

Utgifter under programkategori 06.20 fordelt på postgrupper

samfunnsøkonomisk-analyse.no



Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2019	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
01-25	Driftsutgifter	3 077 775	3 089 627	3 257 753	5,4
	Sum kategori 06.20	3 077 775	3 089 627	3 257 753	5,4

Utgifter under programkategori 06.20 fordelt på kapitler

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2019	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
61	Høyesterett	115 834	116 138	121 027	4,2
410	Domstolene	2 689 062	2 705 005	2 850 090	5,4
414	Forliksråd og andre domsutgifter	272 879	268 484	286 636	6,8
	Sum kategori 06.20	3 077 775	3 089 627	3 257 753	5,4

Utgifter under programkategori 06.30 fordelt på postgrupper

Post-gr.	Betegnelse	Regnskap 2019	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
01-25	Driftsutgifter	4 971 933	5 071 359	5 285 996	4,2
30-49	Nybygg, anlegg m.v.	73 792	195 036	37 808	-80,6
60-69	Overføringer til kommuner	71 587	83 608	99 811	19,4
70-89	Overføringer til private	29 432	28 231	56 556	100,3
	Sum kategori 06.30	5 146 744	5 378 234	5 480 171	1,9

Utgifter under programkategori 06.30 fordelt på kapitler

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2019	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
430	Kriminalomsorgen	4 892 091	5 186 962	5 126 660	-1,2
432	Kriminalomsorgens hogskole og utdanningssenter	254 653	191 272	179 195	-6,3
433	Konfliktråd			174 316	
	Sum kategori 06.30	5 146 744	5 378 234	5 480 171	1,9

24.02.2022

Samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet

Rapport 6-2022

Kap.	Betegnelse	Regnskap 2019	Saldert budsjett 2020	Forslag 2021	Pst. endr. 20/21
440	Politiet	20 311 244	20 262 802	20 361 304	0,5
442	Politihogskolen	658 843	633 984	631 994	-0,3
444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	905 926	982 580	967 936	-1,5
445	Den hoyere patalemyndighet	270 427	277 795	300 999	8,4
446	Den militare patalemyndighet	8 928	9 058	9 079	0,2
448	Grensekommissaren	5 887	5 745	5 762	0,3
	Sum kategori 06.40	22 161 255	22 171 964	22 277 074	0,5

Innleiing

Programkategori 06.40 omfattar løyvinga til politi-
tjeneste, Politiets tvingingstjeneste (PST), Politihog-

tillit til at desse oppgavene blir tatt hand om på ein
god måte. Oppgaveløysinga skjer i eit samvirke
med andre statlege og private aktørar, kommun-
ale statar og det sivile samfunnet, og med inter-

Rapport nr. 6-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-136-3

Oppdragsgiver: Justis- og beredskapsdepartementet

Forsidefoto: Prop. 1 S (2020-2021) Justisdepartementet

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 24. februar 2022

Forfattere: Fernanda Winger Eggen, Bjørn Gran, Marthe
Norberg-Schulz og Jørgen Ingerød Steen

Kvalitetssikrere: Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet kartlagt samfunnsøkonomiske konsekvenser av kriminalitet. Formålet med prosjektet har vært å lage et bedre kunnskapsgrunnlag om de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet, og derigjennom få et bedre grunnlag for politikkutvikling. Vi har ikke evaluert ulike kriminalitetsforebyggende tiltaks effekt på kriminaliteten eller vurdert ulike tiltaks samlede nytte- og kostnadsvirkninger.

Prosjektteamet består av Bjørn Gran, Marthe Norberg-Schulz, Jørgen Ingerød Steen og Fernanda Winger Eggen. Karin Ibenholt har vært kvalitetssikrer.

Vi har i prosjektet hatt svært stor nytte av eksterne innspill fra Jørn Lier Horst, Hugo Hansen, Nicolay B. Johansen og Jon Vislie. En stor takk rettes til alle for konstruktive innspill på et arbeidsmøte i innledende fase av prosjektet og for kommentarer til utkast underveis.

Vi vil også takke alle som har tilrettelagt og stilt til rådighet nødvendige data. Til slutt vil vi takke oppdragsgiver for et svært interessant prosjekt.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember 2020 til februar 2022. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i denne rapporten.

Oslo, 24. februar 2022

Bjørn Gran
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Kriminalitet er en trussel mot tryggheten og tilliten til velferdssamfunnet og rettsstaten. Kriminalitet påfører samfunnet betydelige kostnader. Tiltak som direkte eller indirekte forhindrer kriminalitet kan derfor frembringe betydelige samfunnsøkonomiske besparelser ved å redusere kostnader påført ofrene, lokalsamfunnet og strafferettssystemet.

Vi har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet til å være mellom 110 og 177 milliarder kroner i 2019, med et beste anslag på 144 milliarder kroner. De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet består av 35,6 milliarder kroner i offentlige ressurser til forebygging og reaksjon, 12,8 milliarder kroner i private aktørers kostnader for å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet og av konsekvensene, 94,7 milliarder kroner i kostnader for ofre av kriminalitet og 1,5 milliarder kroner i tapt produksjon den tiden lovbrutere soner en straff i fengselsanstalt. I tillegg kommer ikke-prissatte virkninger som adferdsendringer, konsekvenser for pårørende og tidsbruk for de som har blitt utsatt for kriminalitet.

De beregnede kostnadene av kriminalitet er anslag som det er knyttet stor usikkerhet til. Anslagene må derfor forstås som nettopp det; anslag ment å anskueliggjøre den relative størrelsen på de ulike kostnadskategoriene og lovbruddstypene. Kartleggingen gir en systematisert oversikt over hvilke aktører som blir berørt av at lovbrudd forekommer og hvilke kostnader som oppstår for de ulike aktørene.

Et bedre kunnskapsgrunnlag om samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet

Formålet med analysen har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet. Bedre kunnskap om hvilke kostnader kriminalitet medfører, gir et bedre grunnlag for å vurdere hvor mye kriminalitet det er fornuftig å bekjempe, hvilke lovbrudd som bør prioriteres og et bedre grunnlag for politikkutvikling.

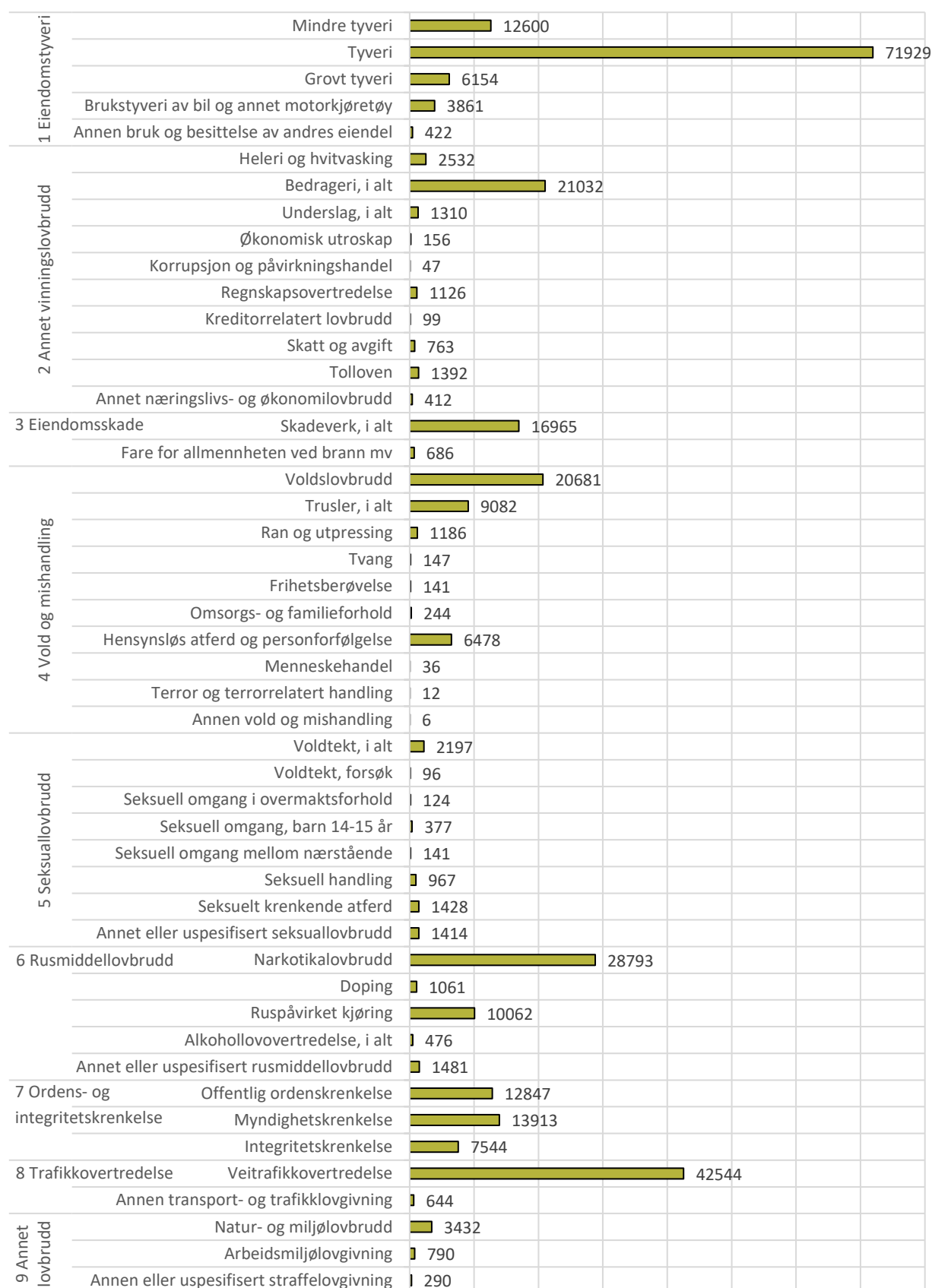
I analysen kartlegger vi hvilke kostnader som oppstår som følge av at kriminalitet forekommer, for hvem og hvordan disse kostnadene varierer mellom ulike typer lovbrudd for dagens kriminalitetsnivå. Dette omfatter en analyse av dagens innretning av den kriminalitetsforebyggende og -bekjempende innsatsen (både privat og offentlig), kostnader påløpt som følge av konsekvensene av dagens kriminalitetsnivå (for ofre av kriminaliteten) og tapt produksjon av at tid brukt på kriminell aktivitet fortrenger legal virksomhet.

Avgrensning av kriminalitetsbegrepet og kostnader

Vi avgrenser oss i denne analysen hovedsakelig til handlinger som er straffbare i henhold til *dagens straffelovgivning*. Unntaket er enkelte tillegg av straffebestemmelser fra andre lover. Det er imidlertid en rekke handlinger som er straffbare i henhold til dagens straffelovgivning, som aldri blir begått. Analysen avgrenser seg derfor i praksis til registrerte lovbrudd i et enkelt år. Lovbruddene er i analysen kategorisert i ni grupper i henhold til Statistisk sentralbyrås Standard for lovbruddstyper (se figur 1).

Felles for alle lovbrudd er at noen av kostnadene er av typen ex ante-kostnader (før hendelsen inntreffer). Det vil si kostnader knyttet til tiltak som skal forhindre at straffbare handlinger begås. Andre kostnader bærer mer preg av være ex post-kostnader (etter hendelsen inntraff); kostnader som påløper som følge av at et lovbrudd er begått.

Figur 1 Anmeldte lovbrudd i 2019 etter lovbruddstyper i SSBs ni lovbruddsgrupper



Kilde: Statistisk sentralbyrå

For å systematisere kartleggingen av hvilke kostnader som oppstår, og for hvem, har vi valgt en overordnet inndeling av kostnader med utgangspunkt i hva kostnadene omfatter og hvem som bærer kostnaden (se tabell 1). Foruten kostnader for ofre av kriminalitet, er det kostnader som påløper både før og etter at lovbruddet er begått i hver av kostnadskategoriene. Hver kategori er beskrevet i det følgende.

Tabell 1 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger. Millioner kroner i 2019

	Beste estimat ¹	Lavt estimat	Høyt estimat
I. Offentlig ressurser til forebygging og reaksjon			
Politi og påtalemyndighet	20 110	.	.
Domstolen	2 390	.	.
Straffegjennomføring og konfliktråd	4 980	.	.
Annet under Justis- og beredskapsdepartementet	1 580	.	.
Annen offentlig ressursbruk	800	.	.
Skattefinansieringskostnad	5 710	.	.
Samlet prissatte virkninger	35 560	.	.
II. Private kostnader for å redusere risiko			
Vaktselskaper og -tjenester	8 620	6 370	10 500
Næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler	2 500	1 530	3 470
Sikring av verdisaker	1 260	420	2 100
Frivillig organisasjoner	90	60	130
Administrasjonskostnader ved forsikring	340	240	440
Atferdsendringer	-/-	.	.
Samlet prissatte virkninger	12 810	8 620	16 630
III. Kostnader for ofre av kriminalitet			
Helse- og produksjonstap	76 610	54 070	97 450
Behandlingskostnader	8 830	7 160	10 450
Lovstridig omfordeling av verdier	9 230	3 730	14 860
Pårørende	--	.	.
Tidsbruk (ofrene)	0/-	.	.
Samlet prissatte virkninger	94 670	64 970	122 760
IV. Produksjonstap av straffbar aktivitet			
Produksjonstap av tid brukt på lovbrudd	0/-	.	.
Produksjonstap av tid brukt på soning	1 540	1 310	1 700
Samlet prissatte virkninger	1 540	1 310	1 700
Samlet alle prissatte virkninger	144 580	110 460	176 650

1) Et mer presist begrep for dette er punktestimat. Dette angir imidlertid det beste anslaget med de data som er tilgjengelig.

Note: «.» angir at det ikke har vært mulig å beregne.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Offentlige ressurser til forebygging og reaksjon: 35,6 milliarder kroner i 2019

Vi har avgrenset oss til å beregne offentlig ressursbruk i etater og virksomheter som har til hovedhensikt å forebygge og reagere på handlinger som kan straffes i henhold til straffeloven. Der det har vært mulig har vi også inkludert ressurser i etater og virksomheter som har andre hovedformål, men som også bruker ressurser på enten å forebygge eller reagere på kriminalitet. For å gjøre dette har vi måttet gjøre noen avgrensninger. Spesielt er det utfordrende å si hva som er ressurser til kriminalitetsforebygging.

Begrepet *kriminalitetsforebygging* brukes om innsats og tiltak der formålet er å være i forkant og forhindre at kriminalitet skjer eller gjentas, og begrepet brukes til å beskrive innsats rettet mot atferd og risikofaktorer der kriminalitet på sikt er ett av flere mulige utfall. Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv er dermed kriminalitetsforebyggende, uten at redusert kriminalitet er innsatsens eneste mål.

Forskning viser blant annet at omfanget av kriminalitet kan reduseres dersom det satses mer på skole, utdanning, barnevern, integrering, sosial utjevning og arbeidsmarkedstiltak. Selv om dette kan virke *indirekte* kriminalitetsforebyggende, vil det fortsatt være behov for disse tilbudene i et samfunn uten kriminalitet. Kostnader knyttet til disse tilbudene vil dermed ikke bortfalle om all kriminalitet opphørte. Vi har derfor avgrenset oss til å se på ressurser fra underliggende etater i Justis- og beredskapsdepartementet, herunder politiet og påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og Statens vegvesen. Det er også andre offentlige etater som overvåker og/eller gjennomfører tilsyn som er kriminalitetsforebyggende, men det har ikke vært mulig å kartlegge og skille ut ressursandelene disse instansene benytter på å forebygge og reagere på kriminalitet.

Vi har beregnet offentlig ressursbruk til forebygging og reaksjon til 35,6 milliarder kroner i 2019. Den største andelen av den offentlige ressursbruken var knyttet til politi og påtalemyndighet, med 20,1 milliarder kroner. Deretter følger utgifter til straffegjennomføring og konfliktråd med 5,0 milliarder kroner, mens utgiftene i domstolen som kan knyttes til behandling av straffesaker er 2,4 milliarder kroner. I tillegg kommer andre offentlige instanser som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet med 1,6 milliarder kroner og andre offentlige etater med 0,8 milliarder kroner.

Private kostnader for å redusere risiko: 12,8 milliarder kroner i 2019

Private aktører bruker betydelige ressurser på å redusere risikoen for og av å bli utsatt for kriminalitet. For eksempel bruker næringslivet ressurser på sikkerhetstiltak som alarmer, vakthold og sikring av IT-systemer. Norske husholdninger bruker ressurser på alarmer, låsesystemer til bolig eller andre verdigjenstander. I tillegg bruker private aktører ressurser på å forsikre seg mot verditap dersom uforutsette hendelser inntreffer.

Private aktørers ressursbruk knyttet til å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet kan virke kriminalitetsforebyggende ved å gjøre det vanskeligere å begå kriminelle handlinger og/eller øke sannsynligheten for å bli oppdaget, og dermed anmeldt. De private aktørenes formål skiller imidlertid deres tiltak fra den offentlige innsatsen. Mens de private tiltakenes primære formål er å redusere den enkelte aktørs risiko, er den offentlige innsatsen primært ment å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Vi har avgrenset oss til å se på husholdningers og næringers kostnader knyttet til alarmer, vaktjenester, sikringssystemer (både verdigjenstander og eiendom), forebyggende ressursbruk hos virksomhetene og i frivillige organisasjoner, og ressursbruk knyttet til forsikring. I tillegg vurderer vi atferdsendringer blant befolkningen som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet.

Vi har beregnet den private ressursbruken knyttet til å redusere risiko for å bli utsatt for kriminalitet til å ligge mellom 8,6 og 16,6 milliarder kroner i 2019, med 12,8 milliarder kroner som vårt beste anslag.

Kostnader for ofre av kriminalitet: 94,7 milliarder kroner i 2019

Ulike former for kriminalitet har kostnader for både direkte utsatte ofre og indirekte berørte parter. Kostnadene kan være av økonomisk karakter, men også fysiske og psykiske skader, tidsbruk og atferdsendringer. Kriminalitetens karakter har stor betydning for hvilke kostnader som oppstår, og hvor store disse er knyttet til det enkelte tilfelle.

Denne kostnadskategorien omfatter kostnader som påføres ofre for kriminalitet, i form av helse- og produksjonstap, behandlingskostnader og samfunnsøkonomiske kostnader av lovstridige verdioverføringer (eiendomstyveri). Kostnadene av eiendomstyveri er korrigert for at verdioverføringer (om enn ufrivillige) mellom personer ikke skal regnes som en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er snarere en fordelingsvirkning. Virkninger på ofrenes tidsbruk som følge av kriminaliteten, kostnader for pårørende og eksterne virkninger av ofrenes atferdsendringer som følge av å være utsatt for kriminalitet vurderes kvalitativt (ikke-prissatte virkninger).

Vi har beregnet de samlede kostnadene for ofre av kriminalitet til 94,7 milliarder kroner i 2019, med et usikkerhetsintervall fra 65,0 til 122,8 milliarder kroner basert på lavt og høyt anslag for mørketall. I tillegg har kriminalitet negative virkninger for pårørende og ofrenes tidsbruk som følge av å bli utsatt for kriminalitet.

Kostnadene som påføres ofre av kriminalitet er verdsatt med utgangspunkt i hvor mange som er utsatt for kriminalitet (kombinasjon av den registrerte kriminalitetsstatistikken og anslag på mørketall for ulike lovbrudd), og hvordan det å være utsatt påvirker det gjennomsnittlige offerets livskvalitet eller økonomi.

Vi har beregnet gjennomsnittskostnaden for helse- og produksjonstap (inkl. behandlingskostnader) per lovbrudd for lovbruddsgruppene eiendomstyveri, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelse.

De samfunnsøkonomiske kostnadene varierer betydelig mellom ulike lovbruddsgrupper, men også innad i lovbruddsgruppene. Vi finner at de samfunnsøkonomiske helsekostnadene og produksjonstapet (inkl. behandlingskostnader) per lovbrudd er størst for lovbruddsgruppen seksuallovbrudd, med en gjennomsnittlig kostnad på om lag 155 000 kroner per lovbrudd. Gjennomsnittskostnaden for vold og mishandling var på om lag 80 000 kroner.

Innenfor lovbruddsgruppen vold og mishandling varierer imidlertid gjennomsnittskostnaden fra nesten 36 millioner kroner knyttet til drap, til om lag 200 000 kroner knyttet til vold med skade og 70 000 kroner knyttet

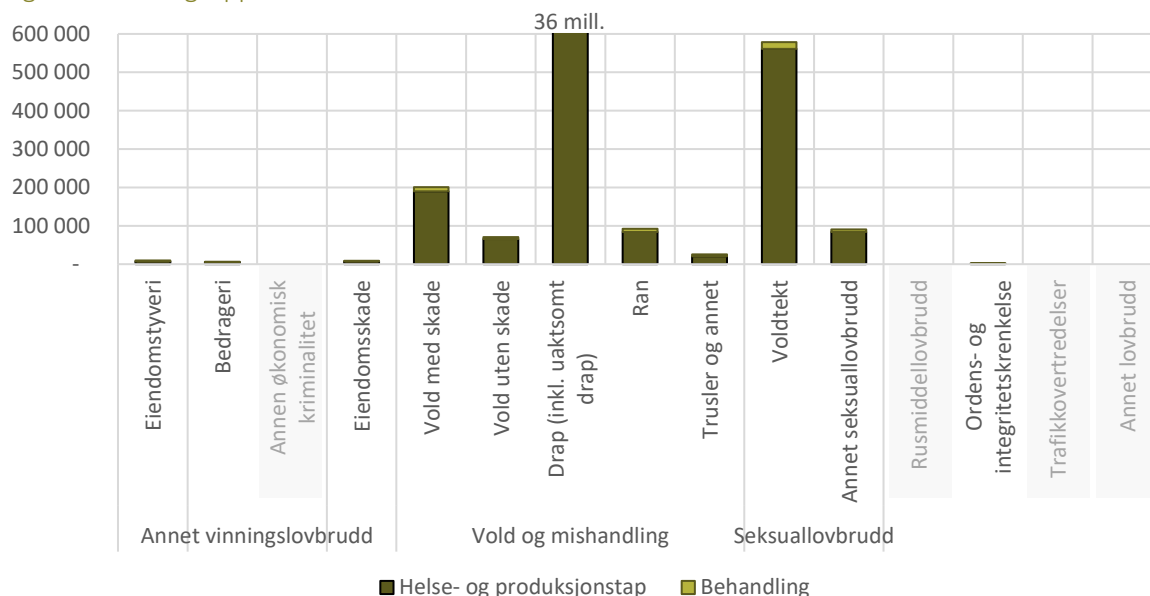
til vold uten skade. Innenfor lovbruddsgruppen seksuallovbrudd varierer gjennomsnittskostnaden fra 90 000 kroner for annet seksuallovbrudd til 580 000 kroner for voldtekt. Til sammenlikning er gjennomsnittlig helse- og produksjonstap ved eiendomstyveri beregnet til om lag 10 000 kroner, eiendomsskade om lag 8 000 kroner og ordens- og identitetskrenkelse om lag 2 000 kroner, som tydeliggjør at seksuallovbrudd og vold og mishandling i gjennomsnitt har en høyere direkte kostnad for ofre.

Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet (inkl. behandlingskostnader) for de ulike lovbruddsgruppene anskueliggjør samfunnsøkonomiske besparelser som kan oppnås dersom antall lovbrudd innenfor en lovbruddsgruppe reduseres med ett tilfelle.

Produksjonstap av kriminell aktivitet: 1,5 milliarder kroner i 2019

Tid brukt på straffbare handlinger vil i mange tilfeller gå ut over tiden og muligheten til å delta i lovlig virksomhet. I tilfeller hvor tiden brukt på å begå lovbrudd fortrenger ressurser som kunne bidratt til verdiskaping oppstår det et produksjonstap for samfunnet. På samme måte oppstår det et produksjonstap for straffedømte som soner en fengselsstraff i anstalt. For enkelte med fengselsdom oppstår det trolig også et produksjonstap i tiden mellom rettskraftig dom og straffegjennomføringen (tiden i soningskø). Dette kan være tilfellet hvis arbeidsgiveres kjennskap til framtidig straffegjennomføring påvirker jobbmulighetene i tiden fram til straffegjennomføringen.

Figur 2 Gjennomsnittlig helse- og produksjonstap og behandlingskostnader per lovbruddsgruppe for utvalgte lovbruddsgrupper. Millioner kroner i 2019



Note: For lovbruddene som er grået ut har det ikke vært mulig å beregne gjennomsnittskostnader. Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet (inkl. behandlingskostnader) for drap er beregnet til 36 millioner kroner. Den vertikale akse er begrenset til 600 000, for å få fram variasjonen i øvrige lovbruddsgrupper.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Produksjonstapet av tid brukt på straffbar aktivitet er utfordrende å tallfeste, først og fremst fordi det er mangel på pålitelig informasjon om hvor mye tid som brukes på de enkelte lovbruddene og antall personer som deltar i straffbar aktivitet, men også fordi det er utfordrende å si hva tiden alternativt hadde blitt brukt til. Både tidligere forskning og undersøkelser indikerer betydelig lavere arbeidsmarkedsdeltakelse blant personer som har blitt tiltalt for lovbrudd. Den største samfunnsøkonomiske kostnaden av tid brukt på straffbar aktivitet, når vi ser bort fra lovbruddenes konsekvenser, er trolig derfor kostnaden av utenforskapet i seg selv. I vår analyse har vi derfor vurdert denne virkningen kvalitativt.

For tid brukt på soning i anstalt har vi derimot verdsatt den alternative tidsbruken i form av tapt produksjon til mellom 1,3 og 1,7 milliarder kroner i 2019, med 1,5 milliarder kroner som vårt beste anslag. Også her er det usikkerhet knyttet til verdien på den alternative tidsbruken (det er stor variasjon i hvilken arbeidsmarkedstilknytning de straffedømte har).

Videre arbeid

Det er utenfor dette oppdraget å analysere i hvilken grad de samfunnsøkonomiske kostnadene har endret seg over tid. Dette krever en vurdering av flere forhold samtidig. For det første vil kostnadene avhenge av utviklingen i kriminalitetsomfanget, noe som krever en analyse av utviklingen i forholdet mellom den registrerte kriminaliteten (i statistikken) og mørketall. Selv om den registrerte kriminaliteten går ned kan vi ikke entydig konkludere med at den samlede kriminaliteten går ned, ettersom dette avhenger av mørketallene. Mørketallene kan variere over tid og de kan utvikle seg forskjellig mellom ulike lovbruddstyper.

Videre kan kriminalitetens alvorlighetsgrad påvirke kostnadene over tid, og det er også store forskjeller innad i hver lovbruddsgruppe. Oppsummert vil dermed utviklingen i de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet avhenge av både omfang (som består av registrert kriminalitet og mørketall), fordelingen mellom ulike lovbruddsgrupper og hvor «alvorlige» de ulike lovbruddene i en lovbruddsgruppe er.

Vi har forsøkt å beregne kostnadene for ulike lovbruddsgrupper. Vi har gjort denne beregningen for offentlige ressurser til forebygging og reaksjon og konsekvenser for ofre. For de private kostnadene og produksjonstap av tid brukt på kriminell aktivitet har vi ikke hatt tilstrekkelig datagrunnlag til å gjøre denne fordeling.

Prosjektet har gjort oss oppmerksomme på at det er begrenset med informasjon om hvilke lovbruddsgrupper de ulike offentlige instansene bruker ressursene sine på. Dette gjør det utfordrende å beregne offentlig ressursbruk knyttet til ulike lovbruddsgrupper gjennom straffesakskjeden. Vi mener dette er et interessant funn i seg selv og at det bør vurderes å lage en mer stringent metode for statistikkføring på tvers av leddene i straffesakskjeden. Dette gjelder spesielt dersom man ønsker å evaluere de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltak i straffesakskjeden. For eksempel dersom man ønsker å vurdere endret prioritering av offentlig ressursbruk knyttet opp mot ulike type lovbrudd.

Vi har ikke vurdert ulike kriminalitetsforebyggende eller -bekjempende tiltaks virkning på kriminalitetsnivået, og vi kan dermed ikke vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres ut fra tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Dette vil kreve en egen analyse av virkninger av ulike tiltak (effekt) opp mot hvor stor ressurskostnad disse tiltakene har.

Kostnader som påløper som følge av at noen har blitt utsatt for en kriminell handling, vil med motsatt fortegn være besparelsen som kan forventes hvis kriminaliteten reduseres. Kostnadsberegningene i denne analysen er dermed et godt utgangspunkt for å vurdere hvor store de samfunnsøkonomiske besparelsene er *dersom* nye tiltak bidrar til å redusere antall lovbrudd, samt hvordan kostnadsbesparelsene varierer mellom lovbruddsgrupper.

Avslutningsvis er det verdt å merke at flere av kostnadene vi har beregnet i denne analysen vil vedvare selv om handlingene skulle bli avkriminalisert. Dersom en handling gir et helse- og produksjonstap for den som utsettes for handlingen, eller fører til behandlingskostnader, vil dette være en kostnad, uavhengig om handlingen er straffbar eller ikke. Slik vi har avgrenset oppdraget vil imidlertid disse kostnadene ikke lenger regnes inn i de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Om oppdraget	13
1.1 Problemstilling	13
1.2 Teoretisk rammeverk	13
1.3 Tidligere analyser	15
1.4 Metodisk tilnærming	17
1.5 Leseveiledning	19
2 Avgrensning av oppdraget	22
2.1 Avgrensning av kriminalitet	22
2.2 Avgrensning av kostnader	24
2.3 Straffesakskjeden	30
3 Registrerte lovbrudd og anslag på mørketall	33
3.1 Det registrerte kriminalitetsbildet	33
3.2 Fra anmeldelse til eventuell straffereaksjon	36
3.3 Utfall for etterforskede lovbrudd	38
3.4 Anslag på mørketall	41
4 Identifisering og verdsetting av kostnader ved kriminalitet	47
4.1 Metodisk tilnærming	47
4.2 Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon	49
4.3 Private kostnader for å redusere risiko	61
4.4 Kostnader for ofre av kriminalitet	69
4.5 Produksjonstap av straffbar aktivitet	86
4.6 Usikkerheter i beregningene	91
5 Oppsummering	95
5.1 Samlede kostnader	95
5.2 Fordeling på lovbruddsgrupper	98
5.3 Virkninger av endring i kriminalitet	99
6 Referanser	103
Vedlegg 1 Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget	108
Vedlegg 2 Kapitler i straffelovens annen del	111
Vedlegg 3 Forutsetninger for beregning av mørketall	112
Vedlegg 4 Beregninger av offentlig ressursbruk	120
Vedlegg 5 Beregninger av privat ressursbruk	128
Vedlegg 6 Beregning av helse- og produksjonstap for ofre	131

1 Om oppdraget

I dette kapittelet presenterer vi prosjektets problemstilling og formålet med prosjektet. Videre presenterer vi kort et teoretisk rammeverk, analysens metodiske tilnærming og overordnede avgrensninger av analysen. Både metode og avgrensninger beskrives også i senere kapitler. Avslutningsvis i dette kapittelet gir vi en overordnet leseveiledning for rapporten og en forklaring av sentrale begreper i analysen.

1.1 Problemstilling

Kriminalitet er en trussel mot tryggheten og tilliten til velferdssamfunnet og rettsstaten. Kriminalitet påfører samfunnet betydelige kostnader. Tiltak som direkte eller indirekte forhindrer kriminalitet kan derfor frembringe betydelige samfunnsøkonomiske besparelser ved å redusere kostnader påført ofrene, lokalsamfunnet og strafferettssystemet.

I henhold til Justis- og beredskapsdepartementets beskrivelse av oppdraget skal prosjektet «(...) *kartlegge samfunnsøkonomiske konsekvenser av kriminalitet, og anslå hva som er sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminalitetsutviklingen, enten i form av redusert eller økt kriminalitet*».

Formålet med oppdraget er å få et bedre kunnskapsgrunnlag om de sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet, og derigjennom få et bedre grunnlag for politikkutvikling. Bedre kunnskap om hva kriminaliteten koster, gir et bedre grunnlag for å vurdere hvor mye kriminalitet det er fornuftig å bekjempe og hvilke kriminalitetstyper det lønner seg å prioritere.

Hvor mye kriminalitet det er *fornuftig* å bekjempe kan tolkes som et spørsmål om hvor mye kriminalitet som *bør* bekjempes, mens spørsmålet om hvilke kriminalitetstyper det *lønner seg* å prioritere kan tolkes som hvilke kriminalitetstyper det vil gi størst samfunnsøkonomiske gevinster å bekjempe. Hvor

mye kriminalitet som, etter befolkningens oppfatning, *bør* bekjempes og hvor mye kriminalitet det er *samfunnsøkonomisk lønnsomt* å bekjempe, kan potensielt ha svært ulike svar. Jo mer vi vet om befolkningens sanne betalingsvilje for å redusere forekomsten av lovbrudd, jo mindre vil imidlertid forskjellen mellom de to bli.

Denne analysen har som mål å gi et bedre grunnlag for å vurdere hvor mye kriminalitet det er *samfunnsøkonomisk lønnsomt* å bekjempe. Det er imidlertid utenfor prosjektets ramme å vurdere effekten av ulike kriminalitetsforebyggende tiltak, og dermed også utenfor prosjektets rammer å vurdere hvilke tiltak det vil være mest lønnsomt å iverksette og hvilke lovbrudd det gir størst netto samfunnsnytte å bekjempe. Analysens innhold er avgrenset til kartlegging av hvilke kostnader som oppstår som følge av at kriminalitet forekommer, og hvordan disse kostnadene varierer mellom ulike typer lovbrudd. For å gjøre en faktisk samfunnsøkonomisk analyse av et forebyggende tiltak, er det i tillegg nødvendig å ha kunnskap om forholdet mellom den forebyggende innsatsen og kriminalitetsnivået.

1.2 Teoretisk rammeverk

For å sette problemstillingen inn i en teoretisk ramme, må det klargjøres hva som menes med kostnader og gevinster i samfunnsøkonomisk forstand. Disse bør avledes fra et overordnet mål om samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. I en ideell verden innebærer et slikt mål at ressurser (som arbeidskraft og kapital) anvendes til produksjon og forbruk der de kaster mest av seg, målt etter samfunnsøkonomiske kriterier.

For varer og tjenester generelt, er effektivitet oppfylt når det, på marginen, er samsvar mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnad. Det betyr at hva det ressursmessig koster å frembringe én enhet til

av en bestemt vare eller tjeneste, akkurat balanse- res mot hva brukerne er villig til å gi opp av andre varer og tjenester, når alle relevante samfunnsøko- nomiske nytte- og kostnadsvirkninger er hensyntatt.

I en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal befolkningens betalingsvillighet for å oppnå en gitt situasjon beskrive nytten, mens kostnadene er knyttet til de ressursvirkningene som påføres alle berørte i den gitte situasjonen. Kriminalitet er nor- malt ikke regnet som en næringsvei som frem- bringer varer eller tjenester det er en betalingsvilje for i økonomien. Det kan derfor synes noe rart å legge samfunnsøkonomiske vurderingskriterier til grunn når vi skal analysere samfunnsøkonomiske konsekvenser av kriminalitet. Kriminalitet legger imidlertid beslag på ressurser som trolig har en samfunnsmessig bedre alternativ anvendelse. Kri- minalitet fortrenger dermed annen bruk av ressur- sene, som har en høyere samfunnsøkonomisk verdsetting.

Befolkningen, om ikke alle, har et ønske om at det brukes offentlige (og private) midler for å unngå å bli utsatt for kriminelle handlinger. Befolkningens sam- lede betalingsvillighet for å forebygge og bekjempe kriminalitet er med andre ord større enn null. Res- sursene som settes inn i forebygging og be- kjempelse av kriminalitet må imidlertid verdsettes etter hva de ville ha kastet av seg i sin beste alter- native anvendelse. Siden alle forebyggende eller bekjempende tiltak vil kreve mer ressurser, eller at bruken av ressurser omfordes, vil det neppe være samfunnsøkonomisk lønnsomt å iverksette så om- fattende tiltak at all kriminalitet opphører.

De samlede kostnadene av kriminalitet kan grovt sett regnes som den samfunnsmessige verdset- tingen av de ressurser som ville blitt frigjort om all kriminalitet opphørte. Gevinstene av redusert krimi- nalitet er dermed de frigjorte ressursene som kan brukes på andre områder. Gevinstene av redusert

kriminalitet vil i første omgang dreie seg om innspa- ringer og bedre bruk av politi- og etterforskningsres- surser, innsparinger i domstolene og kriminalomsor- gen, gevinster i form av sparte liv og bedret livskva- litet (bortfall av redusert livskvalitet), innsparing i og omallokering av medisinske behandlingskostnader og redusert ressursbruk innen privat vakthold. Ge- vinster kan også bestå av redusert behov for en rekke forsikringstjenester og erstatningsordninger. I tillegg kan tiden brukt på å begå lovbrudd ha en høye- re samfunnsmessig verdsatt alternativ anven- delse. Økt trygghet og tillit vil også være en gevinst for hele befolkningen.

Dersom vi kunne måle både de reelle samfunns- økonomiske kostnadene kriminaliteten påfører samfunnet («skadekostnaden») og de reelle kost- nadene samfunnet har for å forebygge og bekjempe kriminalitet («tiltakskostnadene»), vil det vi kan kalle «det samfunnsøkonomisk optimale nivået på krimi- nell aktivitet» være bestemt som det omfanget av kriminalitet som minimerer summen av skade- og tiltakskostnadene. Det optimale nivået på kriminali- tet vil være der hvor den marginale skadekostnaden er lik den marginale tiltakskostnaden. Noe forenklet kan vi si at dette er der hvor samfunnets verdset- telse av ett lovbrudd mindre, er lik kostnaden av å forhindre dette lovbruddet.

Hvis samfunnets verdsettelse er lavere enn kostna- den, vil det rent samfunnsøkonomisk ikke være verdt innsatsen. Overordnet er det grunn til å tro at dette inntreffer før all kriminalitet har opphørt. Det vil si at for et visst (lavt) kriminalitetsnivå vil ikke lenger befolkningen støtte en ytterligere økning i innsatsen for å bekjempe den resterende kriminali- teten. Det går trolig også en grense for hvor mye kontroll/overvåking befolkningen er villig til å tåle for å eliminere all kriminalitet. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette gjelder for alle lovbrudd; for enkelte lovbrudd vil trolig samfunnets verdsettelse

tilsi at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å eliminere den bestemte kriminaliteten.

1.3 Tidligere analyser

Det foreligger en relativt omfattende litteratur om samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet. I det følgende redegjør vi først kort for noen overordnede kjennetegn ved litteraturen som drøfter og beregner samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet. Deretter går vi nærmere inn på tidligere studier av kriminalitetens kostnader i Norge, samt internasjonal litteratur der den metodiske tilnærmingen er særlig relevant for vår analyse.

Brå (2017) oppsummerer metoder og resultater fra 21 tidligere studier fra seks land.¹ De innledende søkene i akademiske databaser og Google Scholar ga imidlertid over 8 000 treff. Litteraturgjennomgangen fant at eksisterende litteratur varierte betydelig, med tanke på avgrensninger, metode og resultater. Litteraturen varierer blant annet i om hele samfunnets kostnader eller kun ofrenes kostnader ble anslått, hvor mange lovbruddsgrupper som er inkludert og i hvilken grad nytte og kostnader av spesifikke tiltak mot kriminalitet ble analysert. Videre er det forskjeller i hvordan samfunnsøkonomiske kostnader er definert, og hvilke typer kostnader som er tallfestet i analysene. Ulike avgrensninger og metodiske tilnærminger gjør det vanskelig å sammenligne resultatene fra studiene over tid eller på tvers av land.

I den internasjonale litteraturen er det benyttet metoder som beregner kostnadene av kriminalitet både ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Brå, 2017).

Ovenfra-og-ned-tilnærmingene bygger blant annet på spørreundersøkelser om befolkningens betalingsvillighet for et tiltak som reduserer omfanget av en lovbruddstype med én enhet. Summen av befolkningens betalingsvillighet skal gjenspeile den samfunnsmessige kostnaden av dette lovbruddet. En fordel med denne tilnærmingen er at betalingsvilligheten kan fange opp alle aspekter av kostnader kriminaliteten påfører samfunnet. En ulempe med denne tilnærmingen er at det kan være vanskelig å bryte ned kostnadene på mindre lovbruddstyper. Det kan også være vanskelig for respondentene å ta stilling til egen betalingsvillighet for en generell reduksjon i omfanget av en lovbruddsgruppe, både for lovbruddsgruppen i seg selv og relativt til andre lovbruddsgrupper.

Nedenfra-og-opp tilnærmingene er mest brukt i litteraturen. Denne tilnærmingen anslår omfanget av faktiske lovbrudd med utgangspunkt i statistikk på registrerte lovbrudd og anslag på mørketall. Med estimerer på gjennomsnittlige kostnader knyttet til et enkelt lovbrudd, for eksempel kriminalitetens virkning på ofrenes livskvalitet, brukes anslaget på faktiske lovbrudd til å summer opp de samlede kostnadene. Med denne tilnærmingen kan det være vanskeligere å fange opp alle kostnader forbundet med lovbrudd, for eksempel befolkningens generelle frykt for å bli utsatt for lovbrudd.

Justis- og politidepartementet (2005) drøfter ulike aspekter knyttet til kartlegging, måling og vurdering av kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Rapporten tallfester ikke kriminalitetens kostnader for samfunnet, men konkluderer med at det ikke er tvil om at kostnadene ved kriminaliteten er omfattende og skadelige for individ og samfunn.

¹ USA, Storbritannia, Australia, Polen, Canada og New Zealand.

I St.meld. nr. 23 (1991-1992) *Om bekjempelse av kriminalitet*, ble de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet anslått til rundt 38 milliarder kroner (Justis- og politidepartementet, 1991). Anslaget omfattet imidlertid ikke menneskelige lidelser som konsekvens av kriminaliteten, som kostnader for ofre.

Bakke (2011) forsøker å tallfeste kostnadene av kriminalitet for den enkelte og samfunnet i Norge i 2009. Analysen tar utgangspunkt i en modell som tar hensyn til kostnader knyttet til forebygging av kriminalitet, kostnader ved kriminaliteten i seg selv og samfunnets kostnader knyttet til å reagere på kriminalitet. Metodisk bygger analysen i hovedsak på en nedenfra-og-opp-tilnærming. Funn fra en lignende analyse i Storbritannia tilpasses med noen forutsetninger til norske forhold, der tall for Norge ikke eksisterte. Et eksempel på dette er beregningen av lidelser ved personskader.

Bakke (2011) anslår en samlet kostnad av kriminalitet på 88 milliarder kroner i 2009. Dersom anslaget prisjusteres med konsumprisindeksen, tilsvarer dette 108 milliarder kroner i 2019.² Bakke vurderer anslaget som forsiktig, og det inkluderer ikke trafikk- og narkotikakriminalitet.

Heeks mfl. (2018) anslår samfunnsøkonomiske kostnader av kriminalitet i England og Wales for 2015/2016. Analysen kartlegger kostnader i tre kategorier: (i) kostnader som følge av risiko for å bli utsatt for kriminalitet (for eksempel innbruddsalarmer), (ii) kostnader som konsekvens av kriminalitet (for eksempel fysiske skader som påføres ofre), og (iii) kostnader til reaksjon på kriminalitet (for eksempel politi og rettsvesen).

Metodisk bygger Heeks mfl. (2018) på en nedenfra-og-opp-tilnærming. Analysen tar utgangspunkt i den registrerte kriminaliteten. Det faktiske omfanget av lovbrudd estimeres med data fra nasjonale kriminalitetsofferundersøkelser. Fra offerundersøkelsene henter forfatterne informasjon om de utsatte er påført fysiske eller psykiske skader etter å ha vært utsatt for ulike lovbrudd. Data fra Global Burden of Disease (GBD) blir brukt for å definere skadenes betydning for ofrenes livskvalitet. Med utgangspunkt i et anslag på den økonomiske verdien av et kvalitetsjustert leveår med full helse, beregnes den økonomiske verdien av skadene ofrene påføres. Kostnadene til reaksjon på kriminalitet er kartlagt med utgangspunkt i budsjettkostnader for politi og rettsvesen.

