

Rapport 2005

# Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

# KRIMINALITETENS SAMFUNNSMESSIGE KOSTNADER

*“Society will never rid itself of crime,  
but consideration of the resources  
that could be conserved  
or reallocated in the ideal state of moral compliance  
would allow individuals and organisation  
to appropriately prioritize efforts leading in that direction”*

(The aggregate Burden of Crime.

Journal of Law and Economics XLII (2) October 1999)

- Del I:** **Faglige og kriminalpolitiske problemstillinger**  
Generelle betraktninger om kriminalitetens kostnader fra den offentlige debatt. Om ressursanvendelse, prioriteringer og virkninger av tiltak mv.
- Del II:** **Prinsipper, kategoriseringer og eksemplifiseringer**  
Vurderinger av de ulike kostnadselementer, nytteverdien ved å kartlegge og bruke den kunnskap man tilegner seg. anbefalinger og konklusjoner.
- Del III:** **Bidrag fra inviterte institusjoner**  
A) Politidirektoratet, B) ØKOKRIM, C) Finansnæringens hovedorganisasjon, D) Arbeids- og sosialdepartementet/Rikstrygdeverket og E) Fiskeri – og kystdepartementet/Fiskeridirektoratet.

Korrigert opptrykk, mars 2006



# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| Sammendrag.....   | 5         |
| <b>Del I .....</b>  | <b>11</b> |
| Kriminaliteten har en pris.....   | 11        |
| 1.1    Noen generelle betraktninger .....   | 11        |
| 1.2    Kostnadene og fellesansvaret .....   | 12        |
| 1.3    Verdier og normer .....  | 13        |
| 1.4    Kriminalpolitiske realiteter, tall, statistikk og økonomiske begrep .....                  | 14        |
| 1.5    Hva har man tidligere kartlagt eller fått svar på? .....                                   | 14        |
| 1.5.1    Storting og regjering – historikk, forventninger og premiss .....                        | 14        |
| 1.5.2    Stortingets anmodning om ny kartlegging/utredning.....                                   | 16        |
| 1.5.3    Annen aktuell kriminalpolitisk omtale av "kriminalitetens kostnader" .....               | 16        |
| Kostnader – for samfunn og individ .....  | 17        |
| 1.6    En generell tilnærming .....   | 17        |
| 1.6.1    Rammer for internasjonal rettsorden.....   | 18        |
| 1.6.2    Samfunnets dilemma .....   | 19        |
| 1.7    Ulike kriminalitetsformer .....  | 20        |
| 1.7.1    Finanskriminalitet.....  | 20        |
| 1.8    Noen utvalgte kriminalitetsformer og deres kostnader .....                                 | 21        |
| 1.8.1    Dreining av kriminalitetsformene - konsekvenser .....                                    | 24        |
| 1.9    Kostnader i justissektoren og utenfor.....   | 25        |
| 1.9.1    Eksempel: Samfunnsmessige kostnader ved vold i nære relasjoner .....                     | 25        |
| 1.10    Straffesakskjeden: Kostnader, effektivitet, virkninger og nytteverdi .....                | 29        |
| 1.10.1    Politiet – kostnad, effektivitet og effekter.....                                       | 31        |
| 1.10.2    Spesielt om terror og beredskap – kostnader og effekter av tiltak .....                 | 34        |
| 1.11    Måling av kostnader .....   | 35        |
| <b>Del II .....</b>   | <b>37</b> |
| Kartlegging av kriminalitetens kostnader – nytteverdi? .....                                      | 37        |
| 1.12    Kriminalitetens omfang og karakter.....   | 37        |
| 1.13    Hvordan bestemmes kriminalitetsbegrepets innhold?.....                                    | 38        |
| 1.14    Økonomisk tilnæringsmåte .....  | 40        |
| 1.14.1    Verdien av de enkelte tiltak og effektivisering av dem.....                             | 42        |
| 1.15    Effektivisering eller omprioritering (omfordeling).....                                   | 43        |
| 1.15.1    Straffegjennomføring og fengselskapasitet - som et tenkt eksempel om effektivitet. .... | 43        |
| 1.15.2    Kapasitetshensynet og straffegjennomføringens mål.....                                  | 46        |
| 1.15.3    Effekten av og effektiviseringspotensialet for tiltak i justissektoren .....            | 47        |
| Hvordan måle belastningene fra kriminaliteten? .....  | 49        |
| 1.16    Sammensetning av verdier og belastninger.....   | 50        |

|  |   |            |
|--|---|------------|
| 1.17   | Økonomiske metoder. Måling av belastningene fra kriminalitet.....           | 50         |
| 1.18   | Andre metoder for å måle/sammenligne belastningene fra kriminalitet.....    | 51         |
| 1.18.1   | Antall lovbrudd som indikator på belastningers omfang .....                 | 52         |
| <b>Kriminalitet delt i belastningskategorier .....</b>                     |   | <b>53</b>  |
| 1.19   | Dødsfall grunnet kriminalitet .....   | 54         |
| 1.20   | Langvarig og permanent skade på fysisk og psykisk helse.....                | 55         |
| 1.20.1   | Prinsipielle problemstillinger om verdsetting av liv mv. ....               | 56         |
| 1.21   | Forbigående skade på fysisk og psykisk helse .....                          | 59         |
| 1.22   | Behandling, rehabilitering, trygd og uførepensjoner .....                   | 60         |
| 1.23   | Tapt produksjon.....  | 61         |
| 1.24   | Redusert systemtillit .....   | 62         |
| 1.25   | Uberettiget omfordeling .....   | 65         |
| 1.26   | Uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur.....                      | 67         |
| 1.27   | Gjenoppretting av skade på ting, miljø og kultur.....                       | 68         |
| 1.28   | Multiplikatorvirkninger fra enkelte lovbrudd .....                          | 69         |
| 1.29   | Forebygging og bekjempelse av kriminalitet .....                            | 69         |
| <b>Kostnadene ved bruk av kriminalisering som reguleringsform.....</b>     |   | <b>70</b>  |
| 1.30   | Innledning.....   | 70         |
| 1.31   | Verdien av økt toleranse og mindre kriminalisering.....                     | 71         |
| 1.32   | Kriminalisering og ressurser .....  | 72         |
| 1.33   | Kriminalisering og respekten for lovpåbudets normgivning.....               | 73         |
| 1.34   | Kriminalisering og regulering kan skape kriminalitet.....                   | 73         |
| 1.35   | Rusmisbruk, prisnivå og kriminalitet. ....                                  | 74         |
| 1.36   | Måling av sosiale verdier .....   | 74         |
| 1.37   | Eksempel: Trafikkriminalitet og økonomisk atferdsregulering .....           | 75         |
| 1.38   | Eksempel: Innsidehandel, rettferdighet og kriminalisering .....             | 77         |
| <b>Hvordan fordeles belastningene ved kriminalitet i samfunnet.....</b>    |   | <b>78</b>  |
| 1.39   | Generelle betraktninger .....   | 78         |
| 1.40   | Forsikringskostnader .....  | 78         |
| 1.41   | Fordelingen av de ulike belastningskategoriene .....                        | 78         |
| 1.42   | Oppsummering og konklusjon .....  | 80         |
| <b>Gir kriminalitet inntekter eller andre fordeler for samfunnet?.....</b> |   | <b>81</b>  |
| 1.43   | Gevinster og inntekter fra kriminalitet .....                               | 81         |
| 1.44   | Produksjon av illegale varer og tjenester .....                             | 81         |
| 1.45   | Kriminalitetens bidrag til forbruk og investeringer.....                    | 82         |
| 1.46   | Inntekter fra kriminalitetsforebygging og bekjempelse .....                 | 82         |
| 1.47   | Personlig tilfredsstillelse av å begå kriminalitet .....                    | 83         |
| 1.48   | Alternativ til behandling eller inkludering av "de andre" .....             | 83         |
| <b>Holdningsskapende tiltak. Om verdier: Hva er rett og galt.....</b>      |   | <b>84</b>  |
| <b>Del III .....</b>   |   | <b>86</b>  |
| 1.49   | Del III A - Bidrag fra Politidirektoratet .....                             | 87         |
| 1.50   | Del III B - Bidrag fra Finansnæringens Hovedorganisasjon.....               | 105        |
| 1.51   | Del III C - Bidrag fra ØKOKRIM.....   | 113        |
| 1.52   | Del III D - Bidrag fra Arbeids- og Sosialdepartementet/Rikstrygdeverket ... | 127        |
| 1.53   | Del III E - Bidrag fra Fiskeri- og Kystdepartementet .....                  | 129        |
| <b>Del IV .....</b>  |   | <b>151</b> |
| <b>Noen utvalgte kilder og litteratur .....</b>                            |   | <b>153</b> |

## Sammendrag

Rapporten er et bidrag til den kriminalpolitiske debatt om kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Den presenterer problemstillinger og refleksjoner rundt nytten av å:

- kartlegge kriminalitetens kostnader.
- klargjøre metode og tilnæringsmåter for kostnadsvurderingene.
- bruke kostnads- og nyttevurderinger når politiske tiltak skal prioriteres, ressurser anvendes og virkninger etterprøves.

Rapporten definerer "kostnader" i vid betydning. Det betyr kostnader i form av direkte verditap for samfunn og individ, og andre belastninger og skadevirkninger.

Rapporten er *ikke* noe tradisjonelt "kostnadsregnskap" i form av tallfesting, eller et samlet kronebeløp (milliardbeløp) for hva kriminaliteten koster samfunnet. Departementet er klar over at mange aktører i politikk og samfunnsliv har ønsket konkrete tallstørrelser å forholde seg til. En vil derfor håpe og tro at rapportens begrunnelser for *hvorfor* et slikt kostnadsregnskap alene ikke anses formålstjenlig, blir tydelig formidlet og forstått.

Rapporten etterlater imidlertid ingen tvil om at kostnadene ved kriminaliteten er omfattende og skadelige, både for individ og samfunn. Den inviterer til debatt om hvordan kriminalitetens kostnader bør og kan vurderes, og hvilken nytte man kan ha av slike vurderinger. Rapporten tar derfor opp verdi- og verdifastsettingsspørsmål i vid forstand, og kriminalpolitiske avveininger man står overfor når kostnader skal vurderes opp mot innsats og nytteverdi. Rapporten trekker ingen bastante konklusjoner om hva som er de riktige eller gale politiske og/eller faglige svar på de politiske dilemmaer og valg man står overfor og som belyses.

Rapporten fremsetter begrunnede anbefalinger om hvilke sider ved problemstillingen "*kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*" man bør ha oppmerksomheten rettet mot, og følge opp i ulike politiske og faglige sammenhenger. Et viktig anleggende er å få formidlet kunnskap om "kostnader" – kunnskap som kan bidra til vurderinger av kriminalpolitiske problemstillinger, ikke minst ut fra en kostnad/nyttvurdering. Rapporten avdekker også behov for videre utredning og forskning innenfor spesifikke og sentrale deler av temaet "*kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*". Konkrete forslag om slik forskningsmessig oppfølging gis under de respektive kapitler i rapporten.

Rapporten er utarbeidet av departementets analysestab og utgis (offentliggjøres) som en intern departementsutredning. Stortinget, som har anmodet om at temaet belyses, vil dessuten bli orientert om departementets planer for oppfølging av rapporten, og den videre behandling av temaet, i St.prp. nr. 1 (2005-2006).

En rekke personer og institusjoner eksternt og internt har deltatt som diskusjonspartnere og bidragsyttere under utarbeidelsen av rapporten, i egenskap av referansegruppe og/eller referansepersoner. Det har vært avholdt fagseminar rundt rapportens problemstillinger med bred ekstern deltakelse.

For å belyse mangfoldet i tematikken "*kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*" er det plassert en del tekstblokker utover i rapporten, med henvisninger og sitat mv. fra aktuelle undersøkelser og illustrerende medieomtale.

### What does the world spend on criminal justice?

Mange undersøkelser har forsøkt å gi estimat over verdens samlede *offentlige* kostnader på kriminalitetsbekjempelse. I en av disse (UICPC) gis et anslag på 360 milliarder dollar årlig, eller 2340 milliarder norske kroner, som fordeler seg slik:

|                  |      |
|------------------|------|
| Offentlig politi | 62 % |
| Påtale           | 3 %  |
| Domstoler        | 18 % |
| Fengselsvesen    | 17 % |

I innledningen til dette arbeidet trekker man frem en advarsel fra forfatteren av en annen undersøkelse, som departementet finner grunn til å ta med (vår oversettelse):

"Hva skal man bruke denne informasjonen til? Hvis vi klarer å gi et godt estimat på kostnadene ved kriminalitet, kan vi sammenlikne dette estimatet med tilsvarende estimater for andre samfunnsproblem. Uavhengig av hvorvidt man er enig i at dette er nyttig, vil ulike grupperinger bruke estimatet for å sammenlikne det med kostnadene ved andre sosiale problem i sine forsøk på å påvirke politiske beslutningsprosesser. Dessverre blir disse dataene misbrukt av begge sider i den politiske debatt" (s 11).

Det er slik departementet oppfatter det, med andre ord grunn til å vise en viss varsomhet med å bruke slike tall, og fokusere mer på kostnadene og nytten av forskjellige former for innsats.

Graham Farrell og Ken Clark  
HEUNI Paper No. 20

The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki,

### Til de enkelte kapitler i Del I og II:

#### *"Kriminaliteten har en pris"*

Kapittelet gjengir og kommenterer sider ved den debatt om kriminalitetens kostnader som har vært oppe gjennom de siste årene. Gjennom eksempler vises spennvidden og den uklarhet som deler av debatten har vært preget av, ikke minst på bakgrunn av de mange begrep, oppfatninger og tilnæringsmåter som har versert.

I St.meld. nr. 32 "Om bekjempelse av kriminalitet" fra 1991 legges en del av grunnlaget for den senere tids diskusjon om "kriminalitetens kostnader". Denne meldingen kommenteres. I refererte melding ble kriminalitetens kostnader forsøkt beregnet og tallfestet.

Kapittelet omtaler også anmodningene fra Stortinget i Budsjett-innst. S nr. 4 fra St.prp. nr. 1 (2003/2004) om å utrede temaet "kriminalitetens kostnader". Dessuten nevnes andre aktuelle utredninger og stortingsdokument som tar opp temaet. Spesielt nevnes NOU 2003:31 "Retten til et liv uten vold" der man i kapittel 4, "Utbredelse og samfunnsøkonomiske kostnader",

kartlegger og vurderer kostnadene ved vold i nære relasjoner.

Det refereres også til St.meld. nr. 27 (2004-2005) "Om opplæring innenfor kriminalomsorgen" fra Utdannings- og forskningsdepartementet i dette kapitlet. Den interessante problemstilling i relasjon til rapportens vinkling er beskrivelsen av et svensk rehabiliteringsprosjekt der effekten av tiltakene belyses gjennom en samfunnsmessig kost/nytte- betraktning. Hva sparer man samfunnet for av kostnader ved å investere riktig og formålsrettet i kriminalomsorg, er blant spørsmålene prosjektet belyser.

### ***"Kostnader, for samfunn og individ."***

Kapitlet innledes med en beskrivelse og vurdering av noen kriminalpolitiske utviklingstrekk som på ulik måte viser trusselbilder som velferdssamfunnet og demokratiet står overfor gjennom kriminaliteten. Dilemmafylte valg og problemstillinger kriminalpolitikken står overfor dersom belastninger og skadevirkninger skal reduseres blir berørt, dessuten hvordan tilliten til myndighetene er avhengig av hvordan kriminaliteten håndteres, som vi har valgt å kalle "systemkostnad". Noen spesifikke kriminalitetsområder trekkes fram og belyses ut fra de kostnader denne kriminalitet påfører samfunn og individ. De samfunnsmessige kostnadene ved "vold i nære relasjoner" basert på analysen i NOU 2003:31 "Retten til et liv uten vold" blir omtalt. Kapitlet tar også opp kostnadsspørsmål knyttet til strafferettspleien. Spørsmålet om hvordan effektivitet, kostnader og nytteverdi av ressursinnsatsen bør behandles er sentralt. Politiet som innsatsfaktor får en relativt bred omtale.

Departementet konkluderer med at noe tallregnskap for beregning av kostnader både er uhensiktsmessig og metodisk betenkelig som framgangsmåte når kriminalitetens kostnader skal vurderes. Men i en del kriminalpolitiske og budsjettpolitiske sammenhenger er det åpenbart behov for å bruke ulike former for kvantitativ referanseramme eller målestokk når kostnader og virkninger av tiltak skal vurderes og brukes politisk eller faglig.

Departementet vil derfor vurdere igangsetting av bredere anlagte kartleggingsoppdrag, informasjonsinnhenting fra berørte etater, utredninger og forskningsoppdrag på basis av denne rapporten. I særlig grad vil departementet se nærmere på hvordan forskning og utredning kan bringe oss nærmere gode og nyttige svar på verdifastsetting, komparative mål på effekter og nytteverdi av tiltak - i justissektoren og tverrsektorielt. Noen svar på slik utredningsmessig/forskningsbasert oppfølging vil i første omgang gis til Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettokumenter.

### ***Kartlegging av kriminalitetens kostnader – nytteverdi?***

Kapitlet innledes med noen betraktninger om hva det er relevant å ta med under begrepet "kriminalitet". Avgrensingsproblemene og de svar man gir på dem er avgjørende for omfanget av kostnadsvurderingen. Et sentralt spørsmål som belyses i den sammenheng er: Hvordan defineres hva som er kriminalitet?

Kapitlet belyser også noen metodiske problemer knyttet til det å avgrense begrepet kriminalitet. Skal man ta utgangspunkt i den faktiske, den skjulte eller den registrerte kriminaliteten når kostnader skal vurderes? Hvordan behandle kostnaden knyttet til sanksjoner, gebyr, bøter og annen forvaltningsmessig reaksjon på "ulovlig" atferd? Hvilke konsekvenser har de valg man tar for det omfanget av skader og belastninger man vurderer?



Kapittelet behandler effektivitetsbegrepet mer prinsipielt og systematisk enn i tidligere kapittel. Gjennom eksempler hentet fra kriminalomsorgen og straffegjennomføring, belyses ulike prioriterings- og verdispørsmål knyttet til begrepet effektivitet, og de prioriteringer man må og kan foreta.

Departementet konkluderer med viktigheten av å bygge opp kunnskap, ikke minst om bruk av gode og nødvendige evalueringsverktøy for hva som er effektivt/virkningsfullt, og om de kostnader som er forbundet med de valg man foretar. Kunnskapsoppbygging vil kunne øke forståelsen – både faglig og politisk – for at dette evalueringsarbeid må prioriteres sterkere enn i dag. Et godt analyse- og evalueringsregime for vurdering av kriminalpolitiske tiltak vil i seg selv kreve ressursinnsats. På lang sikt vil det imidlertid kunne gi grunnlag for en mer effektiv bruk av ressursene i justissektoren og muligheter for bedre resultater.

### ***Hvordan måle belastningen ved kriminalitet?***

Her går en kort og summarisk gjennom noen økonomiske tilnæringsmåter til måling av skader og belastninger ved kriminaliteten. Departementet konkluderer med og er innstilt på å utføre ulike metodiske fremgangsmåter (økonomiske som retts sosiologiske) for kartlegging av kriminalitetens kostnader. Hensikten er å kunne anvende en metodikk egnet til bruk i en bredere kostnads-nytteanalyse hva angår virkninger av kriminalpolitiske tiltak. På tross av metodiske problemer vil målet for samarbeidet med relevante institusjoner/personer være metodikkens anvendbarhet i den kriminalpolitiske verdi- og prioriteringsdebatt.

Departementet er dessuten kjent med at andre departement har arbeidet med tilsvarende metodiske problemstillinger på sine områder. Det vil bli tatt nærmere kontakt for en utdypning av diskusjonen om effektivitet og måling av virkninger ved å bruke ressurser eller omprioritere ressurser. Gjennom eksempler, ikke minst fra kriminalomsorgen og straffegjennomføring, diskuteres mulighetene for å påvise den kriminalpolitiske nytteverdien av forskjellige former for innsats. Kapittelet forsøker å få fram viktigheten av *å bruke ressursene og hva man legger i å si at noe er mer effektivt, mer kostnadsbesparende eller mer formålstjenlige valg enn andre.*

### ***Kriminalitet delt i belastningskategorier***

Kapittelet begynner med å utlede 9 overordnede belastningskategorier for alle belastninger fra kriminelle handlinger. Deretter drøftes disse nærmere med tanke på muligheter for å verdsette disse, og hva departementet kommer til å arbeide videre med.

Kategoriene er:

1. Dødsfall
2. Langvarig skade på fysisk og psykisk helse
3. Forbigående skade på fysisk og psykisk helse
4. Behandling, rehabilitering, trygdeytelser og uførepensjoner
5. Tapt produksjon
6. Redusert systemtillit
7. Urettmessig omfordeling
8. Uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur
9. Gjenoppretting av skade på ting, miljø og kultur

I tillegg kommer kostnadene til forebygging og kontroll, samt at enkelte lovbrudd, som for eksempel heleri, har en multipliserende effekt på enkelte andre kriminalitetsformer.

Departementet konkluderer med at det må anses både nyttig og nødvendig å utvide bruken av undersøkelser som viser folks oppfatning av rettssystemets aktører og deres evne til å løse viktige trygghets- og sikkerhetsproblem, samt hva som påvirker befolkningens oppfatning av samfunnet, politiet og rettsvesenet.

Departementet konkluderer også med at det er behov for å invitere til utvidet samarbeid med relevante miljøer for å arbeide videre med problemstillingene knyttet til verdsetting av skade og ulempe påført goder som ikke omsettes i et marked. Det kan gjelde nytteverdi og anvendbarhet av data knyttet til folks "villighet til" å betale for bedre livskvalitet, for redusert sannsynlighet for skade på liv og helse, for større trygghetsfølelse osv. i lys av kriminaliteten. Departementet er opptatt av at eventuelle kostnadsvurderinger må foretas på en måte som bidrar til å understreke alvorligheten av slike skader, og som samtidig fremmer intensjonen om å synliggjøre individuelle og samfunnsmessige kostnader ved kriminaliteten.

Departementet vil også vurdere oppfølging av de problemstillinger som rapporten reiser om behovet for beregningsmetodikk og kartlegging av markedet for "private trygghetskostnader". Departementet vil spesielt ha oppmerksomhet mot hvilken nytteverdi ytterligere kartlegging av denne type kostnader kan ha, herunder hvilken kriminalpolitisk hensikt det kan ha å foreta slik kartlegging.

### ***Bruk av kriminalisering som reguleringsform***

Kapittelet retter fokus på kostnadene ved å kriminalisere, for derved å få belyst den eventuelle nytten ved (eller hensiktsmessigheten av) å utrede alternativer til strafferettslige reaksjoner. Problemstillinger knyttet til kriminalisering og avkriminalisering av "avvikende atferd" blir belyst i kapittelet. Det er laget noen helt hypotetiske og spissformulerte eksempler for å illustrere problemstillingene og stimulere til debatt om mulige alternativer.

Kriminalpolitisk så vel som rettspolitisk er det viktig å debattere og ta stilling til *den kostnad eller den verdi* man hhv. pådrar seg eller oppnår ved å benytte annen regulering enn kriminalisering. Departementet vil i lys av den reaksjon dette innspillet avstedkommer, vurdere å ta initiativet til mer grundige og systematiske undersøkelser av mulighetene for og konsekvensen av å anvende alternative reguleringsformer (jfr. også departementets oppfølging av NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring" – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff).

### ***Hvordan fordeles belastningene ved kriminaliteten i samfunnet***

Kapittelet vurderer hvordan **belastningene** som følger av kriminalitet spres på ulike deler av samfunnet, for eksempel i form av forsikringspremier, skatter, økte priser og generelt redusert velferd på grunn av lavere tillit og mindre ressurser til andre formål. I tillegg kommer egenandeler og egen innsats for å rydde opp.

Ut fra en overordnet målsetting om å fordele fordeler og ulemper i samfunnet, påpekes viktigheten av at kriminalitetsforebygging og bekjempelse rettes mot kriminalitet der det ikke finnes andre mekanismer for å fordele belastningene. Ut fra departementets tentative analyse, vil det særlig være kriminalitet som medfører skade på fysisk og psykisk helse. Man kan også inkludere kriminalitet der egenandelene etter hvert er blitt store.

Hvis man videre legger til grunn at oppklaring av denne type handlinger har en allmennpreventiv effekt, kan man etter departementets mening på tilsvarende måte bruke fordelingsmessige hensyn som argument for at det er særlig viktig med innsats rettet mot oppklaring og straffeforfølgning av slik kriminalitet.

### ***Gir kriminaliteten inntekter eller andre fordeler for samfunnet?***

Kapittelet går gjennom og vurderer hensiktsmessigheten av blant annet å betrakte deler av kriminalitetsforebyggingen som del av en inntektsgivende virksomhet. Isolert sett kan enkelte aktiviteter betraktes som del av den totale "verdiskapningen" – betraktet i et meget snevert økonomisk perspektiv. Etter gjennomgang av slike betraktningmåter konkluderer departementet med at et slikt utgangspunkt for å behandle problemstillingen "kostnader ved kriminalitet" blir forfeilet og uhensiktsmessig. Penger som strømmer inn i kriminell sektor må etter departementets vurdering betraktes som penger som alternativt ville sirkulert i legal sektor uten å ta omveien innom kriminell sektor. Kriminell sektor trekker først penger ut av legal sektor for deretter å kanalisere dem tilbake. Forsvinner kriminell sektor, vil pengene forbli i legal sektor og sirkulere der.

Videre legger departementet til grunn at de som "arbeider" eller driver virksomhet i kriminell sektor i stor grad hadde kunnet delta i lovlig arbeid i legal sektor. Denne produksjonen ville bidratt med en tilsvarende strøm av penger og i tillegg varer og tjenester samfunnet verdsetter.

### ***Holdningsskapende tiltak, om verdier; hva er rett og galt?***

Departementet vil vurdere et mer aktivt formidlingsopplegg i kjølvannet av denne rapporten. Hensikten vil være å øke kunnskapen og forståelsen for verdispørsmål og hvordan samfunnet kan og bør innrette seg for å bidra til å redusere de velferdsmessige og individuelle kostnadene ved kriminaliteten. Et slikt formidlingsopplegg må planlegges og utvikles i nært samarbeid med andre aktører, miljøer og sektorer, innenfor og utenfor den tradisjonelle strafferettspleien. Det vil være et mål for departementet å finne en god balanse mellom faktainformasjon om belastninger og skadevirkninger ved kriminaliteten, og om de slutninger man skal og bør trekke av ny kunnskap, ikke minst om den nytte slik kunnskap kan ha for den kriminalpolitiske debatt og for de konkrete tiltakene som iverksettes.

Som et ledd i slik kunnskapsformidling ser departementet det også som en oppgave å formidle de verdier og normer som rettstaten og vår velferd er tuftet på, og som kriminaliteten bidrar til å forringe. En slik verdiformidling er av stor betydning for de forestillinger borgeren danner seg om rett og galt, og av kriminalitet som en belastning for vår velferdsutvikling. Hensynet til belastningene for samfunnet, ofrene for kriminalitet, gjerningspersoner og andre berørte av kriminalitetens skadevirkninger, vil være deler av tema.

Forskningen om kriminalitetens skadevirkninger og hvilke virkemidler man bør benytte for å dempe disse, er ikke entydig. Departementet understreker at faglig uenighet om årsak og virkning innen kriminalpolitikken ikke må forhindre en god og målrettet formidling om de verdier og hensyn man generelt bør ivareta for en ønsket velferdspolitisk utvikling.

## Del I

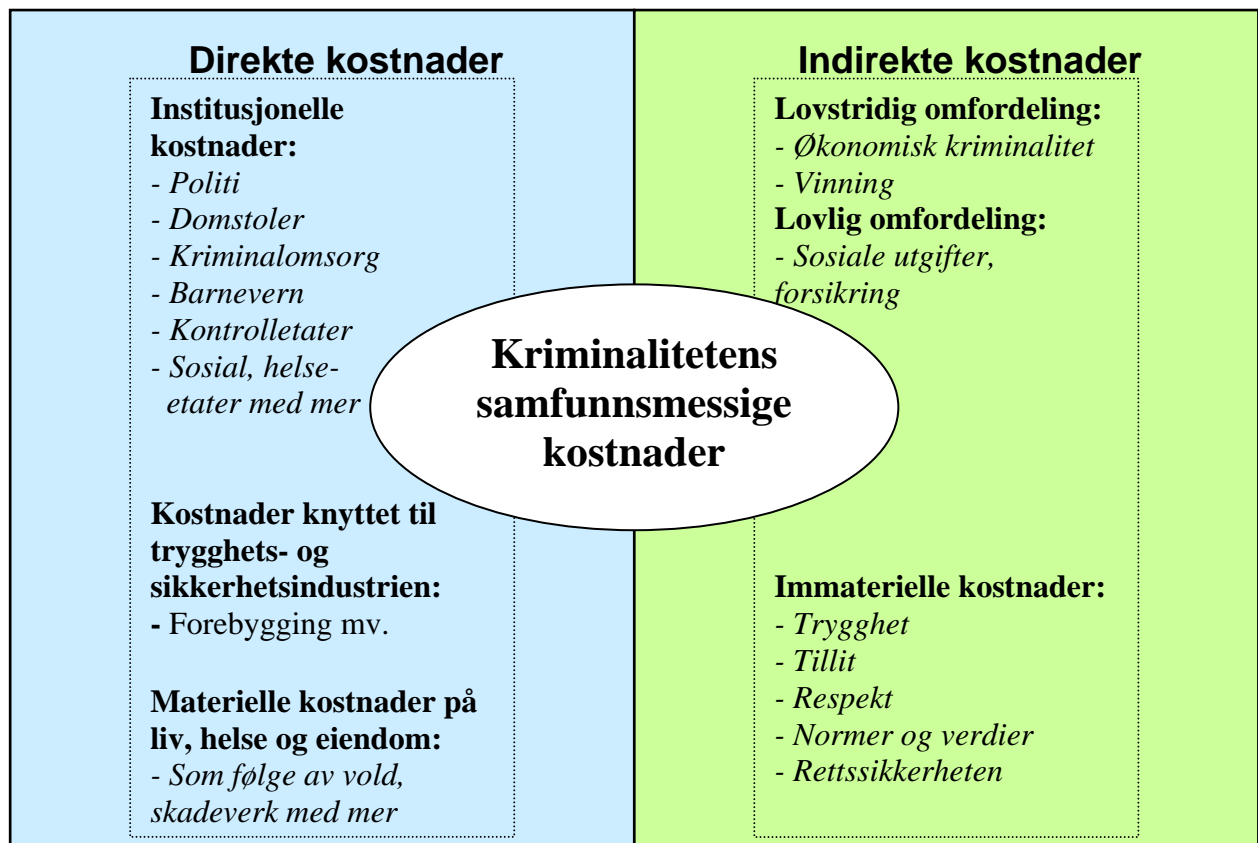
### Kriminaliteten har en pris

#### 1.1 Noen generelle betraktninger

Kriminaliteten koster samfunnet milliarder av kroner hvert år, på samme måte som trafikkulykker, helseskader og narkotikamisbruk. Disse *omkostningene* som vår velferdsstat påføres er stort sett utgifter vi helst ville være foruten og/eller ønsket en alternativ anvendelse for.

Selv om kostnadene, tapene, skadene eller belastningene for samfunn og individ er åpenbare for oss alle, er de ikke alltid like enkle verken å identifisere, beregne eller verdifastsette. Det er heller ikke alltid like enkelt å gi gode svar på hva en slik kostnads- og/eller verdifastsetting skal og kan anvendes til.

#### EN ILLUSTRASJON PÅ INNDELING I KRIMINALITETENS KOSTNADER



Figuren er ment å gi et visst inntrykk av noen kostnadselementer man vanligvis tenker på når "kriminalitetens kostnader" skal diskuteres. Inndelingen er imidlertid ikke uttømmende, og kan heller ikke oppfattes som en metodisk inndeling som blir fulgt konsekvent gjennom rapporten. I del II av rapporten introduseres en annen systematisk metodisk inndeling i overordnede belastningskategorier som grunnlag for overordnede og prinsipielle betraktninger om hvordan belastningene fordeles og kan måles.

Når det snakkes om de samfunnsmessige kostnader ved kriminalitet i den offentlige debatt, trekkes gjerne det meste fram. Fra penger (utgifter) til rettsvesenet, utgifter i helsesektoren på grunn av skader påført gjennom vold, eller tap for den enkelte og samfunnet gjennom forsikringssvindel eller skattesvik.

Folk flest er som regel mer opptatt av å få fram *at* kriminalitet koster samfunnet og individ mye i form av belastninger og skader, enn *hvordan* disse kostnadene skal inndeles og behandles metodisk.

Nedenfor gjengis noen påstander fra den offentlige debatt om kriminalitetens kostnader:

- svart (ulovlig) arbeid – bl.a. skattesvik, *koster* (eller utgjør) opp til 7-8 % av bruttonasjonalproduktet (BNP)
- *kostnadene* ved narkotikakriminalitet og rusmisbruk *beløper seg* til milliarder årlig
- samfunnet får "*mer ut av pengene*" ved å behandle fremfor å straffe
- kriminaliteten *koster oss* et velferdstap, i form av respekt, tillit og rettsforståelse
- investering i mer politi er "*lønnsomt*" på lang sikt.
- samfunnet kan få igjen opp til det tidobbelte i *gevinst* ved å investere mer i forebygging eller rehabilitering.
- en gjennomsnittlig familievoldsak *koster statskassen* rundt 1 million kroner

Utsagn av denne type har en naturlig og forståelig plass i den kriminalpolitiske og budsjettpolitiske debatt. Politikken bør alltid tilstrebe å ha en verdimeessig referanseramme når det skal prioriteres mellom begrensede ressurser og vurderes om ett tiltak er mer virkningsfullt enn et annet. Kriminalitetsbekjempende tiltak må settes inn der politikerne og fagfeltet har størst tro på å kunne lykkes. At troen i størst mulig grad må bygge på erfaring, empiri og evalueringer sier seg selv. Det innebærer blant annet et behov for å forstå kriminalitetens kostnader (skadevirkninger og belastninger), og anvende kunnskapen når kriminalpolitiske beslutninger foretas.

Hvordan departementet fremstillingsmessig har løst eller besvart ulike utsagn, påstander og/eller kritiske metodiske spørsmål, fremgår av kapittelet "Kostnader – for samfunn og individ".

## 1.2 Kostnadene og fellesansvaret

Vårt utgangspunkt for denne kostnadsanalysen er en bred felles erkjennelse (mer eller mindre godt dokumentert i nasjonale og internasjonale undersøkelser) om at samfunnet tappes for

store verdier ved kriminell atferd. Like sikkert kan det påstås at borgeren og individet lider under kriminaliteten og følgene av den. Det gjelder både ofrene, berørte ellers og gjerningspersonene. Disse verditapene er ikke bare belastende og skadelige som sådan, men ressursene kunne fått en annen og atskillig bedre anvendelse i vår velferds- og fordelingspolitikk hvis kriminaliteten og kostnadene ved den var mindre omfattende.

Ikke bare myndighetene, men også det sivile samfunn, har ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet og bidra til å redusere kriminalitetens skadevirkninger og belastninger. Justisdepartementet og virksomheter i justissektoren for øvrig, har et hovedansvar for kriminalitetsbekjempelsen, men det viktige forebyggende tverrfaglige forvaltningssamarbeidet forutsetter et bredt samarbeid mellom ulike samfunnssektorer. I tillegg til offentlig sektor forutsetter effektiv kriminalitetsbekjempelse deltakelse og innsats fra næringslivet, organisasjoner, lokalmiljøer og enkeltmennesker i nære relasjoner. Det individuelle ansvaret for å lede samfunnet i riktig retning gjennom samfunnsgagnlige valg i rettsreglens gråsoner og utenfor rettsreglens virkeområde, er også viktig å fremheve. I et slikt perspektiv blir det et felles ansvar å redusere kriminaliteten, bære dens kostnader og redusere skadevirkningene av den.

### *Noen kostnader er "ønskelige"*

Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader er ikke i sin helhet en gal eller unødvendig ressursanvendelse. Mye av innsatsen som ytes for å forebygge kriminalitet, kanaliseres og tilrettelegges for eksempel gjennom en god og nødvendig barne-, ungdoms-, helse- og sosialpolitikk. Likeledes kan man vanskelig påstå at all den aktivitet og sysselsetting som skapes, f.eks. i trygghetsindustrien og i det forebyggende arbeid, er et samfunnstap eller alltid representerer uønskede virkninger av kriminalitet.

Men ressurser til en rekke nødvendige strafferettslige, forvaltningssanksjonerende og kontrollerende tiltak kunne samfunnet utmerket godt ha brukt på en annen måte eller til alternative formål. Det samme gjelder kostnadene som følger av kriminaliteten, og de skadene den påfører samfunn og individ.

## **1.3 Verdier og normer**

Det er ikke uvanlig å høre folk si at "den kriminelle handlingen ser ut til å lønne seg". Fristilt fra enhver annen verdiforankning enn pekuniær lønnsomhet, kan et ran planlegges, en ulovlig aksjetransaksjon eller et skattesvik gjennomføres med millioner av kroner i utbytte eller gevinst. Handlingen settes inn i egennyttig taps/vinningskonto ut fra oppdagelsesrisiko og/eller det akseptable ubehaget med kanskje "bare" å få en betinget dom eller en kort soningstid hvis handlingen oppdages og pådømmes.

Slik individuell verdisetting (lønnsom – ikke lønnsom kriminalitet) har med våre holdninger og verdioppfatninger å gjøre. Dersom vår atferds, retts- eller rettferdighetsforståelse skal baseres på slike verdimeslige kalkulasjoner, uten forankring i en mer etisk og moralsk bevissthet, har ikke bare individet et problem, men også samfunnet.

*Kriminalitetens kostnader* er med andre ord ikke bare et spørsmål om hva fellesskapet og den enkelte taper eller "vinner" i kroner og ører, etter forsikringssvindler, mangelfull inndragning av utbytte eller skadeomkostninger etter voldskriminalitet. Kostnadene ved kriminaliteten er

også et spørsmål om hva den gjør med våre holdninger, med rettssystemets legitimitet, med samfunnets normsett, og med vår respekt for lov og rett. Til sammen definerer dette den enkeltes bilde av hva egen rettskaffenhet bør inneholde og grensene for hvor respekten for våre medmennesker bør gå.

## **1.4 Kriminalpolitiske realiteter, tall, statistikk og økonomiske begrep**

I debatten om kriminalitetens kostnader diskuteres både riktig og gal ressursbruk, knappe budsjetter, effektive og ineffektive tiltak, gevinster og nytteverdi. Eksempelvis, når politiets innsats og ressursbruk skal vurderes i et kostnads- nytteperspektiv, anvendes gjerne statistiske mål som oppklaringsprosent, hurtighet i straffesaksavviklingen og antall kontroller eller utrykninger som indikatorer på effektivitet. Slik anvendelse skjer også i den politiske debatt/opinionen/media mv. Andre referanser for ressursbruk og effektivitet i politiet forsøker man å knytte til forebyggende arbeid, forvaltningssamarbeid, tjenesteyting og tilstedeværelse i nærmiljøet. Sentralt for politi- og påtalemyndighet er imidlertid også kvaliteten på det arbeidet som nedlegges, både i forbindelse med etterforskning og irrettføring.

Særlig når domstolenes innsats og ressursbruk skal vurderes snakkes det gjerne om hurtighet og avviklingstempo på den ene siden, og om kvalitet, forsvarlighet og grundighet på den annen side. Her brukes både effektiviteten knyttet opp mot tempo og mot rettssikkerhetshensyn. Når kriminalomsorgens innsats og ressursbruk skal vurderes snakkes det gjerne om lengden på fengselskøer, om behovet for nye fengselsbygg og kvaliteten på straffegjennomføringen. Også for denne delen av straffesaksjeden er effektiviteten relatert til både kvantitet og kvalitet. Det store og vanskelige spørsmål som har fulgt den kriminalpolitiske debatt er:

### ***Hvordan skal en måle og forklare hvilken nytteverdi eller virkning investeringer og økt ressursbruk har på kriminaliteten?***

Hva som er suksess, effektivt, kostnadsoptimalt eller et godt resultat av det kriminalitetsbekjempende og kriminalitetsforebyggende arbeid er krevende å klargjøre. Det er avgjørende for prioriteringsdebatten at man innser vanskelighetene og anvender et konsept for vurdering som favner videre enn de vurderinger man bruker i næringslivet for gevinster i virksomheter med bunnlinje og marked som regulator (problemstillingene knyttet til kostnads- og effektivitetsbegrepet er utdypet i kapittelet "*Kartleggingen av kriminalitetens kostnader – nytteverdi?*").

## **1.5 Hva har man tidligere kartlagt eller fått svar på?**

### ***1.5.1 Storting og regjering – historikk, forventninger og premiss***

Utgangspunktet for de seneste års debatt om kriminalitetens kostnader, er å finne i St.meld. nr. 23 (1991-1992) "Om bekjempelse av kriminalitet". I denne meldingen beskrives og drøftes "Kriminalitetens økonomiske virkninger for samfunnet". Under kapittel 3.4. på meldingens side 18 heter det bl.a. at:

"Det er to typer kostnader ved kriminalitet: Den første er den man kan beregne som de reelle samfunnsmessige kostnader. Dette begrepet referer seg til de direkte kostnadene som er

forbundet med kriminalitet, ressurser som kunne vært benyttet til noe annet. Den andre gruppen kostnader kan betegnes som lovstridig omfordeling. Det gjelder for eksempel vinningsforbrytelser og økonomisk kriminalitet, som innebærer at verdier blir overført til andre uten at det nødvendigvis påvirker samfunnets økonomiske resultat."

Meldingen trekker fram en rekke kompliserte kostnadsfaktorer knyttet til kriminalitet, som f.eks.:

- kostnader ved tapt produksjon i næringsliv og offentlig virksomhet.
- kostnader ved å gjenopprette skadene fra kriminelle handlinger.
- kostnader forbundet med å forebygge og begrense kriminelle handlinger.

Meldingen gjør også et forsøk på å gi et tallmessig estimat (1991-kroner) for totalkostnadene ved kriminalitet ved å "legge sammen" ulike kostnadselement. Med stor usikkerhet og forbehold om estimatens metodiske problem nevnes:

- direkte kostnader i offentlig sektor (bl.a. departement, direktorat, sykehus, brann, trygdeutgifter mv). Det gir 9.9 milliarder kroner.
- kostnader i privat sektor (forebyggende og skadeopprettende). Det gir 10 milliarder kroner.
- kostnader ved omfordelingskriminalitet (vinningskriminalitet, skatteunndragelser med mer). Det gir 18 milliarder kroner.

Til sammen kostet altså kriminaliteten oss i 1991 ca. 38 milliarder kroner, ifølge den refererte stortingsmeldingen.

### ***Faren ved å sammenligne det usammenlignbare***

Metodikken fra St.meld. nr. 23 (1991-1992) innebærer blant annet en sammenblanding av usammenlignbare kostnader som i seg selv kan skape mer forvirring enn klarhet i debatten. Spørsmål som stilles: Hva koster politiet oss, hvor stort tap lider samfunnet gjennom omfordeling av verdier (vinningskriminalitet) – og hvordan tallfeste verdien, hvilken pris kan man sette på en samfunnsskade/kostnad – eventuell individuell skade – forvoldt gjennom (volds)kriminalitet? Hvem bærer skaden ved en forsikringssvindler, og hva består skaden i?

Under arbeidet med rapporten har Justisdepartementet erfart at metodebruken både har vært og er omstridt. Forskere, offentlige institusjoner, næringsliv og organisasjoner har brukt tall og tallgrunnlag fra stortingsmeldingen i alle retninger, ut fra flere hensikter og fra flere kriminalpolitiske ståsted. Noen har ønsket å påpeke svakheter og den manglende nytteverdien ved en slik kostnadsoversikt eller "regnskap", andre å underbygge et ønske om mer målrettede og prioriterte ressurser til kriminalitetsbekjempelsen bl.a. ved å identifisere størrelse og innretning på totalkostnadene.

Meldingens betraktninger om kriminalitetens kostnader anses likevel fremdeles å være relevante som dokumentasjon på sektorens størrelse, og vil bli brukt i den grad departementet finner det formålstjenlig for tilnærmingen i denne rapporten. Justisdepartementet har foreløpig trukket den konklusjon at ytterligere arbeid basert på den omtalte stortingsmeldings metode og beregningsgrunnlag ikke vil tilføre særlig mange nye nyttige bidrag og svar i den kriminalpolitiske debatt.



### *1.5.2 Stortingets anmodning om ny kartlegging/utredning*

På tross av metodiske og andre problemer knyttet til fremgangsmåten i St.meld. nr. 23 (1991-1992), har både Stortinget og Justisdepartementet sett behov for en mer prinsipiell og systematisk gjennomgang av problemstillingen "De samfunnsmessige kostnadene ved kriminalitet".

Denne rapporten er en konkret oppfølging av bl.a. Stortingets intensjoner som i de seneste par årene er uttrykt og tolket i St.prp. nr. 1 og budsjettinnstillinger. Det vises bl.a. til Budsjettinnst. S. nr. 4 (2002-2003) som Justisdepartementet har fulgt opp med følgende omtale i St.prp. nr.1 (2003-2004) på side 25:

"I St.meld. nr. 23 (1991-92) "Om bekjempelse av kriminalitet" la departementet bl.a. frem en beregning av kriminalitetens økonomiske virkninger for samfunnet. Departementet viser til Stortingets ønske om en analyse av hvilke direkte og indirekte kostnader kriminaliteten påfører samfunnet, jf. Budsjettinnst. S. nr. 4 (2002-2003). Departementet har vært i kontakt med ulike forskningsmiljøer (høgskoler og universitet) med sikte på å iverksette forskning rundt denne viktige kriminalpolitiske problemstilling. Før årsskiftet 2003-2004 vil en ha tatt stilling til de økonomiske og faglige rammer for et planlagt prosjekt med arbeidstittel "Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. "

Stortinget har fulgt opp med følgende merknad i Budsjettinnst. S. nr. 4 (2003-2004):

"Komiteen understreker betydningen av en analyse av hvilke direkte og indirekte kostnader som kriminaliteten påfører samfunnet. Forskning og dokumentasjon på kriminalitet og årsaken til dette, er derfor viktig. "

I St.prp. nr. 1 for 2005 har departementet blant annet omtalt den pågående undersøkelsen slik:

"Kostnadsbegrepet vil omfatte direkte og indirekte skader, ulemper og belastninger som følge av kriminalitet. Departementet regner med at undersøkelsen bl.a. vil bidra til at den kriminalpolitiske debatt om ressursanvendelse, prioriteringer og kriminalitetens konsekvenser, vil kunne føres på et bedre kunnskapsgrunnlag enn i dag."

### *1.5.3 Annen aktuell kriminalpolitisk omtale av "kriminalitetens kostnader"*

Kostnader ved kriminalitet har også vært omtalt i andre sammenhenger i den norske kriminalpolitiske debatten. Departementet vil særlig nevne NOU nr 31 for 2003 "*Retten til et liv uten vold*". Etter en relativt bred og dokumentert gjennomgang av voldens samfunnsmessige kostnader (menns vold mot kvinner i nære relasjoner), foreslår utvalget blant annet at de samfunnsmessige kostnadene forbundet med vold i nære relasjoner bør utredes nærmere.

#### ***Kostnad/nytte -vurdering i svensk kriminalomsorg***

I den nylig avgitte St.meld. nr. 27: "Om opplæring innenfor kriminalomsorgen" (Fra Utdannings- og forskningsdepartementet) omtales et viktig og vellykket rehabiliteringsprosjekt i den svenske kriminalomsorgen ut fra en kostnads-nytte-betraktning. Utdannings- og forskningsdepartementet tar i meldingen utgangspunkt i den refererte St.meld.

nr. 23 (1991-1992) "Om bekjempelse av kriminalitet" og gjengir at man den gang beregnet kriminaliteten til å koste samfunnet 38 milliarder kroner i 1990. Selv om slike tall er beheftet med stor usikkerhet sier Utdannings- og forskningsdepartementet at dagens tall er "rimeligvis langt høyere".

Ut fra en slik "kostnadsrelatert" synsvinkel skriver Utdannings- og forskningsdepartementet videre i meldingen: "Dersom utdanning kan bidra til en vellykket rehabilitering for bare en liten andel, vil det likevel være en god investering økonomisk, gi bedret livskvalitet for gjerningsmenn og gi færre ofre. Det foreligger ikke nordiske forsøk som viser utdanningens betydning, men i Sverige er det gjennomført rehabiliteringsprosjekter mellom kriminalomsorgen, sosiale myndigheter og arbeidsformidlingen, de såkalte KrAmi-prosjektene. Det er beregnet at dette prosjektet gir en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Undersøkelsen viser at for hver krone investert i KrAmi, får samfunnet tilbake mellom 13 og 18 kroner. "

Dette "kostnad-nytteprosjektet" er utviklet gjennom et samarbeid mellom fengslene, sosiale myndigheter og arbeidsformidlingen. I en rapport fra Socialstyrelsen i Sverige (2002) er det samfunnsøkonomiske resultatet av disse prosjektene evaluert. Sammenlignet med den tradisjonelle oppfølgingen av løslatte i regi av Kriminalomsorgen scorer KrAmi-programmene høyere på nær sagt alle områder: Betydelig lavere tilbakefall til kriminalitet, mindre rusmisbruk, og de aller fleste er i jobb etter fem år. Disse oppsiktsvekkende resultatene har ført til at det har blitt startet sju nye prosjekter i Sverige.

### **Satsing på forbrytere lønner seg**

Det er svært lønnsomt å bruke penger på rehabilitering av kriminelle. For hver krone som brukes, får samfunnet igjen mellom 13 og 18 kroner, viser en svensk studie.

Resultatene fra en analyse av et nyutviklet rehabiliteringsprogram viser at KrAmi-prosjektene i Sverige gir bedre resultater på nesten alle områder enn den tradisjonelle oppfølgingen av løslatte i regi av Kriminalomsorg i frihet.

Analysen viser at deltagere som fullfører prosjektet gir en samfunnsøkonomisk gevinst på 2,5 millioner kroner i et 15 års perspektiv. De som dropper ut og ikke fullfører, påfører samfunnet et direkte tap på 4 millioner kroner. Også det tradisjonelle arbeidet utført av Kriminalomsorg i frihet er lønnsomt, men gevinsten er ikke like stor, og gir bare 5 kroner for hver investerte krone.

Aftenposten 16. oktober 2004

## **Kostnader – for samfunn og individ**

### **1.6 En generell tilnærming**

I dette kapittelet gis en mer *generell* vurdering av kriminalitetens kostnader. Fremstillingen følger ikke den metodiske tilnærming som rapporten ellers forsøker å legge opp til fra kapittel 1.12 og utover. Vurderingen anses likevel å være relevant og formålstjenlig for forståelsen av

de senere resonnementer og tilnæringsmåter i rapporten. I dette kapitlet presenteres ulike trekk ved kriminaliteten og kriminalitetsutviklingen nasjonalt og internasjonalt. Fremstillingen er imidlertid også i dette kapitlet knyttet opp mot en form for kostnads-, virknings- og nyttebetragtning. Vår referanseramme for de "kostnadsvurderingene" som foretas her, er foreliggende trusselvurderinger fra Politidirektoratet (POD).

I demokratiske samfunn som vårt, opplever befolkningen den alvorlige kriminalitet som en trussel mot trygghet og velferd. Korrupsjon, økonomisk og organisert kriminalitet samt vold og trusler er kjennetegn på utviklingstrekk som skader og i verste fall kan undergrave tryggheten og tilliten til velferdssamfunnet og rettsstaten. Kriminalitet tærer med andre ord på den tilliten vi ønsker skal prege samkvemmet mellom folk, og mellom borger og stat. Dette betegnes senere i rapporten som en *systemkostnad* som det er vanskelig å måle eller beregne. Likevel er det ingen tvil om at den både er reell og oppleves som skadelig for hele vårt demokratiske og velferdsmessige grunnlag.

Denne vanskelig målbare, men høyst tilstedeværende, systemkostnad ved kriminalitet forsterkes av mange faktorer. Gjennom store avsløringer av global kriminalitet i form av for eksempel internasjonal svindel i finansmarkedene og illegal handel med mennesker og varer, øker folks utrygghet og mister i verste fall respekt for nasjonal og internasjonal rettsorden og myndighetsutøvelse. ENRON-skandalen i USA er et eksempel på finanskriminalitet av omfattende dimensjoner og med store ringvirkninger også for næringslivets troverdighet og myndighetenes kontrollverne. Penger går tapt, omdømme går tapt og tillit mellom aktørene svekkes. Illegal narkotikaomsetning kan nevnes som et annet eksempel på kriminalitet som utløser kostnader i en rekke land verden over. Dette gjelder alt fra hvitvasking av illegal kapital til store sosiale og helsemessige skader hos brukerne. Illegal produksjon, omsetning og bruk av rusmidler påfører ikke bare det økonomiske system tap gjennom å være blant verdens mest omfattende illegale økonomiske virksomheter målt i omsetningsverdi, men påfører samfunn enorme sosiale skadevirkninger som følger i denne nærings kjølvan.

### *1.6.1 Rammer for internasjonal rettsorden*

Verdenssamfunnet sliter med å begrense kriminaliteten og skadevirkningene av den. Internasjonale rettslige avtaler og internasjonale straffedomstoler er gode virkemidler, men på langt nær nok. Vi har dessverre ikke funnet tilstrekkelig med adekvate mottiltak eller virkemidler som godt nok kan måle virkningene av all vår regelstyrte atferdspåvirkning. Disse manglene må imidlertid ikke svekke vår lyst til og vår innsats for å styrke den internasjonale innsatsen mot kriminalitet.

Menneskerettighetskonvensjoner og internasjonale domstoler gir borgeren (også den kriminelle eller den straffeforfulgte) beskyttelse gjennom de mange individorienterte rettssikkerhetsgarantier og menneskerettigheter internasjonal rett er bygd opp rundt. Økende rettighetsfesting og rettighetsorientering på det internasjonale plan er krevende, ikke minst for de juridiske regimer nasjonalt, både når det gjelder domstoler, advokater og strafferettssystemet som sådan. Utviklingen av den internasjonale strafferett gir omfattende og krevende rettsprosesser og individuelle rettssikkerhetsgarantier som de ressurssterke kriminelle nettverk og den organiserte kriminaliteten også er i sin fulle rett til å dra nytte av. Den internasjonale rettsordens beskyttelsesregimer for den enkelte kan – paradoksalt nok - bli et skjulested, fristed eller en medvirkende årsak til at kriminelle unndrar seg straffefølgning.

## 1.6.2 Samfunnets dilemma

Forsøk på å sette opp regnestykker for kriminalitetens kostnader for verdenssamfunnet ved ulovlige finanstransaksjoner, illegal våpenhandel, narkotikahandel og andre internasjonalt forgrenede kriminalitetsformer er blitt gjort, og gjøres stadig. Både gjennom FN-baserte undersøkelser og gjennom EU-systemet publiseres stadig rapporter som angriper problemstillingen rundt samfunnsmessige kostnader ved kriminaliteten på ulike måter. Det kan gjelde alt fra skadevirkninger og konsekvenser av korrupsjon, menneskehandel og vold til samfunnets tap ved svindel/underslag mht tilskuddsordninger i ulike omsetningsledd mellom landene. At internasjonal kriminalitet har omfattende skadevirkninger og tapper de legale og sunne økonomier og demokratier både for krefter og ressurser, hersker det liten tvil om.

Et av de vanskelige dilemmaene man står overfor, både i internasjonal og nasjonal kriminalitetsbekjempelse, er derfor de valg demokratiene må foreta mellom streng myndighetskontroll og *en viss* inngripen i personvernrettigheter, opp mot åpenhet og optimal beskyttelse og ivaretagelse av individets rettigheter.