Samlet sett anslår Heeks mfl. (2018) at kriminaliteten kostet 59 milliarder britiske pund i 2015/2016, noe som tilsvarer nesten 730 milliarder norske kroner.³ Analysen omfattet ikke alle former for kriminalitetsformer med individuelle ofre. Avgrensningen er begrunnet med at disse antas å være forbundet med de største samfunnsøkonomiske kostnadene. Konsekvensen er at kriminalitetsformer som ikke er kjennetegnet av individuelle ofre ikke inkluderes, for eksempel skatteunndragelser og miljøkriminalitet.

McCollister, French og Fang (2010) har en lignende inndeling av kriminalitetskostnader som tredelingen i Heeks mfl. (2018), men har i tillegg med kostnader av at noen bruker tid på lovbrudd; (i) direkte kostnader for ofre av straffbare handlinger (direkte økonomisk tap for ofrene, inkl. helseutgifter, tapt inntekt og tapte/ødelagte eiendeler), (ii) kostnader for rettsvesenet (politi, domstol, fengselsvesen) (iii) alternativkostnaden av tid brukt på straffbare handlinger

² Merk at en slik prisjustering ikke tar inn over seg endringer i kriminalitetsnivået. Justeringen er derfor kun ment som et sammenligningsgrunnlag.

³ Basert en gjennomsnittlig kurs på NOK 12,34 per britiske pund i 2015 (kilde: [Norges Bank](https://www.norges-bank.no)).

framfor legal virksomhet og (iv) indirekte kostnader for ofre av straffbare handlinger (smerte og lidelse, redusert livskvalitet og psykiske plager). Forfatterne beregner enhetskostnaden per lovbrudd for 13 ulike lovbruddstyper. De finner bl.a. at den materielle enhetskostnaden varierer fra 1,3 millioner dollar for drap til om lag 3 500 dollar for tyveri.

Avgrensningen og kategoriseringen av kostnader i vår rapport er i all hovedsak inspirert av McCollister, French og Fang (2010) og Heeks mfl. (2018). Videre bygger vår beregning av kostnader for ofre i stor grad på metoden brukt i Heeks mfl. (2018).

1.4 Metodisk tilnærming

Det er stilt som overordnet krav til analysen at den skal bygge på etablerte metoder for samfunnsøkonomiske analyser, tilpasset kriminalitetsområdet. Analysen er derfor gjennomført i henhold til veilederen for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) og Finansdepartementets Rundskriv R-109/2021, med tilpasninger til problemstillingen.

I rundskriv R-109/2021 fra Finansdepartementet skilles det mellom tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser; (i) nytte-kostnadsanalyse, (ii) kostnadseffektivitetsanalyse og (iii) kostnadsvirkningsanalyse. Felles for de tre typene av analyser er at de er ment å utrede virkninger av et eller flere tiltak. Hovedformålet er å *klarlegge, synliggjøre* og *systematisere* virkningene av tiltak og reformer før beslutningen fattes (DFØ, 2018, s. 40).

Av de tre typene av samfunnsøkonomiske analyser er det (iii) kostnadsvirkningsanalyse som er den nærmeste beskrivelsen av vår analyse, med noen avgrensninger. En kostnadsvirkningsanalyse er relevant i sammenhenger hvor det er vanskelig (eller ikke ønskelig) å vurdere nyttesiden i kroner, samti-

dig som ulike tiltak har ulike nyttevirkninger. Kostnadene beregnes i henhold til veilederen, mens nyttevirkningene beskrives kvalitativt.

Kostnadsvirkningsanalyser gir ikke grunnlag for å rangere tiltakene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men gir likevel verdifull informasjon for beslutningstakere (Rundskriv R-109/2021).

1.4.1 Problembeskrivelse

En samfunnsøkonomisk analyse skal ta utgangspunkt i en tydelig og presis definisjon av problemene som skal løses. En beskrivelse av problemet som skal løses vil være en beskrivelse av dagens kriminalitetsbilde, herunder en drøfting av hva vi anser som kriminelle handlinger. Vi har følgelig operasjonalisert analysen av *samfunnsøkonomiske konsekvenser* av kriminalitet i to hovedoppgaver:

- i. Anslå de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av *dagens kriminalitetsnivå*
- ii. Fordele de samlede kostnadene på lovbrudd i *dagens straffelovgivning*

Analysen i (i) gir informasjon om hvilke aktører som blir påvirket av kriminalitet, direkte og indirekte, og vi anslår det samlede omfanget av ressursbruk knyttet til forebygging og reaksjon på kriminalitet, samt kostnader for ofre av kriminalitet. Fordelingen i (ii) muliggjør en drøfting av hvilke samfunnsøkonomiske gevinster som kan oppnås dersom ulike lovbruddstyper kan unngås, og denne fordelingen vil være grunnlaget for en drøfting av sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminalitetsnivået.

1.4.2 Nullalternativet

En viktig del av problembeskrivelsen er det såkalte nullalternativet. Nullalternativet brukes normalt i samfunnsøkonomiske analyser til å si noe om hva

som er forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Nullalternativet er her etablert som et kriminalitetsløst samfunn. På denne måten kan våre kostnadsanslag anses som hva dagens kriminalitetsnivå legger beslag på av ressurser, og tilsvarende hvilke gevinster som kan oppnås (frigjorte ressurser) hvis alle kriminalitet opphørte. Nullalternativet er en hypotetisk situasjon, men fungerer som et sammenligningsgrunnlag når vi skal vurdere de samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene av dagens kriminalitetsnivå.

1.4.3 Analyseperiode

For å sikre mest mulig komplette data, både registerstatistikk, årsmeldinger mv., har vi valgt å legge til grunn tall for 2019 i analysen. Den registrerte kriminaliteten har vært fallende i en lengre periode. Det samme gjelder andelen som i Levekårsundersøkelser oppgir at de er utsatt eller urolig for vold, trusler, tyveri og skadeverk. Utfordringer med registrert kriminalitet og mørketall drøftes nærmere i kapittel 3, men uten grunnlag for å si at nedgangen i den registrerte og opplevde kriminaliteten ikke er reell, har vi valgt å avgrense analysen til å beregne kostnadene i 2019.

1.4.4 Avgrensinger

Vår analyse skiller seg fra en standard samfunnsøkonomisk analyse på særlig ett viktig punkt: Vi vurderer ikke ulike kriminalitetsforebyggende eller -bekjempende tiltaks virkninger på kriminalitetsnivået. Det vil si at vi ikke kan si noe om sammenhengen mellom den forbyggende innsatsen og kriminalitetsnivået. Vi kartlegger heller ikke befolkningens samlede betalingsvillighet for å redusere kriminaliteten. Vi kan med andre ord ikke vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres ut fra tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I denne analysen ser vi kun på kostnader som påløper som følge av dagens nivå på, og innretning

av, den kriminalitetsforebyggende og -bekjempende innsatsen, kostnader påløpt som følge av konsekvensene av dagens kriminalitetsnivå (for ofre av kriminaliteten) og tapt produksjon som følge av tid brukt på kriminell aktivitet framfor legal virksomhet med dagens kriminalitetsnivå. Dagens kriminalitetsnivå er langt på vei en følge av dagens kriminalitetspolitikk, det vil si hva som regnes som straffbare handlinger, politiets prioriteringer mv.

Det er verdt å påpeke at i en vurdering av ulike tiltaks samfunnsøkonomiske lønnsomhet, vil kostnadene vi identifiserer her være essensielle. Kostnader som påløper som følge av at noen har blitt utsatt for en kriminell handling, vil med motsatt fortegn være besparelsen som kan forventes hvis kriminaliteten reduseres. På samme måte vil kostnadene som påløper som følge av den forebyggende og bekjempende innsatsen danne grunnlaget for hvor mye vi må forvente at det koster å redusere kriminaliteten.

Det vi derimot ikke svarer på i denne analysen, og som er avgjørende for en faktisk samfunnsøkonomisk analyse av tiltak, er hvor mye innsatsen må økes for å redusere kriminaliteten med et gitt omfang, eller forholdet mellom innsatsen og nivået på kriminaliteten. Vi drøfter heller ikke forskjeller i nødvendig innsats for å bekjempe ulike lovbruddstyper, men belyser forskjeller i konsekvenser, i form av samfunnsøkonomiske kostnader, av å bli utsatt for ulike typer lovbrudd.

De samlede kostnadene av kriminalitet, og fordelingen av disse på ulike lovbrudd, begrenser seg til konsekvenser vi klarer å tallfeste innenfor dette oppdraget. I tillegg er det en rekke konsekvenser av kriminalitet som ikke lar seg enkelt måle eller observere, men som likevel bør ligge til grunn for drøftinger av tiltak i kriminalpolitikken. Konsekvenser som ikke enkelt lar seg måle eller observere, drøfter vi kvalitativt.

1.5 Leseveiledning

I kapittel 2 beskriver vi avgrensninger som ligger til grunn for denne analysen. Avgrensningene setter rammene for problembeskrivelsen, som her er beskrivelse av dagens kriminalitetsbilde. Vi beskriver også hva som defineres som straffbare handlinger og hvilke kostnader som påløper som følge av disse.

I kapittel 3 beskriver vi straffesakskjeden i sammenheng med den offisielle kriminalitetsstatistikken. Vi ser også på sammenhengen mellom registrert statistikk og mørketall. Mørketallene kan være av stor betydning for beregningene av de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene, og vi adresserer dette i slutten av kapittelet.

I kapittel 4 beskriver vi virkninger av kriminalitet og tallfestingen av kostnadene, herunder hvem og hvilke områder som blir berørt av kriminalitet, og hvordan. Kapittelet omfatter også vurderinger av ikke-prissatte virkninger. Utdypende beskrivelser av beregningene er i enkelte tilfeller gitt i vedlegg.

I kapittel 5 oppsummerer vi de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet og hvordan dette fordeler seg på ulike lovbruddsgrupper.

Alternativkostnaden er verdien av det beste alternativet som ble valgt bort når det er foretatt et valg mellom to alternativer.

Anmeldte lovbrudd er i kriminalstatistikken definert som alle lovbrudd registrert av politiet og påtalemyndigheten som anmeldt i løpet av statistikkåret. At et lovbrudd er registrert anmeldt et bestemt år innebærer ikke nødvendigvis at lovbruddet er begått samme år. Trafikk- og tolllovovertridelser som avgjøres med forenklede forelegg, regnes ikke som anmeldte, og er derfor ikke med i statistikken. Se lovbrudd.

Betalingsvillighet er den høyeste prisen en kjøper er villig til å betale for et gode (en vare eller tjeneste).

Eksterne virkninger er virkninger som påvirker andre enn den/de som kan sies å være ansvarlig for virkningen. Eksterne virkninger kan være positive eller negative. Eksempelvis vil ikke en virksomhet som forurenser ta hensyn til de negative effektene dette påfører andre i sin produksjon, hvis den ikke blir pålagt å betale for sine utslipp.

Fordelingsvirkninger forteller hvordan nytte og kostnader fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet.

Fornærmede er en person som er blitt utsatt for en straffbar handling. Etter definisjonen i straffeprosesslovens § 3 er en fornærmet enhver skadelidt i en straffesak (<https://snl.no/forn%C3%A6rmede>).

Ikke-prissatte virkninger er virkninger som det ikke er faglig forsvarlig å verdsette i kroner, eller som det av ulike årsaker ikke er ønskelig å verdsette i kroner. Se også prissatte virkninger.

Kalkulasjonspriser skal reflektere betalingsvilligheten for nyttevirkningene av tiltaket og alternativkostnaden av de ressursene som følger av tiltaket.

Kostnadsvirkninger er alle kostnader, det vil si all bruk av ressurser som følger av tiltaket, for eksempel arbeidskraft og vareinnsats.

Kriminalitet er et begrep som brukes om handlinger som er belagt med straff. Kriminalitet brukes ofte synonymt med lovbrudd (<https://snl.no/kriminalitet>).

Lovbrudd er et alminnelig benyttet uttrykk for en handling som representerer brudd på en straffesanksjonert lovbestemmelse. Lovbrudd er i kriminalstatistikken definert som de handlinger loven til enhver til beskriver som straffbare (<https://snl.no/lov-brudd>). I kriminalitetsstatistikken er lovbruddene delt inn i ni *lovbruddsgrupper*. Lovbruddsgruppene er inndelt i 150 undergrupper av typer lovbrudd.

Nullalternativ er en beskrivelse og tallfesting av dagens situasjon og den forventede utviklingen uten tiltak. Nullalternativet er sammenligningsgrunnlaget når virkningene av tiltakene som analyseres skal beskrives og tallfestes.

Nyttevirkninger er virkninger som øker velferden for én eller flere grupper i samfunnet, eller for samfunnet samlet sett, som følge av tiltaket. Nytevirkninger kan også betegnes som positive effekter, fordeler eller gevinster. Når virkningene reduserer velferden for én eller flere grupper i samfunnet, vil de opptre som en ulempe eller kostnadsvirkninger. Se kostnadsvirkninger.

Pluss-minusmetoden er en kvalitativ metode for å vurdere ikke-prissatte virkninger. Virkninger vurderes ut fra omfang og betydning. Metoden forklares nærmere i kapittel 4.

Prissatte virkninger er nytte- og kostnadsvirkninger av tiltakene som er verdsett i kroneverdier. Se også ikke-prissatte virkninger.

Påtalemyndigheten er en offentlig myndighet som er organisert for å påtale straffbare handlinger (utøve påtalemyndighet). Landets øverste påtalemyndighet er Riksadvokaten, som har den daglige ledelse av påtalemyndigheten. Statsadvokatene sorterer under Riksadvokaten, og politiets påtalejurister under statsadvokatene i påtalespørsmål (<https://snl.no/p%C3%A5tale-myndigheten>).

Skattefinansieringskostnader oppstår dersom et prosjekt eller tiltak krever offentlig finansiering. Dersom et tiltak krever offentlig finansiering, må en eller flere skatter eller avgifter økes. Skatter som ikke har til hensikt å motvirke uønsket adferd (f.eks. avgifter for forurensning) medfører økt effektivitetstap, forstått som at private aktører tilpasser seg skattene på en uønsket måte i forhold til den samfunnsøkonomisk optimale løsningen (avvik mellom den samfunnsøkonomiske optimale løsningen og den privatøkonomiske optimale løsningen). Skattefinansieringskostnader er i hovedsak et uttrykk for dette effektivitetstapet. I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. Rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet fastsetter skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone.

Siktelse er en formell anklage om straffbart forhold, framsatt av påtalemyndigheten mot en mistenkt person. En siktelse forutsetter at den mistenkte med skjellig grunn kan mistenkes for et konkret lovbrudd. *Siktet* er en mistenkt person som det er innledet straffeforfølgning mot for retten (<https://snl.no/siktelse>). Se påtalemyndigheten.

Straffereaksjon er i kriminalstatistikken den enkelte strafferettslige avgjørelsen mot en enkelt fysisk eller juridisk person, rettskraftig avgjort og registrert i løpet av året. En person som er ilagt reaksjoner flere ganger i løpet av året vil dermed inngå i statistikken over straffereaksjoner like mange ganger som personen har fått en reaksjon.

Straffet person er den enkelte fysiske person registrert med minst én straffereaksjon i løpet av året. Personer med flere reaksjoner i løpet av et år telles dermed bare én gang. Selskaper, organisasjoner, offentlige virksomheter og andre juridiske personer er ikke inkludert i kriminalstatistikken. Se straffereaksjon.

Verdien av et statistisk liv (VSL) er definert som verdien av én enhets reduksjon i forventet antall dødsfall i en gitt periode. Et estimert VSL representerer befolkningens totale betalingsvillighet for en risikoreduksjon som er akkurat stor nok til at man forventer å spare ett liv.

Kvalitetsjusterte leveår (Quality Adjusted Life Years (QALY)) inkluderer tap av leveår og tap av helserelatert livskvalitet. QALY måler den helserelaterte livskvaliteten på en skala fra 0 til 1, der 1 er full livskvalitet og 0 tilsvarer død. I perioder med sykdom eller skader kan man oppleve redusert livskvalitet. Verdien på et leveår med full livskvalitet er utledet fra VSL.

Kilder: Begrepslisten er hovedsakelig hentet fra DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser og SSBs definisjoner av viktige begreper og variabler i kriminalstatistikken.

2 Avgrensning av oppdraget

I dette kapittelet beskriver vi vår avgrensning av kriminalitetsbegrepet (hvilke lovbrudd som inkluderes i analysen), herunder en kategorisering av de inkluderte lovbruddene. Videre gir vi en overordnet redegjørelse for hvilke kostnader som er inkludert i analysen og vår kategorisering av disse. Avslutningsvis beskriver vi oppbyggingen av straffesakskjeden. Straffesakskjeden setter rammen for hvordan straffesaker behandles, og dermed hvilke aktører som påvirkes i de ulike leddene i kjeden. Vår beskrivelse av kriminalitetsbildet (kapittel 3) og konsekvensene av kriminalitet (kapittel 4) følger av analysens avgrensninger.

2.1 Avgrensning av kriminalitet

Kriminalitet er forbundet med en rekke ulike kostnader for samfunnet. Hva som oppfattes og behandles som kriminelt kan imidlertid variere både på tvers av samfunn og over tid (Johansen, 2020). Det er i utgangspunktet samfunnet som bestemmer hva som er straffbart og ikke.⁴ Et premiss for å vurdere kriminalitetens samfunnsøkonomiske konsekvenser er en klar avgrensning av hva kriminalitet er.

Den vanligste måten å se kriminalitet på er som handlinger omfattet av straffelovgivningen. For å kunne straffe noen for en handling må det stå i en lovbestemmelse at handlingen er straffbar (Lov om straff (straffeloven), 2020). De straffbare handlingene finner vi hovedsakelig i straffelovgivningen, men det finnes også straffebestemmelser i en rekke andre lover (særlovgivning som vegtrafikkloven, arbeidsmiljøloven mv.).

Vi avgrenser oss i denne analysen hovedsakelig til handlinger som er straffbare i henhold til *dagens*

straffelov. I tillegg inkluderes enkelte straffebestemmelser fra andre lover. Disse kommenteres nærmere under.

Det er verdt å merke at det er en rekke handlinger som er straffbare i henhold til dagens straffelovgivning, som ikke nødvendigvis i et enkelt år eller noen gang har blitt begått (som folkemord). Analysen avgrenser seg derfor i praksis til faktiske registrerte lovbrudd. Registrerte lovbrudd og vårt anslag på mørketall omtales nærmere i kapittel 3.

2.1.1 Straffbare handlinger

Gjeldende straffelovgivning trådte i kraft 1. oktober 2015. Loven har to hoveddeler. *Første del* (alminnelige bestemmelser) angir hvilke vilkår som må være oppfylt for å idømme straff, hva slags straff den skyldige kan dømmes til og hvordan straffen skal gjennomføres. *Andre del* (de straffbare handlingene) beskriver hvilke handlinger som er straffbare (Lov om straff (straffeloven), 2020).

Lovbruddets alvorlighetsgrad avgjør både straffens lengde og hvordan straffen skal gjennomføres (for eksempel i anstalt eller elektronisk kontroll (fotlenke)). Alt annet likt, vil strengere og lengre straff ha høyere kostnader enn kortere straffer med lavere sikkerhet. Bestemmelsene i straffelovens første del er derfor særlig avgjørende for kostnadsforskjeller mellom ulike lovbrudd. Disse bestemmelsene kommenteres derfor kort i avsnitt 2.1.2, uten at de direkte påvirker våre avgrensninger.

Straffelovens andre del er avgjørende for avgrensningen av straffbare handlinger. Straffeloven inneholder beskrivelser av om lag 450 forbudte handlinger.

⁴ Lovgivningen er i tråd med den alminnelige rettsoppfatningen.

Det er hverken overkommelig eller hensiktsmessig å tallfeste kostnaden for hver enkelt av de forbudte handlingene i de ulike kapitlene. Det er derfor behov for en mer håndterlig gruppering av lovbrudd.

For denne analysens formål anser vi Statistisk sentralbyrås Standard for lovbruddstyper⁵ som den mest hensiktsmessige grupperingen. Årsaken er at den offisielle kriminalitetsstatistikken publiseres etter denne standarden.⁶ I tillegg har standarden et håndterlig antall grupper av lovbrudd. Det betyr imidlertid ikke at denne grupperingen er uten utfordringer for analysen.⁷

Tabell 2.1 Standard for lovbruddsgrupper

Lovbruddsgruppe	Eksempler på lovbrudd
1 Eiendomstyveri	Tyveri og annen bruk og besittelse av andres eiendel
2 Annet vinningslovbrudd	Bedrageri, underslag, økonomisk utroskap og korrupsjon
3 Eiendomsskade	Skadeverk og fare for allmennheten ved brann
4 Vold og mishandling	Drap, kroppskrenkelse, mishandling, trusler og ran
5 Seksuallovbrudd	Voldtekt, seksuelle handlinger/krenkende atferd
6 Rusmiddellovbrudd	Narkotika, ruspåvirket kjøring og alkoholovertridelser
7 Ordens- og integritetskrenkelse	Dokumentfalsk, hatefulle ytringer og diskriminering
8 Trafikkovertrivelse	Uten gyldig førerkort, ulovlig hastighet og personskaide
9 Annet lovbrudd	Natur- og miljølovbrudd, arbeidsmiljøloven mv.

Note: Eksemplene på lovbrudd er kun ment som eksempler på lovbruddstyper i de enkelte lovbruddsgruppene. Hvilke lovbrudd som faktisk er med i analysen følger av den registrerte kriminaliteten, omtalt i kapittel 3.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

SSBs Standard for lovbruddstyper klassifiserer alle straffbare handlinger som er beskrevet i de norske

straffelovene, og spesiallovene. Standarden følger i stor grad inndelinger og begrep i den til enhver tid gjeldende straffelovgivning, men har også klassifikasjoner som er begrunnet ut fra mer historiske, empiriske og andre statistikkfaglige vurderinger. Standarden klassifiserer alle lovbrudd i ni lovbruddsgrupper (se tabell 2.1).

Vedlegg 1 gir en overordnet oversikt over straffbare handlinger i straffeloven og korrespondansen mellom kapitlene i straffeloven og Standard for lovbruddstyper. At vi legger SSBs kategorisering til grunn for analysen, innebærer at vi også inkluderer straffebestemmelser utenfor straffeloven. Av korrespondansetabellen kommer det for eksempel frem at alt av veitrafikkovertridelser (gruppe 8) er lovbrudd beskrevet utenfor straffeloven. Det samme gjelder flere av lovbruddene i gruppe 9 (annet lovbrudd). Grunnet svært ulike lovbruddstyper i gruppe 9 har vi måttet avgrense oss til å referere til tidligere analyser av et utvalg av disse lovbruddene. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.4.4.

2.1.2 Strafferettslige reaksjoner

Overordnet er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet en funksjon av både kjennetegn ved og omfanget av ulike lovbrudd. Det betyr at de samlede samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet kan ha en utvikling som skiller seg fra utviklingen i det samlede omfanget av kriminalitet i samfunnet. En viktig faktor er lovbruddets alvorlighetsgrad, og dermed hvilken straff som idømmes.

De straffbare handlingene beskrevet i straffelovens andre del er gruppert i 16 kapitler. Kapitlene starter med de mest alvorlige lovbruddene, som folkemord

⁵ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/146>

⁶ Les mer om grupperingen her: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/de-nye-kriminalstatistikkene>.

⁷ Den største utfordringen er trolig at det er betydelig variasjon i bl.a. alvorlighetsgrad, type offer og kriminelle mellom ulike lovbrudd innad i de enkelte lovbruddsgruppene.

og terrorhandlinger, og avtar deretter i alvorlighetsgrad, til vinningslovbrudd og annen økonomisk kriminalitet. Straffelovens oppbygning kan likevel ikke brukes som en direkte rangering av alvorlighetsgrad (Johansen, 2020). For eksempel kan det diskuteres om data- og informasjonskriminalitet er mer alvorlig enn seksuallovbrudd. Samtidig kan disse vurderingene variere fra sak til sak. Hvilken straff den skyldige dømmes til, avhenger av hvilken straffbar handling som er begått. I henhold til Straffelovens § 29 er straffene:

- Fengsel
- Forvaring
- Samfunnsstraff
- Ungdomsstraff
- Bot
- Rettighetstap

I tillegg angir Straffelovens § 30 andre strafferettslige reaksjoner, som overføring til tvungen psykisk helsevern, tvungen omsorg, overføring av saken til mekling mv. Overføring til psykisk helsevern eller omsorg er eksempler på at de strafferettslige reaksjonene kan ha økonomiske konsekvenser utover kriminalomsorgen.⁸

Den idømte straffen får betydning for hvilke kostnader som er forbundet med selve straffegjennomføringen. Vista Analyse (2016) finner for eksempel at soning med elektronisk fotlenke er samfunnsøkonomisk lønnsomt, sammenlignet med fengsel.⁹

2.2 Avgrensning av kostnader

Tidligere forskning indikerer betydelige kostnadsforskjeller for ulike typer lovbrudd (Heeks, Reed, Tafiri, & Prince, 2018; McCollister, French, & Fang,

2010). Kostnadsforskjellene skyldes flere faktorer. I tillegg til at ulike lovbrudd har ulik straff (som drøftet over), kan ulike lovbrudd tenkes å ha ulike ofre. Videre er det grunn til å anta at ulike typer kriminalitet begås av ulike typer kriminelle (bl.a. ulik sosioøkonomisk bakgrunn) og i ulikt omfang (tid bruk på kriminell aktivitet). Vi har i våre beregninger sett bort fra forskjeller i sosioøkonomisk bakgrunn for ofrene, mens vi for lovbrøyttere til en visst grad har tatt høyde for forskjeller i arbeidsmarkedstilknytning og lønnsnivå.

Det er trolig også ulikt hvilke forebyggende tiltak som er de beste for ulike typer lovbrudd; tiltak som kan tenkes å forhindre vinningslovbrudd er trolig ikke de samme tiltakene som kan forhindre seksuallovbrudd.

For at vi skal være i stand til å tallfeste de ulike konsekvensene, må vi først systematisere de ulike konsekvensene på en håndterlig måte. Alle identifiserte konsekvenser skal sammenlignes med nullalternativet, som i vår analyse er et samfunn uten kriminalitet. Det vi si at vi i denne analysen søker å anslå kostnadene som ville falt bort hvis kriminalitet ikke eksisterte.

Felles for alle lovbrudd er at noen av kostnadene er av typen ex ante-kostnader (før hendelsen inntreffer). Det vil si kostnader knyttet til tiltak som skal forhindre at kriminelle handlinger begås. Andre kostnader bærer mer preg av være ex post-kostnader (etter hendelsen inntraff); kostnader som påløper som følge av at en kriminell handling er begått.

For å systematisere kartleggingen av hvilke kostnader som oppstår, og for hvem, har vi valgt en overordnet inndeling av kostnader med utgangspunkt i

⁸ Kriminalomsorgen skal gjennomføre de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet. Dette skjer gjennom bruk av fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling.

⁹ De anslår en årlig besparelse ift. fengsel på minst 73 000 kroner og minst 103 000 kroner per domfelt for hhv. hel- og delgjennomførere.

hva kostnadene omfatter og hvem som bærer kostnaden.¹⁰ De fire kategoriene er presentert i tabell 2.2.

Kostnader i de to første kategoriene (se hhv. 2.2.1 og 2.2.2) har delvis liknende formål; å forhindre at det begås kriminelle handlinger. Begge kategoriene har også elementer av det vi over har kalt *ex ante*- og *ex post*-kostnader. De private kostnadene er imidlertid i størst grad kostnader for private aktører som ønsker å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminelle handlinger og å redusere personlig risiko (tapene) hvis de først blir utsatt for kriminalitet. Dette skiller seg fra de offentlige ressursene som går til å forebygge kriminalitet. I tillegg skiller vår metodiske tilnærming for å verdsette kostnadene i de to kategoriene seg fra hverandre.

Tabell 2.2 Inndeling i fire kostnadskategorier

Kategori	Kostnader
Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon (se kap. 2.2.1)	a. Politi og påtalemyndighet b. Domstolene c. Kriminalomsorgen d. Andre offentlige etater
Private kostnader for å redusere risiko (se kap. 2.2.2)	a. Vaktjenester b. Sikkerhets- og alarmsystemer c. Forsikringer d. Atferdsendringer
Kostnader for ofre av kriminalitet (se kap. 2.2.3)	a. Tapte verdier b. Helse- og produksjonstap c. Behandlingskostnader d. Lovstridig omfordeling e. Konsekvenser for pårørende
Produksjonstap av straffbar aktivitet (se kap. 2.2.4)	a. Tid brukt på lovbrudd b. Tid brukt på soning

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Kostnader i de to siste kategoriene har også noen fellestrekk, i den forstand at begge kategorier omfatter kostnader som oppstår hvis ofre for lovbrudd

må redusere sin arbeidsinnsats som følge av fysiske og/eller psykiske skader, og tapt arbeidsinnsats for lovbrutere den tiden de bruker på å begå lovbrudd(ene) og soner en eventuell straff.

I det følgende beskriver vi hvordan vi har definert og avgrenset de fire kostnadskategoriene. Hvordan vi faktisk har verdsett kostnadene, og hvilke konkrete kostnader som er med, er beskrevet i detalj i kapittel 4.

2.2.1 Offentlig utgifter til forebygging og reaksjon

Begrepet *kriminalitetsforebygging* brukes om innsats og tiltak der formålet er å være i forkant og forhindre at kriminalitet skjer eller gjentas. Begrepet brukes til å beskrive innsats rettet mot atferd og risikofaktorer der kriminalitet på sikt er ett av flere mulige utfall (Runhovde & Skjevraak, 2018, s. 6). Mye av det som gjøres i et velferdsperspektiv er dermed kriminalitetsforebyggende, uten at redusert kriminalitet er innsatsens eneste mål (Departementene, 2009, s. 27).

En sentral forebyggende oppgave er å hindre at individer eller grupper opplever seg ekskludert eller marginalisert. Å sikre gode og stimulerende oppvekstvilkår for barn og unge, samt sørge for tidlig hjelp og støtte, vil kunne bidra til mindre problematferd, rusmisbruk og kriminalitet (Sekretariatet for konfliktrådene, 2017). Forskning finner at vanskeligstilte barn som har fått førskoleopplæring av høy kvalitet, bl.a. har lavere sannsynlighet for å bli involvert i kriminalitet og at de tjener mer som voksne (Currie, 1995). Å fullføre videregående opplæring har positive effekter på senere utfall når det gjelder utsikter på arbeidsmarkedet, bruk av offentlige velferdsgoder og kriminalitet (Falch, Borge, Lujala, Nyhus, & Strøm, 2010).¹¹ Det betyr at omfanget av

¹⁰ Inndelingen er inspirert av McCollister mfl. (2010) og Heeks mfl. (2018).

¹¹ Oslo Economics har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet gjennomført en samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap.

kriminalitet kan reduseres dersom det satses mer på skole, utdanning, barnevern, integrering, sosial utjevning og arbeidsmarkedstiltak.

For enkelte lovbrøyttere kan det være relevant å vurdere deltakelsen i kriminell aktivitet som en rasjonell beslutning, og beslutningen om å delta i kriminell aktivitet kan ses som motivert av kostnader og gevinster ved slik aktivitet. Dette inkluderer den forventede (ulovlige) utbetalingen ved å begå et lovbrudd, alternativ inntjening ved å heller bruke tiden på legal virksomhet, sannsynligheten for pågripelse, og den potensielle straffen ved eventuell domfellelse (Ehrlich, 1996). Med en slik rasjonell tilnærming til beslutningen om å begå et lovbrudd eller ikke, vil tiltak som gjør det mindre lønnsomt å begå lovbrudd, trolig virke kriminalitetsforebyggende. Eksempelvis vil sterkere arbeidsmarkedstilknytning gjøre alternativet til kriminell virksomhet mer lønnsomt, alt annet likt. Samtidig vil økt sannsynlighet for å bli oppdaget øke kostnaden av å begå et lovbrudd (mer ressurskrevende å unngå å bli tatt).¹²

Selv om tilbud som skole, barnevern og andre velferdsytelser vil kunne virke *indirekte* kriminalitetsforebyggende, vil det fortsatt være behov for disse tilbudene i et samfunn uten kriminalitet. Kostnader knyttet til disse tilbudene vil dermed ikke bortfalle om all kriminalitet opphørte. Det er likevel grunn til å tro at kostnader til enkelte tjenester blir mer påvirket ved bortfall av kriminalitet enn andre, som bl.a. barnevern. Ettersom vi mangler oversikt over hvor stor andel av de aktuelle kostnadene som ville falt bort, har vi imidlertid valgt å holde disse tilbudene utenfor vår analyse.

En smalere definisjon av begrepet kriminalitetsforebygging, er tiltak som virker *direkte* på kriminalitetsnivået (Runhovde & Skjevraak, 2018). I denne analysen avgrenser vi oss til denne smalere definisjonen av kriminalitetsforebygging. Helt konkret betyr dette at vi avgrenser oss til ressursbruk knyttet til forebygging i politiet, i tillegg til ressurser i tilsynsførende etater, som Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Statens vegvesen og NAV.

Andre offentlige etater som overvåker og/eller gjennomfører tilsyn som er kriminalitetsforebyggende omfatter bl.a. Petroleumstilsynet, Tolletaten, Miljødirektoratet, Mattilsynet, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Konkurransetilsynet, Finanstilsynet, barnevernet, Kystvakten og Etterretningstjenesten i Forsvaret. Uten informasjon om hvor stor andel av etatenes samlede ressurser som går til forebygging, har vi valgt å holde disse utenfor våre beregninger.

Når en kriminell handling først er begått, reagerer flere offentlige instanser. Overordnet kan det skilles mellom de som arbeider med anmeldelser og etterforskning, de som avgjør skyldspørsmålet, og de som følger opp straffegjennomføringen.

Tradisjonelt opereres det med to hovedstrategier i arbeidet mot kriminalitet: generelle forebyggende tiltak (som synlig, tilstedeværende polititjeneste og holdningsskapende arbeid) og straffesaksbehandling (Runhovde & Skjevraak, 2018, s. 9). Det er imidlertid ikke et klart skille mellom ressursbruk knyttet til forebygging av kriminalitet og reaksjoner på kriminalitet.

¹² En rekke lovbrudd begås imidlertid i affekt. Å motivere til mindre risikopregede atferd fungerer trolig dårligere for å forhindre disse.

Eksempelvis vil politiets reaksjon når en kriminell handling er begått, også kunne virke forebyggende (høyere oppfattet sannsynlighet for å bli tatt eller bedre kunnskap om faktisk straff, vil alt annet likt redusere tilbøyeligheten for å begå en kriminell handling). Videre skal straff øke samfunnets trygghet både gjennom uskadeliggjøring av farlige lovbrøyttere, og i form av å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet (Departementene, 2009).

I tillegg til at det er uklart hvor det teoretiske skillet går mellom forebygging og reaksjon, er det for store deler av den offentlige ressursbruken krevende å fordele kostnadene rent praktisk. Dette gjelder særlig politiets arbeid, og øvrige offentlige instanser som utfører oppgaver knyttet til både forebygging og reaksjon.

I denne analysen tallfester vi de faktiske bevilgningene til de aktuelle offentlige instansene. Hvor mye som bevilges hvert år er politisk bestemt, og gjenspeiler derfor ikke nødvendigvis befolkningens betalingsvillighet for å forebygge og reagere på kriminalitet.

Det er videre viktig å bemerke at den registrerte ressursbruken følger av hvilke type oppgaver som til enhver tid prioriteres, og hva som oppdages og anmeldes. Eksempelvis er antall anmeldte rusmiddellovbrudd i stor grad påvirket av politiets prioritering av disse lovbruddene (det er hovedsakelig politiet som anmelder rusmiddellovbrudd).

Også antall dommer påvirkes av politiske prioriteringer. Videre påvirkes antall innsatte av antall lovbrudd som begås (og anmeldes), tendensen til å sende dømte kriminelle i fengsel for det bestemte lovbruddet og lengden på fengselsstraffen

(Wilkinson & Pickett, 2010, s. 145). Endringer i ressurser til, eller politiske føringer for eksempelvis politiets prioriteringer, kan dermed endre omfanget av den *registrerte* kriminaliteten, uten at det *reelle* omfanget av kriminalitet i samfunnet endres (kun omfanget av mørketall endres).¹³

Oppsummert har vi i dette prosjektet avgrenset beregningen av det offentliges ressursbruk til offentlige instanser som har til hovedhensikt å forebygge og reagere på handlinger som kan straffes i henhold til straffeloven. Der hvor det er mulig, inkluderer vi også ressurser i instanser som også har andre hovedmål, men som i tillegg arbeider med forebygging av og reaksjoner på kriminalitet. Beregningene er beskrevet i detalj i kapittel 4.

2.2.2 Private kostnader for å redusere risiko

Private aktører bruker betydelige ressurser på å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. For eksempel bruker næringslivet ressurser på sikkerhetstiltak som alarmer, vakthold og sikring av IT-systemer. Norske husholdninger bruker ressurser på alarmer, låsesystemer til bolig eller andre verdigjenstander. I tillegg bruker private aktører ressurser på å forsikre seg mot verditap dersom uforutsette hendelser inntreffer.

Private aktørers ressursbruk knyttet til å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet kan virke kriminalitetsforebyggende ved å gjøre det vanskeligere å begå kriminelle handlinger og/eller øke sannsynligheten for å bli oppdaget, og dermed anmeldt. De private aktørenes formål skiller imidlertid deres tiltak fra den offentlige innsatsen. Mens de private tiltakenes primære formål er å redusere den enkelte aktørs risiko, er den offentlige innsatsen primært

¹³ Forholdet mellom registrert kriminalitet og mørketall omtales nærmere i kapittel 3.4.

ment å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Det er flere frivillige organisasjoner som har til hensikt å direkte eller indirekte forebygge kriminalitet. Dette omfatter blant annet Natteravner, Kirkens bymisjon, Akan, Frelsesarmeen, For fangers pårørende, Røde kors, Ungdom mot vold med flere. Der det er mulig å anslå organisasjonenes ressurser av relevans for kriminalitetsfeltet, er disse inkludert i vår analyse.

I tillegg til private aktørers direkte kostnader for å redusere risiko, kan kriminalitet føre til andre (mindre målbare) konsekvenser, som atferdsendringer i befolkningen som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet. Dette kan være å unngå ferdsel i enkelte områder som ellers ville blitt benyttet, å endre framkomstmåte (som taxi framfor å sykle eller gå) eller på andre måter unngå å gjøre ting som en ellers ville gjort. Enkeltpersoners atferdsendringer kan igjen ha utilsiktede virkninger for andre (hvis færre ferdes der de ellers ville vært, kan det skape ytterligere følelse av utrygghet for andre).

Befolkningens betalingsvillighet for å slippe slike atferdsendringer er ikke mulig å anslå innenfor rammene av dette prosjekt. Det er heller ikke, så vidt vi vet, forsøkt å anslå dette i Norge tidligere.

Oppsummert avgrenser vi de private aktørenes kostnader til det som har til hovedhensikt å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. Det betyr at vi avgrenser oss til husholdningers og næringers kostnader knyttet til alarmer, vaktjenester, sikringssystemer (både verdigjenstander og eiendom), forebyggende ressursbruk hos både virksomhetene og i frivillige organisasjoner, og ressursbruk knyttet til forsikring. I tillegg vurderer vi kvalitativt atferdsendringer blant befolkningen som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet.

2.2.3 Kostnader for ofre av kriminalitet

Kriminalitet har både direkte og indirekte ofre. De direkte ofrene er personer eller virksomheter som er utsatt for lovbruddet. Indirekte ofre for kriminalitet er pårørende eller annen tredjepart som påvirkes av lovbrudd. Samfunnsøkonomiske kostnader for ofrene er både i form av helse- og produksjonstap, kostnader til behandling av fysiske og psykiske skader og tap av økonomiske verdier.

Ofre kan påføres både fysiske skader og psykiske lidelser som følge av lovbrudd. Fysiske skader antas hovedsakelig å oppstå i forbindelse med voldelige lovbrudd, som vold, ran eller seksuallovbrudd. Psykiske skader kan påføres ofrene som følge av alle former for lovbrudd, for eksempel gjennom frykt, angst- eller panikkanfall eller depresjon. Avhengig av lovbruddene kan ofrenes helsetap være både kort- og langsiktige.

Både fysiske skader og psykiske lidelser kan påvirke ofrenes mulighet og evne til å delta i arbeidsmarkedet, på kort og lang sikt. Å bli utsatt for lovbrudd kan derfor redusere ofrenes produksjonsevne, og dermed skattbare inntekt, som er en kostnad for økonomien og samfunnet. I noen tilfeller kan skadene være så alvorlige at kriminalitetsofre blir stående utenfor arbeidsmarkedet.

Personer som er påført fysiske skader eller psykiske lidelser kan ha behov for behandling. Både primær- og spesialisthelsetjenesten er involvert i behandlingen av kriminalitetsofre. I tillegg finnes det mange private og frivillige organisasjoner som gir støtte og samtale tjenester til personer som har vært utsatt for kriminalitet. Disse behandlingsressursene kunne alternativt vært brukt til andre produktive formål i samfunnet. Skade som påføres eiendom er også en samfunnsøkonomisk kostnad. For eksempel kan hærverk redusere verdien av ofrenes eiendeler, og skape kostnader knyttet til å erstatte eller

reparere eiendelene for å gjenopprette bruksverdien.

Flere lovbrudd er knyttet til ulovlig overføring av verdier mellom ofre og gjerningspersoner, for eksempel tyverier eller bedragerier. For disse lovbruddene må vi skille mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil verdien av den stjålne gjenstanden være den samme, uavhengig av hvem som besitter den. Denne verdioverføringen er i seg selv derfor ikke en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er likevel to kilder til samfunnsøkonomiske kostnader i forbindelse med tyverier:

1. Skader som oppstår på eiendelen eller annen eiendom i forbindelse med tyveriet
2. Stjålne eiendeler (verdier) som fraktes ut av landet

Eiendomsskade gir en verdiforringelse, og må derfor regnes som en samfunnsøkonomisk kostnad. Når stjålne eiendeler fraktes ut av landet representerer verdien av eiendelen en samfunnsøkonomisk kostnad i Norge (verdien er ikke lenger i landet). Taptet forblir i Norge med offeret, gevinsten oppstår i utlandet. Beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene må derfor korrigeres for hva som er rene overføringer mellom grupper i samfunnet.

Annen vinningskriminalitet, som skatteunndragelser og regnskapsovertredelser, omfatter i stor grad lovbrudd som unndrar økonomisk aktivitet fra det offentliges innsyn. For disse lovbruddene kan staten eller kommuner være de direkte ofrene. Samtidig er samfunnet som helhet indirekte ofre, ved at det unndras skatt og dermed ikke bidrar til finansieringen av offentlige utgifter. For å kunne opprettholde samme

nivå på de offentlige utgiftene, vil tapte skatteinntekter som følge av skatteunndragelse i prinsippet føre til økte skatter for alle andre. Denne skatteinnkrevningen skaper vridningseffekter i økonomien, som er en samfunnsøkonomisk kostnad. Alternativt kan det offentlige levere færre velferdstjenester, som også er et tap for samfunnet.

Oppsummert har vi i denne analysen avgrenset den prissatte verdsettingen til kostnader som påføres direkte ofre for kriminalitet, i form av helse- og produksjonstap, behandlingskostnader og samfunnsøkonomiske kostnader av lovstridige verdioverføringer. Sistnevnte er korrigert for fordelingsvirkningen knyttet til overføring av verdier mellom grupper i samfunnet. Virkninger på ofrenes tidsbruk i forbindelse med anmeldelse av lovbrudd mv., kostnader for pårørende og eksterne virkninger av ofrenes atferdsendringer som følge av å være utsatt for kriminalitet vurderer vi kvalitativt. Vi har ikke tatt med eventuelle produksjonstap, og tilhørende tap i skatteinntekter til staten for virksomheter utsatt for lovbrudd (som eiendomstyveri og -skade, dataangrep mv.)