### A safer community: Internal security program

Finland har iverksatt planer for at det innen 2015 skal være det sikreste land i Europa. I begrunnelsen for programmet er det nevnt følgende anslag for kostnader ved kriminalitet:

|                   |  |
|-------------------|--|
| Voldskriminalitet | 150 millioner euro i direkte kostnader<br>180-330 millioner euro i indirekte kostnader |
| Vold mot kvinner  | 49,8 millioner euro i direkte kostnader<br>60-111 millioner euro i indirekte kostnader |
| Finanskrim        | 3-5 milliarder euro  |
| Fritidsulykker    | 2,5-4 milliarder euro  |
| Fallskader        | 420 millioner euro   |
| Branner           | 210 millioner euro i tingskader<br>25 millioner i tapte forretninger                   |
| Trafikkulykker    | 760 millioner euro   |

Her nevnes trafikkontroll som et eksempel på et kostnadseffektivt tiltak for å øke sikkerheten i samfunnet. Besparelsene er beregnet til i størrelsesorden 5 til 9 ganger kostnadene ved kontrollene. Tar man hensyn til den forventede bøteinngangen fra kontrollene, er det mulig å øke sikkerheten uten at de offentlige utgiftene øker.

Finske innenriksministeriet, Ministry of the Interior, [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)

## 1.7 Ulike kriminalitetsformer

### 1.7.1 *Finanskriminalitet*

En del ikke-samarbeidende jurisdiksjoner og ugjennomsiktige trust- og selskapsstrukturer muliggjør hvitvasking og effektiv skjuling av ulovlig ervervede formuer. En rekke selskap unndrar seg fellesskapets forpliktelser både finansielt og på annen måte. Pengestrømmen utenom den legale og kontrollerte sirkulasjon er stor, en situasjon som påfører samfunnet store kostnader både i form av finansielle tap i legal økonomi, og for det enkelte lands stabilitet og demokratiske utvikling.

En ekstra kostnad internasjonalt er at denne form for kriminalitet ofte har forgreininger til fattige og konfliktrammede land som i tillegg sliter med en rekke sosiale og rettslige demokratiproblemer. Den massive og organiserte finans/korrupsjonskriminaliteten har store samfunnsøkonomiske og samfunnspolitiske skadevirkninger, ikke minst for de sårbare og mindre robuste samfunnssystemene.

I en rekke land identifiseres, utredes og konstateres finanskriminalitetens betydelige skadevirkninger, både på selve samfunnssystemet og på den nasjonale - og indirekte på den private - fordelingsøkonomien. I tillegg kommer de skadevirkningene som følger av folks eventuelle svekkede tiltro til statens evne til å bekjempe den alvorlige internasjonale kriminaliteten.

Som del av finanskriminaliteten kan nevnes korrupsjon, skatteunndragelser og hvitvasking. Trenden er åpenbart internasjonal, og Norge vil ikke kunne unngå å bli påvirket. Det frie marked og den frie etableringsrett gir større muligheter for kriminalitet i de store uoversiktlige finansmarkeder. Det er viktig å være oppmerksomme på dette utviklingstrekk i forbindelse med norsk næringslivs internasjonale ekspansjon.

#### *Prostitusjon/trafficking*

I Europa er virksomhet knyttet til prostitusjon og trafficking allerede et omfattende problem og det er åpenbart fare for økt virksomhet i Norge. Disse former for kriminalitet er alvorlige og ofrene utnyttes grovt.

#### *Smugling*

Smugling skjer i alle former og mellom de fleste land. Mest utbredt er smugling av narkotika, alkohol, sigaretter, våpen, kjøretøy og mennesker. Når det gjelder omfanget av menneskesmugling vil utviklingen være avhengig av det internasjonale konfliktnivået og immigrasjonspresset på de rike nasjonene fra de fattige.

#### *Dokumentfalsk, piratkopiering av åndsverk og forfalskninger*

Dokumentfalsk, piratkopiering av åndsverk og forfalskninger er en type kriminalitet som, i tråd med den raske teknologiske utvikling, ser ut til å representere en stigende trussel.

#### *Spillevirksomhet*

Internasjonalt ses en trend med bl.a. etableringer av kasinoer og nettbaserte pengespill og bedragerivirksomhet over nettet. Selv om deler av denne virksomheten er lovlig, har den ofte tilknytninger til grupper av organiserte kriminelle.

### *Miljøkriminalitet*

Man regner med at illegal handel med en del kjemiske stoffer vil øke. Handel over landegrensene med spesialavfall og utryddingstruede dyr synes også å være et økende problem.

### *Narkotika*

Produksjonen av narkotika internasjonalt er på vei opp igjen (en antagelse relatert til kontrollen). En ser blant annet en oppsving i produksjon og bruk av syntetiske stoffer (amfetamin og Ecstasy).

### *Trusler og vold*

Flere av de kriminelle nettverkene har et stort voldspotensial. Internasjonalt fremheves for eksempel faren ved den økte rekrutteringen til kriminelle MC-miljøer.

### *Terror og organisert kriminalitet*

Faren er stor for at den organiserte kriminaliteten samarbeider og infiltreres mer og mer med de internasjonale terrororganisasjonene. Kriminalitetsformer som våpensmugling, ulovlige pengetransaksjoner, narkotika o.a. brukes gjerne som finansieringskilder og annen støtte for terrorvirksomhet.

## **1.8 Noen utvalgte kriminalitetsformer og deres kostnader**

Kostnadene ved kriminaliteten varierer mellom de ulike lovbruddskategorier. Grov vold eller et omfattende skattesvik forulemper, skader eller koster samfunn og individ (normalt) mer enn f.eks. et naskeri. I dette avsnittet gjennomgås kortfattet og summarisk noen kriminalitetsformer sett i et kostnadsperspektiv.

### *Vold og trusler*

Når det gjelder vold og trusler antas det at mørketallene er store; dvs. at andelen antatt, men ikke avdekket og straffeforfulgt, kriminalitet er stor. Fysiske og mentale skader og konsekvenser ved vold og trusler blir i mange sammenhenger registrert, beregnet og forsøkt kompensert ved ulike erstatningsordninger. I prinsippet vil man kunne kartlegge både de direkte kostnader innenfor straffesakssystemet og sidekostnader ved påført skade/belastning for offer og gjerningsmann. Tar man med mørketall vil kostnadene kunne fremstå som omfattende for berørte enkeltpersoner og samfunnet for øvrig.

Selv om det er blitt gjennomført enkelte avgrensede studier, savnes landsdekkende undersøkelser og forskning av tilstrekkelig omfang til å gi en dokumentasjon av utbredelsen av volden og dens skadevirkninger. Med utgangspunkt i levekårsundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå, hvor et representativt utvalg av befolkningen i Norge hvert fjerde år blir spurt om de har vært utsatt for vold eller trussel om vold, er det grunn til å anta at problemet er omfattende. Undersøkelsene viser at det i hele perioden fra 1987 til 2001 var rundt 5 prosent av den voksne befolkningen som oppga at de hadde vært offer for vold eller trusler om vold i løpet av det siste året. Dette tilsier at ca 180 000 personer opplever denne typen overgrep hvert eneste år (Stene 2004).

### *Rusrelatert kriminalitet*

Bruk av rusmidler er regulert og delvis kriminalisert. I 2004 ble ca 37 000 lovbrudd mot narkotikalovgivningen anmeldt til politiet, over tre ganger så mange som i 1993 (SSB 2005). I tillegg er rus en medvirkende eller tilknyttet faktor i forhold til andre former for kriminalitet. Sammenhengen mellom rus og andre kriminalitetsformer er dokumentert i en rekke undersøkelser. Den kommer blant annet til syne i den landsomfattende levekårsundersøkelsen blant innsatte i norske fengsler, som finner at 60 prosent av de innsatte i norske fengsler oppgir å ha et narkotikaproblem (Friestad og Hansen 2004). I Levekårsundersøkelsen 2001 rapporterer ofrene at gjerningspersonen virket påvirket av rusmidler i 60 prosent av alle voldstiltfeller (Stene 2004).

Ser en bort fra omsetning av rusmidler som del av en økonomisk verdikjede med inntektsgivende avgifter, vil eksempelvis en endret prispolitikk ha konsekvenser for alkoholforbruket i Norge. Det er imidlertid uenighet om hvilke og hvor store konsekvenser. Men man er ikke i tvil om at for eksempel vesentlig lavere priser på alkohol her i landet vil medføre at folk drikker mer. Gitt et høyere forbruk vil trolig antallet fylleskader, alkoholrelaterte ulykker og voldshandlinger øke.

Et økende rusproblem i samfunnet medfører økte omkostninger for justissektoren som håndhever og sanksjoner lovgivningen, men også for blant annet helse- og sosialsektoren som følger opp misbrukernes situasjon. Dette gir både mellommenneskelige, kapasitetsmessige og budsjettmessige omkostninger for samfunnet.

### *Økonomisk kriminalitet*

Når det gjelder økonomisk kriminalitet er det grunn til å tro at antall saker som anmeldes til politiet kun utgjør en liten del av den faktiske kriminaliteten eller av lovbruddene, dvs. at *vi antar* at det også her finnes store mørketall. Bedrageri, konkursrelaterte lovbrudd, annen arbeidslivsrelatert kriminalitet og brudd på skatte- og avgiftslovgivningen er de lovbrudd som dominerer tallmessig. Disse formene for lovbrudd er stort sett ganske "tradisjonelle" og gir ikke det bildet av avanserte og komplekse lovbrudd som media ofte presenterer.

Innenfor skatt- og avgiftskriminalitet finnes et rimelig godt grunnlag for å identifisere hvor kriminaliteten begås og av hvem. For å oppnå gevinster i form av tilbakeføring av verdier til fellesskapet eller prevensjonsvirkning, må de tiltakene som settes inn være målrettede, og bygge på en form for kost- og nyttevurderinger.

Beregninger tyder på at totalvolumet av skatteunndragelser i Norge kan ligge på omtrent 4-6 % av BNP. Det verserer imidlertid mange usikre tall, med ulik grad av dokumentasjon og empirisk holdbarhet. Frykten for ikke å kunne dokumentere sine antagelser fører ofte til at diskusjonen om hva man bør gjøre for å minske problemet ikke føres. Slik bør det ikke være. At vi snakker om betydelige pengesummer, det nevnes og spekuleres i tall på over 100 milliarder som blir holdt unna den legale pengestrøm, er ikke usannsynlig. Selv om volumet av skatteunndragelser i Norge sammenlignet med andre land er relativt lavt, så er signalene som gis ved at noen "jukser" og unndrar seg å betale det de skal, skadelige for grunnleggende forestillinger om rett og galt i samfunnet – og samtidig svekkes forestillingen om at ulovlige handlinger får konsekvenser.

Departementet nevner i denne forbindelse Handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet fra 2004 som blant annet har som utgangspunkt å iverksette tiltak (reformer) der gevinsten ved å

forsterke innsatsen antas å være større enn kostnadene ved selve tiltaksgjennomføringen. Fra handlingsplanens forord av finansminister og justisminister siteres:

"Vi tror at de skisserte reformer har en lav kostnad i forhold til de besparelser samfunnet kan oppnå ved å innføre dem. Vi tror at rettsfølelsen vil bli styrket ved å muliggjøre at også sofistisert kriminalitet begått av beslutningstakere i det private og det offentlige blir oppdaget og straffet. "

Når det gjelder hvitvasking er anslagene av omfanget nasjonalt og internasjonalt preget av røffe estimater. Internasjonalt snakker man om milliarder daglig (\$ 300 millioner) bare i USA (UN Crime Prevention and Criminal Justice 1998). Omfanget av den reelle økonomiske kriminaliteten og de faktiske samfunnsmessige skadevirkninger vet en for lite om.

Det vi med stor grad av sikkerhet kan fastslå er at økonomisk kriminalitet er blant de former for kriminalitet hvor myndighetens kontrollinnsats er avgjørende for om saker oppdages og anmeldes. Med økte ressurser til kontroll av økonomisk kriminalitet må en regne med en jevn økning av den registrerte kriminalitet også i årene fremover.

Det er lite forskning nasjonalt og internasjonalt som kan kaste lys over effektene av innsatsen som gjøres mot økonomisk kriminalitet i sin alminnelighet og korrupsjon i sin særdeleshet. Internasjonalt har flere forskere stilt spørsmål om hva (hvilken verdi) som kommer ut av innsatsen på nasjonalt og internasjonalt plan (det vises til del III av rapporten: ØKOKRIMS bidrag om kostnadene ved økonomisk kriminalitet).

#### *Datakriminalitet*

Ulike former for datakriminalitet er i vekst og omfatter alt fra fiktive banktjenester til at varer ikke leveres. Det finnes eksempelvis mange former for tapping av bankkontoer, VISA-kort og lignende. Moderne datateknologi har også gjort spredningen av pornografiske bilder og film av barn mer omfattende. Datainnbrudd (ofte kalt hacking) er også meget utbredt. Det har ved flere anledninger skjedd innbrudd i for eksempel legefiler, hvor den som bryter seg inn har solgt opplysninger om personers helse.

Ellers er tyveri av immaterielle verdier, opphavsrettigheter og selskapsinformasjon blitt en utbredt og alvorlig kriminalitetsform, særlig internasjonalt. Dette skjer ofte ved at ansatte urettmessig tar med seg data i forbindelse med at de skifter jobb. I noen tilfelle kan det skje ved datainnbrudd. Ellers er omfanget av piratkopiering av programvare og lignende meget utbredt.

Utpressing, mobbing og trusler foregår også i økende grad over nettet, men også via SMS-meldinger, hovedsakelig blant yngre. Denne formen for overgrep synes i stor grad å henge sammen med at når offerets ansikt ikke er synlig, blir den etiske avstanden stor.

Når det gjelder den tidligere omtalte finans kriminaliteten, foregår også denne i økende grad over cyberspace. En rekke ulovlige transaksjoner foregår over nettet, fra skatteflukt, hvitvasking og innsidehandel til rene finansielle lovbrudd. Mange av disse formene for lovbrudd er relatert til manglende kontrollmuligheter.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjons mørketallsundersøkelse innen datakriminalitet



for 2001 avdekket et stort antall lovbrudd. Norske virksomheter ble ifølge undersøkelsen utsatt for 7 500 datainnbrudd, 500 000 forsøk på datainnbrudd og ni millioner virusangrep i 2001. Av dette ble ett av hundre gjennomførte datainnbrudd og *ett av ti tusen* av forsøkene meldt til politiet.

Hva denne kriminelle utviklingen knyttet til internett betyr for kostnadssiden, er selvfølgelig vanskelig å fastslå. Sikkert er det at myndighetenes kontrollressurser og ressurser til å inneha tilstrekkelig teknologisk kapasitet, vil måtte være store. I tillegg kommer utgifter som ofrene (blant annet bedriftene) vil få i form av sikkerhetstiltak o.a. dersom de ønsker å verne seg mot datakriminaliteten.

### *Miljøkriminalitet*

Miljøkriminalitet kan inndeles i kriminalitet som rammer det ytre eller indre miljø. Med det ytre miljø sikter man i hovedsak til natur-, fauna-, forurensings- og kulturminnekriminalitet. Det utgjør et meget bredt spekter av *skadelige* handlinger som i større eller mindre grad truer grunnleggende verdier og i ytterste konsekvens vår felles fremtid. Arbeidsmiljøkriminalitet rammer det indre miljø, arbeidstakeres helse og liv. Mange former for miljøkriminalitet er lokale, men de kan ofte være grensekryssende (det vises til del III av rapporten: ØKOKRIMS bidrag om kostnadene ved økonomisk kriminalitet).

### **Crime reduction program: Home office UK**

homeoffice.gov.uk og crimereduction.gov.uk

Innenriksdepartementet (Home Office) i England har de senere årene gjennomført et større program med sikte på å få ned kriminaliteten. På hjemmesidene vil man finne mye informasjon som direkte og indirekte berører temaet kostnadene ved kriminalitet.

#### **The Economic and Social Costs of Crime**

Home Office Research Study 21, Development and Statistics Directorate

I rapporten begrunnes arbeidet blant annet med behovet for å få frem bedre beslutningsgrunnlag for å prioritere tilgjengelige ressurser beste mulig. I rapporten tar man det standpunkt at urettmessige overføringer skal regnes som kostnader ved kriminalitet, slik Justisdepartementet også har valgt å gjøre. Det fremheves at arbeidet er et første steg i retning av å utarbeide gode estimater over kostnadene ved ulike kriminalitetsformer.

Rapporten tar for seg kriminalitet som politiet er pålagt å rapportere til Home Office. Blant de estimatene som fremkommer er:

|           |                            |
|-----------|----------------------------|
| Drap      | 1 million pund pr tilfelle |
| Vold      | 19.000 pund pr tilfelle    |
| Ran       | 5.000 pund pr tilfelle     |
| Biltyveri | 4.700 pund pr tilfelle     |

Rapporten fremhever betydningen av å verdsette de ulike formene for kriminalitet når man skal se på den relative belastningen de medfører. For eksempel utgjør antall tilfeller av vold (violence) 5 % av kriminaliteten, men hvis man ser på kostnadene fra voldskriminalitet, utgjør det 53 % av kriminaliteten. Tilsvarende er antall tyveri av eller fra bil 20 % av all kriminalitet, mens ser man på verdien av denne kriminaliteten utgjør det 10 %. Etter departementets oppfatning, viser dette hvor viktig det er å finne en felles referanseramme for å sammenlikne belastninger fra kriminalitet.

Noen typer kriminalitet viser nedgang, andre oppgang. Noen former for kriminalitet fører med seg store tap og omkostninger, andre skader og belaster mindre. Endring i kriminalitetsbildet

kan også gi store utslag på kostnadssiden, både for samfunn og individ. La oss bruke et eksempel:

Jevnt over har en sett en markert nedgang i boliginnbrudd de siste årene. Parallelt kan man spekulere i om ikke denne nedgangen har ført til økning av en annen og urovekkende kriminalitetsform som ran. Ran fra, og vold/trusler mot, person på offentlig sted vil i de fleste tilfeller oppleves som mer dramatisk og virke mer belastende (ha større kostnader) for offeret og de berørte ellers, enn tradisjonelle innbrudd fra bolig eller hytte (også grovt tyveri) når det ikke er folk til stede.

Hvis antagelsen er riktig, at en dreining til mer belastende lovbrudd mot person *kan* være en mulig konsekvens av at vi sikrer våre eiendeler bedre, står samfunnet overfor nye utfordringer. Konsekvensene av, og de samlede kostnader, ved våre effektive beskyttelsestiltak kan med andre ord føre til andre og mer omkostningsfulle konsekvenser og skader for samfunn og individ.

En mulig konsekvens for kostnadsvurderingen av at vi bruker mer penger på å sikre egne eiendeler, gjelder for lovbruddets inntektside. Noen hevder at man bør ta med i kostnadsvurderingen hva lovbruddene forårsaker av ny sysselsetting og omsetning i for eksempel vaktseleksbransjen. Denne inntekts/utgifts-tilnærmingen til problemet har departementet av flere grunner ikke funnet riktig å forfølge.

## **1.9 Kostnader i justissektoren og utenfor**

De samfunnsmessige kostnadene ved kriminaliteten kan identifiseres både innenfor og utenfor justissektoren. Konsekvensene av vold og vinning belaster blant annet helse- og sosialsektoren, i tillegg til de merkostnadene som påløper for oss alle gjennom forsikringsordningene (premier mv.). Underslag og skattesvik belaster skattemyndighetene og hele arbeidslivssektoren, og barn og ungdom i kriminell faresone belaster Barne- og familiedepartementet, utdanningssektoren og barnevernet. Rapporten gjør ikke noe forsøk på å gå igjennom kostnadene som påføres institusjoner eller virksomheter utenfor justissektoren. Begrunnelsen for denne avgrensning vil man finne blant annet i kap. 1.16 flg. Heller ikke når det gjelder justissektoren vil man finne noe systematisk og tallfestet kostnadsregnskap. Dette standpunkt følger av den metodikk og tilnærming vi har valgt for denne rapporten sin del.

### *1.9.1 Eksempel: Samfunnsmessige kostnader ved vold i nære relasjoner*

Justissektoren står i en særstilling når det gjelder det alt vesentlige av det vi omtaler som direkte institusjonelle og prosessuelle kostnader knyttet til kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbekjempelse. Svært mye av ressursbruken innen justissektoren er kostnadskrevende tiltak. *Virkningene* av tiltakene er ment å redusere kriminaliteten og dermed også redusere de kostnadene som følger av den.

## **Familievold koster samfunnet minst 20 milliarder**

"Du trenger ikke være blå russ for å se at det lønner seg å investere noen millioner i året for å redusere de betydelige samfunnskostnadene forbundet med familievold.. "

Regningen inneholder utgifter til medisinsk behandling, terapi og psykologisk oppfølging, krisesenter, omplassering av ofre, barnevern, politi, påtalemyndigheter, bistandsadvokat, domstolsbehandling, fengsel, trygd og sosialstønning og tapte skatteinntekter ved sykdom og uførhet.

VG 7. juni 2004

For å illustrere hvilke kostnadsvurderinger som departementet anser kan være interessante og relevante, tar vi fram et eksempel fra en kjent og alvorlig kriminalitetsform: Trusler og vold i parforhold og nære relasjoner.

Trusler og vold er et dypt alvorlig samfunnsproblem som tærer på individets trygghetsopplevelse og som kan redusere livskvaliteten til et menneske betraktelig. Fra en slik generell konstatering av en merkbar og alvorlig kostnad for individ og samfunn, til å verdsette dette i tap/skade og kvantifiserte sammenlignbare termer, er det imidlertid et stort og vanskelig sprang.

I NOU 2003 nr 31: "Retten til et liv uten vold" er et helt kapittel viet til behandlingen av "voldens samfunnsmessige kostnader". Utvalgets utgangspunkt for "kostnadsvurderingen" er menns vold mot kvinner og barn i nære relasjoner. Utvalget konstaterer og dokumenterer at denne volden er et alvorlig samfunnsproblem, og at det er store mangler i kunnskapen om omfanget av, og kostnadene forbundet med, vold mot kvinner i nære relasjoner i Norge. Derfor fant de det nødvendig å gjennomføre en nasjonal representativ undersøkelse for å kartlegge omfanget av vold mot kvinner i nære relasjoner.

### ***Hvordan kartlegge omfanget av denne voldskriminaliteten?***

Når det gjaldt å frembringe nødvendig kunnskap om omfanget av denne type vold, støttet man seg til to hovedkilder. Den første var ulike registre, først og fremst politiets straffesaksregister, med oversikt over alle anmeldte voldssaker, men også de registreringene som foretas ved landets krisesentre og ved familievernkantorene. Den andre hovedkilden var ulike intervjuundersøkelser der en spurte representative utvalg av befolkningen om de har vært utsatt for vold i løpet av en avgrenset periode.

Ytterligere kartlegging av omfanget av vold ble gjort ved bruk av statistikk fra landets 50 krisesentre. Her registreres alle henvendelser, enten de er i form av krisetelefoner, dagsbesøk eller overnattinger. Fra og med 2000 har landets 64 familievernkantorer årlig innrapportert til Barne- og familiedepartementet hvilke tema som har vært fremme i kontakten med kantorenes brukere. Blant de temaene som registreres er vold i parforhold, vold mot barn og vold i relasjon til andre.

Utvalget refererer også fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse som for 2001 oppga at 5 prosent av den norske befolkningen over 16 år, litt flere kvinner enn menn, hadde vært

utsatt for vold eller trusler. Det skulle tilsi at ca. 180 000 personer hadde vært utsatt for minst én slik hendelse dette året.

Utvalget mener at opplysninger fra ulike registre og selvrapporteringsundersøkelser gir grunn til å tro at i alle fall 20 000 norske kvinner hvert år blir utsatt for vold eller trusler fra sin nåværende eller tidligere samlivspartner som er så alvorlige at "de blir redde".

Ut fra dette tallgrunnlag av omfanget, konstaterer utvalget at "vold mot kvinner i nære relasjoner er et betydelig samfunnsproblem". Eksakt hvor omfattende dette samfunnsproblemet er kan selvsagt ikke anslås.

### ***Samfunnsmessige kostnader***

Utvalget konstaterer videre at menns vold mot kvinner er et komplekst samfunnsproblem som hvert år fører med seg "*tap og kostnader i form av skader, nedsatt livskvalitet og i verste fall dødsfall.*"

Formålet med å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til vold mot kvinner er flere, sier utvalget. For det første er det en måte å få synliggjort virkningene av volden. Hvor mye koster vold mot kvinner samfunnet? Bevisstgjøring om voldens samfunnsøkonomiske kostnader kan gi større forståelse for voldens alvor. Økonomiske beregninger av kostnader er viktige premisser for politiske prioriteringer.

Kunnskap om voldens samfunnsøkonomiske kostnader vil etter utvalgets mening gi politikere og andre beslutningstakere et bedre grunnlag for sine disponeringer. Områder hvor det *ikke* foreligger beregninger av slike kostnader kan lett bli usynliggjort eller nedprioritert.

Et annet formål er ifølge utvalget å undersøke kostnader forbundet med varige mén som følge av vold. Varige mén påvirker voldsopfrenes livssituasjon og kan over tid medføre betydelige kostnader. Liknende undersøkelser og beregninger er blitt gjort for kostnadene forbundet med skader etter trafikkulykker (Velferdstap ved trafikkulykker, Rapport 0092/1991, Transportøkonomisk Institutt). Beregning av slike kostnader kan gi incitament til å iverksette blant annet forebyggende tiltak.

Et siste viktig formål med å beregne de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med vold mot kvinner er etter utvalgets oppfatning å oppnå en mer målrettet og treffsikker ressursbruk fra det offentlige. Bevisstgjøring knyttet til hvor kostnader kanaliseres bidrar til å avdekke heldige eller mindre heldige prioriteringer og reduserer risikoen for utilsiktede konsekvenser.

Utvalget understreker at *kostnadene* av menns vold mot kvinner omfatter så mange områder at det ikke lar seg gjøre å foreta kostnadsberegninger på detaljnivå. Derfor er gjennomsnitt og andel av totalkostnad nyttige beregningsverktøy. Utvalget refererer i denne sammenheng til en finsk undersøkelse som har tatt utgangspunkt i gjennomsnittskostnad ved en type behandling/saksbehandling.

Utvalget refererer videre til undersøkelser fra England og Canada. Disse bruker gjennomsnitt i sine utregninger, men bruker andel av totalkostnad i de tilfeller gjennomsnitt ikke foreligger. Her multipliseres instansens totale kostnader med statistiske tall på hvor stor andel av instansens virksomhet som relateres til vold mot kvinner.

Kostnadene varierer betydelig i de tre refererte undersøkelsene. Dette har delvis sin forklaring i ulike beregningsmetoder og delvis i at omfangstallene som er lagt til grunn i de tre undersøkelsene er forskjellige. Dersom man overfører de finske estimatene (som er de laveste) til norske forhold, innebærer det at vold mot kvinner i nære relasjoner hvert år koster ca 1 milliard norske kroner (basert på en folkemengde på 4 552 200 per 1. januar 2003).

### ***Kostnader***

Nedenfor gjengis en oversikt fra NOUen over hvilke kostnader som bør være med i en beregning av kostnadene av menns vold mot kvinner og barn i Norge. Disse deles inn i to grupper som kan være hensiktsmessige; målbare og ikke-målbare kostnader. Begge kostnadstypene kan være både synlige og skjulte for det offentlige. Eksempler på synlige kostnader av vold mot kvinner er kostnader ved hjelp på krisesentre, kostnader ved politianmeldelse, kostnader ved å sette en voldsutøver i fengsel osv.

Eksempler på mer indirekte kostnader er kostnader ved lege-eller tannlegebehandling hvor pasienten ikke oppgir at hun har vært utsatt for vold.

Nedenfor følger en presentasjon av forslag til oppdeling av kostnader i de to kategoriene målbare og ikke-målbare. Med utgangspunkt i de forskjellige landenes rapporter av kostnadsestimering, er det følgende en skisse til noen relevante størrelser som etter utvalgets mening bør inkluderes i en undersøkelse om samfunnsøkonomiske kostnader i Norge.

### ***Målbare kostnader***

Målbare kostnader er kostnader ved en type virksomhet eller behandling som det kan settes markedsverdi på:

- Utgifter til krisesentre
- Medisinsk behandling
- Utgifter ved fengsling av voldsutøver
- Domstolsutgifter ved rettssak
- Omplussing til annen bolig/hjem
- Omplussing av barn (barnehjem, fosterhjem)
- Familieterapi – Terapi
- Tapte skatteinntekter
- Tapt lønnsvervelse ved langtidsskade (ikke rett til sykepenger etter 1 år)
- Sykepenger, attføring eller uførepensjon
- Kostnad ved opplæring
- Frivillig virksomhet og ikke-offentlig virksomhet

De *ikke-målbare* kostnadene er etter utvalgets mening en viktig del av kostnadene forbundet med vold mot kvinner. Det er derfor viktig at de ikke-målbare kostnadene inkluderes i en studie av kostnadene forbundet med vold mot kvinner. Følgende ikke-målbare kostnader bør etter utvalgets mening inkluderes i en eventuell norsk studie:

- Tapt livskvalitet (både for offer, overgriper og barn)
- Tapt human-kapital (offer, overgriper og barn)
- Tapte utdanningsmuligheter (offer, overgriper og barn)

Med human-kapital mener utvalget "menneskers kunnskaper som bidrar til produktiv aktivitet". Dette er kunnskaper som tilegnes gjennom utdanning og opplæring. Ved hjelp av human-kapitalen kan det, som en konsekvens av at kvinner som er blitt utsatt for vold blir

sykemeldt, eller i noen tilfeller dør som følge av volden de er blitt utsatt for, estimeres potensielle produksjonstap. At kvinnene ikke får bidratt med produksjon i samfunnet og brukt den human-kapitalen de har opparbeidet seg i løpet av livet, blir altså et tap for samfunnet som helhet.

Tilsvarende gjelder, slik utvalget ser det, for voldsutøveren som havner i fengsel. Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på hvilke beregningsmåter som vil være aktuelle for å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene ved vold mot kvinner i nære relasjoner. Her nevnes kun kort at både gjennomsnitt og andel av totalkostnader kan være aktuelle beregningsmåter for de målbare kostnadene, mens bruk av kost/nytte-analyser kan være aktuelle for å beregne de ikke-målbare kostnadene.

### **Konklusjon:**

**Departementet vurderer den refererte undersøkelsen (vold i nære relasjoner) som er foretatt av utvalget som en relevant og interessant tilnærming i vurderingen av de samfunnsmessige og de individuelle kostnadene ved *denne* type kriminalitet. Den avdekker og påpeker belastninger som både politikere og involverte institusjoner kan ha god nytte av i sitt arbeid, ikke minst når kriminalitetsforebyggende tiltak skal prioriteres og evalueres. Undersøkelsen har imidlertid vanskelige metodiske sider som må vurderes nærmere. Departementet vil imidlertid, som en del av oppfølgingen av denne rapporten, ta med de funn og de vurderinger utvalget har gjort når eventuelle oppfølgingsundersøkelser planlegges i samarbeid med aktuelle fagmiljøer.**

### **1.10 Straffesakskjeden: Kostnader, effektivitet, virkninger og nytteverdi**

Avsnittet tar for seg straffesaksrelaterte utgifter (institusjonelle og prosessuelle) som har vist en jevn stigning de seneste årene. Kostnadsøkningen anses av de fleste som nødvendig med bakgrunn i økt saksvolum, ønsket om høyere kvalitet i straffesakspleien, bedre rettssikkerhet, bedre rehabilitering og bedre forebygging av kriminalitet. Den økte innsatsen (ressursbruken) blir også begrunnet med ønsket om å få systemet mer effektivt, i betydningen raskt og rasjonelt. Resonnementet er slik: Med en viss økt investering i personer og utstyr skapes det et bedre grunnlag for økt effektivitet. Resonnementet bygger videre på en antagelse om at effektivitet (i betydningen raskere straffegjennomføring) øker de individual- og allmennpreventive virkningene av straff. Operasjonalisert snakker vi imidlertid om mer politi, flere dommere og fengselstjenestemenn, bedre utstyr, klarere regler og rutiner som sikrer raskere behandling av kriminelle innenfor straffesakskjeden.

De fleste er opptatt av effektivitet, både i betydningen *kostnadseffektivt* og *formålseffektivt*. I et kostnadseffektivt eller budsjettmessig prioriteringsperspektiv vil det være naturlig å mene at de direkte institusjonelle og prosessuelle kostnadene ved en straffesak, en rettsak eller av et fengselsopphold for den saks skyld, bør være "så lave som mulig", og at det må komme resultater (i form av større produksjon med samme ressursinnsats) ut av den totale ressursbruken.

Slike utsagn har et begrenset perspektiv. De er likevel forståelige og ofte brukt i den offentlige debatt, i kampen om ressurser. De er imidlertid vanskelig å forholde seg til når man skal etterprøve om man får "mer for pengene". Heller ikke utsagn om at straffesakene tar for

lang tid, at advokatsalærene er for høye eller at politiets innsats er lite ressursoptimal, er særlig veiledende for en analyse av kostnader og effekter.

Imidlertid, er det langt på vei slike lite konkrete "måleparametre" eller referanser politikere og beslutningstakere i stor grad må forholde seg til, og ta som utgangspunkt for forbedring og fordeling av ressurser. En av grunnene er kort og godt at "straffesakseffektivitet" skal måles opp mot "rettssikkerhet", et begrep som alle har meninger om innholdet i og konsekvensene av.

I debatten mellom aktørene i straffesakskjeden er det relativt bred enighet om at noe ennå kan gjøres for å dempe *kostnadsutviklingen* og *effektivisere* straffesaksavviklingen, uten at rettssikkerheten *reduseres*. Rettssikkerhetsbegrepet er et mye brukt begrep, både som begrunnelse for å øke kvaliteten og "omstendeligheten" i prosessen, men også for øke tempoet i straffesaksavviklingen. At rettssikkerheten koster mye eller har en høy pris som må betales, er alle enige om. Hva som er optimal rettssikkerhet og hvor mye systemet eventuelt skal være villige til å betale for maksimal rettssikkerhet, er et annet og vanskeligere spørsmål å besvare.

I debatten om de stigende kostnader i straffe- og sivilprosessen berøres ikke minst advokatenes bidrag til kostnadsforløpet. Mange hevder at det forekommer *en klar oppsvulming og vidløftiggjøring av straffesaker*. Gitt en slik oppsvulming, representerer utviklingen både et effektivitetsproblem og et kostnadsproblem. Det hevdes av flere blant annet at det føres *unødvendig* mange vitner, og mange vitner eksamineres om *unødvendige temaer*, og at advokater bruker (for) mye tid på å prosedere på *likt og ulikt*. Uansett årsak er det grunn til å se alvorlig på kostnadsutviklingen og saksavviklingstempoet i strafferettspleien. Departementet arbeider systematisk for å finne gode tiltak også for å bedre samspillet mellom aktørene i straffesakskjeden. Hovedhensynene ved en slik gjennomgang er både mer *kostnadseffektive* og mer *formåls effektive* prosesser og tiltak. Et mer rasjonelt system skal imidlertid ikke gå ut over rettssikkerheten.

Dersom innsatsen og ressursene til kriminalitetsbekjempende tiltak fører til en *utilsiktet kostnadsutvikling* er det uheldig på mange måter, ikke minst i debatten om fordeling av begrensede ressurser. En utilsiktet kostnadsutvikling kan bety at tiltaket er mer personalintensivt eller at det utløser og binder opp større utgifter enn antatt, samtidig som effekten er vanskelig å konstatere. Et annet problem med en utilsiktet kostnadsutvikling er at tiltaket fester seg, og dermed vanskelig lar seg endre, eller redusere, hva angår innsatsfaktorer i tiltaket. Hvis man i tillegg får problemer med å påvise tiltenkt kriminalpolitisk effekt, vil tiltaket totalt sett utgjøre et *kostnadsproblem*.

At tiltaket og investeringene er kostnadsdrivende, gis i enkelte sammenhenger en ufortjent negativ valør. Det kan synes som om alle tiltak per definisjon ikke skal medføre *økte utgifter*. Det kan imidlertid være mange grunner til at utgiftene stiger. Det kan være forventet og ønskelig, uten at tiltaket nødvendigvis kan defineres som mindre kostnadseffektivt og formåls effektivt av den grunn.

Tiltak som økt bruk av straffesanksjonering, økt bruk av ubetinget fengsel som straffereaksjon, økt domstolskapasitet til behandling av flere straffesaker, regelverksendringer (for større rettssikkerhet) som gir nye omfattende og ressurskrevende prosesser, slik som

domstolsutgifter, økte advokatutgifter og andre prosessavhengige kostnader, må nødvendigvis ha noen kostnadsmessige følger.

Ved at justissektorens tiltak og effektene av dem er så vidt personalintensive og regelstyrte som de er, vil også kostnadsforløpet ofte bære preg av en stigning. Dette ikke minst fordi det ligger et potensial for kostnadsvekst i effektiv avdekking av kriminalitetens mørketall.

Hvorvidt disse kumulative utgiftene skal være å betrakte som uønskede og uforutsette, eller defineres som en kostnad ved kriminaliteten, er et interessant men vanskelig spørsmål å besvare.

### *1.10.1 Politiet – kostnad, effektivitet og effekter*

Politiet er kanskje det ledd i straffesakskjeden som utløser, produserer og skaper de fleste direkte og indirekte kostnadene. Som utgangspunkt for politiets innsats, kan man si at politibudsjettene i økende grad går med til kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbekjempelse. Hvor direkte ressurstilgangen og budsjettveksten dekker disse definerte og ønskede behov om kriminalitetsbekjempelse, reises det mange spørsmål omkring.

Ofte hevdes det at nye ressurser kun går med til "å dekke alminnelige og løpende driftsutgifter" og dermed ikke gir den tiltenkte kriminalpolitiske effekt mange etterspør. Problemet med at ressurser oppleves å "forsvinne" i ordinær drift (lønn, husleie, IKT-infrastruktur, kompensasjon for mer ferie osv) er imidlertid ikke et særegent fenomen, verken for politiet eller justissektoren som sådan. Hvilken nytte og effekt løpende og økende lønns- og driftsutgifter har eller kaster av seg, er en kjent og komplisert problemstilling i all investeringsanalyse og i det praktiske virksomhetsliv.

De politiske og folkelige krav om et "bedre" politi, og en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse med politiets hjelp, forutsetter imidlertid en mer systematisk tilnærming til effektmåling, evaluering og analyser av tiltakenes skjebne og deres kriminalpolitiske effekter enn vi har utviklet så langt. Tiltakenes virkninger i forhold til de kriminalpolitiske belastninger som oppstår, for borger og individ, er også en viktig del av en slik ønsket analytisk og metodisk tilnærming.

Dramatiske hendelser avgjør ofte hvor mye ressurser som settes av og til hvilket formål de kanaliseres. Inntreffer en terroraksjon, et endret trusselbilde eller et væpnet ran vil det ofte være naturlig og nødvendig at den politiske og budsjettmessige vurdering tar utgangspunkt i disse konkrete inntrufne hendelser, og at ressurser blir tildelt på basis av de slutninger man trekker av den. Hadde hendelsen ikke inntruffet blir det et åpent og interessant spørsmål om man hadde trukket de samme budsjettmessige konsekvenser, basert på en mer langsiktig trusselvurdering av for eksempel væpnet ran.

Mer langsiktige kriminalpolitiske utviklingstrekk og analyser om fremtidige farer og trusler som ikke kan fremvise akutte og dramatiske behov har naturlig nok en lengre vei å gå når det gjelder kanalisering av ressurser. Denne realitet behøver ikke nødvendigvis å bety at ressursene burde vært kanalisert annerledes, les: ikke situasjonsbetinget. Men problemet er kanskje mer knyttet til hva man bør gjøre (analytisk og metodemessig) for at ressurser skal



kanaliseres mer langsiktig, målrettet og nyttig (i betydningen: basert på en mer grunnleggende kostnad/nytte-analyse).

Når det gjelder påpekning av de samfunnsmessige *kostnader* som avdekkes eller fremtrer som åpenbare, ved for eksempel voldskriminalitet eller skattesvik, kan avsløringer av skade og belastning for samfunn og individ også gi et godt utgangspunkt for prioritering, økt ressurstildeling og på en måte få forrang, i forhold til prioritering av annen kriminalitetsbekjempelse.

### ***Finnes det noen målestokk for hva som er godt nok?***

Tallfesting av nivået som er "nødvendig" for politiet eller rettsvesenet for øvrig, er selvsagt umulig å gi. Men, i de budsjettpolitiske debatter omkring "nødvendige ressurser" snakkes det om økning av bevilgningsnivå på milliarder i forhold til det man faktisk bevilger. Antagelsene om hva som er "nødvendig" for å opprettholde "forsvarlig drift" osv. hviler stort sett på det samme usikre grunnlag som beregninger om hva som er kriminalitetens samfunnsmessige kostnader.

Det vil heller ikke være til spesiell god hjelp for prioriteringen av det kriminalitetsbekjempende arbeid om man får konstatert med *noen grad av sikkerhet* at kriminaliteten kostet, for eksempel 100 milliarder kroner, og at dette tallet *sannsynligvis* ville bli lavere hvis politiet eller andre i straffesakskjeden, helse og sosialsektoren fikk 1 milliard for dermed å kunne redusere kostnadene med 10 milliarder.

Det sentrale og viktige vil være at departementer og andre klarer å utvikle en eller annen form for kostnads/nytte-analyse, der man kan se investeringene og budsjettsatsningen mer i sammenheng med de virkningene ressursbruken har på det formål man ønsker å regulere eller forbedre.

### ***Hva om man fikk det "nødvendige"?***

Et interessant spørsmål vil være: Gitt en betydelig og ønsket ressursinnsprøytning til politiet eller andre etater knyttet til straffesakspleien. Hva ville en slik ressursøkning ha ført til?

Svaret vil for det første være avhengig av hvilken politisk holdning man har når det gjelder å vurdere ressurstilførselens virkninger. Hvis man mener flere politifolk på gaten er et kriminalpolitisk godt virkemiddel ut fra forestillinger om at mer synlig politi øker folks trygghetsfølelse og tilbudt servicenivå, er det i og for seg et logisk og selvstendig argument. Mener man at økte ressurser bør brukes til etterforskning, forvaltningsgjøremål og flere dommere, er det også en logisk slutning.

Men generelt sett bør man tilstrebe å sette sine politiske og faglige antagelser om hva som er "nødvendig", mest mulig i kombinasjon med *faktakunnskap om ressursinnsatsens virkninger* på de oppgaver og mål som er satt for politiets eller andre aktørers arbeid.

### ***Effektmålinger***

Økt ressursinnsats til "nødvendig styrking" forutsetter blant annet at man *vet noe om effektene* av de midler man ønsker å tilgodese en etat/sector med.

Likeledes bør man forutsette kunnskap om og evne til å vurdere hva "tiltenkt effekt" av et tiltak (en ressursøkning) egentlig kan føre til av utilsiktede konsekvenser, for eksempel mer

eller mindre (registrert) kriminalitet. At kriminaliteten går ned kan bety reell nedgang, selv om de synbare og statistiske målinger av ressurstilveksten trolig ville medført at den *registrerte* kriminaliteten på kort sikt *ville stige på grunn av politiet økte innsats – grunnet mer ressurser*. Denne kortsiktige virkningen på tempo, saksavvikling, oppklaring, tilstedeværelshyppighet osv. er i seg selv et ønsket delresultat, men likevel *kun et virkemiddel* på vei mot det klare felles, om enn mer langsiktige, politiske mål:

### **Å redusere kriminaliteten og endre folks atferd i tråd med lovgivningens innhold og intensjon.**

Forholdet mellom langsiktige og kortsiktige virkninger er av stor betydning når ressurser skal tildeles og prioriteres. Når det investeres i økte personalressurser, mer effektivt utstyr og operativ fleksibilitet for å øke innsatsen innenfor forebygging og bekjempelse, må man ta høyde for å vurdere virkningene både i et langsiktig og kortsiktig perspektiv. Et viktig mål er å avdekke – og straffeforfølge – mer av den skjulte kriminaliteten. Selv om dette skulle vises gjennom økt kriminalitet i kriminalstatistikken, må man benytte et mer bredspektret analyseverktøy enn statistikk alene for å forklare og begrunne ressursinnsatsens effekter.

Nytteverdien av den økte innsatsen vil kunne måles på lang sikt når det gjelder effekten av forebygging – og på kort sikt gjennom registrering av flere straffesaker gjennom rettssystemet. Med et større volum på den registrerte og iretteførte kriminaliteten vil man også kunne forvente større oppdagelsesrisiko, og dermed en effekt i form av *endret atferd hos den kriminelle*, til det bedre - i retning av at faktisk opplevd trussel fra myndighetene om avdekking og straffeforfølgning vil virke avskrekkende.

Selve oppgavevolumet for straffesaksaktørene kanaliseres inn i straffesakssystemet gjennom et på mange måter nærmest uttømmelig materiale ut fra antakelser om store mørketall for kriminalitet. Den mer langsiktige virkning av ressursanvendelsen vil imidlertid kunne være redusert reell kriminalitet ved at mer effektiv oppklaring av det som tidligere var mørketallskriminalitet øker terskelen for potensielle lovbrudd (altså både en individualpreventiv og en generalpreventiv effekt).

Holder vi fast ved å bruke politiet som utgangspunkt for disse effekt-resonnementene, vil ressurstilførsler også være begrunnet med at flere årsverk (politi) bidrar til et mer aktivt og nært politi som gjennom tilstedeværelse og tjenesteyting øker tryggheten for folk flest og bidrar til å minske kriminaliteten. Denne slutning forutsetter imidlertid at man kan etterprøve hva årsverkene rent faktisk går til og medfører.

Slike tiltenkte effekter av *forebyggende arbeid* vil åpenbart kunne dokumenteres i større eller mindre grad. Det viser flere undersøkelser. Men fra sannsynliggjøring og påvisning av enkelte gode resultat til å måle effektene mer bredt, det være seg på kriminell atferd i sin alminnelighet, eller som en funksjon av de samfunnsmessige og individuelle kostnadene/skadevirkningene, er ingen lett oppgave. Det er imidlertid en politisk oppgave å foreta prioriteringsvalg, og begrunne dem med mest mulig fakta, analyse og dokumentasjon.

Vanskeligheten i selve *effektmålingsmetodikken* må ikke være til hinder for en enda mer aktiv og systematisk innsats enn i dag – å finne bedre mål og indikatorer for effekten av kriminalitetsbekjempende og kriminalitetsforebyggende tiltak.

*Eksempel:*

En helt sentral forutsetning for å etterprøve om tiltakene som iverksettes går til den spesifikke kriminalitetsbekjempelse, for eksempel av organisert kriminalitet, vil være avhengig av mange faktorer. Det er i den sammenheng viktig å få identifisert og kartlagt:

- *hva den organiserte kriminaliteten er,*
- *hvordan og hvor den opptrer*
- *hvem som slutter seg til den og*
- *hvilke belastninger og skader den faktisk påfører individ og samfunn.*

Mangler en analyse eller faktagrunnlag for å besvare disse og andre relevante spørsmål for effektmåling, svekkes også til en viss grad forutsetningen for å kanalisere og prioritere innenfor ulike kriminalpolitiske områder.

(Det vises til del III av rapporten: Politidirektoratets bidrag: Problemorientert politiarbeid (POP). I dette bidraget vurderes POP opp mot kostnader, nytteverdi og effekter. Jfr. også kap 1.12 "Kartlegging av kriminalitetens kostnader – nytteverdi? Der forsøker en blant annet å klargjøre begrep som effektivitet, kriminalitet, nytteverdi mv.)

## **Konklusjon**

**Kunnskap om ressursanvendelsens virkninger er sentralt for å lykkes i det kriminalpolitiske arbeid. Slik kunnskap fås blant annet gjennom å kartlegge, identifisere og vurdere kriminalitetens kostnader opp mot ressursanvendelsens nytteverdi. Departementet vil arbeide for få fram nyttige indikatorer og mål for virkningene av ressurser og tiltak. Bruk av ulike former for kost–nytte analyse vil være ett av flere metodiske verktøy departementet vil ha økt oppmerksomhet mot i tiden framover.**

**God kunnskap om ressursbrukens virkninger øker mulighetene for å kunne si om noen investeringer lønner seg mer enn andre. Kan man dokumentere enda bedre enn i dag hva ressursene faktisk går med til, og at virkningene har positiv betydning for folks atferd, for kriminalitetsnivået og kostnadsnivået ved kriminalitet, har man et bedre utgangspunkt mht. kriminalpolitisk prioritering.**

### *1.10.2 Spesielt om terror og beredskap – kostnader og effekter av tiltak*

Terror er en alvorlig kriminalitetsform. Ikke minst i de seneste tre årene har det gått med betydelige og forsterkede ressurser til anti-terrorentak, både mht. sikringstiltak og forebygging av kriminelle handlinger. Eksempelvis nevnes kriminalitetsforebyggende tiltak der utgiftene til økt politiinnsats særlig i Osloområdet (Politiets sikkerhetstjeneste), økt sikring og vakthold ved ambassader og utsatte objekter for øvrig har vokst betraktelig.

*Kostnadene* forbundet med denne formen for kriminalitet og trussel om kriminelle handlinger er knyttet til de såkalte immaterielle kostnader i form av økt redsel og utrygghet for den enkelte. I tillegg vil de avsatte ressursene kunne hatt en alternativ anvendelse, enten innenfor samme sektor (politiet) eller i annen sektor. Hvorvidt en slik alternativ bruk av ressursene i

politiet ville være mer effektivt kriminalitetsbekjempende er ikke godt å si, men overveiende sannsynlig.

Denne slutning bygger på at oppbinding av store ressurser i sikkerhets- og beredskapstiltak ikke først og fremst påvirker folks atferd i positiv retning (kriminalitetsforebyggende), men allikevel må "bindes opp" for å sikre befolkningen mot større utrygghet og destruktive hendelser. De metodiske og faktiske problem forbundet med å måle nytteverdien av slik ressursavsetning er åpenbare. En viktig side er imidlertid at *kostnadene* forbundet med beredskap og sikkerhet øker trygghetsfaktoren og dermed kan sies å ha den nødvendige forebyggende (preventive og avskrekkende) effekten. Vissheten om at myndighetene så å si "holder vakt" og er i beredskap er i seg selv en ubestridt verdi – både for samfunnet totalt og for borgeren. Hvordan man måler denne effekten kan for eksempel være gjennom intervjuer med representative utvalg av befolkningen, vinklet mot den "pris" man er villig til å betale for økt beredskap og sikkerhet. Den metodiske vanskeligheten ligger også i at gode begrunnelser for alternativ anvendelse av disse beredskapsmidlene, og påvist nytteverdi av slik alternativ anvendelse, er et meget komplisert prioriteringsspørsmål.

Utgifter av likeartet karakter, men som ikke kan sies å være direkte kriminalitetsforebyggende (anti-terror/kriminalitetsforebygging) er ressurser og ulykkesberedskap, sivil redningshelikoptertjeneste og generelt det meste av ressursene til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

### ***0-visjon om skade og ulykke?***

Spørsmålet om kostnader ved å gardere seg, forberede seg eller å ha en troverdig beredskap mot en antatt fare, leder hen til en mer prinsipiell betraktning om hvor optimalt man kan (og bør) gardere seg. Sårbarhetsmeldingen som kom for noen år siden belyser dette problemet. Meldingen argumenterer for økte ressurser til beredskap og sikkerhet ut fra en antagelse om et fremtidig trusselbilde. Et slikt bilde vil alltid være diskutabelt, men til syvende og sist avgjøres trusselvurderingen i en kombinasjon av en faglig og politisk vurdering. Ut fra en slik vurdering bevilges ressurser som man mener er "nødvendige og forsvarlige". Den såkalte 0-visjonen (mål om null skade/belastning gjennom god beredskap) må nødvendigvis bli et teoretisk utgangspunkt. I realiteten aksepterer samfunnet skade og ødeleggelser (for eksempel i trafikken). Fra realisering av 0-visjonen til ikke å ha en "forsvarlig" beredskap er en lang vei og en krevende politisk avveiningsprosess som samfunnet imidlertid hele tiden tar stilling til gjennom prioriteringer og kostnadsvurderinger.

## **1.11 Måling av kostnader**

Noen har vært kritiske til selve problemstillingen "kriminalitetens samfunnsmessige kostnader". Man har ment at den oppfordrer til å sette en "prislapp" på alle kostnadene, materielle som immaterielle, direkte som indirekte. En slik tilnærming ville være en ukritisk oppfølging av den forrige kartleggingen (Se kapittel 1.5: Hva har man tidligere kartlagt eller fått svar på?).

Departementet har konkludert med at et nytt tallregnskap både er uhensiktsmessig og metodisk betenkelig som framgangsmåte når kriminalitetens kostnader på nytt skal vurderes. Men i en del kriminalpolitiske og budsjettpolitiske sammenhenger er det åpenbart behov for å

bruke en eller annen form for kvantitativ referanseramme eller målestokk når kostnader og virkninger av tiltak skal vurderes og brukes politisk eller faglig.

Det vil da være en fordel om "målestokken" bygger på en mest mulig sammenlignbar verdisetting av kostnader. Det ville for eksempel være en fordel om kostnader knyttet til innsats, tap og skade overfor dem som utsettes for kriminalitet ble verdsatt etter gjenkjennbare størrelser, det være seg i helsesektoren, samferdselssektoren, sosialsektoren og justissektoren. Slik komparativ bruk av verdier ( gjerne tallstørrelser der det er relevant og sammenlignbart) vil kunne bidra til å synliggjøre prioriteringsalternativene klarere i en tverrsektoriell sammenheng, ikke minst for bevilgende myndigheter.

På denne bakgrunn har departementet i en del sammenhenger gjennom rapporten valgt å trekke inn økonomiske måltall (referanser) som én mulig målestokk hva angår å belyse "kostnadsbegrepet". Rapporten inviterer ellers til debatt om både tilnæringsmåters relevans og hvilken "verdimålestokk" som er best egnet når kriminalitetens kostnader er til debatt og prioriteringer skal foretas.

## Konklusjon

**Igangsetting av enkelte kartleggingsoppdrag, informasjonsinnhenting fra berørte etater, utredninger og forskningsoppdrag på basis av denne rapporten, vil bli vurdert av departementet. Det er viktig å få klarlagt hvordan forskning og utredning kan bringe oss nærmere gode og nyttige svar på verdifastsetting, komparative mål på effekter og nytteverdi av tiltak både i egen sektor og tverrsektorielt.**

### Samfunnsregnskapet – en vanskelig øvelse

”Alkohol- og narkotikamisbruk, kriminalitet, trafikkulykker – alt koster samfunnet. Men hvor mange milliarder det er snakk om og hvilken effekt ulike forebyggings tiltak har, er det få – om ingen – som uttaler seg bastant om. To ting er nemlig forskere og andre som jobber innenfor disse områdene enige om: Det er knyttet stor usikkerhet til alle beregninger som gjøres av samfunnsøkonomiske kostnader, selv om ”alle” i det norske samfunnet er tilhengere av forebygging, er det vanskelig å måle effekten av ulike tiltak.”

Aktuelt nr 20 2004

## Del II

### Kartlegging av kriminalitetens kostnader – nytteverdi?

#### 1.12 Kriminalitetens omfang og karakter

Kriminalitetens kostnader kan relateres til det som er definert og lovbestemt som kriminelt, til de institusjoner som bekjemper eller forebygger kriminaliteten, og til konsekvensene som følger av kriminelle handlinger.

Når det gjelder å fastslå omfanget av kriminaliteten støter en på statistiske og metodiske problemer. Antall anmeldelser gir et godt bilde av den *registrerte* kriminalitetens omfang og utvikling. Siden 1993 er antall anmeldte lovbrudd økt med 24 prosent. I 2004 ble 407 000 lovbrudd anmeldt, og dette er det laveste antallet siden 1999. I overkant av 287 000 av anmeldelsene i 2004 gjaldt forbrytelser, mens ca. 119 000 anmeldelser gjaldt forseelser (SSB 2005).

Den registrerte kriminaliteten er imidlertid dårlig egnet til å illustrere det totale omfanget av kriminalitet. Den økonomiske kriminalitet kan kort illustrere dette: Tar vi for oss den registrerte økonomiske kriminaliteten her i landet, ser vi at den har holdt seg på et relativt stabilt nivå de siste ti årene på 7 000 – 8 000 anmeldelser i året, med unntak for i 2003, da et særtilfelle av bedrageri førte til dobbelt så mange anmeldelser. På landsbasis utgjør økonomisk kriminalitet omkring 2 % av samtlige anmeldte lovbrudd pr. år (SSB 2005). Dersom man kun legger lovbruddene som rapporteres og behandles i rettsvesenet til grunn når de samfunnsmessige skadevirkninger eller kostnader nasjonalt og internasjonalt skal beregnes, ville vurderingene få helt andre dimensjoner enn om man tar hensyn til den antatt skjulte økonomiske kriminaliteten.