2.2.4 Produksjonstap av straffbar aktivitet

Produksjonstap av tid brukt på straffbar aktivitet defineres som tapt bidrag til den samlede verdiskapingen. Produksjonstapet oppstår hvis tiden som brukes på straffbar aktivitet går utover annen, legal aktivitet, og denne andre aktiviteten har en høyere samfunnsøkonomisk verdsettelse. For lovbrøytene dømt til ubetinget fengselsstraff oppstår det også et produksjonstap den tiden som sones i anstalt.¹⁴

Tapt produksjon som følge av redusert arbeidsinnsats verdsettes til det denne arbeidsinnsatsen ville kostet, altså lønnskostnaden.¹⁵ Dermed vil produksjonstapet av tid brukt på kriminell aktivitet være

¹⁴ Ubetinget fengselsstraff kan helt eller delvis sones med fotlenke (elektronisk kontroll) utenfor fengselsanstaltene.

¹⁵ Den teoretiske begrunnelsen utdypes i kapittel 4.5.

større, jo høyere lønnen er. Samtidig vil det, som drøftet i kapittel 2.2.1, være mindre lønnsomt, alt annet likt, for den enkelte å bruke tid på kriminell aktivitet når inntektsmulighetene i det ordinære arbeidsmarkedet er høyere.

Forskning på hva som kjennetegner lovbruyters sosiale bakgrunn, levekår og livssituasjon mv. er hovedsakelig, om ikke i sin helhet, begrenset til forskning på hva som kjennetegner siktede, straffede og/eller fengslede personer. Dette er en naturlig følge av at det ikke er mulig å identifisere kjennetegn ved lovbryster for den uregistrerte kriminaliteten.¹⁶ Den eksisterende forskningen viser klare sammenhenger mellom dårligere levekår og kriminalitet (Thorsen, Lid, & Stene, 2009, s. 125). Flere studier viser at registrerte lovbryster har lavere utdanningsnivå og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen som helhet.

Forventet lønnsnivå er generelt lavere, alt annet likt, med lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Dermed blir også forventet produksjonstap, slik det verdsettes her, lavere for personer med lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet.

Ovennevnte produksjonstap kan i stor grad anses som kortsiktige kostnader; tid brukt på å begå lovbrudd og eventuell soning uten mulighet for å være i jobb. Å delta i kriminell aktivitet, og eventuell soning i fengsel, vil imidlertid kunne ha betydelige langsiktige konsekvenser for lovbruyters muligheter for å bidra til den samlede verdiskapingen, særlig gjennom ytterligere svekket tilknytning til arbeidsmarkedet.

Oppsummert avgrenser vi verdsettingen av produksjonstapet som følger av at det brukes tid på straffbare handlinger til tid medgått til soning i anstalt. Videre drøfter vi (i kapittel 4.5.1) hvilke faktorer som vil være avgjørende for verdsettingen av tid brukt på å begå selve lovbruddet.

2.3 Straffesakskjeden

Straffesakskjeden omfatter myndighetenes arbeid med å forebygge, etterforske og oppklare kriminalitet, føre saker for retten, gjennomføring av straff og tilbakeføring til samfunnet. Det er formulert tre mål for utviklingen av straffesakskjeden i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2019): (i) Redusere alvorlig kriminalitet, (ii) Styrke forebyggingen av kriminalitet og (iii) En mer effektiv straffesakskjede. Som det framgår av utviklingsmålene, har straffesakskjeden både forebyggende og reaktive funksjoner knyttet til kriminalitetsutviklingen.

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot den delen av straffesakskjeden som følger opp lovbrudd (jf. figur 2.1). Når straffbare gjerninger begås, oppdages og anmeldes registreres saken inn i straffesakskjeden. Hvordan straffesaker skal behandles fra etterforskning til behandling i domstolene reguleres av straffeprosessloven (Straffeprosessloven, 2021).

Kostnadene i straffesakskjeden og rettssystemet varierer betydelige mellom de enkelte straffesakene. Eksempelvis er full tingrettsbehandling med meddomsrett betydelig mer omfattende enn saker som avgjøres med en tilståelsesdom, mens forelegg fra påtalemyndigheten er knyttet til færrest aktører og minst prosess.

¹⁶ Mørketall omtales i kapittel 3.4.

De to første leddene i straffesakskjeden omfatter politi og påtalemyndighetens oppfølging av saken gjennom etterforskning, påtale og siktelse. Dersom etterforskningen avdekker tilstrekkelig bevis for at vedkommende er skyldig og at disse er tilstrekkelige for å oppnå en felle dom, tar påtalemyndigheten beslutning om tiltale.

Dersom det ikke er tilstrekkelige bevis i skyldspørsmålet eller mulig å føre lovlig bevis for domfellelse i retten, skal saken henlegges. Dersom det foreligger en tilståelse i saken, kan retten felle dom uten formell tiltalebeslutning.

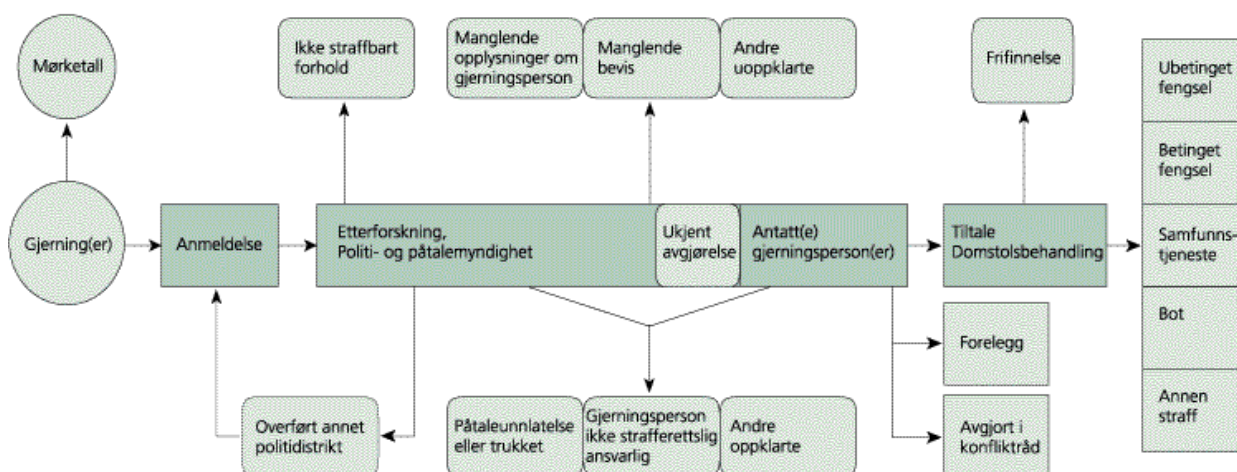
Når det tas ut tiltale i en sak, innebærer det at saken bringes inn for domstolene til rettslig forfølgning. De alminnelige domstolene¹⁷ har ansvar for å ivareta rettssikkerheten ved å avsi dommer og treffe avgjørelser om prosess, skyld og straff i straffesaker.

Rettsbehandlingen av straffesakene involverer en lang rekke parter og aktører, som tiltalte, fornærmede og etterlatte, advokater, dommere, vitner mv. Ved behov for mer informasjon om faglige spørsmål, kan retten oppnevne sakkyndige med spesiell kompetanse på fagfeltet.

Gjenopptakelseskommisjonen er et uavhengig organ som vurderer om personer med en rettskraftig dom skal få ny behandling av sin sak.

Konfliktrådene er en arena der gjerningsperson, fornærmede eller andre som er berørt av saken kan møtes. Konfliktrådene bruker meklings metode for å håndtere både sivile saker og straffesaker. Konfliktrådene har en særlig sentral rolle i straffesaker som involverer ungdom, som for meklings i konfliktråd, gjennomføring av ungdomsoppfølging eller ungdomsstraff.

Figur 2.1 Straffesakskjeden, fra anmeldelse til dom



Kilde: Statistisk sentralbyrå (2002)

¹⁷ De alminnelige domstolene består av tre instanser: Tingrettene, lagmannsrettene og høyesterett.

Kriminalomsorgen har hovedansvar for gjennomføring av straff etter domfellelse. I straffegjennomføringen skal straffbare handlinger motvirkes og tryggheten i samfunnet økes, samtidig som den innsatte har tilfredsstillende forhold. Kriminalomsorgen stiller i tillegg varetektsplasser til disposisjon for politiet. Gjennom sin visjon om «Straff som endrer» har kriminalomsorgen en forebyggende rolle, for å redusere innsattes tilbakefall til kriminalitet etter straffegjennomføringen (KDI, 2021). Straffegjennomføringsloven (2021) regulerer og legger rammene for hvordan straff gjennomføres, både i og utenfor fengsel.

Rettighetene til ofre og pårørende skal ivaretas gjennom hele straffesakskjeden. Erstatning utbetales også i saker der skadevolderen er ukjent eller ikke er i stand til å gjøre opp for seg.

Over har vi beskrevet hovedtrekkene av ledd og aktører i straffesakskjeden. I realiteten har den enkelte straffesaks karakter stor betydning for hvordan de ulike delene av straffesakskjeden involveres, og dermed hvilke samfunnsøkonomiske kostnader som påløper. Hvilken instans som fatter endelig beslutning i sakene, har særlig stor betydning for hvilke saker som påløper i strafferettssystemet.

En andel av opprettede straffesaker henlegges før de skal føres for retten. Det kan for eksempel skyldes at etterforskningen avdekker at handlingen ikke var straffbar, gjerningspersonen er ukjent eller at bevisets stilling gjør det vanskelig å føre saken for retten i henhold til straffeprosessloven.

Saker der politi eller påtalemyndighet anser at alle vilkår for straffbarhet er oppfylt kan avgjøres utenfor tingretten. Påtalemyndigheten kan illegge forelegg

eller unnlate å reise tiltale gjennom en påtaleunntattelse. Andre mindre alvorlige straffesaker kan også avgjøres i Konfliktrådene.

Hovedregelen for straffesaker som føres for retten er at disse starter i tingretten. Ved behandling i domstolene er det to mulige behandlingsløp for saken.

Dersom siktede tilstår og samtykker til det, kan personen idømmes en tilståelsesdom. I så fall innkaller tingretten til rettsmøte, der én dommer avgjør saken. Dommen avsies med bakgrunn i saksdokumentene og den siktedes forklaring.

Dersom saken skal avgjøres med meddomsrett i tingretten, tar påtalemyndigheten ut tiltale og angir hva den tiltalte har gjort og hvilke lovbestemmelser som er brutt. Retten oppnevner forsvarer dersom tiltalte har rett på dette. I saker om vold og overgrep oppnevnes det også bistandsadvokat som skal ivareta fornærmedes eller etterlattes interesser. Ved meddomsrett settes retten som oftest med én fagdommer og to meddommere. Rettssaken er en omfattende prosess med hovedforhandlinger, vitneføring, dokumentasjon og prosedyrer. Tingrettens avgjørelse kan ankes til lagmannsretten. I enkelte prinsipielt viktige saker kan også saken prøves for Høyesterett.

Kostnadene i straffesakskjeden varierer med hvordan sakene avgjøres, også for saker som er av samme type. Det avhenger for eksempel av om det er identifisert en gjerningsperson og at saken kan føres for retten. Denne variasjonen omhandler imidlertid kun kostnadene i straffesakskjeden. For et offer er kostnaden av å være utsatt for en straffbar handling den samme, uavhengig av hvordan saken avgjøres i rettssystemet.

3 Registrerte lovbrudd og anslag på mørketall

I dette kapittelet ser vi straffesakskjeden (beskrevet over) i sammenheng med den offisielle kriminalitetsstatistikken. Statistikken er avgjørende for de videre analysene og beregningene i rapporten. Det er imidlertid viktig å bemerke at kriminalitetsstatistikken kun omfatter *registrerte* lovbrudd. Det vil si de lovbrudd politiet oppdager eller får kjennskap til gjennom ofre eller tredjepart.

Et ukjent antall lovbrudd blir aldri registrert. Uregistrerte lovbrudd kalles gjerne *mørketall*. Mørketallene kan være av stor betydning for beregningene av de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene. I slutten av kapittelet går vi gjennom vår tilnærming for å anslå mørketallene for lovbrudd i Norge i 2019. Vi presenterer også våre anslag på det faktiske omfanget av lovbrudd, som ligger til grunn for beregningene av de samfunnsøkonomiske kostnadene i kapittel 4.

3.1 Det registrerte kriminalitetsbildet

Kriminalitetsbildet er en samlebetegnelse på den kriminaliteten samfunnet til enhver tid står overfor (NOU 2009: 15). Kriminalitetsstatistikken gir oversikt over utviklingen i omfanget av ulike typer registrert kriminalitet i Norge. Statistikken sammenstiller data om utviklingen i hele straffesakskjeden, fra politiet registrerer en anmeldelse til avgjørelse og eventuell domfellelse.

Det er Statistisk sentralbyrå (SSB) som utarbeider den offisielle kriminalitetsstatistikken i Norge. Statistikken er basert på bearbejdede og kvalitetssikrede data fra etater i de ulike leddene i straffesakskjeden; politiet, domstolene og kriminalomsorgen.¹⁸ Statistikken er presentert med fordelinger på ulike typer lovbrudd (omtalt i kapittel 2.1.1).

Når flere lovbrudd er begått ved én hendelse, skal alle lovbrudd som kan medføre en siktelse eller en tiltale registreres (Thorsen, Lid, & Stene, 2009). På den måten skal statistikken omfatte alle relevante lovbrudd knyttet til handlinger som anmeldes.¹⁹

3.1.1 Fordeling av anmeldelser etter lovbrudd

I 2019 registrerte politiet og påtalemyndigheten om lag 310 000 anmeldelser av lovbrudd. Fordelingen av registrerte anmeldelser etter SSBs ni lovbruddsgrupper, og utvalgte lovbruddstyper per gruppe, er presentert i figur 3.1. Tallene er kommentert kort i det følgende.

Målt i registrerte anmeldelser utgjør *eiendomstyverier* den største gruppen av lovbrudd. Det ble anmeldt om lag 95 000 eiendomstyverier, som utgjorde 31 prosent av anmeldelsene i 2019. De fleste anmeldelsene omhandler tyverier fra person, av sykkel eller fra eierens bolig.²⁰

Trafikkovertrедelser er den nest største lovbruddsgruppen, med 43 000 anmeldelser. Disse omhandler dels kjøring i ulovlig hastighet og uten gyldig førerkort. Om lag 40 prosent er imidlertid andre eller uspesifiserte veitrafikkovertrедelser. Det er anmeldt nærmere 3 400 tilfeller av personskade ved trafikkovertrедelser i 2019.

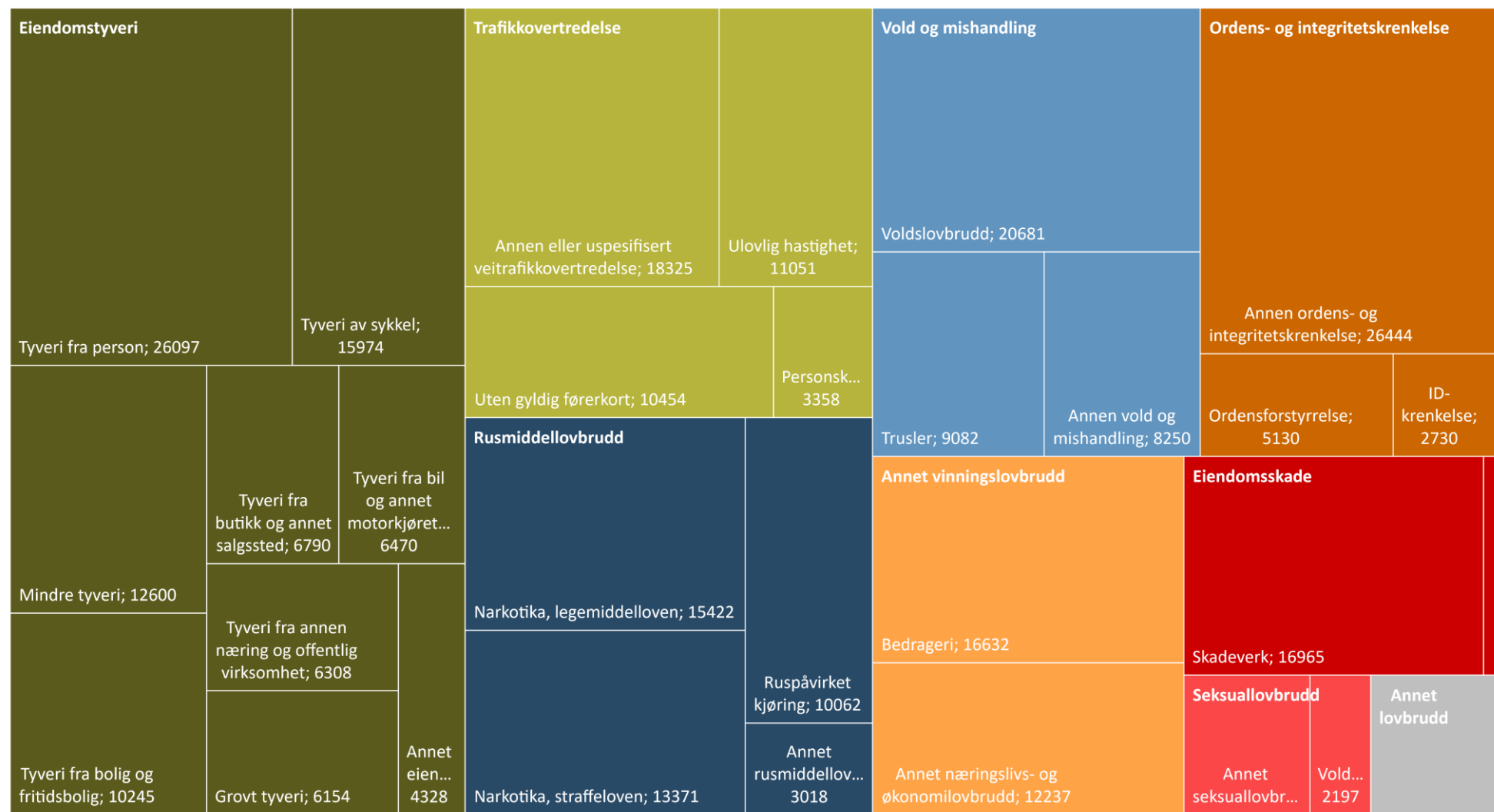
Det ble anmeldt nærmere 42 000 tilfeller av *rusmiddellovbrudd*. Omtrent halvparten av tilfellene omfatter brudd på legemiddelloven, med bruk eller besittelse av mindre mengder narkotika. Den andre halvparten er anmeldelser for brudd på narkotikaovertrедelser i straffeloven, som i større grad omfatter innføring og besittelse av narkotika utover eget bruk.

¹⁸ Omfang, kilder og utvalg er beskrevet for hver av statistikkene som er tilgjengelig [her](#).

¹⁹ Dette ble innført i 1994.

²⁰ Anmeldte tyveri kan også omfatte forsikringssvindel som ikke blir oppdaget av forsikringsselskapene, men vi har ikke grunnlag for å kontrollere for eventuelt omfang av slike tilfeller.

Figur 3.1 Registrerte anmeldelser etter lovbruddsgruppe. 2019



Note: Størrelsen på boksene viser omfanget av anmeldelser. Se også figur 3.2.
 Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vold og mishandling utgjorde med om lag 38 000 anmeldelser i overkant av 12 prosent av anmeldelsene i 2019. Omtrent halvparten av anmeldelsene omfatter voldslovbrudd, der kroppskrenkelser er det vanligste lovbruddet. Det ble registrert nærmere 3 400 anmeldelser av mishandling i nære relasjoner. 29 av de anmeldte voldslovbruddene omfatter drap. Trusler om vold og hensynsløs atferd og personforfølgelse er de andre store lovbruddstypene i denne gruppen, og utgjør til sammen 40 prosent av anmeldte tilfeller av vold og mishandling.

Lovbruddsgruppen for *ordens- og integritetskrenkelse* utgjorde om lag 34 000 anmeldelser i 2019, tilsvarende 11 prosent av anmeldelsene. Myndighetskrenkelse i form av å hindre eller motarbeide offentlig myndighet ved å ikke følge oppholds- eller kontaktforbud, forulempe offentlig tjenestemann eller ikke etterfølge andre pålegg fra myndighetene er lovbruddstypene med størst omfang.

Om lag 9 prosent, tilsvarende 29 000 av anmeldelsene i 2019 omhandlet *andre former for vinningskriminalitet* enn tyveri. Den klart største lovbruddstypen var bedragerier, der kriminelle lurer til seg verdier de ikke har krav på. Utover bedrageri er heleri og regnskapsovertredelser lovbruddstypene med flest registrerte anmeldelser i denne gruppen.

De nærmere 17 700 anmeldelsene av *eiendoms-skade* omfatter i all hovedsak skadeverk på eiendeler. Flest anmeldelser var det av skadeverk på holdsvi kjøretøy og bygninger. Det er også registrert nærmere 700 anmeldelser av fare for allmennheten ved brann og annen skade.

Det ble registrert om lag 6 700 anmeldelser av *seksuallovbrudd* i 2019, som tilsvarer 2,2 prosent av

alle anmeldelsene. En tredel av anmeldelsene (2 200) er anmeldelser av voldtekt. Utover voldtekt utgjør seksuelt krenkende atferd og seksuell handling til sammen om lag 2 400 anmeldelser. Om lag halvparten av disse involverte barn under 16 år.

Den siste lovbruddsgruppen består av en samling *andre lovbrudd*, som til sammen utgjorde 4 500 anmeldelser i 2019. Flesteparten av anmeldelsene omhandler natur- og miljølovbrudd og jakt-, fangst- og fiskerilovbrudd.²¹ Ellers er det registrert 790 anmeldelser av brudd på arbeidsmiljøloven.

3.1.2 Utvikling i antall anmeldelser over tid

De siste tiårene har det overordnede kjennetegnet ved kriminalitetsstatistikken vært at antall anmeldelser har hatt en fallende trend. I 2019 ble det registrert 310 000 anmeldelser i Norge, mot 394 000 anmeldelser i 2010 (jf. figur 3.2). Samlet sett er antallet redusert med mer enn 20 prosent de siste ti årene. Trenden med fallende antall anmeldelser gjelder imidlertid ikke alle lovbruddsgrupper.

De siste ti årene har det vært en særlig stor nedgang i antall anmeldte eiendomstyverier. Reduksjonen i antall anmeldte eiendomstyverier står for to tredeler av den totale samlede nedgangen i antall anmeldelser. Nedgangen i eiendomstyverier kan ha sammenheng med at kriminelle aktører har endret modus, for eksempel med økt kriminalitet i det digitale rom (Sætre, Hofseth, & Kjenn, 2018).

Antall anmeldelser av lovbrudd kategorisert som annet vinningslovbrudd har økt med syv prosent i perioden 2010-2019. Antall bedragerier, som kan ha lignende økonomisk motivasjon som eiendomstyverier, økte med 50 prosent i samme periode.

²¹ Miljøkriminalitet rammer ofte våre fellesgoder mer enn enkeltpersoner og gir politiet andre utfordringer enn den vanlige kriminaliteten. Slik kriminalitet kan ramme helt lokalt, men det kan også få nasjonale og globale

konsekvenser. Miljøkriminalitet er en belastning på miljøet som kommer på toppen av den belastningen som lovlig virksomhet utgjør.

Også innen rusmiddellovbrudd, ordens- og integritetskrenkelser, trafikkovertrедelser og annet lovbrudd er antall anmeldelser redusert med mellom 15 og 25 prosent de siste ti årene.

Seksuallovbrudd, vold og mishandling og annet vinningslovbrudd er de tre lovbruddsgruppene der antall anmeldelser har økt det siste tiåret. Størst har økningen vært innen seksuallovbrudd, med nesten 60 prosent flere registrerte anmeldelser i 2019, sammenlignet med 2010.

Utviklingen i antall registrerte anmeldelser avhenger av flere forhold. På en side kan utviklingen gjenspeile en reell reduksjon i faktisk kriminalitet i samfunnet. Antall anmeldelser påvirkes imidlertid også av for eksempel politiets ressurser og prioriteringer, samt befolkningens tilbøyelighet til å anmelde. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at færre registrerte anmeldelser gjenspeiler endringer i det reelle omfanget av kriminalitet.

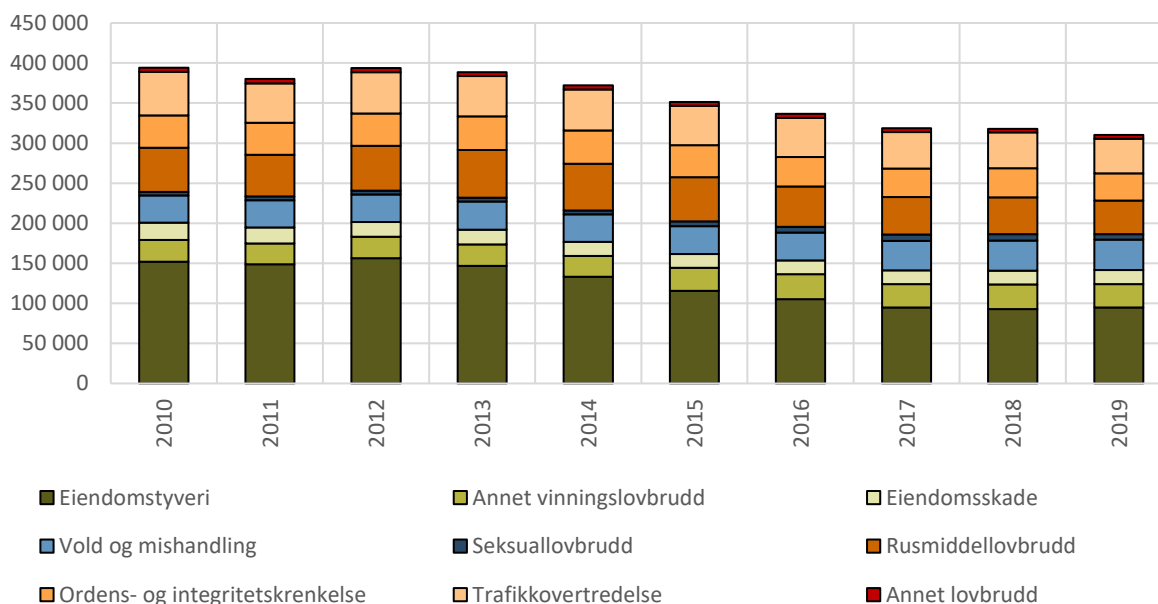
3.2 Fra anmeldelse til eventuell straffereaksjon

Anmeldelsesstatistikken beskrevet over gir et innblikk i størrelsesforholdet mellom lovbruddsgruppene i første ledd av straffesakskjeden. Etter anmeldelse etterforsker politi og påtalemyndigheten lovbruddet for å skaffe nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale. Etterforskningen og den videre behandlingen i straffesakskjeden påvirkes imidlertid både av kriminalitetens karakter og politiets og samfunnets prioriteringer knyttet til kriminalitetsbekjempelse.

Hvorvidt lovbrudd anmeldes eller ikke avhenger av en rekke forhold, blant annet knyttet til oppdagelsesrisiko, alvorlighet, relasjonen mellom de involverte og ofrenes anmeldelsestilbøyelighet.

Riksadvokaten fastsetter generelle mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i et årlig rundskriv (Riksadvokaten, 2021).

Figur 3.2 Anmeldelser fordelt på lovbruddsgruppe



Kilde: Statistisk sentralbyrå (Tabell 08484)

For 2021 er drap og alvorlige voldslovbrudd, ildspåsettelse, vold mot barn og andre i nære relasjoner, alvorlige seksuallovbrudd, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter som rammer fellesskapet, IKT- og miljøkriminalitet, alvorlige trafikklovbrudd og hatkriminalitet prioriterte områder i Riksadvokatens rundskriv. Også befolkningens oppfatninger om konsekvenser og ønske om prioriteringer av utvalgte kriminalitetsformer kan påvirke prioriteringene i straffesakskjeden.

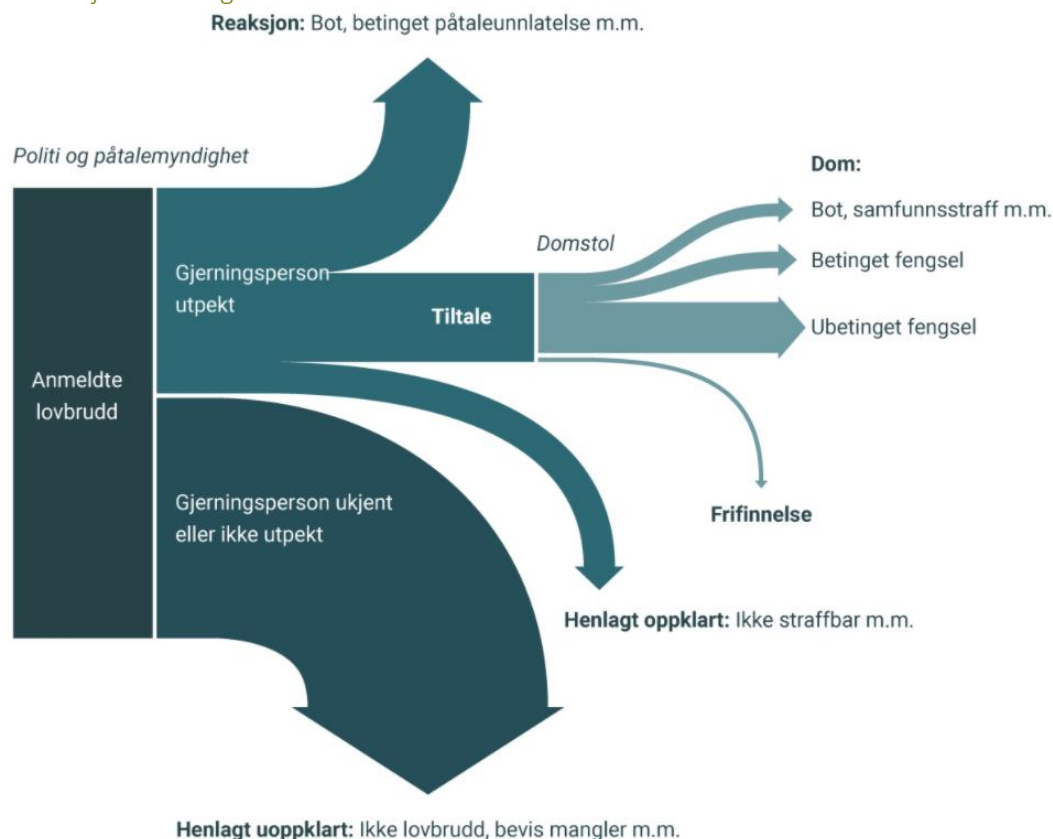
Resultatet av kombinasjonen av nevnte og andre kjennetegn ved de forskjellige formene for kriminalitet, er at de i ulik grad fører til reaksjoner fra politi og påtalemyndigheten eller behandling i domstol-

ene. Figur 3.3 illustrerer på et overordnet nivå hvordan og hvor stor andel av de anmeldte lovbruddene som flyter gjennom ulike deler av straffesakskjeden.

Omtrent halvparten av de etterforskede lovbruddene blir henlagt uoppklart av politi og påtalemyndigheten. De vanligste årsakene til at etterforskede lovbrudd henlegges uoppklart er manglende opplysninger om gjerningsperson eller manglende bevis. Et mindre antall lovbrudd blir også henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

Den andre halvparten av de etterforskede lovbruddene blir oppklart av politi og påtalemyndigheten. På dette stadiet i straffesakskjeden er det tre mulige utfall (jf. figur 3.3).

Figur 3.3 Illustrasjon av mulige utfall for anmeldte saker



Kilde: Statistisk sentralbyrå (2021)

I rundt 40 prosent av tilfellene mener påtalemyndigheten at den mistenkte skal dømmes for handlingen og det tas ut tiltale. Når tiltale tas ut føres lovbruddet for retten, der den tiltalte enten finnes skyldig og illegges en straffereaksjon eller frifinnes.

I ytterligere 40 prosent av tilfellene reagerer politiet eller påtalemyndigheten på handlingen direkte, uten at saken føres for retten. I disse mindre alvorlige tilfellene består reaksjonen hovedsakelig i et forelegg gjerningspersonen må betale. Et relativt stort antall etterforskede lovbrudd ender også med påtaleunntatelse. I disse tilfellene er straffelovens kriterier for straffeforfølgelse oppfylt, men påtalemyndigheten kan av ulike årsaker velge å frafalle siktelsen likevel. Påtale kan for eksempel unntates på grunn av vurderinger knyttet til den siktedes alder, personlige eller sosiale forhold eller hvor grovt lovbruddet er. Et mindre antall saker overføres til konfliktråd for alternativ oppfølging og løsning.

I en mindre andel av de oppklarte tilfellen ender etterforskningen med henleggelse, fordi det ikke er avdekket straffbare forhold eller at den mistenkte av andre årsaker ikke er strafferettslig ansvarlig.

3.3 Utfall for etterforskede lovbrudd

Utfallet av politi og påtalemyndighetens etterforskning, og hvilke reaksjoner de resulterer i påvirker hvilke og hvor store kostnader lovbrudd påfører samfunnet. Under bruker vi kriminalitetsstatistikken til å beskrive politiets avgjørelse for etterforskede lovbrudd i 2019, og retter særlig oppmerksomheten mot forskjeller mellom de ulike lovbruddsgruppene.

Når kriminalitetsstatistikken brukes til å se på både anmeldelser, etterforskede lovbrudd og straffereak-

sjoner i samme år kan vi ikke følge enkeltsaker gjennom hele straffesakskjeden. For eksempel kan lovbrudd der etterforskningen avsluttes i 2019 ha blitt begått i tidligere år. Det samme gjelder for domstolsbehandling av straffesaker. Samlet sett er det registrert 7 prosent flere anmeldelser enn etterforskede lovbrudd i 2019. Seksuallovbrudd er den eneste lovbruddsgruppen der antall etterforskede lovbrudd er høyere enn antall anmeldelser, som kan tyde på at flere eldre lovbrudd er avgjort i 2019.

Når vi likevel velger å redegjøre for statistikken på denne måten, er det fordi det gjør det mulig å kartlegge hvilke ressurser samfunnet faktisk bruker i de ulike delene av straffesakskjeden, uavhengig av når årsaken til ressursbruken i 2019 oppstod.²² Dette er også i tråd med tallfestingen av de samfunnsøkonomiske kostnadene i kapittel 4.

3.3.1 Oppklaringsprosent og politiets avgjørelser

Samlet sett ble 49 prosent av de etterforskede lovbruddene i 2019 oppklart. Oppklaringsprosenten har ligget stabilt rundt 50 prosent de siste ti årene. Hvorvidt de enkelte lovbruddene oppklares, varierer imidlertid betydelig mellom lovbruddsgruppene (jf. figur 3.4). Forutsetningene for å oppklare lovbruddene er forskjellige. For eksempel er trafikk- og narkotikalovbrudd i stor grad kontrollbetinget, og oppklares på stedet.

Oppklaringsprosenten beregnes ut fra den avsluttede etterforskningen av anmeldte lovbrudd. Hvordan politi og påtalemyndigheten prioriterer etterforskningsressursene mellom lovbruddsgrupper og behandler de enkelte lovbruddene kan påvirke resultatet av etterforskningen. Oppklaringsprosenten

²² Gitt at 2019 var et representativt år, vil det representere gjennomsnittlig årlig ressursbruk for straffesakskjeden.

omfatter kun den registrerte kriminaliteten, og tar ikke inn over seg eventuelle mørketall.

Samlet sett tok politi og påtalemyndigheten ut tiltale i 41 prosent av oppklarte lovbrudd, som ble avsluttet i 2019. 35 prosent av de oppklarte lovbruddene ble avsluttet med forelegg, mens 17 prosent endte i påtaleunntatelse. I om lag 6 prosent av tilfellene ble etterforskningen av lovbruddet henlagt fordi den siktede ikke var strafferettslig ansvarlig, mens i under en prosent av tilfellene ble oppfølging av lovbruddet overført til konfliktråd.

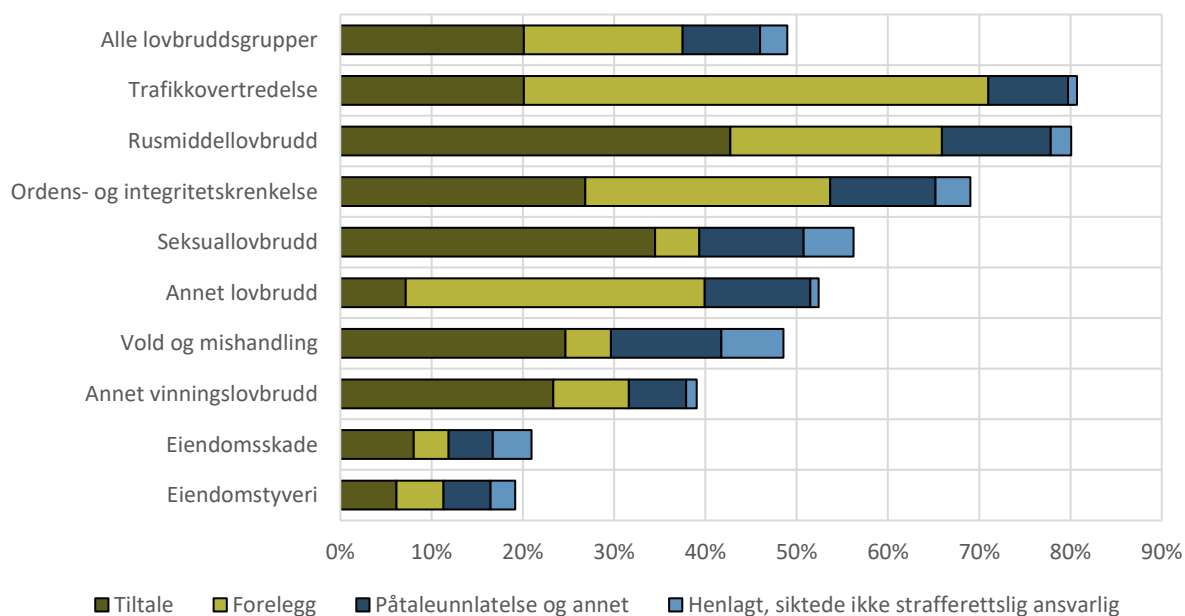
Oppklaringsprosenten er klart høyest i lovbruddsgruppene for trafikkovertrедelser og rusmiddellovbrudd, med rundt 80 prosent oppklarte lovbrudd. Dette henger sannsynligvis sammen med at det i stor grad er politiet som registrerer anmeldelser når lovbruddene avdekkes. For trafikkovertrедelser ender en relativt stor andel av de oppklarte lovbruddene med forelegg eller bøter.

For rusmiddellovbrudd er det mer enn dobbelt så vanlig at etterforskningen ender med at den siktede blir tiltalt. Samtidig er påtaleunntatelse en noe mer utbredt avgjørelse i tilfeller av rusmiddellovbrudd.

For seksuallovbrudd og vold og mishandling var oppklaringsprosenten for de etterforskede lovbruddene rundt 50 prosent i 2019. Seksuallovbrudd er den kategorien der høyest andel av oppklarte lovbrudd ender med at den siktede blir tiltalt. I etterforskninger av seksuallovbrudd som ikke ender med tiltale, er påtaleunntatelse eller henleggelse fordi siktede ikke er strafferettslig ansvarlig det vanligste. Politiets avgjørelser i etterforskningen følger i hovedsak det samme mønsteret ved tilfeller av vold og mishandling.

I kategorien for andre lovbrudd, som hovedsakelig består av natur- og miljølovbrudd, ble om lag halv-

Figur 3.4 Andel av etterforskede lovbrudd som er oppklart, etter lovbruddsgruppe og politiets avgjørelse. 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå (Tabell 09405)

parten av lovbruddene oppklart. I all hovedsak ender etterforskningen av disse lovbruddene med at den siktede ilegges forelegg.

Om lag 40 prosent av etterforskede lovbrudd innen annen vinningskriminalitet ble oppklart. I denne lovbruddsgruppen ender over halvparten av de oppklarte tilfellene med at den siktede blir tiltalt. Relativt få tilfeller ender med påtaleunntatelse, sammenlignet med de øvrige lovbruddsgruppene.

Eiendomsskade og eiendomstyveri er lovbruddsgruppene med klart lavest andel oppklarte lovbrudd, med rundt 20 prosent. I begge kategoriene er politiets avgjørelser relativt jevnt fordelt mellom henholdsvis tiltale, forelegg og påtaleunntatelser.

3.3.2 Påtalemyndighetens avgjørelse

Dersom politi og påtalemyndigheten mener den siktede skal dømmes for handlingen, tas det ut tiltale. Om tiltale tas ut vurderes både på bakgrunn av den siktetes straffeskyld og om påtalemyndigheten har fullgode lovlige bevis som kan føres i retten. Samlet sett ble det registrert straffereaksjoner i 16 800 saker som ble behandlet i rettssystemet i 2019.

Saker som blir behandlet i domstolene omfatter i mange tilfeller situasjoner der enkelte gjerningspersoner er tiltalt for flere lovbrudd. I kriminalitetsstatistikken registreres derfor rettens avgjørelse på et hovedlovbrudd. Hovedlovbruddet defineres som det lovbruddet som kan medføre strengest straff.

Rusmiddellovbrudd utgjorde 40 prosent av domfellelsene, og er den lovbruddsgruppen med flest registrerte straffereaksjoner. Om dette omfatter rusmiddellovbruddene i seg selv, eller som følge av at dette er et hovedlovbrudd som også ofte skjer i kombinasjon med andre lovbrudd framgår ikke av statistikken.

Etter rusmiddellovbrudd utgjorde vold og mishandling og trafikkovertrедelser henholdsvis 20 og 12 prosent av dommene.

Domstolenes behandling av straffesaker starter som hovedregel i tingretten. Kriminalitetsstatistikken viser at over 90 prosent av de registrerte dommene ble ilagt av tingretten. Lagmannsrett og Høyesterett ila til sammen 6,5 prosent av dommene.

Antall tiltaler og dommer gir en indikasjon på hvilke former for kriminalitet som involverer hele straffesaks kjeden, og hvilke som oftere blir avgjort i tidligere deler av kjeden. I Figur 3.5 oppsummeres hvordan de ni lovbruddsgruppene er representert, som andeler av alle registrerte tilfeller, i statistikken over anmeldelser, etterforskede lovbrudd, tiltaler og dommer.

Alle lovbruddsgruppene er relativt likt representert i både andel av anmeldelser og avsluttede etterforskninger. Her er det klart flest eiendomstyverier, etterfulgt av trafikkovertrедelser, rusmiddellovbrudd og vold og mishandling.

Målt i antall tiltaler og dommer, og dermed andel av tilfellene som skal føres for retten, er fordelingen av lovbruddsgruppene annerledes. Rusmiddellovbrudd utgjorde 31 prosent av tiltalene og 40 prosent av dommene. Vold og mishandling er den nest største lovbruddsgruppen i disse målene.

At noen av lovbruddene er relativt overrepresentert i tiltaler og dommer, sammenlignet med anmeldelser, gjenspeiler flere forhold ved lovbruddene. På en side spiller oppklaringsprosenten en viktig rolle, ellers er det ikke mulig å tiltale gjerningspersoner. Et annet forhold som spiller inn er lovbruddenes alvorlighetsgrad, der det oftere vil være grunn til å tiltale personer som begår alvorlig kriminalitet. Samlet sett er seksuallovbrudd, rusmiddellovbrudd og vold

og mishandling særlig overrepresentert når vi sammenligner andelen disse utgjør av registrerte tiltaler og etterforskede lovbrudd.

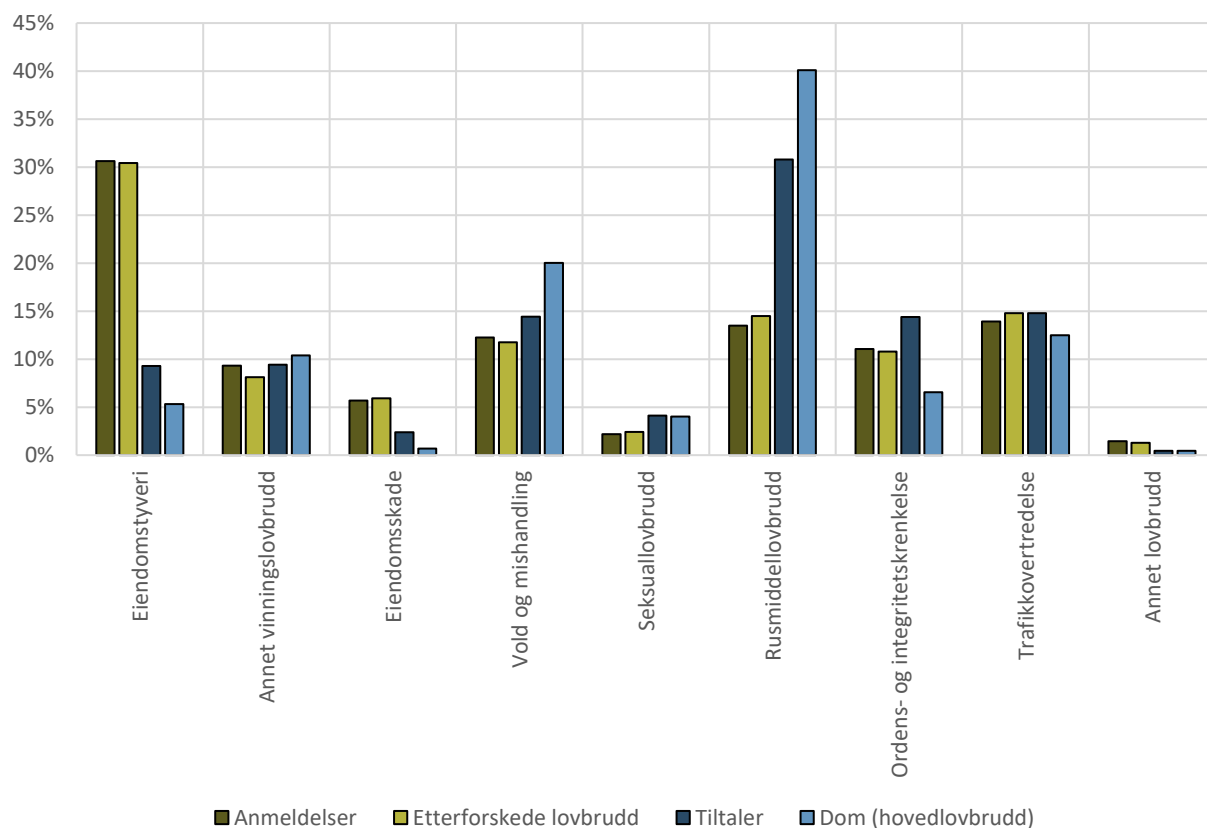
Kostnadene til gjennomføring av rettsaker kan imidlertid variere betydelig, både innad i og mellom lovbruddsgruppene. For eksempel er tilståelsesdommer svært ressursbesparende for domstolene. Deres omfanget av tilståelsesdommer varierer mellom lovbruddsgruppene, påvirker dette også ressursfordelingen i rettsbehandlingen av sakene betydelig. For eksempel er det registrert relativt mange dommer innen rusmiddellovbrudd, uten at det nødvendigvis betyr at dette er lovbruddsgruppen domstolene har brukt mest ressurser på.

Sammenhengen mellom anmeldelser, etterforskede lovbrudd og tiltaler antyder implisitt at de ulike lovbruddsgruppene i ulik grad involverer domstolene. Eksempelvis utgjør eiendomstyverier en stor andel av anmeldte lovbrudd og en liten andel av tiltaler, mens vold og mishandling utgjør en relativt liten andel av anmeldte lovbrudd og en stor andel av tiltaler (jf. figur 3.5).

3.4 Anslag på mørketall

Som nevnt innledningsvis fanger den offisielle kriminalitetsstatistikken opp lovbrudd som anmeldes til eller av politiet. Likevel er det kjent at langt fra alle lovbrudd anmeldes, for eksempel fordi de som er utsatt for kriminalitet velger å ikke anmelde eller at

Figur 3.5 Antall tilfeller i hver lovbruddsgruppe som andel av samlet antall tilfeller, fordelt på utvalgte ledd i straffesakskjeden. 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå (Tabell 08484, 09405 og 10622)

lovbruddene aldri avdekkes av politiet eller de utsatte selv. Begåtte lovbrudd som ikke fanges opp i kriminalitetsstatistikken omtales ofte som mørketall.

En analyse av de samlede konsekvensene av kriminalitet må også ta inn over seg lovbrudd som ikke fanges opp i kriminalitetsstatistikken. I den videre analysen er det nødvendig å etablere et tallgrunnlag om det *faktiske* omfanget av lovbrudd i samfunnet. For å frambringe dette tallgrunnlaget må omfanget av mørketall beregnes, og da må det tas hensyn til at de ulike lovbruddene er av forskjellig karakter, som kan påvirke om de utsatte, politiet eller andre velger å anmelde lovbruddet.

3.4.1 Grunnlag for å anslå mørketall

For å anslå omfanget av mørketall tar vi utgangspunkt i eksisterende litteratur med analyser og undersøkelser om kriminalitetsrelaterte temaer. I undersøkelsene er det hovedsakelig to størrelser som kan gi informasjon om omfanget av mørketall: andelen som er utsatt for ulike lovbrudd i løpet av et år og andelen av de som er utsatt for et lovbrudd som har anmeldt lovbruddet.

Andelen som har vært utsatt for et lovbrudd kan, sammen med befolkningsdata, brukes til å anslå et samlet omfang av lovbruddet. Forskjellen mellom det anslåtte omfanget og antall registrerte anmeldelser gir et anslag på mørketallene. Tilsvarende kan det med informasjon om andelen som anmelder beregnes en multiplikator for hvor mange lovbrudd som skjer, sammenlignet med det antallet som er registrert hos politiet. For eksempel kan det anslås at det reelle omfanget er dobbelt så stort, dersom halvparten av de utsatte anmelder lovbruddene.

Vi bruker funn om utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet til å anslå samlede antall lovbrudd og de utsattes egen rapportering av hvor stor andel av tilfellene som er anmeldt til politiet. Anslagene på total utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet kan deretter

kombineres med størrelsene i kriminalitetsstatistikken for å anslå mørketallene, og dermed det samlede omfanget av lovbrudd. De viktigste informasjonskildene har vært Levekårsundersøkelsen og politiets årlige innbyggerundersøkelse, samt undersøkelser som Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen og Mørketallsundersøkelsen. Tallgrunnlaget er beskrevet i vedlegg 3. Metoden følger i hovedtrekk den som er brukt for å estimere mørketallene i Storbritannia, jf. Heeks mfl. (2018).

Så langt det lar seg gjøre har vi brukt litteratur og kilder som omhandler utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet i 2019, siden begge størrelsene kan være i endring over tid. Der vi ikke har funnet kilder om 2019 har vi brukt det nærmeste tilgjengelige året. Videre har det for enkelte lovbruddsgrupper vært vanskelig å finne norske kilder, i de tilfeller har vi basert oss på tall fra andre sammenlignbare land. Under drøfter vi kort noen sentrale usikkerheter knyttet til funn fra litteraturen.

Alle anslag av mørketall er forbundet med betydelig usikkerhet. Litteraturen som kartlegger utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet består hovedsakelig av spørreundersøkelser eller intervjuer med et utvalg av befolkningen, som alltid er forbundet med en viss usikkerhet. I forbindelse med undersøkelser om kriminalitet kan feilkildene blant annet være knyttet til representativitet, respondentenes evne til å ønske om å gi riktige svar om temaet og i bearbeidingen av svarene.

At utvalget som deltar i undersøkelsen er representativt er viktig for at resultatene skal være overførbare til den totale populasjonen vi er interessert i. Så langt det er mulig bruker vi derfor representative utvalgsundersøkelser som grunnlag for estimatene.

Uavhengig av om utvalget er representativt, kan undersøkelser om kriminalitet ha feilkilder knyttet til respondentenes svar. Det kan være vanskelig for

respondentene å huske forhold bakover i tid, også innenfor et år. Videre er det usikkert om handlingen respondenten oppgir å ha vært utsatt for er straffbar eller ikke, uten en avgjørelse fra politiet. Vi står likevel overfor den samme utfordringen i kriminalitetsstatistikken. I statistikken er om lag halvparten av lovbruddene uopplært, uten at det trenger å bety at handlingen ikke var straffbar.

En tredje feilkilde er at kriminalitetsutsatthet kan være et ømfintlig tema respondentene velger å ikke svare riktig om. For eksempel finner noen undersøkelser lite samsvar mellom antall som er utsatt og selv oppgir at forholdet er anmeldt og det antallet anmeldelser som faktisk er registrert i kriminalitetsstatistikken (Ellingsen, 2010). En hypotese er at respondenter svarer at de ønsker de hadde anmeldt lovbruddet, selv om de faktisk endte opp med ikke å gjøre det.

Til den konkrete estimeringen av antall lovbrudd er det en utfordring at undersøkelsene i hovedsak kartlegger om respondentene er utsatt for ulike typer lovbrudd, men ikke hvor mange. Dersom personer utsettes for flere lovbrudd av samme type kan det bety at mørketallene underestimeres. En annen utfordring er at kriminaliteten som kartlegges i undersøkelsene ikke alltid samsvarer helt med de ni lovbruddsgruppene i kriminalitetsstatistikken. Når det ikke er direkte samsvar, må det vurderes hvordan informasjonen kan brukes i estimatene.

De nevnte, og andre kilder til usikkerhet gjør det svært vanskelig å anslå tall om det faktiske omfanget av kriminalitet i samfunnet. I vår analyse er det imidlertid nødvendig å gjøre en vurdering av mørketallene for å kunne gi bedre informasjon om de samlede kostnadene av kriminalitet.

3.4.2 Beregning av multiplikatorer for mørketall

Det foreligger ingen helhetlige undersøkelser om personers eller virksomheters utsatthet for lovbrudd

i de ni lovbruddsgruppene i kriminalitetsstatistikken. I 2021 ble det gjennomført en nasjonal trygghetsundersøkelse om uro og utsatthet for kriminalitet, som gir informasjon om situasjonen i 2020 (Trygghetsundersøkelsen.no, 2021). Rapporten var ikke ferdig på det tidspunktet vi gjennomførte vår analyse og vi har derfor ikke hatt mulighet til å inkludere resultater herfra. Lignende undersøkelser er også gjennomført i for eksempel Danmark og Sverige (Justisministeriets Forskningskontor, 2020; Brå, 2021).

Vi legger til grunn den totale befolkningen og antall virksomheter for å beregne anslag på mørketall basert på utsatthet. I 2019 var det registrert om lag 5,3 millioner bosatte personer og 580 000 virksomheter i Norge.

Heeks mfl. (2018) og andre internasjonale kilder er brukt som sammenlignings- og kontrollgrunnlag for de beregnede anslagene.

Våre anslag på mørketall for 2019 er basert på en kombinasjon av kilder som belyser utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet i befolkningen og blant virksomheter. I de fleste tilfeller legger vi til grunn et punkttestimat for multiplikatorene som ligger et sted i intervallet mellom antall lovbrudd beregnet på bakgrunn av henholdsvis utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet. Vår vurdering er at dette gir en rimelig balanse mellom usikkerheten om alle hendelsene respondenter svarer de er utsatt for faktisk er straffbare, og at selvrapportert anmeldelsestilbøyelighet i de fleste tilfeller virker å være overdrevet.

De konkrete vurderingene som gjøres knyttet til beregningene av hver enkelt multiplikator er beskrevet i vedlegg 3.

Kombinasjonen av utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet for å anslå mørketall er best egnet for kriminalitetsformer med tydelig definerte fornærmede.

Tabell 3.1 oppsummerer forutsetningene vi legger til grunn for beregning av mørketall for eiendomsstyverier, bedragerier, eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelser. Forholdet mellom anmeldelser og våre anslag på mørketall presenteres i figur 3.6.

Det høyeste punktestimatet er for bedragerier, med 23,2. Bedragerier foregår i stor grad i det digitale rom. Både norske og internasjonale studier har funnet lave anmeldelsestilbøyeligheter i forbindelse med bedragerier (Kantar, 2019; Heeks, Reed, Tafsiri, & Prince, 2018).

For voldslovbrudd er multiplikatoren anslått til 5,5, mens det antas at mørketallene er større for trusler om vold. Det samme mønsteret gjelder anslagene

for voldtekter og andre seksuallovbrudd. Multiplikatoren for voldtekt er anslått til 4,9, mens øvrige seksuallovbrudd har en anslått multiplikator på 15,4.

Vi legger til grunn at det ikke er underrapportering av drap, selv om det kan være tilfelle at dødsfall som i realiteten er drap ikke avdekkes.

Eiendomsstyveri og eiendomsskade er lovbruddsgruppene med de laveste anslåtte multiplikatorene, på henholdsvis 2,0 og 2,8. Det henger sannsynligvis sammen med at forsikringsselskaper i mange tilfeller krever politianmeldelse for utbetaling av erstatning, som styrker insentivene til å anmelde.

Ordens- og integritetskrenkelser har en relativt høy multiplikator, med et punktestimat på 10,4. Det høye

Tabell 3.1 Antall registrerte anmeldelser og forutsetninger som legges til grunn for anslag på mørketall

	Anmeldelser	Multiplikator	Anslått totalt omfang	Nedre	Øvre
Eiendomsstyveri	94 966	2,0	190 000	1,8	2,2
Annet vinningslovbrudd	28 869				
- Bedrageri	21 032	23,2	488 000	3,8	45
- Annen økonomisk kriminalitet	7 837	.	.	.	.
Eiendomsskade	17 651	2,8	49 000	2,2	3,3
Vold og mishandling	38 013	.	.	.	.
- Voldslovbrudd	20 653	5,5	114 000	2,4	7,1
-- Vold med synlig skade	.	.	55 000	.	.
-- Vold uten synlig skade	.	.	59 000	.	.
- Ran	881	1,3	1 200	1,3	4,3
- Drap	29	1	29	.	.
- Trusler om vold og annet	16 451	8,3	137 000	6,3	10,4
Seksuallovbrudd	6 744	12,8	86 000		
- Voldtekt	2 197	4,9	11 000	2,3	7,4
- Andre seksuallovbrudd	4 547	15,4	70 000	.	.
Rusmiddellovbrudd	41 873	.	.	.	.
Ordens- og integritetskrenkelse	34 304	10,4	357 000	3,3	21,8
Trafikkovertredelse	43 188	.	.	.	.
Annet lovbrudd	4 512	.	.	.	.

Note: Beregningene er beskrevet i vedlegg 3.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Samfunnsøkonomisk analyse AS

estimatet drives av et relativt stort antall urapporterte tilfeller av ordensforstyrrelser, ID-tyverier og datainnbrudd. Også lovbrudd knyttet til hatefulle ytringer og diskriminering er i denne gruppen, og antas å ha et betydelig større omfang enn de 330 anmeldelsene i 2019 tilsier.

Lovbrudd under annen vinningskriminalitet (sett bort fra bedragerier), rusmiddellovbrudd, trafikkovertrедelser og annet lovbrudd er i mindre grad kjennetegnet av definerte fornærmede. For eksempel er hverken personer eller virksomheter i særlig grad utsatt for hvitvasking, skatte- og avgiftsunndragelser eller brudd på rusmiddelovgivningen.

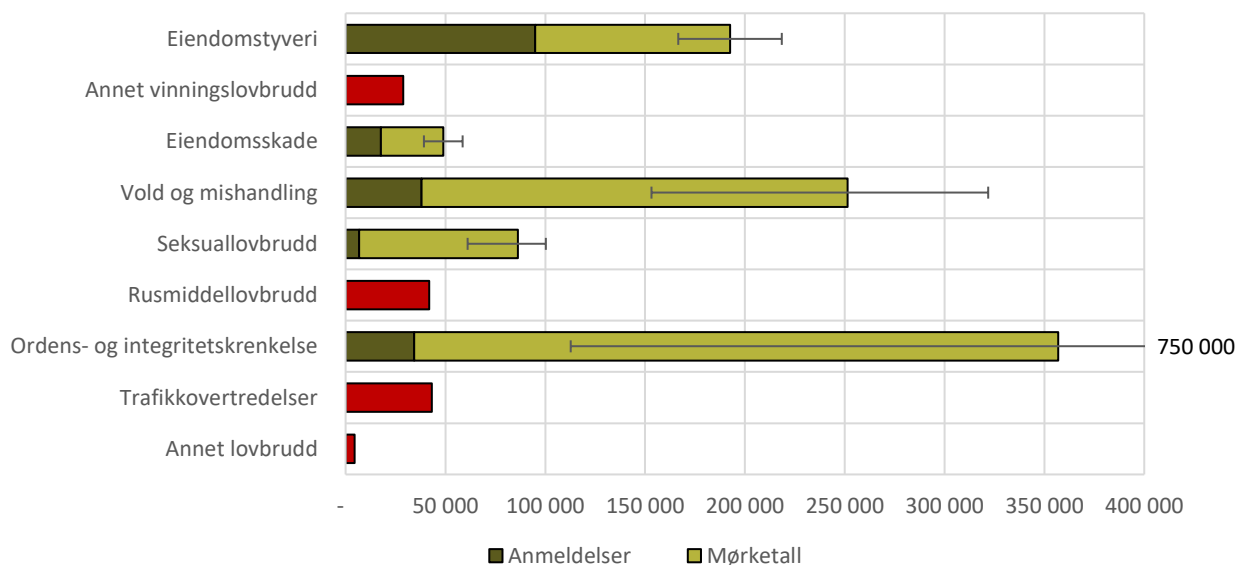
Vi har ikke funnet grunnlag for å anslå mørketall knyttet til lovbruddsgruppene uten konkrete ofre, jf. tabell 3.1. Det er likevel kjent at denne type kriminalitet begås, og mørketallene er i antatt å være høye (Økokrim, 2020). Konsekvensene for samfunnet som helhet kan også være store, for eksempel i

form av helsetap eller tapte skatteinntekter til finansiering av velferdsstaten.

For de lovbrudd som vi ikke har anslag på (eller ikke har anslått) mørketall for baserer vi verdsettingen av de samfunnsøkonomiske kostnadene med en alternativ metodikk, nærmere beskrevet i kapittel 4.

For rusmiddellovbrudd utgår vi fra at både bruk og besittelse av ulovlige rusmidler er et lovbrudd. En beregning av antall brukere og hvor ofte ulovlige rusmidler brukes vil gi et anslag på total bruk og dermed antall lovbrudd. Tilsvarende kan det lages anslag på antall bilreiser i året og andelen av bilreisene der føreren bryter straffbare bestemmelser i vegtrafikkloven. I 2016 svarte mer enn åtte av ti respondenter med førerkort i en spørreundersøkelse at de bryter fartsgrensen «en gang iblant eller oftere» (Trygg Trafikk, 2016). Mer enn hver tiende respondent svarer at de bryter fartsgrensen nesten hver gang de kjører.

Figur 3.6 Anslått totalt omfang av lovbrudd, fordelt på registrert kriminalitet og anslåtte mørketall for hver lovbruddsgruppe. For røde søyler er det ikke beregnet mørketall. 2019



Note: Vi har kuttet x-aksen på 400 000 lovbrudd. Det høye anslaget for ordens- og integritetskrenkelse er på nesten 750 000 og strekker seg utenfor aksene i figuren.

Kilder: Statistisk sentralbyrå (Tabell 08484) og Samfunnsøkonomisk analyse AS

I kapittel 4 bruker vi ovenfra-og-ned-metoder fra andre datakilder for å verdsette de samfunnsøkonomiske kostnadene av rusmiddellovbrudd og trafikkovertridelser. Vi har derfor ikke tallfestet omfanget av mørketall knyttet til rusmiddellovbrudd og trafikkovertridelser her.

Når det gjelder kategorien for «annet lovbrudd» har vi ikke avdekket litteratur eller andre informasjonskilder som gir relevante beregningsgrunnlag til å anslå mørketall. Det er derfor ikke gjort beregninger av samlet omfang for lovbruddene i denne gruppen

4 Identifisering og verdsetting av kostnader ved kriminalitet

I dette kapittelet identifiserer og verdsetter vi de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet samlet, og fordelt på enkelte lovbruddsgrupper. Innledningsvis beskriver vi forutsetninger og metodevalg i analysen. I de påfølgende underkapitlene beskriver vi metode og resultater for beregningene av offentlig ressurser til forebygging og reaksjon (kapittel 4.2), private aktørers kostnader for å redusere risiko (kapittel 4.3), kostnader for ofre av kriminalitet (kapittel 4.4) og produksjonstap av kriminell aktivitet (kapittel 4.5). Avslutningsvis i kapittelet beskriver vi usikkerheter i beregningene.

4.1 Metodisk tilnærming

En samfunnsøkonomisk analyse er et veletablert verktøy for å identifisere og synliggjøre virkninger (konsekvenser) av et tiltak for berørte grupper i samfunnet, men er også velegnet for å analysere konsekvensene av et samfunnsproblem. Metoden er en systematisk framgangsmåte for å kartlegge og sammenstille alle relevante virkninger av samfunnsendringer. I en samfunnsøkonomisk analyse sammenstilles de samlede virkningene av et gitt samfunnsfenomen eller tiltak, både for de som blir direkte påvirket og de som blir påvirket mer indirekte.

De samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet relateres typisk til endringer i verdsetting av realressurser, som tap av liv, lavere livskvalitet, lavere produktivitet, kostnader knyttet til akutt helsebehandling og offentlige ressurser til politi, domstolen og kriminalomsorgen.

I en samfunnsøkonomisk analyse skilles det mellom reell (samfunnsøkonomisk) ressursbruk og overføringer, se DFØ (2018). Rene overføringer av verdier fra en aktør til en annen, skal ikke regnes som en samfunnsøkonomisk kostnad. For eksempel skal kriminalitet som har preg av monetære tyverier (for eksempel eiendomstyveri), eller det vi mer generelt kan kalle «ufrivillige overføringer av realobjekter

uten at verdier blir skadet», ikke inkluderes i den samfunnsøkonomiske kalkylen. Disse ufrivillige overføringene representerer økonomisk tap for den som rammes, men skal i en samfunnsøkonomisk analyse behandles som rene overføringer eller omfordelinger, og er dermed isolert sett ikke et tap i samfunnsøkonomisk forstand.

Men, dersom kriminalitet, gjennom frykt eller risiko for å bli frastjålet verdier, svekker insentiver i den legale delen av økonomien til å frembringe et så godt produksjonsresultat som mulig, vil slik kriminell omfordeling ha en negativ produktivitetseffekt. Frykten for å bli frastjålet verdier kan dermed ha tilsvarende effektivitetsvirkninger som vridende skatter. Individuer vil tilpasse sin atferd i en ugunstig (effektivitetsreducerende) retning. I tillegg vil risikoen for tyveri føre til at individer bruker ressurser på privat beskyttelse; ressurser som trolig har en bedre alternativ anvendelse. I enkelte samfunn kan slike kostnader bli betydelige.

Flere av kostnadene som følger av kriminalitet er utfordrende å verdsette, og vi må gjøre en rekke avgrensninger og forutsetninger. Analysens avgrensninger og forutsetninger er omtalt i kapittel 1 og 2, men vi gjentar noen av de mest sentrale forutsetningene her.

Vi har måttet gjøre noen forutsetninger om hvilken periode vi skal se på. I prosjektet har vi valgt å ta for oss den samfunnsøkonomiske ressursbruken som oppstår i løpet av et kalenderår som direkte eller indirekte er en følge av kriminalitet. Som beskrevet i kapittel 1.4, har vi valgt å beregne kostnadene for 2019.

Kriminalitet har konsekvenser for mange aktører og aktørene påvirkes på ulike måter. Enkelte konsekvenser er relativt enkle å identifisere og tallfeste, mens andre er mer utfordrende å identifisere og tallfeste. For eksempel vet vi hvor stor ressursbruken

til politiet er hvert år (årlige tildelinger i statsbudsjettet), mens det ikke er en tilsvarende post som beskriver kostnadene for ofre av straffbare handlinger.

De samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet svarer til den samfunnsmessige verdsettingen (i sin beste alternative anvendelse) av de ressurser som ville blitt frigjort om all kriminalitet opphørte.

Tabell 4.1 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger av kriminalitet (pluss-minusmetoden)

Omfang	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/++	++/+++	+++ /++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+ /++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0/-	- /--
Middels negativt	0/-	--	-- /---
Stort negativt	- /--	-- /---	--- /----

Kilde: DFØ (2018)

I en samfunnsøkonomisk analyse er det generelt et mål å prissette flest mulig virkninger. I tilfeller der det er svært vanskelig å tallfeste virkningene (ikke-prissatte virkninger), benytter vi den såkalte pluss-minusmetoden for å si hvilken størrelsesorden virkningen vurderes å ha. Pluss-minusmetoden er beskrevet i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018), og er en kvalitativ metode for å vurdere de ikke-prissatte virkningenes omfang og betydning; hvorvidt virkningen er positiv eller negativ, og om virkningen er av liten eller stor betydning.

Først vurderes hvilken betydning det området (som for eksempel personvern, tidsbruk, osv.) som blir berørt har for aktører i samfunnet. Deretter vurderes i hvilken grad dette området blir påvirket sammen-

lignet med nullalternativet (omfang). Dette resulterer i en konsekvensmatrise for vurdering av konsekvensen av tiltaket relativt til nullalternativet (jf. tabell 4.1).

I en generell samfunnsøkonomisk analyse, er hensikten med å sammenstille de ikke-prissatte virkningene ved et tiltak å synliggjøre i hvilken grad disse samlet sett bidrar positivt eller negativt til tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. I vår analyse benyttes imidlertid metoden i all hovedsak til å vurdere negative konsekvenser av kriminalitet som vi ikke klarer å tallfeste. Eksempelvis har vi benyttet pluss-minusmetoden for å vurdere virkninger av «atferdsendringer som følge av utrygghet/frykt for å bli utsatt for kriminalitet». Innenfor pluss-minusmetoden vurderer vi at denne virkningen er av stor betydning for samfunnet, det vil si at det er relativt alvorlig dersom frykt for å bli utsatt for kriminalitet fører til atferdsendringer. Videre vurderer vi at det er en relativt liten andel av befolkningen i Norge dette gjelder for (lite omfang). Oppsummert gir denne vurderingen at atferdsendringer som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet har lite negativt omfang, men stor betydning, og ut fra konsekvensmatrisen ender vi opp med vurderingen (-/- -). Se kapittel 4.3.4 for en begrunnelse for denne vurderingen.

I en samfunnsøkonomisk analyse vil nytte- og kostnadsvirkninger sjelden oppstå på samme tidspunkt. For eksempel kan en voldshendelse ha konsekvenser som strekker seg over flere år. Derfor benyttes nåverdimetoden i samfunnsøkonomiske analyser. Nåverdimetoden gjør det mulig å sammenligne og summere virkninger som oppstår på ulike tidspunkter, og handler om å regne de årlige nytte- og kostnadsvirkningene om til en nåverdi.²³

²³ Nåverdi er dagens kroneverdi av de samlede nytte- og kostnadsvirkningene som påløper i ulike perioder.

I nåverdimetoden diskonteres fremtidige virkninger ved å benytte en kalkulasjonsrente. Dette gjør at fremtidige nytte og kostnader gis en lavere verdi enn nytten og kostnader som oppstår i dag, og dermed at virkninger får mindre betydning jo lenger frem i tid de skjer. I analysen har vi lagt til grunn en forutsetning om en kalkulasjonsrente på 4 prosent. Dette er i tråd med rundskriv R-109/2021 fra Finansdepartementet. I denne analysen oppstår de fleste virkningene i samme år (2019), og nivået på kalkulasjonsrenten har dermed liten betydning for resultatene.²⁴

For nytte- og kostnadsvirkninger som påvirker offentlige budsjetter skal det også regnes med en skattefinansieringskostnad. Årsaken til dette er at skatter påvirker bruken av ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap i økonomien (DFØ, 2018). I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. I tråd med rundskriv R-109/2021 fra Finansdepartementet har vi lagt til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent.²⁵

For å systematisere kartleggingen av hvilke kostnader som oppstår, og for hvem, har vi valgt en overordnet inndeling av kostnader med utgangspunkt i hva kostnadene omfatter og hvem som bærer kostnaden (beskrevet i kapittel 2.2). De fire kostnadskategoriene er gjengitt i tabell 4.2.

I de påfølgende kapitlene presenterer vi resultatene av kostnadsberegningene. Resultatene presenteres for hver kostnadskategori, og oppsummeres i kapittel 5. Detaljert dokumentasjon av tallgrunnlag og metoder er presentert i vedlegg.

Tabell 4.2 Inndeling i fire kostnadskategorier

Kategori	Kostnader
Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon (resultater i kap. 4.2)	a. Politi og påtalemyndighet b. Domstolene c. Kriminalomsorgen d. Andre offentlige etater
Private kostnader for å redusere risiko (resultater i kap. 4.3)	a. Vaktjenester b. Sikkerhets- og alarmsystemer c. Forsikringer d. Atferdsendringer
Kostnader for ofre av kriminalitet (resultater i kap. 4.4)	a. Tapte verdier b. Helse- og produksjonstap c. Behandlingskostnader d. Lovstridig omfordeling e. Konsekvenser for pårørende
Produksjonstap av straffbar aktivitet (resultater i kap. 4.5)	a. Tid brukt på lovbrudd b. Tid brukt på soning

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

4.2 Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon

Vi har avgrenset oss til å beregne offentlig ressursbruk i etater og virksomheter som har til hovedhensikt å forebygge og reagere på handlinger som kan straffes i henhold til straffeloven (se kapittel 2.2.1). Der det har vært mulig har vi også inkludert ressurser i etater og virksomheter som har andre hovedformål, men som også bruker ressurser på enten å forebygge eller reagere på kriminalitet. Det vil si der hvor det har vært mulig å skille disse ressursene fra etaten(ene)s øvrige innsats.

Innenfor vår avgrensning har vi inkludert Justis- og beredskapsdepartementet, og underliggende etater som politiet, domstolene og kriminalomsorgen. I tillegg har vi, under andre offentlige etater, inkludert

²⁴ Unntaket er skader som påføres ofre som varer i mer enn ett år.

²⁵ Skattefinansierte bevilgninger til politiet kan bidra til økt samfunnstrygghet og dermed ha en samfunnsgevinst i form av at befolkningens økte

trygghet bidrar til økt produktivitet og også at det kan bidra til økt arbeidsinnsats osv. Dette kan gjøre at skattevridningskostnaden i realiteten kan være lavere. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å legge en annen skattefinansieringskostnad til grunn enn det som er anbefalt i DFØs veileder.

Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og Statens vegvesen. I vedlegg 4 oppgir vi de vi har fått informasjon fra i prosjektet.

Andre offentlige etater som overvåker og/eller gjennomfører tilsyn som er kriminalitetsforebyggende omfatter bl.a. Petroleumstilsynet, Tolletaten, Miljødirektoratet, Mattilsynet, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Konkurransetilsynet, Finanstilsynet, barnevernet, Kystvakten og Etterretningstjenesten i Forsvaret.²⁶ Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å kartlegge og skille ut hvor stor andel av totale ressurser som

disse instansene benytter på å forebygge og reagere på kriminalitet.

Det utføres også forebyggende arbeid i kommunene.²⁷ Forebyggende arbeid rettet mot barn og unge har imidlertid ofte en sammensatt innretning, hvor det å forhindre kriminalitet bare er ett av målene. Det er en flytende grense mellom ordinære fritidsaktiviteter og tiltak som er rettet mot belastede miljøer eller steder. Kostnader knyttet til disse tilbudene vil dermed ikke nødvendigvis bortfalle om all kriminalitet opphør, og de er derfor heller ikke inkludert i vår analyse.

Figur 4.1 Bevilgninger fra Justis- og beredskapsdepartementet fordelt på kapitler i statsbudsjettet. 2019

Rettsvesen 3 078 mill. kr	Straffe- gjennomføring og konfliktråd 5 147 mill. kr	Politi og påtale- myndighet 22 161 mill. kr	Redningstj., samfunnssik. og beredskap 4 787 mill. Kr	Andre virksomheter 1 614 mill. Kr	Statens sivilrettsforv., rettshjelp, erstatnings- ordninger m.m. 1 436 mill. Kr	Svalbard- budsjettet m.m 306 mill. Kr	Beskyttelse og innvandring 2 456 mill. Kr
Høyesterett 116 mill. kr	Kriminal- omsorgen 4 892 mill. kr	Politi 20 311 mill. kr	DSB 814 mill. kr	Spesialenhet for politisaker 49 mill. kr	Fri rettshjelp 631 mill. kr	Svalbard- budsjett 306 mill. kr	Utlendingsdir. 2 173 mill. kr
Domstolene 2 689 mill. kr	Konfliktråd 172 mill. kr	Politi høyskolen 659 mill. kr	Sentral kriasehånd. 25 mill. kr	Særskilte straffesaks- utgifter m.m 1 170 mill. kr	Statens sivilretts- forvaltning 345 mill. kr	Jan Mayen 0 mill. kr (56 mill i 2021)	Utlendings- nemda 283 mill. kr
Forliksråd og andre domsutgifter 273 mill. kr	Kriminal- omsorgens høgskole og utdannings- senter 255 mill. kr	PST 906 mill. kr	Sivil klareringsm. 33 mill. kr	Norsk Lovtidend 5 mill. kr	Statens erstatnings. og Stortingets rettferdsveder- lagsordning 170 mill. kr		
		Den høyere påtale- myndighet 270 mill. kr	Redningssheli. 2 336 mill. kr	Kommisjon for gjenopptakelse 18 mill. kr			
		Den militære påtale- myndighet 9 mill. kr	Redningstj. 431 mill. kr	Vergemåls- ordning 372 mill. kr	Bobehandling 118 mill. kr		
		Grense- kommissæren 6 mill. kr	Nød- og beredskap. 750 mill. kr				
			Nasjonal sikkerhets- myndighet 397 mill. kr				

Note: Budsjettforslaget for 2021 oppgir regnskapstallene for 2019. De grå boksene indikerer postene på budsjettet som er inkludert helt eller delvis i våre beregninger.

Kilde: Prop. 1 S (2020-2021) Justis- og beredskapsdepartementet

²⁶ Vi har vært i kontakt med flere av disse, men ikke lyktes å få et anslag for den totale ressursbruken som kan knyttes til kriminalitet.

²⁷ For eksempel Uteseksjonen i Oslo kommune, som er en oppsøkende tjeneste i Oslo sentrum for innbyggere og tilreisende i utsatte miljøer.

Ideelt sett burde samfunnets ressursbruk knyttet til å bekjempe kriminalitet være lik samfunnets (innbyggernes) verdsetting av trygghetsfølelse, eller alternativt hvor mye vi er villige til å betale for å føle oss trygge. Én måte å verdsette innbyggernes trygghetsfølelse, er at denne samsvarer med ressursene samfunnet avsetter til forebygging. En del av samfunnets totale ressursbruk består av det offentliges ressursbruk til bekjempelse av kriminalitet.

For å kartlegge offentlig ressursbruk til forebygging og reaksjon har vi tatt for oss årsregnskap fra de aktuelle etatene og virksomhetene. Gjennom dialog med ansatte i etatene har vi forsøkt å anslå hvor stor andel av ressursinnsatsen som er knyttet til å forebygge eller reagere på kriminalitet.

I beregningene har vi tatt utgangspunkt i utgiftene i 2019. For de ulike etatene vil imidlertid ressursbruken i løpet av kalenderåret i varierende grad være relatert til kriminalitetshendelser i tidligere år, inneværende år og i framtiden. For eksempel vil forebyggende aktivitet bidra til å redusere kriminalitet både i inneværende år og framover, og etterforskning kan være knyttet til lovbrudd som har skjedd i tidligere år. Det samme gjelder utgifter i domstolene og kriminalomsorgen, som både er relatert til hendelser i tidligere år og inneværende år.

Dersom 2019 er et relativt representativt år både med tanke på kriminalitetsomfang og bevilgninger (ressursbruk hos de offentlige etatene) innebærer dette trolig kun en mindre skjevhet i beregningen.

Det er også viktig å påpeke at for eksempel årlige bevilgninger til politiet, domstolen og kriminalomsorgen er politisk bestemt, og gjenspeiler derfor ikke nødvendigvis den sanne kalkulasjonsprisen (eller befolkningens betalingsvillighet). Politikerne er imidlertid demokratisk valgt, og de årlige bevilgningene kan dermed tolkes som et mål på befolk-

ningens betalingsvillighet for kriminalitetsbekjempelse. Samtidig utgjør den offentlige ressursbruken kun en del (om enn den største) av samfunnets totale ressursbruk for å bekjempe kriminalitet, og eventuell manglende offentlig innsats vil, i hvert fall på lang sikt, motsvares av økt privat innsats, se også omtale i kapittel 4.3.

Figur 4.1 illustrerer vår metode for å kartlegge ressursinnsatsen hos offentlige instanser som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. I arbeidet har vi identifisert samlede bevilgninger over Statsbudsjettet fordelt på de ulike kapitlene underlagt departementet. Først har vi identifisert de områdene som har aktivitet rettet mot forebygging og reaksjon på kriminalitet (grå bokser). Deretter har vi vurdert hver enkelt budsjettpost og anslått andelen av ressursene som går med på forebygging og reaksjon på kriminalitet.

Det siste steget har vært å anslå ressursbruken fordelt på lovbruddsgrupper. Dette har vært mer krevende ettersom det i liten grad foreligger data hos etatene eller virksomhetene om ressursfordelingen. Vi har derfor benyttet oss av ulike metoder avhengig av hvilke data som har vært tilgjengelig. For politiet har vi tall fra Politidirektoratet med egne anslag på ressursbruk fordelt på ulike lovbruddsgrupper. Men for eksempel for kriminalomsorgen har vi anslått ressursbruken basert på antall straffereaksjoner knyttet til ulike lovbruddsgrupper, type straffegjennomføring og døgnpris for de ulike gjennomføringsformene.

4.2.1 Samlet offentlig ressursbruk

Vi har beregnet at samlet offentlig ressursbruk knyttet til å forebygge og reagere på kriminalitet summerte seg til 35,6 milliarder kroner i 2019, jf. tabell 4.3. Vi mener at anslaget kan anses som konservativt.

Tabell 4.3 Det offentlige kostnader fordelt på område. Millioner kroner i 2019

	Mill. kr.
Politi og påtalemyndighet	20 110
Domstolen	2 390
Straffegjennomføring og konfliktråd	4 980
Annet under Justis- og beredskapsdep.	1 580
Annen offentlig ressursbruk	800
Skattefinansieringskostnad	5 710
Samlet	35 560

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Den største andelen av den offentlige ressursbruken var knyttet til politi og påtalemyndighet, med om lag 20,1 milliarder kroner. Deretter følger utgifter til straffegjennomføring og konfliktråd med om lag 5,0 milliarder kroner, mens utgiftene i domstolen som kan knyttes til behandling av straffesaker var på 2,4 milliarder kroner.

I tillegg kommer andre offentlige instanser som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet med 1,6 milliarder kroner. Dette omfatter blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politihøgskolen, Kriminalomsorgens høyskole og administrasjonskostnader i departementet.

Også andre offentlige etater bruker ressurser på å forebygge og reagere på kriminalitet, og vi har beregnet dette til 0,8 milliarder kroner i 2019. Dette omfatter utgifter i Skatteetaten, NAV, Statens vegvesen og Arbeidstilsynet.

Som omtalt tidligere er det en rekke andre offentlige etater som overvåker og/eller gjennomfører tilsyn som er kriminalitetsforebyggende, men vi har ikke hatt mulighet til å kartlegge dette innenfor rammen av dette prosjektet.

Tabell 4.4 oppsummerer de totale kostnadene det offentlige påføres knyttet til forebygging og bekjempelse av kriminalitet fordelt på lovbruddsgruppe.

per. I de neste avsnittene omtaler vi hver enkelt virksomhet og metoden for å anslå samlede kostnader og fordeling på lovbruddsgrupper.

Tabell 4.4 Det offentlige kostnader fordelt på lovbruddsgrupper. Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Mill. kr.
Eiendomstyveri	1 100
Annet vinningslovbrudd	5 000
Eiendomsskade	620
Vold og mishandling	9 280
Seksuallovbrudd	5 340
Rusmiddellovbrudd	6 550
Ordens- og integritetskrenkelse	3 210
Trafikkovertrедelse	2 650
Annet lovbrudd	1 820
Alle lovbruddsgrupper	35 560

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

4.2.2 Politi og påtalemyndighet

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Under går vi gjennom ressursbruken politiet og påtalemyndigheten har knyttet til å forebygge og bekjempe kriminalitet.

Påtalemyndigheten er den offentlige instansen som leder etterforskningen i straffesaker, og avgjør påtalespørsmålet. Påtalemyndigheten består av politi-fullmektige, politiadvokater og politimestere; Statsadvokatene og Riksadvokaten. Statsadvokatene og Riksadvokaten utgjør Den høyere påtalemyndighet.

Politi

I 2019 var samlede overføringer til politiet på om lag 21,9 milliarder kroner. Midlene ble benyttet til å finansiere politidistriktene (12 distrikt), særorganene Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, og Politihøgskolen, politiets sikkerhetstjeneste (PST) og øvrige underliggende enheter (Politiets

fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter og Grensekommissariatet).

Mens politidistriktene arbeider mot alle lovbruddsgrupper, er de andre enhetene mer spisset mot enkelte lovbruddsgrupper. De ulike enhetene arbeider både forebyggende og med konkrete straffbare hendelser. I kostnadsanslagene skilles det ikke mellom disse to kostnadstypene. Noen arbeider også med oppgaver som ikke, eller i liten grad, knyttes til kriminalitet. Så langt det har vært praktisk mulig er ressursbruken som ikke kan knyttes til kriminalitet tatt ut av kostnadsanslaget.²⁸

Politiets ressursbruk knyttet til forebygging og bekjempelse av kriminalitet kan deles inn i etterforskning, det politioperative, og administrative og andre kostnader.²⁹ Det er utfordrende å fordele politiets ressursbruk på de ulike lovbruddsgruppene, og det foreligger begrenset med datagrunnlag for å gjøre denne fordelingen. Politiet har imidlertid gjennomført kapasitetsundersøkelser for blant annet *etterforskning* og *politioperativt* virksomhetsområde. I 2019 var den henholdsvis 4 620 og 3 596 årsverk knyttet til disse virksomhetsområdene.

I forbindelse med kapasitetsundersøkelsene gjøres det også en vurdering av ressursbruk på ulike straffesakskategorier (for etterforskningsområdet) og ulike hendelseskategorier (for deler av politioperativ virksomhet). Vi har benyttet kartleggingen i de to rapportene «Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet» (Politiet, 2019) og «Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område» (Politiet, 2020) til å fordele ressursbruken på ulike lovbruddsgrupper. Denne fordelingen gir et bilde på fordeling av ressursbruk, men i begge rapportene understrekes det at det er usikkerhet knyttet til anslagene.

Usikkerheten knytter seg blant annet til at det i liten grad registreres hva de ansatte bruker sin arbeidstid på, og rapportene er basert på anslag fra tidskartlegginger for aktiviteter og ansatte.