Mørketall, dvs. antakelser om den faktiske kriminalitetens omfang, bør inngå som et nødvendig grunnlag for kostnadsvurderingene. Nasjonalt som internasjonalt opereres det med mer eller mindre kvalifiserte antagelser om mørketall, ofte basert på slutninger man trekker fra kontroller av den avdekkete og straffeforfulgte kriminaliteten. Det antas at mørketallene er store både når det gjelder vold, økonomisk kriminalitet og vinning. Ser man på den internasjonale og nasjonale finans- og vinningskriminalitet har man for eksempel ikke alltid en fornærmet person i tradisjonell forstand, dvs. en person som utsettes for og anmelder den kriminelle handlingen. Ofte vil den økonomiske kriminalitet dessuten foregå i tilsynelatende lovlig virksomhet. Dette fører både til lav oppdagelsesrisiko og til vanskeligheter med å kalle det "kriminalitet". I prinsippet er ingen skyldige i kriminalitet før en rettskraftig dom foreligger. Aktørene i den mer avanserte og organiserte kriminelle verden er i tillegg ofte ressurssterke personer. Denne kjensgjerning om kriminalitetens aktører gjør identifisering av personer og illegale handlinger, og grunnlaget for straffeforfølgning, ytterst komplisert og ressurskrevende.

Samlet sett er det uansett liten tvil om at den økonomiske kriminaliteten representerer langt større kostnader enn hva som kan avdekkes ved kun å legge den registrerte kriminaliteten til grunn.

### ***Sanksjonering og kontroll***

En annen metodisk vanskelighet knyttet til kostnadvurderingene er de forvaltningsrettslige sanksjonerende etater og tilsyn. Hvis man kun holder seg til straffesakenes direkte og indirekte kostnader blir regnestykket mer begrenset enn om man la til kostnader forbundet med kontroller, uten at en straffesak var eller ble åpnet.

Kontrollkostnadene ved forebygging og avdekking av kriminalitet handler om kostnader knyttet til reguleringen, sikringen og annet som setter grenser for mulighetene til å utføre lovbrudd. Det å forutsette et *tillitsforhold* mellom borger og myndighet som en reguleringsmekanisme, er dessverre i flere sammenhenger ikke tilstrekkelig.

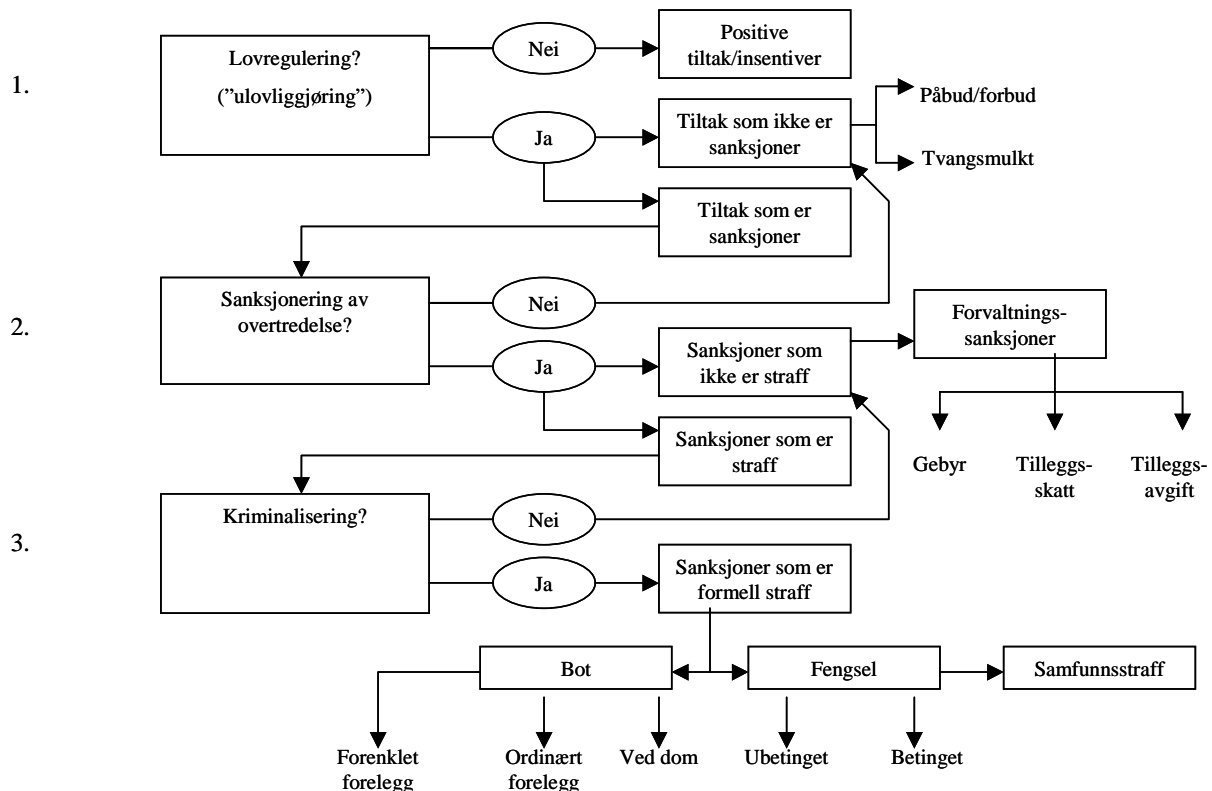
Politi, vektere, kontrollinstanser eller andre med kontrollerende funksjoner må erstatte fraværet av tillitsbasert atferd. Ressurser som settes inn ved hjelp av kontroll og regulering er med på å skape hinder for "fri utfoldelse" av kriminalitet. Forholdet mellom regulering og kriminalitet er likevel ikke enkelt. For det første skaper nødvendig regulering markeder som kjennetegnes ved at varer og tjenester må forbys eller får et høyt avgiftsnivå. Disse kostnadskrevende reguleringsmekanismene kan i seg selv føre til betingelser for kriminalitet, blant annet smugling og salg av sprit og narkotika.

Kunstig høye priser for å regulere atferd kan – i dette perspektivet - være et incitament til kriminell atferd. Et annen konsekvens av kontroll og regulering kan være økt fare for smøring, bestikkelse og korrupsjon. I et rent økonomisk kostnadsperspektiv kan man derfor hevde at reguleringer i form av økte kontroller og avgifter som virkemiddel både kan gi gevinster i form av økt utbytte (inndragninger/skatte- og avgiftsunndragelser), men også øke faren for uforutsette *kostnader* ved at kriminaliteten tar nye veier og opptrer i andre former.

### **1.13 Hvordan bestemmes kriminalitetsbegrepets innhold?**

I tidligere tider har handlinger som i dag regnes som en del av den normale atferden mellom individer i samfunnet vært kriminalisert. Hva samfunnet definerer som kriminelt vil endre seg over tid, og det er alltid behov for en løpende vurdering av kriminalisering og definering av hva som bør anses å være "ulovlig atferd" eller ikke. Hvilke handlinger som til enhver tid er definert som kriminelle, vil altså være en variabel størrelse som defineres, ikke bare statistisk, men kanskje først og fremst gjennom politiske beslutninger.

I figuren under har en forsøkt å gi en illustrasjon på hvordan ulovlig atferd kan resultere i ulike former for reaksjoner og sanksjoner:



I den kriminalpolitiske debatt drøftes kontinuerlig hva som bør eller ikke bør være straffbart, hvilken straff forgåelsen bør få, og hvordan straffen bør gjennomføres. Spørsmålet om alternative reaksjonsformer til kriminalisering er også sentralt i debatten.

Et av departementets kriminalpolitiske utgangspunkt har lenge vært at man bør tilstrebe å utvikle konfliktløsningsmekanismer utenfor straffesystemet der dette ut fra en strafferettslig totalvurdering finnes hensiktsmessig. Likeledes bør alternative sanksjonsformer til de tradisjonelle straffereaksjoner søkes. Det vises i denne sammenheng til at departementet for tiden har til vurdering NOU 2003:15 "Fra bot til bedring". Forslagene i denne utredning er rettet mot:

- å redusere behovet for nykriminalisering fordi det blir enklere for lovgiveren å anvende andre sanksjoner enn straff når nye lover skal utformes
- å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse

Ved å ta utgangspunkt i det som i dag er definert som kriminelle handlinger gjennom politiske beslutninger eller med hjemmel i slike, legges klare og avgrensede premisser for vurderingene. Kriminalitet defineres da som overtredelse av formelle lover og regler som er sanksjonert med straff. Straff er i denne sammenheng betinget og ubetinget fengsel, samfunnsstraff samt bøter.



Uansett kriminalpolitisk og/eller strafferettslig utgangspunkt legges det til grunn at folk er opptatt av best mulig ressursutnyttelse og/eller minst mulig kostnader (skadevirkninger) for samfunnet generelt ved brudd på regler og rettigheter. I et slikt perspektiv vil overtredelse av andre bestemmelser enn dem som sanksjoneres med straff også være naturlig å ta med når kostnader ved kriminalitet skal vurderes. Et eksempel kan være å gi feil opplysninger i en søknad som medfører større utbetalinger enn det man egentlig er berettiget til. Slike regelbrudd vil ikke alltid være sanksjonert med straff, men kan for eksempel få en ren administrativ reaksjon med krav om tilbakebetaling av det som er utbetalt for meget. Formelt sett behøver ikke slik atferd å være kriminell, men det er naturligvis like uønsket, uheldig og belastende for samfunnet.

Med denne utvidede definisjonen av kriminalitet vil mye av det som behandles i rapporten gjelde både formell kriminalitet og det vi kan kalle annen atferd som strider mot lover og regler. For å opprettholde et entydig begrepsmessig forankringspunkt har en likevel valgt å bruke betegnelsen "kriminalitet".

### **Levekår og lovbrudd henger sammen**

"Vel så viktig som å komme frem til en tallstørrelse er det å diskutere hvordan regnestykket skal settes opp, og hva som skal tas med. ... Etter vårt syn må et prosjekt som tar sikte på å finne ut hva kriminaliteten koster samfunnet, inkludere et levekårsperspektiv.... Ny norsk forskning viser at de som sitter i fengsel er en gruppe med svært dårlige levekår. "

Aftenposten mai 2004. Kommentar til Justisdepartementets prosjekt, ved Kjersti Ericsson og Liv Finstad, professorer ved Institutt for kriminologi og rettsosjologi, Universitetet i Oslo.

#### **1.14 Økonomisk tilnæringsmåte**

Departementet har vært i kontakt med flere økonomiske fagmiljø for å få deres faglige vurderinger av hvordan arbeidet bør legges opp. Departementet har også drøftet deres forslag med representanter for andre fagmiljø som er kritiske til det mange vil kalle "økonomenes tilnæringsmåte". Hva det medfører belyses i det følgende der vi går igjennom en del av det departementet oppfatter som viktige økonomiske prinsipper for arbeidet med kostnadskartlegging.

Spørsmålet om og hvordan man eventuelt kan eller bør verdsette skader og belastninger som ikke har en pris i vanlig forstand er et spørsmål som vi kommer tilbake til i senere kapitler. De følgende økonomiske betraktninger er generelle og mindre avhengig av målestokken man velger å bruke på verdsettingen.

Som nevnt tidligere har det vært gjennomført en del forsøk på å beregne de totale kostnadene ved kriminalitet. En del av disse er gjengitt i del III av rapporten. Felles for dem synes å være at de foruten faktiske utgifter, gjerne fokuserer på skader og belastninger som i prinsippet er relativt enkle å tallfeste, samtidig som de på grunn av ufullstendig registrering o.a. er beheftet med stor usikkerhet. Usikkerheten gjelder ikke bare den endelige summen man kommer frem

til, men også flere av de enkelte delbidragene. Det blir derfor et tall med begrenset verdi, men som indikerer en måte å betrakte kostnaden på.

Det har blitt påpekt at et tall på de totale kostnadene ved kriminalitet i samfunnet ikke bare er ressurskrevende å frembringe, men at det også vil være stor usikkerhet mht viktige kostnadskomponenter og dertil ha meget begrenset anvendelsesområde. Det har også vært påpekt at det blir direkte feil å ta utgangspunkt i de totale (beregnete) kostnadene ved kriminalitet og sammenlikne dette tallet med en form for tilstrebet 0-tilstand uten kriminalitet. Man vil alltid måtte påregne å bruke ressurser på personer som har vanskelig for å tilpasse seg et regulert samfunn. Det er med andre ord uheldig å ha som utgangspunkt at man på en eller annen måte skal kunne eliminere alle kostnader ved kriminalitet.

De totale kostnadene ved kriminalitet i samfunnet gir utelukkende et mål på størrelsen av den kriminelle sektor. En politisk nytteverdi ligger i å bruke dette størrelsesmålet komparativt, dvs. vurdere kriminalitetens kostnadsindikatorer tilnærmet på samme måte som man for eksempel bruker kostnadsindikatorer for måling av belastninger og prioriteringer innen samferdsels- og helsesektoren.

Gjennom måling av kriminalitetens kostnader vil vi få et overslag over hva samfunnet totalt bruker av ressurser på forebygging, kontroll, etterforskning, straffeforfølgelse, reparasjon, uerstattelig ødeleggelse osv. Størrelsen sier også noe om potensialet for, og viktigheten av, arbeidet med å redusere kostnadene.

På bakgrunn av de undersøkelsene som har vært gjennomført tidligere, vet man allerede at den kriminelle sektor er stor. Det kan i og for seg være interessant å få angitt enda en beregning på kriminalitetens omfang, men departementet stiller spørsmålet: Hva ellers og nytt – ut over å danne seg en mer oppdatert grovsket forestilling om sektorens størrelse - kan tallmaterialet brukes til i den kriminalpolitiske debatt? I 1991-undersøkelsen (referert i St. meld. nr. 32 (1991-1992)) var tallet ca. 38 milliarder.

Hvis man fremskriver tallet (38 mill.) til 2005-priser, med nødvendige forbehold om metode (ulik vektning og indeksbruk), vil vi høyst sannsynlig kunne anføre tall som er vesentlig større. Spørsmålet blir: Hva skal et slikt usikkert totaltall anvendes til?

Mål (tallmessig uttrykk) på de totale kostnadene ved kriminalitet gir *i seg selv* verken faglig eller politisk grunnlag for å hevde at man bør bruke enda mer eller mindre ressurser til kriminalitetsbekjempelse. Å tilføre ytterligere ressurser fordi totalkostnadene for samfunn og individ er "urimelige høye" vil i verste fall kunne medføre en ytterligere økning av de totale kostnadene (summen av de eksisterende kostnadene og kostnadene til flere ressurser mot kriminalitet).

Departementet har dessuten registrert at fagfolk man har diskutert problemstillingen med har vært ganske samstemte i at gode begrunnelser for en annen/alternativ ressursinnsats er avhengig av at man vet noe om effekten av de tiltakene man planlegger å iverksette.

Skal man få vite noe om effekten av et tiltak, blir et viktig anliggende å først kartlegge og beskrive alle skader og belastninger kriminalitet på et gitt område medfører. En beskrivelse av de generelle belastningene fra kriminalitet er tema for kapittel 1.19. Videre må man se hvor mye ressurser ulike tiltak mot denne kriminaliteten krever, og hvilken gevinst det gir i form

av reduserte belastninger. I en total kostnad/nytte analyse må en også se på muligheter for å effektivisere de tiltakene man bruker. I det følgende forklares denne tilnæringsmodell nærmere.

#### *1.14.1 Verdien av de enkelte tiltak og effektivisering av dem*

Under arbeidet med å måle skadene og belastningene ved kriminalitet og optimalisere ressursforbruket i kriminell sektor, bør man tilstrebe en form for beregnet "nettoverdi" av de resultatene man kan vise til fra de enkelte tiltak. Måling av skadene og belastningene ved kriminalitet bør med andre ord ha som utgangspunkt at de skal kunne brukes som referanse for å måle virkningene av ulike former for kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende innsats. Det betyr at man må skaffe materiale/informasjon for slike vurderinger som viser eller sannsynliggjør både kostnadene og gevinstene (hva man kriminalpolitisk oppnår) av det enkelte tiltak.

Departementet tror med andre ord det har begrenset verdi, både i denne og andre tilsvarende undersøkelser, kun å *kartlegge* de totale kostnadene ved kriminalitet. Det er mer relevant for den kriminalpolitiske prioriteringsdebatt å undersøke kostnadene ved skader og belastninger ved avgrensede deler av den kriminelle sektor, for så å bruke det som referanse for å måle virkningene av tiltak mot kriminalitet der.

For å illustrere denne tilnæringsmåte nevnes at forsikringsbransjen i sitt materiale til denne rapporten (Del III) blant annet bruker som eksempel at en fast ansatt etterforsker i et forsikringsselskap koster rundt 1 million i lønn, utgifter mv. Den samme etterforsker avslører i gjennomsnitt forsikringssvindel for 10 millioner i året.

Tilsvarende kan man tenke seg at man i justissektoren for eksempel skal prioritere mellom å gi bevilgninger til ulike deler innen straffesakskjeden. Da vil man være tjent med, i tillegg til andre avtalte og omforente politiske vurderingskriterier, å ha visse *økonomisk baserte indikatorer* (verdireferanser) som grunnlag for å diskutere hva som gir best budsjettøkonomisk/politisk effekt, ut fra den kriminalpolitikk man ønsker å føre.

Et sterkt forenklet eksempel på dette kan være kartlegging av skatteunndragelser i bestemte næringer og utforming av tiltak mot dette. Når tiltaket har virket en stund kan man se hva man har fått avdekket og sammenlikne det med kostnadene ved tiltaket. Hvis tiltaket koster mindre enn det man avslører av skatteunndragelser, kan man på sett og vis si å ha redusert kostnadene ved kriminalitet. Størrelsen på reduksjonen kan settes lik nettogevinsten ved tiltaket. Hvis for eksempel tiltaket koster 100 og avdekker skatteunndragelser for 120, har man *redusert* de totale kostnadene ved kriminalitet med 20. Grunnen til at man må nøye seg med 20 i gevinst, er at kostnadene til tiltaket også er en kostnad ved kriminalitet. De resterende 100 man har avdekket må brukes til å betale for tiltaket.

Departementet vil imidlertid understreke at slike *enkle* samfunnsøkonomiske regnestykker kan bidra til en skjev fordeling av ressurser til tiltak mot kriminalitet, hvis man unnlater å ta med andre kriminalpolitiske betraktninger. For eksempel er det en åpenbar svakhet i eksemplene over, at man ikke godt nok presiserer egenverdien for samfunnet av at kriminaliteten blir avslørt. Regnestykket blir lett et bokholderi der negativ saldo betyr at man

for enkelt kan fristes til å skifte fokus fra disse tiltak til andre ut fra holdningen:  
"Investeringen vår kastet ikke nok av seg".

*Avsløringen* av den kriminelle handling kan i seg selv ha både en individualpreventiv og allmennpreventiv effekt som har en verdi for samfunnet. Verdien av dette og en rekke andre "fordeler" og ulemper ved kriminalitet er imidlertid vanskeligere å måle. Skal man bruke slike "brutto/netto-metoder" er det etter departementets vurdering likevel nødvendig parallelt å gjennomføre en form for verdsetting hvis man skal unngå at arbeidet mot kriminalitet der skadene og belastningene er vanskelige å måle, blir nedprioritert.

## Konklusjon

**Departementet ønsker mer kunnskap om mulighetene for å utvikle former for "brutto-netto-metodikk" for vurdering av kostnader og avkastninger (gevinster) ved kriminalpolitiske tiltak og ressursanvendelse. Dette utviklingsarbeid må skje i samarbeid med andre departement, forsknings- og utredningsinstitusjoner. Foreløpig er departementet noe usikker på hvor bredt man bør gå ut for å kartlegge hvor slike metoder vil ha størst nytteverdi innenfor den politiske beslutningsprosess.**

### 1.15 Effektivisering eller omprioritering (omfordeling)

I kapittel 1.10 "Straffesakskjeden: Kostnader, effektivitet, virkninger og nytteverdi" ble det gitt en mer generell vurdering av begrepenes betydning og innhold slik de praktiseres og forstås av aktørene i kjeden. Her gis en mer systematisk og metodisk fremstilling av de samme sentrale begrep.

*Effektivisering* defineres her som at man får mer av tjenesten med samme ressurser, eller eventuelt at man produserer samme mengde, men med færre ressurser slik at noen ressurser frigjøres og kan benyttes til å produsere noe annet. En effektivisering bør således oppleves som at man får mer eller bedre tjenester og arbeidsmiljø med de samme ressursene. Et eksempel på dette kan være gjenbruk av informasjon på skjemaer som skal fylles ut. Det er vanligvis enkelt med moderne databehandling å sørge for at informasjon som er fylt ut ett sted, automatisk fylles inn på andre skjema der det er behov for samme informasjon. Dermed sparer man tid og kan bruke det til noe annet.

*En omprioritering* forbindes ofte med at man reduserer mengden av en tjeneste til fordel for å bruke ressursene på å produsere en helt annen tjeneste. Det er imidlertid også en omprioritering hvis man reduserer *innholdet* av en tjeneste for å frigjøre ressurser til å produsere en annen tjeneste eller mer av den "nye" tjenesten med mindre innhold.

#### 1.15.1 Straffegjennomføring og fengselskapasitet - som et tenkt eksempel om effektivitet.

Her anvendes et tenkt eksempel fra strafferettspleien for å belyse begrepsbruk, metodikk og resonnement. Departementet understreker at de kriminalpolitiske implikasjoner man måtte trekke av eksemplifiseringen ikke må knyttes til departementets syn.

### **Eksempel:**

La oss si at man utvider kapasiteten ved et fengsel for å få betydelig flere fengselsplasser, for eksempel en fordobling. Hvis fengselets driftsorganisasjon ikke har kapasitet eller ressurser til å drifte så mange nye plasser, kan problemet for eksempel løses ved sjeldnere skift og vedlikehold. Denne løsningen omtales gjerne faglig og politisk noe feilaktig og forenklet som en effektivisering, siden driftsorganisasjonen nå håndterer arbeid og oppgaver fra dobbelt så mange celler som tidligere. Rent faktisk kan det imidlertid være et tegn på nedprioritering av HMS-krav, for eksempel hvis det var snakk om noe så elementært som å skifte sengetøy sjeldnere, slik at de ressursene man ellers ville måtte bruke for å øke kapasiteten på vaskeriet kan omprioriteres til noe annet.

Effektivitet og effektivisering er med andre ord et middel for å oppnå mer av de goder man ønsker å produsere, uten å øke ressursinnsatsen. Iblant ser man uttalelser som kan oppfattes som om effektivitet er et gode i seg selv. Effektivitet og effektivisering er ikke noe som kan gjennomføres eller måles isolert. Effektivitet er et middel for å oppnå mer av noe som er definert som et etterstrebbar gode. Effektivisering må alltid vurderes i forhold til det resultatet man ønsker å oppnå, og holdes klart atskilt fra omprioriteringer.

I arbeidet med å finne potensielle effektiviseringsmuligheter vil det være rik anledning til faglig uenighet om hva som er nødvendig for å produsere den tjenesten man er blitt enige om å frembringe. Selv om man er enige om hva man skal produsere, vil for eksempel noen kunne mene at det er nødvendig at fengselsbetjenter har god tid til individuell samtale med de innsatte, mens andre vil mene at alt eller deler av det kan gjøres mer effektivt ved at man samtaler med flere i et fellesrom. Her vil det være vurderingen av den faglig dokumentasjon på effekten av de to tilnærmingene som avgjør hva som er mest effektivt.

### ***Ytterligere om straffegjennomføring: Produksjon og effektivitet***

Vi går videre med eksempelet: Ut fra en ensidig rasjonell effektivitetsbetraktning vil man, ved for eksempel å sette inn ekstra senger i hver av de eksisterende fengselscellene, i prinsippet kunne fordoble fengselskapasiteten uten store investeringer, og samtidig frigjøre ressurser avsatt til bygging av nytt fengsel. I dette tenkte eksempelet kan gå enda et skritt videre ved å si at bemanningen ikke må økes proporsjonalt med antall innsatte, kanskje knapt økes noe i det hele tatt. De ekstra kostnadene ved å doble kapasiteten kan da begrenses til innkjøp og oppsetting av nye fasiliteter (senger med mer) samt løpende utgiftene til klær, vask og mat, oppsyn mv. I et slikt effektivitetsresonnement holdes soningens innhold, samt kvalitativ forringelse, utenfor som en *konstant variabel*.

Hvis utgangspunktet for denne form for effektivitetstilnærming er at det man ønsker å produsere i et fengsel kun er *straffen* og *mest mulig effektiv gjennomføring av den*, vil det relevante *produksjonsresultatet* være avskrekking gjennom et visst antall fengselsdøgn. Med et slikt utgangspunkt vil man antakelig kunne hevde at effektiviseringsgevinsten er oppnådd: mer fengselskapasitet og økt "produksjon" med tilnærmet de samme ressursene.

Hvis man derimot har som målsetning å produsere en tjeneste (en kvalitativ *god* straffegjennomføring) med et annet og utvidet innhold enn selve gjennomføringen, kan det

argumenteres godt med at den foreslåtte endringen av driftsbetingelsene gjør "produksjonen" mindre effektiv.

Hvis man med andre ord ønsker å "produsere rehabiliterte kriminelle" vil trangere soningsforhold, mindre anledning til tid alene og redusert personaltid til oppfølging av hver enkelt innsatt høyst sannsynlig føre til at antall rehabiliterte kriminelle går ned.

Kan man belegge en slik slutning med "fakta" eller sannsynliggjøring, kan det faktisk betraktes som sløsing med ressurser å gjennomføre den tilsynelatende effektive endringen. Man sitter med andre ord igjen med mindre av det man ønsker for tilnærmet samme ressurser.

Slutning forutsetter som antydnet at den kvalitative antagelse om rehabiliterte kriminelle kan sannsynliggjøres eller bevises, for eksempel i residiv-statistikken eller gjennom ulike former for evaluering. Problemstillingen berører også forholdet mellom kostnadseffektivitet og formåls effektivitet.

### **Reduksjon av tilbakefall vil spare det offentlige for 380 millioner**

Rapport "Løslatelse til hva?" av Tone Pettersen, forsker ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU), referert i Aftenposten 9. februar 2004.

"Over halvparten av alle som løslates fra soning begår ny kriminalitet innen fem år. Hvis tilbakefallene kunne reduseres med 1 prosent, vil det offentlige spare 380 millioner kroner. "

### ***Tolkning av effektivitet og ønsket effekt – en politisk avveining***

I begge de beskrevne tilfeller ovenfor, vil man, uansett standpunkt til hvilket syn man har på effektiviseringsgevinst, oppleve at ressursene blir omprioritert. Den som primært ønsker vektlagt rehabiliterte kriminelle vil oppleve at man får dårligere tjenester i det første tilfellet og at ønskede ressurser til nytt fengsel i realiteten omprioriteres til andre formål/annen sektor. Den som ønsker å legge hovedvekten på straff og "avskrekking", vil mene at i det andre tilfellet kanaliseres unødig med ressurser som med fordel kunne vært benyttet andre steder, og derfor også er en omprioritering.

Hvis man skal effektivisere produksjonen av flere tjenester samtidig, slik man ofte må i justissektoren som ellers, må man foreta en eller annen form for innbyrdes rangering av hva som er viktigst eller se hvordan de samlet sett bidrar til et felles overordnet resultat. Det kan være uttrykk for et verdivalg eller en faglig- politisk vurdering av hva som til sammen gir best resultat for samfunnet. Hvis man på grunnlag av dette og en gitt fordeling, ønsker mer av det ene godet og mindre av det andre, vil en overføring av ressurser være en effektivisering sett med beslutningstakerens øyne. For en med vektlegging av andre verdier eller annet faglig ståsted, vil overføringen oppfattes som en omprioritering. I begge tilfelle vil produksjonen av de to tjenestene i seg selv bli uberørt – det skjer ingen effektivisering der. Det må eventuelt vurderes separat med de ressursene man får til rådighet.

Et eksempel kan være spørsmålet om fordeling av ressurser mellom kriminalitetsforebygging og kontroll. Hvis det man er enige om å produsere er redusert belastning fra kriminalitet og man tror mer vekt på forebygging vil gi større reduksjon enn dagens fordeling, vil det være en effektivisering å overføre ressurser fra kriminalitetsbekjempelse (i betydningen tiltak etter anmeldelse og straffeforfølgning) til kriminalitetsforebygging.

Produksjonen av de respektive kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende tjenestene blir imidlertid ikke effektivisert av dette. Det må skje på grunnlag av tilgjengelige ressurser etter omfordelingen. Samtidig vil en som har motsatt faglig ståsted kunne oppleve tiltaket som en omfordeling og nedprioritering totalt sett.

Eksemplet med fengselskapasitet foran kan også illustrere sammenhengen mellom prioriterte verdier og effektivitet. Fengselskapasitet er en variabel det er vanskelig å tilpasse på kort sikt. Det tar tid å bygge når den er for lav, og ved ledig kapasitet er det vanskelig å gi alternativ anvendelse. Generelt er spørsmålet hvordan man mest effektivt kan tilpasse seg disse dilemmaene og prioriteringsproblemerne.

Det bør for øvrig presiseres at kriminalitetsforebygging ofte også brukes på de repressive tiltakene, ut fra den begrunnelse at samfunnets evne til å håndheve og iredteføre straffbare handlinger i seg selv har en god og tilsiktet kriminalitetsforebyggende effekt.

### *1.15.2 Kapasitetshensynet og straffegjennomføringens mål*

Her gjennomgås to mulige tilpasninger ved for lav kapasitet i kriminalomsorgen. Igjen understrekes at eksemplene og resonnementene som anvendes fra strafferettspleien er tatt med for å belyse begrepsbruk, logikk og metodikk. De kriminalpolitiske implikasjoner man måtte trekke av eksemplifiseringen må ikke knyttes til departementets syn.

#### **Eksempel:**

Utgangspunkt/påstand: I dag prioriter samfunnet at den straffedømte gjennomfører en fast andel av den idømte straffen. Hel tid,  $\frac{3}{4}$  tid eller  $\frac{1}{2}$  tid. Det medfører at når fengslene er fulle, blir det kø for å komme inn til soning.

Lang tid mellom dom og soning kan blant annet ha følgende ulemper:

- Arbeidet med rehabilitering blir vanskeligere. Det er vanskelig å etablere seg i ordinært og lovlig arbeid når man skal inn til soning om en tid, og da kan motivasjonen for å komme ut av en kriminell karriere bli svakere. Fortsatt kriminalitet vil antakelig også gjøre rehabiliteringsarbeidet under fengselsoppholdet vanskeligere.
- Tilliten til at samfunnet ordner opp kan bli redusert når fornærmede og andre vet at forbryteren "går løs" uten å ha sonet.
- Den preventive effekten av straffen, som defineres til å "skremme/avholde" den straffedømte og andre fra nye lovbrudd, blir kanskje redusert både for lovbrøyteren selv

(individualprevensjon) og andre (allmennprevensjon) når det går lang tid mellom dom og soning.

Gitt begrensede ressurser til formålet, kan en alternativ prioritering være å få de straffedømte raskt inn til soning. I perioder med soningskøer vil det innebære at det tas valg om at de som allerede sitter inne og har sonet deler av sin straff blir sluppet ut tidligere "enn planlagt". Et slikt valg kan gi følgende endringer/problemstillinger:

- Arbeidet med rehabilitering kommer raskere i gang, men de som sitter inne kan ikke planlegge helt når de slipper ut.
- Tilliten til at samfunnet ordner opp kan bli bedre på grunn av rask reaksjon, men også svekkes noe av at forbryteren slipper å sone hele straffen.
- Den preventive effekten av straffen styrkes ved at alle opplever en umiddelbar reaksjon etter domfellelse. På den annen side mister man den preventive effekten av straffens fulle lengde.

Begge alternativer innebærer at straffedømte lovbrutere, dvs. personer som ikke har sonet sin straff, går fritt i samfunnet. Forskjellen vil være:

- ved å endre hvilken "*straffegjennomførings*" - faktor som skal prioriteres, vil de som er ute ha sonet deler av sin straff. Kanskje vil det gjøre det lettere å komme ut av en kriminell løpebane, når man vet at ved å gjøre det slipper man å sone resten. Samtidig har man den preventive effekten av at hvis man begår nye lovbrudd vil den resterende straffen komme i tillegg til ny straff.

De som er inne til soning, vil i varierende utstrekning slippes ut før de har sittet inne sin utmålte straff. Det kan oppleves urettferdig, men kanskje blir ikke tilfeldigheten større enn variasjonen i straffen som utmåles. Hvilke av de to løsningene som er mest effektive eller "riktige" er ikke åpenbart, og vil avhenge både av beslutningstakerens (politikerens) kriminalpolitiske holdninger og verdipreferanser (ta hele straffen eller større vekt på muligheter for rehabilitering – full fengselskapasitet gir muligheter for begge deler).

### *1.15.3 Effekten av og effektiviseringspotensialet for tiltak i justissektoren*

I justissektoren som i en rekke andre sektorer er det på langt nær nok tilgjengelig informasjon om verdien og virkningen av de enkelte tiltak. Ressurskrevende politiske tiltak generelt har lett for å få en egenverdi når de lanseres, og deres virkning blir ofte forhåndsvurdert og verdifastsatt ut fra hvor mye som er bevilget til tiltaket. Mye penger til et tiltak kan bli definert som "bra", noe mindre bevilgninger til samme formål; "ikke fullt så bra".

Sammenhengen mellom ressurskrevende tiltak og politisk-reell effekt er nok ikke alltid like klar og åpenbar.

For å vite om noe virker, må hendelser og atferdsendringer gis en form for verdi. Sammenlikner man justissektoren med samferdsels- eller helsesektoren finnes i disse sektorer et betydelig materiale som viser sammenhengen mellom tiltak og virkningen av dem på ulykkestyper, skadeomfang etc. ut fra kvantifiserte verdimål.



Det er økende fokus i flere land når det gjelder å understreke behovet for mer kunnskap om virkningene av kriminalitetsforbyggende og kriminalitetsbekjempende tiltak.

### ***Britisk undersøkelse om kriminalitetens virkninger og kostnader***

Britiske myndigheter har i løpet av perioden 1999 til 2002 avsatt 400 millioner pund til sitt "Crime Reduction Program" som er et prosjekt for å få kunnskap om hvordan man kan redusere kriminalitet. Departementet har funnet undersøkelsen både interessant og relevant for norske forhold. Det foreslås konkret å følge opp den britiske undersøkelsen gjennom kontakter/samarbeid og annen relevant informasjonsutveksling. Arbeidet med denne rapporten og de problemstillingen departementet har falt ned på som interessante og relevante å følge opp, tilsier en mer formalisert kontakt med det britiske prosjekt.

Kravet om en mer effektiv bruk av begrensede ressurser i justissektoren er også noe av bakgrunnen for at et slikt arbeid som det britiske bør få mer oppmerksomhet her hjemme. Noe er allerede i gang. I flere sammenhenger (jfr bl.a. St.prp. nr. 1 (2004-2005)) arbeides det i justissektoren med indikatorer, måleparametre og effektstudier. Politidirektoratet har kommet relativt langt med sitt arbeid (Det vises i den sammenheng til del III av rapporten hvor Politidirektoratet beskriver konseptet Problemorientert Politiarbeid ut fra blant annet en kost/nytte- betraktning).

### ***Vanskelig å måle?***

Mange av tiltakene i justissektoren er vanskelig å måle og det er dermed vanskelig å si noe empirisk sikkert angående virkninger for kriminalitetsbekjempelsen. Mange tiltak vil man først se "målbare" virkninger av etter lang tid, som for eksempel politiets forebyggende innsats hos unge. Det er derfor en stor utfordring både å kartlegge og påpeke kostnadene ved ikke å iverksette tiltak opp mot gode måleparametre som kan brukes til å evaluere verdien av de tiltak som iverksettes.

## **Konklusjon**

**Prioritering og ressursanvendelse innenfor straffesakssystemet må bygge på mange vurderingskriterier, ikke minst på god kunnskap om kriminalitetens kostnader. Særlig viktig er ressursanvendelsens og tiltakenes virkninger på de kriminalpolitiske valg man foretar. I den sammenheng er en bedre forståelse av hva sentrale begrep som kostnader, effektivitet og nytteverdi innebærer, et viktig premiss for å lykkes.**

**Departementet vil arbeide aktivt for å øke forståelsen blant aktørene i den kriminalpolitiske debatt om blant annet verdifastsetting, kostnadsforståelse og effektivitetsmål. I en situasjon med ressursknapphet og begrensede muligheter for å få "både og" forventes økte krav til verdivalg, prioriteringer og begrunnede oppfatninger av årsak/virkning og om kostnader og nytteverdi av de kriminalpolitiske tiltak. Straffesakskjeden har en innbyrdes avhengighet der ressurser og tiltak må dimensjoneres og tilpasses ut fra en faglig og politisk helhetstenkning.**

**Kravene om større effektivitet i straffesakssystemet er ikke urimelige, men de ulike kvalitative og kvantitative "produksjonsmål" må gis innhold, prioriteres og ha referanse til atskillige flere verdimål enn de som følger av økonomisk produksjonstenkning. De ressursmessige fordelingene og omfordelingene som må**

foretas i strafferettspleien må dessuten utgå fra en felles målsetning om at tiltak og ressurser til syvende og sist skal medføre mindre kriminalitet og reduserte belastninger og skader fra kriminaliteten på individ og samfunn.

Det vil ta tid å bygge opp kunnskap, herunder gjøre bruk av gode og nødvendige evalueringsverktøy. Det vil også kreve en generell forståelse – både faglig og politisk - for at dette arbeidet får prioritet. Utvikling av et godt analyse- og evalueringsverktøy for vurdering av kriminalpolitiske tiltak vil i seg selv kreve ressursinnsats. På lang sikt vil imidlertid det kunne gi grunnlag for en mer effektiv bruk av ressursene i justissektoren og muligheter for bedre resultater.

## Hvordan måle belastningene fra kriminaliteten?

### *Innledning*

I dette kapittelet behandles noen måleproblem vi står overfor hva angår kriminalitetens skader og belastninger. I en metodisk og faglig sammenheng har en valgt å knytte kostnadsbegrepet til samtlige ulemper, kostnader og andre uheldige virkninger og følger av kriminalitet. Hensikten er å slå fast at man har funnet det riktig å operere med et relativt vidt kostnadsbegrep.

### **Om å tenke og telle samtidig**

"Man kan spekulere i hvor politikere får slike ideer som å lage regnskaper om samfunnsmessige fenomener som innvandring og kriminalitet. Den mest basale undringen kommer kanskje av misforholdet mellom det at dette er grunnleggende moralske fenomener, mens moralen forflates og blir komisk når den behandles med teknisk-utilitaristiske begreper."

"Poenget mitt har aldri vært at det ikke er mulig å foreta slike beregninger (måle kriminalitet i penger, kommentar JD). Poenget er at målingen nødvendigvis må hvile på menneskelige vurderinger. De er tilfeldige i den forstand at de kunne vært annerledes. Sånn sett blir tallene man kommer frem til like mye et resultat av menneskelige valg forut for tellingen, som egenskaper ved de fenomener man ønsker å si noe om."

Morgenbladet 13.08.2004, Kommentar i en serie artikler om Justisdepartementets prosjekt. av Nicolay B. Johansen, stipendiat ved Kriminologisk institutt ved Universitetet i Oslo

## 1.16 Sammensetning av verdier og belastninger

Når man verdsetter ulike hendelser i kroner, vil mange fristes til å summere disse for å finne en total kostnad eller bruke de ulike priskomponentene for å sammenlikne belastningene. En slik tallfesting og veiling kan lett bli veldig skjev. Skjevheten i et resonnement som kun knyttes til kostnadsoversikter vises for eksempel hvis man bruker en stipulert pris på en type kriminell handling, vold, voldtekt o.a. (inkludert omkostninger for offer, gjerningsmann, institusjonelle kostnader mv.) og summerer eller sammenlikner dette med en "pris" man setter på annen type kriminalitet, f.eks. et grovt tyveri/vinning. To eller flere verdsett pretendere da å gi et målbart utgangspunkt for videre vurdering av hva man bør eller kan gjøre for å redusere belastningene fra kriminalitet.

For eksempel: når man vil avgjøre hvordan man skal fordele tilgjengelige politiresurser, vil en voldtekt åpenbart være å betrakte som en så inngripende krenkelse at det umiddelbart kan virke både meningsløst og sågar respektløst å skulle sammenlikne en slik forgåelse med for eksempel kostnader for samfunn, gjerningsmann og offer ved grovt tyveri/vinningsforbrytelse.

Departementet fremhever at bruk av slike sammenstillinger, "verdi"-konstellasjoner eller graderinger av kriminelle handlinger kan virke uheldig og føre til en type debatt om kriminalitetens kostnader som ikke fører oss noe nærmere en påvisbar nytteverdi ved kartleggingen.

Det er derfor viktig at de fremgangsmåter eller den kartleggingsmetodikken man velger å benytte i den kriminalpolitiske debatt om disse spørsmål, har god forankring i folks alminnelige rettsfølelse.

## 1.17 Økonomiske metoder. Måling av belastningene fra kriminalitet

Samfunnsøkonomer har utviklet metoder for å kunne sette en pengemessig verdi på goder man vanligvis ikke setter pengeverdier på. Eksempler på slike goder er verdien av et menneskeliv og verdien av et kulturlandskap. Dersom man bruker denne type pekuniær verdifastsetting/fremgangsmåte kan det være en fare for at man får et for endimensjonalt system når det gjelder å sammenlikne ulike belastninger fra kriminalitet. Men man kan imidlertid bruke fremgangsmåten med slik prising til å vurdere hvor man får størst effekt av å bruke ressurser som reduserer de ulike belastningene. Forutsetningen er da at man er enige om de priser man har regnet seg fram til.

Tilnærmingen er presentert i NOU 1997:27 om nytte-kostnadsanalyser. En av de økonomiske metodene er å ta utgangspunkt i hva et tapt eller redusert liv rent faktisk koster samfunnet i form av tapt produksjon, rehabilitering og trygdeytelser. Liv og helse gis gjennom en slik metodikk ingen verdi i seg selv. I praktisk og i teoretisk økonomi har man derfor gått videre og sett på andre muligheter og utviklet metoder som skal gi en verdi basert på folks preferanser.

Flere økonomiske metoder går i all enkelthet ut på å avdekke hva folk er villige til å betale for å sikre slike goder. Det er med andre ord ikke snakk om å finne en pris som kan brukes som grunnlag for å omsette, ødelegge eller på annen måte misbruke slike goder. Prisen man

kommer frem til i slike undersøkelser forteller ganske enkelt hva de menneskene som er spurt, er villige til å betale for å redusere sannsynligheten for at slike goder blir ødelagt. I praksis er for eksempel folk blitt spurt hvor mye de er villige til å betale for å redusere sannsynligheten for en alvorlig ulykke på en gitt veistrekning. Folk vil rimeligvis ha høyst forskjellig oppfatning om verdien av ulike tiltak og skader. Den verdien man velger å anvende blir derfor på en eller annen måte uttrykk for én eller en gruppe personers preferanser over de godene som verdsettes. Metoder av denne karakter brukes i en viss utstrekning i dag når man i transportsektoren vurderer hvor mye nye veier "sparer" samfunnet for.

På tross av de reservasjoner og metodiske problem de "økonomiske" metodene representerer, er departementet innstilt på se nærmere på mulighetene for å tilpasse og bruke metodikken for å belyse "verdisetting" innenfor deler av justissektoren. (Se blant annet rapportens omtale av "Samfunnsmessige kostnader ved vold i nære relasjoner, 1.9.1")

### 1.18 Andre metoder for å måle/sammenligne belastningene fra kriminalitet

Mange kan ha skepsis til økonomenes fremgangsmåte. Departementet har derfor oppfordret personer fra andre fagområder til å gi oss innspill til alternative fremgangsmåter når det gjelder verdsetting av skader og belastninger/kostnader.

#### **Fri oss fra økonomismens retoriske triks!**

"Økonomisme er troen på at politikk kan avgjøres ved målinger av hva aktuelle tiltak vil koste – og hva de vil gi tilbake av økonomisk gevinst. Men målingene blir som regel for grovmaskede og vilkårlige til å gi pålitelige svar. Det er heldigvis ikke mulig å regne seg til hvilken politikk som er "lønnsom", for ellers ville demokrati og partier bli en meningsløshet".

Aftenposten, fredag 17. november 1996, kronikk av Torkel Bjørnskau, forsker ved FAFO.

Ser man bort fra de klassiske empiriske og kvalitative metoder og disipliner innenfor kriminologien og rettssosiologi (ofte en kriminalpolitisk klassifisering av handlingsalternativ), forekommer det å være få utviklede metoder for å kartlegge, måle og sammenligne ulike belastninger ved kriminalitet.

Et metodisk alternativ er å gi en form for rangering der man plasserer belastningen i en av for eksempel 5 kategorier. Om man kaller disse kategori A, kategori B, ... kategori E, eller veldig kostbar, kostbar, middels, rimelig og veldig rimelig, kommer i prinsippet ut på ett. Slik sett fremstår en slik rangering som en grovere måling av det samme som flere av de tradisjonelle økonomiske metodene utfører.

Departementet ser imidlertid ikke bort fra at en slik rangering av belastningene kan være hensiktsmessig i noen sammenhenger. Men foreløpig er en i tvil om hensiktsmessigheten av slik rangeringsmetodikk for den politiske og faglige debatt om kriminalitetens kostnader og fordeling av ressurser. Spørsmålet egner seg til videre dialog med de aktuelle miljøer, både innenfor rettsøkonomien og rettssosiologien.

Departementet er i den sammenheng vel kjent med at det i samferdsels-, helse- og omsorgssektorene er gjennomført omfattende arbeid som kan ha overføringsverdi for justissektoren. Det vil bli tatt initiativ fra vår side med sikte på kunnskapsutveksling om

metodebruk og anvendelsesområder, også overfor andre aktuelle departement. I denne fasen av arbeidet (rammene for rapporten) har det imidlertid vært prioritert å innhente reaksjoner og innspill uten å ha for sterke bindinger til konkrete løsninger.

### *1.18.1 Antall lovbrudd som indikator på belastningers omfang*

Departementet vil også påpeke at selv om man velger *ikke* å sette en pris eller rangering på enkelte skader og belastninger, er det prinsipielt like problematisk å bruke antall lovbrudd eller antall gjerningspersoner og ofre som avgjørende begrunnelse for å kartlegge kostnadene og/eller prioritere/øke innsatsen mot den ene eller andre type kriminalitet. Det gjelder både i forhold til å øke ressursinnsatsen generelt, og i forhold til å fordele tilgjengelige ressurser mellom ulike tiltak.

Antallet kriminelle eller kriminelle handlinger i seg selv sier lite om innholdet av belastningen de medfører for den enkelte og samfunnet. For eksempel er antall naskerier/simple tyverier (en del av hverdagskriminaliteten) mye høyere og berører flere enn antall grove ran. Men det er vanskelig, selv ut fra vekting og prissetting, å utlede noe meningsfullt og anvendbart om kostnader og belastninger for samfunn og individ på grunnlag av kriminalitetsvolum og hyppighet.

Videre er det metodisk og faglig problematisk å gi begrunnede anbefalinger om hvordan justissektoren bør fordele ressurser til å forebygge og bekjempe de ulike kriminalitetsformene, ved å se hen til hvilke kriminalitetsformer som forekommer hyppigst, volumet av det og en utregnet del – eller total kostnad.

## **Konklusjon**

**Departementet er innstilt på å forfølge ulike metodiske fremgangsmåter (økonomiske som sosiologiske) for kartlegging av kriminalitetens kostnader til bruk i en bredere kostnad/nytte-analyse. På tross av metodiske problem vil målet for samarbeidet med relevante institusjoner/personer være metodikkens anvendbarhet i den kriminalpolitiske verdi- og prioriteringsdebatt.**

**Foreløpig synes økonomer å være alene om å ha utviklet metodikk som gir muligheter for å måle og sammenlikne de ulike belastningene fra kriminalitet. Flere forskningsmiljø vil imidlertid være aktuelle for et nærmere samarbeid.**

**Departementet er dessuten kjent med at andre departement har arbeidet med tilsvarende metodiske problemstillinger på sine områder. Det vil bli tatt nærmere kontakt med sikte på å få vurdert overføringsverdi og relevans for justissektoren generelt og de kriminalpolitiske problemstillinger spesielt.**

**Det sentrale og styrende for departementet når det gjelder metodeutvikling, er at den skal kunne være til hjelp når det gjelder å påvise og identifisere kostnadene, for i neste omgang å kunne bruke denne kostnadsoversikten til å kanalisere innsatsen (både den budsjettrelaterte og annen innsats) der de ønskede kriminalpolitiske virkninger**

**(nytteverdien) er størst – i det forebyggende så vel som i det kriminalitetsbekjempende arbeid.**

## **Kriminalitet delt i belastningskategorier**

Departementet har funnet det hensiktsmessig å samle alle store og små enkeltbelastninger fra kriminalitet inn under noen få overordnede *belastningskategorier*. Hensikten med dette metodiske utgangspunkt, er mulighetene det gir for å utlede noen overordnede og prinsipielle betraktninger om hvordan belastningene fordeles og kan måles.

Departementet har, som tidligere nevnt, valgt å ta utgangspunkt i lovbruddene i forslag til ny straffelov (NOU 2002:4). Ved å gå igjennom alle de belastninger disse lovbruddene kan medføre, har man et rimelig godt grunnlag for å anta at alle typer enkeltbelastninger fra alle former for kriminalitet kan samles inn under noen få generelle *belastningskategorier*.

I tillegg til de straffbare handlingene nevnt i straffeloven er det en rekke andre lover som inneholder straffesanksjonerte bestemmelser. En systematisk og grundig gjennomgang av disse har ikke vært prioritert av departementet så langt. Man må derfor holde muligheten åpen for at det kan være overordnede kategorier som ikke er avdekket gjennom denne første kartleggingen/undersøkelsen. Hvis man finner at den følgende oppdeling (kategorisering) er hensiktsmessig og logisk, også i forhold til bestemmelser i andre lover og sammenhenger, vil departementet vurdere behovet for en systematisert gjennomgang også der.

På bakgrunn av dette har departementet utledet følgende generelle belastningskategorier:

1. Dødsfall
2. Langvarig skade på fysisk og psykisk helse
3. Forbigående skade på fysisk og psykisk helse
4. Behandling, rehabilitering, trygdeytelser og uførepensjoner
5. Tapt produksjon
6. Redusert systemtillit
7. Urettmessig omfordeling
8. Uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur
9. Gjenoppretting av skade på ting, miljø og kultur

I tillegg kommer kostnadene til forebygging og kontroll, samt at enkelte lovbrudd som for eksempel heleri, har en multipliserende effekt på enkelte andre kriminalitetsformer. Belastningene for den kriminelle utøveren selv omfattes av drøftelsen i kapittel 1.30 om kostnaden ved å kriminalisere.

### ***Kommentarer til inndelingen***

Rekkefølgen på belastningskategoriene er strukturelt begrunnet, og innebærer ikke noen rangering. Ved valg av betegnelse for forbrytelser som medfører personskade, legger departementet vekt på å skille mellom personlige belastninger og belastninger som representerer rene pengemessige utlegg til behandling, rehabilitering, trygd og pensjoner.

Videre har det vært et poeng å få frem et skille mellom personlige belastninger av langvarig karakter, og de som er forbigående. En antar at varigheten i seg selv har betydning for hvor belastende krenkelsen og skaden oppleves av offeret. Dette er derfor en viktig kvalitativ forskjell som vi har valgt å fremheve ved å dele disse belastningene i to kategorier.

Dødsfall står i en særstilling, samtidig som det i forhold til problemstillingene her har mange fellestrekk med langvarige helseskader. En har valgt å la dette være en egen kategori, selv om drøftelsen i stor grad henviser til kategorien langvarig skade på fysisk og psykisk helse. Endelig har det vært et poeng å fremheve at personlige helsemessige belastninger kan være av både fysisk og psykisk karakter. For tinglige skader har en på noe tilsvarende vis valgt å skille mellom permanent ødeleggelse og tinglige skader som kan utbedres eller gjenanskaffes.

I det følgende utdypes innholdet av disse kategoriene litt nærmere, og for hver av kategoriene listes opp eksempler på lovbrudd som kan falle inn under hver kategori. Variasjonen i ulike lovbrudd som bidrar til de ulike belastningene er interessant, men har fått mindre oppmerksomhet i denne rapporten. Hvordan de enkelte lovbruddene fordeler seg på den ene eller andre kategori er for denne fremstillings vedkommende mindre viktig. Videre drøftes muligheter og utfordringer ved å anvende det vi kan kalle "økonomiske metoder" på dem, med det formål å få informasjon som kan benyttes til å effektivisere eller kanalisere ressursbruken i justissektoren mer optimalt.

### **Alkoholmisbruk koster samfunnet 18 milliarder**

Redusert arbeidskapasitet og sykefravær på grunn av alkoholmisbruk utgjør 11,5 milliarder, utgifter til helse- og sosialvesen 1,2 milliarder og utgifter til kriminalitet, ulykker, politi og rettsvesen koster 3,5 milliarder. Til sammenlikning er statens inntekter fra alkoholavgifter ca. 9 milliarder.

De menneskelige lidelsene kommer i tillegg og er ikke beregnet. Vedrørende beregning av velferdstapet argumenteres at dette kan gjøres ved å intervju personer som har blitt berørt, eller personer som ikke har opplevd noe selv og be dem verdsette tapet av egen velferd på grunnlag av konstruerte situasjoner. Førstnevnte gruppe sees på som å gi de mest valide resultatene, på bakgrunn av det faktum at å sette seg inn i en situasjon som en aldri har opplevd ofte fører til at velferdstapet overvurderes. (s. 54 med videre referanse).

Utredning av de samfunnsøkonomiske kostnadene relatert til alkohol. Utført av Roar Gjelsvik ved Rokkansenteret i Bergen på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

## **1.19 Dødsfall grunnet kriminalitet**

Dødsfall er en belastning med helt åpenbare forskjeller fra andre belastninger. For det direkte offeret kan de innledende belastningene antakelig beskrives noe tilsvarende som for andre påførte inngripende skader på fysisk og psykisk helse. Fra døden inntreffer er det imidlertid ikke lenger tale om andre lang- eller kortvarige belastninger i vanlig forstand. Belastningen er

da ugjenkallelig å miste retten til et videre liv. I tillegg kommer de etterfølgende og ofte langvarige belastningene for familie, venner, og andre pårørende.

Dødsfall kan være både en direkte og indirekte følge av mange typer lovbrudd:

#### Direkte

Legemskrenkelser og skade, drap, unnlatelse av å hjelpe  
Vold mot offentlig tjenestemann  
Seksuallovbrudd  
Krenkelse av personlig frihet og fred  
Narkotika, påføring av smitte, forgiftning

#### Indirekte

Kapring, sabotasje, opptøyer  
Kjøring i påvirket tilstand  
Brannstiftelser  
Ran, utpressing  
Menneskesmugling

Når man skal se på omfanget eller størrelsen av belastningene i forbindelse med død kan mange av belastningene for de pårørende antakelig behandles på samme måte som andre langvarige og permanente skader på fysisk og psykisk helse. Dette behandles nærmere under punktet om slike belastninger. Enkelte deler av de vurderingene som trekkes frem der kan i prinsippet også gjøres gjeldende for dødsfall.

## **1.20 Langvarig og permanent skade på fysisk og psykisk helse**

Skade på en persons liv og fysisk og psykisk helse er både en direkte og indirekte følge av mange typer lovbrudd:

#### Direkte

Legemskrenkelser og skade, drap, unnlatelse av å hjelpe  
Vold mot offentlig tjenestemann  
Seksuallovbrudd  
Krenkelse av personlig frihet og fred  
Narkotika, påføring av smitte, forgiftning

#### Indirekte

Kapring, sabotasje, diskriminering, opptøyer  
Brudd på taushetsplikt, spredning av private forhold, overvåking  
Uriktig forklaring, anmeldelse, straffeforfølgning og straff  
Kjøring i påvirket tilstand  
Menneskesmugling  
Brannstiftelser  
Ran, utpressing  
Trusler mot offentlig tjenestemann



Belastningene det er tale om under dette punkt er den personlige belastningen for offeret ved ufrivillig å ha blitt påført en fysisk eller psykisk skade og måtte leve med dette over lengre tid. Belastningen vil bestå av både umiddelbare belastninger som smerte, frykt, redsel, fornedrelse og panikk når den kriminelle handling utøves, og etterfølgende belastninger som traumer, angst, redusert førlighet, isolasjon og annen endret livsstil, samt generelt lavere livskvalitet. Dårlig økonomi kan også være en etterfølgende personlig belastning.