Som nevnt, er en del av politiets ressursbruk knyttet til instanser som arbeider med konkrete lovbruddsgrupper. I prosjektet har vi trukket ut Politiets utlendingsenhet (PU), Økokrim og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som instanser hvor ressursbruken er knyttet til konkrete lovbruddsgrupper. For de øvrige er ressursbruken fordelt mellom ulike lovbruddsgrupper etter andelen årsverk benyttet på hver lovbruddsgruppe i etterforskning og operativt arbeid. Dette gjelder for eksempel Politiets fellestjenester og Politiets IKT-tjenester.

PU bistår resten av politiet i utlendingssaker. Hovedoppgaven er imidlertid ikke knyttet til lovbrudd, men å registrere asylsøkere og avklare identitet. I tillegg har PU ansvar for uttransportering av personer uten lovlig opphold i landet. De fleste lovbruddstilfeller er omfattet av utlendingsloven, og ikke straffeloven. Det anslås at under 5 prosent av deres ressursbruk, 38 millioner kroner, kan knyttes til kriminalitet som straffes i henhold til straffeloven. Dette er skilt ut fra politiets totale ressursbruk og lagt under ordens- og integritetskrenkelser i tabell 4.5.

Økokrim arbeider både med økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Ressursene benyttes primært som en reaksjon på kriminalitet, men også til forebyggende aktiviteter. Økokrims ressursbruk i 2019 var 205 millioner kroner. I henhold til dialog med Økokrim anslås det at om lag 85 prosent av ressursene gikk med til saker knyttet til økonomisk kriminalitet. De resterende 15 prosent gikk med til saker knyttet til miljøkriminalitet. Økokrim kan også i noen

²⁸ For eksempel sivil rettspleie. Merk at politihøgskolen også er trukket ut av kostnadsanslaget i tabell 4.3, og omtalt sammen med kriminalomsorgshøgskolen lenger ned i kapittelet.

²⁹ Politiets virksomhetsmodell består av områdene etterretning, forebygging, politioperativt, etterforskning/straffesaksbehandling, forvaltning og sivil rettspleie, samt støtteoppgaver.

tilfeller bistå politiet med saker knyttet til andre lovbruddstyper.

PSTs primære oppgaver og ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. Sakene er i all hovedsak knyttet til lovbruddsgruppen ordens- og integritetskrenkelse, og hele deres ressursbruk er plassert under denne kategorien. PSTs ressursbruk var 906 millioner kroner i 2019.

Tabell 4.5 Kostnader for politi og påtalemyndighet fordelt på lovbruddsgrupper. Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Mill. kr.
Eiendomstyveri	330
Annet vinningslovbrudd	2 870
Eiendomsskade	360
Vold og mishandling	5 690
Seksuallovbrudd	2 890
Rusmiddellovbrudd	2 870
Ordens- og integritetskrenkelse	1 820
Trafikkovertredelse	1 930
Annet lovbrudd	1 350
Alle lovbruddsgrupper	20 110

Kilder: Prop. 1 (2020-2021) S Justis- og beredskapsdepartementet, årsrapporter og dialog med den enkelte instans

I Tabell 4.5 oppgir vi fordelingen på de ulike lovbruddsgruppene for politi og påtalemyndighet samlet. Vi understreker at det er stor usikkerhet i denne fordelingen og at den i stor grad er basert på ressursfordelingen fra etterforskning, samt særskilte vurderinger for ovennevnte enheter. Dette gjør at ressursfordelingen har en skjevhet mot ressursbruk i etterforskning. Ettersom vi ikke har kunnskap om ressursfordelingen til annet arbeid i politiet, vet vi ikke i hvilken grad dette påvirker anslaget.

³⁰ Den høyere påtalemyndighet har ingen sivile saker.

³¹ Merk at denne fordelingen ikke vil representere den sanne ressursbruken per lovbruddsgruppe, men er valgt får å kunne inkludere påtalemyndighetens ressursbruk i vårt samlede kostnadsanslag.

Den høyere påtalemyndighet

Hovedmålet for Den høyere påtalemyndighet er å bidra til redusert kriminalitet ved målrettet og effektiv straffesaksbehandling, samtidig som kravene til høy kvalitet og rettssikkerhet ivaretas. Myndigheten består av riksadvokaten og statsadvokatene. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling. I de fleste tilfeller avgjør påtalemyndigheten i politiet tiltale spørsmålet, men for en del (særlig alvorlige) saker er tiltalekompetansen lagt til statsadvokaten eller riksadvokaten.

Den høyere påtalemyndighets ressursbruk var 270 millioner kroner i 2019. Vi vurderer det slik at hele deres ressursbruk kan knyttes til kriminalitet.³⁰ Det finnes ingen statistikk over ressursbruken etter lovbruddsgruppe, og det er derfor ikke mulig å vite med sikkerhet hvor stor andel av ressursene som kan knyttes til de enkelte gruppene. I mangel på et bedre anslag, har vi valgt å fordele ressursene på lovbruddsgrupper basert på ressursbruken ellers i justissektoren samlet.³¹

4.2.3 Domstolene

Hovedoppgaven til domstolen er å løse rettslige tvister. De alminnelige domstolene behandler alle saker som ikke er lagt til særdomstoler³², og det innebærer at de alminnelige domstolene behandler både sivile saker og straffesaker. De alminnelige domstolene i Norge er delt i tre instanser: Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene.

Offentlig ressursbruk til forebygging og reaksjon på kriminalitet omfatter ressursbruken i domstolene som er knyttet til straffesaker, samt andre offentlige

³² Særdomstoler treffer avgjørelser på et avgrenset område og hører derfor ikke til de alminnelige domstolene. Eksempler på særdomstoler i Norge er Arbeidsretten, trygderetten, jordskifteretten, konsulrettene i utlandet og Riksretten.

ordninger som har som mål å styrke rettssikkerheten til befolkningen. Dette omfatter blant annet straffesaksutgiftene som dekkes av staten, spesialenheten for politisaker, kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker og Statens sivilrettsforvaltning³³, og omfattes av de tre programkategoriene 06.20 - Rettsvesenet, 06.60 - Andre virksomheter og 06.70 - Statens sivilrettsforvaltning, rettshjelp, erstatningsordninger, mv. i statsbudsjettet, og som alle har rettssikkerhet som mål.

Samlet var overføringer til disse programkategoriene på om lag 6 milliarder kroner i 2019. Vi har beregnet at om lag 2,4 milliarder kroner av dette kan tilskrives straffesaker. Den største posten utgjøres av kostnader for offentlig ansatte i domstolene, spesielt tingrettene og lagmannsrettene, samt at staten dekker utgifter til juridisk hjelp i straffesaker til personer som har rett til advokathjelp i henhold til straffeprosessloven kap. 9 og 9a og andre straffesaks-kostnader.³⁴

I dialog med Høyesterett, domstoladministrasjonen og Statens sivilrettsforvaltning har vi beregnet hvor stor andel av de ulike postene som kan tilskrives straffesaker. For å beregne ressursinnsatsen i domstolene har vi basert oss på vektingstabeller (anslag på hvor ressurskrevende de ulike sakene er) for de ulike sakstypene og deretter anslått hvor stor andel av ressursene som går til straffesaker og sivile saker. Både i lagmannsretten og tingretten er anslaget at om lag 40 prosent av ressursinnsatsen går til straffesaker og 60 prosent kan tilskrives sivile saker. I vedlegg 4 beskriver vi detaljert forutsetningene som er gjort i tilknytning til disse beregningene.

I Tabell 4.6 har vi oppsummert vår beregning med fordeling på lovbruddsgrupper. Det er utfordrende å fordele ressursbruken i domstolene på ulike lovbruddsgrupper. Vi har vært i kontakt med domstoladministrasjonen, men det finnes ingen oversikt over hvor stor andel av ressursene i domstolen som går med på ulike lovbruddsgrupper. En årsak til det er, som vi omtaler i kapittel 3, at saker som blir behandlet i domstolen omfatter i mange tilfeller situasjoner der én enkelt gjerningsperson er tiltalt for flere lovbrudd. På samme måte kan flere gjerningspersoner sammen bli tiltalt for ett lovbrudd (én sak) eller flere lovbrudd (fortsatt én sak).

Samtidig omfatter sakene i tingrettene flere typer saker med ulikt ressursomfang. Av de om lag 51 000 enedommersakene som ble gjennomført i 2019, var en betydelig andel «straffeprosessaker», hvorav om lag 10 000 saker var knyttet til fengsling eller fengslingsforlengelse, og nærmere 20 000 saker var en eller annen type oppnevning, for eksempel forsvarer, bistandsadvokat, sakkyndig osv.

Kostnadene til gjennomføring av rettsaker kan dermed variere betydelig, både innad i og mellom lovbruddsgruppene. For eksempel er tilståelsesdommer ressursbesparende for domstolene. Dersom omfanget av tilståelsesdommer varierer betydelig mellom lovbruddsgruppene, påvirker dette også ressursfordelingen behandlingen av sakene.

Når det tas ut tiltale i en sak, innebærer det at saken bringes inn for domstolene til rettslig forfølgning. Antall tiltaler gir oss dermed en pekepinn på hvilken type lovbrudd som inngår i sakene som behandles i

³³ Statens sivilrettsforvaltning har blant annet administrasjonsoppgaver knyttet til saksbehandling på fagområdene erstatning etter strafforfølgning, voldsoffererstatning, Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Den rettsmedisinske kommisjon.

³⁴ Dette omfatter blant annet utgifter til forsvarere, bistandsadvokater, tolker, godtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste, reiseutgifter for meddommere, lagrettsmedlemmer, fagkyndige meddommere, enkelte sakkyndige, vitner

og rettsvitner. Vitner i straffesaker har normalt krav på å få dekket reiseutgifter og få utbetalt kostgodtgjørelse etter Statens reiseregulativ. Hvis vitner har tapt arbeidsfortjeneste, kan tapet erstattes av retten. Vitnet må fremlegge skriftlig dokumentasjon på tapet, f.eks. bekreftelse fra arbeidsgiver.

domstolene.³⁵ Vi har oversikt over antall tiltaler fordelt på lovbruddsgruppe fra Statistisk sentralbyrås statistikk over etterforskede lovbrudd.

Dersom vi antar at ressursinnsatsen i en sak henger sammen med hvor «alvorlig» saken er, og videre at hvor «alvorlig» saken er henger sammen med straffelengde, kan gjennomsnittlig straffelengde³⁶ per lovbruddsgruppe være en indikasjon på hvor ressurskrevende en sak er.

For å fordele kostnadene i domstolen har vi tatt utgangspunkt i antall tiltaler fordelt på lovbruddsgruppe og vektet dette med gjennomsnittlig straffereaksjon for den aktuelle lovbruddsgruppen. Dette er et usikkert anslag, men i den grad lovbruddets alvorlighetsgrad (her målt ved straffelengde) påvirker ressursene som går med i saken, gir dette en pekepinn på fordelingen av domstolens ressurser på ulike lovbruddsgrupper.

Tabell 4.6 Ressursbruk på straffesaker i rettsvesenet fordelt på lovbruddsgruppe. Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Mill. kr.
Eiendomstyveri	270
Annet vinningslovbrudd	220
Eiendomsskade	90
Vold og mishandling	450
Seksuallovbrudd	290
Rusmiddellovbrudd	690
Ordens- og integritetskrenkelse	310
Trafikkovertredelse	60
Annet lovbrudd	10
Alle lovbruddsgrupper	2 390

Kilder: Domstolene, Statens sivilrettsforvaltning og SSB

4.2.4 Straffegjennomføring og konfliktråd

Under beskrives det offentlige ressursbruk knyttet til straffegjennomføring i og utenfor fengsel (kriminalomsorg) og konfliktrådet. Samlet ressursbruk anslås til om lag 5,0 milliarder kroner, hvor hoveddelen av ressursene er knyttet til kriminalomsorgen. I fordelingen på lovbruddstyper anslår vi at det er høyest kostnader forbundet med straffegjennomføring som reaksjon på vold og mishandling, seksuallovbrudd og rusmiddellovbrudd. Tabell 4.7 oppsummerer ressursbruken fordelt på lovbruddsgruppe.

Tabell 4.7 Kostnader for straffegjennomføring og konfliktråd fordelt på lovbruddsgrupper. Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Mill. kr.
Eiendomstyveri	290
Annet vinningslovbrudd	370
Eiendomsskade	50
Vold og mishandling	1 290
Seksuallovbrudd	1 080
Rusmiddellovbrudd	1 650
Ordens- og integritetskrenkelse	180
Trafikkovertredelse	60
Annet lovbrudd	20
Alle lovbruddsgrupper	4 980

Kilder: Kriminalomsorgen, Konfliktrådet, SSB og Samfunnsøkonomisk analyse AS

Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen skal gjennomføre de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet, og de skal stille varetektsplasser til disposisjon for politiet. Straffegjennomføring iverksettes både i fengsel og ute i samfunn. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har det øverste faglige og administrative an-

³⁵ Som beskrevet i kapittel 3.1 skal tilfeller hvor det er begått flere lovbrudd ved én hendelse, skal alle lovbrudd som kan medføre en siktelse eller tiltale registreres (Thorsen, Lid, & Stene, 2009).

³⁶ Vi har her benyttet «Gjennomsnittlig antall dager med ubetinget fengselsstraff» fra SSB-tabell 10651.

svaret for kriminalomsorgen. Ressursbruken for kriminalomsorgen samlet var 4,9 milliarder kroner i 2019.

Kostnadene er i hovedsak knyttet til straffegjennomføring i fengsel, hvor døgnprisen for henholdsvis høy- og lavsikkerhet var på om lag 3 000 og 2 000 kroner. Anslagsvis kan om lag 90 prosent av ressursbruken knyttes til straffegjennomføring i fengsel, mens resterende 10 prosent er knyttet til straffegjennomføring i samfunnet.

Av den totale straffegjennomføringskapasiteten er 63, 25 og 12 prosent avsatt til henholdsvis høyt sikkerhetsnivå, lavere sikkerhetsnivå og elektronisk kontroll.³⁷ Hvorvidt straffen gjennomføres ved enheter med høyt/lavere sikkerhetsnivå eller elektronisk kontroll, har stor påvirkning på kostnaden. Type straff varierer mellom lovbruddsgrupper, hvor noen lovbrudd i større grad enn andre gjennomføres på for eksempel høyt sikkerhetsnivå (som drap).

Den totale ressursbruken er fordelt på lovbruddsgruppene med utgangspunkt i SSBs oversikt over antall straffereaksjoner med ubetinget fengsel og gjennomsnittlig antall dager med ubetinget fengselsstraff, kriminalomsorgens anslag for døgnpris og fordelingen mellom høy- og lavsikkerhet og elektronisk kontroll. Dette summeres til 4 458 millioner kroner for 2019.

De resterende 434 millioner kroner, som utgjør om lag 9 prosent av Kriminalomsorgens ressursbruk, antas i hovedsak å være knyttet til administrative kostnader til regionadministrasjonen og KDI, samt kostnader til kriminalomsorgens transportenhet (om

lag 40 årsverk). I tillegg vil noe være knyttet til dommer som gjennomføres i samfunnet.³⁸ Disse kostnadene har vi fordelt på lovbruddsgruppe etter andel straffereaksjoner knyttet til hver av lovbruddsgruppene, i mangel på muligheten for å kunne gjennomføre mer presise anslag. Vi vurderer det imidlertid ikke som urimelig at lovbruddsgruppene som utgjør en stor andel av straffereaksjonene, også utgjør en stor andel av de administrative kostnadene.

Merk at fordelingen på lovbruddsgrupper reflekterer hovedlovbruddet personen er dømt for. Hovedlovbruddet er typisk det mest alvorlige lovbruddet. En stor andel av dem som soner er dømt for flere lovbrudd, og med den valgte metoden innebærer dette at vi overvurderer kostnadene knyttet til de mest alvorlige lovbruddene.

Konfliktråd

Konfliktrådet mekler mellom parter i en konflikt som følge av en straffbar handling eller mellom parter i sivile konflikter. Konfliktrådet har ansvar for straffereaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd, og har et spesielt ansvar for unge i konflikt med loven. I tillegg har Konfliktrådet ansvar for straffesaker, henlagte saker og sivile saker.³⁹

Ifølge Konfliktrådets årsrapport for 2020 var ressursbruken 138 millioner kroner i 2019. For å anslå ressursbruken hos konfliktrådet som kan knyttes til kriminalitet har vi tatt ut andelen sivile saker. Da gjenstår 64 prosent av sakene.

Det er ikke tilfelle at alle saker har den samme ressursbruken. I Konfliktrådets årsrapport fra 2020 dokumenteres det for eksempel at antallet straffesaker

³⁷ Døgnprisen for elektronisk kontroll er om lag 900 kroner.

³⁸ For eksempel dommer knyttet til ruspåvirket kjøring (program mot ruspåvirket kjøring), samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolkontroll og straffegjennomføring i institusjon (§12).

³⁹ Straffesaker er saker der mekling er ilagt av påtalemyndigheten eller idømt av domstolen. Henlagte saker er saker som av ulike årsaker er blitt

henlagt av politi og påtalemyndighet, men der de vurderer at partene bør få et tilbud om mekling i konfliktråd. Sivile saker er saker som meldes direkte fra sivilsamfunnet eller fra andre offentlige etater enn påtalemyndigheten.

totalt sett har gått ned, men at kompleksiteten (og dermed ressursbruken) knyttet til hver enkelt sak har økt. Vi har imidlertid ikke noe grunnlag for å vurdere fordelingen av ressurser knyttet til de ulike sakene, og legger derfor til grunn en kostnad på 88 millioner kroner for 2019 (64 prosent av total ressursbruk). Dette gjelder også for vår fordeling av ressursbruk per lovbruddsgruppe, som gjøres ut fra fordelingen av antall saker Konfliktrådet har per lovbruddsgruppe, og ikke faktisk ressursbruk.

Vår fordeling av Konfliktrådets ressursbruk per lovbruddsgruppe inngår i Tabell 4.7.

Inntekter og utgifter fra bøter og forelegg

En av de vanligste straffereaksjonene er bot og forelegg. Bot er en straffereaksjon som innebærer et pålegg om å betale et bestemt beløp til det offentlige for sitt lovbrudd. Bot kan idømmes av domstolen, mens forelegg ilegges av påtalejurist og forenklet forelegg ilegges av tjenestepersoner som politiet. Bøter og forelegg gir inntekter til staten, men det har også kostnader å innkreve disse.

Skatteetaten⁴⁰ har ansvar for å kreve inn bøter, forelegg, inndragninger og andre straffekrav for det offentlige. Ifølge årsrapporten til Skatteetaten ble det i 2019 krevd inn til sammen 1,5 milliarder kroner på posten bøter, inndragninger og andre straffekrav. Dette utgjør 43 prosent av samlede innfordringer fra oppdragsinnkreving⁴¹ dette året. Bøter og forelegg gir inntekter til staten og bidrar dermed til å redusere skattefinansieringskostnadene.

Inndragning av bøter og forelegg har imidlertid en ressurskostnad. Vi har beregnet at driftskostnaden

knyttet til å kreve inn dette beløpet var på 107 millioner kroner i 2019.⁴²

Vi har fordelt utgiftene på lovbruddsgrupper basert på antall forelegg⁴³ innenfor hver lovbruddsgruppe i 2019.

4.2.5 Andre virksomheter i justissektoren

I tillegg til instansene gjennomgått over, er det en rekke andre virksomheter som finansieres under Justis- og beredskapsdepartementet. Dette inkluderer:

- Den militære påtalemyndighet
- Grensekommisæren⁴⁴
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap⁴⁵
- Sentral krisehåndtering
- Sivil klareringsmyndighet
- Redningshelikoptertjenesten
- Redningstjenesten
- Nød- og beredskapskommunikasjon

I dette prosjektet har vi vurdert det slik at deres samfunnsoppdrag ikke knyttes til kriminalitet direkte, og at deres oppgaver også i liten grad gjør det. Videre har det ikke vært mulig innenfor rammene av prosjektet å gi et anslag av høy nok kvalitet for de delene av deres ressursbruk som kan knyttes til kriminalitet. Avgjørelsen er i hovedsak basert på dialog med de ulike virksomhetene.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er også en av virksomhetene som finansieres under Justis- og beredskapsdepartementet. NSMs hovedoppgave er

⁴⁰ Statens innkrevingssentral ble del av skatteetaten i 2015.

⁴¹ Oppdragsinnkreving i Skatteetaten har ansvar for innkreving på vegne av 45 statlige virksomheter.

⁴² Dette har vi beregnet basert på at driftskostnad per årsverk i Skatteetaten på 1,1 millioner kroner. I 2018 var det 225 årsverk i Statens innkrevingssentral (som har ansvar for oppdragsinnkreving). Dersom vi legger til grunn at kostnaden knyttet til bøter, forelegg og andre straffekrav er lik andelen av inntekten (43 prosent), får vi et anslag på 107 millioner kroner.

⁴³ SSB-tabell 09405.

⁴⁴ Grensekommisariatet har ansvaret for den norsk-russiske grensen.

⁴⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. De er pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser, og skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering.

forebyggende sikkerhet, og da nasjonal sikkerhet primært. Hovedinnsats går på å beskytte og bygge robuste barrierer mot ulike former for sikkerhetstruende hendelser, herunder spionasje og etterretning fra statlige aktører.

Gjennom dialog med NSM anslås det at om lag 65 prosent av deres ressursbruk kan knyttes til kriminalitet, og at dette i hovedsak er knyttet til forebyggende aktiviteter. For 2019 tilsier dette en ressursbruk på 258 millioner kroner. Ressursbruken er lagt til lovbruddsgruppen ordens- og integritetskrenkelse i tabell 4.4.

4.2.6 Politi- og kriminalomsorgshøgskolen

Politi- og kriminalomsorgshøgskolen er ansvarlig for politiutdanning i Norge, mens Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter har som hovedoppgave å utdanne fengselsbetjenter og verksbetjenter. Begge driver i tillegg med forskning og tilbyr etter- og videreutdanning for sine yrkesgrupper. Vi vurderer det slik at høgskolene er etablert som en følge av at det er kriminalitet i samfunnet, og har derfor valgt å inkludere deres samlede kostnader i analysen.

For å fordele de to høgskolenes kostnader på ulike lovbruddsgrupper har vi tatt utgangspunkt i fordelingen av ressursbruk per lovbruddsgruppe for henholdsvis kriminalomsorgen (jf. tabell 4.7) og politiet (jf. tabell 4.5). Fordelingen er oppsummert i tabell 4.8.

4.2.7 Andre offentlige instanser

I tillegg til de offentlige instansene nevnt ovenfor er det en rekke andre som arbeider med å forebygge eller reagere på straffbare hendelser, i større eller mindre grad. I prosjektet har vi derfor gjennomgått instansene som ligger under andre departement, enn Justis- og beredskapsdepartementet.

Tabell 4.8 Kostnader for høgskolene fordelt på lovbruddsgrupper. Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Mill. kr.
Eiendomstyveri	20
Annet vinningslovbrudd	110
Eiendomsskade	10
Vold og mishandling	250
Seksuallovbrudd	150
Rusmiddellovbrudd	180
Ordens- og integritetskrenkelse	70
Trafikkovertrедelse	70
Annet lovbrudd	40
Alle lovbruddsgrupper	910

Kilder: Prop. 1 S (2020-2021) Justis- og beredskapsdepartementet og Samfunnsøkonomisk analyse AS

Vi har så langt det har vært mulig identifisert de særlig relevante instansene og skilt ut deres ressursbruk som kan knyttes til kriminalitet. Anslagene er basert på informasjon fra instansenes årsrapporter og dialog med dem.

Totalt anslår vi at de andre offentlige instansene hadde en ressursbruk knyttet til kriminalitet på om lag 800 millioner kroner i 2019. Ressursbruken er i hovedsak knyttet til lovbruddsgruppene annet vinningslovbrudd, annet lovbrudd og trafikkovertrедelser.

Instansene som inkluderes i kostnadsanslaget inkluderer Skatteetaten, Arbeidstilsynet, NAV og Statens vegvesen. Merk at det har vært utfordrende å identifisere den totale ressursbruken som kan knyttes til kriminalitet for flere av instansene, samt å fordele denne på lovbruddsgrupper. Anslagene som inkluderes anses som konservative, da det er valgt å benytte nedre anslag eller utelate ressursbruk som ble vurdert å være for usikker. For eksempel er Tolletaten og Petroleumsstilsynet utelatt, selv om begge i realiteten påføres kostnader knyttet til kriminalitet.

Under beskrives ressursbruken i andre offentlige instanser etter bevilgende departement.

Finansdepartementet

Av instansene underliggende Finansdepartementet som arbeider med forebygging av eller reaksjon på kriminalitet vurderer vi Skatteetaten som særlig relevant.

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å administrere innkreving av skatter og avgifter. En del av dette samfunnsoppdraget innebærer å hindre skatteunndragelse av ulik art. Deler av arbeidet vil være knyttet til forebygging, herunder etterretning og informasjon, mens andre deler er knyttet til kontroll og innkreving. Samlet ressursbruk for Skattekrimavdelingen var 468 millioner kroner, fordelt på 582 årsverk i 2019. Unndragelse av skatt er økonomisk kriminalitet, og hele budsjettet legges dermed under annet vinningslovbrudd i totaloversikten over ressursbruk, jf. tabell 4.4.

Arbeids- og sosialdepartementet

Av enhetene underliggende Arbeids- og sosialdepartementet som arbeider med forebygging av eller reaksjon på kriminalitet vurderer vi NAV og Arbeidstilsynet som særlig relevant.

NAV Kontroll arbeider med å forebygge og avdekke tilfeller hvor trygd er urettmessig utbetalt.⁴⁶ Trygdesvindel er økonomisk kriminalitet, og hele ressursbruken på 97 millioner kroner i 2019 legges dermed under annet vinningslovbrudd i totaloversikten over offentlig ressursbruk, jf. tabell 4.4.

Arbeidstilsynet har som samfunnsoppdrag å legge premisser for og å følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå når det gjelder helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, og å følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter regelverket som man har tilsynsmyndighet med. Dette gjøres ved hjelp av tilsyn, men også gjennom andre virkemidler, som for eksempel regelverksutvikling og veiledning. Av Arbeidstilsynets ressursbruk inkluderes kostnader som kan knyttes direkte til arbeidslivskriminalitet. Dette utgjorde i 2019 om lag 12 prosent av de samlede kostnadene, eller 84 millioner kroner. Ressursbruken legges under andre lovbrudd i totaloversikten over ressursbruk, jf. tabell 4.4.

Samferdselsdepartementet

Av enhetene underliggende Samferdselsdepartementet som arbeider med forebygging av eller reaksjon på kriminalitet vurderer vi Statens vegvesen som særlig relevant. Underliggende Statens vegvesen er det særlig krimavdelingen og trafikant- og kjøretøyavdelingen som kan knyttes til kriminalitet. Begge har saker som relatert til trafikkovertrедelser, annet vinningslovbrudd og annet lovbrudd (typisk arbeidsmiljøkriminalitet).

Samlet anslås Statens vegvesens ressursbruk knyttet til kriminalitet til 40 millioner kroner i 2019.

Om lag 50 til 60 prosent av krimavdelingens ressursbruk kan knyttes til kriminalitet. Den resterende ressursbruken er knyttet til håndtering av tips og informasjon som angår kontraktsoppfølging eller tilsyn og kontroll i forvaltningssporet. Anslagsvis utgjør dette om lag 6 millioner kroner som kan knyttes

⁴⁶ Det er kontrollenhetene og registerkontrollen som har ansvaret for å forebygge, avdekke, utrede og sanksjonere trygdesvindel (strafferettslige vurderinger). Det er således dette som direkte kan sies å kunne relateres til avdekking og utredning av trygdesvindel. Forvaltningsenheten (NAV Kontroll forvaltning) har ansvaret for å utøve de forvaltningsmessige oppgavene i saker med mistanke om trygdesvindel (varsle bruker, revurdere

stønaden og fatte evt. vedtak om tilbakekreving). Styringsenheten har ansvaret for flere enheter enn kontrollenhetene, og det er derfor gjort en skjønnsmessig vurdering av andel medarbeidere med oppgaver primært relatert til arbeidet med trygdesvindel.

til kriminalitet i 2019. Det er ikke mulig å skille mellom de tre lovbruddsgruppene for krimavdelingen, og vi har derfor fordelt dette jevnt på trafikkovertrедelser, annet vinningslovbrudd og annet lovbrudd.

Trafikant- og kjøretøyavdelingen har to relevante avdelinger, en for utekontroller og en for tilsyn. De som arbeider med utekontroller i trafikant- og kjøretøydivisjonen har ansvar for kontrollaktivitet langs vei og at virksomheter overholder regelverket knyttet til kjøre- og hviletid.⁴⁷ Basert på dialog med etaten anslås det at om lag 10 prosent av avdelingens årlige budsjett, eller 33 millioner kroner i 2019, benyttes til å forebygge og bekjempe kriminalitet.⁴⁸ Dette vil i hovedsak være knyttet til trafikkovertrедelser, men også i noen grad annet vinningslovbrudd og annet lovbrudd (typisk arbeidsmiljøkriminalitet). Da det ikke er mulig å skille mellom de tre formene, plasseres de 33 millionene under trafikkovertrедelser i tabell 4.4

De som arbeider med tilsyn på trafikant- og kjøretøyavdelingen har ansvaret for å godkjenne og følge opp verksteder og trafikkskoler.⁴⁹ Det er særlig knyttet til ulovlig verkstedsdrift at det avdekkes mer alvorlige lovbrudd, ofte i forhold til arbeidsmiljøet for de ansatte, utslipp, skatteunndragelser og bedrageri. Derfor er det ressursbruken knyttet til denne type saker som inkluderes i vårt kostnadsanslag. Dette er tilfeller hvor andre offentlige instanser ofte vil kobles på saken, og dermed påføres kostnader. Overordnet anslås det at ressursbruken i hovedsak

knyttes til lovbruddsgruppen annet vinningslovbrudd (75 prosent), og i noen grad annet lovbrudd (25 prosent). Anslått ressursbruk i kroner for 2019 var 1 million kroner.⁵⁰

4.2.8 Skattefinansieringskostnader

I de foregående avsnittene har vi beregnet samlet netto⁵¹ offentlig ressursbruk til 28,5 milliarder kroner. Dette har en skattefinansieringskostnad, og ifølge DFØ (2018) skal denne settes til 20 prosent. Dette gir en samlet skattefinansieringskostnad på 5,7 milliarder kroner.

4.3 Private kostnader for å redusere risiko

Som omtalt i kapittel 2.2 er private aktørers kostnader avgrenset til det som har som hovedhensikt å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet og forsikring mot verditap.⁵² I prosjektet har vi avgrenset oss til husholdningers og næringslivets kostnader knyttet til alarmer, vaktjenester, sikringssystemer (både verdigjenstander og eiendom), forebyggende ressursbruk hos virksomhetene og i frivillige organisasjoner, og ressursbruk knyttet til forsikring. I tillegg vurderer vi atferdsendringer blant befolkningen som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet.

Det er stor forskjell i hvor tilgjengelige data er for de ulike kostnadene. For de kostnadene vi har tilgang til i regnskapsdata, litteratur eller utvalgsundersøkelser, har vi benyttet oss av denne informasjonen.

⁴⁷ Formålet for kontrollvirksomhet er trafiksikkerhet, men også å bidra til like konkurranseforhold og en seriøs transportnæring.

⁴⁸ Anslaget tar utgangspunkt i hvor stor andel av kontrollene som medfører en anmeldelse til politiet.

⁴⁹ Begge krever godkjenning for å kunne drive lovlig. Trafikkskolebransjen er flytende og veldig vanskelig å avdekke, så der skjer det mer sporadisk at det avdekkes tilstrekkelig til at saker kan gå videre i straffespolet. For verkstedene er tilsynene enklere som følge av tilstedeværelse av fysiske lokaler.

⁵⁰ I 2019 ble det totalt brukt 2 314 timer på tilsyn med ulovlige kjøretøyverksteder. Gitt en timespris på 500 kroner utgjør dette 1,2 millioner kroner.

⁵¹ Vi har trukket fra inntekter fra bøter og forelegg.

⁵² Vi forsøker ikke å anslå i hvilken grad dette er et riktig nivå på ressursbruken basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. For eksempel kan det være at private aktører har en høyere privatøkonomisk verdsettelse av å forhindre «uønsket omfordeling» enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Denne type vurderinger har vi imidlertid ikke gjort i denne rapporten.

For kostnader hvor det mangler tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag har vi laget forenklete anslag.

For vaktjenester og låsesmeder har vi tilgang til og oversikt over omsetning i bransjen. Her har vi benyttet samme metode som for offentlig ressursbruk, ved at vi anslår hvor stor andel av ressursene som i hovedsak har som formål å redusere risiko for kriminalitet.

Næringslivet bruker også ressurser internt til å forebygge kriminalitet. Hovedkilden vår for å anslå dette omfanget har vært Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (NSR, 2019) som kartlegger kriminalitets- og sikkerhetstilstanden i privat og offentlig næringsliv.

Videre er det en rekke tiltak som husholdningene gjør for å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. På dette området foreligger det ikke regnskapstall, og vi har derfor benyttet oss av andre metoder for å anslå omfanget.

I vedlegg 5 oppgir vi de ulike kildene vi har vært i kontakt med i forbindelse med prosjektet.

4.3.1 Samlede private kostnader

Vi har beregnet den prissatte private ressursbruken knyttet til å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet til å ligge mellom 8,6 og 16,6 milliarder kroner, med 12,8 milliarder kroner som et beste anslag

(punkttestimat) i 2019. Vi kan ikke utelukke at kostnadene ligger utenfor dette kostnadsspennet. Vi diskuterer usikkerheten i dette anslaget både i beregningene under og i kapittel 4.6.

Kostnadene utgjøres av vaktelskaper og -tjenester med 8,6 milliarder kroner, næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler med 2,5 milliarder kroner, husholdningers utgifter knyttet til sikring av verdisaker anslått til 1,3 milliarder kroner og administrasjonskostnader ved forsikring på om lag 0,3 milliarder kroner. Vi har også anslått aktiviteten gjennomført av Natteravner til drøyt 60 millioner kroner, samt offentlige overføringer til frivillige organisasjoner som samarbeider med kriminalomsorgen til om lag 30 millioner kroner.

I tillegg kan det være andre tiltak som husholdningene gjør for å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. For eksempel kan frykt for å bli utsatt for kriminalitet føre til adferdsendringer. Dette har vi ikke hatt grunnlag til å tallfeste, men ved hjelp av pluss-minus-metoden, har vi anslått denne virkningen til å være av lite negativt omfang (-/-).

Vi har ikke fordelt den private ressursbruken på lovbruddsgrupper, begrunnet med at vi ikke har tilstrekkelig datagrunnlag til å anslå dette.

I de følgende beskriver vi hva de ulike kostnadene omfatter og hvordan vi har tallfestet virkningen.

Tabell 4.9 Prissatte og ikke-prissatte private kostnader for å redusere risiko. Millioner kroner i 2019

	Punkttestimat	Lavt estimat	Høyt estimat
Vaktselskaper og -tjenester	8 620	6 370	10 500
Næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler	2 500	1 530	3 470
Sikring av verdisaker	1 260	420	2 100
Frivillig organisasjoner	90	60	130
Administrasjonskostnader ved forsikring	340	240	440
Atferdsendringer	-/-		
Samlet prissatte virkninger	12 810	8 620	16 640

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

4.3.2 Vaktselskaper og -tjenester

Bransjeforeningen Sikkerhet og Beredskap i NHO Service og Handel omfatter selskaper som har sin virksomhet innenfor vakthold og sikring innen både manuelle og tekniske områder.⁵³ Ifølge bransjen er deres hovedoppgave å forebygge uønskede hendelser og forebygging av kriminalitet er en stor del av dette.

Bransjen har oppdrag fra både private og offentlige virksomheter, og i 2019 var beregnet omsetning på om lag 12 milliarder kroner⁵⁴ og Tabell 4.10 viser fordelingen på de ulike segmentene.

Tabell 4.10 Anslag på omsetning i vaktselskaper og -tjenester. Millioner kroner i 2019

	Mill. kr.
Bolig- og bedriftsalarm	2 680
Teknikk, tekniske sikkerhetsløsninger	3 090
Vakthold	2 380
Transport	1 160
Verdihåndtering	710
Annet	170
Norske låsesmeder	1 850
Samlet omsetning	12 030

Kilder: Sikkerhet og Beredskap i NHO Service og Norske låsesmeder

Bransjen leverer flere tjenester samtidig. For eksempel har tilbyr virksomhetene innenfor bolig- og bedriftsalarm både tyveri- og brannalarm, vaktjenester kan både ha til hensikt å forhindre kriminalitet og sikre at uvedkommende ikke tar seg inn på områder av sikkerhetsgrunner, mens verditransporttjenester både er en logistikkjeneste og sikring av verdifull transport.

Basert på dialog med representanter fra bransjeforeningene Sikkerhet og beredskap og Norske låsesmeder anslår vi at om lag 8,6 milliarder kroner av ressursbruken i hovedsak kan knyttes til å forhindre og redusere risikoen for at det skjer straffbare hendelser. Anslaget er basert på usikre forutsetninger, og vi anslår at kostnadene sannsynligvis ligger mellom 6,4 og 10,5 milliarder kroner.

I vedlegg 5 dokumentere vi forutsetningen som er lagt til grunn i beregningen.

4.3.3 Næringslivets forebygging mot sikkerhets-trusler

Som i resten av samfunnet har kriminalitetstruslen mot næringslivet endret seg. Ny teknologi åpner for nye metoder for å begå lovbrudd, noe som medfører at både virksomheter og privatpersoner må endre sikkerhetsrutinene de tidligere har hatt. Kriminelle aktører utvikler stadig nye verktøy og tilpasser seg de nye sikkerhetsrutinene, og ifølge Politiet (2018) henger politiet og lovverket etter innen IKT-feltet. Dette, kombinert med at mange av truslene kommer fra utenlandske aktører, mangelen på internasjonale avtaler og ulik lovgivning, gjør at det er utfordrende å etterforske sakene.

I Politiet (2018) fremheves seks trusler som vurderes som de mest aktuelle for næringslivet:

- Direktørsvindel
- Løsepengevirus
- Dataskadeverk/sabotasje
- Informasjonstyveri
- Innsidere
- Vold og trusler mot ansatte

⁵³ Om lag 90 prosent av virksomhetene innen manuell sikkerhet i Norge er organisert gjennom bransjeforeningen Sikkerhet og Beredskap.

⁵⁴ Vi har beregnet omsetning i 2019 basert på rapporten «[Tall og trender 2021: Sikkerhet og Beredskap](#)» og er et anslag på omsetningen blant to-

talmarkedet for vaktselskapene basert på innrapporterte tall fra medlemsvirksomhetene. SØA har beregnet tall for 2019 basert på rapportering i 2020 og prosentvis vekst fra året før, og dette summerte seg til om lag 10 milliarder kroner. I tillegg kommer omsetning blant medlemsbedrifter i Norske låsesmeder, som summerte seg til om lag 1,85 milliarder kroner.

Risiko for å bli utsatt for kriminalitet fører til at næringslivet bruker ressurser på risikovurderinger, forebygging og etterforskning. Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) viser at det i stor grad er de store virksomhetene (mer enn 100 ansatte) som bruker interne ressurser på dette. I 2019 svarte 22 prosent av de private virksomhetene at de hadde en skriftlig risikovurdering av kriminalitet i eller mot virksomheten, mens for virksomheter med mer enn 100 ansatte var andelen 60 prosent.

Videre viser den samme undersøkelsen at det først og fremst er store virksomheter (mer enn 100 ansatte) som har egne ansatte som jobber fulltid med kriminalitetsforebygging og/eller sikkerhet. For alle private virksomheter var andelen av virksomhetene med egne ansatte på dette feltet kun 2 prosent, mens andelen var 23 prosent for virksomheter med mer enn 100 ansatte.⁵⁵

For å anslå en samlet ressursbruk for næringslivet knyttet til å forebygge at de blir utsatt for kriminalitet må vi legge til grunn noen antagelser. Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) viser at om lag hver fjerde store virksomhet (over 100 ansatte) har minst én ansatt som jobber med å forebygge kriminalitet. I 2019 var det 2 015 private virksomheter med mer enn 100 ansatte.⁵⁶ Dersom vi legger til grunn at utvalget i undersøkelsen er representativt, gir dette et anslag på 460 virksomheter

med minst én ansatt som jobber med å forebygge kriminalitet.

Blant disse virksomhetene er det stor variasjon i hvor mange ansatte som jobber med kriminalitetsforebyggende arbeid.⁵⁷ Det vil trolig være enkelte næringer hvor virksomhetene arbeider med mer målrettet kriminalitetsbekjempelse enn andre, og dette handler også om virksomhetens innretning og hvor utsatt virksomheten er for kriminalitet.⁵⁸

Det er noen næringer som skiller seg ut, som for eksempel finansnæringen, som bruker store ressurser knyttet på å forebygge økonomisk kriminalitet. Finansnæringen overvåker, avdekker og varsler mistenkelige transaksjoner til myndighetene, og dette er en del av lovkravene til næringen.⁵⁹

I tillegg til de store virksomhetene, var det, basert på våre beregninger, om lag 5 prosent av virksomhetene mellom 20 og 99 ansatte som svarte at de hadde egne fulltidsansatte som jobbet med å forebygge kriminalitet. I 2019 var det 16 833 virksomheter med mellom 20 og 99 ansatte. Med en forutsetning om 5 prosent, gir dette om lag 800 virksomheter.

Dersom kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) er representativ indikerer dette at det er minimum 1 260 ansatte i private virksomheter som jobber med å forebygge kriminalitet.⁶⁰ Basert

⁵⁵ Videre har vi beregnet at andelen var 0,9 prosent for virksomhetene med færre enn 100 ansatte. Det er trolig de største virksomhetene blant disse som har egne ansatte som jobber fulltid med kriminalitetsforebygging. Dersom vi legger til grunn at dette i hovedsak gjelder virksomheter med mellom 20-99 ansatte, gir dette en andel blant disse på 5 prosent.

⁵⁶ SSB- tabell 10308.

⁵⁷ For eksempel har vi via Finans Norge kartlagt at det er om lag 80 utredere totalt i forsikringsselskapene som er dedikerte til arbeid mot forsikringssvindel, og disse sprer seg utover de største selskapene. Noe av dette arbeidet er forebygging og noe er reaksjon på at det har skjedd forsikringssvindel. I Gjensidige er det over 20 fulltidsansatte som jobber med å utrede saker om forsikringssvindel. Basert på statistikken til Finans

Norge, kan anslår vi dermed at det i gjennomsnitt er 7-8 ansatte per forsikringsselskap (med mer enn 100 ansatte) som jobber med forsikringssvindel.

⁵⁸ Næringslivet sikrer seg også mot kriminalitet gjennom vakthold, låssystemer, alarmer osv. Dette er imidlertid omtalt i forrige kapittel.

⁵⁹ Se Finans Norge (2017) som viser at banknæringen har mange ansatte som jobber direkte rettet mot å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet. I tillegg beskriver DNB at de har om lag 400 ansatte som jobber med å forebygge økonomisk kriminalitet (se forskning.no) og konsultentselskapet KPMG har 60 ansatte som jobber med å forebygge, avdekke og håndtere økonomisk kriminalitet (se [KPMG](https://www.kpmg.no)).

⁶⁰ Utleddet fra at 800 virksomheter med mellom 20-99 ansatte og 460 virksomheter med mer enn 100 ansatte.

på kontakt med Finans Norge og Næringslivets sikkerhetsråd og gjennomgang av årsrapportene til flere virksomheter, mener vi det er rimelig å legge til grunn at de store virksomhetene (mer enn 100 ansatte og har svart ja på at de har ansatte som jobber med forebygging av kriminalitet) i gjennomsnitt har mer enn én person som jobber med dette.

Dersom vi legger til grunn at de store virksomhetene (mer enn 100 ansatte) har i snitt mellom 3 og 9 årsverk med hovedformål å forebygge kriminalitet, gir dette til sammen mellom 1 400 og 4 100 årsverk. I tillegg kommer, som beskrevet, 800 årsverk fra virksomheter med mellom 20-99 ansatte. Dette gir et anslag på mellom 2 200 og 5 000 årsverk samlet for det private næringslivet. Når vi legger til grunn lønnskostnad per årsverk i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge⁶¹, får vi et anslag på mellom 1,5 og 3,5 milliarder kroner, med 2,5 milliarder kroner som punkttestimat.

Dette er et usikkert anslag. Det er både knyttet usikkerhet til hvor representativ kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) er, samt gjennomsnittlig antall årsverk per virksomhet som jobber med å forebygge kriminalitet. I tillegg kan virksomheter som svarte nei på spørreundersøkelsen (om de hadde fulltidsansatte som jobber med å forebygge kriminalitet), ha personer som bruker deler av stillingen sin til kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette kommer i så fall i tillegg til anslaget ovenfor. Vårt anslag kan dermed betraktes som konservativt.

Ifølge Mørketallsundersøkelsen (NSR, 2020), oppgir 69 prosent av virksomhetene at de har et rammeverk eller et styringssystem for informasjonssikkerhet. Det er forskjeller mellom de minste og de største virksomhetene også på dette området.

Mens 62 prosent av virksomheter med 5 til 19 ansatte har det, er det 86 prosent av de med 100 ansatte eller flere som har rammeverk eller styringssystem for informasjonssikkerhet.

Gode styringssystemer for informasjonssikkerhet og andre digitale sikkerhetssystemet (brannmurer, programvare o.a.) bidrar til både å forhindre og forebygge kriminalitet begått mot virksomheter. Det er imidlertid mange gode grunner for virksomheter til å ha gode rammeverk og styringssystemer for informasjonssikkerhet. For store virksomheter vil det være helt nødvendig for å operere effektivt⁶², og innføringen av personvernregelverket i 2018 har for de fleste virksomheter i Norge medført endringer i form av økt fokus på personvern. Et av personvernprinsippene omhandler informasjonssikkerhet, og innføringen av regelverket har hatt en positiv effekt på arbeidet med informasjonssikkerhet i norske virksomheter (NSR, 2020).

En andel av virksomhetenes ressursbruk knyttet til dette vil bidra til å forhindre og forebygge kriminalitet. Det er imidlertid svært utfordrende å avdekke størrelsen på denne ressursbruken, samt å isolere hvor stor andel av ressursbruken som kan tilskrives kriminalitet. Vi har derfor ikke tallfestet dette.

4.3.4 Husholdningers ressursbruk

Husholdninger bruker også egne ressurser på å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet, utover den sikkerheten de får fra offentlig ressursbruk (for eksempel politiet) og næringslivet (for eksempel vektertjenester). Dette omfatter både alarmer, låsesystemer til bolig eller andre verdigjenstander (som sykkel). Mange av tjenestene som husholdningene etterspør tilbys av næringslivet. Derfor vil omsetning av for eksempel alarmer og låsesystemer for bolig

⁶¹ Utrekninger fra SSB-tabell 09174.

⁶² Anbefalinger fra både NSMs Grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, standarder som ISO27001, NIST Cybersecurity Framework og ITIL (se Mørketallsundersøkelsen).

være dekket av omsetningen til vaktelskaper og -tjenester. I dette avsnittet ser vi nærmere på annen ressursbruk hos husholdningene som ikke dekkes av dette.

Sikring av verdigjenstander

Husholdningene bruker ressurser på å sikre seg mot at de blir frastjålet verdigjenstander, som for eksempel biler og sykler. Disse to verdigjenstandene er sikret på ulike måter. Bilene er låst med innebygde låser, mens for de fleste sykler må man kjøpe én ekstern sykkellås. For bilen er låsesystemet en del av produksjonskostnaden og dermed også en del av kjøpsprisen. Det er svært utfordrende å tallfeste hvor stor andel av produksjonskostnaden som utgjøres av låsesystemet til bilen, og vi har ikke gjort det i dette prosjektet.

For å sikre sykler mot tyveri kjøper mange sykkellås i tillegg til sykkelen. Det finnes ingen offentlig statistikk med oversikt over omsetninger av sykkellås i Norge⁶³, men det finnes statistikk over antall omsatte sykler per år. Ifølge statistikk fra Norsk sportsbransjeforening, ble det solgt 319 000 sykler i 2019. Dersom vi legger til grunn at det til alle nye sykler kjøpes en ny lås, gir dette et anslag på 319 000 nye sykkellåser per år.

Kjøperen kan imidlertid allerede ha sykkellås fra sin tidligere sykkel eller ikke ha behov for sykkellås (for eksempel dersom sykkelen oppbevares på et sted med annen sikring eller at personen ikke anser det som noen fare for at sykkelen blir stjålet). Samtidig kan man kjøpe sykkellås uten at man samtidig kjøper en ny sykkel eller om personen kjøper flere låser til samme sykkel. Vi velger derfor å forutsette at det kjøpes en ny lås per ny sykkel. Dersom vi videre

legger til grunn at en sykkellås i gjennomsnitt koster 450 kroner⁶⁴, gir dette et samlet forbruk på sykkellås i 2019 på til sammen 144 millioner kroner.

I tillegg bruker husholdningen også ressurser på sikring av annet utstyr som for eksempel hengellåser til boder, til å låse skapet på treningssenter, sikring av annet fritidsutstyr som kajaker og båter osv. Det er utfordrende å tallfeste dette, både fordi det ikke finnes statistikk over dette, og fordi sikringsutstyret som kjøpes inn varer over flere år. Samtidig omfatter dette sannsynligvis relativt betydelige ressurser ettersom det gjelder store deler av befolkningen.

I Bakke (2011) ble det lagt til grunn et anslag på at alle personer i Norge bruker 256 kroner per år på forskjellige kriminalitetsforebyggende tiltak. Dette ble betraktet som et konservativt anslag. For å synliggjøre usikkerheten har vi lagt til grunn et spenn fra 100 til 500 kroner per person⁶⁵ per år (inkludert forbruk på sykkellåser). Dette gir et anslag på mellom 0,4 til 2,1 milliarder kroner, med et punktestimat på 1,3 milliarder kroner. Som illustrasjon utgjør anslaget 0,1–0,3 prosent av samlet varekonsum⁶⁶ fra husholdningen i 2019, og vi anser anslaget som konservativt.

Atferdsendring som følge av utrygghet/frykt

I tillegg til ovennevnte direkte kostnader knyttet til forebygging, kan kriminalitet føre til andre kostnader, som atferdsendringer i befolkningen som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet. Dette er virkninger utover at husholdningene bruker ressurser på sikringstiltak, som låser og alarmer, og kan for eksempel være å unngå ferdsel i enkelte områder som ellers ville blitt benyttet, å endre framkomstmåte (som taxi framfor å sykle eller gå) eller på

⁶³ Vi har vært i kontakt med både Norsk sportsbransjeforening og sykkelregistrene Solidregister og BikeMember.

⁶⁴ Vi har tatt for oss 26 ulike sykkellåser som tilbys på xxl.no. Prisene på disse varierte fra 119 til 939 kroner, med et snitt på 471 kroner og median på 449 kroner.

⁶⁵ Vi har lagt til grunn personer over 18 år.

⁶⁶ SSB-tabell 09189.

andre måter unngå å gjøre ting som en ellers ville gjort.

Befolkningens betalingsvillighet for å slippe slike tilpasninger har ikke vært mulig å anslå innenfor rammene av vårt prosjekt. Det er heller ikke, så vidt vi er kjent, forsøkt å anslå dette i Norge tidligere. Denne virkningen verdsetter vi derfor ved bruk av pluss-minusmetoden.

Innenfor pluss-minusmetoden vurderer vi at virkningen «atferdsendringer som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet» er av stor betydning for samfunnet som helhet. Vi begrunner dette med at atferdsendringer som følge av frykt kan tolkes som det motsatte av at man har tillit til andre i samfunnet. Både høy grad av tillit i samfunnet og frykt for å bli utsatt for kriminelle handlinger har påvirkning på opplevd livskvalitet (Helliwell, et al., 2021).

Frykt for kriminalitet kan påvirke menneskers liv og livskvalitet, selv om frykten ikke er rasjonell ut fra den objektive faren for å bli utsatt for kriminalitet (OECD, 2011).

Ifølge Levekårsundersøkelsen fra 2018 var det 6 prosent av befolkningen som oppga at de hadde vært urolige for vold eller trusler på bostedet den siste tiden. Dette er en nedgang fra nesten 8 prosent i 2001. Samtidig var det 9,5 prosent av befolkningen som var urolig for tyveri eller skadeverk den siste tiden (i 2018). Dette er en nedgang fra 14 prosent i 2001. En undersøkelse fra SSB⁶⁷ viser at det er stor geografisk variasjon, og uro for å bli utsatt for vold, trusler og tyveri er høyere i storbyer enn i spredtbygde strøk.

Denne undersøkelsen forteller oss imidlertid ikke hvor mange av disse som har endret atferd fordi de er bekymret for å bli utsatt for en kriminell handling. Det er også viktig å påpeke at vi med denne virkningen ikke inkluderer personer som har blitt utsatt for kriminalitet (disse omtales under kostnader for ofre i kapittel 4.4.5).

Samlet sett har vi vurdert at denne virkningen er relativt liten for befolkningen samlet sett. Med andre ord legger vi til grunn at det er en relativt lav andel av befolkningen i Norge som endrer atferd i stor grad som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet. Oppsummert er vår vurdering at atferdsendringer som følge av frykt for å bli utsatt for kriminalitet er lite negativt omfang (-/- -).⁶⁸

Det er viktig å påpeke at dette kan variere over tid og at det vil være store forskjeller innad i befolkningen. Enkeltpersoner kan ha stor negativ påvirkning, mens andre personer er påvirket i liten grad.

4.3.5 Frivillige organisasjoner

Det er en rekke frivillige organisasjoner som retter seg direkte eller indirekte inn mot å forebygge kriminalitet.

Frivillige organisasjoner som har sitt hovedfokus på sosial utjevning, reduksjon av fattigdom, rusavhengighet, integrering, aktivitetstilbud, utdanning og hjelpetiltak mot arbeidslivet, vil på samme måte som offentlige tiltak rettet mot det samme, virke forebyggende mot at personer havner i utenforskap og dermed har høyere tilbøyelighet til å begå straffbare handlinger. Som omtalt i kapittel 2.2.1 vil det fortsatt være behov for denne type tilbud også i et samfunn

⁶⁷ <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/trygghet>

⁶⁸ Trygghetsundersøkelsen (2021) ble publisert etter at vi utførte arbeidet med denne rapporten. I undersøkelsen får deltakerne blant annet spørsmål om uro for å bli utsatt for lovbrudd og om de planlegger for å unngå å bli utsatt for lovbrudd.

uten kriminalitet, og vi har derfor ikke inkludert dette i vår analyse.

Videre er det frivillige organisasjoner som retter seg mer direkte mot forebygging av kriminalitet gjennom tilstedeværelse og synlighet i gatebildet (som Natteravnene), og frivillige organisasjoner som tilbyr samtaler og aktivitet under straffegjennomføring og tilbud om sosiale nettverk etter løslatelse.⁶⁹

Justis- og beredskapsdepartementet stiller hvert år midler til disposisjon for frivillige organisasjoner som samarbeider med kriminalomsorgen.⁷⁰ De frivillige organisasjonene fikk hoveddelen av aktivitetene finansiert fra andre kilder, men i 2019 var det samlet tilskudd på 29,3 millioner kroner fordelt på 33 organisasjoner. Vi har ikke kartlagt omfanget av frivillig innsats knyttet til disse tjenestene.⁷¹

Videre i dette avsnittet tar vi for oss Natteravnene som er en organisasjon som gjennom tilstedeværelse og synlighet har som hensikt å forebygge kriminalitet. Ifølge vedtektene har Natteravnene som formål å bidra til å gjøre byer og tettsteder til tryggere steder å være for alle mennesker. Natteravnene skal videre søke å bidra til å dempe vold og skadeverksproblematikk ved sitt nærvær der hvor folk ferdes, samt å bevisstgjøre innbyggerne om at det er naturlig å melde fra om straffbare forhold. Når Natteravnene først er ute i bymiljøet bidrar de også til en rekke andre oppgaver, for eksempel som voksne kontaktpersoner for ungdom som er overstadig beruset, hjelper personer som er skadet osv.

Det er to landsdekkende natteravnorganisasjoner, Natteravnene[®] og Natteravnene Norge som er en

sammenslutning av lokale natteravngrupper over hele landet.⁷² Aktiviteten koordineres av en rekke aktører, som foreldrearbeidsutvalg ved skoler, frivilligsentraler, sameier eller andre frivillige organisasjoner, og det er utfordrende å anslå det samlede omfanget.

Vi har vært i kontakt med ansatte i Natteravnene[®], og det anslås at det er aktivitet i nesten alle store byer og tettsteder i Norge. I de større byene vil det også typisk være mange «lag» som går ute samtidig, for eksempel i bydeler og innad i bydeler (i Oslo). Ettersom det er frivillige som driver dette, vil aktiviteten være avhengig av aktive frivillige. Dette gjør at aktiviteten varierer i omfang. Det kan også være spesielle hendelser som utløser et behov og tilbud av «natteravn-tjenester».

Basert på informasjon fra samtale med Natteravnene[®] har vi anslått at det gjennomføres drøyt 200 000 timer frivillig arbeid per år innenfor de to Natteravnenes aktivitet. I tillegg har vi lagt til grunn at det er minst 6 årsverk som er ansatt for å organisere og tilby utstyr til den frivillige innsatsen.

Samlet utgjør dette en ressursinnsats tilsvarende 66 millioner kroner knyttet til Natteravnene. For å synliggjøre usikkerheten har vi lagt til grunn et lavt anslag på 33 millioner kroner (50 prosent lavere) og et høyt anslag på 98 millioner kroner (50 prosent høyere). Når vi legger til midlene som stilles til disposisjon fra Justis- og beredskapsdepartementet, gir dette til sammen 95 millioner kroner i punkttestimatet (fra 62 millioner kroner i lav og 128 millioner kroner i høyt).

⁶⁹ I tillegg er det flere frivillige organisasjoner som retter seg mot oppfølging av ofre av kriminalitet (dette omtales i kapittel 4.4)

⁷⁰ Under kapittel 430 Kriminalomsorg, post 70.

⁷¹ Det er utfordrende å skille ut ressursbruken knyttet til frivillig innsats som ville falt bort «i et samfunn uten kriminalitet» (nullalternativet i analysen). Ifølge Wollebæk m.fl. (2015) motiveres frivillige av selvaktelsesbegrun-

nelse (for eksempel – jeg føler meg betydningsfull), arbeidsmarkedsbegrunnelse (det er bra å ha en attest om at man har jobbet frivillig), sosiale begrunnelser, læringsbegrunnelser og verdibegrunnelser. Det kan antakelig argumenteres for at en stor del av den frivillige innsatsen ville rettet seg mot andre områder i samfunnet.

⁷² <https://www.natteravnene.no/> og <https://natteravn.no/>

I vedlegg 5 beskriver vi forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene av den frivillige innsatsen.

4.3.6 Forsikring

Private aktører tegner forsikringer for å sikre seg mot verditap dersom uforutsette hendelser inntreffer. Mange husholdninger har innboforsikring, reiseforsikring eller egne verdigjenstandsforsikringer, og disse omfatter blant annet tyveri av verdigjenstander eller skade på eiendom.⁷³

Finans Norge fører statistikk over alle skadeforsikringer.⁷⁴ I 2019 ble det meldt inn 2,2 millioner skader og det samlede erstatningsbeløpet var 43,4 milliarder kroner. Det er bare en liten andel av dette som er direkte relatert til kriminalitet, og i dialog med Finans Norge har vi sett nærmere på antall skader som direkte kan relateres til eiendomstyverier, innbrudd eller ran.

Ifølge statistikken fra Finans Norge ble det i 2019 meldt inn 2 790 tilfeller av tyveri av bil, 5 615 tilfeller av tyveri fra bil, 34 332 tilfeller av innbrudd, tyveri eller ran mot privatpersoner, 2 842 tilfeller av innbrudd, tyveri eller ran mot virksomheter og 1 189 tyverier av eller fra båt. Samlet utgjorde dette om lag 2 prosent av alle meldte skadetilfeller dette året.

Verdiene som blir stjålet og ofrene tidsbruk omtales nærmere i kapittel 4.4. I tillegg innebær hver hendelse en ressurskostnad hos forsikringsselskapet, og det er denne vi beregner her.

Vi har beregnet kostnaden hos forsikringsselskapene knyttet til tyveri, innbrudd, ran eller skade på ei-

endom til 340 millioner kroner i 2019.⁷⁵ For å synliggjøre usikkerheten har vi lagt til grunn et lavt anslag på 230 millioner kroner (30 prosent lavere) og et høyt anslag på 440 millioner kroner (30 prosent høyere).

4.4 Kostnader for ofre av kriminalitet

Ulike former for kriminalitet har kostnader for både direkte utsatte ofre og indirekte berørte parter. Kostnadene kan være av økonomisk karakter, men også fysiske og psykiske skader, tidsbruk og atferdsendringer. Kriminalitetens karakter har stor betydning for hvilke kostnader som oppstår, og hvor store disse er knyttet til det enkelte tilfelle.

For samfunnet som helhet, må det tas hensyn til omfanget av de ulike lovbruddene for å beregne de samlede kostnadene ofrene påføres. Samtidig korrigerer vi for de økonomiske overføringer mellom ofre og gjerningspersoner, som teoretisk ikke er kostnader i en samfunnsøkonomisk analyse.

I dette kapittelet verdsettes de samfunnsøkonomiske kostnadene som påføres ofrene for kriminalitet. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste alle kostnadene for ofrene. Analysen omfatter derfor en kombinasjon av både prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Vi prissetter fysiske og psykiske skader som påføres ofrene. I tillegg tallfester vi samfunnsøkonomiske kostnader i forbindelse med lovstridige overføringer av verdier mellom ofre og gjerningspersoner, som i stor grad omfatter vinningskriminalitet.

⁷³ Dekningen til forsikringen avhenger av vilkårene i hver enkelt avtale.

⁷⁴ Dette inkluderer blant annet behandlingsforsikring, innboforsikring, yrkesskadeforsikring, bilforsikring og reiseforsikring.

⁷⁵ Vi har anslått kostnadene hos forsikringsselskapene knyttet til innbrudd, tyveri og ran gjennom å anslå andelen av premieinnbetalingen som går til driftskostnader (omtalt som kostnadsprosenten eller cost-ratio og var 18,4

prosent i 2019). Andelen av premieinnbetalingen som omfatter innbrudd, tyveri og ran har vi anslått gjennom å beregne andelen av antall skader innenfor motorvognforsikring som er relatert til tyveri av og fra motorvogn, andelen av skader innen privat- og næringsforsikringer som er relatert til innbrudd, tyveri og ran, og andelen av skader innen fritidsbåt som er relatert til tyveri av og fra båt.

De tallfestede virkningene representerer gjennomsnittsanslag for relativt brede kategorier av lovbrudd, og må derfor ikke forstås som beregninger av kostnader i forbindelse med et enkelt opplevd tilfelle. Bak hver gjennomsnittskostnad ligger det stor variasjon i kostnadene som påføres de enkelte ofrene. Det er videre betydelig usikkerhet knyttet til de endelige anslagene. Formålet er likevel å utvikle kunnskap om størrelsesforholdene mellom de ulike kriminalitetsformene.

Det foreligger ingen form for budsjett- eller regnskapsføring av kostnadene kriminaliteten har for ofre og samfunnet. Avhengig av det tilgjengelige datagrunnlaget bruker vi delvis ulike tilnærminger for å tallfeste kostnadene. Metodisk bygger analysen i stor grad på analyser gjennomført i Storbritannia, jf. Heeks mfl. (2018). Grunnlagstall og antakelser om både omfanget og betydningen av kostnadene er så langt det lar seg gjøre tilpasset Norge. Den metodiske tilnærmingen beskrives nærmere under verdsettingen av hvert tema.

4.4.1 Helse- og produksjonstap og behandlingskostnader

Personer som er utsatt for lovbrudd kan oppleve både fysiske og psykiske kostnader av lovbruddene. Generelt kan det legges til grunn at voldelige lovbrudd kan påføre de fornærmede fysiske skader, mens alle former for kriminalitet kan påvirke ofrenes psykiske helse.

Helse- og produksjonstapet ofrene og samfunnet påføres som kostnad av kriminalitet verdsettes med en beregning av hvordan kriminalitet påvirker ofrenes livskvalitet. Vi bruker kvalitetsjusterte leveår til

å tallfeste helse- og produksjonstapet (Heeks, Reed, Tafsiri, & Prince, 2018).

Kvalitetsjusterte leveår (QALY) brukes ofte som helsemål i helseøkonomiske analyser, og omfatter både tapte leveår og tap av helserelatert livskvalitet (Helsedirektoratet, 2015). QALY måler helsetapet forbundet med ulike skader og helsetilstander på en skala fra 0 til 1, der 1 tilsvarer et leveår med full helse og 0 tilsvarer død.

I utkast til en ny veileder om helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser er det fastsatt en verdi på 1 504 000 kroner per QALY, inkludert produksjonstap, i 2018 (Helsedirektoratet, 2018). Vi har i tillegg lagt til en skattefinansieringskostnad tilsvarende 20 prosent av den skatteinngangen samfunnet implisitt taper som følge av at ofrenes produksjon reduseres.⁷⁶ Basert på dette har vi lagt grunn en verdi for QALY på 1,6 millioner kroner i 2019 i beregningene.⁷⁷

Når vi bruker verdien av på QALY inkludert produksjonstap antar vi at skadene ofrene påføres har samme virkning på produktivitet, som de har på ofrenes livskvalitet. For eksempel vil en skade som reduserer livskvaliteten med 10 prosent i 10 dager, også redusere produksjonen med 10 prosent i de samme 10 dagene. Konsekvensen er at beregningene underdriver produksjonstapet når ofre påføres skader som gjør at de er borte fra jobb. Vi mangler imidlertid relevante datagrunnlag til å gjøre detaljerte beregninger av slikt fravær. Vi gjør derfor ingen separat analyse av produksjonstapet.

Matematisk kan beregningen av gjennomsnittlig helse- og produksjonstap (GHP) per lovbrudd uttrykkes i følgende ligning:

⁷⁶ Se omtale av Skattefinansieringskostnad i kapittel 1.

⁷⁷ Vi har tatt utgangspunkt i Helsedirektoratet (2018) sitt anslag for 2016, og justert verdien tilsvarende den observerte veksten i BNP per innbygger.

$$GHP = SANN * REDLK * VAR * QALY$$

SANN uttrykker sannsynligheten for at en som er utsatt for et lovbrudd påføres fysiske og psykiske skader. REDLK anslår hvor mye de ulike skadene påvirker ofrenes livskvalitet, sammenlignet med en situasjon med full helse. VAR er et uttrykk for gjennomsnittlig varighet av skadene som er påført. QALY er den økonomiske verdien av et gjennomsnittlig leveår med full helse. For skader med varighet over ett år har vi realprisjustert verdien av QALY med forventet vekst i BNP per innbygger på 0,9 prosent fra siste perspektivmelding (Finansdepartementet, 2021). Verdien er deretter neddiskontert til 2019-verdi, med en diskonteringsrate på 4 prosent. Det gjennomsnittlige helsetapet per lovbrudd må multipliseres med antall lovbrudd, for å beregne de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til lovbruddsgruppen.

Beregningen av de gjennomsnittlige helsetapene knyttet til de ulike lovbruddsgruppene er forbundet med stor usikkerhet. Beregningen krever informasjon om hvor mange som påføres ulike skader, hvor stor innvirkning skadene har på livskvalitet og hvor lenge de påvirker livskvaliteten.

Det er relativt lite tilgjengelig informasjon om skader som påføres ofre for kriminalitet i Norge. I flere tilfeller baserer vi beregningene på informasjon fra internasjonale kilder, og særlig forutsetninger som ligger til grunn for beregningene i Heeks mfl. (2018). Der vi har grunnlag for å gjøre sammenligninger, for eksempel blant voldsutsatte, har det vært samsvar mellom funnene fra Norge og Storbritannia (Thoresen & Hjemdal, 2014; Heeks, Reed, Tafsiri, & Prince, 2018). I beregningene legger vi til grunn at det også gjelder for øvrige lovbrudd, men understreker at anslagene forblir usikre.

Forutsetninger om hvor mye ulike skader påvirker de kriminalitetsutsatte personenes livskvalitet er

hentet fra Global Burden of Disease (GBD). GBD er basert på internasjonale spørreundersøkelser om hvordan befolkningen opplever ulike helsetilstander og skader, sammenlignet med fullgod helse. GBD-tilnærmingen er brukt i flere lignende analyser (Walby, et al., 2020) for å verdsette helserelaterte kostnader i økonomiske analyser. Det er likevel stor usikkerhet knyttet til i hvilken grad GBD gjenspeiler den faktiske virkningen av fysiske og psykiske skader på menneskers livskvalitet.

Vi bruker metoden beskrevet over for å beregne helse- og produksjonstap for lovbruddsgruppene eiendomstyveri, eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelser. Omfanget av mørketall i kriminalitetsstatistikken for disse lovbruddsgruppene anslo vi i kapittel 3.4. For lovbrudd vi ikke har anslått omfanget av mørketall, bruker vi alternative tilnærminger.

For rusmiddellovbrudd og trafikkovertrедelser er kostnadene av lovbruddene knyttet opp mot bruken av ulovlige rusmidler og brudd på veitrafikkloven. GBD beregner samlede helsetap knyttet til henholdsvis bruk av illegale rusmidler og trafikkulykker. Med utgangspunkt i anslagene tallfester vi samlede helse- og produksjonstap for de to lovbruddsgruppene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å beregne en gjennomsnittlig kostnad knyttet til hvert enkelt lovbrudd.

Kriminalitetsofre som er påført fysiske eller psykiske skader kan ha behov for behandling av skadene. For å tallfeste behandlingskostnadene bruker vi to ulike tilnærminger.

Kostnader til behandling av fysiske skader henter vi fra statistikk om antall konsultasjoner og behandlinger i helsevesenet som skyldes skader knyttet til vold og overfall. Vi kombinerer kilder fra SSB og Helsedirektoratet for å tallfeste disse kostnadene.

De psykiske helseproblemene ofrene utsettes for er varierte i omfang og varighet, og det er et stort omfang av både offentlige og private tjenester for oppfølging av kriminalitetsutsatte. Vi har lite informasjon om hvor mange kriminalitetsutsatte som oppsøker psykisk helsehjelp. I beregningen bruker vi forutsetninger fra Heeks mfl. (2018), som anslår gjennomsnittlig antall timer terapi eller samtaltjenester ofre som er påført psykiske helseskader har behov for. Vi legger til grunn at denne forutsetningen fanger opp både betalte og gratis tjenestetilbud til kriminalitetsofre, fra både offentlige og private tilbydere. I verdsettingen legger vi til grunn en kostnad på om lag 1 000 kroner per time, basert på myndighetenes driftstilskudd og takster til psykologer (Psykologforeningen, 2019).

Samlede kostnader i form av helse- og produksjonstap og behandlingskostnadene avhenger av to sentrale faktorer: Hvor store helse- og produksjonstap som påføres i hvert enkelt lovbrudd, og hvor mange lovbrudd det er til sammen. Detaljerte forutsetninger for beregningen av helse- og produksjonstapene, samt behandlingskostnader finnes i vedlegg 6.

Gjennomsnittlige helsetap per lovbrudd

Vi starter med å beregne helse- og produksjonstapet og behandlingskostnadene per tilfelle av eiendomstyverier, bedragerier, eiendomsskade, voldslovbrudd, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelser.

Anslag for andelen av ofrene som påføres fysiske og psykiske skader er i hovedsak basert på forutsetningene i Heeks mfl. (2018). Det betyr at vi legger til grunn at ofre for en gitt type kriminalitet påføres de samme helse- og produksjonstapene i Norge som i Storbritannia. Det er usikkert i hvilken grad

norske ofre påføres de samme type og omfang av skader som ofre i andre land. Den økonomiske verdsettingen er basert på verdien av QALY fra Helsedirektoratets forslag til veileder for verdsetting av helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser.

Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet for ofrene er klart størst i lovbruddsgruppene som omfatter voldelige handlinger, jf. figur 4.2.

Drap er lovbruddsgruppen med det høyeste gjennomsnittlige helsetapet, beregnet til 36 millioner kroner per tilfelle i 2019. Gjennomsnittsalderen blant de 29 drapsofrene i 2019 var i midten av 40-årene. Med forventet levealder på 83 år, er det i snitt 37 tapt leveår per drapsoffer.⁷⁸

Av de ikke-dødelige lovbruddsgruppene er voldtekt og voldstiltfeller som har ført til fysisk skade på offeret beregnet å ha de høyeste samfunnsøkonomiske kostnadene per tilfelle. Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet som følge av voldtekt er anslått til om lag 560 000 kroner i 2019, jf. figur 4.2. For vold med skade er anslått helse- og produksjonstap verdsatt til rundt 190 000 kroner i 2019.

De anslåtte helse- og produksjonstapene ved voldshendelser kan oppfattes som relativt lave. En faktor er at beregningene er et gjennomsnitt, der det ligger stor variasjon i skadene forbundet med de skadene hvert enkelt offer påføres.

I kriminalitetsstatistikken utgjør grove voldslovbrudd og grov voldtekt om lag 4 prosent av alle anmeldte voldslovbrudd og voldtekter. I Norsk pasientregister (NPR) registreres hvor alvorlig pasienter som er behandlet i spesialisthelsetjenesten er skadet (Helsedirektoratet, 2020). Av pasientene som var

⁷⁸ Det beregnede helsetapet som følge av drap avhenger av ofrenes alder. Alt annet likt blir helsetapet i antall tapte leveår høyere når ofrene er unge, og omvendt.

registrert med vold eller overfall som årsak til behandlingen, var skaden i liten grad livstruende, jf. tabell 4.11.

Tabell 4.11 Skadens alvorlighetsgrad i 2019

Alvorlighetsgrad	Vold eller overfall
Liten	64,3%
Moderat	19,7%
Alvorlig skade	3,4%
Ukjent	12,7%

Kilde: Helsedirektoratet (2020)

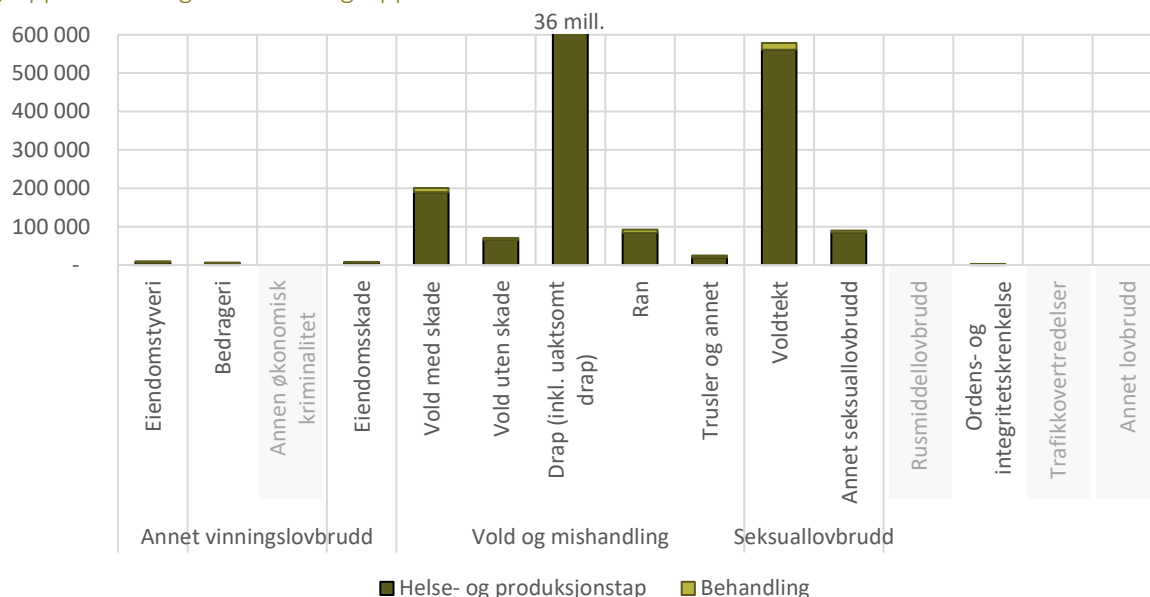
Samtidig oppgir kun 13 prosent av de som var utsatt for vold i Levekårsundersøkelsen fra 2018 at de måtte behandles av helsepersonell.⁷⁹ Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet preges derfor av at en relativt stor andel av hendelsene kan være

av mindre alvorlig karakter. Samtidig er det et mindre antall tilfeller som fører til alvorlige skader på ofrene, som ikke gjenspeiles i like stor grad med gjennomsnittsberegninger. Vi antar at de samme mønstrene gjelder for alle lovbruddsgruppene.

Etter voldtekt og vold med skade, er ran, annet seksuallovbrudd og voldstiltfeller uten synlig skade lovbruddsgruppene som i gjennomsnitt påfører ofrene størst helse- og produksjonstap. For ran og annet seksuallovbrudd er helse- og produksjonstapet anslått til om lag 84 000 kroner per tilfelle, for vold uten synlig skade er anslaget 66 000 kroner per tilfelle.

For trusler og andre lovbrudd under gruppen for vold og mishandling er det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet beregnet til 20 000 kroner. For

Figur 4.2 Beregnet gjennomsnittlig helse- og produksjonstap og behandlingskostnader per lovbruddsgruppe for utvalgte lovbruddsgrupper. 2019



Note: Vi har ikke gjort beregninger av gjennomsnittlig helse- og produksjonstap og behandlingskostnader per tilfelle innen annen økonomisk kriminalitet, rusmiddellovbrudd, trafikkovertrедelser og annet lovbrudd. Det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet (inkl. behandlingskostnader) for drap er beregnet til 36 millioner kroner. Den vertikale akse er begrenset til 600 000, for å få fram variasjonen i øvrige lovbruddsgrupper.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

⁷⁹ Se SSBs Tabell 04871.

eiendomstyverier, bedragerier, eiendomsskade og ordens- og integritetskrenkelser er det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet knyttet til hvert tilfelle anslått å være under 10 000 kroner. Helse- og produksjonstapene knyttet til ordens- og integritetskrenkelser kommer av at vi har antatt at ofre for ID-tyverier påføres samme gjennomsnittlige helse- og produksjonstap som bedrageriutsatte.

Det er de psykiske lidelsene som påføres ofrene som utgjør størsteparten av helse- og produksjonstapet for alle lovbruddsgruppene. Selv for de voldelige lovbruddene utgjør de fysiske skadene kun en liten andel av det samlede helse- og produksjonstapet. Det skyldes at selv for voldelige lovbrudd har en relativt liten andel av alle ofre behov for behandling av fysiske skader. Samtidig finner Thoresen og Hjemdal (2014) en klar opphopning av psykiske helseplager blant vold- og voldtektsofre.

I beregningen har vi lagt til grunn at økonomiske lovbrudd knyttet til hvitvasking, korrupsjon og lignende ikke er forbundet med helsetap for ofre.

Behandlingskostnader knytte til ofrenes helsetap

Vi har tallfestet gjennomsnittlige behandlingskostnader for både fysiske og psykiske skader, jf. figur 4.2. I beregningene legger vi til grunn at ofrene kan påføres fysiske skader som følge av voldstilfeller med synlig skade, ran og seksuallovbrudd. Kostnader til behandling av de fysiske skadene er basert på anslag på hvor stor andel av de totale helseutgiftene i 2019 som går til behandling av skader påført i forbindelse med vold og overfall.

I 2019 var de samlede helseutgiftene på 375,5 milliarder kroner. Ser vi bort fra utgifter til sykehjem, hjemmetjenester, forebygging og investeringer var utgiftene på 253 milliarder kroner.

Det var totalt 18,1 millioner konsultasjoner og behandlinger av pasienter i spesialisthelsetjenesten,

legevakten og fastlegetjenesten i 2019. Ulykker og skader ble registrert som diagnose på rundt 1 million av kontaktene, tilsvarende 5,7 prosent.

Ifølge Norsk pasientregister (NPR) var vold og overfall årsak til 2,4 prosent av pasientkontaktene knyttet til behandling av personskader i spesialisthelsetjenesten (Helsedirektoratet, 2020). Ulykkesskader er den vanligste årsaken, med 93 prosent av personskadene. Legger vi til grunn at vold og overfall utgjør samme andel også i legevakt og fastlegetjenesten var det totalt 26 000 konsultasjoner og behandlinger som skyldes vold og overfall, som tilsvarer 0,14 prosent av samtlige konsultasjoner og behandlinger.

Helsedirektoratet (2015) anslår at 5,8 prosent av de totale helseutgiftene (sett bort fra sykehjem og hjemmetjenester) var knyttet til skader av ytre årsaker. Legger vi til grunn at kostnadene for vold og overfall utgjør den samme andelen på 2,4 prosent som for antall konsultasjoner og behandlinger (fra NPR), tilsier det at 0,14 prosent av de samlede helseutgiftene er knyttet til vold og overfall.

Med et punktestimat på 0,14 prosent av de relevante helseutgiftene, anslår vi den samlede behandlingskostnaden knyttet til fysiske skader til rundt 360 millioner kroner i 2019. Med et usikkerhetsintervall på ± 20 prosent ligger kostnaden et sted mellom 280 og 420 millioner kroner. Til sammenligning anslo Bakke (2011) kostnadene til om lag 340 millioner kroner i 2009, med en lignende metodisk tilnærming.

Vi antar at NPRs kategori for vold og overfall omfatter fysiske skader knyttet til vold med synlige skader, ran og seksuallovbrudd. For å fordele kostnaden mellom lovbruddene har vi brukt anslaget på verdien av de totale fysiske skadene påført ofrene for de ulike kriminalitetsformene som nøkkel. Størs-

teparten av kostnadene er derfor lagt til voldslovbruddene, fordi de har et relativt stort omfang sammenlignet med seksuallovbruddene.

Den samme tilnærmingen som over kan brukes om behandling av personskader i forbindelse med trafikkulykker. Trafikkulykker utgjorde 6,8 prosent av alle skadestedene registrert i NPR i 2020 (Helsedirektoratet, 2020). Legger vi til grunn denne andelen kan kostnaden anslås med et punkttestimat på 440 millioner kroner i 2019. Det er imidlertid ikke alle trafikkulykker som kan betegnes som kostnader av kriminalitet. Dersom vi legger til grunn at halvparten av kostnadene er knyttet til straffbare trafikkovertrедelser, reduseres anslaget til 220 millioner kroner (Utrykningspolitiet, 2009).

Vi har lite informasjon om i hvilken grad ofre oppsøker helsetjenester for behandling av psykiske skader de er påført som konsekvens av kriminalitet. Tallfestingen av behandlingskostnader for psykiske skader baseres derfor på forutsetninger om behov for helsehjelp til behandling av de psykiske lidelsene ofrene er påført.

Vi legger til grunn at ofre som påføres psykiske lidelser i form av frykt, depresjon, angst- og panikk-anfall i gjennomsnitt har behov for et gitt antall timer terapi eller samtaltjenester. Forutsetningene er hentet fra Heeks mfl. (2018). Vi legger til grunn at denne tilnærmingen fanger opp både offentlige, private og frivillige helsetilbud rettet mot ofrene. Timekostnaden er satt til om lag 1 000 kroner, basert på takstsystemet til privatpraktiserende psykologer (Psykologforeningen, 2019).

De voldelige lovbruddene er forbundet med størst utbredelse av psykiske lidelser blant ofrene, og har derfor også de høyeste behandlingskostnadene. Gjennomsnittskostnadene er anslått til 17 000 kroner for voldtektsofre, 8 500 kroner for vold med syn-

lig skade og 6 000 kroner for ran. For de øvrige lovbruddsgruppene er den gjennomsnittlige behandlingskostnaden knyttet til de psykiske lidelsene anslått å utgjøre mindre enn 5 000 kroner per tilfelle.

Med tilnærmingen beskrevet over, anslår vi at samfunnets kostnader til behandling av psykiske lidelser for kriminalitetsutsatte til om lag 3,5 milliarder kroner i 2019. Anslaget er svært usikkert, og omfatter psykiske lidelser som følge av lovbruddsgruppene eiendomstyverier, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelser.

Kostnader til behandling av fysiske og psykiske skader som følge av eiendomstyverier, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade, vold og mishandling, seksuallovbrudd, trafikkovertrедelser og ordens- og integritetskrenkelser utgjorde med tilnærmingen over om lag 4,2 milliarder kroner i 2019. Anslaget er antatt å omfatte både private og offentlige tilbydere av helse- og hjelpetjenester til kriminalitetsofre, men er svært usikkert.

Kostnader til behandling av skader i forbindelse med rusmiddellovbrudd inngår ikke i anslaget over. Oslo Economics (2020) anslår at de samlede behandlingskostnadene i primær- og spesialisthelsetjenesten knyttet til bruk av illegale rusmidler utgjorde 4,8 milliarder i 2019.

Samlet sett tilsier anslagene at de totale behandlingskostnadene i helsevesenet utgjorde om lag 8,8 milliarder kroner i 2019. Anslaget er ekskludert gruppen for «annet lovbrudd», der vi ikke har grunnlag for å tallfeste anslag på behandlingskostnadene.

Samlede helse- og produksjonstap og behandlingskostnader

For å anslå samfunnets samlede helse- og produksjonstap, inkludert behandlingskostnader, som

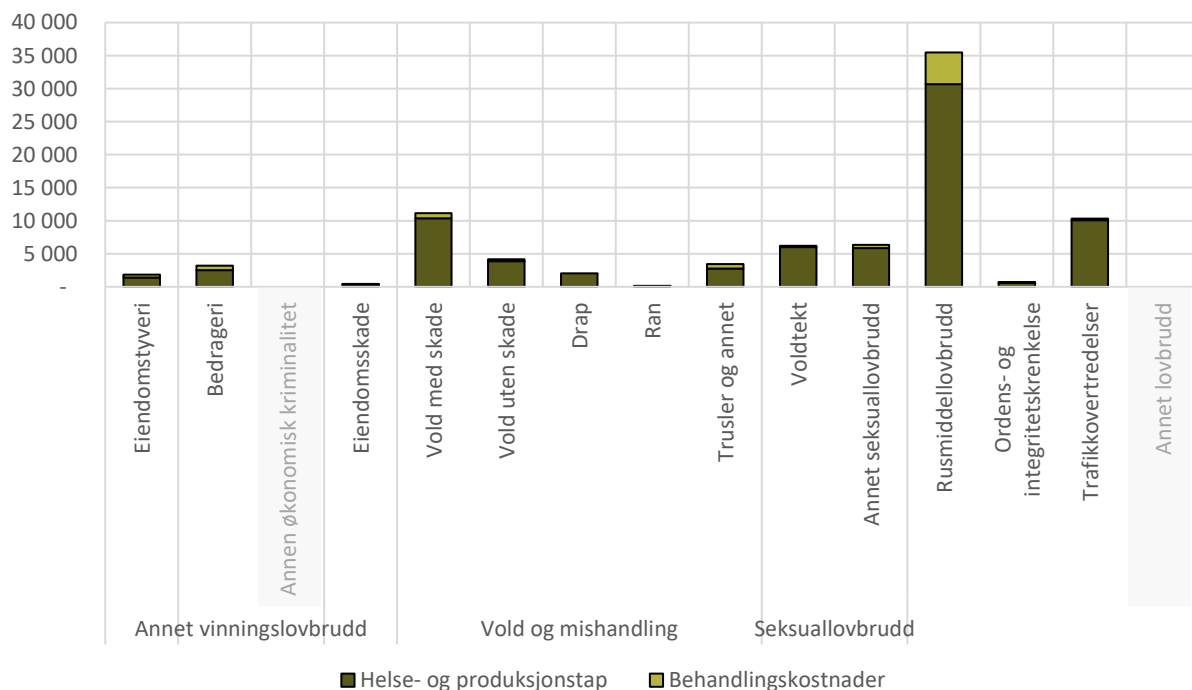
følge av kriminalitet kombinerer vi gjennomsnittskostnadene tallfestet over og anslagene på det reelle omfanget av kriminaliteten fra kapittel 3.4. Ved å multiplisere gjennomsnittskostnaden med antall tilfeller får vi et anslag på samfunnets samlede helse- og produksjonstap, inkludert behandlingskostnader, i 2019, jf. figur 4.3.