Det er umiddelbart vanskelig å tenke seg at det skulle være noen fornuftig eller formålstjenelig måte å verdsette slike belastninger på som kan gjøre det mulig å bruke verdsettingen som grunnlag for å sammenlikne dem med for eksempel tinglige skader.

Verdsetting av slike i stor grad følelsesrelaterte kostnader/belastninger reiser også grunnleggende politiske og etiske spørsmål. Det er med andre ord både prinsipielle og praktiske spørsmål vedrørende muligheter for, begrensninger ved og ikke minst: Hensikten med eventuelt å verdsette liv og helse.

### **Verdien av prostitusjon**

EU har besluttet at ved beregning av medlemslandenes nasjonalprodukt, skal man også ta med verdien av illegale transaksjoner som partene frivillig inngår (Council Regulation 2223/96 eller ESA 95 paragraf 1.13g). Statistiska Centralbyrån i Sverige (SSC) har gjennomført beregninger som gir følgende anslag på verdien av prostitusjon (Illegal virksomhet – försöksberäkningar av prostitusjon, droger samt smugling av alkohol och tobak. Statistiska Centralbyrån NR-PM 2005:08, 2004-03-31):

Bruttoomsetningen fra all prostitusjon anslås grovt til å være 585 millioner svenske kroner i året, som i gjennomsnitt gir en årlig inntekt pr prostituert på ca. 585.000 kroner pr. år.

For å komme frem til netto verdiskapning gjennomføres et sjablonmessig fradrag på 20 prosent for leie av lokaler, reiser og arbeidsklær. Netto verdiskapning fra prostitusjon blir da 470 millioner svenske kroner pr år.

I analysen fremheves problemene med å skille mellom frivillig prostitusjon og dem som tvinges inn i virksomheten gjennom trafficking (bare det som er frivillig skal med etter ESA 95). Man gjør likevel ikke noe anslag over hvor stor andel dette kan være og gjør ikke noe fradrag for dette. Andre spørsmål om frivillighet drøftes ikke.

#### *1.20.1 Prinsipielle problemstillinger om verdsetting av liv mv.*

Det er naturlig å ha som utgangspunkt at et menneskeliv er ukrenkelig og universelt, og så verdifullt at man ikke under noen omstendighet bør diskutere dets verdi i økonomiske termer, selv ikke hvis hensikten kun er å bruke verdifastsettingen av liv i en tverrsektoriell sammenheng der kriminalitetens kostnader inngår, f.eks. sammen med trafikkostnader og helsekostnader, hvor sparte liv og fravær av sykdom ofte gjøres til gjenstand for ”metodisk prissetting”.

Et slikt kompromissløst perspektiv (dvs. å ikke under noen omstendighet antyde prisen på liv og livskvalitet) kan være et sentralt premiss, ikke minst når man f.eks. skal vurdere hvordan man kan tillate seg å behandle eller vurdere enkeltmennesker. I justissektoren vil slike prinsipielle spørsmål om verdifastsetting som ledd i en kostnadsvurdering for alternativ ressursdisponering fort dukke opp. Det kan gjelde tiltak knyttet til innsatte i fengsler og institusjoner, og tiltak knyttet til kostnadsvurderingen av skader påført et individ som har vært utsatt for vold.

Hvis man derimot vurderer verdien av å bruke ressurser på tiltak som fremmer menneskers ve og vel generelt, kan saken – og problemstillingen - stille seg litt annerledes. I et slikt perspektiv settes ikke en økonomisk verdi på et individs liv eller helse for å benytte dette i en verdiskala eller i et marked. Man setter en verdi på et *statistisk* menneskeliv for å ha en et prioriteringsmessig referansepunkt for derved å kunne sammenlikne virkningen av tiltak rettet mot menneskers ve og vel.

Mange vil kanskje også ha reservasjoner mot å sammenlikne en persons ve og vel mot en annen persons ve og vel, selv om det dreier seg om tilfeldige mennesker uten identitet – det man kaller et statistisk liv. I praksis er dette vanskelig å komme utenom når det offentlige har begrenset med ressurser å fordele i sin generelle sosial- og velferdspolitik. Slike verdiprioriteringer benyttes da også blant annet i helse- og transportsektoren. Blant de fagfolk departementet har hatt kontakt med, er det bred enighet om at man må kunne vurdere om resultatene og/eller metodikken fra andre sektorer kan ha overføringsverdi i deler av justissektoren.

Man må uansett forholde seg til at samfunnet faktisk gjennomfører prioriteringer når det fordeles knapphetsgoder mellom sektorer, f.eks. bruke penger på idrett, kultur og fornøyer, midler som kunne benyttes alternativt, f.eks. ved å sikre enda flere trafikkfarlige vegstrekninger. Enhver politiker, byråkrat, leder og andre beslutningstakere møter disse verdiavveiningsproblemer. Selv den enkelte innbygger konfronteres med verdidilemmaer (kvalitative og kvantitative) i beslutninger om hvordan egen inntekt skal benyttes.

Departementet vil være opptatt av å forbedre og klargjøre grunnlaget for slike prioriteringer.

I kriminalpolitisk sammenheng kan man til syvende og sist si at den som skal fordele ressursene må veie ulike verdihensyn mot hverandre. De målinger man eventuelt har gjennomført for å vurdere folks betalingsvillighet blir kun ett av flere momenter som vektlegges når kriminalpolitiske prioriteringer skal foretas.

### ***Verdsetting av statistiske liv og helse i andre sektorer***

I samferdselssektoren har man i flere sammenhenger verdsatt liv. En beregning fra TØI (Transportøkonomisk institutt) som er presentert for departementet verdsetter for eksempel et statistisk menneskeliv til 24 millioner kroner. Dette er tall som brukes som del av et beslutningsgrunnlag der man beregner verdien for samfunnet av å bruke ressurser på trafiksikkerhetsfremmende tiltak som fast midtdeler, firefelts motorvei osv. Når et slikt tall først er lagt frem og benyttes i beslutningsgrunnlag for samferdselssektoren, kan det være grunn til å stille spørsmål om metoden kan tillempes og gjøres anvendbar i deler av justissektoren. Det kan for eksempel nevnes at utrykningspolitiet (UP) i flere sammenhenger bruker tall (verdi av sparte liv og skadde) fra TØI for å få fram viktigheten og nytteverdien ved å gjennomføre trafikkkontroller og promillekontroller.

Verdien av et *statistisk* liv i samferdsels- og andre sektorer, kan være og vil selvfølgelig kunne vurderes forskjellig fra verdien av det samme liv i justissektoren, ikke minst på grunn av at folk kan ha ulike opplevelser av traumer og trusler, hhv. ved å bli invalidisert eller miste en av sine nærmeste som følge av en forbrytelse, eller ved det samme tap ved en trafikkulykke.

Det anses betenkelig – ikke bare metodisk - å legge stor vekt på verdisetting i slike tilfeller. Skal man overhodet benytte slike tall som et eller annet beslutningsgrunnlag er det antakelig mest fruktbart om departement fra flere berørte sektorer og politiske beslutningsorgan for øvrig hadde et mest mulig felles utgangspunkt for verdsetting av et statistisk liv. Skal prioriteringer og avveininger først foretas på bakgrunn av slik verdifastsetting i sektorer og mellom sektorer, bør de tallmessige indikatorer på for eksempel "liv, helse og annet tap" være sammenlignbare.

### ***Betydningen av kunnskap om størrelsen på "belastninger/skade/tap"***

Det brukes betydelige ressurser på forebygging av kriminalitet som rammer materielle verdier. Ofte vil det være nødvendig og nyttig at innsatsen vurderes i forhold til verdien av godet som skal sikres. Skal man for eksempel sikre et bygg eller eiendom mot tyveri/innbrudd er det tvilsomt om fire vektere eller politi i døgkontinuerlig vaktjeneste er verdt det tap man eventuelt lider. Innsatsen og investeringen i det forebyggende må stå i et rimelig forhold til det tap man forventer å lide.

Noen holdepunkt for å vurdere innsats i forhold til oppnådd gode bør man ha. Det kan med andre ord være en ulempe at man ikke har noe sammenlikningsgrunnlag for belastninger ved påført fysisk og psykisk helse. Departementet vil også for denne belastningskategorien søke å videreutvikle målemetoder som gjør det lettere å få synliggjort verdien for samfunnet av å bruke ressurser på å forebygge og bekjempe en del av de belastningene som følger av denne type kriminalitet.

### ***Integritetskrenkelsener og verdisetting***

I forbindelse med grove integritetskrenkelsener kan de psykiske ettervirkningene være sterkt invalidiserende og gi betydelig bidrag til redusert livskvalitet. I media kan man med jevne mellomrom lese historier om personer som har fått ødelagt livet etter en voldtekt, mennesker som lever med permanent frykt for å gå ut etter et ransoverfall, eller lever med trusler fra potensielt voldelige personer.

Et fellestrekk ved de her omtalte belastningene er at de er vanskelig å "verdsette" på en slik måte at de kan sammenliknes med andre belastninger. Et slikt metodisk problem kan igjen medføre at slike belastninger tillegges for liten vekt. Trusler kan for eksempel av en utenforstående lett oppfattes som "noe som ikke har skjedd" og nærmest bare en uforpliktende ytring - om enn ubehagelig - for den det fremsettes overfor. Slag og vold kan på samme måte for noen oppleves som forbigående smerte, nærmest i likhet med å falle og slå seg.

De individuelle belastningene vil variere både med grunnlaget for relasjonen, personenes psyke og andre forhold. Skal man ta for seg belastningene ved kriminalitet må det imidlertid være rom for slike individuelle forskjeller når man skal vurdere de samlede belastningene for samfunnet.

Vi har lite kunnskap om hvordan slike belastninger bør vektes og om selve størrelsen på disse belastningene, sammenliknet med de andre belastningskategoriene fra kriminalitet. For å kartlegge disse belastningene nærmere kan det være aktuelt for departementet å foreta nærmere undersøkelser av hvordan ofre og pårørende opplever og takler slike skader. Dette vil igjen kunne si noe om verdien for samfunnet av tiltak rettet mot slik kriminalitet.

Synliggjøring av kostnadene ved slike belastninger kan også bidra til at samfunnet prioriterer enda tydeligere og markerer sitt engasjement og sin vilje til å gripe inn i slike saker. En mulighet er for eksempel at man senker terskelen ytterligere for å gå inn med reaksjoner som besøksforbud og bistand i form av voldsalarmer. Enkelte har også vært inne på at med dagens teknologi er det mulig å tenke seg mer inngripende (noen vil si integritetskrenkende) løsninger hvor potensielle gjerningspersoner for kortere eller lengre tid tvangsmessig utstyres med utstyr som gjør det mulig for politiet å fastslå hvor de til enhver tid befinner seg.

Departementet har i denne omgang ikke vurdert verdien av slike løsninger, men er opptatt av å få tydeligere frem hva slike restriksjoner koster for samfunnet i form av belastninger for de personer som blir ofre for kriminalitet, og hva man eventuelt regner med å kunne avverge ved restriksjonene. Departementet er også generelt sett opptatt av å få frem størrelsen og omfanget av belastningene for offeret for slik kriminalitet, og se dette i forhold til belastningene for gjerningspersoner ved samfunnets reaksjoner overfor den som fritt tillater seg å forvolde slike kriminelle handlinger. Da er det behov for en metode for å verdsette og sammenlikne belastningene de utsettes for (jfr rapportens redegjørelse for de samfunnsmessige kostnadene ved vold i nære relasjoner, fra NOU 2003: 31).

## **Konklusjon**

**Departementet vil i samarbeid med relevante miljøer arbeide videre med problemstillingene knyttet til verdsetting av skade og ulempe påført goder som ikke omsettes i et marked. Det kan gjelde nytteverdi og anvendbarhet av data knyttet til folks "villighet til" å betale for bedre livskvalitet, for redusert sannsynlighet for skade på liv og helse, for større trykghetsfølelse osv. – i lys av kriminaliteten.**

**Departementet er opptatt av at en eventuell kostnadsvurdering må foretas på en måte som bidrar til å understreke alvorligheten av slike skader, og som samtidig fremmer intensjonen om å synliggjøre individuelle og samfunnsmessige kostnader ved kriminaliteten knyttet til slike belastninger og skader.**

**Under slike forutsetninger vil forskning/utredning innen området kunne bidra til å klargjøre prioriteringsproblemene og effektvurderingene når det gjelder disponering av tilgjengelige ressurser til å forebygge og bekjempe kriminalitet.**

### **1.21 Forbigående skade på fysisk og psykisk helse**

Belastningen det er tale om under dette punkt er selve belastningen for offeret ved å bli påført en fysisk eller psykisk skade og måtte uttåle dette for en periode til skaden er tilnærmet restituert. Et eksempel kan være belastningen ved å bli påført benbrudd, slag og blåmerker. En skade på fysisk og psykisk helse som kan restitueres helt, er antakelig sjelden. Det vil

alltid kunne være ømt etter et benbrudd osv. Videre vil "skrekken" kunne sitte som en mindre psykisk belastning som vanligvis er uvirksom, men som aktiveres i noen grad ved enkelte situasjoner. Grensedragningen mellom hvilke gjenværende belastninger som er såpass små at man kan regne offeret som fullt restituert og hvilke som utgjør en permanent eller langvarig belastning, kan prinsipielt gjøres meget vanskelig. Uansett vil det kunne by på problemer ved eventuelle beregninger hvor man skal dele belastningene i disse to nevnte kategoriene. Departementet velger likevel å benytte to kategorier for å fremheve den prinsipielt viktige kvalitative forskjellen.

Hvis man skal beregne størrelsen på disse belastningene, kommer man opp i de samme problemene som ved verdsetting av permanente og langvarige skader på liv og helse drøftet over. Departementet ønsker også her å gå videre med å se på muligheter for å finne egnede måter å få frem den relative størrelsen på disse belastningene, og viser til konklusjonen i foregående punkt.

## **1.22 Behandling, rehabilitering, trygd og uførepensjoner**

Dette er kostnader den enkelte og samfunnet påføres ved å behandle og rehabilitere skade på liv og helse. Disse kan både være engangskostnader og kostnader til løpende behandling over lengre tid. Videre omfatter det samfunnets kostnader til sykepengene, attføringspenge, rehabiliteringspenge, uførepensjon mv. som følger av skade på liv og helse.

Den delen av disse kostnadene som dekkes av forsikringsselskap og det offentlige er prinsipielt sett enkle å beregne og kan gjøres ved å summere alle utgiftene. Utfordringen her ligger først og fremst i å skille ut de relevante tallene. Skal man klare å gjennomføre en slik beregning som har anvendelsesverdi i kriminalpolitisk sammenheng, forutsetter det blant annet at forsikringsutbetalinger og offentlig ressursbruk er registrert på en måte som gjør at det er mulig å hente frem tall for behandling av skader som skyldes kriminalitet.

De delene som må dekkes av offeret selv er vanskeligere å få informasjon om. Her må man antakelig benytte ulike former for spørreundersøkelser.

Gitt at man får samlet informasjon om disse kostnadene, kan det bidra til å synliggjøre for eksempel deler av kostnadene ved volds- og seksuelt betinget kriminalitet. Slik sett kan litt av verdien for samfunnet komme fram og tydeliggjøres, når det gjelder å bekjempe kriminalitet som medfører slike kostnader.

Slik kunnskap om rehabilitering og reparasjonsomkostninger kan brukes på flere måter. Hvis tallene man beregner seg fram til for en gitt type kriminalitet er uventet lave kan det være utgangspunkt for å undersøke årsakene til dette. Man kan også tenke seg muligheten for å sammenholde kunnskapen om rehabiliteringskostnader med det man eventuelt finner ut om personers egen vurdering av belastningene ved å bli utsatt for en slik skade.

Selv om denne informasjonen således kan gi viktig tilskudd til den politiske prioritering og avveining om innsats og ressursbruk, må man vurdere dette opp mot kostnadene ved å opprette og drive systemer for å registrere denne kostnaden på en formålstjenlig måte.

### **Behandling av rusmisbrukere er lønnsomt**

I rapporten sammenlignes kostnadene ved å gi narkomane et behandlingstilbud med kostnadene misbrukerne påfører samfunnet når de ikke har noe behandlingstilbud. Kriminaliteten reduseres til en tredjedel, og samfunnet får reduserte kostnader til helse, overdoser og andre tiltak. For dem som slutter helt er det snakk om varige gevinster.

Hvilken nytte, for hvem og til hvilken kostnad? Rapport fra Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus) 2003

Kriminalitet vil i en del tilfelle føre til skade på liv og helse som medfører at private personer som er ofre for kriminalitet - for kortere eller lengre tid - delvis eller permanent, vil være ute av stand til å produsere varer og tjenester som tidligere. Dette er et direkte tap for samfunnet.

Hvis man skal beregne denne produksjonstapskostnaden, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i personens vanlige lønnsinntekt, selv om verdien av det som produseres vanligvis vil være høyere. Oversikt over utbetalinger av sykepengen på grunn av skade som skyldes kriminalitet vil også kunne gi informasjon om dette.

Private personer som er ofre for annen type kriminalitet, vil i varierende utstrekning måtte være borte fra sitt vanlige arbeid for å avhjelpe skadene. Ved tingskader vil det kunne være tid til å organisere opprydding, gjenoppretting og gjenanskaffelse. Den tiden vedkommende må være borte fra sitt vanlige arbeid er et rent produksjonstap for samfunnet. Selv om slikt arbeid utføres på fritiden, er det prinsipielt sett likevel et tap for den som rammes. Fritid er et gode som verdsettes høyt av de fleste. Hvordan man skal verdsette denne tapte produksjonen og fritiden kan og må diskuteres, men et brukbart utgangspunkt kan kanskje være personens vanlige arbeidsinntekt som kan settes lik prisen for dette arbeidet.

På samme måte vil kriminalitet som rammer institusjonelle og juridiske personer, og hvor selve virksomheten rammes, medføre at virksomheten i kortere eller lengre tid må redusere eller innstille produksjonen. Er en bedrift ute av markedet over lengre tid, vil de lett miste markedsandeler og kunne gå konkurs. Tapet ved dette bør i prinsippet kunne beregnes, men det vil kunne være vanskelig å få bedrifter til å avdekke et tilstrekkelig godt tallgrunnlag.

En del slike "produksjonstapsundersøkelser" kan være interessante for å måle effekten av tiltak mot kriminalitet som rammer næringsliv og virksomheter – privat og offentlig. Departementet antar imidlertid at de respektive næringsorganisasjoner gjennomfører slike undersøkelser blant sine medlemmer i den grad det er hensiktsmessig.

### **Konklusjon**

**Justisdepartementet vil ta initiativ til et samarbeid, blant annet med Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet for å undersøke nærmere hvilke muligheter som finnes og hvilken felles nytteeffekt man kan tenkes å avlede fra resultatene når det gjelder behandling, rehabilitering mv. forårsaket av kriminalitet.**

**Når det gjelder produksjonstap i forbindelse med kriminalitet vil departementet undersøke nærmere hvilken informasjon som kan være egnet og tilgjengelig for å anslå slike kostnader. Departementet har imidlertid foreløpig ikke planer om å sette i gang utredninger hva angår beregning av kostnader ved tapt produksjon.**

## **1.24 Redusert systemtillit**

Borgerne i samfunnet baserer mange av sine handlinger og disposisjoner i tillit til at samfunnet og viktige samfunnssystemer og strukturer fungerer på betryggende og forutsigbare vis. Forbrytelser som svekker borgernes tillit til selve vårt rettssamfunns struktur og normsett vil kunne føre til at borgerne endrer atferd i en retning som virker nedbrytende på samfunnsverdiene, og som medfører redusert produksjon og velferd i samfunnet. Dette er en generell belastning ved mange lovbrudd som først og fremst kan reduseres ved at borgerne opplever en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

*Systemtillit* er også viktig på enkelte mer avgrensede områder, for eksempel når det gjelder noe de fleste har daglig omgang med; betalingssystemer og betalingsmidler. Skulle det oppstå utbredt tvil i befolkningen om sikkerheten i disse systemene vil det åpenbart kunne medføre store og uoverskuelige kostnader for samfunnet. Historien viser mange eksempler på at uforutsette endringer i folks finansielle atferd basert på utrygghet til systemer og institusjoner kan føre til store samfunnsøkonomiske skadevirkninger.

Man kan grovt dele lovbrudd som truer systemtilliten inn i to grupper: Lovbrudd som kan svekke tilliten til systemet hos store deler av befolkningen, og lovbrudd som hovedsakelig kan svekke tilliten til systemet hos en snevrere krets av befolkningen. Eksempler på lovbrudd fra de to gruppene er:

### **I**

#### **Krigsforbrytelser**

Angrep og trusler mot statens selvstendighet og sikkerhet

Kapring, sabotasje, diskriminering, opptøyer

Angrep og trusler mot offentlig myndighet

Angrep og trusler mot offentlig ro og orden

Misbruk av offentlig myndighet

Brudd på taushetsplikt, spredning av private forhold, overvåking

Uriktig forklaring, anmeldelse, straffeforfølgning og straff

Bestikkelser

Innsidehandel

Kursmanipulasjon

Dokument- og pengefalsk

Skattesvik

Konkurskriminalitet

Doping

### **II**

Trusler mot offentlig tjenestemann

Legemskrenkelser og skade, drap, unnlatelse av å hjelpe

Seksuallovbrudd  
Menneskesmugling  
Krenkelse av personlig frihet og fred  
Narkotika, påføring av smitte, forgiftning  
Bestikkelser, utroskap og annen misbruk av tillit  
Skadeverk på elektronisk lagret informasjon  
Tyveri, underslag, ran, utpressing, uberettiget bruk  
Bedrageri og dobbeltsalg  
Narkotikaomsetning  
Enkelte seksuelle lovbrudd - kjøp, hallikvirksomhet og porno

Bevaring av borgernes *systemtillit* er en helt sentral begrunnelse for den innsats som gjøres når det gjelder bekjempelse av kriminalitet. Det ville innebære en stor *kostnad* for samfunnet hvis befolkningen generelt skulle oppfatte at det ikke har noen hensikt eller representerer noe verdifullt å være lovlydige. Ethvert rettsfunn som ønsker å beholde borgernes tillit og deres etterlevelse av normer og regler kan ikke ta for gitt at folks egeninteresse av å være lovlydig er en gitt størrelse.

Samfunnet har en plikt til å formidle verdier, sette grenser for rett og galt og ivareta sin oppdragende funksjon overfor borgerne. Som gjenytelse eller reaksjon på samfunnets normative grensesetting, bør man i utgangspunktet og normalt sett forvente rettskaffenhet og ansvar for egne handlinger. Hvis borgerne stadig opplever at "de andre", tilsynelatende urettmessig, tilriver seg fordeler (for eksempel gjennom vinning, skatteunndragelse mm) eller oppfører seg "hensynsløst og respektløst" (for eksempel gjennom voldsutøvelse, ran og grovt skadeverk), uten at samfunnet reagerer på en adekvat og "rettferdig" måte, undergraves legitimiteten og tilliten til samfunnet.

Den som utsettes for en kriminell handling, vil i særlig grad kunne ha behov for å oppleve at samfunnet stiller opp og bidrar til å gjenopprette individets tillit til at kriminalitet forebygges og bekjempes. Dette er antakelig særlig viktig ved alvorlige integritetskrenkelser og legemsfornærmelser. I en del slike tilfelle vil den rammede ha fått mer eller mindre redusert evne til selv å ordne opp, og ha stort behov for å oppleve et politi-, helse- og rettsvesen som håndterer hendelsen på en adekvat måte.

Et viktig spørsmål er hvordan ansvaret for denne nødvendige offentlige samfunnsinnsatsen i kriminalitetssammenheng bør fordeles mellom offentlige og private tjenester. Mange av de tjenestene som den private trykghetsindustrien leverer, som for eksempel alarmer og privat vakthold, kommer i tillegg til de tjenester som det offentlige politi yter og oppleves ofte av folk som godt egnet for private tjenesteleverandører. Andre tjenester som private vektere foretar, erstatter oppgaver som tidligere ble og fortsatt blir håndtert av det offentlige politi.

Et sentralt og aktuelt spørsmål – både i relasjon til politirollen og til vurderingen av "kriminalitetens kostnader" – er hvor langt man skal la private overta slike oppgaver som naturlig hører inn under det offentlige politi og rettsvesen. Et viktig hensyn i denne sammenheng er i hvilken grad folks tillit til, og indirekte – deres respekt for – samfunnssystemet, avhenger av hvem som leverer tjenestene. Det kan være en viktig kvalitativ forskjell mellom et samfunn der man opplever et effektivt og tillitvekkende offentlig politi, rettsvesen og domstol, og et samfunn der man må kjøpe tjenestene selv.



Departementet antar at uten en bevisst offentlig styring når det gjelder virkemidler og innsats i kriminalitetsbekjempelsen, vil fordelingen mellom offentlig og privat sektor lett kunne drives i retning av at folks betalingsvillighet for trygghet på ulike områder er avgjørende for grensegangen. Utviklingen styres og bør styres av hvordan det offentlige politi og rettsvesen makter å skape tilstrekkelig trygghet gjennom sitt virke.

Generelt sett ønsker departementet mer kunnskap om vilkårene for denne grunnleggende verdi – verdien av offentlig tjenesteyting fra politi- og rettsvesenets side.

### ***Den private trygghetsindustri***

Det kan registreres en økende etterspørsel etter private kriminalitetsforebyggende tiltak. Antakelig kan noe av etterspørselen tilskrives en svekket tro på at politi og rettsvesenet alene kan ordne opp. Det nye og utvidede trygghetsmarkedet kan ses på som et tillegg til det klassiske forsikringsmarkedet. I erkjennelsen av myndighetenes begrensede ressurser og i noen grad opplevde utilstrekkelighet, er det i dag utviklet et omfattende marked der trygghets- og sikkerhetstjenester kjøpes mer eller mindre automatisk, gjerne som en integrert del av folks forsikring mot skadestnadene og andre belastninger fra kriminalitet. Eksempler på slike tjenester er installering av innbruddsalarmer, vektere på kjøpesentre og andre sikkerhetssystemer som etableres fordi bedrifter og virksomheter vil gardere seg mot potensielle lovbrøyttere.

Et rettferdighets- og likhetsaspekt ved at markedet svarer på folks behov og oppfatninger innen det velferdspolitiske kjerneområdet "trygghet", knytter seg til konsekvensene av å "sette trygghet på anbud". Forskjeller i folks betalingssevne vil dermed kunne medføre ulik tilgang på hjelp og støtte til kriminalitetsforebyggende tiltak, og at belastningene fra kriminaliteten flytter seg fra dem som har anledning til å kjøpe slike tjenester og over på andre. Dette vil de facto kunne øke sosiale forskjeller i forhold til utsatthet for kriminalitet.

I folks øyne veier trygghetsindustrien på mange måter opp for den manglende tiltro til at samfunnet – i denne sammenheng - kan klare å beskytte eiendomsretten og individets trygghetsbehov godt nok. Folk er villige til å ta omkostningene med å ordne opp for seg selv, enten før eller etter en kriminell handling. Denne betalingsvilligheten kan være en indikasjon på at befolkningen ønsker større trygghet enn dagens politi og rettsvesen klarer å produsere med tildelte ressurser.

### ***Måling av systemtillit***

Gjennom spørreundersøkelser måles også "tillitsverdien" til politi- og rettsvesen. Resultatene har en umiddelbar politisk effekt i mediebildet når undersøkelsene offentliggjøres. I beste fall vil publikumsundersøkelser av denne type tjene den offentlige og kriminalpolitiske debatt på en konstruktiv måte. Man skal på ingen måte se bort fra verdien av å undersøke folks holdninger til systemet, deres tillit og trygghetsfølelse. Viktige rettspolitiske og kriminalpolitiske debatter om prioritering og virkemiddelbruk for å endre/bedre tilstanden hva angår tillit og trygghet, er et legitimt mål i seg selv.

Departementet nevner at man høsten 2004 gjennomførte en omfattende offerundersøkelse i FN-regi i en rekke land der man spurte om folks utsatthet for kriminalitet og opplevelse av politiets innsats på en del områder.

## **Konklusjon**

**Kriminalitet som ikke bekjempes effektivt nok i folks øyne utgjør en belastning ved (eller har den kostnad) at borgerne får redusert tillit til samfunnets evne til å bevare viktige velferdsgoder og systemverdier. Dette kan medføre tilpasninger i atferd og holdninger hos folk flest som totalt sett bidrar til å redusere den samlede velferden. Et slikt velferdstap vil være en potensiell samfunnskostnad ved de fleste former for kriminalitet og er slik sett en viktig og riktig begrunnelse for den innsats som settes inn for å bekjempe kriminaliteten.**

**Den alvorlige og reelle fare for velferdstap og svekket systemtillit ved utilstrekkelig kriminalitetsbekjempelse leder departementet fram til følgende konklusjon: Det anses både nyttig og nødvendig å utvide bruken av undersøkelser om folks oppfatning av rettssystemets aktører og deres evne til å løse viktige trygghets- og sikkerhetsproblem. Det er viktig med undersøkelser og opplegg som nærmere kartlegger hvordan befolkningens oppfatning av samfunnet, politi og rettsvesen påvirkes. Det er også viktig å utvikle kompetanse til å tolke og forklare resultatene av slike undersøkelser. Undersøkelser om folks trygghetsbehov og systemtillit vil for øvrig kunne tilføre den alminnelige kriminalpolitiske debatt et nyttig grunnlag for prioriteringer og god ressursanvendelse.**

**Departementet vil se det videre arbeid med å forsøke å "verdifastsette" kostnader/belastninger ved manglende systemtillit i sammenheng med de erfaringer man høster gjennom arbeid med kvantifisering av andre typer belastninger. Det er under enhver omstendighet viktig å understreke at beskyttelse av disse samfunnsverdiene er sentralt for justissektorens kriminalitetsbekjempende arbeid.**

**Departementet antar at det i de kommende år vil bli et økende behov for å synliggjøre og formidle det praktiske og analytiske arbeidet med forskning og utredning, benyttet i justisfaglige og justispolitiske vurderinger og beslutninger.**

### **1.25 Uberettiget omfordeling**

En direkte eller indirekte følge av mange forbrytelser er at formuesgoder flyttes fra en innehaver til en annen. Det gjelder for eksempel tyverier, skatteunndragelser og andre vinningsforbrytelser som følger:

- Bestikkelser, utroskap og annen misbruk av tillit
- Skadeverk på elektronisk lagret informasjon
- Brudd på bedriftshemmeligheter
- Tyveri, underslag, ran, utpressing, uberettiget bruk
- Dokumentfalsk og lignende
- Bedrageri og dobbeltsalg
- Skattesvik
- Kursmanipulasjon
- Konkurskriminalitet
- Doping
- Narkotikaomsetning

## Hallikvirksomhet og porno

Når disse typer kriminalitet begås, brytes en rekke normer, lover og bestemmelser, noe som i seg selv er skadelig og belastende for samfunn og individ. Dette er drøftet under punkt 6.1 og betones ikke her.

Ser man mer isolert og samfunnsøkonomisk på problemstillingen medfører mange av disse kriminalitetsformer at penger og verdier flyttes fra en innehaver til en annen. I prinsippet er samfunnets totale formue uendret, men har fått en annen fordeling. Ser man derfor utelukkende på samfunnets materielle ressurser, kan man hevde at lovstridig omfordeling som for eksempel skjer hvis en gjenstand stjeles fra én person og havner hos tyven, i seg selv ikke innebærer noen direkte kostnader for samfunnet.

Gjenstanden som stjeles er fortsatt intakt, og befinner seg hos en annen. Ut fra en slik betraktning – og uten hensyntagen til det moralske og det uakseptable i selve atferden/handlingen, kan man på sett og vis si at samfunnets velferd er uendret. Det eneste tapet for samfunnet vil i en slik kontekst være kostnadene ved selve gjennomføringen av lovbruddet, forsikringsadministrasjon, arbeidet med gjenanskaffelse og den psykiske belastningen for offeret. Tyveriet som sådan innebærer derfor "bare" en omfordeling.

Argumentasjonen kan føres videre ved å ta hensyn til gjerningspersonens og offerets "nytte" av det som overføres. Hvis den kriminelle subjektivt sett opplever å ha større nytte av tingen enn offeret (og man igjen ser bort fra det moralske og strafferettslige aspekt) kan man si at samfunnet ikke har tapt på kriminaliteten (den kriminelle føler sågar at han har vunnet på å tilrive seg den andres eiendom). Dette økonomiske resonnementet må naturligvis også forutsette at selve tyveriet ikke medfører kostnader i form av knuste vinduer og lignende, eller at nytten for gjerningspersonen er større enn både kostnadene og nytten til offeret.

Man innser fort at resonnementet er beheftet med fundamentale svakheter, ikke minst fordi regler om eiendomsrett er selve fundamentet for sivilisert eierskap, handel og samfunnsutvikling. Det er grunnleggende derfor at tyveri, svindel og annen urettmessig tilegnelse av ting andre eier *er straffbart*.

### ***Skatteunndragelser og trygdemisbruk***

Disse straffbare handlinger er eksempler på andre urettmessige omfordelinger som etter samme argumentasjon og betraktningssmåte kan hevdes å være direkte kostnader for samfunnet. Men også her må en, på tilsvarende måte som for annen vinningskriminalitet, legge til grunn at det blir feil hvis man begrenser kartleggingen til en summering av ressursene før og etter den kriminelle handlingen begås. Slik metodikk blir også relativt lite anvendelig når beregnede kostnader skal vurderes i et kostnad/nytte-perspektiv.

Bruker man en tilnæringsmåte som inkluderer folks rettsoppfatninger (moral) og de såkalte systembelastningene, blir kostnadene ganske åpenbare: I sin ytterste konsekvens vil skatteunndragelser i stort omfang medføre at selve grunnlaget for vår velferdsstats fordelingspolitikk blir vanskelig å opprettholde. Den kollektive omfordeling av skattemidlene som det politiske system og den sosiale kontrakt mellom stat og borger bygger på, vil ikke kunne opprettholdes. På samme måte vil all annet misbruk av fellesskapets midler (trygdemisbruk, misbruk av tilskuddsordninger og subsidier mv.) redusere fellesskapets muligheter til å fordele ressurser på den tiltenkte og forutsatte måte.

Skal man bruke økonomiske modeller for å beregne kostnadene fra for eksempel vinnings/skattekriminalitet må man supplere disse med mer dynamiske modeller der det er mulig å ta hensyn til de systembelastningene og skadevirkningene som følger av endringer i aktørens adferd, også over flere tidsperioder.

### **Rekordår for Oslos kemner**

Kemnerens kontrollfolk avdekket i fjor 6,7 millioner kroner hver i ekstra skatteinntekter. Totalt avdekket kemneren 409 millioner kroner, hvorav 334 millioner var unndratt skatt, 58 millioner straffeskatt og 17 millioner renter. Det er drøyt 80 prosent mer enn året før. "Vi regner ikke med å finne et så stort tall i år", sier kemneren.

Aftenposten 24. januar 2005

## **Konklusjon**

**De direkte og indirekte kostnadene for samfunnet og den enkelte borger er både store og skadelige (bl.a. som følge av vinning/skatteunndragelser mv.)**

**Departementet er kjent med at andre organisasjoner som berøres av økonomisk kriminalitet og tradisjonell vinningskriminalitet beregner kostnadene ved slik kriminalitet for blant annet å finne løsninger på hvordan de uønskede kostnadene kan reduseres. Gjennom departementets samarbeid med departement og institusjoner, og gjennom det pågående arbeid med oppfølgingen av "regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet" vil departementet stimulere til ny forskning og kunnskapsformidling for å avdekke og redusere dette alvorlige samfunnsproblem.**

**Departementet er, gjennom kontakter og samarbeid i forbindelse med rapportarbeidet, kjent med at både Finansnæringens hovedorganisasjon, Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ved underliggende etater samler inn informasjon om omfang av hhv. forsikringsutbetalinger knyttet til vinningsforbrytelser, skatteunndragelser og trygdemisbruk og bruker dette i arbeidet med å vurdere kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid.**

### **1.26 Uopprettelig ødeleggelse av ting, miljø og kultur**

En del forbrytelser vil medføre at ting, miljø eller kultur blir helt eller delvis ødelagt for all eller svært lang tid uten at det lar seg reparere eller gjenanskaffe. Dette er derfor et endelig tap for samfunnet eller den enkelte som rammes.

På samme måte som for skader på fysisk og psykisk helse, har departementet valgt å dele skade på ting, miljø og kultur i to kategorier. Den ene for permanente ødeleggelser som ikke kan gjenopprettes, og en annen kategori for det som kan gjenopprettes. Denne kvalitative forskjellen kan være viktig også ved tinglige skader. Miljøødeleggelser kan stå i en litt spesiell stilling, siden de i prinsippet vil kunne lege seg selv etter lang tid selv om det ikke er noe mennesker kan gjøre for å påvirke denne prosessen i nevneverdig grad. Hvis det dreier seg om mer enn et par år, er skaden ganske permanent. For enkeltmennesker kan det være

grunn til å få frem belastning ved å få personlige eiendeler med stor affeksjonsverdi ødelagt for alltid, som for eksempel fotografier, malerier, ting som er skapt med egeninnsats og lignende. Eksempel på lovbrudd som kan gi permanent ødeleggelse:

*Miljøkriminalitet*

*Ulovlig befatning med plutonium, uran, kjemiske og bakteriologiske våpen*

*Skadeverk*

*Tyveri av personlige ting som ikke kommer tilbake til eieren*

*Brannstiftelse*

Selve skadene er ofte vanskelig å gi en "prislagt". Tap av goder knyttet til kultur og miljø må beskrives og diskuteres ut fra en verdimeslig preferanseramme. Hvis ikke dette gjøres godt nok vil det også være vanskelig å synliggjøre verdien for samfunnet av å bruke ressurser rettet mot slik kriminalitet.

Departementet velger foreløpig ikke å gå videre med utredningsarbeid knyttet til miljøkriminalitet før en eventuelt har sett på mulighetene for og vunnet erfaring med å vurdere skader på fysisk og psykisk helse og død, og belastningen ved vinnings- og økonomisk kriminalitet. I forbindelse med et slikt arbeid vil det for øvrig kunne være naturlig å se hen til hvordan man har gått frem for å verdsette ødeleggelse av miljø og kultur. (jfr bidrag til rapporten om dette tema fra ØKOKRIM, del III).

## **1.27 Gjenoppretting av skade på ting, miljø og kultur**

En del forbrytelser vil medføre at ting, miljø og kultur som kan gjenanskaffes eller gjenoprettes, blir helt eller delvis ødelagt. Dette medfører et tap for samfunnet i form av ressurser som brukes for å gjenopprette skaden eller gjenanskaffe tingen. Slike lovbrudd kan være:

Skadeverk på elektronisk lagret informasjon

Skader ved kjøring i påvirket tilstand

Miljøkriminalitet

Ulovlig befatning med plutonium, uran, kjemiske og bakteriologiske våpen

Skadeverk

Brannstiftelse

Brukstyveri

Ulovlig bruk

Disse kostnadene er i prinsippet enkle å beregne ved å summere alle utgiftene samfunnet har i forbindelse med slike skader. utfordringen vil på samme måte som samfunnets utlegg i forbindelse med skader på fysisk og psykisk helse, være at det er begrenset hvor mye av dette som registreres på en måte som gjør at det er mulig å finne frem til tallene.

Finansnæringsens hovedorganisasjon har gitt et bidrag med en del tallmateriale i tilknytning til forsikringsutbetalinger. Dette er nyttig i det videre arbeid. Departementet har foreløpig ikke planer om å ta initiativ til ytterligere beregninger av disse kostnadene (se bidrag fra FNH, del III).

## 1.28 Multiplikatorvirkninger fra enkelte lovbrudd

Enkelte lovbrudd legger grunnlaget for økt utbredelse eller mulighet for andre lovbrudd, og kan således sies å ha det vi kan kalle en multiplikatoreffekt. Det viktigste eksemplet er kanskje heleri som bidrar til økt utbredelse av tyveri, og hvitvasking som bidrar til økt mulighet for bruk av penger fra ulovlig virksomhet. Narkokriminalitet har også en multiplikatoreffekt ved at det skaper ytterligere narko-, volds- og vinningskriminalitet. Det er likevel en viktig forskjell. Rent prinsipielt kan samfunnet velge hvordan man skal regulere rusmisbruk i forhold til straffebudene, mens det for heleri, hvitvasking og de andre lovbruddene er vanskelig å se alternativer til kriminalisering. Narkotikakriminalitetens multiplikatorvirkninger er derfor behandlet nærmere i sammenheng med punktet om kostnadene ved å bruke kriminalisering som reguleringsform. Følgende lovbrudd vil kunne ha multiplikatorvirkninger:

Heleri  
Hvitvasking  
Ulovlig bæring eller bruk av våpen  
Hallikvirksomhet  
Narkokriminalitet

Både heleri og hvitvasking er ganske fundamentale lovovertrедelser av betydning for omfanget av en del annen kriminalitet. Departementet mener det vil være interessant å se nærmere på omfanget og kostnadene ved denne type kriminalitet. Det vil kunne gi et viktig bidrag til forståelsen av hvor alvorlig og omgripende slik kriminalitet er.

## 1.29 Forebygging og bekjempelse av kriminalitet

En direkte kostnad ved kriminalitet er ressursene samfunnet avsetter til å opprettholde politi, domstoler, kontrolltater, fengselsvesen og annen kriminalomsorg. Departementet har ikke funnet grunn til å redegjøre for disse direkte kostnadene i denne rapporten ut fra grunner det er redegjort for tidligere. Disse institusjonelle kostnadene vil man kunne beregne ut fra budsjetter og institusjonsregnskap og fastslå ut fra den andel av utgiftene man velger å kalle direkte kriminalitetsavhengige. Slike regneoperasjoner ble foretatt i 1991 i den tidligere refererte kriminalmelding der kostnadene ble summert. Med det kostnads/nytte-perspektiv denne rapporten har konsentrert oppmerksomheten mot, har slike institusjonelle kostnader med ulik form for vekting begrenset verdi.

En del av dem vi har konsultert om metode og tilnærming, har dessuten hevdet at slike institusjonelle kostnader (til politi, domstoler, barnevern mv.) i stor grad kan betraktes som bidrag til produksjon og verdiskapning i samfunnet og derfor ikke kan defineres som en belastning.

Derimot kan det være interessant å spørre: Hvis kriminaliteten ble redusert, hvordan kunne da betydelige deler av det man da definerte som "frigjorte ressurser" fra de respektive institusjoner (politi, domstoler, kriminalomsorg mv) få en alternativ anvendelse? Burde man bruke ressursene til å bedre de generelle oppvekstvilkår for unge, rette søkelyset mot forebygging i enda større grad og/eller forsterke de repressive tiltakene ennå mer, ut fra en hypotese eller forestilling om at det er disse tiltak som gir den kriminalitetsdempende effekt.

En del av ressursbruken i det kriminalitetsbekjempende arbeid (særlig de institusjonelle ressurser) må under enhver omstendighet opprettholdes. En del av politiets regulerende tjenesteytende og forvaltningsmessige oppgaver ville fortsatt måtte gjennomføres, og domstolene, som har mange sentrale oppgaver utover de strafferettslige, det å dømme kriminelle, måtte drives videre. Det ville også for de straffgjennomførende ledd kunne tenkes alternative anvendelsesområder dersom man så for seg noe i retning av overkapasitet i fengslene. Diskusjonen om alternativ ressursutnyttelse vil da kunne dreies mot behov for oppfølging i andre institusjoner.

På tilsvarende måte som det for en del direkte "frigjorte" utgifter knyttet til straffehandheving kan det tenkes alternativ ressursanvendelse, gjelder de samme resonnementene når det gjelder kostnader som går ned i det private kriminalitetsbekjempende og forebyggende arbeid.

## **Kostnadene ved bruk av kriminalisering som reguleringsform**

### **1.30 Innledning**

Når samfunnet ønsker å markere at en handling eller aktivitet er uakseptabel, velges ofte *kriminalisering*. Videre velger man ofte å regulere en del aktiviteter og handlinger som vi mener har eller kan få skadelige virkninger med kriminalisering. I begge disse tilfellene kan man si at samfunnet frivillig pådrar seg en del kostnader som følger med det å velge kriminalisering som reguleringsform.

Noen vil kunne hevde at samfunnet har for liten kriminalpolitisk tradisjon for at man ser hen til andre virkemidler enn kriminalisering gjennom straffebud når atferd skal reguleres og kontrolleres i henhold til lover og regler. Justisdepartementet har tidligere behandlet spørsmålet om kriminalisering i arbeidet med ny straffelov. Departementet uttalte i den forbindelse at i tillegg til skadefølgeprinsippet

"må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene." (Ot. prp. 90 2003-2004 om lov om straff s. 88).

Dette er fulgt opp av justiskommiteen i Inst. O. nr. 72 s. 17:

"Komiteen vil understreke at straff er samfunnets sterkeste middel for å styre adferd. Mye taler for at straff bør reserveres for de alvorlige eller gjentatte overtredelsene. Etter komiteens mening bør straff kun brukes når andre sanksjoner ikke finnes eller ikke er tilstrekkelige. Straff bør videre kun brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene. Komiteen mener at fordelene med å kriminalisere en handling må veies opp mot ulempene. Fordelene vil i utgangspunktet bare kunne være store nok dersom handlingene som man ønsker å forhindre, kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern. "

Når tema tas opp her, er det for å sette fokus på kostnadene ved å bruke kriminalisering som reguleringsform. Kriminalisering av en uønsket atferd og en rask strafferettslig pådømmelse har den kriminalpolitiske tilsktede virkning at samfunnet umiddelbart får signalisert og markert at det handles når noen setter seg ut over samfunnets normsett – og at myndighetene foretar seg noe. Reaksjonen er i seg selv en viktig del av den strafferettslige tankegang i rettsstaten, og på mange måter en logisk del av et kriminalpolitisk handlingsmønster.

Når den raske og synbare straffereaksjonsform anvendes, må man samtidig være klar over den effekt som kan oppstå i form av noe redusert oppmerksomhet mot insentiver og ressursavsetning til å utvikle ideer og alternativer til tradisjonelle straffereaksjoner. En slik kriminalpolitisk avveining er departementet klar over og forholder seg til kontinuerlig.

Selv om tema her er kostnader i tilknytning til kriminalitet, vil deler av problemstillingene som drøftes også være relevante for bestemmelser der man velger andre sanksjoner enn straff. Det gjelder for eksempel mulighetene for å utvikle andre former for regulering enn bruk av forbud og påbud.

### **1.31 Verdien av økt toleranse og mindre kriminalisering**

Alternativet til en kriminalisering av uønsket/ulovlig atferd kan uttrykkes som et ønske om å utvide det lovlige handlingsrommet (øke toleransegrensene) for samme type atferd, for dermed å utvikle andre reguleringsformer enn å kriminalisere. Konsekvensene av disse valgene er av stor betydning når det gjelder å beregne kostnadene ved, eller begrense eventuelle skadevirkninger av, kriminaliteten.

Denne toleranseverdi innebærer blant annet at økt toleranse for avvikende atferd av mange vil kunne betraktes som økt vilje til å skape et mer helhetlig, og i manges øyne, mer inkluderende samfunn – noe som i seg selv kan sies å ha en verdi for samfunnet. Legges det til grunn at samfunnet oppnår en slik "utvidet toleranseverdi" for irregulær atferd, vil den kunne reduseres når den aksepterte variasjon for lovlyding atferd blir snevret inn og kriminalisert.

Hva som kan egne seg for andre reguleringsformer enn kriminalisering vil som regel være gjenstand for både verdimesig, politisk og faglig uenighet. Noen handlinger er av en slik karakter, og tilhører et slikt strafferegime, at det for de fleste vil synes utenkelig med annen reaksjon enn å kriminalisere og straffeforfølge. Eksempler på dette er drap, vold/voldtekt, ran, grov økonomisk kriminalitet mv.

Kriminalisering blir også i en del utstrekning benyttet som et reguleringsiltak for å styre borgernes atferd på områder hvor det prinsipielt sett er mulig å tenke seg alternative reguleringsformer. Hvis man ser på kriminalisering som en av flere mulige reguleringsformer å velge mellom, blir det et viktig poeng i seg selv å sammenlikne kostnadene og gevinstene ved å bruke kriminalisering med kostnadene og gevinstene ved andre mulige reguleringsformer.

Uansett hva man måtte konkludere med hva angår reguleringsformer, og uansett hvilke skiller samfunnet til enhver tid setter mellom hva som er å anse som kriminalitet og ikke kriminalitet, er det en bred oppfatning blant dem departementet har konsultert at man absolutt bør ta i betraktning denne type vurderinger/utredninger (kriminalisering/ikke-kriminalisering)



hvis man ønsker å gå videre med kartlegging og vurdering av de samfunnsmessige kostnadene ved kriminaliteten.

Kriminalpolitisk så vel som rettspolitisk er det viktig å debattere og ta stilling til den kostnad eller den verdi man hhv. pådrar seg eller oppnår ved å benytte annen regulering enn kriminalisering. En avkriminalisering av visse former for uønsket atferd i samfunnet kan - i et bestemt kriminalpolitisk perspektiv og ut fra klart definerte rammebetingelser - føre til reduserte kostnader ved kriminaliteten og ha en *verdi*, både for den enkelte, deres pårørende og samfunnets velferd.

### 1.32 Kriminalisering og ressurser

All kriminalisering medfører at det må eller bør avsettes ressurser til kontroll, etterforskning, straffeforfølgelse, domstolsbehandling og fengsling. I den statlige budsjettprosess er det generelt sett både en regel og en forutsetning at alle faktiske og beregnede kostnader ved lover (herunder nye straffebud) skal vurderes ut fra deres administrative og økonomiske konsekvenser. Man bør ideelt sett anslå hvor mange lovbrudd som forventes og beregne hvor mye ressurser det er nødvendig å bruke på forebyggende tiltak, kontroll, etterforskning, straffesaksbehandling, domstolstid og fengselskapasitet. På grunnlag av dette kan man anslå behovet for ressurser til å følge opp slike bestemmelser. Dette bør følges opp og ressurstilgangen tilpasses den faktiske utviklingen.

Samtidig forutsettes det at en slik økonomisk konsekvensanalyse i mange tilfeller skal inneholde en tilsvarende utredning av alternative reguleringsmekanismer (til straffesanksjonering). Ved å foreta alternative utredninger av denne type må man imidlertid ha visse kriterier og mål og verdisetting av alternativenes fordeler og ulemper. Da er det ikke bare snakk om verdisetting i form av ordinære økonomiske uttelling, men også av mulige atferdsregulerende effekter ved de to alternativene.

Et poeng som er verd å nevne, er at for aktører utenfor justissektoren vil alternativet til strafferettssystemets behandling være at deres etater blir belastet med ressurskrav når det letes etter å utvikle alternative virkemidler til straff og kriminalisering. Den regulering som velges kan med andre ord påføre investeringer og løpende kostnader til ulike forvaltningsinstitusjoner utenfor straffesakssystemet. Ved kriminalisering vil de samme institusjoner kunne oppleve å bli fritatt for det meste, og kun bli belastet med en liten del av kostnadene, internalisert i egen virksomhet. De øvrige kostnadene ved kriminalisering skyves over på justissektoren gjennom økt behov for etterforskning, straffeforfølgelse, domstolsbehandling og eventuelt fengsel. Incentivene til å se på muligheter for avkriminalisering og alternativ regulering blir da tilsvarende vanskelige.

Uansett hva man velger er det mye som tyder på at ved å lete aktivt etter andre virkemidler enn straff, forpliktes andre sektorer og institusjoner raskere og blir mer direkte medansvarlige, sammen med justissektoren, i letingen etter gode og effektfulle løsninger, både kriminalpolitiske, kostnadmessige og ansvarsmessige.

### 1.33 Kriminalisering og respekten for lovpåbudets normgivning

Kriminalpolitisk er det mange tungtveiende og gode grunner for å markere at enkelte handlinger og virksomheter er uakseptable, og dermed at kriminalisering er den beste og riktige måten å vise det på (jfr rapportens kapittel 1.3: "Verdier og normer"). Slike gode grunner forhindrer en ikke i å konstatere at det kan være knyttet kostnader til det å bruke kriminalisering for å regulere også relativt beskjedne uønskede handlinger eller virksomheter.

En type kostnad kan være knyttet til bruk av rettslige reguleringer i så stort omfang og på så mange områder at borgerne opplever det som urimelig og stridende mot allmenn rettsoppfatning. Hvis man kriminaliserer avviksatferd i stort omfang, må myndighetene med andre ord også se hen til den utilsiktede effekt at respekten for straffebudene kan reduseres. Redusert respekt gjelder ikke nødvendigvis bare respekten for de mer beskjedne lovbruddene, men kan også gjelde respekten for lover generelt.

#### *Ressursavsetting*

Hvis man kriminaliserer uten å avsette eller skaffe til veie tilstrekkelige ressurser til å følge opp de nye gruppene med lovbrudd, må man vurdere virkningen av denne knapphetssituasjonen.

Mange vil mene at samfunnet i dag bruker straffesanksjonerte lover og regler på flere områder enn det man effektivt klarer å følge opp. Sovende og inaktive straffebestemmelser, i betydning at brudd på bestemmelsene ikke håndheves, kan være en konsekvens myndighetene er mer eller mindre klar over uten at dette faktum rokker ved ønsket om å gi rettspolitiske signal om normer og ønsket atferd. I seg selv kan lovgivningen altså være normdannende selv om brudd ikke alltid følges opp etter forutsetningene. Men en annen konsekvens av inaktive lovbestemmelser kan være at overtredelser i seg selv ikke lenger er noe – eller føles som noe – stigma. Det vil i så fall kunne oppstå uklare, flytende overganger og bare grader av kriminalitet som skiller den ene lovbrøyer (kriminelle) fra den andre.

Det er uansett av stor betydning for rettstaten å ta rimelig hensyn til folks rettsfølelse. Lovverket og praktiseringen av det bør oppleves rettferdig, nyttig og nødvendig. Det bør ideelt sett ikke bare være en plikt å følge samfunnets lover og regler, men også oppleve at etterlevelse føles naturlig og riktig.

#### *Folks kalkulerte risiko (lovbruddet lønner seg)*

Enkelte borgere ser ut til å danne seg sine egne oppfatninger om rett og galt og i noen tilfeller handle deretter. Et godt eksempel på det er hvordan noen tilsynelatende bevisst bryter fartsgrensene eller tollkvotene fordi lovbrøyerer regner den forventede kostnaden som mindre enn gevinsten. Et samfunn med regler og bestemmelser som borgerne hyppig gjennomfører kalkulerte lovbrudd i forhold til, må være forberedt på at bestemmelsene vil bidra til redusert respekt også for andre lover og regler.

### 1.34 Kriminalisering og regulering kan skape kriminalitet

I en del tilfelle der myndighetene forsøker å regulere uønsket atferd med eksempelvis avgifter og kriminalisering, har aktivitetene dessverre vist seg å fortsette i det skjulte med begrensede muligheter for kontroll. Dette er omtalt av straffelovskommisjonen, jfr. NOU 2002:4

delutredning VII s 84. Reguleringstiltak synes med andre ord i noen tilfeller ikke å redusere det illegale marked, og kan således vise seg å virke kontraproduktivt i forhold til intensjonen. Eksempler på denne utilsiktede effekten kan være noen reguleringsmekanismer knyttet til bruk og omsetning av rusmidler og pornografi.

Departementet vil imidlertid understreke at det selvsagt ikke er gitt at høyere avgifter eller forbud får slike utilsiktede konsekvenser. For eksempel har høye avgifter på biler ikke medført tilsvarende målbar ulovlig import. Problemet i de andre nevnte tilfellene synes mer å være at reguleringen ofte gir for få muligheter for effektiv kontroll med illegal omsetning. Det kan med andre ord være for lett å smugle varer inn i landet, samtidig som det finnes en stor og betalingsvillig kundegruppe. Denne konstellasjonen skaper store profittmuligheter, og viser seg i praksis å tiltrekke seg kriminelle tilbydere. Kriminelle kan på denne måten oppnå store ulovlige inntekter som gir betydelige ressurser å investere i mer kriminalitet, og muligheter for å utøve makt og innflytelse i lovlig sektor, gjennom investeringer i lovlig virksomhet.

### **1.35 Rusmisbruk, prisnivå og kriminalitet.**

I forhold til rusmisbruk må man dessverre konstatere at de høye prisene på enkelte illegale narkotiske rusmidler er medvirkende årsak til at misbrukerne tyr til ulike andre former for uønsket atferd som vinningskriminalitet og prostitusjon, ene og alene for å finansiere misbruket. Vinningskriminalitet står for nærmere 80 % av all anmeldt kriminalitet, og en betydelig del av denne utøves av rusmisbrukere.

Tenker man seg – i en rent samfunnsøkonomisk kontekst – at man snur på "regnestykket", vil en avkriminalisering av omsetting/bruk av rusmidler, over til en fri prisdannelse i markedet - *isolert sett* - kunne medføre at man delvis fjerner en viktig inntektskilde for kriminell sektor, og i beste fall reduserer en meget betydelig pengestrøm fra lovlig til kriminell sektor. Kostnadene forbundet med vinningskriminalitet for å finansiere rusbruk ville også kunne bli redusert i et slikt regnestykke. Hvis man velger å føre dette rene økonomiske resonnementet videre, uten å trekke inn andre viktige kriminalpolitiske hensyn, vil det tilsi at begge disse effektene i prinsippet kunne frigjøre betydelige ressurser i samfunnet. Disse ressursene kunne man tenke seg å komme til alternativ anvendelse i for eksempel sosialomsorgen eller i det kriminalitetsforebyggende arbeid.

På den annen side vil en slik frigjøring av ressurser basert på en tenkt avkriminalisering og fri markedspris like sannsynlig kunne skape mange narkomane, selv om deres kriminelle atferd ble redusert. Samfunnet måtte da regne med å bruke betydelige ressursene til å forebygge og rehabilitere skadevirkningene av at rusmidler blir lettere tilgjengelige. Generelt blir spørsmålet om alternativ ressursanvendelse lar seg "måle" til å gi en samlet "merverdi" og/eller økt velferd når samfunnet endrer forutsetningene for kriminalisert atferd.

### **1.36 Måling av sosiale verdier**

Regnestykket knyttet til kriminalisering vs. avkriminalisering er imidlertid mer enn å beregne potensialet for om politiet eller andre kan spare ressurser (som før var brukt til en definert kriminalitetsform) eller om et forsikringsselskap skal kunne få redusert dagens utbetalinger

ved mindre forsikringskriminalitet. Vurderingen av økte eller minskede kostnader må også omfatte den sosiale verdien eller belastningen ved selve reguleringsformen.

Kriminalisering innebærer en markering av at aktiviteten er utenfor det som kan aksepteres. Dette må sammenliknes med annen regulering der menneskelige laster i større grad tas inn i den lovlige sektor som del av samfunnets *tolererte variasjon*, og håndteres med andre virkemidler.

Valg av reguleringsform vil i seg selv påvirke summen og fordelingen av den samlede velferden i samfunnet: For den enkelte misbruker, deres pårørende og barn, ofre for misbrukeres handlinger og kriminalitet, og for alle dem som indirekte berøres. Alle impliserte vil påvirkes av hvilken reguleringsform som velges. Dette valget påvirker også kostnaden for samfunnet. Det er derfor grunn til, når virkemiddelbruken diskuteres og avgjøres, å tenke nøye gjennom hvilke alternativer man faktisk har for å regulere uønsket atferd.

Det gjennomførte faglige resonnementet og konklusjonen er et forsøk på å bevisstgjøre myndigheter og den vanlige borger på at kriminalisering i seg selv både har en *ressursmessig kostnad* og en *verdimessig kostnad*. Videre at det kan finnes alternative måter å regulere dette og andre problemer på, som vi kanskje må konstatere at vi har liten tradisjon for å utvikle og avsette ressurser til.

I det økonomiske perspektivet vi her anfører i resonnementet, har en heller ikke tillagt forbud mot eller liberalisering av verken rusmidler eller annen kriminalitet noen verdi i seg selv. Den verdivariabelen er bevisst holdt utenfor. De to alternative kriminalpolitiske tilnærmingene vi har skissert har bare vært tillagt verdi sett i forhold til hvilke kostnader samfunnet påføres ved de to alternativene. I et slikt perspektiv er det alternativet som gir størst velferd i samfunnet å foretrekke.

### **1.37 Eksempel: Trafikkriminalitet og økonomisk atferdsregulering**

Eksempelene er utelukkende ment å illustrere andre måter å tenke på, og departementet understreker at man ikke har vurdert om disse endringene er ønskelige på noen måte.

I stedet for å regulere en uønsket aktivitet med forbud og kriminalisering, kan man tenke seg at man forsøker å regulere aktiviteten med økonomiske virkemidler. Trafikkatferd kan brukes som et tenkt eksempel. Dette er en sektor der kriminalitetsstempelet nylig har vært i den offentlige debatt i forbindelse med at bøtenivået øker. Når bøtenivået øker synes mange å reagere, på forskjellig måte og med ulik "rettslig" begrunnelse. Noen forholder seg til fartsovertredelser og bøter som om det kun er inntekten staten er ute etter når bøtenivå fastsettes. De savner klar presisering av at atferden er farlig, ulovlig og uønsket. Ut fra en slik antagelse om at myndigheten kun tenker fiskalt vil det lett kunne føre til utsagn som: "Politiressursene burde heller vært brukt til å bekjempe kriminalitet". I det følgende konstruerer vi et alternativt reguleringsopplegg. Eksempel tar utgangspunkt i ulike politiske og faglige hypoteser for et faglig resonnement.

Det antas i dette eksempelet at de fleste overtrедere av vegtrafikkloven ikke har til hensikt å forvolde skade på andre eller andres eiendom. Det store antall overtredelser av enkelte bestemmelser indikerer videre at mange kan ha et utilsiktet "lempelig" syn på overtredelse av

disse veitrafikkbestemmelsene. Videre legges til grunn en oppfatning av at langt de fleste trafikklovovertrederne som blir oppdaget, er i den situasjonen at de ikke kan sies å ha forvoldt noen direkte skade. De kan ene og alene sies å ha brutt en preventiv regel.

Fra samfunnets side er det imidlertid slik at høy fart og andre brudd på trafikkbestemmelsene gir et vesentlig bidrag til sannsynligheten for en ulykke og hvor omfattende skadene blir. Hvis samfunnet ønsker å få ned kostnadene ved ulykker, vil et viktig bidrag være å få ned farten generelt slik at sannsynligheten for at en ulykke inntreffer reduseres og at konsekvensene ved de ulykkene som inntreffer blir redusert.

Et mulig tenkt alternativ til dagens regulering ved kriminalisering, kan være å erstatte eller supplere den med et system basert mer på økonomiske målsetninger. Man kan eksempelvis legge til grunn at trafikkavvikling medfører kostnader for samfunnet, og beslutte å dekke inn totalkostnadene i større grad ved hjelp av prising. Man kan samtidig understreke at bruk av prising selvsagt ikke betyr at man aksepterer ulykkene og nøyer seg med å dekke inn kostnadene ved det. Målsettingen er i begge tilfeller (straff/prising) å redusere antall skader og dødsfall. Videre må det opprettholdes visse grenser for hva som uansett tilhører den straffebelagte sonen.

Det generelle poenget i dette eksempelet er at det reguleringsvirkemiddel man velger å ta i bruk, er basert mer på økonomiske virkemidler enn regulering gjennom forbud og kriminalisering. Ut fra den målsetningen man definerer, må man iverksette tilstrekkelig med økonomiske virkemidler for å dekke inn kostnadene ved å oppnå målsetningen. Overtredelse av trafikkreglene kan således prises etter hvilket bidrag man antar at slike overtredelser gir til forventet skade. Perspektivet er at trafikanten utviser en atferd som det er knyttet en forventet kostnad til. Velger man – for eksempel å kjøre over fartsgrensen og dermed øke risikoen for skade på seg selv og andre – må man betale en høy(ere) pris for det. Tilsvarende hvis man kjører på rødt lys, unnlater å bruke retningslys osv. I tillegg kan man utvikle nye måter å prise trafikkatferd på knyttet til personlig ulykkeshistorikk, bilmodell, faktiske ulykker mv. Muligheten for prising av overtredelser er naturligvis knyttet til muligheten for å oppdage når overtredelsen finner sted. Fotobokser og andre tekniske hjelpemidler må benyttes, og vanlige økonomiske metoder vil avgjøre hvor mye som er riktig å sette i verk.

Hvis man betrakter regulering av trafikken i et slik økonomisk perspektiv, kan man tenkes å oppnå at trafikkriminalitet (brudd på reglene som fortsatt skal kriminaliseres) og lovbrudd generelt blir forbeholdt en snevrere og riktigere målgruppe, og kanskje reaksjonen oppleves å ha et mer treffende og reelt innhold. I et slikt økonomisk perspektiv vil det også ha mindre interesse hvorvidt gebyrene virkelig medvirker til at folk velger å tilpasse seg slik at de ikke må betale. Poenget blir mer direkte knyttet til å få inn penger til å dekke kostnadene. En slik form for økt bruk av økonomisk regulering kan i en viss sammenheng kanskje innvirke positivt på systemkostnaden ved at lovbrudd ikke håndheves tilstrekkelig eller mangler forankring i alminnelig rettsfølelse.

Etter en ren økonomisk tankegang skulle alle i prinsippet få et insitament til å kjøre forsiktig for å redusere egne og dermed samfunnets kostnader. Det er imidlertid en reell fare for at denne formen for økonomisk regulering vil bidra til en generell oppfatning om at risikoadferd i trafikken er ufarlig på linje med feilparkering osv. Det kan videre være naivt å tro at folk vil føle en sterkere bevissthet om at prisene på overtredelsene er et uttrykk for reelle kostnader som skal bidra til større forståelse for sammenhengen mellom forsvarlig kjøring og

kostnadene for samfunnet. Videre vil mange kunne reagere på at rike personer oftere skal kunne utsette andre for større fare på grunn av at de har råd til å kjøpe seg muligheten til å kjøre fortere o.a. i større utstrekning enn andre.

Mer generelt kan et alternativ til å regulere med kriminalitet i noen tilfelle være å regulere hele aktiviteten og følgene av den som en økonomisk tjenesteytende virksomhet som betales av brukerne. På noen områder vil dette medføre en stor omlegging av hele reguleringen, mens på andre områder vil reguleringen i det store og hele kunne fortsette som i dag og bare reguleringshjemmelen er endret. I trafikken er det for eksempel antakelig liten grunn til å endre selve reguleringen, men den får en annen begrunnelse og prisene endres. I tillegg kan man som nevnt over, utvikle nye måter å prise trafikkatferd som i dag er gratis. Det er til slutt grunn til å legge til at en slik tilnærming naturligvis er uavhengig av og kan komme i tillegg til eventuelle avgifter og gebyrer med generell fiskal begrunnelse.

### **1.38 Eksempel: Innsidehandel, rettferdighet og kriminalisering**

I en del tilfelle regulerer man hvordan deltakere i ulike markeder og systemer skal oppføre seg for at situasjonen skal bli lik for alle. Den rettferdigheten man ønsker å oppnå vil ofte kreve ressurser å gjennomføre, håndheve og kontrollere effektivt. Noen ganger kan forholdene være slik at den ekstra rettferdigheten man kan oppnå, er såpass liten i forhold til hva man kan oppnå med enklere regulering, at man kan sette spørsmålsteget ved kostnaden.

Et eksempel kan kanskje være forsøk på å regulere markedsadferd. Departementet understreker på ny også her at eksemplifiseringen ikke innebærer at man har tatt standpunkt, verken til premiss, resonnement eller konklusjoner i eksempelet.

På børsen er det regler om ulovlig innsidehandel, som innebærer at det er ulovlig for personer med fortrolig informasjon om et selskap å handle aksjer i selskapet. Den som for eksempel vet at selskapet er i fortrolige forhandlinger om en verdifull kontrakt, vil således i mange tilfelle være forhindret fra å kjøpe aksjer i selskapet (i påvente av en kursgevinst når markedet får høre om kontrakten). Hensynet er å beskytte de øvrige eierne og skape en markeds plass med lik informasjon for alle. I praksis har det vist seg vanskelig å kontrollere og føre tilstrekkelig bevis i disse sakene.

En måte å møte kontrollproblemet på – og en alternativ måte å oppnå atferdsendring på – vil kunne være å prise innsidehandel på en annen måte. Man kan eksempelvis velge ikke å straffebelegge, men i stedet innføre en høy *gevinstskatt* på gevinster over en *normalgevinst* for aksjen gjennom en viss periode, ved kjøp og salg innenfor et gitt tidsrom av en kurssensitiv selskapshendelse. Dette eksempelet på alternativ reaksjonsform vil imidlertid kunne ha store og betenkelige sider i forhold til rettferdighetsbegrepet, ikke minst for de investorene som har vært uten innsideinformasjon og bare vært heldige med valg av handelstidspunkt.

Poenget med dette eksempelet er å gi en illustrasjon på at det kan finnes muligheter for å velge en annen regulering enn kriminalisering og få en løsning (ønsket atferdsendring) som kanskje er omtrent like gode, og samtidig redusere kriminaliteten og kostnadene til å etterforske og håndheve denne.

## **Økonomisk kriminalitet rammer 42,5 prosent av de større foretakene i Europa.**

Representanter fra mer enn 3400 foretak, frivillige organisasjoner og offentlige institusjoner i 15 vestlige og sentraleuropeiske land ble intervjuet.

European economic crime survey 2001. PriceWaterhouseCoopers.

## **Hvordan fordeles belastningene ved kriminalitet i samfunnet**

### **1.39 Generelle betraktninger**

Hvordan fordeler kostnadene ved kriminaliteten seg – på samfunnet og/eller på individet? En viktig oppgave for samfunnet er etter manges oppfatning å fordele ressurser på en måte som ivaretar personer med særlige behov for bistand. Ikke minst i et slikt perspektiv er det viktig å se nærmere på hvordan belastningene fra kriminalitet er fordelt. På den måten kan man få mer kunnskap om hvem eller hvilke grupper som eventuelt kan ha et særlig behov for bistand fra politi og rettsvesen. En vil her se nærmere på hvordan de ulike belastningskategoriene fra kriminalitet fordeles i samfunnet. Først er det imidlertid hensiktsmessig å si litt om kostnadene til forsikring av belastninger fra kriminalitet.

### **1.40 Forsikringskostnader**

Kostnadene til forsikringsselskapene i forbindelse med utbetalinger som følge av kriminalitet blir ofte fremstilt som en kostnad ved kriminalitet. Kostnadene ved den kriminelle handlingen er imidlertid selve den skaden som oppsto. Forsikring er en måte å fordele denne kostnaden på. Et eksempel kan være tyveri av en bil som ikke blir gjenfunnet. Tapet er verdien av bilen. Dette tapet er forsikret og derfor får eieren av bilen utbetalt penger tilsvarende bilens verdi fra forsikringsselskapet. Dette er penger forsikringsselskapet har dekket inn gjennom innbetaling av premie fra alle forsikringstakerne. Forsikringsutbetalingen innebærer i og for seg ikke noen ekstra kostnad for samfunnet, bare en omfordeling av penger. Skal man være helt nøyaktig, må man også ta hensyn til forsikringsselskapenes kostnader til administrasjon og drift av ordningen. Deler av dette vil være kostnader som derfor indirekte er knyttet til kriminalitet.

### **1.41 Fordelingen av de ulike belastningskategoriene**

Flere av kategoriene er av en slik karakter at de rammer samfunnet som helhet:

*Redusert systemtillit*  
*Offentlig kriminalitetsforebygging og bekjempelse*  
*Behandling og rehabilitering*  
*Trygd og andre stønader*  
*Skade på miljø*

*Urettmessig omfordeling av offentlige midler (skatteunndragelser, trygdemisbruk, subsidiesvindel)*  
*Multiplikator kostnader*  
*Kriminalisering som reguleringsform*

For alle disse *belastningskategoriene* er det vanskelig å peke ut en eller noen få personer som blir sittende med kostnaden/belastningen. Skade på miljø er en felles belastning for samfunnet, selv om det åpenbart vil kunne ramme en mindre gruppe hardere der det inntreffer. På den annen side vil samfunnet som helhet ofte bidra betydelig til å avhjelpe disse mer lokale skadevirkningene.

Andre grupper kategorier rammer den enkelte mer direkte, samtidig som man har et *forsikringssystem* som i stor grad kan fordele kostnadene:

- Tingskade
- Tapt produksjon (som følge av å være utsatt for kriminalitet)
- Urettmessig omfordeling av private midler (tyverier, svindel, ran mv.)

Kostnadene ved disse belastningene kan den enkelte i stor grad velge å utlikne ved å betale en fast årlig kostnad i form av en forsikringspremie i stedet for å risikere å få hele belastningen på en gang hvis man utsettes for slik kriminalitet. Kostnadene blir nødvendigvis ikke mindre for samfunnet ved en slik ordning, men man oppnår en kollektiv fordeling av belastningene hvis den inntreffer. Egenandeler behandles nedenfor under belastninger som ikke fordeles.

En tredje gruppe kategori er utgifter som fordeles gjennom prising av varer og tjenester:

- Private virksomheters kriminalitetsforebygging og bekjempelse
- Urettmessig omfordeling av virksomheters eiendeler (naskeri, underslag mv.)

En god del av de belastningene som private virksomheter utsettes for, er det umulig å forsikre seg mot. Man kan for eksempel vanskelig tenke seg forsikring mot tap fra naskeri. Videre vil bedrifter som er ute av markedet i en periode i praksis ofte ha store vanskeligheter med å få tilbake sin posisjon i markedet. Forretningsstandens utgifter til kriminalitetsforebygging og bekjempelse er derfor i flere tilfelle en nødvendig forutsetning for å kunne opprettholde virksomheten. På den annen side vil kostnadene i varierende utstrekning spres på alle kunder gjennom at prisene på virksomhetens varer og tjenester blir litt høyere.

Til slutt har vi de belastningene som ikke fordeles:

- Privatpersoners utgifter til kriminalitetsforebygging og bekjempelse
- Egenandeler ved skade
- Bedrifter som må innstille
- Skade på fysisk og psykisk helse og død

Privatpersoners utgifter til kriminalitetsforebygging og bekjempelse er hovedsakelig til sikring av hjem, løsøre, biler og båter. Alle disse tingene kan forsikres, og ytterligere tiltak er på sett og vis en frivillig utgift for å slippe ubehaget ved å bli utsatt for vinningskriminalitet. Disse utgiftene er slik sett i de fleste tilfellene ikke nødvendige for å oppnå en fordeling av



kostnadene ved vinningskriminalitet. Noen av dem gir også reduksjon av forsikringspremien, men uten at den tilsvarende hele kostnaden.

For mange tingskader og tyverier er det etter hvert en ganske betydelig egenandel som i praksis medfører at det enkelte offer blir sittende med hele belastningen ved mindre tyverier og tingskader. Det kan være økonomiske utlegg som for mange føles belastende for en ellers anstrengt økonomi.

For en del bedrifter vil det være slik at hvis følgen av kriminalitet er at de er ute av markedet i mer enn noen måneder, vil tapte markedsandeler ofte medføre at bedriften må avvikle. Disse kostnadene belastes eierne av bedriften, og rammer indirekte dem som er ansatt der. Problemet antas å ha beskjedent omfang, og inntreffer vel typisk i forbindelse med omfattende brannskade. Etter hvert vil nok sårbarhetsproblemene i IKT-sektoren endre dette bildet. Samfunn og bedrifter blir dessverre i stigende grad utsatt for ulovlige virusangrep på sine dataanlegg.

Kostnader til behandling og rehabilitering, samt trygd og uførepensjoner fordeles i stor grad på alle gjennom forsikringer og det offentlige helsevesen. Skade på liv samt fysisk og psykisk helse som ikke kan eller tar lang tid å helbrede, er det imidlertid offeret for kriminalitet som må bære alene. Dette er varige belastninger som kan være tunge å bære for den enkelte, og i stor grad gir redusert livskvalitet. Økonomiske kompensasjoner kan bare i helt begrenset grad avhjelpe. Det er derfor først og fremst gjennom forebyggende innsats samfunnet kan bidra til å redusere disse belastningene.

De økonomiske belastningene fra slike skader kan også være merkbare. Voldsoffererstatningsloven er en offentlig ordning som tar sikte på å forskuttere de erstatningsrettslige krav som slike skader gir opphav til. Ordningen sikrer ofre for slik kriminalitet et økonomisk oppgjør uavhengig av om gjerningsmannen er kjent eller i stand til å betale, og det er det offentlige som tar oppgaven med å drive inn pengene der gjerningspersonen er kjent. Loven er således et viktig bidrag til å fordele og absorbere usikkerheten med hensyn til om man får et erstatningsrettslig oppgjør etter slike skader.

### **Dataangrep koster norsk næringsliv 10 milliarder**

Næringslivets Sikkerhetsråd, Økokrim og Senter for informasjonssikring kartla i 2003 kostnadene ved dataangrep i Norge, og estimerte dem til 5,3 milliarder kroner. Siden 2003 har imidlertid selskapene som jobber med datasikkerhet merket et kraftig forverret trusselbilde for norsk næringsliv. I 2004 stanset Telenor 10 ganger mer spam og virus enn i 2003. Med en slik utvikling er det sannsynlig å regne med at kostnadene for norske virksomheter minst er doblet til 10 milliarder.

## **1.42 Oppsummering og konklusjon**

**De aller fleste belastningene som følger av kriminalitet spres på store deler av samfunnet, i form av forsikringspremier, skatter, økte priser og generelt redusert velferd på grunn av lavere tillit og mindre ressurser til andre formål. I tillegg kommer egenandeler og egen innsats for å rydde opp. Slik sett har samfunnet et relativt**

**velfungerende system for å fordele de økonomiske belastningene fra mye av kriminaliteten**

**Når det gjelder skade på liv og helse som ikke kan eller tar tid å lege blir enkeltindivider og pårørende i hovedsak selv sittende med de daglige belastningene. Eksempler på dette er fysiske og psykiske skader fra vold, trusler, seksualforbrytelser, drap og ulykker som skyldes lovbrudd. Man kan også inkludere lovbrudd der egenandelen etter hvert er blitt betydelig.**

**Ut fra en overordnet målsetning om å fordele fordeler og ulemper i samfunnet, kan det argumenteres for at det er særlig viktig at kriminalitetsforebygging og bekjempelse rettes mot kriminalitet der det ikke finnes andre mekanismer for å fordele belastningene. Ut fra vår tentative analyse, vil det særlig være kriminalitet som medfører skade på fysisk og psykisk helse.**

**Hvis man videre legger til grunn at oppklaring av denne type saker har en allmennpreventiv effekt, kan man på tilsvarende måte bruke fordelingsmessige hensyn som argument for at det er særlig viktig med innsats rettet mot oppklaring og straffeforfølgning av slik kriminalitet.**

## **Gir kriminalitet inntekter eller andre fordeler for samfunnet?**

### **1.43 Gevinster og inntekter fra kriminalitet**

Under arbeidet med rapporten er det kommet flere innspill der man etterlyser en fremstilling av "inntektene" fra kriminalitet. Det påpekes at hvis man unnlater å ta med inntektene fra kriminalitet, vil man på et vis overdrive kostnadene for samfunnet, og at det bare er nettokostnaden som er relevant.

Justisdepartementet har drøftet problemstillingen "inntektsgivende kriminalitet" nøye med fagfolk med ulik bakgrunn, og kommet til at noen utdypende utredninger omkring inntektsiden ved kriminalitet i kjølvannet av denne rapporten, ikke vil føre frem til noe resultat eller ha nevneverdig nytteverdi. For å underbygge den konklusjon departementet har kommet fram til, vil departementet anføre:

### **1.44 Produksjon av illegale varer og tjenester**

"Produksjonen" (inntektene) fra kriminell aktivitet er i utgangspunktet uønsket og er derfor, av den og andre viktige kriminalpolitiske grunner, gjort ulovlig. Hvis man skulle ta det spesielle utgangspunkt at kriminell produksjon og verdiskapning skal telle med, og sammenstilles med lovlig virksomhet og produksjon, vil velferden i samfunnet paradoksalt nok kunne øke med stigende kriminell produksjon (for eksempel med finans/skatte/avgiftsunndragelser innebygd). Hvis man tar det utgangspunkt at produksjon fra kriminell aktivitet bidrar til å øke velferdsnivået i samfunnet – med en slik økonomisk verdipreferanse – vil det i utgangspunktet være en selvmotsigelse å bruke ressurser på å bekjempe den.

## 1.45 Kriminalitetens bidrag til forbruk og investeringer

Penger fra kriminell sektor vil i betydelig utstrekning tilflyte den legale sektor når kriminelle investerer og forbruker sine urettmessig ervervede penger. Det kan derfor hevdes at kriminalitet er med på å bidra til økt omsetning, etterspørsel og investeringer. Hvis man fjerner alle penger fra kriminell sektor, vil en betydelig pengestrøm inn i den legale sektor nærmest "tørke inn", med den konsekvens at økonomien blir skadelidende, i betydningen at sirkulasjonen og omsetningen ikke stimuleres.

Justisdepartementet mener et slikt utgangspunkt for å behandle problemstillingen "kostnader ved kriminalitet" blir feil. Pengene som strømmes inn i kriminell sektor er penger som alternativt ville sirkulert i legal sektor uten å ta omveien innom kriminell sektor. Kriminell sektor trekker først penger ut av legal sektor for deretter å kanalisere dem tilbake. Forsvinner kriminell sektor, vil pengene forbli i legal sektor og sirkulere der. Omveien via kriminell sektor bidrar derfor ingenting til verdiskapningen.

Det må videre legges til grunn at de som "arbeider" eller driver virksomhet i kriminell sektor i stor grad hadde kunnet delta i lovlig arbeide i legal sektor. Denne produksjonen ville bidratt med en tilsvarende strøm av penger og i tillegg varer og tjenester samfunnet verdsetter. Videre vil pengestrømmene fra skatteunndragelser gått direkte inn i statskassen og sirkulert videre.

Ytterligere en kostnad for samfunnet ved lovstridige omfordelinger er at stjålne penger kanaliseres over i kriminell sektor, inn i lyssky virksomheter som reduserer samfunnets velferd, og bidrar til at denne illegale sektoren kan blomstre. En del av fortjenesten fra lyssky virksomhet kanaliseres tilbake til lovlig sektor og er med på å styrke kriminell sektor ved å gi det et meget uheldig skinn av legal virksomhet, og konsumet går på bekostning av rettmessige eier. Denne form for pengesirkulasjon og omfordeling av samfunnsverdier er til stor skade for storsamfunnet og for de virksomheter/enkeltpersoner som blir ofre.

### Trapper opp mot svarte penger

"- Hvordan er den økonomiske lønnsomheten i Skatteetatens kontroller?  
- For samfunnet er dette en meget rentabel virksomhet. Tommelfingerregelen vår er at en kontrollør som vet hva han skal lete etter, tar inn 10 ganger så mye som kostnadene ved sin egen stilling."

Aftenposten 15.03.2004. Intervju med skattedirektør Bjarne Hope.

## 1.46 Inntekter fra kriminalitetsforebygging og bekjempelse

Alle som arbeider innenfor den kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende sektor, produserer varer og tjenester som bidrar til landets samlede nasjonalprodukt.

Når man beregner summen av de ressursene samfunnet bruker på kriminalitet, tas likevel alle ressursene samfunnet bruker i kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende sektor med som direkte kostnader. I dette resonnementet ligger en forutsetning om at man ved mindre kriminalitet vil kunne finne annen samfunns-gagnlig sysselsetting for dem som er ansatt i disse jobbene i dag.

På kort sikt vil det naturligvis kunne by på problemer med alternativ sysselsetting på samme måte som omstilling og nedbemanning i andre sektorer. Spesielt vanskelig vil det kunne bli dersom for eksempel et fengsel er en viktig arbeidsintensiv bedrift i et område med få alternative sysselsettingsmuligheter. Man må også ta høyde for ringvirkninger på tilknyttet virksomhet som leverer tjenester til disse institusjonene i dag. Denne problemstilling er kjent fra annet omstillingsarbeide, for eksempel i forsvaret. På mellomlang og lang sikt legger vi imidlertid til grunn at alle disse menneskene og materielle ressursene vil kunne finne annen meningsfull og samfunnstjenelig anvendelse. Videre legger vi til grunn at denne omstillingen vil føre til en velferdsgevinst for samfunnet når omstillingskostnadene er absorbert, ved at det nå vil kunne produseres flere varer og tjenester samfunnet har behov for.

De som i dag arbeider i disse sektorene vil på samme måte som andre bidra med inntektsskatt og skatt på tjenester som omsettes. Det blir likevel feil å regne dette som inntekter fra kriminalitet. Dette er penger samfunnet ville fått også etter en omstilling som beskrevet over, hvor alle de som i dag arbeider innen kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbekjempelse har fått jobber i andre deler av legal sektor.

#### **1.47 Personlig tilfredsstillelse av å begå kriminalitet**

Den personlige tilfredshet den kriminelle måtte oppleve kan selvsagt være reell for noen, men må etter Justisdepartementets oppfatning anses som irrelevant for vår problemstilling. Man vil ikke unnlate å nevne det nærmest moralsk uforståelige i at en rekke kriminelle handlinger begås av personer som kan hevde å oppleve en viss spenning og glede ved å planlegge lovbrudd og lure myndigheter og andre, med smarte handlinger og transaksjoner i de grå og svarte soner. Man bør vel kunne konkludere med at samfunnet ganske enkelt ønsker at de kriminelle finner sin tilfredshet ved å bruke sin energi og sine ressurser på alternativ lovlig atferd.

#### **1.48 Alternativ til behandling eller inkludering av "de andre"**

Det kan argumenteres med at kriminalisering av en del handlinger og aktiviteter kan være et egnet virkemiddel for samfunnet til å få "fjernet" mennesker og aktiviteter fra det offentlige rom – mennesker som dessverre lever på utsiden av – eller ikke makter å innpasse seg i - det etablerte samfunnet. Dette er borgere som betraktes av andre borgere som "uønsket", farlige eller på annen måte anses av mange å bidra til å redusere verdien av det positive og trygge samfunnsrommet for andre borgere.

Justisdepartementet ser det som lite tjenelig at kriminalisering benyttes som en stigmatisering og/eller utstøting fra samfunnet på denne litt forenklede måten. Den seneste tid har departementet stått for en endring av lovverket på områder som viser at man ser det som viktig å inkludere og ansvarliggjøre samfunnet og individet, uten å kriminalisere.

Samtidig er det et ubestridelig og sørgelig faktum at enkelte mennesker over kortere eller lengre tid begår handlinger og oppfører seg på en slik måte at de skader seg selv og samfunnet og/eller er til fare eller betydelig sjenanse for andre. Når andre utveier er stengt hva angår behandling og omsorg, må politi og fengsel benyttes. Sett fra Justisdepartementets side er

straff og fengsel en frihetsinnskrenkning og et inngrep som samfunnet må iverksette ut fra en situasjon der det ikke finnes andre egnede tiltak. De grensene som settes for hva som kan tillates og hva som skal reguleres med kriminalisering er til syvende og sist et kriminalpolitisk verdispørsmål.

## **Holdningsskapende tiltak. Om verdier: Hva er rett og galt.**

### ***En stor formidlingsutfordring***

Opplæring og holdningsskapende arbeid er av stor verdi for normdannelsen og forståelsen for kriminalitetens skadevirkninger. På samme måte som i andre sektorer, for eksempel TØIs undersøkelse av effekten av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker, vil Justisdepartementet se nærmere på hvilke muligheter og utfordringer det kan gi å legge til rette for et tilsvarende holdningsskapende arbeid knyttet til kriminalitetens kostnader.

Et viktig utgangspunkt for å formidle informasjon og holdninger om skadevirkninger ved kriminaliteten vil være å ta utgangspunkt i de verdier og normer myndighetene (og samfunnet generelt) mener bør være grunnlaget for et godt velferdssamfunn, tuftet på rettsstatens premiss. Forståelsen av skadevirkninger, ulemper og omkostninger for både individ og samfunn bør være mest mulig lik, hvis formidlingen skal få tiltenkt positiv effekt i form av endret og ønsket atferd.

I dagens samfunn vil det derfor være en stor utfordring å få formidlet et budskap ut i offentligheten der man skaper slik forståelse for viktigheten av god og lovlydig atferd.

Som rapporten har vist, er det svært vanskelig å få fram en tilnærmet entydig forståelse for hva kostnadene er, hva de betyr for samfunn og individ, og hvilke konsekvenser man skal trekke av kartleggingen eller "kostnadsoversikten". Et slikt metodisk problem knyttet til "verdisetting" må imidlertid ikke hindre oss i å forsøke å forstå og ta inn over oss de store negative belastninger/kostnader kriminalitet påfører velferden vår.

Departementet vil vurdere et mer målrettet opplegg for formidling av kunnskap, i kjølvannet av denne rapporten, og ut fra den diskusjon som forventes å følge av den. En viktig side ved et eventuelt opplegg om kriminalitetens kostnader vil skje i nært samarbeid med andre aktører, miljøer og sektorer innenfor og utenfor den tradisjonelle strafferettspleien.

Det er et mål å finne en god balanse mellom nøktern faktainformasjon om belastninger og skadevirkninger ved kriminaliteten, om de slutninger man skal og bør trekke av kunnskapen, og om den nytte slik kunnskap kan ha for den kriminalpolitiske debatt og for de konkrete tiltakene som iverksettes.

Departementet ser det også som en oppgave å formidle de verdier og normer som rettstaten og vår velferd er tuftet på. En slik verdiformidling er av stor betydning for de forestillinger borgeren danner seg, av rett og galt, og av kriminalitet som en belastning for vår velferdsutvikling. Utfordringen av et slikt opplegg vil for eksempel vise seg i forhold til hvordan man eksponerer synspunkt om ønsket atferd: lovlydighet, anstendighet, respektfull atferd, betydningen av empati og samarbeid i små og store miljøer, betydningen av å hjelpe

andre, viktigheten av å si fra når noe uriktig og uheldig skjer, å bry seg med medmenneskers skjebne osv.

Betydningen av et slikt felles verdigrunnlag, av normer for rett og galt, vil være nyttig og nødvendig å få fram enda bedre enn man har klart, ikke minst vurdert opp mot de negative konsekvenser kriminalitetens skadevirkninger og belastninger har for individ og samfunn.

Bruker man for eksempel volden i samfunnet som et utgangspunkt for formidling av verdier og normer kan man ta utgangspunkt i den foreliggende situasjonen. I dag fremstilles vold i det offentlige rom både i fiksjon og gjennom formidling av reelle hendelser. Til tider er formidlingen svært grov og spekulativ. Omfanget av de skadevirkningene (de negative samfunnsomkostninger) slik voldseksponering har på individ og fellesskap er det også uenighet om. Noen vil mene at informasjon fra myndigheter og forskningen om mediavoldens skadevirkninger både kan være galt fundert og lite formålstjenlig. Et slikt syn kan bygge på påstanden om at sammenhengen mellom voldsutøvelse og forbruk av spill, filmer og annen formidling med voldelig eller annet nedbrytende/asosialt innhold, ikke er tilstrekkelig dokumentert.

Forskningen om kriminalitetens skadevirkninger (herunder volden) og hvilke virkemidler man bør benytte for å dempe disse, er ikke entydig. Faglig uenighet om årsak og virkning må imidlertid ikke forhindre en god og målrettet formidling om dette viktige kriminalpolitiske tema.

Et spørsmål departementet er opptatt av gjelder å formidle verdier, normer, herunder de atferdsmessige forutsetninger for lovlydig atferd. Kampanjen mot røyking (og for den nye røykeloven) kan stå som et illustrerende eksempel på en holdningskampanje der man appellerte både til folks lovlydighet og til deres forståelse for skadevirkninger av ulik slag ved røyking, både for samfunn og individ.

Holdninger skapes gjennom lovgivning, men også gjennom formidling av uskrevne regler/normer om hva som er rett og galt. Departementet vil, som et ledd i oppfølgingen av denne rapporten, reise spørsmålet om de mulighetene som gis i det offentlige rom til å formidle holdninger og verdier som man mener er viktige, ikke minst for å øke forståelsen av kriminaliteten og de samfunnsmessige kostnader som følger av den.

-----o0o-----

## Del III

Justisdepartementet har invitert enkelte institusjoner til å levere bidrag til denne delen av rapporten, for å bidra til større bredde og en del fakta om kostnadene fra noen sektorer. Departementet har foreslått en mal for bidragene og spesielt eventuelle fakta, men har for øvrig lagt opp til at de inviterte bidragsyterne fritt får anledning til å presentere sine fakta eller refleksjoner om rapportens tema "kostnadene ved kriminalitet".

De mottatte bidragene gir interessante bidrag til rapportens tema, og bidrar til å få frem noen konkrete tall på omfanget av kostnadene i enkelte sektorer og refleksjoner fra et annet ståsted enn departementets.

**Det første bidraget** er levert av Politidirektoratet, og er et "faglig innspill til den kriminalpolitiske debatt, spesielt når kriminalpolitiske virkemidler og effektvurderinger drøftes". Politidirektoratet og politidistriktene arbeider målbevisst med å utvikle nye arbeids- og organisasjonsformer for å møte etatens utfordringer best mulig. Bidraget forklarer en av politiets viktigste nye tilnærminger, "problemorientert politiarbeid", og sammenhengen mellom dette og den nye politireformen. En sentral del er at man retter fokus mot resultatene av tiltakene som iverksettes, for å få større fokus på god planlegging og systematisk arbeid og dermed mer effektiv utnyttelse av politiets ressurser.

**Det andre bidraget** er levert av ØKOKRIM, og drøfter omfang og virkning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Bidraget tar for seg kjennetegn ved disse formene for kriminalitet, omfang og mørketall, trusselbildet og kostnadene for samfunnet.

**Det tredje bidraget** er levert av Rikstrygdeverket gjennom Arbeids- og sosialdepartementet, og gir en oversikt over ulike former for trygdekriminalitet, omfang og kostnader for samfunnet.

**Det fjerde bidraget** er levert av Finansnæringens hovedorganisasjon og tar for seg forsikringssvindler. Bidraget gir tall på en del typer slik kriminalitet, og gir eksempler på hvordan kost/nytte-betraktninger kan brukes for å vurdere tiltak mot dem.

**Det femte bidraget** er levert av Fiskeri – og kystdepartementet. Departementet tar i sitt bidrag opp kriminalitet mot forvaltningen av samfunnets fiskeriressurser. Kriminaliteten er hovedsakelig økonomisk motivert og gjennomføres blant annet ved å kaste fisk som fyller tildelte kvoter og har lav markedsverdi, bruk av ulovlig utstyr, feilføring av fiskedagbøker, feilrapportering, å oppgi feil kvanta på landingssedler mv. I tillegg til den urettmessige omfordelingen av økonomiske midler, ødelegger kriminaliteten for en forsvarlig forvaltning av denne viktige ressursen, som etter olje og gass er en av landets viktigste eksportnæringer. Videre drøftes kriminalitet i oppdrettsnæringen hvor miljøkriminalitet står sentralt i tillegg til annen økonomisk kriminalitet.

## ***PROBLEMORIENTERT POLITIARBEID***

*Helhetlig arbeidsmetode for økt trygghet og mer effektiv forebygging av kriminalitet.*

*Politidirektoratet 30.april 2005.*

### **INNLEDNING**

Formålet med denne artikkelen er å gi et bidrag til Justisdepartementets rapport om "Kriminalitetens kostnader". Politidirektoratet ønsker med denne å gi et faglig innspill til den kriminalpolitiske debatt, spesielt når kriminalpolitiske virkemidler og effektvurderinger drøftes.

En av politiets viktigste oppgaver er å forebygge lovbrudd, enten alene eller i samarbeid med andre. Politiets ansvar når det gjelder forebygging av kriminalitet går frem av politiloven og politiinstruksen. I politilovens § 1 andre ledd står det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Videre står det i politilovens § 2-1 andre ledd: "I hvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser". Politiloven setter krav om at politiet skal samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner med oppgaver som berører politiets virkefelt.

Politiet må håndtere mange ulike oppdrag enten det gjelder inngripen mot lovbrudd, handlinger som forstyrrer offentlig ro og orden eller hjelp til enkeltpersoner. I oppdragsmengden finner vi blant annet transport av psykiatriske pasienter, nabokrangler, trafikkulykker, vold i nære relasjoner, søk etter savnede personer, åpning av bildører, transport/fjerning av berusede personer og personer som ikke kan ta vare på seg selv. I tillegg skal politiet ha beredskap for oppgaver under kriser som for eksempel terroraksjoner, redningstjeneste eller naturkatastrofer.



Internasjonale undersøkelser viser at en liten del av politiets ressurser benyttes direkte mot forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Enkelte stiller spørsmål om politiet skal håndtere hendelser som strengt tatt ikke er etatens ansvar, og mener at virksomheten må konsentreres mer direkte mot kriminaliteten og trygghetsskapende arbeid. Dette er et viktig spørsmål som bør avklares i sammenheng med konkretisering av politiets rolle i samfunnet.

Et samfunn i stadig endring stiller krav til ulike aktører for å opprettholde den enkelte borgers trygghet og følelse av livskvalitet. På noen områder blir kriminaliteten grovere og mer samfunnsskadelig. Politiets stilles også overfor utfordringer som kommer i kjølvannet av økt internasjonalisering. Imidlertid opplever vi en generell reduksjon av den anmeldte kriminaliteten. Likevel gir borgerne tilbakemelding om at politiet 1) må bli mer synlige, 2) er lettere å få tak i ved behov, 3) at politiet prioriterer forebyggende arbeid i dialog med andre, og 4) at hverdagskriminaliteten ikke nedprioriteres til fordel for alvorlig kriminalitet (Norconsult og Agenda, 2005).

Politidirektoratet arbeider målbevisst med å utvikle nye arbeidsformer for å møte utfordringene best mulig. Dette kommer spesielt til uttrykk gjennom politireformen hvor det er lagt opp til en organisasjonsstruktur som skal ivareta behovet for nærhet, tilgjengelighet og service til borgerne. Hovedformålet med reformen er:

- en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten
- en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert
- en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt.

For å følge opp reformens intensjoner er det viktig at politiets rolle i det forebyggende arbeid konkretiseres, og at forebygging av kriminalitet skal inngå i all politivirksomhet. Politiet arbeider systematisk med metodeutvikling på dette viktige virksomhetsområdet. "Strategiplan for forebyggende arbeid 2002 – 2005" trekker opp retningslinjer for en helhetlig tilnærming til politiarbeidet, basert på samordning av forebyggende og etterfølgende tiltak for å forhindre lovbrudd.

Politiet må være dynamisk, analytisk og systematisk i sin tilnærming. Videre skal politiet benytte metoder og tiltak som er hensiktsmessig og mest effektiv i forhold til de ulike konkrete problemstillinger. Det er imidlertid nødvendig å erkjenne at politiet ikke har kompetanse til å arbeide på alle plan. Et effektivt forebyggende- og trygghetsskapende arbeid krever et målrettet og systematisk samarbeid mellom politiet og en rekke eksterne aktører. På lokalt plan er det viktig å samarbeide med kommunen, ideelle organisasjoner, det øvrige sivile samfunn og næringslivet. Dersom politiet skal inngå i et slikt samarbeid krever dette nærhet, god lokalkunnskap og erkjennelse av at andre aktører i mange tilfeller har bedre kompetanse enn politiet til å oppnå resultater.

All erfaring tilsier at det ikke er den enkelte metode i seg selv som er avgjørende for å lykkes i kampen mot kriminalitet, men summen av tilgjengelige metoder i det forebyggende- og

reaktive arbeidet. Tradisjonelt er det reaktivt arbeid som har vært mest fremtredende for politiet. Her er fokuset blant annet rettet mot pågripelser, etterforskning for å avdekke hendelsens faktiske forhold og iverksettelse med mål å få siktede domfelt. I de senere år er det rettet stor oppmerksomhet mot proaktivt arbeid. Dette innebærer at politiet tar et større initiativ til å forebygge at det skjer kriminelle handlinger og dermed begrense negativ utvikling.

Skal norsk politi kunne møte fremtidige utfordringer best mulig, vil dette innebære implementering og systematisk videreutvikling de mest effektive metoder, strategier og tiltak.

Det er besluttet at problemorientert politiarbeid skal være førende som metode i politiets kriminalitets- og trygghetsskapende virksomhet. Den proaktive tenkningen i denne metoden impliserer at de ulike strategier velges og/eller kombineres med bakgrunn i kunnskap om kriminalitet. Det vil være nødvendig at forebyggende og reaktive strategier kombineres på en slik måte at man oppnår god effekt av arbeidet.

Nedenfor gis det først en redegjørelse av historikken bak utviklingen av problemorientert politiarbeid. Deretter vil metoden beskrives nærmere.

## **PROBLEMORIENTERT POLITIARBEID**

Problemorientert politiarbeid er en arbeidsmetode som innebærer et helhetlig arbeid i politidistriktet og inkluderer at politiet må arbeide mer analytisk og målrettet for å forebygge og redusere kriminalitet. Metoden dreier seg ikke bare om tiltakene som utarbeides, men beskriver en prosess som fokuserer på flere sentrale elementer for politiets virksomhet. Eksempler på slike elementer er politiets ledelse, analyser, strategisk tenkning, hvordan arbeidet organiseres, internt og eksternt samarbeid, samspill med borgerne, rolleavklaring og hvilke konkrete metoder som benyttes. Videre inkluderer dette et verktøy – problemanalysen – som er avgjørende i forhold til planlegging og iverksettelse av skreddersydde tiltak.

### **Bakgrunn for utvikling av problemorientert politiarbeid**

Med bakgrunn i studier av hvordan det amerikanske politiet arbeidet for å bekjempe kriminalitet, utarbeidet Herman Goldstein på slutten av 1970 tallet, en helhetlig arbeidsfilosofi som han kalte Problemorientert politiarbeid.

Goldstein (1990) viste at politiet brukte mye ressurser på hendelsesstyrt arbeid og lite på å gripe inn før hendelsene skjedde. Dette innebar at tjenestemennene var i konstant beredskap for å komme hurtigst frem til hendelsene med mål å ”rydde opp” og pågripe gjerningspersonen(e). Videre var det viktig å gjøre seg fort ferdig på stedet slik at de var klar

til å reagere på neste hendelse. Politiets virksomhet ble oppfattet slik at det viktigste var å pågripe gjerningspersonene og deretter arbeide for å få dem domfelt.

Goldstein mente at denne måten å arbeide på hadde flere negative konsekvenser. Stort sett kom tjenestemennene frem til åstedet etter at den kriminelle handlingen var gjennomført og gjerningspersonen(e) forsvunnet. Dette gav tjenestemennene en følelse av alltid å "ligge etter" gjerningspersonen(e) og at de derfor ikke kunne utføre et grundig politiarbeid. Folk mente at politiet ikke gjorde nok for å forebygge kriminalitet. Ofre følte ofte at tjenestemennene ikke hadde tid til dem eller gjorde nok for å hjelpe og beskytte dem.

Goldstein pekte på at den reaktive virksomheten innebar at det kun ble fokusert på "symptomene" og ikke årsaken til de kriminelle handlingene. De ulike handlingene ble også sett på som enkeltstående hendelser. Dette innebar at politiet gjentatte ganger kunne rykke ut til samme sted og samme problem, uten å gjøre noe med det egentlige problemet. Det er foretatt flere studier som viser at denne måten å arbeide på ikke er effektiv når det gjelder forebygging av kriminalitet.

Studiene til Goldstein viste videre at politiet brukte mye tid og ressurser på intern administrasjon og rasjonalisering. Forholdsvis små ressurser ble brukt på å utvikle og forbedre organisasjonen til å bli mer effektive i arbeidet for å forebygge og redusere kriminalitet.

Et annet sentralt element var at kompetansen til tjenestemennene ikke ble utnyttet godt nok. De ble i alt for liten grad involvert i arbeidet med å utvikle politiets virksomhet for å forebygge kriminalitet. Blant annet fikk de ikke ansvar for å planlegge og iverksette målrettede tiltak. I den grad dette ble gjort, var det ledelsen som utførte arbeidet. Goldstein mente at tjenestemenn ved hjelp av sin kunnskap om og nærhet til kriminaliteten, hadde et godt grunnlag til å planlegge og iverksette tiltak.

For liten fokus på samspillet med borgerne ble også trukket frem av Goldstein. Han mente at politiet fremhevet viktigheten av at publikum anmeldte lovbrudd og var velvillige med å gi informasjon som kunne lede frem til løsning av straffbare forhold. Politiet var i mindre grad opptatt av å betrakte borgerne som samarbeidspartnere og viktige aktører når det gjaldt å forebygge og redusere kriminalitet. Dette ville imidlertid innebære at politiet måtte anse publikum som "partnere" i forebyggende arbeid. Samtidig måtte politiet erkjenne at det ikke alltid hadde den beste kompetanse, eller størst potensial til å forebygge eller redusere omfanget av alle former for kriminalitet.

Ovennevnte kritikk bør diskuteres nærmere for å avgjøre om den er relevant i forhold til virksomheten norsk politi utfører i dag. Den enkelte leder og tjenestemann/kvinne bør hele tiden være opptatt av hvordan politiet kan bli bedre i arbeidet med å forebygge kriminalitet.

## Problemorientert politiarbeid som konkret metode

Gjennom problemorientert politiarbeid blir fokuset rettet direkte mot substansen i politiets virksomhet. Det vil si hvilke utfordringer som medfører arbeidsoppgaver for politiet og på måten disse blir håndtert. Metoden innebærer at politiet må videreutvikle sin organisasjon på en slik måte at dette fremmer mest mulig effektiv forebygging av kriminalitet og økt trygghet for borgerne. I dette ligger det analytisk og målrettet virksomhet og mest mulig effektiv bruk av ressurser.

Skal arbeidet ha effekt er det viktig at politiets forebyggende virksomhet blir mer rettet mot områder med gjentatt kriminalitet, og ikke mot enkeltstående hendelser. Goldstein definerer et problem som "en samling av lignende, beslektede eller gjentatte hendelser". Dette innebærer at politiet, uavhengig av hvem gjerningspersonen er, må identifisere bestemte områder hvor det er konsentrasjon av kriminalitet. Dette gjelder ulike former for kriminalitet – vold, vinning, miljø, økonomisk med videre. I tillegg er det viktig å avdekke områder hvor det er fare for fremtidig utvikling av kriminalitet. Tiltakene må deretter utformes og målrettes på en slik måte at årsaken til handlingene blir påvirket. Dette impliserer at det ikke først og fremst er antall pågrepne som er viktigst. Fokuset rettes derimot mot å gjennomføre tiltak som begrenser mulighetene til å gjennomføre en kriminell handling. Dermed vil man kunne redusere kriminaliteten og antall ofre.

I sammenheng med problemorientert politiarbeid er det listet opp et sett av alternative mål for hva som bør/kan forventes av politiets målrettede arbeid for å forebygge og redusere kriminalitet. Scott (2000) gir oversikt over følgende alternative arbeidsmål:

- 1) Fullstendig fjerne et problem.
- 2) Betydelig reduksjon av et problem.
- 3) Redusere skadene som følge av et problem.
- 4) Økt kompetanse til å håndtere ulike problemer mer effektivt.
- 5) Etter analyse - avklare og flytte ansvaret fra politiet til andre aktører med rett kompetanse og bedre potensial til å løse problemet.

Det er gjort flere studier på hvordan politiet best kan utnytte sitt potensial når det gjelder forebyggende arbeid. Politiet forebygger best ved å fokusere på de situasjonsorienterte faktorene for kriminalitet. Situasjonsorientert forebygging er en strategi som er på fremvekst både i USA og Europa. Denne er mer avgrenset og målrettet enn personorientert forebygging fordi det antas at kriminalitet ikke kun er et utslag av sosial posisjon eller personlighet (Knutsson, 1997). Situasjonsorientert forebygging relateres til hvordan potensielle lovbrøyttere oppfatter kriminalitetsfremmende faktorer i ulike situasjoner. Derfor er det situasjonen som bør endres og ikke personen. Endringene har som mål å påvirke potensielle lovbrøytters motivasjon, slik at de ikke begår kriminalitet.

Clarke (1992) definerer situasjonsorientert forebygging som et sett av "mulighetsreducerende faktorer som er, (1) rettet mot konkrete former for kriminalitet og som (2) involverer

utforming eller manipulering av det fysiske miljøet på en systematisk og varig måte for å (3) øke anstrengelsen og risikoen ved å begå en kriminell handling og (4) redusere belønningen som lovbrytere forventer å oppnå”.

Situasjonsorientert forebygging kan benyttes mot mange ulike former for kriminalitet. Viktige forutsetninger er konkret identifisering av både type kriminalitet og årsaksfaktorer. Deretter må det planlegges praktiske og effektive varige løsninger som reduserer eller fjerner problemet (Clarke, 1993). I denne sammenheng er det viktig med spesifikke strategier og tiltak (Shermann,1997) . Studier viser at politiet utnytter ressursene best når innsatsen målrettes mot:

- Bestemte problemområder – fokus på geografiske ”Hot Spots”.
- Bestemte handlinger – konkret identifisere kriminelle handlinger og gjennomføre målrettede tiltak.
- Bestemte personer – arbeide systematisk og målrettet for å stanse og/ eller begrense aktiviteten til aktive kriminelle.

Årsaken til dette er at man gjennom forskning har kommet frem til at kriminalitet synes å være konsentrert til bestemte områder, bestemte gjerningspersoner og i sammenheng med bestemte ofre – såkalt repeat victimization. Studier fra USA viser at 10 prosent av ofrene utgjorde 40 prosent av det totale antall ofre. Videre viste studiene at 10 prosent av gjerningspersonene var involvert i 50 prosent av kriminaliteten. Når det gjelder åstedet, viste studiene at 10 prosent av disse var åstedet for 60 prosent av kriminaliteten (Spelmann & Eck, 1989). Studier fra England viser omtrent de samme prosentfordelingene.

Politiet bør bevege seg bort fra primærforebyggende arbeid og konsentrerer seg om å gjennomføre spesifikke tiltak mot konkrete problemer. Politiets ”tradisjonelle” rolle med grensesetting, kontroll, pågripelser, og etterforskning er sentrale elementer.

Nedenfor gis det en beskrivelse av sentrale forutsetninger som må være tilstede dersom politiet skal arbeide etter prinsippene for problemorientert politiarbeid.

### **Proaktiv tenkning.**

Omfanget og kompleksiteten av ulike typer kriminalitet innebærer at politiet må utvikle både kort- og langsiktige strategier. Dette betyr at politiet i stor grad må tenke proaktivt. Det vil si å ta initiativ til å gjøre noe med en situasjon ved å være i forkant med hensiktsmessige strategier og målrettede tiltak. I motsetning til rent hendelsesstyrt arbeid vil proaktivt arbeid innebære både forebyggende og reaktive tiltak (se modell nr. 1). Hensikten er at politiet tar initiativ til å forebygge og redusere kriminalitet uansett om den blir begått av barn og unge eller andre. Goldstein, (1990) understreker at proaktivt politiarbeid for det første skal ha som mål å forebygge fremtidig kriminalitet og ikke bare håndtere nåværende kriminalitet. For det andre bør politiet være mer aktive i samfunnsdebatten og påpeke forhold i sammenheng med kriminalitet som ikke er håndtert adekvat.

## **Definisjon på proaktivt arbeid:**

"Arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet" (Balchen 1998).

I sammenheng med problemorientert politiarbeid vil det være naturlig å ha følgende i tillegg til ovennevnte definisjon: Politiet skal i samarbeid med andre sikre og beskytte all lovlig virksomhet, og øke tryggheten til borgerne. Gjennom virksomheten skal politiet også ha som mål å opprettholde tilliten til etaten. Dette skal oppnås ved bruk av hensiktsmessige strategier, målrettede operative tiltak og effektiv straffesaksbehandling. Videre vil det være sentralt å inkludere målrettet arbeid for å redusere antall trafikkulykker.