Helse- og produksjonstapet, inkludert behandlingskostnader, er anslått å være størst knyttet til befolkningens bruk av illegale rusmidler. I 2019 er den samlede kostnaden anslått å utgjøre om lag 35 milliarder kroner. For denne lovbruddsgruppen er kostnadene knyttet til befolkningens generelle bruk av illegale rusmidler. Gitt at også bruk og besittelse av illegale rusmidler er straffbart, har vi inkludert behandlingen av skader og produksjonstap i offerkostnadene. Dette på tross av at helse- og produksjonstapene egentlig er selvpåførte blant brukerne.

Lovbruddsgruppen for vold og mishandling er anslått å påføre samfunnet nærmere 21 milliarder kroner i samlede helse- og produksjonstap og behandlingskostnader i 2019. Størsteparten av kostnadene er knyttet til voldstilfeller der ofrene påføres synlige skader, med om lag 11,1 milliarder kroner.

Helse- og produksjonstapet og behandlingskostnadene som følge av voldstilfeller uten synlige skader er anslått å utgjøre om lag 4,2 milliarder kroner. De 29 drapene og 27 uaktsomme drapene i 2019 har anslagsvis kostet samfunnet totalt 2 milliarder kroner i helse- og produksjonstap. Helse- og produksjonstapet og behandlingskostnadene knyttet til trusler og øvrige lovbrudd innen vold og mishandling er anslått å koste 3,4 milliarder kroner. Ran er beregnet å ha påført samfunnet rundt 0,1 milliarder kroner i helse- og produksjonstap og behandlingskostnader i 2019.

Figur 4.3 Anslått samlede helse- og produksjonstap og behandlingskostnader per lovbruddsgruppe. Millioner kroner i 2019



Note: Vi har ikke gjort beregninger av helse- og produksjonstap og behandlingskostnader for annet lovbrudd.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner er et satsningsområde for norske myndigheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021). Straffelovens § 282 definerer mishandling i nære relasjoner som trusler, tvang, frihetsberøvelse, vold eller andre krenkelser av nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer, nåværende eller tidligere ektefelles eller samboers slektning i rett nedstigende linje, slektning i oppstigende linje, noen i sin husstand eller noen i sin omsorg (Straffeloven, 2021).

Vi har ikke gjort spesifikke analyser av helse- og produksjonstapene knyttet til vold i nære relasjoner i dette prosjektet. Basert på tallene vi har presentert om helse- og produksjonstapene og behandlingskostnadene som følge av vold og mishandling, kan vi imidlertid peke på noen mulige sammenhenger.

Det ble registrert 3 370 anmeldelser av mishandling i nære relasjoner i 2019. Det utgjorde 9 prosent av alle anmeldte lovbrudd i gruppen vold og mishandling. I Levekårsundersøkelsen 2018 (LKU) ble respondenterne som var utsatt for vold eller trusler om vold spurt om sin relasjon til gjerningspersonen. I 17 prosent av tilfellene var relasjonen definert som «familiemedlem (ev. tidligere) eller slektning». I NKVTS sin kartlegging av vold i Norge var relasjonen i 22 prosent av tilfellene partner eller tidligere partner, familiemedlemmer eller autoritetspersoner (Thoresen & Hjemdal, 2014).

Legger vi til grunn at om lag 20 prosent av de beregnede helse- og produksjonstapene og behandlingskostnadene knyttet til vold og mishandling skjer i nære relasjoner, utgjorde dette om lag 3,7 milliarder kroner i 2019. Dette anslaget omfatter kun kostnaden for personen som selv er utsatt for volden. I forbindelse med vold i nære relasjoner er også eventuelle andre personer i husstanden utsatt, selv om voldshandlingene i seg selv ikke nødvendigvis er rettet mot disse. Barn som vokser opp i uholdbare omsorgssituasjoner kan være plaget av både økt

utrygghet og redusert helse og livskvalitet gjennom hele livet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021). Det er sannsynlig at tilfeller av vold i nære relasjoner er kjennetegnet av store samfunnsøkonomiske kostnader, som i mindre grad gjenspeiles av gjennomsnittskostnadene vi bruker til å anslå de samlede kostnadene. Derfor underdrives anslaget når vi ikke kontrollerer for skjevheten fra gjennomsnittet. Innenfor dette prosjektets rammer har vi imidlertid ikke gjort separate beregninger knyttet til vold i nære relasjoner.

De samlede kostnadene knyttet til vold i nære relasjoner er sannsynligvis betydelig større enn anslaget over gir inntrykk av. Til sammenligning anslø Rasmussen mfl. (2012) at de totale samfunnsøkonomiske kostnadene var mellom 4,5 og 6 milliarder i 2010. Dette anslaget omfattet imidlertid mer enn helse- og produksjonstap og behandlingskostnader, blant annet det offentlige kostnader til barnevern, krisesentre mv.

Seksuallovbrudd er til sammen anslått å koste samfunnet 12,5 milliarder kroner i helse- og produksjonstap og behandlingskostnader for ofre i 2019. 6,2 milliarder kroner er kostnader knyttet til voldtekt, mens de resterende 6,3 milliarder kronene er knyttet til øvrige seksuallovbrudd.

Eiendomstyverier og bedragerier er beregnet å påføre samfunnet helse- og produksjonstap og behandlingskostnader på henholdsvis 1,9 og 3,2 milliarder kroner i 2019. Eiendomsskade er på sin side beregnet å utgjøre om lag 0,4 milliarder kroner.

Helse- og produksjonstap og behandlingskostnader av ordens- og integritetskrenkelser er verdsatt til 0,7 milliarder kroner.

For trafikkovertrедelser har vi antatt at halvparten av helsetapet beregnet som følge av veitrafikkskader i GBD er kriminalitetsrelatert. Anslaget er basert

på at omtrent halvparten av førerne i en analyse av dødsulykker i 2004-2005 hadde utvist en klanderverdigg atferd som resulterte i ulykken (Utrykningspolitiet, 2009). Samlet helse- og produksjonstap og behandlingskostnader som følge av trafikkovertrедelser utgjorde dermed 10,1 milliarder kroner i 2019.

4.4.2 Lovstridig omfordeling av verdier og eiendomsskade

I en samfunnsøkonomisk analyse er omfordelingen av økonomiske verdier fra ofrene til gjerningspersonene i teorien fordelingsvirkninger mellom de to gruppene, jf. drøftingen i kapittel 2.2.3. En fordelingsvirkning er ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, fordi tapet som påføres ofrene motsvares av en tilsvarende gevinst for gjerningspersonene.

Selv om overføringen av verdiene i seg selv er fordelingsvirkninger, kan det oppstå samfunnsøkonomiske kostnader i forbindelse med omfordelingen. For eksempel kan skade på eiendelene eller det at verdiene fraktes ut av landet være kilder til samfunnsøkonomiske kostnader i forbindelse med overføring av verdier.

Under redegjør vi for anslag på både de samlede verdioverføringene, og andelen av overføringene som kan anslås å være samfunnsøkonomiske kostnader i Norge. Vi legger til grunn at denne type overføringer og kostnader oppstår i forbindelse med eiendomstyverier, eiendomsskade, annet vinningslovbrudd og ordens- og integritetskrenkelser. Den metodiske tilnærmingen forklares nærmere under hver lovbruddsgruppe.

Eiendomstyverier og eiendomsskade

I Levekårsundersøkelsen 2018 (LKU) har respondenter som er utsatt for tyverier spurt om verdien av eiendelene som er stjålet eller skadet i forbindelse med tilfeller av tyveri og skadeverk.

Det er ikke beregnet en gjennomsnittlig eller medianverdi for eiendelene som er stjålet eller skadet i LKU. Resultatene er tilgjengeliggjort med hvor stor andel av tilfellene som har skadeverdier i seks intervaller.⁸⁰ Bakke (2011) gjennomførte en lignende undersøkelse, men brukte gjennomsnittlig verdi innenfor hvert verdiintervall til å beregne en kostnad. I våre beregninger legger vi til grunn at den gjennomsnittlige verdien av hvert tilfelle innenfor et gitt intervall er lik medianverdien i intervallet. Gjennomsnittskostnaden for alle tyverier er deretter satt til et vektet snitt av medianverdiene i hvert intervall.

Basert på LKU og Bakke (2011) legger vi til grunn en gjennomsnittlig verdi på tyveriene på 20 432 kroner i 2019. Verdien omfatter både verdien av eiendelen i seg selv og eventuelle skader på eiendom som har oppstått i forbindelse med tyveriet. Gitt det anslåtte omfanget på nærmere 190 000 tyverier, tilsier det en samlet verdi av stjålne eiendeler på 4,0 milliarder kroner i 2019.⁸¹ Ifølge Finans Norge sine tall ble det utbetalt erstatningsbeløp fra skadeforsikringer til tyveri av og fra bil, av og fra båt og innbrudd, tyveri og ran fra private og virksomheter på 865 millioner kroner i 2019. I tillegg kommer egenandel. At vårt anslag er høyere gjenspeiler at vi inkluderer mørketall. I Finans Norges statistikk er det registrert om lag 47 000 tilfeller i 2019.

I utgangspunktet omfatter eiendomstyveriene til en verdi av 4,0 milliarder kroner en fordelingsvirkning

⁸⁰ Inntil 1 tusen, 1,1–3,0 tusen, 3,1–5,0 tusen, 5,1–10 tusen, 11–50 tusen og mer enn 50 tusen, jf. SSB-tabell 04883.

⁸¹ I den grad ofrene får eiendelene tilbake, skal disse verdiene trekkes fra totalen. Vi har imidlertid ingen tallgrunnlag om i hvilket omfang tyveriutsatt får tilbake sine eiendeler.

mellom ofrene og gjerningspersonene. Det er likevel to kilder til samfunnsøkonomiske kostnader i forbindelse med eiendomstyverier: Eiendomsskade i forbindelse med tyveriene og/eller stjålet eiendom blir fraktet ut av landet.

Enten det er den stjålne eiendelen i seg selv eller annen eiendom som blir skadet i forbindelse med tyveriet, blir den reelle verdien redusert dersom den skades. Dersom de stjålne eiendelene fraktes ut av landet, er det ingen gjerningspersoner eller andre i Norge som får nytte av den. Det er også en samfunnsøkonomisk kostnad.⁸²

I LKU var den oppgitte gjennomsnittsverdien i tyveritilfeller *med* skadeverk litt mer enn dobbelt så høy som i tyverier *uten* skadeverk. Det kan tolkes som at skadeverket utgjør omtrent halvparten av verdien. På en annen side kan det være at mer dyrebare eiendeler oftere er bedre sikret. Den høye gjennomsnittsverdien gjenspeiler i så fall at den stjålne eiendelen i seg selv er mer verdt, uten at skadeverket i seg selv er av særlig verdi.

Basert på funnene fra LKU kan det anslås at eiendomsskade i forbindelse med tyverier kan utgjøre opptil 2,2 av de 4,0 milliardene beregnet som verdien av stjålet eiendom. Sannsynligvis utgjør eiendomsskadene imidlertid en mindre andel av den gjennomsnittlige verdien. I tillegg kommer imidlertid verdien av stjålne eiendeler som fraktes ut av landet. Vi har ikke funnet relevante tallgrunnlag for å anslå hvor stor andel av de stjålne eiendelene som fraktes ut av landet.

Som et forsiktig anslag, legger vi til grunn at skadet eiendom og verdier fraktet ut av landet utgjør

25 prosent av de totale verdiene som er stjålet. Med denne forutsetningen utgjorde de samfunnsøkonomiske kostnadene av lovstridig omfordeling av verdier i forbindelse med eiendomstyverier om lag 1 milliard kroner i 2019.

Eiendomsskade kan også oppstå uten at det skjer tyverier, for eksempel i form av hæververk. På samme måte som for tyveri, har respondentene oppgitt en verdi av skadeverk de har vært utsatt for i LKU for 2018. Vi legger til grunn en gjennomsnittsverdi per skadeverk på 14 300 kroner i 2019, basert på samme forutsetninger som for verdsettingen av tyverier. Med et anslått omfang på rundt 59 000 tilfeller, tilsier det en total kostnad på nærmere 0,7 milliarder kroner i 2019.

Annet vinningslovbrudd

Kategorien for annet vinningslovbrudd består av to hovedgrupper i våre beregninger; bedrageri og øvrige økonomiske lovbrudd.

Bedragerier omfatter overføring av økonomiske verdier mellom ofre og gjerningspersoner. I finansforetakenes rapportering til Finanstilsynet er det rapportert om svindelstransaksjoner til en samlet verdi av 500 millioner kroner i 2020 (Finanstilsynet, 2021).⁸³ De største tapene er forbundet med tilfeller der svindleren manipulerer offeret til å gjennomføre en transaksjon. Samtidig påpekes det i rapporteringen at mørketallene knyttet til sosial manipulering er relativt store, fordi offeret selv må bære tapet. De 500 millioner kronene representerer gjennomførte svindelstransaksjoner, forsøkt svindlet beløp er mange ganger større enn det materialiserte tapet.

⁸² Dersom stjålne eiendeler selges til utlandet, men inntektene brukes til konsum i Norge er det ikke et samfunnsøkonomisk tap. Vi har imidlertid ingen data om omfanget av dette.

⁸³ Svindelrapporteringen ble endret med virkning fra andre halvår 2019, og tall for første og andre halvår er derfor ikke sammenlignbare. Vi bruker funn fra 2020 som en tilnærming.

At befolkningen i økende grad er oppmerksomme på svindelforsøk, særlig i det digitale rom, bidrar til at tapene begrenses. I tillegg forhindrer bankene en økende andel av svindelforsøkene.

Basert på bankenes rapportering til Finanstilsynet legger vi til grunn en gjennomsnittsverdi på svindeltransaksjonene til 2 365 kroner i 2019.⁸⁴ Med et anslått omfang på nærmere 490 000 tilfeller tilsier det en samlet verdi av svindeltransaksjoner på i underkant av 1,2 milliarder kroner i 2019.

Bedragerier er en samfunnsøkonomisk kostnad i Norge, dersom verdiene transporteres ut av landet. I Finanstilsynets svindelrapportering for 2020 går samlet sett 75 prosent av verdiene i svindeltransaksjonene til utlandet. Gitt denne fordelingen kan om lag 0,9 milliarder kroner anses som en samfunnsøkonomisk kostnad, mens de resterende 0,3 milliarder kronene er en fordelingsvirkning i Norge.

De øvrige lovbruddene under annen vinningskriminalitet omfatter blant annet heleri, hvitvasking, skatte- og avgiftsunndragelser og lignende. Lovbruddene har i liten grad direkte fornærmede, men kan likevel ha stor betydning for samfunnet. Samfunnet som helhet kan betegnes som indirekte ofre for kriminalitet som unndrar økonomisk aktivitet fra offentlig innsyn og beskatning.

Skatteunndragelser reduserer blant annet statens skatteinntekter, som skal finansiere offentlige tjenester og velferdsgoder. I næringslivet virker skatteunndragelser konkurransevridende, ved at aktører som unndrar seg økonomiske og andre forpliktelser i arbeidslivet kan operere med lavere kostnader enn andre (SØA, 2017). Den generelle skattemoralen i samfunnet kan også påvirkes, dersom forbrukere og virksomheter oppfatter unndragelser og

andre former for økonomisk kriminalitet som vanlig (Frey & Torgler, 2007). Videre kan slike oppfatninger påvirke befolkningens tillit til både myndigheter og hverandre. Spørreundersøkelser blant både forbrukere og virksomhetsledere tyder på at svart arbeid og andre former for økonomiske kriminalitet er en utfordring i enkelte næringer og bransjer, men i mindre grad for økonomien som helhet (Skatteetaten, 2020; Opinion, 2020). I litteraturen omtales den skjule økonomiske aktiviteten blant annet som «skyggeøkonomien». Skyggeøkonomien omfatter produksjon av og inntekt fra ulovlige aktiviteter, som salg av narkotika, men også fra lovlige aktiviteter der inntekten ikke rapporteres til myndighetene (Schneider & Enste, 2002). Fordi både kjøpere og selgere ønsker å forbli uoppdaget, er det vanskelig å måle omfanget av skyggeøkonomien. Vi legger til grunn funn fra tidligere analyser for å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til skyggeøkonomien, men understreker at anslagene er svært usikre.

SØA (2017) estimerer omfanget av henholdsvis skjult verdiskaping og medfølgende skatteunndragelser og trygdesvindel i forbindelse med ulike former for arbeidslivskriminalitet. I rapporten anslås det at den skjulte verdiskapingen tilsvarte 1,2 prosent og skatteunndragelsene tilsvarte 0,5 prosent av bruttonasjonalproduktet i 2015. Anslaget for skjult verdiskaping hadde en øvre grense på rundt 5 prosent. Analysen i SØA-rapporten er imidlertid avgrenset til aktiviteter definert som arbeidslivskriminalitet, og representerer dermed en delmengde av den totale skyggeøkonomien. For eksempel påpekes det i rapporten at arbeidslivskriminalitetsrelatert trygdesvindel utgjorde henholdsvis 6,7 og

⁸⁴ Verdien er prisjustert med konsumprisindeksen fra 2020-rapporteringen, da gjennomsnittet var 2 395 kroner.

10,8 prosent av all avdekket trygdesvindell i 2015 og 2016, basert på tall fra NAV.

Berg mfl. (2013) brukte statistikk fra NAV og ekspertpaneller til å kartlegge omfanget av trygdesvindell i fem trygdeordninger.⁸⁵ Analysen fant at det trolig svindels med disse ordningene i størrelsesorden 5 prosent av utgiftene til ordningene. I 2019 utbetalte NAV 152 milliarder kroner i dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og foreldrepenger. Legger vi til grunn 5 prosent svindel, utgjorde det om lag 7,6 milliarder kroner i 2019. Gottschalk og Gunnesdal (2017) anslø omfanget av hvitsnippkriminalitet, definert som kriminalitet begått av personer i kraft av sin posisjon og tillit i stillinger tilknyttet virksomheter, til 12,3 milliarder kroner.

I Sverige er det gjennomført analyser av «skattegapet». Skattegapet er definert som avviket mellom myndighetenes skatteinntekter dersom alle aktiviteter og transaksjoner er registrert korrekt og den skatten som faktisk er innbetalt (Skatteverket, 2021). Både bevisste unndragelser og utilsiktede registrerings- og rapporteringsfeil er inkludert i analysen. For 2020 finner Skatteverket at skattegapet varierer mellom 8,6 prosent av den skyldige skatten for kapitalinntekter og 1,3 prosent av den skyldige skatten for arbeidsinntekt og næringsaktivitet. I rapporten er det ikke gitt et anslag på det samlede skattegapet som andel av Sveriges BNP i 2020. Tidligere har imidlertid Skatteverket anslått et skattegap i størrelsesorden 5 prosent av Sveriges BNP i 2007 (Skatteverket, 2008).

Medina og Schneider (2018) bruker økonometriske metoder og modeller for å anslå omfanget av skyggeøkonomien i 158 land. For Norge er hoved-

resultatet fra modellen at skyggeøkonomien i gjennomsnitt tilsvarte 14 prosent av BNP i perioden 1991-2015. Anslaget skiller seg betydelig fra størrelsen indikert av norske og nordiske analyser presentert over, og framstår som høyt.

For vårt anslag legger vi til grunn at den skjulte verdiskapingen i den norske skyggeøkonomien tilsvarer 3 prosent av Fastlands-BNP, basert på anslagene fra litteraturen referert over, med et usikkerhetsintervall fra 1 til 5 prosent. 3 prosent av Fastlands-BNP i 2019 tilsier en samlet skjult verdiskaping på om lag 80 milliarder kroner. Innenfor usikkerhetsintervallet kan den reelle størrelsen variere mellom 27 og 133 milliarder kroner. I 2019 utgjorde skatteinntektene 39,9 prosent av BNP i Norge (OECD, 2020). Skjult verdiskaping på 80 milliarder kroner, tilsier dermed tapte skatteinntekter på 32 milliarder kroner i 2019.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av skyggeøkonomien oppstår som følge av at skattene på andre aktiviteter må øke, for å kompensere for den tapte skatteinntekten fra den skjulte verdiskapingen. Alternativt kan det offentlige produsere færre tjenester til samfunnet. Ifølge veilederen skal den samfunnsøkonomiske kostnaden settes lik skattefinansieringskostnaden, som tilsvarer 20 prosent av de tapte skatteinntektene (DFØ, 2018). Den samfunnsøkonomiske kostnaden av skyggeøkonomien er derfor anslått med et punktestimat på 6,4 milliarder kroner i 2019. Kostnaden varierer mellom 2,1 og 10,7 milliarder kroner i usikkerhetsintervallet.

Våre anslag tilsier at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til bedrageri og andre økonomiske lovbrudd utgjorde til sammen 10,8 milliarder kroner

⁸⁵ Ordningene var dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, foreldrepenger og overgangsstønad.

i 2019, med et usikkerhetsintervall mellom 3,0 og 19,2 milliarder kroner.

4.4.3 Samlede prissatte kostnader for ofre

Helse- og produksjonstap, behandlingskostnader, og de samfunnsøkonomiske kostnadene av lovstridig omfordeling av verdier er oppsummert for kriminalitetsstatistikkenes ni lovbruddsgrupper i figur 4.4. Figuren presenterer kun de prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene, korrigert for fordelingsvirkningene av økonomiske lovbrudd.

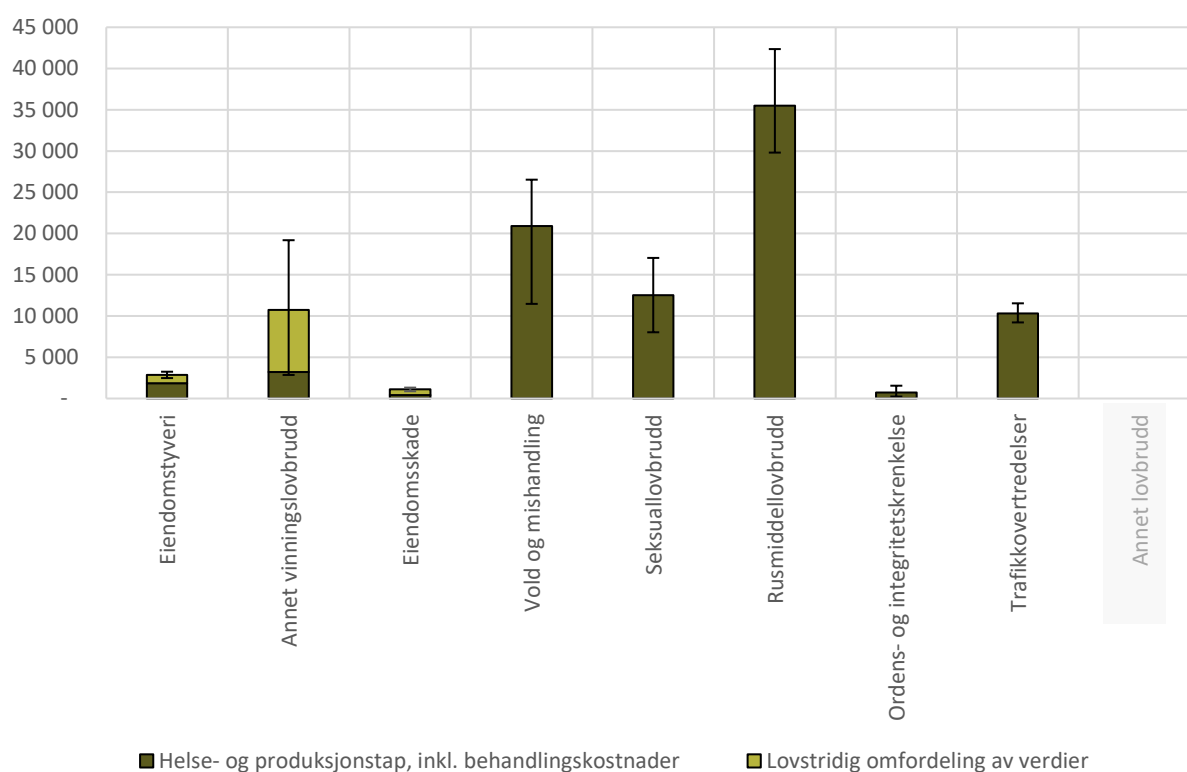
I de personrettede lovbruddene er de samfunnsøkonomiske kostnadene i stor grad knyttet til de enkelte ofrenes reduserte livskvalitet og tapte arbeidsinntekter. I de profittmotiverte lovbruddsgruppene er

den samfunnsøkonomiske konsekvensen i større grad knyttet til de økonomiske konsekvensene for den enkelte, men også betydningen disse har for samfunnet som helhet.

De samlede prissatte helse- og produksjonstapene og de lovstridige omfordelingene av verdier i figur 4.6 utgjør til sammen 94 milliarder kroner i 2019. Anslaget omfatter ikke gruppen for annet lovbrudd. Kostnader av andre lovbrudd kommenteres nærmere i kapittel 4.4.4.

Bruker vi usikkerhetsintervallene om omfanget av mørketall fra kapittel 3.4, varierer de samlede kostnadene mellom 65 og 123 milliarder kroner. De prissatte kostnadene er usikre i flere dimensjoner enn

Figur 4.4 Prissatte samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til helse- og produksjonstap og lovstridig omfordeling av verdier. Millioner kroner i 2019



Note: Usikkerhetsintervallene i figuren viser usikkerheten i den samlede kostnaden, beregnet med utgangspunkt i usikkerhetsintervallene for det anslåtte omfanget av de ulike lovbruddsgruppene (anslåtte mørketall i kapittel 3). Vi har ikke anslått den totale samfunnsøkonomiske kostnaden for lovbruddstyper kategorisert i gruppen annet lovbrudd.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

omfanget av mørketall. Usikkerhetene er drøftet nærmere i kapittel 4.6.

4.4.4 Om lovbruddsgruppen annet lovbrudd

I kriminalitetsstatistikken var det registrert 4 500 anmeldelser under annet lovbrudd i 2019. I løpet av prosjektet har vi ikke klart å frambringe et tilstrekkelig tallgrunnlag for å beregne samfunnsøkonomiske kostnader på tilsvarende måte som for de øvrige lovbruddsgruppene. Under drøfter vi likevel noen funn som kan gi indikasjoner på de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til natur- og miljølovbrudd og brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

Natur- og miljølovbrudd utgjorde to tredeler av anmeldelsene i gruppen for annet lovbrudd. 1 300 anmeldelser er knyttet til jakt-, fangst- og fiskerilovbrudd. Undergruppen kalt «annet natur- og miljølovbrudd» i kriminalitetsstatistikken utgjorde 2 100 anmeldelser, og omfatter blant annet brudd på verneregler, ulovlig innførsel av dyr og planter, ulovlig forurensing og brudd på lover om akvakultur, vannressurser og klimavoter.

Miljøkriminaliteten rammer samfunnets fellesgoder og undergraver en bærekraftig forvaltning av samfunnets ressurser. Natur- og miljølovbrudd har negative konsekvenser for naturmangfold, kulturmiljø og klima. Klima- og miljødepartementet (2020) påpeker at miljøkriminaliteten kan omfatte mange mindre forhold som hver for seg ikke får store konsekvenser, men som samlet kan få alvorlige negative virkninger på natur og miljø.

Internasjonalt har miljøkriminalitet blitt en viktig finansieringskilde for organisert kriminalitet. Globalt er det anslått at skogkriminalitet, ulovlig utvinning av mineraler og olje, ulovlig handel med avfall og ulovlig fiske og fangst genererer mellom 110 og 281 milliarder amerikanske dollar i ulovlige inntekter årlig, som tilsvarer mellom 900 og 2 300 milliarder norske kroner (INTERPOL, RHIPTO & GI, 2018). I Norge

antas miljøkriminalitet å være mindre alvorlig enn i land med dårligere utviklede styresett (Klima- og miljødepartementet, 2020).

Magnussen mfl. (2014) analyserte metodeutvikling og eksempelberegninger for å verdsette samfunnsøkonomiske kostnader av et utvalg fremmede arters virkning på tjenester og goder naturen produserer i Norge. I analysen finner de at de et anslag på mellom 0,85 og 1,5 milliarder kroner i 2013. En alternativ tilnærming som ble brukt var å oversette anslag fra andre land på 0,1-0,17 prosent av BNP, som i så fall tilsvarte en kostnad på 2,3-3,9 milliarder kroner i 2013. Med utgangspunkt i Fastlands-BNP i Norge i 2019, ville samme andel utgjort 2,7-4,5 milliarder kroner. Det er usikkert hvordan de fremmede artene har kommet til Norge, og om tilstedeværelsen er forbundet med eller resultat av lovbrudd.

Barton mfl. (2015) gjennomførte en pilotstudie for verdsetting av økosystemtjenester for blant annet rekreasjon og fritidsverdi i og rundt Oslos byggesone. Hovedresultatet fra analysen er at «Naturen i Oslo er verdt milliarder av kroner», likevel dekkes bare en brøkdel av økosystemtjenestene rundt Oslo i studien (Barton, Stange, Blumenrath, & Traaholt, 2015, s. 7).

Menon (2018) analyserte verdien av økosystemtjenester fra norske våtmarker, som bidrar med forsyning, regulerende og opplevelses- og kunnskaps-tjenester. Anslagene for de økonomiske verdiene i analysen er usikre. Anslagene tilsier at ikke-bruksverdier som naturmangfold, kulturarv og stedlig identitet kan være i størrelsesorden 4-25 milliarder kroner per år, rekreasjonstjenestene er anslått å utgjøre 1,5-3 milliarder kroner per år.

Naturindeksen måler utviklingen av biologisk mangfold for ulike økosystemer i Norge (Jakobsson & Pedersen, 2020). Etter år 2000 har indeksen vist en svak positiv utvikling for skog og ferskvann, men

svak negativ utvikling for fjell. Indeksen i åpent lavland viser imidlertid en klar nedgang. Det er usikkert i hvilken grad lovbrudd eventuelt har spilt en rolle i utviklingen i verdien av økosystemtjenestene eller det biologiske mangfoldet.

En alternativ tilnærming til å tallfeste kostnader av natur- og miljølovbrudd er omfanget av tapte leveår, som følge av miljømessige risikofaktorer. GBD estimerer tapte leveår og redusert livskvalitet av miljømessige risikofaktorer, knyttet til usikre vannressurser, luftforurensing, temperatur og utsatthet for radon og bly. Tilsvarende estimerer er brukt for tallfesting av kostnader knyttet til rusmiddellovbrudd og trafikkovertrедelser over.

I 2019 anslår GBD at 33 100 tapte leveår som følge av miljømessige risikofaktorer, som tilsier en økonomisk verdi på om lag 53 milliarder kroner. Det er ukjent hvor stor andel av denne verdien som eventuelt er forårsaket av lovbrudd. For eksempel er en stor del av forurensingen i samfunnet lovlig.

Økosystemtjenestene naturen produserer har stor verdi for samfunnet. Det gjør at natur- og miljølovbrudd som forringer kun en liten andel av økosystemenes verdi kan være store kostnader for samfunnet. Basert på litteraturen vi har gjennomgått, har det likevel ikke vært mulig å etablere et tilsvarende tallgrunnlag som for de øvrige lovbruddsgruppene. En tilleggsutfordring med natur- og miljølovbruddene er at handlingen kan ha skjedd i 2019, mens konsekvensene på naturen og menneskenes bruk av naturen kan komme om mange år.

Gruppen for annet lovbrudd omfatter også 790 anmeldte brudd på arbeidsmiljølovgivningen i 2019. Arbeidsmiljølovbrudd er særlig knyttet til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen.

Hem mfl. (2016) anslo de samfunnsøkonomiske kostnadene ved arbeidsrelaterte sykdommer og

skader i Norge til om lag 30 milliarder kroner årlig. Størsteparten av kostnadene er knyttet til tapte leveår og tapt livskvalitet. Anslagene for tapt livskvalitet er hentet fra GBD-studies estimerer for tapte leveår og tapt livskvalitet som følge av arbeidsrelaterte risikofaktorer. Den gangen ble det lagt til grunn at verdien på et kvalitetsjustert leveår var 612 000 kroner, som er under halvparten av den som foreslås i Helsedirektoratets utkast til ny veileder for helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser fra 2018 (Helsedirektoratet, 2018).

I 2019 estimerer GBD samlet sett 41 100 tapte leveår som følge av arbeidsrelaterte risikofaktorer i Norge. Med en antatt verdi per leveår på 1,6 millioner kroner, kan samlet helse- og produksjonstap anslås til om lag 66 milliarder kroner. Dersom vi ser bort fra helsetapet knyttet til sykdommer, utgjorde arbeidsrelaterte skader anslagsvis helse- og produksjonstap på 10,4 milliarder kroner. I 2019 ble det registrert 33 dødsfall i arbeidsulykker. Med tilsvarende verdsetting som for øvrige dødsfall i analysen tilsvarer det helse- og produksjonstap på om lag 1,2 milliarder kroner, som inngår som del av de arbeidsrelaterte risikofaktorene i GBD.

Anslagene fra Hem mfl. (2016) og våre beregninger av funn fra GBD for 2019 omfatter helse- og produksjonstap knyttet til alle typer arbeidsrelaterte risikofaktorer. Det er ukjent hvor stor andel av de tapte leveårene som er forårsaket av brudd på arbeidsmiljølovgivningen. For eksempel kan det oppstå ulykker i arbeidslivet, uten at det er brudd på arbeidsmiljøloven. Det kan også være at arbeidstakere er utsatt for andre, lovlige risikofaktorer i sin arbeidshverdag.

Økokrim (2013) påpeker at det i forbindelse med arbeidsulykker sjelden er aktive straffbare handlinger, men som regel straffbare unnlatelser som er årsak til hendelsene. Arbeidstilsynet (2020) analyserer kjennetegn ved og årsaker til 146 arbeidsulykker i

bygge- og anleggssektoren i 2019. I 91 prosent av tilfellene ble det funnet faktorer knyttet til arbeidstakere og team som årsak til ulykken. I henholdsvis 59 og 42 prosent av tilfellene ble det funnet faktorer ved arbeidsstedet og materialer og utstyr som årsak til ulykken. I gjennomgangen av ulykkene identifiseres det imidlertid ikke en hovedårsak.

Funnene over viser at arbeidsrelaterte skader og sykdom er forbundet med store samfunnsøkonomiske kostnader. Vi vurderer likevel at vi ikke har et tilstrekkelig tallgrunnlag som for øvrige lovbruddsgrupper, for å anslå andelen av skadene som er forbundet med brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

4.4.5 Drøfting av ikke-prissatte virkninger

I beregningene over har vi prissatt kostnader kriminalitetsofre påføres, i form av helse- og produksjonstap og de samfunnsøkonomiske kostnadene av lovstridig omfordeling av verdier i samfunnet. Det er likevel flere virkninger vi ikke tallfester, som er av betydning for kriminalitetsofrene.

Under drøfter vi viktige ikke-prissatte kostnader for kriminalitetsofre, knyttet til virkninger på pårørende, ofrenes tidsbruk og virkninger på ofrenes atferd. Vi bruker pluss-minusmetoden fra veilederen for samfunnsøkonomiske analyser i verdsettingen av de ikke-prissatte virkningene, jf. tabell 4.12.

Politiets innbyggerundersøkelse finner at 19 prosent av befolkningen har vært utsatt for trafikkfarlige hendelser i 2019. Av andre typer lovbrudd har 6 prosent vært utsatt for ordensforstyrrelser. 6 prosent har også vært utsatt for vold eller trusler om vold (Kantar, 2019). Samlet sett er det 35 prosent av befolkningen som har vært utsatt for ett eller flere lovbrudd i løpet av 2019 i politiets innbyggerundersøkelse. I pluss-minusmetoden får den samlede andelen som er utsatt betydning for hvor mange som berøres av kriminalitet i et samfunnsperspektiv, selv om virkningene for den enkelte kan være store.

Pårørende er indirekte ofre for kriminalitet. De er ikke selv direkte offer for et lovbrudd, men kan på flere måter bli berørt. For eksempel kan livskvaliteten påvirkes gjennom bekymring for offeret eller behov for behandling og støtte kan påvirke de pårørendes mulighet til egen produksjon. Menon (2021) anslår at sykemelding blant pårørende påfører arbeidsgivere og staten en samlet ekstrakostnad på mellom 390 og 1 530 millioner kroner årlig. Andelen av dette som er pårørende til kriminalitetsutsatte er ukjent, men er trolig relativt liten. I gjennomsnitt antar vi at pårørende er mindre berørt enn direkte ofre. Belastningen på de pårørende kan samtidig variere betydelig mellom lovbruddsgruppene.

Vi legger til grunn at virkningen på de pårørende gjenspeiles i de gjennomsnittlige helse- og produksjonskostnadene som er forbundet med hver enkelt lovbruddsgruppe (jf. figur 4.5). Det betyr at kostnadene som påføres de pårørende er klart størst i forbindelse med drap, voldtekt og øvrige voldshendelser. Eiendomstyverier og andre vinningslovbrudd skjer i relativt stort omfang, men antas å ha relativt liten virkning på pårørende som indirekte ofre. Det samme gjelder tilfeller av ordens- og integritetskrenkelser. I et samfunnsmessig perspektiv legger vi til grunn at kostnadene som påføres ofre er av middels betydning, og at omfanget er lite negativt.

Vi vet lite om ofrenes tidsbruk knyttet til blant annet å registrere anmeldelse, ordne med forsikringssaker, eventuelle avhør og lignende i forbindelse med å være utsatt for kriminalitet.

Bakke (2011) fant i en spørreundersøkelse at et tyveri i snitt påførte offeret 8 timer og 20 minutter i etterfølgende tidsbruk. Rapporten påpeker at tidsbruken må forventes å være betydelig høyere knyttet til andre typer lovbrudd, som vold eller seksuallovbrudd. Siden undersøkelsen i 2009 kan prosesser og digitale løsninger ha effektivisert flere av oppgavene i forbindelse med lovbruddene. Vi legger til

grunn at unødvendig tidsbruk som følge av kriminalitet er av middels betydning for ofrene. Gitt andelen av befolkningen som er utsatt, antar vi også at det samlede omfanget er relativt lite.

Tabell 4.12 Verdsetting av ikke-prissatte samfunnsøkonomiske kostnader som påføres direkte og indirekte ofre for kriminalitet

Lovbruddsgruppe	Pårørende	Tidsbruk
Eiendomstyveri	0/-	
Annet vinningslovbrudd	0/-	
Eiendomsskade	0/-	
Vold og mishandling	--/--	
Seksuallovbrudd	--/--	
Rusmiddellovbrudd	--/--	
Ordens- og integritetskrenkelse	0/-	
Trafikkovertredelse	0/-	
Annet lovbrudd		
Totalt	--	0/-

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

En annen virkning av å ha vært utsatt for kriminalitet kan være endringer i egen atferd. Tall fra Danmark viser at de som tidligere har vært utsatt for kriminalitet også er mer bekymret for å bli utsatt for kriminalitet på nytt (Justisministeriets Forskningskontor, 2020). Ofrenes kostnader i form av økt uro antas å være fanget opp i beregningen av helsetapet i kapittel 4.4.1. Det kan imidlertid være eksterne virkninger av at kriminalitetsofre tilpasser sin atferd. Med dette menes at ofrenes endrede atferd kan ha utilsiktede virkninger for andre. Omfanget av de eventuelle utilsiktede virkningene er høyst usikre, og det er utenfor rammene til dette prosjektet å forsøke å anslå disse.

4.5 Produksjonstap av straffbar aktivitet

Gitt at samfunnet er verre stilt hvis en person engasjerer seg i ulovlige aktiviteter, i motsetning til lovlig virksomhet som bidrar til bruttonasjonalproduktet (BNP), bør dette produksjonstapet inkluderes i de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet (McCollister, French, & Fang, 2010, s. 103). Dette kommer i tillegg til alle andre kostnader den ulovlige aktiviteten medfører, som er drøftet i de foregående kapitlene.

Produksjonstap oppstår når tiden brukt på å begå lovbrudd fortrenger arbeidstid og andre ressurser som kunne bidratt til verdiskaping. For straffedømte som soner en fengselsstraff i anstalt, vil det i tillegg oppstå produksjonstap som følge av tid brukt på soning.⁸⁶ For enkelte med fengselsdom oppstår det trolig også et produksjonstap i tiden mellom rettskraftig dom og straffegjennomføringen (tiden i soningskø). Dette kan være tilfellet hvis arbeidsgiveres kjennskap til framtidig straffegjennomføring påvirker jobbmulighetene i tiden fram til straffegjennomføringen.⁸⁷

Alt annet likt, vil økt arbeidsinnsats gi økt produksjon. Det er samfunnsøkonomisk fornuftig å øke arbeidsinnsatsen (bruke mer arbeidskraft) dersom den samfunnsøkonomiske verdsettingen av den økte produksjonen overstiger verdsettingen (på marginen) av denne arbeidskraftens alternative anvendelse (annen produksjon eller mer fritid). Hvis bruttolønnskostnad reflekterer marginal verdiskaping, kan denne lønnskostnaden brukes som kalkulasjonspris for kriminell aktivitet som legger beslag

⁸⁶ Straffedømte som skal gjennomføre opp til seks måneders fengselsstraff eller har seks måneder igjen til forventet prøveløslatelse, kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll (fotlenke) utenfor fengsel. En forutsetning er at den domfelte er i jobb eller utdanning (omtales nærmere i kapittel 4.5.2).

⁸⁷ Studier indikerer at flertallet av straffedømte setter livet på vent i denne perioden (se bl.a. Laursen, Mjåland & Crewe (2020)).

på tid. Det marginale produksjonstapet kan da måles ved lønnskostnaden knyttet til denne arbeidsinnsatsen i sin (legale) alternative anvendelse.

Lønnskostnaden for en arbeidstaker består av den ansattes lønn pluss arbeidsgiveravgift og såkalte sosiale kostnader (forsikringer, pensjonsutbetalinger) mv.⁸⁸ For å finne den totale lønnskostnaden for en arbeidstaker legges vanligvis til 20-30 prosent på arbeidstakerens bruttoårslønn.⁸⁹ Forholdet mellom totale lønnskostnader og samlet lønn for Fastlands-Norge var 1,25 i nasjonalregnskapet for 2019.⁹⁰ Vi har derfor i det følgende valgt å legge på 25 prosent på tallene for bruttolønn i verdsettelsen av produksjonstapet. De faktiske tallene presenteres i kapittel 4.5.2.

4.5.1 Tid brukt på lovbrudd

Hovedutfordringen med å anslå produksjonstapet av tid brukt på å begå lovbrudd, er mangel på pålitelig informasjon om hvor mye tid som brukes på de enkelte lovbruddene. Mørketall (uregistrerte lovbrudd) er i seg en betydelig utfordring (som drøftes i kapittel 3.4). Selv med et plausibelt anslag på faktisk antall lovbrudd, vil vi komme til kort i å anslå tidsbruken. Uten informasjon om lovbyters arbeidsmarkedsstatus eller lønn, og hvorvidt tiden brukt på lovbrudd går utover annen produktiv virksomhet⁹¹, kan vi heller ikke si særlig om den samfunnsøkonomiske verdsettelsen av tidens (legale) alternative anvendelse.

Til tross for ovennevnte utfordringer kan vi si noe om hvordan tidsbruken, hvis den hadde vært kjent, bør verdsettes i en samfunnsøkonomisk analyse.

Dette kan være til hjelp hvis konsekvensene skal vurderes med pluss-minusmetoden.