For at politiet skal kunne arbeide proaktivt er det behov for god kunnskap om kriminaliteten.

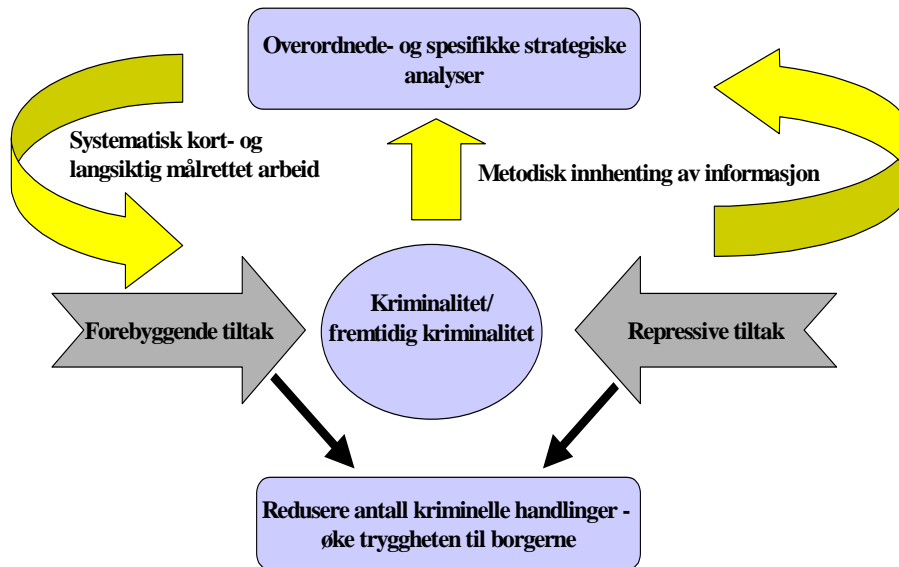
## **Kunnskapsstyrt politiarbeid**

Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at ledelsen med bakgrunn i *strategiske analyser* skal fatte beslutninger for mer effektiv forebygging og reduksjon av kriminalitet. I POP er dette sentrale elementer og innebærer systematisk innhenting og bevist bruk av kunnskap om kriminaliteten i distriktet. Skal politiet dreie virksomheten i denne retning er det dermed nødvendig å ha forståelse for betydningen av strategiske analyser, og utvikle kompetanse og metoder for dette arbeidet.

Strategiske analyser betyr at man tenker langsiktig og ser på sammenhengen mellom hendelser eller fenomener. Utarbeiding av analyser har som nevnt som formål å danne grunnlag for utvikling av forebyggende strategier. I denne forbindelse kan det trekkes frem tre elementer. For det første kan politiet gjennom analyser identifisere områder i distriktet hvor det er konsentrasjon av kriminalitet. For det andre vil analyser være nyttig i arbeidet med å utvikle formålstjenlige og virkningsfulle forebyggende tiltak. For det tredje kan analyser være et verktøy til å kunne forutsi mulig fremtidig kriminalitetsutvikling, og planlegge preventive strategier (Tilley, 2002).

Kunnskap om kriminalitet og andre utfordringer politiet står overfor skal bestemme hvordan ressursene utnyttes. Dette innebærer å utvikle hensiktsmessige og effektive strategier, systematisk og målrettet arbeid gjennom skreddersydde tiltak og etablere eksternt samarbeid der hvor dette er formålstjenlig (Ratcliffe, 2003). I dette arbeidet er det videre viktig å kombinere forebyggende og reaktive tiltak. Dette kan synliggjøres ved følgende modell:

### Modell 1: Proaktivt politiarbeid = kunnskapsstyrt virksomhet



Utgangspunktet er at politiet skal fokusere på nåværende kriminalitet og samtidig foreta valg for å begrense fremtidig kriminalitetsøkning. For å kunne gjøre dette er politiet avhengig av metodisk innhenting, bearbeiding, systematisering og analyse av informasjon. Avhengig av formål utarbeides det overordnede- og spesifikke strategiske analyser, eksempelvis for å gi en oversikt over kriminalitetsbildet i distriktet, eller for å få best mulig kunnskap om et konkret problem. Neste skritt i prosessen er å prioritere hvilke problemområder det skal fokuseres på og bestemme strategier både på kort og lang sikt. Deretter må målrettede tiltak, både interne og eksterne, planlegges og iverksettes på en systematisk måte.

Når det gjelder repressive tiltak, er også disse viktige i denne sammenheng. For det første er de viktige med hensyn til pågrepelser, etterforskning for å avdekke hendelsens faktiske forhold og iretteføring med mål å få siktede domfelt. For det andre vil denne type virksomhet også kunne komme inn under kunnskapsstyrt virksomhet. Dette avhenger av om politiet benytter seg av informasjon som innhentes på et eventuelt åsted, kommer frem i et avhør av mistenkte/siktede eller fornærmede, eller som kommer politiet til kjennskap på annen måte. Denne informasjonen kan benyttes for å gi et bedre bilde av et problem og flettes inn i overordnede- eller spesifikke strategiske analyser. Målet er at politiet kontinuerlig har en proaktiv tilnærming for å redusere antall kriminelle handlinger og øke tryggheten til borgerne.

For å sikre effektivitet i både det forebyggende og etterforsknings-/straffeprosessuelle sporet, er det viktig å sikre at opplysninger innhentet i et spor, kan brukes i det andre. Noen ganger vil man ikke lykkes med å avverge den straffbare handlingen. I slike situasjoner er det åpenbart hensiktsmessig for å sikre en effektiv etterforskning og iretteføring at også

opplysninger politiet har innhentet i det forebyggende sporet kan benyttes. På samme måte må opplysninger innhentet under etterforskningen kunne benyttes til å forebygge ytterligere kriminalitet.

### **Politiets rolle.**

Internasjonal forskning på problemorientert politiarbeid viser at politiet i mange tilfeller benytter seg av uhensiktsmessige strategier og "tar på seg roller" som ikke er beskrevet i lover og retningslinjer for politiet. Clarke (1998) påpeker at mange initiativer defineres for bredt. Dette innebærer i mange tilfeller at politiet iverksetter eller deltar i tiltak rettet mot årsaksmekanismer som er utenfor politiets ansvars- og kompetanseområde. I forbindelse med tverretatlig samarbeid har politiets rolle utviklet seg til å bli en blanding av lærer, sosialarbeider, psykolog, grensesetter, kontrollør eller lignende (Strandbu, 1996). Dette vil være uhensiktsmessig bruk av politiets ressurser og kompetanse. Det er flere tjenestemenn som ikke ønsker å delta i tverretatlig samarbeid nettopp fordi de ikke klarer å identifisere seg med en slik rolle. Derfor er det viktig med konkret avklaring av rolle og ansvarsområde for den enkelte aktør (St.prp.nr.1. 2003-2004). Skal vi få til et godt tverretatlig samarbeid må dette tas hensyn til.

Politiets konkrete rolle er stadig gjenstand for diskusjon, også i andre skandinavisk land. I Sverige er det utarbeidet en rapport hvor politiets rolle konkretiseres. Utgangspunktet for dette arbeidet fins i "Budgetprop 1997/1998:1, s.22 – (Utgiftsområde 4; Polisväsendet). Her fastslår regeringen i Sverige følgende:

*"Det är dock viktig att polisen inte tar på sig andra myndigheters arbetsuppgifter utan koncentrerar sig på de uppgifter som de är utbildade för at genomföra".*

I rapporten henvises det til Polismyndigheten i Stockholms län. I virksomhetsplanene for 1998 er det fastslått at politiet – tjenestemenn ved nærpolitiet, ikke overtar arbeidsoppgaver fra andre yrkesgrupper, for eksempel fritidsledere eller lærere. Det konstateres at både oppdragsgivere og politiets ledelse skal understreke viktigheten av å fokusere politiets virksomhet om oppgaver som svarer til utdanning og spesielle funksjon i samfunnet – redusere kriminalitet og opprettholde tryggheten til borgerne.

For å få mest ut av et samarbeid mellom ulike aktører vil det være avgjørende å fokusere på rendyrking av de enkelte aktørers spesielle kompetanse og rolle. Det vil ikke være noe poeng at samtlige aktører skal iverksette tiltak som griper for mye inn i hverandres ansvarsområde. Dersom dette gjøres kan det medføre ensidige tiltak hvor man ikke påvirker de forskjellige mekanismer som forårsaker problemer eller som er avgjørende for å få til endringer.

Ulikhet i kompetanse og rolle vil innebære at det kan iverksettes tiltak basert på forskjellige tilnæringsmåter eller strategier. I forhold til et konkret problem kan det være effektivt å kombinere tilnæringsmåtene og utarbeide skreddersydde tiltak som settes inn i et system, og som virker samtidig mot problemet. På denne måten kan det være mulig å få til en bred, men



samtidig konkret og systematisk tilnærming. Man vil også kunne unngå å bare gripe fatt i symptomene på problemet. I tillegg vil man, som nevnt, begrense faren for negative konsekvenser, som for eksempel forskyvning av kriminaliteten eller oppblomstring av annen type kriminalitet. Derfor må ulikhet i kompetanse og rolle ses på som en styrke og ikke en svakhet.

### **Samarbeid med eksterne aktører**

Politiet har ikke ansvar eller mulighet til å forebygge kriminalitet alene. Goldstein (1990) hevder at problemorientert politiarbeid er en metode som synliggjør begrensningene og mulighetene i politiets virksomhet når det gjelder arbeidet for å redusere kriminalitet og øke publikums trygghet. Politiet er ikke omnipotent, det vil si, kan alt, vet alt og gjør alt. Når politiet selv og samfunnet for øvrig aksepterer dette, vil det være lettere å få aktiv støtte for mer effektive tiltak i samarbeid med andre. Derfor er involvering og samarbeid med eksterne aktører viktig og nødvendig. I mange tilfeller kan andre aktører ha bedre kompetanse og forutsetninger for å løse oppgavene mer effektivt enn politiet.

I metoden legges det vekt på et kunnskapsstyrt, målrettet og effektivt tverretatlig samarbeid. Et samarbeid hvor ulike aktører systematisk gjennomfører ulike tiltak mot samme problem, vil gi best effekt. Da har man god mulighet til å påvirke flere mekanismer som skaper kriminalitet. Et annet viktig poeng er at samarbeidet vil redusere faren for at flere aktører arbeider mot samme problem uten å vite om hverandre.

Ved inngåelse av tverretatlig samarbeid er det viktig å etablere felles forståelse av hva forebyggende arbeid er og hva dette innebærer for den enkelte aktør. Videre er det en forutsetning å være enige om hvilket problem og målgruppe arbeidet skal fokusere på. Utgangspunktet eller grunnlaget for arbeidet må være en nøyaktig identifisering av problemene i politidistriktet/kommunen. Deretter må det foretas en klar prioritering av hvilke problemer arbeidet skal rettes mot. Videre må det etableres felles forståelse for hvilke strategier som skal benyttes i arbeidet (Torstensson & Wikstrøm, 1995). I denne sammenheng er problemanalysen et godt verktøy.

Som tidligere nevnt vil utfordringen være å få aktørene til å arbeide samtidig mot problemet slik at vi får et best mulig ”trykk” i arbeidet. I et slikt arbeid er det nødvendig at erfaringsbasert kunnskap legges til grunn for tiltakene som planlegges og iverksettes. Det foreligger mye forskning og erfaringer både nasjonalt og internasjonalt i forhold til kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette sier noe om hva som har effekt, hva som kan ha effekt, og hva som ikke har effekt i forhold til ulike problemområder. Derfor er det viktig å hele tiden holde seg oppdatert om hva som kan være lovende strategier, og hva som ikke er det.

## Samspill med borgerne

Virksomhet utført i tråd med prinsippene for problemorientert politiarbeid innebærer økt fokus på samspill med borgerne. Publikum er sentrale premissleverandører for politiets virksomhet. God informasjon, økt tilgjengelighet og bedre kommunikasjon, vil kunne gi et mer tilferds publikum. Det er nødvendig at politiet har stort gehør for borgernes forventninger og innspill.

Forventninger til politiets virksomhet kan være forskjellig avhengig av hvilke ståsted den enkelte har i samfunnet. Det lokale politiets prioriteringer og innsatsområder er ikke alltid i samsvar med hva folk ønsker. Det kan være flere årsaker til dette – både ressurspørsmål, hva som oppfattes mest alvorlig og hva som er den rådende kulturen i politi- og påtalemyndighet. I den senere tid har stor innsats vært rettet mot alvorlig organisert kriminalitet. Det er ingen tvil om at dette er viktige satsingsområder for politiet. Satsingen på dette området er imidlertid ressurskrevende og har redusert politiets kapasitet til å håndtere publikums behov for hjelp og service. Dette kommer klart til uttrykk i evalueringen av politireform 2000 (Norconsult og Agenda, 2005).

Undersøkelsen viser at borgerne ikke er så opptatt av alvorlig organisert kriminalitet, men derimot at politiet skal være der for dem når de trenger det. Det er hverdagslige problemer som står dem nærmest å gjøre noe med – som for eksempel bråk i gata, husbråk, skadeverk, tyveri av bil, om det er trygt å bevege seg ute på kveldstid med videre. I de tilfeller hvor enkelte er utsatt for kriminalitet, er de opptatt av å få best mulig hjelp og bistand av politiet i ettertid. Dette viser også erfaringene med nærpolitiet i Danmark (Balvig og Holmberg, 2004).

Samspillet med borgerne kan innebære at politiet er tilgjengelige på de steder og tider hvor det er behov for dette. Det vil si at politiet har en høy grad av beredskap og ressurser til å kunne respondere på behov når det gjelder ulykker, kriminalitet og menneskers følelse av utrygghet. Dette er en sentral funksjon for politiet dersom borgerne skal være tilfreds med etaten. Begrenset tilgjengelighet og lang responstid vil ha negativ innvirkning på borgernes følelse av trygghet og tilfredshet med politiet. Erfaringer viser videre at dersom politiet ikke er i stand til å yte publikum adekvat hjelp innen rimelig tid, vil dette også skape spenninger internt i etaten.

Borgernes tilbakemeldinger betyr at den såkalte hverdagskriminaliteten må settes høyere på prioriteringslistene. Politiet må arbeide mer analytisk, systematisk og målrettet for å redusere denne type kriminalitet.

Et begrep som benyttes i problemorientert politiarbeid er ”Problemeiere”. Dette er aktører som direkte rammes eller har et ansvar til selv å gjøre en innsats for å redusere kriminalitet. En viktig oppgave for politiet vil være å motivere og invitere disse til samarbeid. Eksempel kan være butikkeiere, restauranteiere eller andre privatpersoner som eier eller driver lovlig virksomhet. Videre kan dette være personer som direkte utsettes for kriminalitet flere ganger – såkalt gjentatt viktimisering. Her kan politiet veilede og hjelpe ofrene til selv å iverksette tiltak.

## **GEVINSTER AV PROBLEMORIENTERT POLITIARBEID**

Ved bruk av problemorientert politiarbeid som hovedmetode for å forebygge og redusere kriminalitet, og øke tryggheten der hvor det er behov for dette, kan det oppnås flere viktige gevinster. Dette gjelder mer effektive strategier, økt samarbeid og bedre benyttelse av ressursene. I tillegg gir systematisk arbeid etter prinsippene i metoden, konkrete resultater i form av redusert kriminalitet.

### **Organisatoriske og strategiske gevinster**

Gjennom grundige overordnede strategiske analyser vil politiet ha god oversikt over kriminalitetsbildet og dermed ha et godt utgangspunkt for best mulig effektivitet. Slike analyser vil gi et bedre grunnlag for å prioritere innsatsområder, både på kort og lang sikt. Utgangspunktet for å utarbeide budsjetter og strategier vil bli styrket. Det samme vil grunnlaget for å utarbeide virksomhetsplaner, utvikle gode strategier og fastsette resultatmål. Strategiske analyser er et viktig produkt når det gjelder eksternt samarbeid og felles prioriteringer, for eksempel med kommunen og i forbindelse med informasjon til media og publikum.

Tenkningen i problemorientert politiarbeid innebærer at alle ansatte skal involveres i arbeidet med å forebygge og redusere kriminalitet. Det er et ansvar for hele distriktet og ikke en enkelt avdeling eller enhet. I dette arbeidet må det utarbeides gode rutiner for informasjonsformidling og samarbeid mellom ulike enheter. Planlegging og gjennomføring av skreddersydde tiltak bør skje på en slik måte at samtlige involveres i arbeidet mot prioriterte innsatsområder.

Å involvere samtlige ansatte i virksomhetsplanlegging vil gi et større eierskap til målene som settes for virksomheten. Den enkelte ansatte vil bli mer tilfreds dersom vedkommendes kompetanse blir benyttet i planlegging av konkrete tiltak. Erfaringer viser at denne måten å arbeide på fører til mer motiverte medarbeidere og høyere kvalitet på arbeidet

Problemorientert politiarbeid skaper et proaktivt politi som setter seg selv i "førersetet" i arbeidet med å forebygge og redusere kriminalitet. God oversikt over kriminaliteten i distriktet – konkrete steder, tidspunkt, årsaker, gjerningspersoner og ofre, godt samarbeid med andre aktører - gjør at det kan planlegges spesifikke tiltak som gjennomføres systematisk. Dette innebærer at politiet i mindre grad blir styrt av hendelser og, i mange tilfeller, har en følelse av å være flere skritt bak gjerningspersonen(e).

Redusert kriminalitet kan føre til at politiet har mer kapasitet til å arbeide med anmeldte lovbrudd. Dette vil igjen kunne gi bedre kvalitet og mer økonomisk bruk av ressursene. Reduksjon av vinningskriminaliteten vil kunne innebære lettelse i politi og påtalemyndighets arbeidsbyrde, og økt oppklaringsprosent.

Forskning viser at redusert kriminalitet også har stor innvirkning på den enkeltes trygghetsfølelse. Dette gjelder ikke en generell økning, men økt trygghet i områder med høy konsentrasjon av kriminalitet. Politiets kriminalitetsanalyser vil bidra til å identifisere slike områder.

## **REDUKSJON AV KRIMINALITET**

Flere politidistrikt har gjort et betydelig og viktig arbeid når det gjelder implementering og videreutvikling av problemorientert politiarbeid. Det er gjennomført konkrete prosjekter for å prøve ut arbeidsmetoden i praksis. Dette har gitt gode resultater når det gjelder reduksjon av volds – og vinningskriminalitet.

Nedenfor gis det beskrivelse av forsøk med problemorientert politiarbeid i politidistriktene - Asker og Bærum, Helgeland, Nordmøre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Vestfinnmark.

### **Asker og Bærum politidistrikt, driftsenhet Asker politistasjon.**

Asker politistasjon har i 2004 jobbet med POP som arbeidsmetode innen prioriterte områder bl.a. grove tyveri fra bil og bilbrukstyveri. Arbeidsgrunnlaget har vært en analyse for 2003 samt månedlige skanninger som viser kriminalitetsutviklingen innen de prioriterte områdene. Ved hjelp av prosjektorganisering har hele politistasjonen vært involvert i utarbeidelse og gjennomføring av ulike tiltak. Satsingen ved politistasjonen har inkludert:

- Informasjon til publikum om hva de kan gjøre for å unngå å bli utsatt for innbrudd i bilen gjennom utdeling av brosjyrer samt aktiv bruk av media.
- Tett samarbeid med sekundære problemeiere (kjøpesentre, IKEA, eiere av parkeringsanlegg) for informasjonsutveksling samt råd og veiledning.
- Sterkt fokus og oppfølging av aktuelle ”kandidater”, fokus på varetekstfengsling samt rask pådømmelse evt. bistand til fremskaffelse av plass til avrusning
- Fokus på uniformert og sivil patruljering i aktuelle områder (HOT SPOTS) og gjerningstidspunkt.

Evalueringer viser at antall bilinnbrudd i Asker kommune har blitt redusert med 42,3 % i 2004 sammenliknet med 2003. Biltyverier har blitt redusert med 15,9 %.

Et konkret sted for innsats er IKEA på Slependen. I samarbeid med politiet har de iverksatt følgende tiltak for å forebygge bilinnbrudd, biltyveri og lommetyveri:

- Ut plassering av store skilt som advarer mot bilinnbrudd - ”Tøm bilen før tyven gjør det”
- ”Breifing” av ansatte (eks. trallemannskaper på parkeringsplass/kassepersonalet) i forhold til å være obs på mistenkelige personer og biler samt gi informasjon til publikum. Terskel for å ringe politiet skal være lav!

- Ikea kunderadio – informasjon til kunder over høytaleranlegg annen hver time om å være obs i forhold til lommetyver – ”Pass på egne verdisaker”.

I tillegg har politiet vært aktive på stedet med utdeling av brosjyrer samt uniformert og sivil patruljering/spaning. Samarbeidet har medført at politiet i pågående utbyggingsfase av IKEA, skal være med på utvikling og plassering av alarmsystem samt videoovervåkning. Politiet har i oppgave å se på utbyggingsplanene med kriminalitetsforebyggende øyne.

Resultater av innsatsen er at antall straffbare forhold (biltyveri og bilinnbudd) har holdt seg helt stabilt i 2004 sammenliknet med 2003. Dette til tross for en økning i antall besøkende kunder på ca. 200 000.

### Helgeland politidistrikt, driftsenhet Alstadhaug og leirfjord.

Ved gjennomgang av straffesaksutviklingen i Helgeland politidistrikt for 2003 innenfor saksområdet vold, hadde Alstadhaug og Leirfjord lensmannsdistrikt 40 % økning, mens resten av politidistriktet på samme tid hadde en reduksjon. Analysen viste at langt de fleste tilfellene av vold i lensmannsdistriktet kunne knyttes inn mot utelivsbransjen om kvelden og natten i sentrum av Sandnessjøen. Analysen viste videre at innvandrere var sterkt representert både som fornærmet og gjerningsmenn.

Med bakgrunn i analysen ble det den 27.02.04 det avviklet møte på lensmannskontoret hvor samtlige bevilgningshavere, lederne for asylmottakene, flyktningkonsulenten i Alstadhaug, lokalt vaktelskap, kommunen og politiet satte seg ned og diskuterte problematikken. I dette møtet ble det fattet beslutning om at nedenstående tiltak skulle iverksettes f.o.m. 17. mars 2004.

Det skulle (1) vises nulltoleranse i forhold til voldsutøvelse og ordensforstyrrelser. Deretter skulle det gjennomføres rask saksbehandling og et strengt straffenivå. Videre skulle (2) politiet prioritere tilstedeværelse i sentrum av Sandnessjøen med aktiv patrulje på kvelds – og nattid i helgene og besøk inne i lokalene til samtlige skjenkeplass. (3) Aktiv visitasjon av personer for å avdekke våpen i og utenfor skjenkestedene skulle gjennomføres. Det ble (4) gitt grundig informasjon til trussel- og voldsutsatte personer om voldsalarm og besøksforbud. Skjenkestedene ble (5) pålagt å etablere vakthold og at vaktene skulle være offentlige godkjente. Det skulle tidlig gis melding til politiet om ordensforstyrrelser. (6) Utestengelse av personer av personer som hadde forvoldt voldsutøvelse / begått ordensforstyrrelse i og utenfor skjenkestedene skulle være obligatorisk. Skjenkestedene skulle gjennomføre (7) vakthold utenfor lokalene i tiden etter stegning.

Politiet gjennomførte informasjon til beboere ved asylmottakene med vekt på konsekvenser av voldsutøvelse og ordensforstyrrelser. Bæring av kniv på asylmottakene totalforbudt og overtramp ville bli anmeldt.

Gjennomgang av straffesaksstatistikken for 2004 for Alstahaug og Leirfjord lensmannsdistrikt, viste en nedgang av antall voldssaker (JUS 066A) med – 46 %. Antall legemsfornærmelser (JUS063A) med – 40 %.

### Nordmøre og Romsdal politidistrikt, driftsenhet Molde politistasjon.

I sentrum av Molde var det gjennom 2003 en negativ utvikling når det gjaldt utøvelse av vold. Ved utgangen av 2003 var det ble registrert 61 voldssaker. Ved Molde politistasjon ble det bestemt å prioritert å arbeide målrettet og systematisk for å redusere volden i sentrum. Analyse av situasjonen viste et mønster når det gjaldt tider, steder, årsaker og gjerningspersoner.

I samarbeid med natteravnene og utelivsbransjen ble det planlagt og gjennomført skreddersydde tiltak. Politiet gjennomførte nulltoleranse mot bråk og uro, og arbeidet aktivt der hvor analysen viste at det var behov for dette. "Natteravnene" økte sin tilstedeværelse og utelivsbransjen har gjennomført kurser for sine dørvakter. Kursene har gitt dørvaktene bedre kompetanse til å takle publikum i situasjoner hvor det kan oppstå bråk.

Samarbeidet for å gjøre Molde sentrum til et tryggere sted har gitt resultater. I løpet av 2004 ble antall voldshandlinger redusert med over to tredjedeler sammenlignet med 2003 – fra 61 til 20 saker.

### Sør-Trøndelag politidistrikt.

Ved driftsenhet Orkdal har tyverier av og fra bil vært et stort problem med et snitt på 50 anmeldelser de siste fem år. Problemet ble analysert i forhold til tid, sted, gjerningspersoner og ofre. Tiltakene pågikk hele 2004 og var i hovedsak fokus på gjengangere, informasjon til ofre om utsatthet på utsatte steder og mer målrettet patruljevirkosomhet. Evalueringen viste en nedgang fra 56 saker i 2003 til 20 saker i 2005 (-64 %). Hovedårsaken til reduksjonen var at to aktive gjengangere flyttet og at bileiere i større grad låste bilene og ikke la igjen verdisaker. Resultatet vedvarer også 1 kvartal 2005.

Ved Sentrum politistasjon, Trondheim har det vært en negativ utvikling når det gjelder tyveri fra bil og vold.

En rekke skreddersydde informasjonstiltak overfor utsatte ofre og områder resulterte i ca. 50 prosent reduksjon av grove tyverier fra bil i prosjektområdet. Det ser ut til at informasjonstiltakene også har virket i hele Sentrum krets hvor det er en reduksjon på 17 prosent (fra 492 til 406 saker).

Etter en grundig analyse av voldssituasjonen i Sentrum ble det i samarbeid med flere samarbeidspartnere (kommune, restaurantbransjen m.fl.) satt inn flere tiltak. Eksempler er

større ansvarliggjøring av skjenkesteder og vakter, stengning av Nordre gate i kritiske tidsrom og mer målrettet patruljering. Resultatene varierer en del i ulike deler av Sentrum krets, men for første gang på flere år reduseres volden (8 prosent). I den verste gaten, Nordregate, er reduksjonen på 35 prosent. Det er mulig det har oppstått en forskyvning av problemene. I noen andre gater øker tallene for voldshandlinger.

### Vestfinnmark politidistrikt, driftsenhet Alta.

I Alta har det i flere år vært problemer med vinningskriminalitet. Tallene viste at det i 2001 var rapportert 39 simple tyveri fra motorvogn og 69 grove tyveri fra motorvogn. Tallene for 2002 viste 24 simple og 108 grove tyveri fra motorvogn.

Det ble bestemt å gjøre noe med denne negative utviklingen og i perioden 1.5.03 til 1.5.04 ble det gjennomført et prosjekt i tråd med prinsippene for problemorientert politiarbeid.

Analysen gav god innsikt i tider, steder, årsaksforhold og gjerningspersoner.

I samarbeid med Publikum, media, SLT/kommune, forsikringsselskapene, vaktelskapene og næringsforeningen ble det planlagt og gjennomført skreddersydde tiltak. Samlet gav tiltakene følgende resultater:

Sammenlignet med perioden 1.5.02 – 1.5.03 gav arbeidet i prosjektperioden en nedgang på 40 prosent når det gjelder simple tyverier og nedgang på 67,25 når det gjaldt grovt tyveri fra motorvogn.

## AVSLUTNING

Kravene til politiets virksomhet og den enkelte tjenestemanns kompetanse øker i takt med samfunnsutviklingen og hvilke forventninger som stilles til politiet. Det er viktig at politiets virksomhet er dynamisk og fokuseres om best mulig bruk av ressursene gjennom effektive strategier og målrettede tiltak.

Når det gjelder målrettet forebyggende arbeid er det viktig å rette fokus mot resultatene og ikke tiltakene i seg selv. Ut fra dette kan vi forstå at dersom et tiltak ikke har forebyggende effekt kan det heller ikke kalles for forebyggende arbeid. Dermed "tvinges" man til å legge vekt på god planlegging og systematisk arbeid. Det er nødvendig å gi en kvalifisert begrunnelse for å si noe om muligheten til å lykkes med et tiltak eller ikke. Dette betyr å benytte strategier og tiltak som tidligere har gitt effekt på samme type eller lignende problem.

Ved å studere innholdet i tenkningen ser vi at de ulike elementene bak problemorientert politiarbeid egentlig ikke er nye. De er basert på lover, instruksjoner og mange års erfaring. "Det nye" representeres ved større grad av helhetlig tenkning, systematisering og konkretisering av ulike strategier, og fokus på politiets spesifikke rolle. Et annet viktig moment er at politiet som helhet skal ha fokus på å forebygge kriminalitet.

Proaktiv tenkning innebærer at politiet i større grad er i forkant av problemene. Videreutvikling av politiets virksomhet kan innebære nedenstående forutsetninger.

- 1) Arbeidet med å definere en felles forståelse av hva kriminalitetsforebygging er og innebærer for politiet må videreføres. I tillegg må politiets rolle i dette arbeidet konkretiseres.
- 2) Det stilles store krav og forventninger til politiet. Skal politiet kunne møte disse på best mulig måte, er det nødvendig at politiet videreutvikler sin organisasjon. Politiet skal være en dynamisk og samhandlende organisasjon med vekt på involvering og samarbeid.
- 3) Skal politiet kunne benytte sine ressurser på best mulig måte og oppnå sine mål, må det legges vekt på strategisk tenkning og kunnskapsstyrt virksomhet.
- 4) Politiets kunnskapsstyrte virksomhet krever at grundige analyser av problemområder/utfordringer skal ligge til grunn for prioritering, og utvikling av strategier og tiltak.
- 5) Dersom politiet skal sikre kontinuerlig og metodisk innhenting, analysering og formidling av kunnskap, viser erfaringer at det bør etableres analyseenheter med særskilt analysekompetanse i politidistriktene.
- 6) Politiet har mange oppgaver når det gjelder opprettholdelse av ro og orden, reduksjon av kriminalitet, og publikums sikkerhet og trygghet. Derfor må det utvikles måleparametere som er tilpasset oppgavene, og som visualiserer både kvantitative- og kvalitative verdier. Politiet må ikke kun måles på oppklaringsprosent, saksbehandlingstid og restanser. Selv om disse er viktige, bør det utarbeides andre måleparametere som står bedre i forhold til de enkelte fokusområder, målsettinger og forventede resultater. Eksempelvis at borgerne er mer tilfreds, økt trygghet i et bestemt område og redusert kriminalitet.

For best mulig innhenting av informasjon, kommunikasjon og visualisering vil det være ideelt om politiets dataverktøy i fremtiden utvikles på en slik måte at:

- 1) alle systemene kommuniserer med hverandre,
- 2) all relevant informasjon er søkbar og kan benyttes i analysesammenheng,
- 3) det er mulig på tvers av politidistriktene å innhente og formidle informasjon via dataverktøyene og
- 4) informasjonen skal kunne visualiseres og formidles gjennom geografiske informasjonssystemer (GIS)



## Litteraturliste:

- Asker og Bærum politidistrikt, driftsenhet Asker politistasjon. Evaluering av forsøk med problemorientert politiarbeid.
- Balchen, Paal Christian (1998) "Politiets forebyggende arbeid – begrensinger og muligheter", Vett & Viten.
- Balchen, Paal Christian (2004) "Innføring i problemorientert politiarbeid", politidirektoratet 2004.
- Balvig og Holmgren (2004) "Politi & Trygghet – Forsøg med nærpoliti i Danmark". Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Budgetprop 1997/1998:1, s.22 – (Utgiftsområde 4; Polisevnen). Stockholm, Sverige.
- Clarke, R.V. (red) (1992) "Situational crime prevention- successful case studies". New York: Harrow and Heston, 1992.
- Clarke, R.V. (1993) "Fare evasion and automatic ticket collection on tje London underground". I Erstad, Ola (1997) "Det kriminalitetsforebyggende siktemål? En meta evaluering av nasjonale og internasjonale tiltak og strategier i det kriminalitetsforebyggende arbeidet". PHS forskning, 1997. Oslo.
- Goldstein, Herman (1990) "Problem-oriented Policing", McGraw-Hill, Inc.
- Goldstein, Herman (1993) "On Further Developing problem-Oriented policing: The Most Critical Need, The Major Impediments, and a proposal" i Problem-Oriented Policing, From Innovation To Mainstream. Crime Prevention Studies, volum 15. Criminal Justice Press Monsey, NY, USA
- Helgeland politidistrikt, driftsenhet Alstadhaug og leirfjord. Tall fra politidistriktet – evaluering av tiltakene.
- Norconsult og Agenda (2005) "Evaluering av Politireform 2000" Oslo, Politidirektoratet.
- Nordmøre og Romsdal politidistrikt, driftsenhet Molde politistasjon. Tall fra distriktet – evaluering av tiltakene.
- Knutsson, Johannes (1997) "Kriminalitetsforebygging i et situasjonelt perspektiv". PHS: forskning, 1997:2. Oslo: Politihøgskolen.
- Politidirektoratet (2002) "Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002 - 2005".
- Ratcliffe, Jerry H (2003) "Intelligence-led Policing". Trends & issues in crime and criminal justice nr. 248. Australian Institute of Criminology.
- Scott, Mike (2000), "Problem-Oriented Policing: Reflections on the first 20 Years. Washington, DC: Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice.
- Spellman, W. and J.E. Eck (1989). "Sitting Ducks, Ravenous Wolves, and Helping Hands" i Braga, Anthony A. (2002) "Problem – Oriented Policing and Crime Prevention". Criminal Justice Press. Monsey, New York, USA.
- Shermann, Lawrence W. et. al., (1997) "Preventing Crime: What works, What dosen't, What's promising". University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice.
- Stortingsmelding 22. om Politireform 2000
- St.prp.nr. 1. 2003 – 2004 for budsjettterminen 2004.
- Strandbu, Astrid (1996) "Politiets forebyggende arbeid – ideologi og praksis". Hovedoppgave ved Universitetet i Tromsø, 1996.
- Sør-Trøndelag politidistrikt. Tall fra distriktet – evaluering av tiltakene.
- Tilley. Nick (red), (2002) "Analysis for Crime Prevention". Crime Prevention Studies Volume 13. Criminal Justice Press, Monsey, NY.
- Torstensson, Marie & Per-Olof Wikström, (1995) "Brottsprevention och problemorienterat polisarbete". Rikspolisstyrelsen, Stockholm.
- Vestfinnmark politidistrikt, driftsenhet Alta. Tall fra distriktet i forbindelse med evaluering av pilotprosjekt.

## 1.50 Del III B - Bidrag fra Finansnæringens Hovedorganisasjon

Justis- og politidepartementet,  
v/ Analyseenheten,  
Postboks 8005, Dep.,  
0030 Oslo

Oslo den 25.4.2005

### Kriminalitetens samfunnsøkonomiske kostnader

Vi viser til tidligere møter og kommunikasjon på telefon og e-post vedrørende departementets utarbeidelse av en rapport om kriminalitetens samfunnsøkonomiske kostnader. Forsikringsnæringen er invitert til å gi faglige innspill til departementets arbeid. Vårt bidrag fremgår av det etterfølgende.

Vi har oppfattet det slik at rapportens del 1 i hovedsak vil bli en teoretisk del om metode, problemdiskusjoner, omfordeling, effektivisering m.v., men også om økonomiske belastninger som følge av kriminalitet. Vårt innspill til denne delen er en meget kortfattet omtale av de økonomiske belastninger som følge av kriminalitet i form av erstatninger fra skadeforsikringsselskapene. Vi har supplert dette med en kort omtale også av forsikringssvindel.

Vi har forstått at gode eksempler på samfunnsøkonomiske konsekvenser av konkrete kriminalitetsforebyggende tiltak vil stå sentralt i rapportens del 2. Vi har derfor forsøkt å knytte tall i et samfunnsøkonomisk perspektiv til 5 forskjellige kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsreducerende tiltak.

### Erstatningsmessige kostnader ved kriminalitet

De viktigste produktene i skadeforsikring for landbasert virksomhet er bilforsikring, brannkombinert-forsikring (forsikring mot brann, innbrudd, vannskader m.m.) for henholdsvis privatmarkedet, mellommarkedet (butikker, kontorer, restauranter m.m.) og industrimarkedet, ykesskadeforsikring, trygghetsforsikring, ulykkesforsikring, reiseforsikring, fritidsbåtforsikring, ansvarsforsikring og forsikring av fiskeoppdrett.

For enkelte av nevnte forsikringsprodukter utgjør erstatningsutbetalingene som følge av kriminalitet en forholdsvis liten andel. Det antas å gjelde f. eks. for ulykkesforsikring. I tillegg er de samlede erstatningsutbetalingene relativt små. For andre forsikringsprodukter er erstatningsutbetalingene som følge av kriminalitet relativt store. Det gjelder ikke minst innen bilforsikring dersom forståelsen av kriminalitet er ”..... overtredelse av formelle lover og regler som er sanksjonert med straff. Straff er i denne sammenheng betinget og ubetinget fengsel samt bøter”. Vi har også festet oss ved at den lave terskelen for hva som tolkes som straff, forsterkes ved at ”..... overtredelse av andre bestemmelser enn dem som sanksjoneres med straff, også vil kunne være naturlig å ta med”. Det er vår oppfatning at definisjonen av kriminalitet vil være sterkt utslagsgivende når kriminalitetens omfang skal beregnes.

Vi har i det etterfølgende forsøkt å knytte kostnadstall som følge av kriminalitet til de 3 skadeforsikringsproduktene for landbasert virksomhet der kriminalitetsaspektet er særlig fremtredende.

### 1. Bilforsikring

Erstatningsutbetalingene under bilforsikring for ansvars- og kaskoskader eksklusive tyveri av og fra bil, utgjorde i 2004 6.5 mrd. kr. I likhet med den vurderingen som lå til grunn for utredningsrapporten av 1990, anslår vi at 70 % av erstatningsutbetalingene skyldes kriminalitet. Med kriminalitet menes her først og fremst overtredelse av Veitrafikkloven. Kriminaliteten beløper seg i så fall til **4,5 mrd. kr.** For forsikringstakeren kommer i tillegg egenandeler samt dekning av de mange små skadene som ikke medfører utbetaling fra et forsikringsselskap. (Jfr. rapporten av 1990). Disse kostnadene utgjør i størrelsesorden 3 mrd. kr.

### 2. Brannkombinert-forsikring

De samlede erstatningsutbetalingene under brannkombinert-forsikring for privat-, mellom- og industrimarkedet eksklusive tyveri, utgjorde i 2004 ca. 3 mrd. kr. I likhet med den vurderingen som lå til grunn for utredningsrapporten av 1990, anslår vi at 50 % av erstatningsutbetalingene skyldes kriminalitet. Med kriminalitet menes her først og fremst overtredelse av brannvernlovgivningen. Kriminaliteten beløper seg i så fall til **1.5 mrd. kr.**

### 3. Innbrudd og tyveri

De erstatningsmessige skadene som følge av innbrudd og tyveri under bilforsikring, brannkombinert-forsikring for privat-, mellom- og industrimarkedet samt fritidsbåtforsikring, utgjorde i 2004 **1.325 mrd. kr.** Dette er i sin helhet å betrakte som økonomiske konsekvenser ved kriminalitet.

### **Forsikringssvindel**

Forsikringssvindelen har et stort omfang. Svindelen skjer ved at det gis uriktige opplysninger ved tegning, påplussing av skadeoppgaven etter en legitim skade, angivelse av for høye verdier på tapte gjenstander, arrangering av skade, tilbakedatering av skade m.m. Forsikringssvindel antas mer utbredt innen skadeforsikring enn i livsforsikring.

Finansnæringens Hovedorganisasjon utarbeider hvert år en svikårsaksstatistikk. Det antas at forsikringssvindelen utgjør i størrelsesorden **3 mrd. kr.** pr. år.

### **Kriminalitetsforebyggende prosjekter i et samfunnsøkonomisk perspektiv**

I det etterfølgende er 5 eksempler på kriminalitetsforebyggende prosjekter som det er forsøkt knyttet kronebeløp til. Dette er prosjekter som forsikringsnæringen i større eller mindre grad har et eierskap til. Innledningsvis vil vi gi noen kommentarer av betydning for flere av eksemplene.

- \* Det er ofte vanskelig å isolere effekten av et kriminalitetsforebyggende tiltak fra andre samtidig virkende tiltak av betydning for resultatet. I noen tilfeller kan det derfor være aktuelt å konkludere med at det er flere samtidig virkende tiltak som har hatt betydning for resultatet.

- \* Vanligvis vil kriminalitetsforebyggende tiltak være virksomme over lengre tidsperioder, i praksis i perioder der den generelle samfunnsutviklingen vil bidra til høyere eller lavere risiko for kriminalitet. Det innebærer at den generelle samfunnsutviklingens betydning for kriminalitetsbildet først bør kartlegges for aktuelle kriminalitetsformer. Deretter bør de enkelte tiltakenes effekt kvantifiseres som et positivt eller negativt tillegg til samfunnsutviklingens betydning.
- \* Noen tiltak er ikke av direkte kriminalitetsforebyggende karakter. Noen tiltak har forebyggingsaspektet som en sekundær effekt mens den primære effekten går på å redusere (de økonomiske) konsekvensene av kriminaliteten. Vi har likevel valgt å inkludere slike eksempler i det etterfølgende all den tid også slike prosjekter har en samfunnsøkonomisk betydning.

### **Eksempel 1: Bruk av utredere i skadeforsikringsselskapene**

Skadeforsikringsselskapene har egne utredere. Disse har som oppgave å forebygge og avdekke forsikringssvindel. De 4 største selskapene som dekker 92 % av skadeforsikringsmarkedet, hadde i april 2005 til sammen 57 utredere.

FNH har innhentet tall fra de 4 selskapene. Gjennom sin avdekking av forsikringssvindel, viser det seg at utredere hindret utbetaling av urettmessige erstatninger for 410 mill. kr. i 2004. Lønnsutgifter til utrederne inkludert kontorhold, sekretariatshjelp, reisevirksomhet m.v. kom på ca. 70 mill. kr. Dette gir et kost-/nytteforhold på ca. 1 : 6. (70 : 410 tilsvarer 1 : 6)

Forsikringssvindelen er pr. definisjon utført straks et urettmessig erstatningskrav er mottatt av et forsikringsselskap. En investering på 70 mill. kr. har altså ikke hindret utførelse av kriminelle handlinger til 410 mill. kr. Utredernes aktivitet har derimot forhindrede økonomiske konsekvenser av kriminelle handlinger til en verdi av 410 mill. kr.

### **Eksempel 2: Båtvarslings-tjenesten**

FNH driver en varslingstjeneste for stjalne fritidsbåter. Båtvarslings-tjenesten har ca. 150 kontaktpersoner spredt i områdene der fritidsbåter vanligst er i bruk. Ved melding om tyveri av båt til kr. 250.000,- eller mer, sender FNH straks informasjon om den enkelte båt til kontaktpersonene med det formål å finne igjen disse.

I 2003 ble informasjon om 50 stjalne båter til en verdi av 20,4 mill. kr. sendt kontaktpersonene. Ved rapporteringstidspunktet ble 19 båter til en verdi av 8,2 mill. kr. gjenfunnet. Kostnadene ved drift av varslingstjenesten er i størrelsesorden 0,2 mill. kr. Varslingstjenesten gir dermed en økonomisk gevinst på 8 mill. kr. (8,2 mill. kr – 0,2 mill. kr.)

Noen kommentarer

- \* Til fratrekk fra ovennevnte gevinst kommer reparasjonskostnader for båter som eventuelt er skadet.

- \* Effekten av Båtvarslingstjenesten er til en viss grad avhengig av et godt fungerende småbåtregister. En viss andel av kostnadene ved drift av småbåtregisteret må derfor også belastes Båtvarslingstjenesten.
- \* Vi vet ikke hvor mange båter som ville blitt funnet igjen uten varslingstjenesten.
- \* Tiltaket er ikke direkte kriminalitetsforebyggende ettersom tyveriene allerede er gjennomført. Effekten av tiltaket er primært å redusere (de økonomiske) konsekvensene av allerede gjennomført tyveri.

### **Eksempel 3: Eksport av tørrfisk til Italia**

Norge eksporterer årlig ca. 3.000 tonn tørrfisk til Italia. Av dette leveres ca. 1.000 tonn til mottakere i Napoli-distriktet. Norsk tørrfisk i Italia har høy verdi og er lett omsettelig. Frakten skjer med vogntog med kjøleaggregat. Eksportørene tegner normalt en transportforsikring for lasten. Forsikringen gjelder fra lasting i Norge til lossing hos kjøper i Italia. Tidligere fant det sted 5 til 10 ran av hele laster hvert år.

De fleste ranene skjedde når sjåføren sov i vogntoget ved parkering på ubevoktede parkeringsplasser om natten mellom Roma og Napoli. Minimum tre ranere, ofte bevæpnet, nøytraliserte sjåføren, kjørte vogntoget til et lagerhus for lossing av lasten og kjørte deretter vogntoget og sjåføren tilbake til hovedveien (A1). Sannsynligheten for ran ble etter hvert så stor at flere forsikringsselskaper ble svært tilbakeholdne med å tilby transportforsikring for tørrfisk til Syd-Italia. Problemet kunne ikke løses med høyere forsikringspremier. Forsikring med gyldighet kun frem til den italienske grensen var heller ikke tilfredsstillende for tørrfiskeksportørene. I Aftenposten den 31.12.2001, uttalte Fiskerinæringens Landsforening følgende: "Er varen ikke forsikret, så blir ikke varen sendt. Det vil være uansvarlig forretningsdrift". Det tilføyes at norske tørrfiskeksportører ofte representerer hjørnestensbedrifter i Norge.

Et forsikringsselskap opplyser at over en periode på tre år, forsvant verdier for kr. 814.656.- til kr. 1.726.492,- pr. ran. I gjennomsnitt ble det stjålet verdier for 1,1 mill. kr. pr. ran. Informasjon fra et annet forsikringsselskap viser gjennomsnittlig erstatningsbeløp på kr. 900.000,- for 18 ransaker fra 1997 til 2001. Basert på informasjonen fra disse to selskapene, kan gjennomsnittlig verditap ved hvert ran settes til 1 mill. kr. Med 5 – 10 ran pr. år, utgjorde tapene 5 – 10 mill. kr. pr. år.

Forsikringsselskapet Vesta rettet i særlig grad oppmerksomheten mot ranene av tørrfisktransportene til Napoli-området. Det ble gjort et kartleggingsarbeid ved at de aktuelle veistrekningene ble kjørt og serviceområder, parkeringsplasser, importanlegg og godsterminaler ble besiktiget. Møter ble avholdt med befraktere, transportører, sjåførere, italiensk politi og leverandører av sikkerhetstutstyr. Karakteristika (modus operandi) ved ranene ble kartlagt. Deretter ble forebyggende tiltak iverksatt. Det ble satt krav om parkering og overnatting kun på gitte, bevoktede parkeringsplasser, bruk av erfarne sjåførere, bruk av overvåknings- og deteksjonsutstyr for lokalisering av kjøretøyene til enhver tid, bruk av varselanordning for dører som åpnes til lasterommet m.v. Det ble også innført visse sikringsordninger i tilknytning til førerhytten på vogntogene.

Det er ikke utført beregninger som viser hvilke kostnader som kan knyttes til kartleggingsarbeidet og til de iverksatte forebyggende tiltak. Det er imidlertid all grunn til å tro at disse kostnadene ikke overstiger verdien av de årlige tapene på 5 – 10 mill. kr. pr år. Like viktig er det imidlertid å konstatere at ranene nærmest er opphørt. Forsikringsselskapene tilbyr igjen transportforsikring for tørrfisk til Syd-Italia. Norske hjørnemensbedrifter kan igjen drive forsvarlig forretningsvirksomhet.

Iverksatte tiltak for at norsk tørrfiskeeksport kunne gjenopptas til Syd-Italia, kan betraktes som et vellykket kriminalitetsforebyggende tiltak. Ved en mer nyansert økonomisk betraktning av dette eksemplet, så har tiltaket vært vellykket dersom et bortfall av det syditalienske markedet ville ha medført et faktisk tap for norsk fiskeeksport. Dersom et eventuelt bortfall av det syditalienske markedet ble erstattet av en tilsvarende mer-eksport til f. eks. Spania uten at det oppsto merkostnader ved et utvidet spansk marked, så ble det i praksis intet direkte samfunnsøkonomisk tap ved bortfallet av det italienske markedet.

Det italienske markedet sto i den aktuelle perioden for 90 % av norsk eksport av tørrfisk. Det er også grunn til å tro at norsk tørrfiskeeksport har tilpasset seg avsetningsmulighetene. I så fall ville bortfallet av det italienske markedet bety et reelt tap av et marked. Det ville bety tap av lokale arbeidsplasser i fiskeindustrien og i transportnæringen, økte offentlige sosiale kostnader og redusert eksportverdi og fortjeneste på tørrfisk som følge av overproduksjon i forhold til avsetningsmulighetene.

#### **Eksempel 4: Falck sykkelregister**

Falck Sykkelregister drives etter avtale med Finansnæringens Hovedorganisasjon som er formell registereier. Registeret startet opp i 1993. Pr. 18.4.2005 var det registrert 565.145 sykler. Gjennomsnittlig pris pr. sykkel var kr. 5.891. De gir en samlet nypris på de registrerte syklene på 3,3 mrd. kr.

Fra 1995 til 2003 er erstatningsutbetalingene fra forsikringsselskapene ved tyveri av sykkel redusert med 42,9 %. Antall politianmeldte sykler er redusert med 43 % fra 1995 til 2004. Akkumulert utgjør det knapt 50.000 sykler sammenlignet med hva antall politianmeldte sykler ville vært dersom nivået fra 1995 hadde holdt seg konstant t.o.m. 2004. Med en gjennomsnittspris på kr. 5.000,- pr sykkel er verdien av de reduserte tyveriene 250 mill. kr. (kr. 5.000 x 50.000).

Det er ca. 1 av 4 stjålne sykler som blir meldt til politiet. Dersom reduksjonen i mørketallet for stjålne sykler er like stor som reduksjonen i meldte tyverier, så betyr det at samfunnets brutto besparelse ved de reduserte tyveriene er 1 mrd. kr. (250 mill. kr. x 4) i perioden.

Kostnadene ved de registreringene som gjøres av sykler i Falck sykkelregister i dag utgjør ca. 21 mill. kr. pr år. for sykkelleierne, eller ca 210 mill. kr. (21 mill. kr. x 10) for hele beregningsperioden. Det betyr at 1 kr. investert gir tilbake ca. 5 kr. (210 mill kr : 1 mrd. tilsvarer 1 : 5).

Det kan i praksis være flere samvirkende faktorer som har bidratt til dette resultatet i tillegg til selve sykkelregisteret. Nevnes kan følgende:

### Økte egenandeler

Det har vært en økning i forsikringsselskapenes egenandeler i perioden. Dersom gjennomsnittlig egenandel har økt mer enn gjennomsnittsykkelens verdi, er det grunn til å tro at noe av gevinsten må tilskrives egenandelsøkningen. Dette er ikke undersøkt nærmere.

### Begrenset forsikringssum

De fleste forsikringsselskapene har innført et øvre tak på forsikringssum for sykler som er dekket under bygnings- og innboforsikring. For dyrere sykler tilbys en egen sykkelforsikring. Det kan være en delforklaring på reduksjonen i anmeldte og erstattede sykler etter tyveri. Det kan være en delforklaring på reduksjonen over en kortere periode, men ikke over en lengre periode.

### Økt bruk av sykkellåser

Økt bruk av sykkellåser av god kvalitet må antas å bidra til færre tyverier. Butikker og importører som er spurt, oppgir at volumet av solgte låser har holdt seg konstant de siste årene. Når det gjelder salget av kvalitetslåser / FG-godkjente låser spesielt, har heller ikke salget av slike låser økt, men holdt seg konstant på 3 – 5 % av låssalget de siste 10 årene.

### Offeromfordeling

Dersom det kommer nye, lettere omsettelige verdigjenstander på markedet, så kan det redusere tyveririsikoen for sykler. Mobiltelefoner kan være et slikt produkt. Det betyr at økt tilgjengelighet og mulighet for omsetning av stjålne mobiltelefoner, kan redusere risikoen for tyveri av sykler for videresalg. Dette er ikke undersøkt nærmere.

### Andre faktorer

Det finnes utvilsomt også andre faktorer som kan ha påvirket endringene i antall anmeldte sykkeltyverier og erstatningsutbetalingene. En eventuell økning i f. eks. metadonprosjekter må antas å ha en gunstig effekt på sykkeltyveriene.

En like interessant beregning som nevnt ovenfor, er en egen undersøkelse som ble foretatt hos forsikringsselskapet Gjensidige, daværende Gjensidige NOR. Etter tyveri av sykkel nr. 1, var det en gruppe av forsikringstakere som registrerte sykkel nr. 2, en annen gruppe som ikke registrerte sykkel nr. 2. Ved en sammenligning av de 2 gruppene, viste det seg at erstatningsutbetalingene for dem som registrerte sykkel nr. 2 var 20 % lavere enn for gruppen som ikke registrerte syklene sine.

Spørsmålet kan stilles om hva resultatet i undersøkelsen i Gjensidige skyldes. En egen studie har avdekket at sannsynligheten for tilbakelevering av en stjålet og hittet sykkel som er registrert er 8,3 ganger større enn tilbakelevering av en stjålet og hittet sykkel som ikke er registrert. Det er ukjent om dette er en delforklaring på nedgangen på 20 % i Gjensidiges undersøkelse. Dersom dette er en delforklaring, så er det likevel slik at den samfunnsøkonomiske verdien av sykkelregistreringen fullt og helt er til stede.

Vi benytter denne anledningen til å komme inn på STRASAK og registerkvalitet spesielt. Det rammenummeret som sykkelleieren oppgir til Falck sykkelregister for registrering er feil i hele 30 % av tilfellene. Logiske kontroller av rammenummerstruktur supplert med manuelle kontroller ved behov, reduserer omfanget feil i registrerte rammenumre til kun 2 %.

Det er nettopp avsluttet en undersøkelse basert på et representativt utvalg på 220 sykler blant alle politianmeldte sykler registrert i STRASAK på landsbasis i 2004. Sykkelfabrikat er klassifisert og rammenumrene har vært gjenstand for samme strukturkontroll som i Falck Sykkelregister. Resultatet ble feil eller mangler ved registreringen av rammenumrene i STRASAK på 133 av de 220 syklene. Dette tilsvarer 60 % feil. For hele 25 % av registreringenes vedkommende manglet opplysninger om både rammenummer og fabrikat. Dette betyr flere ting. Det betyr at politiet med STRASAK alene svært ofte ikke vil kunne klare å dokumentere om en kontrollert sykkel er i rettmessig eiers besittelse eller ikke. Det betyr også at den enkelte eiers og samfunnets utbytte av et register for sykler, biler, småbåter, antikviteter eller andre verdigjenstander er helt avhengig av et register med høy datakvalitet.

*Viktigste kilde for de beregninger og resonnementer som fremkommer vedrørende Falck Sykkelregister, er Aksjonsgruppen Ikke Stjel Sykkelen Min (AISSM) i Tromsø.*

### **Eksempel 5: Nabosone**

Aksjon Nabohjelp ble etablert i Norge tidlig på 90-tallet. Som et ledd i en revitalisering, ble Stiftelsen Nabohjelp etablert i november 2000 med sekretariat i Kristiansand. Stiftelsens formål er forebygging av kriminalitet i de enkelte lokale bomiljøene. Med frivillig engasjement fra beboere, velforeninger, borettslag m.v. etableres ”Nabosone” som motvekt mot kriminalitet, trakassering, mobbing og ulykker. Forsikringsselskapet Vesta har vært en viktig finansieringskilde for stiftelsen de siste årene.

Egenandelene ved forsikringsskader pluss skadekostnadene for skader som ikke ble dekket av forsikring utgjorde kr. 228.000,- for Øvre Slettheia ved Kristiansand i 1994. Samme år ble trygghetspatruljer etablert. Ovennevnte kostnader sank etter hvert til kr. 11.000,- og har holdt seg på det nivået siden 1998. Fra 1994 til 1998 sank antall anmeldelser til politiet for dette området med 47 %. For Vågsbygd totalt med 13 nabosoner på den tid, sank antall anmeldelser i samme periode med 30%. I Voiebyen som er en del av Vågsbygd, sank kriminaliteten med 25 %.

Ideelt sett burde ovennevnte tall kunne sammenlignes med utviklingen i en kontrollgruppe uten nabosone-tiltak. Vi er ikke kjent med at slik kontrollgruppe finnes. Vi kan derimot tilføye at antall anmeldte innbrudd til forsikringsselskapene og selskapenes erstatningsutbetalinger etter tyveri fra private hjem har holdt seg forbausende stabilt for Norge sett under ett fra 1994 til begynnelsen av 2000-tallet.

Trygghetspatruljene bestående av voksne beboere i området, beregner seg ikke arbeidslønn for sin patruljering. Andre kostnadskomponenter finnes praktisk talt ikke. Summen av sparte direkte kostnader kan dermed betraktes som netto besparelse for beboerne og for samfunnet.

### **Samfunnsøkonomiske analyser**

Vi har forstått det slik at departementets rapport kan komme til å resultere i senere analyser av de samfunnsøkonomiske effektene av utvalgte tiltak. Vår erfaring er at mange kriminalitetsforebyggende tiltak iverksettes uten at forholdene på et tidlig tidspunkt legges til rette for å måle effekten av tiltakene. Etter vår mening bør det i større grad legges til rette for evaluering av fremtidige tiltak for å øke kunnskapen om verdien av kriminalitetsforebygging.



Aktiv bruk av denne kunnskapen bør kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag ved fordelingen av samfunnets ressurser mellom kriminalitetsforebygging og andre samfunnsoppgaver på sentralt, regionalt og lokalt nivå så vel i offentlig som i privat sektor.

Med vennlig hilsen  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Skadepolitisk avdeling

Andreas Pihl  
avd.dir.

## 1.51 Del III C - Bidrag fra ØKOKRIM

### **Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – trusselbildet og kostnader for samfunnet**

#### **Innledning**

Norge er en demokratisk rettsstat med harmoniske politiske forhold og grunnleggende enighet om spillereglene for konfliktløsning. Det er et velferdssamfunn med stor grad av sosial og økonomisk trygghet. Det økonomiske liv er basert på en regulert markedsøkonomi med velutviklede rettsregler for samhandel, konkurranse og arbeidsforhold i næringslivet. Norge har en vakker natur med rike ressurser både til lands og vanns som viktig grunnlag for økonomisk aktivitet og rekreasjon. Nasjonens kulturhistorie har skapt uerstattelige verdier som skal forvaltes til fremtidige generasjoners beste. Kort sagt, Norge har en rekke viktige verdier å verne.

Kriminalitet er en trussel mot disse verdiene. Skatte- og avgiftskriminalitet underminerer det offentlige inntektsgrunnlag og truer velferdsstaten. I likhet med svindel med offentlige subsidier og støtteordninger virker slik kriminalitet konkurransevridende og skaper mistillit mellom næringsdrivende og mellom det offentlige og borgerne. Også andre brudd på kjørereglene i næringslivet, for eksempel konkurskriminalitet og brudd på konkurranseregler, undergraver tillitsforholdet både til kunder og omverdenen for øvrig. Verdipapirkriminalitet ødelegger tilliten i verdipapirmarkedet og svekker tilgangen på kapital til næringslivet. Korrupsjon i næringslivet eller i offentlige organer skaper mistillit og kan framtvinge et kontrollsamfunn vi egentlig ikke ønsker. Hvitvasking vanskeliggjør oppdagelsen av alle former for profittmotivert kriminalitet og gjør det mulig for de kriminelle å investere i ny og enda mer slagkraftig kriminell virksomhet. Miljøkriminalitet truer naturen, ressursgrunnlaget og den kulturhistoriske arv.

I dette dokumentet skal vi drøfte kostnadene i vid forstand for samfunnet forårsaket av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten, herunder hvilke kostnadselementer som er aktuelle og hvordan disse bør tillegges verdi.

Det viktigste budskapet er likevel nødvendigheten av å forebygge en situasjon der folk flest mener økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet er vanlig i samfunnet, at det lønner seg og at den økonomiske gevinsten skaper status og lykke for utøverne. En slik situasjon vil kunne gi irreversible holdningsendringer som truer grunnlaget for samfunnssolidariteten og det norske velferdssamfunnet.

Spesifikt på miljøområdet er frykten at miljøkriminaliteten kan gi store varige skader, slik at befolkningen oppfatter at noe helt grunnleggende verdifullt i naturomgivelsene eller i vår kulturarv er tapt for alltid.

## Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – omfang og mørketall

Økonomisk kriminalitet er et begrep som gis ulikt innhold fra land til land. Slik økonomisk kriminalitet defineres i Norge, betegnes den kriminaliteten som er knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat og offentlig sektor. Det er snakk om profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en **økonomisk virksomhet** som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig. Skatte- og avgiftskriminalitet, bedragerier, korrupsjon, konkurskriminalitet, konkurransekriminalitet, verdipapirkriminalitet og hvitvasking er alle former for økonomisk kriminalitet. Hver for seg er dette kriminalitetsområder hvor meget betydelige verdier er involvert.

Miljøkriminalitet skiller seg fra andre kriminalitetstyper ved at det hovedsakelig er samfunnets fellesgoder som blir skadelidende, samt at konsekvensene i flere sammenhenger rammer globale interesser. Som for økonomisk kriminalitet, er også miljøkriminalitet et samlebegrep for flere svært ulike former for lovbrudd. Det omfatter fire hovedområder: natur, kulturminne-, forurensnings- og arbeidsmiljøkriminalitet. Miljøkriminelle skiller seg også i noen tilfeller fra andre kriminelle ved at virksomheten er motivert av et ønske om å samle, jf kunst, kulturgjenstander og sjeldne arter. Ulovlig jakt på store rovdyr kan motiveres av et ønske om status og aksept i spesielle miljøer.

Det er høyst usikkert hvor mye av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten som blir kjent for offentligheten. Dermed er det heller ikke mulig å anslå omfanget av kriminaliteten i antall hendelser og tilhørende direkte og indirekte økonomiske virkninger. Den svenske Ekobrottsmyndigheten (EBM) har i en rapport estimert den økonomiske kriminaliteten i Sverige til å utgjøre mellom 100 – 150 milliarder SEK per år. Skatte- og avgiftskriminaliteten alene er beregnet til 75 – 85 % av totalbeløpet. EBM inkluderer da estimater over mørketallene, og disse utgjør hoveddelen av totalbeløpene.

Ifølge kriminalstatistikken til Statistisk Sentralbyrå tilrettelagt for ØKOKRIM registrerer politiet hvert år i overkant av 10.000 anmeldelser av økonomisk kriminalitet og mellom 4-5000 anmeldelser av miljøkriminalitet. Kriminalstatistikken bygger på tallmaterialet i politiets anmeldelsesstatistikk STRASAK. Anmeldelsesstatistikken er ikke ment å skulle beskrive det totale omfanget av kriminaliteten i samfunnet, men er et sentralt arbeidsverktøy for politiet. Langt fra alle tilfeller av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet anmeldes til politiet. Årsakene til dette er flere, så som økonomiske belastninger knyttet til en rettsforfølging, et ønske om å legge saken bak seg raskest mulig, tap av omdømme i markedet, menneskelige hensyn overfor den mistenkte, liten tillit til at saken oppklares mv.

I tillegg kommer at mye av kriminaliteten ikke oppdages av de som direkte rammes av den. Dette skjer selv i tilfeller hvor tapene for ofrene er store. Ofte kan det være rene tilfeldigheter som gjør at opplysninger om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet blir kjent for andre

enn de involverte, i mange tilfeller lenge etter at kriminaliteten skjedde. En annen indikasjon på denne siden ved mørketallene er de mange tilfeller der politiet i forbindelse med etterforskning i saker kommer over andre mistenkelige forhold som har foregått over flere år og som aldri har blitt avdekket. Av kapasitetsårsaker eller rene prosessøkonomiske grunner blir mange slike forhold ikke etterforsket videre.

Det er for øvrig ikke slik at alle (kjente) lovbrudd strafforfølges innenfor det tradisjonelle straffesakssystemet (politiet, påtalemyndigheten og domstolene) og dermed blir kjent for politiet. Brudd på lover, forskrifter og andre bestemmelser innen økonomi- og miljøområdene saksbehandles og sanksjoneres på ulike måter. Flere av forvaltningsorganene innen de aktuelle områder har egne sanksjonsmuligheter av pønalt karakter, blant annet gitt for at organet selv skal kunne gi en reaksjon for avdekkede regelbrudd. En meget betydelig andel av lovbruddene i Norge innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet blir gjenstand for administrative forføyninger.

Som eksempel på et forvaltningsorgan som har egne slike sanksjonsmuligheter, nevnes Skatteetaten, som kan ilegge tilleggsatt eller tilleggsavgift ved uriktige eller ufullstendige opplysninger, beregnet i forhold til unndratt beløp. Et annet eksempel er Konkurransetilsynet, som kan ilegge overtredelsesgebyr med beløp fastsatt under hensyntagen blant annet til foretakets omsetning, overtredelsens grovhet og varighet. Et tredje eksempel er plan- og bygningsmyndighetene, som kan utferdige forelegg mot den som unnlater å etterkomme pålegg eller forbud. Også en rekke andre forvaltningsorganer har ulike former for sanksjonsmuligheter.

Svært mange av de regelbrudd som sanksjoneres administrativt, er utvilsomt økonomisk kriminalitet eller miljøkriminalitet. Det dreier seg således ikke kun om bagatellmessige regelbrudd som ikke kan kalles kriminalitet. Den europeiske menneskerettsdomstol har da også slått fast at f.eks. tilleggsatt eller tilleggsavgift ilagt av Skatteetaten, er å anse som straff.

For å danne seg et bilde av kriminaliteten innen de enkelte områder, er det derfor ikke tilstrekkelig å se hen til de saker som behandles i det tradisjonelle straffesakssystemet. Også forvaltningsorganene behandler selv et stort antall saker innen områdene økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. I tillegg kommer store mørketall.

I det følgende skal vi sette søkelyset på de deler av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten som antas å ha de største negative effektene på samfunnet. Trusselen kan både bestå av mange mindre forhold som til sammen utgjør en betydelig trussel, eller et fåtall tilfeller som likevel til sammen - eller hver for seg - gir store skader.

## **Kjennetegn ved økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet**

Både den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten er av natur planmessig, og den er målrettet i forhold til å identifisere gevinstmuligheter, estimere oppdagelsesrisiko og anslå politiets/påtalemyndighetens muligheter til å bevise straffbare forhold og straffenivå. I mange tilfeller utføres planleggingen av det kriminelle opplegget av personer med svært god

kjennskap til arbeidsrutiner, kontrollsystemer og personer rundt den potensielle urettmessige gevinsten.

Flertallet av personene bak kriminaliteten forbindes gjerne ikke med lovstridige handlinger. Tvert imot nyter de ofte stor tillit i omgivelsene og fremstår som vellykkede, handlekraftige og resultatorienterte personer som handler til beste for sin arbeidsgiver eller den virksomhet de er involvert i. Mange faller for fristelsen i situasjoner hvor vinningselementet er blitt synlig og lett tilgjengelig, og hvor oppdagelsesrisikoen forbundet med de straffbare handlingene anses som nærmest fraværende. Terskelen mot å begå forbrytelsen senkes ytterligere dersom den kriminelle kan rettferdiggjøre for seg selv at også arbeidsgiver eller den virksomhet man driver, oppnår fordeler gjennom forbrytelsen. En annen omstendighet som antakelig har stor betydning for omfanget av økonomisk kriminalitet i en bransje er grad av mistanke blant næringslivsaktørene om lovbrudd der konkurranseposisjoner aktørene imellom påvirkes på en urettmessig måte.

Politiets saker og etterretningsopplysninger indikerer at en større andel av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten skjer i organiserte former. Særlig i de grove tilfellene er handlingsmønstrene ofte kompliserte og betinger deltakelse til planlegging og gjennomføring fra flere personer, og gjerne personer med ulike former for spisskompetanse. Det brukes i økende grad registrerte selskaper som frontselskaper, hvitvaskingselskaper eller selskaper der deler av aktivitetene er legale og andre deler ulovlige og skjulte.

I takt med globaliseringen for øvrig skjer en større del av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten i en internasjonal kontekst. Når det gjelder økonomisk kriminalitet, plasseres utbyttet i økende grad i utlandet; det gjøres bruk av stråselkaper og stråmenn, og det benyttes utenlandske selskaper som utgangspunkt for overføringer av kriminelt utbytte til og fra Norge. I dag stikker ikke slike disposisjoner seg ut som mistenkelige på samme måte som før. Kriminelle opererer i ly av de mønstre for transaksjoner, handel, reisevirksomhet og kommunikasjon som også avtegnes av legal samfunnsaktivitet internasjonalt.

Innenfor den grove kriminaliteten der aktørene er notorisk kriminelle, må det forventes at en andel av utbyttet fra de straffbare forholdene reinvesteres i ny kriminalitet eller i hjelpemidler som forsterker slagkraften i nye anslag.

Kriminelle nettverk som opererer innenfor andre former for profittmotivert kriminalitet som smugling, ran og tyverier driver i de aller fleste tilfeller også med ulike typer økonomisk kriminalitet, selv om den økonomiske kriminaliteten ikke utgjør kjerneaktiviteten i nettverkene. Bredden i den økonomiske kriminaliteten kan i slike tilfeller variere fra hvitvasking av utbyttet fra de straffbare handlingene til skatte- og avgiftskriminalitet, konkurskriminalitet, bedragerier mv., dersom utbyttet sluses inn i registrerte virksomheter. Omvendt kan infrastruktur og logistikk som etableres for smugling av fugler, dyr og planter, kulturminner og farlig avfall like gjerne også brukes til annen kriminell virksomhet av multikriminelle aktører.

## Trusselbildet

Den fremtidige økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten stiller samfunnet overfor ulike utfordringer, alt etter hvilke typer kriminalitet det dreier seg om. Kombinasjonen av globaliseringen, økt mobilitet over landegrensener og den teknologiske utviklingen betyr antakelig at slagkraften fra kriminelle nettverk mot etablerte samfunnsverdier vil øke betydelig i tiden fremover.

Nedenfor beskrives trusselen fra sentrale kriminalitetstyper:

- *Skatte- og avgiftskriminalitet*

Skatte- og merverdiavgiftssystemene er tillitsbaserte systemer hvor det til enhver tid ligger store muligheter for misbruk. En ØKOKRIM-sak fra 2001 gjaldt merverdiavgiftsbedragerier med et tap for det offentlige på nærmere 300 millioner kroner. Også andre store saker har blitt avdekket de senere år, herunder organiserte, internasjonale merverdiavgiftsbedragerier med urovekkende høyt utbytte for de kriminelle og tilsvarende reduserte inntekter for det offentlige i ulike land. På skattesiden synes det å være en stadig økning av tilfeller hvor skattefundamentet urettmessig søkes forskjøvet fra Norge til utlandet. Et eksempel er personer eller selskaper som uriktig oppgir bosted eller virksomhet i utlandet. Et annet er forskyvning av inntekter og kostnader mellom jurisdiksjoner med ulike skattesatser, og det dreier seg gjerne om meget betydelige beløp.

Skatte- og avgiftskriminalitet fører til at statens inntekter reduseres – inntekter som kunne ha vært brukt til velferdsformål besluttet av bevilgende myndigheter. Samlet sett utgjør utbyttet fra skatte- og avgiftskriminalitet svært store beløp, og selv om det eksakte tall er usikkert, er det på det rene at det dreier seg om beløp som er av vesentlig betydning for finansieringen av samfunnets fellesoppgaver. For å holde kriminaliteten i sjakk, kreves betydelige ressurser til informasjon, forebygging og kontroll, særlig fra Skatteetatens side. En utbredelse og alminneliggjøring av slik kriminalitet, vil utgjøre en vesentlig trussel mot velferdssamfunnet slik vi kjenner det.

- *Regnskapsøvertredelser*

Regnskapsøvertredelser finnes i en rekke varianter, blant annet helt eller delvis unnlattelse av å føre regnskap (gjerne med den følge at annen alvorlig økonomisk kriminalitet skjules), manglende eller villedende dokumentasjon av bokførte transaksjoner eller avleggelse av materielt uriktige regnskaper. Fra utlandet har vi de senere år fått kjennskap til tilfeller av regnskapsmanipulasjon med store følger for næringsliv og privatpersoner (blant annet Enron- og WorldCom-sakene). Når banker, pensjonskasser eller andre institusjoner går over ende som følge av manipulasjon med regnskaper, blir ringvirkningene svært store. Også i Norge har vi sett tilfeller av omfattende regnskapsmanipulasjon kombinert med bedragerier, hvorav den mest kjente er Finance Credit-saken med et anslått tap for långivere mv på over 1 milliard kroner.

Manglende regnskaper vil også ofte medføre at virksomheten ikke blir optimalt styrt, da viktige elementer i eiernes og ledelsens beslutningsgrunnlag mangler. Mange virksomheter går da også konkurs pga manglende økonomisk styring.

Regnskapene er det sentrale element i kommunikasjon av økonomisk informasjon fra den enkelte regnskapspliktige aktør til omverdenen (kreditorer, offentlige myndigheter, eiere, leverandører, ansatte osv.). Uriktige regnskaper vil i den enkelte sak kunne medføre tap for kreditorer og lignende som treffer sine beslutninger på uriktig grunnlag. Generelt vil redusert tiltro til økonomisk informasjon fra norske regnskapspliktige, føre til redusert tilgang av kapital fra inn- og utland.

Kontrollmulighetene (f eks ved bokettersyn eller etter konkurs) og politiets etterforskning vil være avhengig av regnskapenes eksistens og kvalitet. Regnskapsovertredelser skjuler ofte annen alvorlig økonomisk kriminalitet, noe som gjerne er tilsiktet.

- *Subsidiekriminalitet*

Flere saker og etterretningsopplysninger peker i retning av at offentlige overføringer i form av næringsstøtte, støtte til organisasjoner, trygdeordninger med videre utsettes for grov økonomisk kriminalitet, og at dette kun i liten grad avdekkes av kontroller og revisjoner. Mange offentlige overføringer skjer i stor utstrekning i tillit til og på basis av dokumentasjon fremlagt av søker og mottaker. Subsidiebedragerier skjer i mange tilfeller planmessig og kan utgjøre omfattende kriminalitet fra enkeltpersoner og organiserte nettverk. Totalomfanget av de offentlige overføringene i Norge alene tilsier at denne kriminaliteten i sum utgjør en betydelig samfunnstrussel. Et eksempel på slik kriminalitet er OVDS-saken, hvor idømt erstatning etter hovedforhandling utgjorde ca 65 millioner kroner. Dette tilsvarer den urettmessige økonomiske vinningen i NOKAS-saken.

Subsidiekriminalitet har på mange måter de samme virkninger som skatte- og avgiftskriminalitet. Den største forskjellen ligger i at man ved subsidiekriminalitet påvirker statens utgiftsside. I likhet med skatte- og avgiftskriminalitet virker svindel med offentlige subsidier og støtteordninger i tillegg konkurransevridende og skaper mistillit mellom næringsdrivende og mellom det offentlige og borgerne.

- *Bedragerier*

Bedragerier finnes i utallige varianter, og mange av disse blir stadig mer avanserte for å skjule det kriminelle konseptet. Ofte opererer bedragerne med en tilsynelatende respektabel fasade eller utgir seg for å være eller representere personer eller selskaper som ofrene har tillit til. Den mest alvorlige bedragerisaken som har vært ført for norske domstoler er den såkalte Finance Credit saken, der flere norske banker led meget store tap (saken er ikke rettskraftig). Globaliseringen og utviklingen av informasjonsteknologien fører til at nordmenn i økende grad utsettes for bedragerier som har hele verden som nedslagsområde. Samtidig vil flere nordmenn være involvert blant de kriminelle aktørene. Nå er også trusselen rettet mer mot offentlige institusjoner.

Bedrageritilfeller kan ramme svært mange personer eller selskaper, med liten skade for hvert av ofrene, men med stor urettmessig gevinst som utbytte for bedragerne. Andre bedragerier

mot enkeltpersoner medfører store økonomiske konsekvenser for ofrene, i tillegg til de følelsesmessige følgene av å ha blitt bedratt og frykte gjentakelse av dette i fremtiden. Bedragerier er også en meget alvorlig trussel mot bl.a. den tillit som en svært stor del av privat og offentlig sektor baserer sin saksbehandling på.

- Konkurranseskriminalitet

I takt med omstruktureringer i næringslivet mot færre og større enheter, blir det lettere å inngå forpliktende avtaler innenfor karteller for å begrense konkurransen i markedet. Konkurranseskriminalitet kjennetegnes ved at to eller flere markedsaktører innenfor en bransje samarbeider horisontalt eller vertikalt for å oppnå et kunstig og høyt prisnivå. Påslagene som følge av kartellvirksomhet kan i noen ekstreme tilfeller komme opp i 50 % eller mer. Gevinstpotensialet kan komme opp i mange titalls millioner kroner for store karteller som i årevis har tatt ut urettmessig vinning på bekostning av kundene.

En følge av konkurranseskriminalitet er høyere priser for kunden, det være seg den enkelte forbruker eller offentlige etater eller private virksomheter. En annen følge er at deltakere i ulovlig prissamarbeid eller lignende oppnår bedre resultater på bekostning av aktører som ikke samarbeider ulovlig.

- Verdipapirskriminalitet

Verdipapirmarkedet kan bare virke etter hensikten hvis deltagerne har tillit til måten det fungerer på. Den største trusselen mot verdipapirmarkedet er derfor handlinger som skader tilliten til markedet. I fremtiden vil de største problemene for det noterte verdipapirmarkedet være knyttet til innsidehandel, bevisste lekkasjer og kursmanipulasjon.

Børsnoterte selskaper er avhengig av kapital, og tilgangen på kapital begrenses dersom investorer ikke kan stole på at alt går riktig for seg, f.eks. ved at alle aktører besitter samme informasjon og at kursene ikke er manipulerte. Modi for straffbare handlinger videreutvikles og raffineres. Det unoterte markedet er mindre lovregulert og gjenstand for kontroll enn det noterte, selv om behovet for tillit langt på vei er det samme. Her ser vi nå også flere eksempler på en sammenvevning av legal og illegal virksomhet, og det er ikke en ønsket utvikling at gråmarkedet oppfattes som et marked hvor kriminalitet er et naturlig element.

- Korrupsjon

Korrupsjon fører til andre beslutninger, valg eller disposisjoner i næringslivet eller offentlig forvaltning enn de som ellers ville blitt resultatet av den ordinære saksbehandling. Det forhold at den antatt beste løsning ikke velges, kan føre til økonomiske tap for virksomheten, redusert kvalitet og høyere risiko for ulykker. Bransjer med antatt høy risiko for korrupsjon, så som oljevirksomheten, blir i tillegg til direkte tap ved enkelthendelser av korrupsjon (herunder de hendelser som ikke avdekkes), belastet med betydelige indirekte kostnader knyttet til et bredt



sett av kontrolltiltak og forebyggende aktiviteter. Korrupsjon eller endog rykter alene om korrupsjon i et marked vil kunne virke konkurransevridende og gi effektivitetstap. Mistanker om korrupsjon i offentlig sektor, eksempelvis knyttet til fordeling av knappe goder, tillatelser mv. kan skape tillitssvikt blant folk flest til forvaltningen og til politikere i forhold til prinsipper om rettferdig fordeling og likeverd.

Erfaringer internasjonalt viser at etablerte korrupsjonskulturer er svært vanskelig å bli kvitt. Flere trekk i samfunnsutviklingen tilsier høy beredskap i forhold til den fremtidige korrupsjonstrusselen: økt mobilitet og mindre lojalitet i arbeidslivet, økt konkurranse på stadig flere områder i samfunnslivet, bedre ytre sikring i organisasjoner mot kriminelle anslag og dermed høyere markedsverdi for utro tjenere, samt ikke minst økt eksponering for korrupsjonskulturer i utlandet gjennom økt internasjonalisering og globalisering.

- Konkurskriminalitet

Konkursraten svinger over tid i forhold til de økonomiske konjunktorene. På grunn av den gunstige økonomiske situasjonen i Norge nå, er antall konkurser lavere enn toppunktet for to år tilbake, men likevel på et langt høyere nivå enn det som har vært vanlig i siste 15-års periode. Siste år økte dessuten antall tvangsavviklinger og antall konkursskarantener med mellom 15-20 %. Empiriske undersøkelser har vist at ulike mulige straffbare forhold avdekkes i mellom halvparten og to tredeler av de åpnete konkurser. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det vært rimelig god korrelasjon mellom antall åpnete konkurser og antall anmeldte konkurslovbrudd.

Konkurskriminalitet, f.eks manglende oppbud, bounndragelser eller forfordeling, fører til tap for flere ulike aktører. Offentlige myndigheter er ofte en av de største taperne i konkurser som en følge av utestående skatte- og avgiftskrav. Videre taper både banker og andre finansinstitusjoner store beløp. For mange mindre virksomheter medfører konkurser hos kunder betydelige problemer og ikke sjelden går de også selv konkurs som en følge av at de ikke får dekket sine krav.

Konkurskriminalitet undergraver tillitsforholdet mellom aktørene i næringslivet, idet man ikke kan stole på at det opptres i samsvar med reglene dersom virksomheten begynner å gå dårlig. Vi ser også at det spekuleres i konkursinstituttet som et verktøy for å skjule og slette spor etter annen alvorlig kriminalitet. En effektiv bekjempelse er viktig for at konkursinstituttet i seg selv ikke skal bli et enda mer anvendt redskap for kriminelle.

- *Underslag*

Underslag er en av de mest vanlige formene for økonomisk kriminalitet. Antall anmeldelser har ligget på et jevnt høyt nivå de siste årene og er nok relativt uavhengig av økonomiske konjunkturer og andre ytre forhold. Underslag innebærer et tillitsbrudd knyttet til forvaltning av penger, materielle verdier og nøkkelinformasjon knyttet til teknologi, økonomi mv. Beløpene kan variere fra noen hundre kroner til mange millioner og kan eksempelvis via fakturering bli overført til hemmelige konti i utlandet.

I ytterste konsekvens kan underslag underminere grunnlaget for videre drift i et selskap. Risikoen for underslag kan reduseres ved holdningsskapende arbeid, god internkontroll og straffesaker. Dette betinger ressursinnsats i både privat og offentlig sektor. For samfunnet er det viktig at gode holdninger i befolkningen knyttet til å respektere eiendomsretten til penger og verdier, opprettholdes.

- *Forurensingskriminalitet*

I de senere årene har vi sett en økning i ulovlig transport og smugling av farlig avfall. Denne virksomheten gir mulighet for høy profitt og er forbundet med stor helsefare i mottakerlandene. Ulikheter mellom norsk lov og EU-rett gir rom for økt ulovlig import av helsefarlige stoffer i matvarer. Det er generelt en trussel for miljøet at virksomheter som har fått tillatelse til en viss forurensning gjennom konsesjoner, går utover vilkårene i disse og belaster naturen ulovlig.

Ulovlig forurensning reduserer både den målbare og ikke-målbare verdien av felles naturressurser og fører til reduksjon i ressurstilgangen for kommende generasjoner. Forurensning kan føre til skade og sykdom på mennesker og dyr. Norge kan tape anseelse internasjonalt i forhold til det inntrykket vi har skapt om et rent land og på den måten ramme turistnæringen og eksport av matvarer. I ytterste konsekvens kan ulovlig forurensning føre til irreversible skader i naturen og desimering eller total utryddelse av arter. Forurensning kan også brukes som virkemiddel i terrorhandlinger ved for eksempel forgiftning av drikkevannskilder.

- *Naturkriminalitet*

Overtredelse av internasjonale konvensjoner, særlig når det gjelder handel med truede dyre- og plantearter, utgjør en alvorlig trussel for naturmiljøet. Andre eksempler på alvorlig naturkriminalitet er ulovlige terrenginngrep som bygging av hus og veier i strandsonen, ulovlig hogst og ulovlig jakt på de store rovdyrene (gaupe, ulv, bjørn og jerv).

I tillegg til de rent materielle tapene knyttet til naturkriminalitet som tap av bestand, biotoper og landskap, er det en rekke abstrakte tapsparametre som gjør seg gjeldende. Eksempler på det siste er redusert opplevelsesverdi og identitetsfølelse. Norge har forpliktet seg, gjennom en rekke internasjonale avtaler, til å ta vare på artsmangfoldet. Hvis vi ikke oppfyller disse forpliktelsene, vil vi tape anseelse internasjonalt. Naturkriminalitet, spesielt med vekt på artsdesimering og utryddelse, vil kunne føre til uante konsekvenser for næringskjedene.

- *Kulturminnekriminalitet*

Illegal handel med kulturgjenstander blir stadig mer utbredt. Etterspørselen er stor og det er også muligheten for fortjeneste. I tillegg til at vår kulturarv utsettes for irreversible overgrep, brukes også kunstverk oftere som betalingsmiddel eller pressmiddel og til hvitvasking av penger innenfor kriminelle nettverk. Det er også en del av et helhetlig bilde at norske borgere, på grunn av sin betalingsevne/kjøpekraft, utgjør en del av det markedet som etterspør andre lands kulturminner. Ratifisering av UNESCO-konvensjonen skal forhåpentligvis avhjelpe dette problemet.

Kulturminnekriminalitet medfører tap av og skade på faste og løse kulturminner og medvirker til at Norge taper markedsverdi som kulturnasjon. Norsk kulturarv er en viktig del av de opplevelsesmuligheter turistnæringen er helt avhengig av å kunne markedsføre, og da spesielt i deler av bygde-Norge.

Tap av nasjonale ikoner betyr at Norge som nasjon mister uerstattelige deler av sin kulturarv og identitet, som igjen er viktig for den generelle samfunnsbyggingen i et land. I tillegg til rene tap, både av materielle og immaterielle verdier, fratras også de faglige miljøene mulighet til forskning og vitenskapelig arbeid. Norge har også internasjonale forpliktelser gjennom konvensjoner til å beskytte sine kulturminner.

Kulturminnekriminalitet medfører i noen tilfeller irreversible skader og tap av uerstattelige kultur- og identitetsbærende verdier.

- *Arbeidsmiljøkriminalitet*

Overtredelser av arbeidsmiljøloven innbefatter både de tilfeller der sikkerheten har blitt valgt bort til fordel for profittenssyn og de tilfellene der pålagte sikkerhetstiltak er brutt som følge av uaktsomhet og inkompetanse. I sum representerer dette store verdier for bedriftene og samfunnet, kategorisert som skade på mennesker, materiell, miljø og produksjon. Trenden er at bedrifter som erkjenner disse vidtrekkende kostnadene ved ulykker og tilløp til ulykker, selv innfører sikkerhetsrutiner for å spare ressurser.

Ifølge Direktoratet for Arbeidstilsynet var det i 2004 i alt 40 dødsulykker i arbeidslivet, mens det hittil i 2005 har vært 9 dødsulykker.

Foruten menneskelige lidelser og de direkte økonomiske kostnader en arbeidsulykke representerer, medfører også arbeidsmiljøkriminalitet sekundære tap i form av lønn for uproduktiv tid, leie av produksjonsutstyr, forsinkelser og tidsforbruk for interne ulykkesundersøkelser osv. De alvorligste konsekvensene av arbeidsmiljøkriminalitet er død og alvorlige personskader. I tillegg kan denne typen kriminalitet i verste fall medføre redusert samfunnsikkerhet ved produksjonsavbrudd i nasjonale hjørnesteinsbedrifter og mistilit til bedriftsledere, myndigheter og politikere.

- Hvitvasking

Målet for den kriminelle med hvitvasking er å kunne disponere mest mulig av utbyttet fra en straffbarhandling, uten at det oppstår mistanker rundt dette, eller at det kan påvises noe mistenkelig eller kriminelt med verdiene. De som utfører hvitvasking, enten de selv har begått primærforbrytelsen eller bistår andre kriminelle, søker å forhindre at tapet avdekkes og tilbakeføres ofrene.

Sannsynligvis skjer en økende andel av hvitvaskingen ved sammenblanding av legale og illegale midler i selskaper og overføringer mellom selskaper til og fra utlandet.

Hvitvaskingsoperasjoner kan gjelde beløp av meget stor størrelse og som knytter seg til alle typer profittmotivert kriminalitet, herunder ran, narkotikaforbrytelser, prostitusjon, menneskesmugling (trafficking), bedragerier, skatte- og avgiftskriminalitet, ulike typer profittmotivert miljøkriminalitet mv. I den grad slike operasjoner lykkes, tilføres kriminelle personer og miljøer nye midler til planlegging og gjennomføring av ny kriminalitet. Både i privat og offentlig sektor brukes det store ressurser på å forebygge og avdekke hvitvasking.

Et særskilt faremoment er hvitvasking av penger til finansiering av terrorvirksomhet.

## **Kostnadene ved kriminaliteten – omfang og konsekvenser**

Kostnadene for samfunnet av den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten lar seg ikke fullt ut tallfeste. Følgende kostnadselementer anses knyttet til økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet:

- direkte tap forårsaket av de enkelte kriminelle handlingene
- direkte kostnader knyttet til kriminalitetsbekjempelsen
- indirekte kostnader knyttet til kriminaliteten

## **Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet forårsaker direkte tap for ofrene**

Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet rammer på en direkte måte den enkelte samfunnsborger, private og offentlige bedrifter, frivillige organisasjoner og statens mangesidige virksomhet. Skadene blir gjerne søkt tallfestet i kroner og ører og knyttes til tapte pengebeløp eller verdier, ødeleggelse, tap av omsetning, tapte skatteinntekter eller økte offentlige utgifter. Slike tap kan være små, eller de kan utgjøre svært store beløp. De direkte konsekvensene av kriminaliteten kan være ruinert privatøkonomi, nedleggelse av bedrifter, sterk reduksjon av organisasjoners tilbud til medlemmer eller støttemottakere, dårligere offentlige tilbud til befolkningen og tap av uerstattelige verdier for enkeltpersoner eller for samfunnet.

Det kan hevdes at kriminalitet også gir enkelte positive virkninger for enkeltpersoner og for samfunnsøkonomien. Slike resonnementer – som isolert sett nok kan underbygges med objektive argumenter, så som at også de kriminelle har nytte av verdiene de har tilranet seg, eller at de kriminelle gjennom sitt økte forbruk er med på å opprettholde aktiviteten i samfunnet og dessuten betaler merverdiavgift til staten, eller at svart arbeid medfører et tilbud som ellers ikke ville vært tilgjengelig – tillegges ikke vekt her. Kriminaliteten er i strid med samfunnets grunnleggende interesser og derfor definert som uønsket gjennom demokratiske beslutningsprosesser.

Den teoretiske tilnærmingen til profittmotivert kriminalitet som rettsstridig *omfordeling av verdier*, og at det rent samfunnsøkonomisk er snakk om et nullsumspill snarere enn et isolert tap for offeret, vil heller ikke bli anvendt i dette dokumentet. Etter vårt syn er det kanskje nettopp de direkte tapene som ved sin brutalt synlige og følbare konsekvens aller mest

utfordrer de mekanismer som gjør at samfunnet som sådan fungerer best mulig, fordi disse tapene så åpenbart strider mot den allmenne rettsfølelse og trygghet.

De senere årene har flere straffesaker omhandlet store inntektstap eller ekstrakostnader for private interesser og offentlig virksomhet. Vi finner slike saker på flere kriminalitetsområder, særlig innenfor skatte- og avgiftskriminaliteten, subsidiekriminalitet og bedragerier. Det er langt fra opplagt at flere av disse sakene før eller siden ville blitt avslørt. Blant annet derfor er det grunn til å tro at mye av den økonomiske kriminaliteten, med store økonomiske konsekvenser for ofrene og/eller stor økonomisk uttelling for den kriminelle, aldri blir oppdaget. Antakelig gjelder dette ikke minst de kriminalitetsformene som svært vanskelig lar seg bevise, så som innsidehandel, korrupsjon, konkurransekriminalitet samt den mangesidige internasjonale økonomiske kriminaliteten som ikke blir synlig fra et enkelt lands ståsted.

Også innenfor miljøkriminaliteten er det store mørketall, og i tillegg vil de direkte skadene av kriminaliteten ofte vanskelig la seg tallfeste. Hvilken kostnad representerer ødelagte fornminner eller ødelagt og uopprettelig natur? Arbeidsmiljøkriminalitet som medfører dødsfall representerer på samme måte noe uerstattelig.

### **Bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet medfører kostnader for samfunnet**

Det brukes betydelige ressurser i samfunnet til kriminalitetsbekjempende tiltak, både i privat og offentlig sektor. Slike tiltak inkluderer holdningsskapende prosesser, andre forebyggende aktiviteter, kontrollvirksomhet, innkjøp, montering og drift av sikkerhetsutstyr, arbeid med påviste kriminelle hendelser og avbøtende tiltak. Privatpersoner, private og offentlige selskaper, organisasjoner og offentlig forvaltning er alle potensielle ofre for den økonomiske kriminaliteten og har derfor kontinuerlig oppmerksomhet og tiltak mot kjente og ukjente trusler. Miljøkriminaliteten retter seg i hovedsak mot fellesgoder forvaltet av det offentlige eller private på vegne av fellesskapet.

Offentlig sektor har, med sine mange forvaltningsorganer både på miljøområdet og i relasjon til lovstridige aktiviteter som rammer privatøkonomiske, selskapsøkonomiske, markedsøkonomiske og provenymessige interesser, et bredt sett av institusjoner som bl.a. arbeider med bekjempelse av kriminalitet. Dette skjer i det vi kan kalle det administrative spor, og straffen går gjerne under betegnelsen administrative sanksjoner eller forvaltningsmessige forføyninger.

Politiet, påtalemyndigheten, advokater, domstolene og kriminalomsorgen inngår i det strafferettslige spor. Mange forhold saksbehandles først i det administrative spor og anmeldes i neste omgang til politiet for strafferettslig oppfølging.

## **Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i samfunnet gir konsekvenser utover summen av lovbruddene**

I tillegg til kostnadene som mer eller mindre direkte kan henføres til den enkelte kriminelle handling, kommer en rekke indirekte virkninger som er svært vanskelige å påvise og som neppe lar seg kvantifisere.

Flere enkeltsaker innenfor en og samme bransje kan gi kostnadmessige konsekvenser for enkeltbedrifter og for samfunnet langt utover summen av de direkte kostnadene. Slike indirekte kostnader kan være redusert effektivitet på grunn av ufullstendig eller skjev konkurranse, redusert renommé og dermed mindre omsetning enn kapasiteten skulle tilsi, nye myndighetspålegg som reduserer produktiviteten mv. For kundene kan en slik situasjon bety usikkerhet og tap knyttet til leveranser, ekstra omkostninger til kontroll og oppfølging mv. Alternativt at man ikke gjør seg nytte av det tilbudet som finnes i markedet, av frykt for negative konsekvenser. Investeringsbedragerier, verdipapirkriminalitet og forurensingskriminalitet er eksempler på kriminalitet som kan gi ødeleggende usikkerhet i sine markeder.

Overskrider kriminaliteten i samfunnet eller i sektorer/bransjer visse grenser, målt i omfang, utbredelse og/eller konsekvenser, er det grunn til å frykte at den utfordrer folks generelle trygghetsfølelse, tillit og respekt til myndighetene, normer og verdier, rettferdighetsforståelse og følelse av rettssikkerhet. Det er slike tilstander som for enhver pris må unngås, fordi de svært vanskelig lar seg reversere om forsvarsverkene svikter.

### **Oppsummering**

Både den økonomiske kriminaliteten og miljøkriminaliteten kunne antakelig på kort tid underminere vårt samfunnssystem og vår kollektive identitetsfølelse, dersom de fikk utvikle seg fritt. Betydelige ressurser settes inn fra de enkelte samfunnsaktørene og fra det offentlige for å forhindre at alvorlig kriminalitet, eller omfattende småkriminalitet, får fotfeste. Norge må sies å ha lykkes bedre enn de fleste andre land i å holde kriminaliteten på et så lavt nivå at få varselampene blinker. Tilliten til politikerne, offentlige myndigheter, politiet og rettsvesenet er høy, offentlige myndigheter baserer mye av sin saksbehandling på at borgerne oppgir korrekt informasjon, det synes å være jevnt over høy tillit i markedene mellom de forretningsdrivende og mellom profesjonelle aktører og publikum, strenge miljøbestemmelser aksepteres av det store flertall av befolkningen etc. Den samlede ressursinnsatsen i kampen mot kriminaliteten er antakelig en meget god investering for samfunnet.

Kriminaliteten er i kontinuerlig utvikling og resultatene i arbeidet så langt med å demme opp for slik virksomhet må ikke bli en sovepute. Den høye grad av tillit i det norske samfunn kan fort bli en alvorlig svakhet som lett utnyttes av nye kriminelle aktører som er vant til langt vanskeligere arbeidsforhold, men som i kjølvannet av globaliseringen og nedbyggingen av grensekontroller utvider sine nedslagsfelt.

Vern av viktige verdier i det norske samfunn forutsetter at man hele tiden kommer kriminaliteten i forkjøpet. Kostnadene knyttet til en slik strategi vil antakelig bli små sammenlignet med de som påløper om kriminaliteten får overtaket.

## 1.52 Del III D - Bidrag fra Arbeids- og Sosialdepartementet/Rikstrygdeverket

### Bistand med materiale om kostnadene ved kriminalitet

#### **1. Innledning med oversikt over kriminaliteten innenfor etatens ansvarsområde.**

Økonomisk kriminalitet innenfor trygdeetatens ansvarsområde er definert som utbetalinger hvor mottaker bevisst eller grovt uaktsomt har tilegnet seg utbetalinger som ikke er berettiget. Det samme gjelder personer som medvirker til slike handlinger. Flest bedragerier er registrert vedrørende sykepenger, rehabiliteringspenger, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og barnetrygd.

Bedrageriene gjennomføres ved at stønadsmottaker eller refusjonsberettiget gir feilaktige/misvisende opplysninger eller holder tilbake opplysninger som påvirker stønads- eller refusjonsutmålingen. De vanligste former for bedragerier skjer ved at stønadsmottakere arbeider (både svart og hvit inntekt) samtidig som det mottas sykepenger, rehabiliteringspenger eller uførepensjon, uten at det gis melding til trygdekontoret. Personer som mottar stønad som enslig forsørger gjennomfører bedrageriene ved at de unnlater å melde fra om samboerskap, eller feilaktig melder fra om at de flytter fra hverandre uten at dette er reelt. Flere leger er anmeldt for medvirkning til bedrageri ved at de bevisst har skrevet feilaktige eller misvisende legeerklæringer i den hensikt at personer skulle oppnå stønader fra folketrygden. Videre er flere tjenesteleverandører anmeldt for å ha sendt uberettigede refusjonskrav til trygdekontorene.

Trygdeetaten intensiverte arbeidet mot trygdemisbruk i 2000, bl.a. ved at det ble opprettet en Trygdemisbrukseksjon i Rikstrygdeverket og seks trygdemisbruksteam rundt om i landet. Etter at arbeidet ble intensivert har antall anmeldelser økt fra 140 anmeldelser i 2000 til 308 anmeldelser i 2004. Anmeldt beløp har økt fra 17 millioner kroner i 2000 til 46 millioner kroner i 2004. Totalt er det anmeldt 1134 personer for trygdemisbruk på til sammen 140 millioner kroner siden arbeidet ble intensivert. I tillegg er det stoppet 90 uførepensjoner med en kapitalisert verdi på ca. 120 millioner kroner etter mistanke om at leger har skrevet feilaktige legeerklæringer.

#### **2. Kostnader**

Forebygging og kontroll for å avdekke trygdemisbruk er en del av den administrative kvalitetssikringen (AKS) i trygdeetaten, for at mottakerne skal få rett ytelse eller refusjon. Arbeidet utføres av saksbehandlerne som en del av den ordinære saksbehandlingen. I tillegg foretas det maskinelle og automatiske kontroller av inntektsavhengige ytelser mot skatteetatens registre.

Direkte kostnader ved utredning av saker som saksbehandlerne mener bør vurderes og utredes i forhold til eventuelle strafferettslige reaksjoner, utføres av saksbehandlere på fylkestrygdekontorene og av utredere i trygdemisbruksseksjonen/trygdemisbruksteamene.

Saksbehandlerne på fylkestrygdekontorene har også andre arbeidsoppgaver, noe som kompliserer beregningen av kostnadene på fylkesnivået. Trygdemisbrukseksjonen og teamene har et driftsbudsjett på 25 millioner kroner brutto.



### **3. Kostnader påført samfunnet gjennom avdekket kriminalitet.**

I 2004 anmeldte trygdeetaten 308 personer til politiet for bedrageri av til sammen 46 millioner kroner. Bedrageriene fordelt på stønadstype (obs: flere stønadssaker per person):

- 101 sykepengesaker
- 76 saker vedrørende enslige forsørgere
- 48 uførepensjonssaker
- 46 barnetrygdsaker
- 41 rehabiliteringspengesaker
- 43 diverse saker

Det kan fremskaffes statistisk materiale for flere år dersom dette er ønskelig.

Erfaring fra tidligere år viser at ca 50% av sakene sendes videre til domstolene, hvorav ca. 35% fører til ubetinget eller betinget fengselsstraff, ca 7% av sakene fører til samfunnstjeneste, og ca 5% fører til forelegg. Ca. 5% blir frifunnet i rettssakene, mens påtaleunntatelse kun skjer i 1-2% av sakene. Mange av sakene som blir henlagt hos politiet blir påklaget.

Trygdeetaten kan fatte administrative sanksjoner mot leger og andre behandlere etter folketrygdloven §§ 25-6, 25-7. Bestemmelsene innebærer at behandlere kan utelukkes fra å praktisere for trygdens regning. Leger kan dessuten utelukkes fra å skrive sykmeldinger og legeerklæringer. De siste årene er det fattet 2-3 slike vedtak per år.

### **4. Uoppdaget kriminalitet.**

Trygdeetaten har ikke estimater over mulige mørketall, men det er utvilsomt et potensiale for å avdekke mer trygdemisbruk, noe som også er synliggjort gjennom statsbudsjettet for 2005 hvor driftsbudsjettet for trygdemisbrukseksjonen/teamene ble styrket med 10 millioner kroner.

## **KRIMINALITETENS SAMFUNNSMESSIGE KOSTNADER**

### **FISKERIENES BETYDNING**

Norsk fiskeri- og havbruksnæring representerer en betydelig kilde til næringsrik mat, med store ringvirkninger mht arbeidsplasser og bosetting langs Norges kyst.

I 2004 utgjorde eksportverdien av norsk sjømat 28,2 milliarder kroner. Etter olje og gass er fiskeri og havbruk en av våre største eksportnæringer.

Fisk er en fornybar, levende ressurs som gjennom en fornuftig forvaltning er evigvarende og antas å ha et betydelig potensiale for verdiskaping.

Hovedmålet for norsk fiskeriforvaltning er å legge til rette for en langsiktig, bærekraftig og lønnsom utnyttelse av havets ressurser. Norge har ansvaret for og rettigheter til enorme havområder med store og økonomisk attraktive fiskebestander. Fiskeriforvaltningen står overfor en krevende oppgave knyttet til en forsvarlig ressurskontroll. Dette understrekes av det faktum at ca 90 % av de bestander som det fiskes på i Norge deler vi med andre stater. Et utstrakt og godt internasjonalt samarbeid er dermed avgjørende for at målsettingene om en bærekraftig forvaltning skal nås.

### **RESSURSKONTROLL**

Ressurskontrollens primæroppgave er å gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk og fangst innenfor områdene for norsk fiskerijurisdiksjon gjennom registreringsordninger og kontroll, og å bidra til etterlevelse av de til enhver tid gjeldende reguleringer av fisket.

Ressurskontrollen retter seg mot hele kjeden fra fisken tas opp av havet, lagres, omsettes og til den er eksportert til utlandet. Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene står for den utøvende delen av kontrollarbeidet. Toll- og skattemyndighetene er viktige samarbeidspartnere.

Generelt kan en si at ressurskontroll i dag står overfor to hovedutfordringer knyttet til overfiske. Den ene typen er den som rettes mot utkast og den andre mot uregistrert levering og salg.

I den førstnevnte kategorien vil kontrollen rettes mot fiskefeltene for å påse at all den fisk som tas opp av havet bringes til land for registrering. Til tross for selektive redskaper vil en ikke klare å unngå at det fanges ulike størrelser av fisk. Med

prisdifferanse på stor og liten fisk og en begrenset kvote vil fisker kunne være motivert for å kvitte seg med den minst verdifulle fisken. Størrelsen på problemet vil på den ene siden være avhengig av prisdifferansen på liten og stor fisk og på den andre siden av hvorvidt den bestanden det fiskes på er karakterisert ved mye småfisk. Dette siste varierer selvsagt, og for norsk arktisk torsk var problemet relativt sett størst i årene 1997-1998, mens problemet de nærmeste årene antas å spille mindre rolle.

Den andre typen kontroll rettes mot svart salg. All fisk som bringes på land i Norge skal i.h.t. lov omsettes gjennom fiskesalgslagene. Det skal skrives sluttседler på alle leveranser, og all fangst skal avregnes mot det enkelte fartøys kvote. Salg som ikke blir registrert, og som fiskes ut over tilmålt kvote, innebærer at fisker har tilranet seg et større kvantum fisk enn det vedkommende har rett til å fiske.

For vår viktigste bestand - norsk arktisk torsk, er situasjonen den at en de nærmeste årene forventer størst problemer vedrørende fiske utover tillatte kvoter og uregistrert omsetning av denne. Dette skyldes at torskekvotene er fastlåst til et relativt lavt nivå de tre kommende år samtidig som bestanden ikke er karakterisert ved mye småfisk. Ulovlig utkast av fisk vil imidlertid fortsatt være et viktig område for ressurskontrollen til havs.

## **OVERSIKT OVER KRIMINALITETEN**

### *KRIMINALITET KNYTTET TIL FISKE OG OMSETNING AV FISK I NORGE*

At fiske foregår innenfor de tildelte kvoter er selvsagt helt sentralt. Dette er hovedoppgaven for landingskontrollen i Norge, samtidig som Kystvakten for de utenlandske fartøyer som ikke leverer i Norge, foretar en viktig kvotekontroll før fartøyer forlater Norges Økonomiske sone (NØS).

#### **Hav- og kystfiske**

I norsk fiskerilovgivning har vi som en grunnpilar at det er forbudt å kaste ut fisk. Alt som fiskes skal tas til land og registreres. Bare slik kan en få oversikt over det reelle uttaket og legge dette til grunn i arbeidet for å finne hva som er et forsvarlig uttak av de enkelte bestandene hvert år. Jevnlig kommer det frem opplysninger i media om at det fra fiskeflåten kastes ut fisk som enten ikke er stor nok eller er kommersielt uinteressant. Mindre kommersielt interessante arter eller størrelser av fisk blir sluppet på havet i forbindelse med fangstoperasjonen (død eller døende) eller etter at fisken er tatt om bord og slik ødsles det med ressursen til skade for bestanden og gjør det vanskelig å forvalte bestandene tilstrekkelig forsvarlig etter målsettingen om høsting av ressursene basert på en bærekraftig ressursforvaltning. Utkastproblematikken får jevnlig oppmerksomhet hos kontrolletatene, men dette er en aktivitet som er særdeles vanskelig å avdekke og en har relativt sett få saker som har gitt grunnlag for reaksjon. Kystvakten, som driver sjøgående kontroll, er den etat som står nærmest disse problemstillinger i det daglige.

Andre kontrolltema som lettere lar seg påvise er fangstsammensetningen i forhold til de enkelte fiskerireguleringer og bruk av teknisk utstyr og omgøelser av regelverk på dette området. For liten maskevidde, bruk av tyvnett, for mye bifangst eller innblanding av fisk under minstemål, feilrapportering og feilføring av fangstdagbøker, manglende føring av landings- og sluttseddel er de saker en historisk har hatt flest av og som de fleste forbinder med typiske fiskerisaker.

### **Landing og omsetning i Norge**

Når fisken landes i Norge har en over de siste 10-15 årene gjennom et mangfold av kontrollsaker som har ledet til straffesaker, opparbeidet behørig dokumentasjon for at det jukses med oppgaver over hvor store mengder fisk som landes. Det gjøres avtaler mellom fisker og kjøper om å skrive mindre kvanta fisk på landingssedler/ sluttsedler enn det som faktisk er veid inn i bedriften fra hver enkelt båt og slik sett medvirker begge parter til å omgå kvotebelømmelsene. Bedrifter har sågar tatt rollen som "bank" der levering av kvotebelagte arter blir omgjort til leveranser av ikke kvotebelagte arter og således "hvitvaskes" den ulovlige kvotebelagte fisken mot den mindre verdifulle og ikke kvotebelagte arten. I andre tilfeller har en erfaring for at kjøper regelrett stjeler fra selger/ fisker et kvantum fisk til egen økonomisk vinning og på bekostning av til dels fiskeren og fellesbestanden i havet. Manipulering av elektroniske vekter under innveining av fiskeråstoffet under mottaket forekommer. Vektene er således blitt benyttet som "verktøy" for å unndra fisk fra registrering. Handlingene bærer preg av vinningsrelatert kriminalitet etter straffelovens bestemmelser, men kan også sies å være beslektet med mer allment kjente overtredelser som for eksempel skatteunndragelse. Begge har som skadefølge at det går utover fellesskapet. For kvoteovertredelser er det imidlertid slik at det ved større omfang medfører skade på en levende ressurs som hver for seg ikke alene vil bety noe vesentlig, men hvis dette blir gjennomgripende i næringen og mange involverer seg i slik aktivitet, så vil en i sum kunne komme til å desimere bestanden slik at den ikke reproducerer seg innenfor et bærekraftig nivå.

Når denne "svarte" fisken er mottatt og bearbeidet i bedriftens produksjon inngår den selvsagt i bedriftens normale varelager for salg i innland og utland. Den næringsutøver som slik tilegner seg større kvanta fisk utenom kvoteregistrering og kanskje uten å ta innkjøps kostnader med dette vil selvsagt få en konkurransefordel og kan underby sine varer i markedet. Når dette oppdages kan dette føre til at andre aktører gjør det samme. Denne effekt vil hvis tilstrekkelig mange begynner på samme måten føre til at de uregistrerte svarte landinger i sum blir så stor at det påvirker bestandsuttaket. Videre blir det mer fisk i markedet som presser prisene. Dette fører igjen til at den verdi som fisken faktisk kunne ha oppnådd blir mindre og den reelle verdi av fisken i havet reduseres samtidig som bestanden kan få en redusert utvikling. Hvis fiskekjøpere jevnt over tilegner seg 5 – 10 % fisk ved hver landing så blir totaluttaket fra havet i sum overskredet i samme størrelsesorden.

Kontrollens legitimitet ligger i denne kjerneproblemstilling. Et ubesvart spørsmål er om dagens kontroll virker tilstrekkelig avskrekkende til å hindre det store flertallet av

fiskere og fiskekjøpere å holde fisk utenom registrering. For fisker er det avgjørende viktig å få et maksimalt utbytte av sin tildelte kvote. I en hard økonomisk virkelighet når lån forfaller og lønn skal utbetales, kan fristelsen bli for stor hvis risikoen for å bli oppdaget oppfattes som liten.

Gjeldende kontrollstatistikk gir generelt et signal om at kontrollnivået neppe etablerer den tilstrekkelige forebyggingseffekt. En må her nok enn gang peke på smitteeffekten. Hvis næringsaktører ser seg utkonkurrert av aktører som de vet eller mistenker for omgåelse av regelverket så vil også disse av ren nød og overlevelsesbehov også kunne begynne å tilsidesette akseptable normer. Faren for det er særlig stor hvis det oppleves av næringsutøver som at den offentlige kontroll ikke griper fatt i problemstillingen på en adekvat måte.

Kriminalitetsområdet er fortsatt i for liten grad oppfattet å være *økonomisk relatert kriminalitet*. Tilegnelse av verdien av fisk over kvote har en "tyveri- eller underslags-" lignende modus. Verdien er tilegnet urettmessig fra det norske storsamfunns felles ressurs i havet. Disse verdier investeres i næringsdriften videre eller inngår i en svart økonomi. Omsetning av fisk over kvoter fører slik sett til konkurranseforskyvning i forhold til de lovlige yrkesutøvere. Dette er alvorlig kriminalitet oftest skjult under legal næringsdrift. Fiskerne er preget av en viss lojalitet overfor hverandre som ytterligere gjør det vanskelig å avdekke overtredelser og fører igjen til at det blir ressurskrevende å avdekke. Videre kan denne aktivitet også være velorganiserte forbrytelser som også innebærer manipulering av teknologi. Fiskerikriminalitet knyttet til ulovlig uttak av kvanta fisk fra havet tilfredsstiller således vilkårene for å omfattes av beskrivelsen "økonomisk kriminalitet".

Omfanget av denne kriminaliteten har ikke vært spesielt utredet. De siste års sjø- og landkontrollinnsats viser imidlertid tydelig at det forekommer alvorlig kriminalitet i fiskerinæringen knyttet til dumping av fisk (økonomisk uinteressant) på havet, fiske over kvoter, levering og omsetning av denne der det nå etter hvert er rettspraksis for bedrageri, underslag, utroskap, heleri og falsk forklaring i tillegg til overtredelser av fiskerilover og reguleringer. Med den meget lave generelle kontrollfrekvens som en har vært i stand til å etablere fra 90-årene har medført at det har vært knyttet liten risiko til å omgå fiskerireguleringer. Basert på dette og kontrollstatistikkene gir det grunnlag for å frykte at denne næringskriminaliteten kan ha et relativt betydelig omfang.

## **KRIMINALITET KNYTTET TIL FISKE OG OMSETNING AV FISK HOS NABOLAND MED VIRKNING FOR NORGE**

En har i løpet av de tre siste årene også påvist at kriminalitet på dette området fra utenlandske fiskeriaktører påfører betydelig skade og derav en kostnad for nasjonen Norge. Flere av de kommersielt viktige fiskebestander deler vi med Russland og EU. Et antatt betydelig overfiske knyttet til andre lands fiske på de samme bestander, også til dels i våre egne farvann, kan dreie seg om betydelige kvanta. Sammen med et norsk uregistrert uttak av fisk ødelegger dette grunnlaget for en fornuftig bærekraftig forvaltning av ressursene som i verste fall kan desimere bestandene betydelig slik at det vil kunne ta tiår å gjenoppbygge disse, og med store kostnader til kontroll for å sørge for dette.

Slike norske eller utenlandske ulovlig fiskede kvoter møter lovlig fanget fisk i markedene og virker konkurranseforstyrende for den lovlig produserte fiskevaren i landene med de tap som dette påfører enkelt aktører.

### **Russland**

Norge og Russland har over mange år hatt et nært og godt samarbeid om forvaltningen av blant annet norsk- arktisk torsk i nordområdene og deler denne bestanden i to nesten like deler i tillegg tilavsetninger til tredjeland. Den russiske andelen av totalkvoten har de siste årene ligget på mellom 183.000 – 212.000 tonn. Siden 2002 har Fiskeridirektoratet lagt frem analyserapporter med beregninger av et russisk ulovlig fiske spesielt relatert til omlasting til transportfartøy som deretter seiler til tredjeland med denne fisken uten at russiske myndigheter til nå har hatt kontroll på disse kvanta. Analysene indikerer at russiske fartøy hvert år fisker om lag 100.000 tonn utover den tildelte kvote. Dette tilsvarer en førstehandsverdi på anslagsvis 1,5 – 2 milliarder NOK. Analysene styrkes av at det i april 2005 ble avdekket en helsvart landing av ca. 1.100 tonn torsk til Nederland til en ca. verdi på 25 mill NOK. Et slikt overfiske vil over tid måtte påvirke bestanden.

### **EU-land**

Norge og EU har et samarbeid om makrellbestanden i Nordsjøen og tilstøtende områder. Kvaliteten i de enkelte landenes kontrollsystemer er avgjørende for om de tall som presenteres som landet er uttrykk for det som faktisk er landet. Nylig er det avdekket at noen skotske fartøyer har levert makrell til Danmark for anslagsvis 40 mill dkr, uten at dette er registrert hos skotske myndigheter.

## **KOSTNADER MED Å FOREBYGGE, KONTROLLERE OG UNDERSØKE MULIGE LOVBRUDD**

### **Kontrollopgaven - Kystvakten**

Kystvakten benytter i dag ca. 70 - 75 % av sin operasjonskapasitet til fiskerikontroll og har i all hovedsak oppgaven med å kontrollere fiskeriene i et sjøområde (NØS, Fiskevernsonen rundt Svalbard, Fiskerisonen rundt Jan Mayen og Gråsonen) som

tilsvarere ca. 7 ganger størrelsen av Norges fastlandsterritorium. I tillegg driver Fiskeridirektoratet et overvåkingsfiske primært for yngelvern slik at det kan skaffes grunnlag for å stenge fiskefelt. Fiskeridirektoratet driver også noen tidsavgrensede fiskerioppsyn langs kysten.

Omfanget av Kystvaktens fiskerikontrolloppgave er betydelig. Det kan operere totalt ca. 1.500 fiskefartøy fra andre nasjoner i våre farvann i løpet av året. Den norske havgående flåten i 2004 var på 273 fartøy, mens det totalt antall fartøy, inklusiv kystfartøygruppene, er totalt 8.185 aktive norske fiskefartøy. Disse utfører en betydelig aktivitet over hele området og gjennomfører en mengde fiskeoperasjoner hvert eneste døgn og utgjør totalt en formidabel kontrolloppgave ikke minst når det gjelder distanser som må tilbakelegges. I snitt er det beregnet at det hvert døgn befinner seg anslagsvis 352 fartøy (over 21 meter) i fiske i våre farvann og på årsbasis gir dette vel 128.000 fiskedøgn som skal være gjenstand for kontroll. Videre mottas det årlig ca. 40.000 meldinger (aktiv/passiv/fangst m.m.) fra den havseilende flåten til den norske kvoteregistrering ved Fiskeridirektoratet som også sier noe om omfanget av kontrolloppgaven. Kontroll utøves i.h.t. statistikken noenlunde likt mellom utlendinger og nordmenn. Kontroll av utenlandske fartøy sine kvanta i kontrollsjekkpunkt er særlig viktig da disse kvoteavregnes i.h.t. deres rapportering på havet og ikke som for norske fartøy som kvoteavregnes etter veiing av fangsten ved levering i Norge. Kystvakten har mellom 1999-2003 utført mellom 2.644 til 2.053 kontroller på havet og ved kysten. Som følge av disse kontroller er det gjennomsnittlig de siste årene (1999/2003) utferdiget mellom 349 til 174 reaksjoner (oppbringelse, anmeldelser, advarsler). I forhold til den totale fiskeriaktivitet er dette ikke store tall i forhold til de årlig ca. 128.000 fiskedøgn og årlig ca. 40.000 meldinger til kvoteregistreringen i Fiskeridirektoratet. Kystvaktens fysiske kontroll på havet har store utfordringer og uansett omfanget av reaksjoner så har denne tjenesten en betydelig forebyggende effekt.

Det er betydelige kostnader knyttet til drift av fartøyer og slik sett en kostnadskreven kontrollplattform. Kystvakten rår over store ressurser med to skvadroner med til sammen 22 fartøy, 6 helikoptre og 2 fly med 310 stillingshjemler og totalt 800 personer (vernepliktige/ rederitilsatte) og med et totalbudsjett på 676 mill nkr (2003 tall). Dette dekker også et vidt spekter av andre sivile og militære oppgaver. I 2004 hadde kystvaktens fartøyer samlet en utseilt totaldistanse på over 670.000 nautiske mil, hvilket tilsvarer 31 ganger rundt jorden.

#### **Kontrolloppgaven - Fiskeridirektoratet**

All fiskeriaktiviteten på havet har som mål å bringe på land et kvantum fisk som gir best mulig økonomisk utbytte av den tildelte kvote for å forsvare finanskostnader, drift, lønn, vedlikehold og helst ha et overskudd av driften. I denne sammenheng driver Fiskeridirektoratet *landingskontroll* for å sikre etterlevelse av de tildelte kvoter ved leveringer til Norge, og unntaksvis ved leveringer i andre land. Fiskeridirektoratets hovedkontrolloppgave er således å drive kvotekontroll ved levering fra fiskefartøy, herunder kontrollere omsetning i fiskeribedrifter og eksporten av fisk fra disse.

Kontrolloppgaven innebærer også mange andre kontrollfokus av fiskeriene i kystnære strøk med ulike oppsyn, overvåking av fisket, dokument- og redskapskontroll m.m.

For all fisk som leveres til Norge og for norske fartøy som leverer til utlandet, skal det registreres et nøyaktig, veid kvantum på en landingsseddel for kvoteavregning pr. fartøy. Det er et omsetningsmonopol i førstehånd i Norge som ivaretas av fiskernes salgsorganisasjoner. De samme salgsorganisasjoner driver førstelinje kvoteregistrering og kontroll for sitt ansvarsområde (geografi/art), mens Fiskeridirektoratet deretter får all informasjonen for registrering og kontroll for hele landet. Dette medfører at kvotekontroll ved landing av fangster er hovedoppgaven for Fiskeridirektoratets regionale kontrollmyndighet.

Den vesentligste faktor for å beskrive Fiskeridirektoratets kontrolloppgave er antall landinger pr. år, selv om det også er en rekke andre oppgaver som må ha oppmerksomhet. Årlig forekommer det opptil 400.000 landinger av fisk til ca. 450 norske mottaksanlegg. Fisken omsettes videre, ofte gjennom flere ledd før brorparten av fangsten går til eksportmarkeder i EU, Russland og til andre kontinenter. I de 400.000 landingene inngår også en stor prosentandel leveringer fra utenlandske fiskefartøy, vesentlig fra Russland, England, Irland, Skottland, Danmark, men også sporadisk fra andre lands fartøy som fisker i våre områder.

For å løse disse oppgaver har Fiskeridirektoratet en regional organisasjon med ca. 69 stillinger totalt inkl. personellet i Kontrollseksjonen sentralt i Fiskeridirektoratet. Total kostnad for dette er 52 mill NOK., av Fiskeridirektoratets totalbudsjett på 254 NOK.

## **KOSTNADER PÅFØRT SAMFUNNET GJENNOM AVDEKKET KRIMINALITET**

Det er ikke gjort spesielle beregninger for å finne konkrete tallmessige verdier for hvilken kostnad fiskerikriminalitet påfører samfunnet. En har stort sett bare holdepunkter i fra enkeltsaker for å kunne redegjøre for størrelser av slike kostnader. Omfanget av uregistrert omsetning er selvsagt vanskelig å kvantifisere. Det foreligger imidlertid etter hvert en stor mengde saksforhold der uregistrert omsetning er planlagt eller gjennomført. Her må en se sammenhengen mellom den etablerte kontrollfrekvens, de relativt få tyngre omsetningskontroller og de tallstørrelser som fremkommer fra enkeltsaker. Det dreier seg om betydelige verdier som omsettes. Det foreligger en rekke saker med bøter og inndragning av verdi på mange millioner kroner.

En har gjennom omsetningskontroller innen pelagisk sektor en rekke tilfeller der deler av omsetningene i førstehånd er "svart", mens hele omsetning i andrehånd oppgis og skjer "hvitt". *Disse kontrollene har avdekt enkelt avvik inntil 20%.*

Innen kvitfisksektoren (torsk, hyse, sei m.m.) har en via flere saker avdekket omskriving av fiskearter og fisk som oppgitt levert i ett kvoteår, men reelt fisket og



levert i neste kvoteår. I noen av de større sakskompleksene er forsettelige overtredelser av straffelovens bestemmelser gitt anvendelse og fengsel er kommet til anvendelse i noen av disse saker.

Den store mengden overtredelser er likevel relatert til manglende føring av fangstdagbok, feil estimering av fangst om bord og brudd på forskrifter knyttet til utøvelsen av fisket og svart leveringer av små og større mengder fisk. Svært mange saker er avgjort som uaktsomme overtredelser selv om forsettet i mange tilfeller kan synes åpenbar i det slike handlinger ofte kan sees som forberedende handlinger til forskjellige former for kvoteomgåelser, men dette er i mange sammenhenger vanskelig å føre bevis for.

Enkeltsaker indikerer overfiske på inntil 20 %. En har imidlertid intet grunnlag i dag for å si noe mer kvalifisert om omfanget av uregistrerte landinger generelt og derav antyde det totale omfang overfisket kan ha. Imidlertid vil det ut fra faktorer som omfang av landinger, antall kontroller og antall avdekkede saker kunne foretas en relativt velfundert sannsynlighetsberegning som kan gi indikasjon på omfanget.

### **Noen tallstørrelser**

Den norske andel av norsk- artisk torsk i Barentshavet har de siste årene balanser rundt 200.000 tonn. 20 % uregistrert uttak tilsvare således hele 40.000 tonn. Hvis en legger til grunn en snittpris på førstehåndsomsetning av denne til kr.15,- pr. kg vil dette uregistrerte uttak tilsvare en førstehåndsverdi på anslagsvis 600 mill. NOK.

Et eventuelt uregistrert uttak på dette nivå vil selvsagt påvirke bestanden og fører videre til at havforskerne ikke har de riktige fakta å forholde seg til når de skal gi råd om hvor mye som kan høstes.

### **POTENSIALET FOR UOPPDAGET KRIMINALITET - MØRKETALL**

Omfanget av "fisk og fusk" må sees i sammenheng med forholdet mellom fangstkapasitet og tilgjengelige ressurser. Det er i en rekke fiskerier ikke samsvar mellom fangstkapasitet og kvotegrunnlag. En overkapasitet i fartøyleddet medfører et økt press på ressursene. For en del av næringsutøverne blir da fristelsen for stor til å fiske og lande fisk ut over tildelte kvoter. Men det er og slik at for å kunne omsette fisken som er fisket ut over kvote må der være en mottaker. Slik blir kjøpersiden involvert.

Utkast av småfisk som holder minstemålet (highgrading) dreier seg dreier seg om å oppnå best mulig pris pr. kg fisk. Når prissystemet differensierer på størrelse på fisken og forskjellen i pris blir stor nok, vil utkast av småfisk være en "begrunnelse" for å få best mulig avkastning på tildelte kvoter.

Videre er der en klar sammenheng mellom overkapasitet og utviklingen i størrelsessammensetningen på fisken som landes. Det ser en innen bunnfisksektoren

og spesielt mht torsk. I utgangspunktet foregikk fiske på stor kjønnsmoden fisk. Det var den klassiske måten å beskatte torsken på, men i takt med teknologiutvikling på både fartøy- og redskapssiden fikk en også beskatning av den ikke kjønnsmodne fisken. Nødvendigheten av å sette et minstemål ut fra biologiske kriterier for å sikre rekrutteringen kom fordi det er et marked for fisk av de yngste årsklassene. For å si det enkelt er det eksisterende teknologi til å fiske en bestand ned til et biologisk minimum og et internasjonalt marked som etterspør småfisk. Dagens situasjon for torsk i Nordsjøen er et uttrykk for akkurat en situasjon der fiskedødeligheten har påvirket bestandsutviklingen for denne arten i klar negativ retning. ICES tilråding om nullfangst av torsk for 2001 er i så henseende en dramatisk utvikling.

Omfanget av det en kan kalle "Regnskap over dødelighet forårsaket av fiskeredskap" kan settes opp som følger;

| <b>Problemstillinger</b>  | <b>Kommentarer</b>   |
|---|--|
| <b>1.53.1.1.1 Utøvende fiske</b>  |  |
| ÷ <b>Spøkelsesfiske med garn</b>  | <i>"Ghostfishing"</i><br><i>Seleksjons- og halingsdødelighet</i>   |
| ÷ <b>Bidødelighet</b>   |  |
|   | <i>Ingen av disse er i strid med regelverket</i>   |
| ÷ <b>Sprenging</b>  | Not, trål, snurrevad (kan være uaktsomt)   |
| ÷ <b>Slipping av hele/deler av notkast</b>  | <i>Slipping/neddreping/dumping – forsettelig</i>   |
| ÷ <b>Kakking på snuten</b>  | <i>Dette skjer innen både autolinegruppen og halingslinefiske</i>  |
| = Fangst tatt om bord   |  |
| ÷ <b>Utkast på feltet</b><br>- Fisk under minstemål<br>- Måls småfisk<br>- Kvalitetsforringet fisk<br>- Bifangst<br>- Andre bifangstarter | <i>Økonomisk og kvotemessig begrunnet "highgrading"</i><br><br><b>Garn/store trålhal</b><br><i>Ulovlig mengde</i><br><i>Ikke ulovlig å kaste ut.</i> |
| ÷ <b>Utkast etter hovedfangst er landet</b><br>- Kvalitetsforringet, ikke tilfredsstillende for kjøper                                    | Ringnotfartøy som får avvist deler av fangsten ved landing   |
| = Landet fangst   |  |
| ÷ <b>Helsvarte leveranser</b>   |  |
| ÷ <b>Forfalskning av sluttseddel i ulike varianter</b>  |  |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- For lite kvantum på sluttseddelen</li> <li>- For lite kvantum/for høy pris pr. kg</li> <li>- For lite kvantum/for gunstig sortiment</li> <li>- Feil produkt</li> <li>- Feil fangstområde</li> <li>- Feil art</li> <li>- Feil leverings-/fangsttidspunkt</li> </ul> | <p><i>"storhundra"</i></p> <p><i>For gunstig omregningsfaktor</i></p> <p><i>Feil bestand/kvote</i></p> <p><i>Eks. torsk blir til sei</i></p> |
| = Sluttseddelført fangst i produktvekt  |  |
| Produktvekt x omregningsfaktor = RUNDVEKT   |  |

Som en ser så er der en rekke faktorer som påvirker den samlede fiskedødeligheten. Faktorene som fremgår av tabellen inngår alle i begrepet "skjult beskatning", som igjen er en tilbakevendende usikkerhetsfaktor for havforskerne i deres kvoteanbefalinger. Det å få bedre kontroll med bl.a. utkast og uregistrert omsetning vil bedre grunnlaget for forskernes anbefalinger.

### **Utkast**

Utkast av fisk er ingen "ny" disiplin. Fiskerne har lang tradisjon for å bare ta med seg til land de arter og størrelser som gir best økonomi. Utgangspunktet her er situasjonen før både kvoter for trålerne på fartøynivå i bunnfisksektoren og utkastforbudet for noen av våre viktigste kommersielle arter (1988). Før kvotene ble innført ble det drevet utkast av både målsfisk (highgrading) og fisk under minstemål. Et eksempel på dette er fiske med flytetral i Barentshavet på torsk og hyse i første halvdel av 70-tallet. Det skal tilføyes at selv om dette fiske var i tråd med regelverket kom en debatt som endte i at flytetral etter bunnfisk ble forbudt fra 1980. Selv om debatten var biologisk fundamentert, hadde den og en side som dreide seg om "moral og etikk".

Etter at kvotene for trålerne ble innført og frem til utkastforbudet ble etablert fortsatte tidligere praksis med utkast av størrelse og art som ikke ga godt nok utbytte. Enda var der ikke innført kvoter på fartøynivå i konvensjonell sektor. Utkastforbudet ble ved sin introduksjon omdiskutert, fordi det var en bortimot umulig regel å håndheve. Imidlertid var et av formålene med forbudet å skape mer ressurs- og miljøbevisste holdninger blant aktørene i næringen.

### **Pelagisk fiske**

I pelagisk sektor har det særlig vært satt søkelys på problemstillingene rundt neddreping og dumping av fisk.

Problemen med neddreping/dumping relaterer seg til både makrell- og sildesektoren. År om annet har det på 90-tallet blitt oppdaget større mengder død makrell på

havbunnen der ringnotfartøyene har drevet et intensivt fiske. For store kast (fangster) løses gjennom å slippe restkvantum når fartøyet har tatt om bord det kvantumet skipper ønsker. Forskning viser at pelagiske arter som sild og makrell er meget sårbare for ytre påkjenninger som bl.a. trenging i not og slipping medfører stor dødelighet (overlevelsesnivåen er liten). I tillegg er atferden til skipper viktig. Å få for store enkeltkast kan være et resultat av at skipper ikke har vist stor nok ansvarlighet i fangstfasen.

### **Avdekkingsprosent**

Det er et tankekors at en for året 2000 hadde en "treffprosent" på 75 % innen omsetningskontroller i mottaks- og produksjonsbedrifter i hvitfisk sektoren i Nord-Norge. Utvelgelsen av kontrollobjekter var basert på noen grad av mistanke og risikovurdering, men gir allikevel grunn til uro over funn i så stort omfang.

Uten å gjøre spesielle beregninger så er det åpenbart riktig på generell basis å konkludere med at lav oppdagelsesrisiko og mulighet for stor gevinst nødvendigvis må lede til at potensialet for uoppdaget kriminalitet i form av mørketall er tilstede. Det er imidlertid også andre faktorer som påvirker dette forhold. I det landbaserte samfunn fungerer storsamfunnet, ved den enkelte borger, til en viss grad som en indirekte "kontrollør" av samfunnsaktiviteten. Denne effekt fra "nabokontroll" er langt mindre tilstede på fjorden eller ute ved kysten og nærmest totalt fraværende ved havfiskeflåten aktivitet. Det betyr at kontrollmyndigheten ikke har noe særlig tilgang på informasjon fra slike kilder. I tillegg kan lønnsystemet om bord i fartøy være en faktor som bidrar til å begrense informasjon til kontrollmyndigheter idet fiskerne får en andel av verdi av fangst – kalt lott.

Det kan for et slikt tema også være relevant å se hen til kjente tallstørrelser for avdekkingsrisiko.

### **Kystvakten**

I dagens system er det ikke uproblematisk å fastsette hva en kontrollfrekvens skal ta utgangspunkt i når det gjelder Kystvakten. Hvis en tar utgangspunkt i antall fiskedøgn anslått til ca. 37.000 så utgjør kontrollfrekvensen 6,32 %. Kystvaktens kontroll retter seg mest mot selve fangstoperasjonen og især kvanta som tas opp og kontrollen dreier seg om undersøkelse av at redskapen er lovlig, at fangsten er lovlig hva gjelder art og sammensetning, bifangst og kvantum. Videre utføres det en til dels nitidig kontroll av fangstdagbok og andre dokumenter. Hovedsakelig er kontrollen i sum innrettet på kontroll av hver fisketur og dette kan være den riktige størrelse å beskrive kontrolloppgaven ut ifra. I snitt er det beregnet at det hvert døgn året igjennom er 352 fartøyer (over 21 meter) i aktivitet på havet. For årets 365 dager gir dette 128.480 fiskedøgn. I forhold til antall inspeksjoner i 2004 på 2.341 gir dette en kontrollfrekvens på ca. 1,8 %. I tillegg er det en stor fiskeriaktivitet knyttet til fartøy under 21 meter som kystvakten også utøver kontroll mot som ytterligere vil redusere kontrollfrekvensen.

### **Fiskeridirektoratet**

I 1999 var det ca. 400.000 enkeltlandinger av fisk til Norge. Samme året ble det utført 5.193 kontroller og dette gav en kontrollfrekvens på ca. 1,3 %. Av disse 5.193 kontrollene ble det avdekket overtredelser med påfølgende reaksjoner i 335 tilfeller, hvilket gir en reaksjonsfrekvens på 6,5 %. For 2004 viser samme statistikken ca. 400.000 landinger og 5.957 kontroller, hvilket gir en kontrollfrekvens og tilstedeværelse ved landinger på 1,5 %. I disse kontroller ble det reaksjon i 337 tilfeller hvilket gir en reaksjonsfrekvens på 9,13 %.

### ***Overtredelse av den alminnelige borgerlige straffelovs vinningskapittel***

Avslutnings vis vil en peke på et tiltak som formodentlig har virket positivt også på mørketallene. I løpet av de siste årene er det utviklet ny rettspraksis innen ressurskontrollområdet. Det er nå slik at i saker der det forekommer overtredelser i forhold til kvotebestemmelsene, kan vinningskapittelets bestemmelser som underslag, bedrageri, utroskap og heleri komme til anvendelse. Siden den første prøvesaken i 1997/98 foreligger det nå en rekke domsavgjørelser etter bestemmelsene i dette straffelovskapittel. Det er grunn til å tro at denne alvorliggjøring av noen saksforhold på fiskeriområdet har virket forebyggende.

# Kostnader ved kriminalitet relatert til havbruksnæringen

## Innledning

Justisdepartementet er på oppdrag av Stortinget i gang med å kartlegge de totale belastninger ved kriminalitet i samfunnet og har i den forbindelse tatt kontakt med Fiskeridirektoratet for å få innspill som kan belyse forholdet. Til orientering ble vedlagt en oppsummering [A] fra et seminar som Justisdepartementet avholdt i slutten av mai.

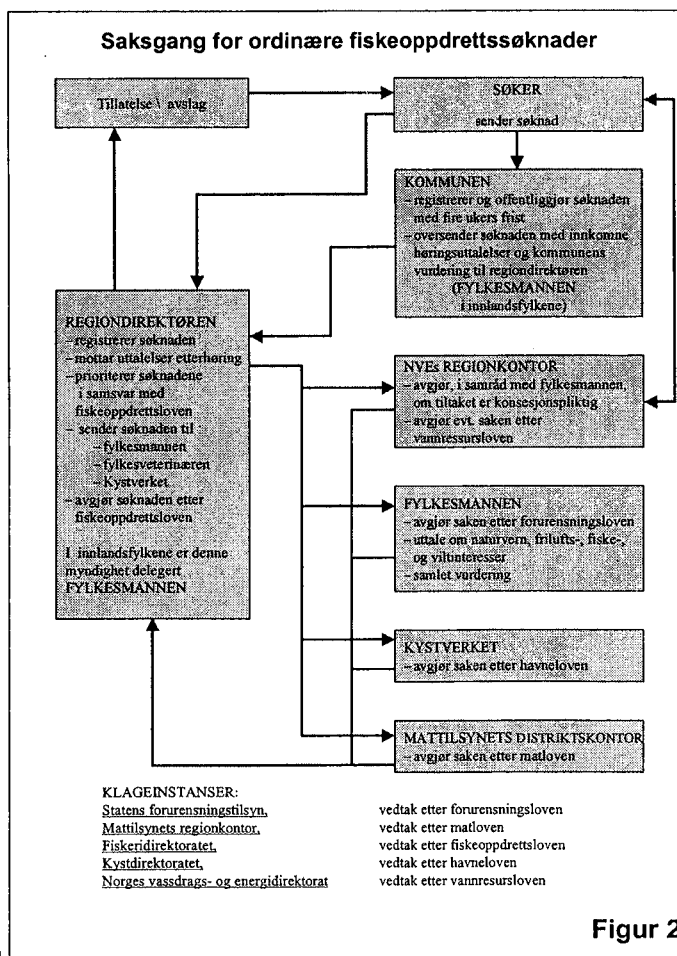
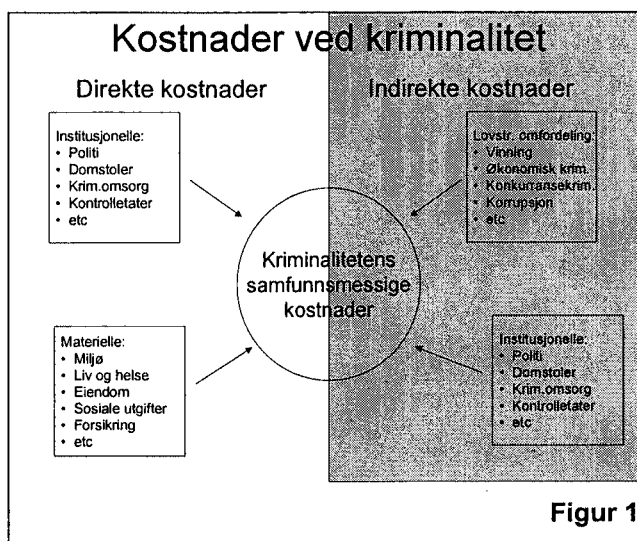
Denne redegjørelse er begrenset til kriminalitet i havbruksnæringen, og søker å legge til grunn de synspunkt som fremkommer i [A]. Blant annet følgende:

- Kostnadsbegrepet<sup>1</sup> omfatter i prinsippet alle direkte og indirekte tap, skader, ulemper, belastninger mv. som samfunnet påføres som følge av kriminalitet.
- Kriminalitet forstås som enhver handling som er i strid med lov eller forskrift gitt med hjemmel i slik lov og som inneholder staffebestemmelser.
- Metodisk tas det utgangspunkt i anmeldte forhold<sup>2</sup>.

Vi vil også bemerke at kostnadene med miljøkriminalitet ikke inngår i kostnadsbegrepet (jfr. pkt. 1.2 [A]), vi antar at dette skyldes en inkurie. Figur 1 er vår revisjon av figur i [A].

## Havbruksnæringen - forvaltningsansvar

Havbruksnæringen omfattes av fiskeoppdrett<sup>3</sup> og havbeite. Virksomhetene reguleres av henholdsvis lov om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (lov 14. juni 1985 nr. 68) (fiskeoppdrettsloven) og lov om havbeite (lov 21. des. 2000 nr. 118) (havbeiteloven). Havbeitevirksomhet har ennå ikke kommet i gang, da det ennå ikke er gitt noen havbeitetillatelser.



<sup>1</sup> Kostnad er forstått som forbruk omgjort til penger.

<sup>2</sup> Se nærmere i kapittelet "Kriminalitet i havbruksnæringen"

<sup>3</sup> Kultivering av laksefisk reguleres av lov om laksefisk og innlandsfisk mv. (lov av 15. mai 1992 nr. 47)

Havbruksnæringen forvaltes tverrsektorielt, med et overordnet og koordinerende ansvar hos fiskerimyndighetene. For å illustrere forholdet vises det til Figur 2 som illustrerer saksgangen ved tildeling av konsesjon eller lokalitet. Figuren illustrerer også den desentraliserte organisering av havbruksforvaltningen. I de fleste tilfeller, som omtales i dette notatet, er det våre regionkontor som er de operative organer.

Matfiskkonsesjoner for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er et antallsbegrenset gode, og tilstås i egne ”tildelingsrunder”. I 2000 kunne en slik konsesjon angivelig omsettes for opp mot 40 mill NOK i markedet. Staten har i 2002 og 2003 priset disse konsesjonene til 5 mill NOK i forbindelse med innkreving av vederlag for slike konsesjoner (i Nord-Troms og Finnmark var vederlaget satt til 4 mill NOK). Vi vil i denne redegjørelsen fokusere på matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret.

Denne redegjørelsen begrenser seg til forhold fiskerimyndighetene har forvaltningsansvar for, og vil i all hovedsak være fokusert på matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret. Det er denne typen virksomhet fiskerimyndighetene har anmeldt for miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet. Blant fiskerimyndighetens viktigste oppgaver er tilsyn og kontroll. Aktivitetene bidrar til å forhindre kriminalitet og er således kriminalitetsforebyggende.

### **Relevant stoff**

For ytterlige opplysninger om Fiskeridirektoratet vises det til:

- Fiskeridirektoratet, Årsrapport 2003
- Fiskeridirektoratet, Virksomhetsplan 2003

Begge dokumentene vedlegges.

## **Kriminalitet i havbruksnæringen**

Fiskeoppdrett er en biologisk produksjon som drives mest rasjonelt når den drives bærekraftig, det vil si på naturens premisser. De fleste bestemmelsene i fiskeoppdrettsloven med tilknyttede forskrifter - relatert til drift - er bestemmelser som skal bidra til bærekraftig drift. I de fleste tilfeller er det i oppdretters egen interesse – i alle fall på sikt – å følge bestemmelsene uavhengig av risikoen for straffeforfølgelse.

Når det gjelder straffbare handlinger etter fiskeoppdrettsloven og tilhørende forskrifter, er enhver overtredelse belagt med straffetrussel, jf. fiskeoppdrettsloven § 25. Vi har imidlertid valgt å avgrense redegjørelsen til de regler som overtres oftest, og hvor Fiskeridirektoratet prioriterer å håndheve overtredelsene med pålegg etterfulgt av tvangsmulkt, eller anmeldelse med begjæring om straffeforfølgning. Fiskeridirektoratet anser imidlertid ikke tvangsmulkt som noen straff eller sanksjon av pønål karakter, men som et pressmiddel til å etterkomme et gitt pålegg (administrativt tiltak).

Regelbruddene kategoriseres som:

- Miljøkriminalitet
- Økonomisk kriminalitet

### **Vanligste regelbruddene og reaksjoner på disse**

Fiskeoppdrettsloven<sup>4</sup> § 25 hjemler straffeansvar for den som ”forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vilkår gitt i eller med hjemmel i denne loven”.

<sup>4</sup> Det foreligger ikke praksis etter havbeiteloven/havbeiteforskriften, da det p.t. ikke er tildelt tillatelse til havbeitevirksomhet.

## Regelbrudd som blir anmeldt

1. Alvorlige overtredelser av fiskeoppdretsloven § 16<sup>5</sup>.
2. Alvorlige overtredelser av drifts- og sykdomsforskriften § 3 i tilfeller der det er tale om rømming som skyldes uforsvarlig miljømessig drift (kjent kilde), og alvorlige rømminger fra ukjent kilde. Forskriften § 3 ses gjerne her i sammenheng med samme forskrift §§ 23 og 24. Det foreligger en egen rømmingsinstruks, som blant annet slår fast at anmeldelse alltid skal vurderes ved rømming.
3. Overtredelse av drifts- og sykdomsforskriften § 24 nr. 3 om meldeplikt ved rømming anmeldes også.
4. Alvorlige overtredelser av drifts- og sykdomsforskriften § 18 annet ledd om at fiskemengden per konsesjon ikke skal overstige 65 tonn per 1.000 m<sup>3</sup>.
5. Alvorlige overtredelser av konsesjonsavgrensingen på 12.000 m<sup>3</sup>, som er maksimumsstørrelsen på matfiskkonsesjoner.

## Regelbrudd som er vanlige, og hvor reaksjonen er pålegg etterfulgt av tvangsmulkt

1. Overtredelse av drifts- og sykdomsforskriften § 4 om etablering i strid med de beskrivelser, tegninger og kartbilag som tillatelsen viser til (1. ledd), at flytende anlegg skal merkes med lys (2. ledd), at flytende anlegg skal være merket med konsesjonsnummer i form av godkjent skilt som skal kunne ses fra sjøen og annen naturlig atkomst til anlegget (3. ledd).
2. Brudd på drifts- og sykdomsforskriften § 18 om biomasse på konsesjonsnivå, og tetthet på merdnivå. Brudd på lokalitetstillatelsen i forhold til tillatt drift på lokaliteten,
3. Brudd på drifts- og sykdomsforskriften § 30 om opprydding og fjerning av anleggsutstyr på lokaliteten innen 6 måneder, ved permanent opphør av virksomheten eller flytting.
4. Brudd på førkvoteforskriftens bestemmelser (forskrift om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret av 29. februar 1996).
5. Brudd på flytteforskriften<sup>6</sup> §6 om volumavgrensing av konsesjon.
6. Brudd på drifts- og sykdomsforskriften § 3 om teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig drift.
7. Brudd på førkvoteforskriften § 7 om plikt til å rapportere inn opplysninger om driften.

## **Reaksjonene - tvangsmulkt og anmeldelse**

Fiskerimyndighetene har hjemmel til å benytte en rekke virkemidler etter fiskeoppdretsloven og havbeiteloven, med tilhørende forskrifter slik som pålegg om å gjennomføre tiltak, eller bringe et ulovlig forhold til opphør; tvangsmulkt som pressmiddel til å gjennomføre gitt pålegg; iverksetting av vedtak for den ansvarliges regning; inndragning av tillatelser ved grove eller gjentatte overtredelser og straff (anmeldelse).

I praksis er det virkemidlene tvangsmulkt og anmeldelse av grove overtredelser som benyttes.

Tvangsmulkt (betinget løpende mulkt og ubetinget engangsmulkt) er hjemlet i fiskeoppdretsloven § 22, og forskrift 12. juli 1989 om tvangsmidler (tvangsmiddelforskriften) §§ 1 og 2. Videre har fiskerimyndighetene hjemmel til å ilegge

<sup>5</sup> Begrunnelsen for §16 er å hindre/begrense rømming av hensyn til villaksen. Bestemmelsen krever at anleggene skal ha forsvarlig standard. Uten normerte krav var det vanskelig å benytte bestemmelsen forebyggende. Med vedtakelsen av NS 9415 (aug. 2003) foreligger nå normerte krav.

<sup>6</sup> Flytteforskriften er senere opphevet. Gjeldene bestemmelser er videreført i forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann av 9. feb. 04 (klareringsforskriften) §7.



løpende tvangsmulkt og engangsmulkt som forfaller for hver overtredelse ved brudd på forskrift 29. februar 1996 om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret (fôrkvoteforskriften), jf. forskriften § 8. Formålet med tvangsmulkt er å sikre at bestemmelsene i fiskeoppdretsloven og vedtak gjort i medhold av den blir gjennomført. Tvangsmulkt er et pressmiddel som benyttes overfor lovovertridere for å bringe den ulovlige tilstanden i lovlige former.

Tvangsmulkt benyttes hovedsakelig ved overtredelse av fôrkvoteforskriften §§ 5 og 6 (engangsmulkt), biomasse- og tetthetsreglene i drifts- og sykdomsforskriften § 18, samt volumbestemmelsen i klareringsforskriften § 7 (tidligere flytteforskriften § 6). Tvangsmulkt benyttes dessuten som pressmiddel for at konsesjonsinnehaver skal gjennomføre pålegg som er gitt i forbindelse med teknisk kontroll. Det har dessuten blitt fastsatt tvangsmulkt på forhånd i forbindelse med plikten til månedlig rapportering etter fôrkvoteforskriften § 7.

Inndragning av konsesjoner for matfiskeoppdrett av laks, ørret og regnbueørret etter fiskeoppdretsloven § 24 er det ikke praksis for, og det foreligger få vedtak om dette med hensyn til annen oppdrettsvirksomhet. Bakgrunnen for dette er at terskelen for inndragning er høy, jf. ordlyden ”grov overtredelse eller gjentatte overtredelser”. Bestemmelsen hjemler ikke midlertidig inndragning av tillatelse eksplisitt, og den har ikke blitt benyttet som en hjemmel for midlertidig inndragning med grunnlag i ”fra det mer til det mindre”-betraktninger.

Anmeldelse/begjæring om straff etter fiskeoppdretsloven § 25 benyttes ved alvorlige rømminger, der foreliggende opplysninger tyder på klanderverdige forhold ved konsesjonsinnehaver. Anmeldelse har også vært brukt i tilfeller der konsesjonsinnehaver har gjort seg skyldig i betydelige biomasse- og volumoverskridelser.

## **Miljøkriminalitet**

### **Rømming**

Miljøkriminalitet utgjøres i første rekke av rømming av laks, ørret og regnbueørret fra fiskeoppdrettsanlegg. Rømt oppdrettsfisk er ansett som en av flere betydelige trusselfaktorer mot de ville laksebestandene slik det blant annet fremkommer av [C]. Den årlige registrerte rømming av laks og ørret de siste ti årene er ca ½ mill fordelt på ca 40 episoder per år. Selv om rømming er beskjedent i forhold til mengden fisk i merdene - vel 2% - er den stor i forhold til villaksinnslaget - noe i underkant. Denne ”beskjedne” rømming kan kanskje næringen leve vel med, men neppe villaksen. I forbindelse med rømming foreligger fra de senere år tre rettskraftige dommer etter anmeldelse fra fiskerimyndighetene. To av dommene var fellende, en var frifinnende. Se vedlagte oversikt i [B].

### **Forurensning**

Det har forekommet dumping av død/syk fisk, og ulovlig utslipp av kjemikalier. I tillegg kommer forurensning ut over det som ligger i tillatelsen; omfanget er beskjedent. Dette vil også være brudd på matloven og forurensningsloven.

## **Økonomisk kriminalitet**

Økonomisk kriminalitet kan skje gjennom drift innenfor et større konsesjonsvolum enn tilstått, og/eller ved brudd på fôrkvotebestemmelsene.

## Overskridelse av konsesjonsgrenser

Konsesjonene er avgrenset i volum<sup>7</sup>. Gjennom KTB-offensiven ble overskridelser avdekket og ved større overtredelser ble tvangsmulkt ilagt.

### KTB-offensiven

Våren 2002 bestemte Fiskeridirektoratet etter samråd med Fiskeridepartementet at havbruksavdelingen skulle gjennomføre en omfattende kontroll av konsesjonsgrensene *konsesjonsvolum* og *biomasse*, samt *tetthetsreguleringen*, hos samtlige matfiskoppdrettere av laks og regnbueørret i Norge. Kontrollen fikk navnet *KTB-offensiven*. Bakgrunnen for denne kontrollen var at en gjennomgang av førkvoterapporteringene i år 2000 tydelig viste at en urovekkende og uakseptabel stor del av oppdretterne brøt en eller flere av ovennevnte regelfastsatte begrensninger. Å gjennomføre en samordnet kontroll ville både gi slik kontroll prioritering, men også sikre felles forståelse av mål, virkemiddelbruk og reaksjonsnivå.

At man besluttet å sette i gang en kontrolloffensiv var ikke bare ut fra en tanke om å rydde opp, men også av hensyn til de aktørene som driver innenfor regelverkets rammer. Den som bryter restriksjoner får vanligvis et konkurransefortrinn fremfor de lovlidige, dersom det ikke reageres fra myndighetenes side. KTB-offensiven skulle således først og fremst gi en klar signaleffekt, nemlig at lovlig og forsvarlig drift skal lønne seg. Målet for KTB-offensiven var å oppnå lovlidighet hos oppdretterne også på lang sikt.

KTB-offensiven skulle altså være en "papirkontroll" (egentlig en kontroll av oppdretternes egen rapportering) som skulle foregå ca 6 måneder sammenhengende. I tillegg skulle man foreta stikkprøvekontroller ved mistanke om alvorlige overtredelser, eventuelt av andre grunner. Virkemiddelet som ble brukt ved funn av overtredelser var tvangsmulkt i form av en løpende dagmulkt. Inklusiv oppfølging varte offensiven ca halvannet år.

### Førkvoter

Førkvoter ble innført av norske myndigheter i 1996 som et tiltak for å sikre bedre kontroll over produksjonsveksten. Markedsadgangen til EU-markedet var et sentralt moment. Som et ledd i ordningen ble det etablert omfattende rapporterings- og kontrollordninger. Uregelmessigheter er avdekket og i en del tilfeller er det gitt tvangsmulkt<sup>8</sup>. Førkvoteforskriften oppheves fra årsskiftet.

## Kostnader ved kriminalitet i havbruksnæringen

En oppsummering av kostnadene er gitt i Oversiktsmatrise side 9.

### Miljøkriminalitet - Rømming

Andel av rømming som anses som miljøkriminalitet

Som tidligere anført tas det utgangspunkt i anmeldte forhold. Oversikt over anmeldelser fremgår av [B] som vedlegges. Fordi relativt få rømmingsepisoder resulterer i domfellelse (de fleste anmeldelser henlegges), har vi i tillegg sett på forhold hvor konsesjonær er gitt pålegg om å utbedre anlegget fordi det er ansett for ikke å være teknisk tilfredstillende (jf. fiskeoppdrettslovens §16 første ledd og drifts- og sykdomsforskriften §3). På den ene side er disse påleggene gitt for å forebygge rømming på den annen side antar vi at en rekke rømminger, som ikke er anmeldt skyldes, brudd på bestemmelsene om teknisk, biologisk og

<sup>7</sup> Pga målreglene er volum i realiteten areal. En standard konsesjon på 12.000 m<sup>3</sup> tilsvarer 2.824 m<sup>2</sup>.

<sup>8</sup> Uregelmessigheten lar seg ikke reversere, spist er spist. Tvangsmulkten har således karakter av bot.

miljømessig forsvarlig drift som omtalt i kapitlet kalt "Kriminalitet i havbruksnæringen". Derfor er forhold som har medført pålegg om utbedring anlegg, til en hvis grad vurdert som miljøkriminalitet og inntatt i kostnadsestimatet.

Estimert omfang av rømming som anses som miljøkriminalitet settes til 20%.

## Direkte kostnader, materielle

### Miljø

En estimering av kostnadene ved rømming som miljøkriminalitet er komplisert. Vi har tatt utgangspunkt i St.prp. nr 79 (2001-2002) "Om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder" [D]. Om den miljømessige verdien heter det:

*Den miljømessige verdien av å bidra til å bevare en naturressurs som både nasjonalt og internasjonalt er truet kan vanskelig kvantifiseres. Flere viktige aspekter ved villaksen lar seg heller ikke måle i økonomiske termer, for eksempel laksens økologiske funksjon. De rent økonomiske verdiene knyttet til laksen som ressurs er også vanskelig å kvantifisere og i liten grad kartlagt.*

I [D] refereres til to analyser som søker å anslå den samfunnsøkonomiske nytteverdien av de 50 laksebestandene (av de til sammen 525 ville laksebestandene) som ble foreslått beskyttet av Villaksutvalget.

1. Høgskolen i Nord-Trøndelag (Mørkved og Krokan 2000)
  - o Lagt vekt på å fange opp den faktiske bruksverdien i de aktuelle vassdragene gjennom kartlegging av antall fiskedøgn og den rekreasjonsverdien som er knyttet til disse vassdragene. I analysen konkluderes det med at **nåverdien** av de 50 laksebestandene er i størrelsesorden **fem mrd kr** og at den kan være i størrelsesorden ti mrd kr hvis bestandene styrkes slik Villaksutvalget forutsatte.
2. Landbrukshøgskolen på Ås (Naverud 2001).
  - o Er et anslag for gjennomsnittlig betalingsvillighet pr husstand i Norge pr år og søker dermed å fange opp både bruksverdier og ikke-bruksverdier. Analysen kommer fram til en gjennomsnittlig betalingsvillighet pr husstand på ca 500 kroner. Dette gir et beste anslag for **årlig nytteverdi på en milliard kroner**. Som følge av usikkerheter knyttet til beregningene er det lagt til grunn en maksimum nytteverdi på 1.5 mrd kroner pr år, og en tilsvarende minimumsverdi på 350 millioner kroner pr år. Det laveste anslaget baserer seg på undersøkelsen fra Nord-Trøndelag. Nåverdien av nytten som følge av ordningen med nasjonale laksevassdrag og fjorder, basert på det beste estimatet, er beregnet til **ca 20 mrd kroner**.

I disse estimatene er ikke effektene av nasjonale laksevassdrag og fjorder i form av nytteverdien av næringsfiske etter laks og verdien av laksebestandenes genetiske mangfold for oppdrettsnæringen tatt med.

Vi legger anslaget fra Landbrukshøgskolen på Ås (Naverud 2001) på en årlig nytteverdi på 1 mrd NOK for de 50 villaksbestandene til grunn. For å inkludere de resterende knapt 500 bestandene, nytteverdien av næringsfiske etter laks og verdien av laksebestandenes genetiske mangfold for oppdrettsnæringen, så dobles estimatet for årlige nytteverdi av de ville laksebestandene til **2 mrd. NOK**. Dette anses for den årlige kostnad ved tap av alle de ville laksestammene i Norge.

Villaksen er utsatt for en rekke trusler i tillegg til påvirkningen av fiskeoppdrett. Den desimering av våre laksebestander som allerede har funnet sted, skyldes i hovedsak andre forhold enn fiskeoppdrett (jfr. [C]). Fiskeoppdrett er kommet i tillegg. Trusselfaktoren fra fiskeoppdrett estimeres til å være mellom 50% til 10%. Vi legger 30% til grunn.

Med henvisning til det overnevnte legges følgende forutsetninger til grunn for et estimat av den årlige kostnad ved miljøkriminalitet gjennom rømming.

|                                     |  |                                   |
|-------------------------------------|--|-----------------------------------|
| • Total årlig nytteverdi av villaks | • Andel av rømming som anses for miljøkriminalitet | • Trusselfaktor fra fiskeoppdrett |
| 2 mrd NOK                           | 20%  | 30%                               |

Et estimat for den årlige kostnad utgjør med dette: 120 mill NOK.

#### Eiendom

Den registrerte rømming utgjør som nevnt 2‰. For å ta hensyn til ekstra kostnader som følge av rømmingen og tap av verdiskaping (ytterlige vekst før slakting) estimeres de totale kostnadene ved rømming for oppdretter til 3‰ av førstehåndsverdien. Den var i 2003 på 9,5 mrd NOK [E]. Estimaten settes til 28,5 mill NOK. Når andelen av rømming som anses for miljø kriminalitet utgjør 20%, er kostnad med skade på eiendom ved miljøkriminalitet gjennom rømming estimert til 5,7 mill NOK.

#### Direkte kostnader, institusjonelle

##### Kontrolltater

Årsverkkostnaden i Fiskeridirektoratet settes til 650 000 NOK. Av Fiskeridirektoratets årsverkskartlegging fremgår det ved havbrukskontroll er det med gått 7,83 årsverk hvorav 4,27 knyttet til rømmingsrelaterte oppgaver. Hele kontrollinnsatsen anses for å være kriminalitetsforebyggende. Kostnaden estimeres til 5,1 mill NOK. Kostnaden inkluderer kostnad ved avdekking av miljøkriminalitet som antas å utgjøre 20% av innsatsen til rømmingsrelaterte oppgaver med en kostnad på 0,6 mill NOK.

### **Økonomisk kriminalitet**

#### Overskridelse av konsesjonsgrenser - KTB-offensiven

KTB-offensiven og oppfølgingen av denne i form av en regulær KTB-kontroll gikk over 1,5 år og la beslag på om lag 3 årsverk. Årsverkkostnaden settes til 650 000 NOK. Årlig kostnad i perioden blir dermed 1,3 mill NOK. Kostnaden rubriseres som en institusjonell direkte kostnad. Indirekte kostnader er ikke estimert.

#### Fôrkvoter

Fôrvoteordningen, som oppheves ved årsskiftet, har pågått i åtte år og har lagt beslag på om lag 6 årsverk. Årsverkkostnaden settes til 650 000 NOK. Årlig kostnad i perioden blir dermed 0,5 mill NOK. Kostnaden rubriseres som en institusjonell direkte kostnad. Indirekte kostnader er ikke estimert

## **Andre forhold som ønskes belyst**

### **Oppdagelsesrisiko**

#### Miljøkriminalitet

Den viktigste kilde for den registrerte rømming er melding fra oppdretter. Denne rapportering er pålagt. I tillegg nyttes rapporter om fangst av rømt laksefisk i sjø og elv. Vårt inntrykk er at langt de fleste rømmingene blir rapportert. Imidlertid er den registrerte rømmingen ca 2‰ av den fisken som står i merdene. Denne gjennomsnittstørrelsen er ikke målbar. Det foreligger

således muligheter for at ”smårømming” ikke blir rapport, blant annet fordi oppdretter ikke har oppdaget den.

#### Økonomisk kriminalitet

Havbruksforvaltninger disponerer over et desentralisert kontrollapparat som fungerer effektivt. Etter vår vurdering foreligger der en betydelig oppdagelsesrisiko.

## Oversiktsmatrise

Kostnader i angitt i mill NOK årlig.

| Handling            | Str. bestem.                              | Direkte kostnader |          |            |          | Indirekte kostnader |          |                        |          |
|---------------------|---|-------------------|----------|------------|----------|---------------------|----------|------------------------|----------|
|                     |   | Institusjonelle   |          | Materielle |          | Lovstr. omfordeling |          | Institusjonelle        |          |
|                     |   | Art               | Mill NOK | Art        | Mill NOK | Art                 | Mill NOK | Art                    | Mill NOK |
| Rømming             | F.oppl. §16<br>Driftsfr. §3               | Kontrolletater    | 5,1      | Miljø      | 120      |                     |          | Politi og<br>domstoler |          |
| "                   |   |                   |          | Eiendom    | 5,7      |                     |          |                        |          |
| Förkvoter           |   | Kontrolletater    | 0,5      |            |          |                     |          |                        |          |
| Konsj.avgr. Tetthet | Klarerings-<br>forskr. §7<br>Dr.fskr. §18 | Kontrolletater    | 1,3      |            |          |                     |          |                        |          |
| Sum                 |   |                   | 6,9      |            | 125,7    |                     |          |                        |          |



## **Del IV**

### **Noen utvalgte kilder og litteratur**





## Noen utvalgte kilder og litteratur

- Anderson, David:** *The Aggregate Burden of Crime*, Journal of Law and Economics 1999
- Cohen, Mark A:** *The Monetary Value of Saving a High-Risk Youth*. Journal of Quantitative Criminology No.1 1998.
- Cohen, Mark A:** *The Monetary Value of Saving a High-Risk Youth*. Journal of Quantitative Criminology, Vol 14, 1998.
- Croall, Hazel:** *Lurad och förgiftat – att avslöra utsatthet for ekobrott*. Rapport 2004:1, Brottsförebyggande rådet
- Eide, Erling:** *Economics of Crime*, North-Holland 1994
- Eide, Erling:** *Kriminaløkonomi*, Rogaland mediesenter 1994
- Ekobrottsmyndigheten:** *Rapport om den Ekonomiska Brottsligheten*. Rapport 2004:1.
- Entorf, H. & H. Spengler.** *Crime in Europe, Causes and Consequences*, Springer 2002
- Farrell, Graham og Ken Clark:** *What does the world spend on criminal justice?* HEUNI Paper No. 20, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki, 2004.
- Finansdepartementet:** *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Statens forvaltningstjeneste 2000.
- Finske innenriksministeriet,** Ministry of the Interior: *A safer community: Internal Security Program*, [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)
- Friestad, Christine og Inger Lise Skog Hansen:** *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport nr. 429, 2004
- Home Office:** *The Economic and Social cost of Crime*. Research Study 21, Development and Statistics Directorate
- Home office UK,** *Crime Reduction Program*. [homeoffice.gov.uk](http://homeoffice.gov.uk) og [crimereduction.gov.uk](http://crimereduction.gov.uk)
- Hva koster kriminaliteten?** Debattbok med flere innlegg. Elingaard forlag 1975
- Gjelsvik, Roar:** *Utredning av de samfunnsøkonomiske kostnadene relatert til alkohol*. Rokkansenteret i Bergen på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.
- NOU 2003:15:** *Fra bot til bedring*
- NOU 2003:31:** *Retten til et liv uten vold*

NOU 1997:27: Nytte-kostnadsanalyser

NOU 1998:16: *Nytte-kostnadsanalyser*

**Pettersen, Tone:** *Løslatelse til hva*. Rapport fra Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet (NTNU), referert i Aftenposten 9. februar 2004 ("Reduksjon av tilbakefall vil spare det offentlige for 380 millioner")

**PriceWaterhouseCoopers:** *European Economic Crime Survey 2001*

**Nystrøm, Siv & Halul Soydan:** *Från brott til arbete*. En studie av KrAmiprogrammenes värde för klienterna. CSU-skrift 1995:5, Sosialstyrelsen

**Næringslivets Sikkerhetsråd, Økokrim og Senter for informasjonssikring:**  
*Mørketallsundersøkelsen 2003* (utgitt 2004)

**Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus).** *Behandling av rusmisbrukere er lønnsomt. Hvilken nytte, for hvem og til hvilken kostnad?* Rapport 2003

**Statistisk sentralbyrå.** *Anmeldte lovbrudd*, se <http://www.ssb.no/lovbrudda> (2005)

**Statistiske Centralbyrå:** *Illegal verksamhet – försöksberäkningar av prostitusjon, droger samt smulning av alkohol og tobak*. NR-PM 2005:08, 2004-03-31.

**Stene, Reid J.:** *Kriminalitet*. Levekårsundersøkelsene 1983-2001, Statistisk Sentralbyrå, Samfunnsspeilet nr. 4, 2004.

**Stene, Reid J.:** *Mange – men færre – ofre*. Levekårsundersøkelsene 1983-2001, Statistisk Sentralbyrå, Samfunnsspeilet nr. 3, 2004.

**Transportøkonomisk Institutt:** *Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker – forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet*. TØI-rapport 727/2004

Transportøkonomisk Institutt: *Virkninger av økte satser for gebyr og forenklet forelegg på lovlydigheten i trafikken*, TØI-rapport 725/2004

Washington D.C., Department of Justice: *Criminal Justice 2000, Vol 1-4*. National institute of Justice