Som drøftet i kapittel 2.2.4, vil den samfunnsøkonomiske verdsettelsen av produksjonstapet avhenge av den faktiske alternative anvendelsen av tiden brukt på lovbrudd. Reelle (produktive) alternativer til tiden brukt på lovbrudd, vil på sin side avhenge av bl.a. lovbyters jobbmuligheter i det ordinære arbeidsmarkedet.

Det er godt etablert i forskningen at det er en sammenheng mellom levekår og kriminalitet, selv om det ikke er helt klart hva som er årsaksrekkefølgen. Personer med et langvarig lovbruddsmønster har svært ofte ikke fullført videregående skole, mange er langtidsmottakere av sosialhjelp og har i liten grad tilknytning til arbeidslivet (Skarðhamar, 2005; Revold, 2016; Brugård & Falch, 2013).

Tabell 4.13 Andel personer utenfor arbeid, utdanning og opplæring, etter alder og høyeste fullførte utdanning.¹ 2019

Utdanning	15-29 år		30-61 år	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Ingen fullført opplæring	47,9 %	56,6 %	40,3 %	55,6 %
Grunnskole	13,2 %	14,0 %	30,3 %	40,9 %
VGO	7,2 %	8,5 %	12,3 %	18,2 %
Høyere utdanning	6,8 %	7,9 %	8,5 %	10,1 %
Alle (andel)	10,2 %	10,8 %	14,9 %	18,6 %
Alle (antall personer)	54 284	54 277	174 473	206 708

1) For aldersgruppen 15-29 år omtales denne gruppen ofte som NEET («Not in Education, Employment, or Training»). Registrerte ledige er inkludert i gruppen utenfor arbeid.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁸⁸ Se bl.a. Definisjoner [her](#).

⁸⁹ <https://www.altinn.no/starte-og-drive/arbeidsforhold/ansettelse/hva-koster-en-arbeidstaker/>

⁹⁰ SSBs Tabell 09174.

⁹¹ I tilfeller hvor de straffbare handlingene utelukkende utføres i lovbyters fritid kan vi ikke påstå at tiden brukt på disse handlingene medfører et produksjonstap.

På den ene siden kan personer med et langvarig lovbruddsmønster tenkes å stå for en betydelig andel av det samlede produksjonstapet, all den tid de i liten grad deltar i det ordinære arbeidsmarkedet. Samtidig er dette også den gruppen av lovbyggere som i størst grad trolig føler at de reelle alternativene i det ordinære arbeidsmarkedet er få.

Sannsynligheten for svak eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet er høyere for personer med lavere utdanning, særlig personer uten fullført videregående opplæring (jf. tabell 4.13).

Oslo Economics (2021) beregner produksjonstapet (målt i tapte arbeidsinntekter) av utenforskap i arbeidslivet, som en langsiktig konsekvens av marginalisering, til 58 milliarder kroner per år.⁹² Beregningen tar utgangspunkt i at 229 000 personer over 15 år, uten fullført videregående opplæring, stod i langvarig utenforskap eller med ukjent status i 2020. Marginalisering vurderes også i rapporten å ha store negative konsekvenser for omfanget av kriminalitet.⁹³

I 2019 var 108 561 unge under 30 år utenfor arbeid, utdanning og opplæring (sum av menn og kvinner 15-29 år i tabell 4.13). I tillegg hadde 381 181 voksne i alderen 30-61 år samme status. Uføretrygdene utgjør den største gruppen av personer i utenforskap, samlet sett. For unge er imidlertid den største gruppen personer med ukjent status.⁹⁴

Hvis vi kun ser på personer uten fullført videregående opplæring, var det til sammen 228 341 personer (unge og voksne) utenfor arbeid, utdanning og

opplæring i 2019.⁹⁵ Andelen registrert arbeidsledige er også størst i denne gruppen.

Formålet med å gi et bilde på omfanget av utenforskap er ikke å insinuere at å være utenfor arbeid, utdanning og opplæring er ensbetydende med å være lovbyggere. Formålet er kun å gi et bilde på hvor mange personer som befinner seg i gruppen med økt sannsynlighet for det vi over har omtalt som langvarig lovbruddsmønster. Samtidig gir det et bilde på hvor mange som antakeligvis har få reelle alternativer, gitt deres registrerte tilknytning til arbeidsmarkedet.

Andelen utenfor arbeid, utdanning og opplæring er noe høyere for kvinner enn menn, for alle utdanningsnivåer. Forskjellene er størst i aldersgruppen 30-61 år, og skyldes i hovedsak en noe høyere andel kvinnelige mottakere av uføretrygd. Kriminalitetsstatistikken viser imidlertid at om lag tre av fire straffede personer er menn. Ser vi bort fra trafikkovertrедelser, utgjør menn fire av fem straffede personer.

Skarðhamar (2005) studerer i hvilken grad enkeltpersoner i fødselskohorten født i 1977 ble siktet for lovbrudd i alderen 15-24 år, og finner at 16 prosent av mennene og 3 prosent av kvinnene ble siktet for minst én forbrytelse⁹⁶ innen de fylte 24 år. Nær 10 prosent av mennene ble siktet for mer enn én forbrytelse. Samme studie identifiserer en liten gruppe personer med svært høy sannsynlighet for å bli siktet hvert eneste år i analyseperioden. Disse personene omtales som *høyaktive lovbyggere*. Denne

⁹² Til grunn for beregningen ligger antall personer over 15 år uten fullført videregående opplæring, som står utenfor arbeidsmarkedet (korrigert for arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med videregående opplæring), og nedre kvartil av årslønn for personer med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Se side 30 i rapporten som er tilgjengelig [her](#) for fullstendig utregning.

⁹³ Oslo Economics vurderer konsekvensene av kriminalitet med pluss-minusmetoden, og viser til at kostnadene skal verdsettes i denne rapporten.

⁹⁴ Se Oslo Economics (2021) for en drøfting av årsaker til at noen personer har ukjent status, og hvordan dette påvirker tallene for utenforskap.

⁹⁵ Sum av personer uten eller uoppgitt utdanning og personer med grunnskoleutdanning.

⁹⁶ Fram til 2015 da straffeloven av 2005 trådte i kraft, ble det skilt mellom forbrytelser og forseelse. Noe forenklet var forseelser mindre alvorlige forhold, mens forbrytelser var mer alvorlige straffbare handlinger.

gruppen har et betydelig høyere gjennomsnittlig antall lovbrudd per person. Gruppen består nesten utelukkende av gutter. Det er også en betydelig høyere andel av foreldrene til personer i denne gruppen som er siktet for minst en forbrytelse, sammenliknet med normalpopulasjonen. Foreldrenes utdanningsnivå er også lavere, enn utdanningsnivået til foreldrene i normalpopulasjonen. Gruppen utgjør bare 0,5 prosent av kohorten, men står for en av tre av kohortens registrerte forbrytelser.

Blant de mest aktive lovbyrterne har 99 prosent blitt siktet for vinningslovbrudd minst én gang. Blant de samme personene har 73 prosent blitt siktet for voldsforbrytelser, 82 prosent for narkotikaforbrytelser, og 64 prosent for skadeverk. Dette indikerer at de høyaktive lovbyrterne er «generalister» snarere enn «spesialister», selv om flere av lovbruddene trolig henger sammen (Ibid, s. 24).

Tall for straffede personer per 1 000 innbygger i 2019, bekrefter at forekomsten av lovbrudd er høyest for menn i alderen 18-24 år, hvor rusmiddellovbrudd utgjør en betydelig andel av lovbruddene.

Skarðhamar (2005) finner at 89 prosent av de høyaktive lovbyrterne ikke hadde fullført videregående opplæring, og de hadde lav arbeidsmarkedstilknytning sammenlignet med kohorten for øvrig.

Oppsummert er det vår oppfatning at det største produksjonstapet av tid brukt på lovbrudd er sammenfallene med produksjonstapet av utenforskap. Unge, og særlig menn, som havner utenfor arbeid, utdanning og opplæring har større sannsynlighet for et langvarig lovbruddsmønster. Det er med andre ord ikke tiden de bruker på lovbrudd, men utenforskapet i seg selv, herunder tapt produksjon, som fører til et tap for samfunnet. I tilfeller hvor lovbrudd begås av personer i arbeid, og tiden brukt på dette går utover tiden brukt på legal virksomhet, skal produksjonstapet vedsettes til lovbyrters lønnskostnad.

De samfunnsøkonomiske kostnadene vil da, alt annet likt, være større jo høyere lønn lovbyrter har (som gjerne henger sammen med høyere utdanning). Med pluss-minusmetoden bør det derfor antas større produksjonstap for lovbrudd hvor det kan sannsynliggjøres at lovbyrter har høyere lønn, alt annet likt.

Personer i arbeid, som begår lovbrudd på fritiden, eller produksjon i det vi har omtalt som skyggeøkonomien (se kapittel 4.4.2) fører i liten grad til samfunnsøkonomiske tap, utover de kostnadene selve lovbruddet påfører samfunnet (og som er hensyntatt i de tre foregående kostnadskategoriene).

4.5.2 Tid brukt på soning i fengsel

McCollister mfl. (2010) beregner produksjonstapet av tiden bruk på kriminell aktivitet ved å legge til grunn antall innsatte i fengsel og lengde på straffen. De verdsetter tiden brukt på soning i fengsel ved å anta at de innsattes inntekspotensialet er lik den amerikanske minstelønnen. De inkluderer kun innsatte med flerårig straff. Dermed kan de multiplisere antall år med antall timer i et årsverk for hver innsatt for å få tapte arbeidstimer. Som forfatterne selv nevner, overvurderer de trolig produksjonstapet ved å anta at alle innsatte ville vært ansatt på heltid hvis de ikke sonet en fengselsstraff. Samtidig legger de til grunn minstelønn for alle innsatte, som på sin side trolig leder til en undervurdering av produksjonstapet.

Lovbyrtere som dømmes til *ubetinget fengsel*, skal i utgangspunktet sone straffen i fengsel. Kriminalomsorgen kan imidlertid beslutte om soningen skal gjennomføres helt eller delvis utenfor fengsel. I kriminalstatistikken omfatter begrepet fengselsdom både soning i anstalt og soning med elektronisk kontroll. Elektronisk kontroll innebærer at fengselsstraffen helt eller delvis blir sonet med fotlenke utenfor fengselsanstaltene.

Det er en forutsetning for straffegjennomføring med elektronisk kontroll at domfelte har fast bopel og er sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll har bl.a. til hensikt å fremme domfeltes mulighet til å kunne ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen.⁹⁷ I beregningen av tapt produksjon ved gjennomføring av fengselsstraff, avgrenser vi oss derfor til fengslingsdager sonet i anstalt.

En undersøkelse om innsattes levekår gjennomført i 2014, viste at kun 36 prosent av innsatte var i arbeid da de ble fengslet. Av de som var i jobb, var en større andel midlertidig ansatt og jobbet deltid. Samme undersøkelse viste at 66 prosent av innsatte hadde utdanning på ungdomsskolenivå eller lavere, og kun 6 prosent hadde høyere utdanning (Revol, 2016, s. 3). En undersøkelse blant norske⁹⁸ innsatte over 18 år, fra 2015, bekrefter langt på vei utdanningsfordelingen fra ovennevnte levekårsundersøkelse blant innsatte (jf. tabell 4.14).

Tabell 4.14 Norske innsattes høyeste fullførte utdanning.¹ 2009, 2012 og 2015

Høyeste fullførte utdanning	2009	2012	2015
Ingen fullført opplæring	8,1 %	7,2 %	8,0 %
Grunnskole	62,5 %	53,3 %	50,0 %
Videregående opplæring ²	24,0 %	32,9 %	34,8 %
Høyere utdanning	5,5 %	6,5 %	7,2 %
(N) = 100 %	(1 352)	(1 270)	(1 462)

1) Summeringen av andeler til aggregerte utdanningsnivåer er noe annerledes enn summeringen i grunnlagsrapporten. Fagskoleutdannede er inkludert i kategorien fullført videregående opplæring. Det samme gjelder enkeltfag på høyere utdanning (ikke fullført høyere utdanning).

2) Fagskoleutdanning kom med i undersøkelsen først i 2012.

Kilde: Eikeland, Manger & Asbjørnsen (2016)

Det var 3 356 innsatte i fengsel per 1. januar 2019.⁹⁹ Lengden på fengselsdommen er stort sett under ett år, med unntak av svært alvorlige lovbrudd (hovedsakelig drap, mishandling i nære relasjoner og voldtekt). Blant de løslatte fra fengselsanstalt i 2019 hadde nær 30 prosent sonet en straff på under 30 dager. Av de løslatte fra forvaring, hadde ingen sonet en straff under 4 år.¹⁰⁰

Lengden på fengselsstraffen avgjør, naturlig nok, den innsattes jobbmuligheter. Det er ikke gitt at fravær på grunn av soning av fengselsstraff er saklig grunn til oppsigelse. For straffedømte med kortere fengselsstraff kan det eksempelvis være mulig å benytte feriedager for å dekke fraværet.

I 2019 ble det sonet til sammen 1 209 356 dager i norske fengsler.¹⁰¹ Dette tilsvarer at det hver dag satt i gjennomsnitt 3 313 innsatte i fengsel.¹⁰² For vårt formål er, etter vår vurdering, antall fengslingsdager det beste tilgjengelige utgangspunktet for å måle tapt arbeidsinnsats av soning i fengselsanstalt. Gjennomsnittlig antall innsatte gir et mål på antall personer som soner ett år i anstalt.

Med det vi vet om innsattes arbeidsmarkedstilknytning er det imidlertid ikke grunn til å anta at alle innsatte ville deltatt i det ordinære arbeidsmarkedet hvis det ikke var for fengselsoppholdet. For de innsatte som ville vært i arbeid hvis de ikke sonet en fengselsstraff, vil verdsettelsen av produksjonstapet, som nevnt over, avhenge av den innsattes lønn.

Om lag 94 prosent av fengslingsdagene ble sonet av menn. Vi har derfor lagt til grunn arbeidsmarkeds-

⁹⁷ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2020-07-24-1591>

⁹⁸ Norske statsborgere.

⁹⁹ Alle typer fengslinger, fratrasket soning med elektronisk kontroll (se SSBs Tabell 10530).

¹⁰⁰ Se SSBs Tabell 10560.

¹⁰¹ Inkluderer dager i varetekt, fengselsdom i anstalt, forvaring og bøtesoning (se SSBs Tabell 10561).

¹⁰² Totalt antall fengslingsdager delt på antall dager i året (365 dager for normalår). Se Datainnsamling, editering og beregninger [her](#).

status, avtalt arbeidstid og lønn for menn i verdsettelsen av produksjonstapet av soning i fengselsanstalt. Forventet arbeidsdeltakelse for de innsatte (både arbeidsmarkedstilknytning og avtalt arbeidstid) er antatt lik arbeidsdeltakelsen til menn i alderen 15-61 år med samme utdanningsnivå i befolkningen som helhet. Beregningen av produksjonstapet legger til grunn nedre kvartil for månedslønn for menn for hvert utdanningsnivå, etter avtalt arbeidstid.¹⁰³ I mangel på nyere tall for de innsattes utdanningsnivå, har vi lagt til grunn tallene fra 2015 (i tabell 4.14).

Tabell 4.15 Beregnet produksjonstap og skattevridningskostnad av soning i fengselsanstalt. Millioner kroner. 2019

	Produksjonstap (mill. kr.)		
	Lavt	Punktestimat	Høyt
Ingen fullført opplæring	50	70	90
Grunnskole	400	510	620
VGO	610	680	700
Høyere utdanning	150	170	170
Samlet produksjonstap	1 210	1 430	1 580
Skattefinansieringskostnad	100	110	130
Total	1 310	1 540	1 710

Note: Det nedre estimatet legger til grunn lik arbeidsmarkedsdeltakelse som menn i alderen 15-29 år, mens det øvre estimatet legger til grunn arbeidsmarkedsdeltakelsen for menn 30-61 år. Tallene er rundet av til nærmeste ti million.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Med ovennevnte forutsetninger summerer det beregnede produksjonstapet av de 1 209 356 fengslingsdagene i 2019 seg til 1,4 milliarder kroner (jf. tabell 4.15). Tapte produksjon, og dermed tapte skattebar inntekt, gir tapte skatteinntekter for staten. Med et gitt offentlig budsjett, må andre skatter dermed økes. Dette har, som nevnt, en skattefinansierings-

kostnad. Den beregnede skattefinansieringskostnaden av tapte produksjon på 1,4 millioner kroner, er 110 millioner kroner. Samlet summerer den samfunnsøkonomiske kostnaden av fengslingsdagene i 2019 seg til 1,5 milliarder kroner.

Med antakelsen om at alle fengslingsdagene leder til tapte produksjon overvurderer vi trolig produksjonstapet. Samtidig har vi lagt til grunn tilsvarende arbeidsmarkedstilknytning som i befolkningen ellers, for gitt utdanningsnivå. Dette overvurderer trolig hvor mange av de innsatte som ville vært i jobb.

Legger vi til grunn arbeidsmarkedsdeltakelse som for menn i alderen 15-29 år, blir det samlede produksjonstapet 1,2 milliarder kroner. Dette skyldes den lavere arbeidsmarkedsdeltakelse i denne aldersgruppen, og dermed en lavere samfunnsøkonomisk verdsettelse av den alternative anvendelsen av de innsattes tid i fengsel. Tilsvarende blir det beregnede produksjonstapet høyere om vi legger til grunn lik arbeidsmarkedsdeltakelse som for menn i alderen 30-61 år.

For de innsatte er trolig også det største produksjonstapet knyttet til utenforskapet i seg selv. Hvis de innsatte ikke er i arbeid før soning av fengselsstraffen, oppstår det ikke et ytterligere produksjonstap av selve tiden i fengsel. Soning i fengsel kan imidlertid føre til langsiktige produksjonstap av ytterligere svekket tilknytning til arbeidsmarkedet, alt annet likt.

4.6 Usikkerheter i beregningene

Enhver samfunnsøkonomisk analyse er heftet med betydelig usikkerhet. Prissatte effekter er basert på en rekke forutsetninger og avgrensninger, og det vil

¹⁰³ Se SSBs Tabell 11420. Nedre kvartil er i tråd med Oslo Economics beregninger av tapte arbeidsinntekt som følge av utenforskap. Med det vi

vet om innsattes levekår, er dette trolig den mest relevante referanselønnen også i vår analyse.

i de fleste tilfeller være uenighet knyttet til vurderingen og vektleggingen av ikke-prissatte effekter. Vi har i denne analyse, så langt det er mulig, basert forutsetningene på tilgjengelig informasjon og datagrunnlag. Tallfestingen av de ulike virkningene er likevel usikre. For å illustrere usikkerheten har vi derfor, der det gir mening, laget et kostnadsspenn for de ulike kostnadskategoriene.¹⁰⁴

Vi har i hovedsak lagt til grunn konservative forutsetninger i tallfestingen av det vi har kalt punktestimater. Anslagene våre kan derfor også anses som konservative. Det er verdt å merke at noen forutsetninger er mer usikre enn andre. I det følgende vil vi derfor beskrive de viktigste usikkerhetsmomentene i beregningene.

4.6.1 Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon

Vi har beregnet offentlig ressursbruk i etater som har til hovedhensikt å forebygge og reagere på kriminalitet til å være 35,6 milliarder kroner. Dette anslaget anses som konservativt. For det første har vi avgrenset oss mot offentlig ressursbruk som retter seg mot å forhindre utenforskap og marginalisering, og tiltak rettet mot å utjevne sosial ulikhet, jf. kapittel 2.2. Disse vurderes til å ha betydelig kriminalitetsforebyggende virkning. For det andre er det en rekke offentlige instanser som overvåker og/eller fører tilsyn med (delvis) hensikt å virke kriminalitetsforebyggende, som vi ikke har inkludert i vår analyse. Disse omtales i kapittel 4.2.

Når det gjelder de offentlige etatene som omfattes av vår avgrensning, har vi tatt utgangspunkt i regnskapstall over faktiske utgifter i 2019. Deretter har vi anslått hvor stor andel av ressursinnsatsen som er knyttet til forebygging og reaksjon basert på dialog med de aktuelle etatene. Dette gir det best mulige

anslaget på ressursbruken for hver enkelt etat. Vår vurdering er at det er relativt lite usikkerhet knyttet til vårt anslag for total offentlig ressursbruk for de etatene som er innenfor vår avgrensning.

Det er derimot større usikkerhet knyttet fordelingen av ressursbruk på lovbruddsgrupper. Her har vi benyttet oss av ulike metoder, avhengig av hvilke data som er tilgjengelig. Dialog med de ulike etatene viser at det er lite oversikt over hvilke lovbruddsgrupper det offentlige bruker ressursene sine på. Dette omtales der beregningene gjøres i kapittel 4.2.

4.6.2 Private kostnader for å redusere risiko

Vi har beregnet private aktørers kostnader som har som hovedhensikt å redusere risiko for å bli utsatt for kriminalitet til å være mellom 8,6 og 16,6 milliarder kroner, med 12,8 milliarder kroner som et punktestimat. Vi kan ikke utelukke at kostnadene ligger utenfor dette kostnadsspennet, men det er ment for å illustrere usikkerheten i kostnadsanslaget.

Vi har benyttet flere ulike metoder i beregningen av privates aktørers kostnader, og basert oss på regnskapsdata, litteratur eller utvalgsundersøkelser.

Usikkerheten varierer mellom kostnadskategoriene. For vakselskaper og -tjenester har vi oversikt over totalomsetningen i bransjen, og usikkerheten ligger først og fremst i hvor stor andel av aktiviteten som er rettet mot å redusere kriminalitet. For denne kostnadskategorien mener vi det er relativt stor sannsynlighet for at kostnadene ligger innenfor kostnadsspennet fra 6,4 til 10,5 milliarder kroner.

Også for kostnader knyttet til forsikringer, har vi tatt utgangspunkt i kjent statistikk om meldte tyverier, ran og innbrudd. Vi har oversikt over antall skader

¹⁰⁴ Unntaket er offentlige utgifter til forebygging og reaksjon. Dette omtales nærmere i kapittel 4.6.1.

som er meldt inn og erstatningsbeløp som er betalt ut. Basert på dette har vi laget et anslag på kostnader hos forsikringsselskapene knyttet til å behandle disse skadene. Det er usikkerhet ved anslaget, men vi mener at det er sannsynlig at kostnadene ligger innenfor det angitte kostnadsspennet. For denne kategorien er usikkerheten først og fremst knyttet til om det er andre skadetilfeller som burde vært inkludert hvor kriminalitet er utløsende årsak.¹⁰⁵

For de to kategoriene «næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler» og husholdningers «sikring av verdigjenstander» foreligger det ikke regnskaps-tall eller tidligere analyser som vi er kjent med.

For næringslivets ressursbruk har vi basert oss på Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) for å anslå omfanget av virksomheter som har egne ansatte som jobber med å forebygge kriminalitet. Som omtalt i kapittel 3.4.1 er det usikkerhet knyttet til å bruke utvalgsundersøkelser. I tillegg kan virksomheter som svarte nei på spørreundersøkelsen (om de hadde fulltidsansatte som jobber med å forebygge kriminalitet), ha personer som bruker deler av stillingen sin til kriminalitetsforebyggende arbeid. Videre er vår vurdering at det er relativt store forskjeller mellom ulike bransjer om hvor mye ressurser som legges ned knyttet til å forebygge kriminalitet direkte. Det er noen næringer som skiller seg ut, som for eksempel finansnæringen, som bruker store ressurser knyttet til å forebygge økonomisk kriminalitet.

I beregningen har vi angitt et ressursomfang på 1,5 til 3,5 milliarder kroner som et anslag på næringslivets ressursbruk som i hovedsak retter seg mot å forebygge kriminalitet. Vi anser dette som et konservativt anslag og vi kan ikke utelukke at den samlede

ressursbruken er høyere. Vi har imidlertid ikke kjennskap til data som kan gi et bedre anslag.

For husholdningers ressursbruk knyttet til «sikring av verdigjenstander» foreligger det heller ikke regnskaps-tall eller tidligere analyser som belyser temaet. I kapittel 4.3.4 har vi anslått en årlig ressursbruk som ligger mellom 100 og 500 kroner per person per år. Dette gir et spenn på fra 0,4 til 2,1 milliarder kroner, med et punkttestimat på 1,3 milliarder kroner. Det er knyttet stor usikkerhet til anslaget. Anslaget ligger imidlertid på om lag samme nivå som analysen fra Bakke (2011).

4.6.3 Kostnader for ofre av kriminalitet

Kostnadene som påføres ofre for kriminalitet er verdsatt med utgangspunkt i forutsetninger om både hvor mange som er utsatt for kriminalitet, og hvordan det å være utsatt påvirker det gjennomsnittlige offerets livskvalitet eller økonomi. Vi har beregnet det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet (GHP) et offer for kriminalitet påføres som (se kapittel 4.4.1):

$$GHP = SANN * REDLK * VAR * QALY$$

I prinsippet er det stor usikkerhet knyttet til alle ledene som skal til for å beregne det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet som følge av kriminaliteten. I tillegg er det betydelig variasjon i alvorlighetsgrad knyttet til de enkelte lovbruddene, også innad i de ni lovbruddsgruppene i kriminalitetsstatistikken.

I beregningene våre har vi basert sannsynligheten for at ofrene påføres ulike fysiske og psykiske skader (SANN) på tall fra Storbritannia. For voldslovbrudd viste en sammenligning relativt stort samsvar

¹⁰⁵ Forsikringssvindel er inkludert i forebyggingskostnader i næringslivet, da vi har kategorisert dette som kriminalitet rettet mot næringslivet.

mellom Norge og Storbritannia, men det er usikkert om resultatene er overførbare for de øvrige lovbruddsgruppene. Dersom sannsynligheten for å påføres de enkelte skadene i realiteten er høyere eller lavere, er kostnadene under- eller overestimert.

REDLK anslår hvor mye de ulike skadene påvirker ofrenes livskvalitet, sammenlignet med en situasjon med full helse. Verdsettingen av skader og helsetilstanders virkning på livskvaliteten er hentet fra en internasjonal spørreundersøkelse, og kan i utgangspunktet ventes å være representativ også for Norge. Det er likevel betydelig usikkerhet knyttet til i hvilken grad en tallmessig vurdering kan fange inn betydningen ulike helsetilstander har på livskvalitet. Det er også mulig at kriminalitetsofre vurderer skadenes virkning på livskvaliteten annerledes enn personer som for eksempel påføres samme type skader i forbindelse med en ulykke.

Hvor lenge ulike skader påvirker ofrenes livskvalitet (VAR) kan enten være kortere eller lengre enn det som er forutsatt, som vil påvirke den samlede kostnaden.

QALY er den forutsatte økonomiske verdien av et gjennomsnittlig leveår med full helse. QALY er utledet av verdien av et statistisk liv, men det er betydelig usikkerhet knyttet til begge målene.

Avhengig av hvordan forutsetningene for størrelsen på de enkelte leddene i ligningen over gjenspeiler de faktiske forholdene, kan våre anslag på gjennomsnittlige kostnader være både over- og underdrevet. Vår vurdering er at anslagene som ligger til grunn for beregningen av *GHP* er relativt konservative anslag.

For et gitt anslag på *GHP*, er omfanget av mørketallene den viktigste usikkerhetskilden i tallfestingen av kostnadene ofrene påføres. Figur 3.6 viser hvor-

dan våre punktestimater for anslaget på mørketallene er forbundet med betydelig usikkerhet. Usikkerheten knyttet til mørketallene har særlig stor betydning for beregningen av ofrenes samlede kostnader. For et gitt nivå på *GHP* kan anslaget på antall tilfeller av de enkelte lovbruddene variere mye.

Vi har redegjort for hva anslagene for mørketallene er basert på i vedlegg 3. Basert på det som er tilgjengelig av litteratur og statistikk om utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet har vi lagt til grunn det vi oppfatter som forventningsrette anslag på mørketallene. For mange av lovbruddsgruppene er det likevel stor usikkerhet knyttet om hva som er det faktiske omfanget av de ulike lovbruddene. For de gitte punktestimatene på *GHP*, varierer anslaget på de totale samfunnsøkonomiske kostnadene mellom 65 og 123 milliarder kroner i 2019, med vårt punktestimat på 95 milliarder kroner.

4.6.4 Produksjonstap av kriminell aktivitet

Det anslåtte produksjonstapet av tid brukt på kriminell aktivitet må anses som et svært konservativt estimat. Dette skyldes først og fremst at vi kun har gitt et anslag på tapt produksjon den tiden lovbrøyttere soner en straff i fengselsanstalt. Til tross for betydelige usikkerheter knyttet til tid brukt på å begå lovbrudd, er det grunn til å tro at dette i realiteten ikke utgjør neglisjerbare kostnader.

For tiden medgått til soning av fengselsstraff er det vår vurdering at lovbrøytters arbeidsmarkedstilknytning og eventuell lønn utgjør den største usikkerheten. Vi anser imidlertid våre antakelser om utdanningsnivå, arbeidsmarkedstilknytning og lønn som sannsynlige, gitt eksisterende undersøkelser blant innsatte. Vi anser det derfor også som sannsynlig at produksjonstapet, inkl. skattefinansieringskostnad, av alle fengselsdøgn sonet i 2019 ligger mellom 1,3 og 1,7 milliarder kroner.

5 Oppsummering

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedfunnene i analysen. Vi ønsker å gjøre leseren oppmerksom på at de beregnede kostnadene av kriminalitet som presenteres i denne rapporten er våre beste anslag, gitt våre forutsetninger og tilgjengelig datagrunnlag. Leseren henvises til kapittel 2 for beskrivelse av hvilke avgrensninger som er gjort, og kapittel 3.4 for en beskrivelse av usikkerheten knyttet til det faktiske kriminalitetsnivået. Usikkerheter i beregningene er beskrevet i kapittel 4.6.

5.1 Samlede kostnader

De prissatte kostnadene har vi beregnet til å være mellom 110 og 177 milliarder kroner i 2019, med 144 milliarder kroner som vårt beste anslag. I tillegg kommer ikke-prissatte virkninger som adferdsendringer, konsekvenser for pårørende og tidsbruk for de som har blitt utsatt for lovbrudd. Det er stor usikkerhet ved dette anslaget, og tallene må derfor tolkes med forsiktighet (se kapittel 4.6).

Til tross for usikkerhet knyttet til de eksakte kostnadstallene, mener vi denne kartleggingen gir nyttig informasjon på flere områder.

For det første gir kartleggingen informasjon om hvilke aktører som blir påvirket av kriminalitet, både direkte og indirekte.

For det andre gir beregningene et anslag på de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av dagens kriminalitetsnivå. De samlede kostnadene er summen av offentlige utgifter til forebygging og reaksjon, private kostnader for å redusere risikoen for å bli utsatt for lovbrudd, kostnader for ofre av lovbrudd og tapt (skattbar) produksjon som følge av at noen bruker tid på straffbar aktivitet.

For det tredje anskueliggjør beregningene den relative størrelsen på de ulike kostnadskategoriene og

lovbruddstypene. Fordelingen og tolkningen av beregningene er beskrevet i mer detalj i kapittel 5.2 og 5.3.

De samlede samfunnsøkonomiske kostnadene, prissatte og ikke-prissatte, oppsummeres i Tabell 5.1 under.

5.1.1 Offentlige utgifter til forebygging og reaksjon

Vi har beregnet offentlig ressursbruk til forebygging av og reaksjon på kriminalitet til 35,6 milliarder kroner i 2019. Den største andelen av den offentlige ressursbruken er knyttet til politi og påtalemyndighet, med om lag 20,1 milliarder kroner. Deretter følger utgifter til straffegjennomføring og konfliktråd med i underkant av 5 milliarder kroner, mens utgifter til behandling av straffesaker i domstolen er på 2,4 milliarder kroner.

I tillegg kommer andre offentlige instanser som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet med 1,6 milliarder kroner. Dette omfatter blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politihøgskolen, Kriminalomsorgens høyskole og administrasjonskostnader i departementet.

Også andre offentlige etater bruker ressurser på å forebygge og reagere på kriminalitet, og vi har beregnet dette til 0,8 milliarder kroner i 2019. Dette omfatter utgifter i Skatteetaten, NAV, Arbeidstilsynet og Statens vegvesen. Det er også andre offentlige etater som bruker ressurser på å redusere omfanget av lovbrudd, men hvor vi ikke har klart å skille dette fra øvrig etatsvirksomhet. Dette skyldes i hovedsak at kriminalitetsforebygging utgjør en mindre del av etatens virksomhet.

5.1.2 Private kostnader for å redusere risiko

Vi har beregnet den prissatte private ressursbruken knyttet til å redusere risikoen for å bli utsatt for kri-

minalitet til å ligge mellom 8,6 og 16,6 milliarder kroner, og med 12,8 milliarder kroner som punkttestimat.

Kostnadene utgjøres av vaktelskaper og -tjenester med 8,6 milliarder kroner, næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler med 2,5 milliarder kroner, husholdningers utgifter knyttet til sikring av verdier anslått til 1,3 milliarder kroner og administrasjonskostnader ved forsikring på om lag 0,3 milliarder kroner. Vi har også anslått aktiviteten gjennomført av Natteravner til om lag 70 millioner kroner, samt offentlige overføringer til frivillige organisasjoner som samarbeider med kriminalomsorgen til om lag 30 millioner kroner.

I tillegg kan det være andre tiltak som husholdningene gjør for å redusere risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. For eksempel kan frykt for å bli utsatt for kriminalitet føre til adferdsendringer. Dette har vi ikke hatt grunnlag til å tallfeste, men ved hjelp av pluss-minus-metoden, har vi anslått denne virkningen til å være lite negativt omfang (-/- -).

5.1.3 Kostnader for ofre av kriminalitet

Vi har beregnet de prissatte kostnadene for ofre av kriminalitet til 94,7 milliarder kroner. Vi har beregnet et usikkerhetsintervall fra 65,0 til 122,8 milliarder kroner basert på lavt og høyt anslag for mørketall.¹⁰⁶

De prissatte kostnadene fordeler seg med 76,6 milliarder kroner fra helse- og produksjonstap (med et lavt anslag på 54,0 milliarder kroner og et høyt anslag på 97,4 milliarder kroner), 8,8 milliarder kroner fra behandlingskostnader (med et lavt anslag på 7,2 milliarder kroner og et høyt anslag på 10,4 milliarder

kroner) og 9,2 milliarder kroner fra lovstridig verdioverføringer (med et lavt anslag på 3,7 milliarder kroner og et høyt anslag på 14,9 milliarder kroner).

Vi har vurdert virkninger for ofrenes tidsbruk som følge av kriminalitet og kostnader for pårørende kvalitativt ved hjelp av pluss-minus-metoden.

Pårørende er indirekte ofre av kriminalitet. De er ikke selv direkte offer for et lovbrudd, men kan på flere måter bli berørt. For eksempel kan livskvaliteten påvirkes gjennom bekymring for offeret eller behov for behandling og støtte kan påvirke de pårørendes mulighet til egen produksjon. I gjennomsnitt antar vi at pårørende er mindre berørt enn direkte ofre, men at belastningen for de pårørende kan variere betydelig mellom lovbruddsgruppene.

Ofrenes tidsbruk knytter seg blant annet til å registrere anmeldelse, ordne med forsikringssaker, eventuelle avhør og lignende i forbindelse med å være utsatt for kriminalitet. Gitt omfanget av kriminalitet i Norge, har vi vurdert dette til å være relativt lite, men negativt.

5.1.4 Produksjonstap av kriminell aktivitet

Vi har beregnet de prissatte kostnadene fra produksjonstap som følge av soning i fengsel til mellom 1,3 og 1,7 milliarder kroner, med et punkttestimat på 1,5 milliarder kroner i 2019. Forskjellen i estimatene skyldes ulike anslag på arbeidsmarkedsdeltakelse for de innsatte i fengselsanstalt.

Uten pålitelig data på hvor mye tid som brukes på å begå lovbrudd, har det ikke vært mulig å beregne produksjonstapet av denne aktiviteten. Det er imidlertid vår oppfatning at det ikke er tiden brukt på lov-

¹⁰⁶ De prissatte kostnadene er usikre i flere dimensjoner enn omfanget av mørketall. Usikkerhetene er drøftet nærmere i kapittel 4.6.

brudd, men at en gruppe lovbreakere står utenfor arbeid, utdanning og opplæring, som utgjør det største produksjonstapet. Vi har vurdert dette til å gjelde en relativt liten andel av befolkningen, men

med at dette isolert sett har negative konsekvenser for samfunnet. Samfunnsøkonomiske kostnader av marginalisering og utenforskap er beregnet av Oslo Economics (2021).

Tabell 5.1 Sammenstilling av prissatte og ikke-prissatte virkninger. Millioner kroner

	Beste estimat ¹	Lavt estimat	Høyt estimat
I. Offentlig ressurser til forebygging og reaksjon			
Politi og påtalemyndighet	20 110	.	.
Domstolen	2 390	.	.
Straffegjennomføring og konfliktråd	4 980	.	.
Annet under Justis- og beredskapsdepartementet	1 580	.	.
Annen offentlig ressursbruk	800	.	.
Skattefinansieringskostnad	5 710	.	.
Samlet prissatte virkninger	35 560	.	.
II. Private kostnader for å redusere risiko			
Vaktselskaper og -tjenester	8 620	6 370	10 500
Næringslivets forebygging mot sikkerhetstrusler	2 500	1 530	3 470
Sikring av verdisaker	1 260	420	2 100
Frivillig organisasjoner	90	60	130
Administrasjonskostnader ved forsikring	340	240	440
Atferdsendringer	-/-	.	.
Samlet prissatte virkninger	12 810	8 620	16 630
III. Kostnader for ofre av kriminalitet			
Helse- og produksjonstap	76 610	54 070	97 450
Behandlingskostnader	8 830	7 160	10 450
Lovstridig omfordeling av verdier	9 230	3 730	14 860
Pårørende	-	.	.
Tidsbruk (ofrene)	0/-	.	.
Samlet prissatte virkninger	94 670	64 970	122 760
IV. Produksjonstap av straffbar aktivitet			
Produksjonstap av tid brukt på lovbrudd	0/-	.	.
Produksjonstap av tid brukt på soning	1 540	1 310	1 700
Samlet prissatte virkninger	1 540	1 310	1 700
Samlet alle prissatte virkninger	144 580	110 460	176 650

1) Et mer presist begrep for dette er punktestimat. Dette angir imidlertid det beste anslaget med de data som er tilgjengelig.

Note: «.» angir at det ikke har vært mulig å beregne.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

5.2 Fordeling på lovbruddsgrupper

Vi har beregnet de prissatte kostnadene fordelt på lovbruddsgrupper for offentlige ressurser til forebygging og reaksjon og konsekvenser for ofre. For private kostnader og produksjonstap av kriminell aktivitet har vi ikke hatt tilstrekkelig datagrunnlag til å gjøre en fordeling. Som omtalt tidligere i rapporten har vi benyttet ulike metoder for å fordele og beregne kostnadene per lovbruddsgruppe.

Det er begrenset med informasjon om hvilke lovbruddsgrupper de ulike offentlige instansene bruker ressursene sine på. Dette gjør det utfordrende å beregne offentlig ressursbruk knyttet til ulike lovbruddsgrupper gjennom straffesakskjeden.¹⁰⁷ Vi mener dette er et interessant funn i seg selv og at det bør vurderes å lage en mer stringent metode for statistikkføring på tvers av leddene i straffesakskjeden. Dette gjelder spesielt dersom man ønsker å evaluere de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltak i straffesakskjeden.¹⁰⁸

I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i samlede offentlige kostnader til forebygging og reaksjon og deretter fordelt kostnadene basert på nøkler, og vi har omtalt usikkerhet knyttet til denne fordelingen både i kapittel 4.2 og 4.6. Basert på denne metoden finner vi høyest ressursbruk på lovbruddsgruppen vold og mishandling med 9,3 milliarder kroner i 2019. Dette kommer fra en at relativt høy andel av ressursbruken i alle ledd av straffesakskjeden (politiet, domstolene og kriminalomsorgen) retter seg mot denne typen lovbrudd. Deretter følger ressurser til rusmiddellovbrudd (6,5 milliarder kroner), seksuallovbrudd (5,4 milliarder kroner), og annet vinningslovbrudd (5,0 milliarder kroner).

For kostnader for ofre av kriminalitet har vi beregnet de prissatte kostnadene til å være størst knyttet til befolkningens bruk av illegale rusmidler, og både helse- og produksjonstapet og behandlingskostnader knyttet til dette.¹⁰⁹ I 2019 har vi beregnet de

Tabell 5.2 Sammenstilling av prissatte kostnader fordelt på lovbruddsgrupper. Punktestimater (beste anslag). Millioner kroner i 2019

Lovbruddsgruppe	Offentlige ressurser	Private kostnader	Konsekvenser for ofre	Produksjonstap av soning	Samlet
Eiendomstyveri	1 100	.	2 860	.	3 960
Annet vinningslovbrudd	5 000	.	10 750	.	15 750
Eiendomsskade	620	.	1 100	.	1 720
Vold og mishandling	9 280	.	20 890	.	30 170
Seksuallovbrudd	5 340	.	12 540	.	17 880
Rusmiddellovbrudd	6 550	.	35 480	.	42 030
Ordens- og integritetskrenkelse	3 210	.	740	.	3 950
Trafikkovertredelse	2 650	.	10 310	.	12 960
Annet lovbrudd	1 820	.	-	.	1 820
Alle lovbruddsgrupper	35 560	12 810	94 670	1 540	144 580

Note: «.» angir at det ikke har vært mulig å beregne.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

¹⁰⁷ Det er flere årsaker til dette som vi omtaler nærmere andre steder i rapporten. For eksempel knytter dette seg blant annet til at det er ressurskrevende å kartlegge tidsbruken til ansatte, at det er forskjell på en «hendelse» og et lovbrudd, at en sak i domstolen kan inneholde både mange personer og flere lovbrudd, samt at statistikken for straffegjennomføring er knyttet til hovedlovbrudd

¹⁰⁸ For eksempel endret prioritering av offentlig ressursbruk knyttet opp mot ulike type lovbrudd. Denne type vurderinger har vært utenfor omfanget av denne rapporten.

¹⁰⁹ Beregningene og usikkerhet er omtalt i kapittel 4.4 og 4.6.

samlede kostnadene til å utgjøre om lag 35 milliarder kroner. For denne lovbruddsgruppen er kostnadene knyttet til befolkningens generelle bruk av illegale rusmidler. Gitt at også bruk og besittelse av illegale rusmidler er straffbart, har vi inkludert behandlingen av skader og produksjonstap i kostnadene for ofre.

Videre har vi beregnet de samlede prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene for ofre av kriminalitet til om lag 21 milliarder kroner for vold og mishandling, 13 milliarder kroner for seksuallovbrudd og om lag 11 milliarder kroner for annet vinningslovbrudd. For kategoriene vold og mishandling og seksuallovbrudd er kostnadene først og fremst knyttet til helse- og produksjonstap og behandlingskostnader, mens for annet vinningslovbrudd (som omfatter blant annet bedrageri, heleri, hvitvasking og skatte- og avgiftsunndragelse) er de samfunnsøkonomiske kostnadene først og fremst knyttet til lovstridig omfordeling av verdier. Dette består i hovedsak av de samfunnsøkonomiske kostnadene av skatteunndragelse (og skattefinansieringskostnadene knyttet til dette).

Videre har vi beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene (for ofre) av trafikkovertrедelser til 10 milliarder kroner (i hovedsak knyttet til helse- og produksjonstap og behandlingskostnader), eiendomstyverier til om lag 3 milliarder kroner (både helse- og produksjonstap og lovstridig omfordeling), eiendomsskade til drøyt 1 milliard kroner (både helse- og produksjonstap og lovstridig omfordeling), og ordens- og integritetskrenkelse til om lag 1 milliard kroner (i hovedsak knyttet til helse- og produksjonstap).

De samlede kostnadene for ofre er et resultat av gjennomsnittskostnad per tilfelle og omfanget av den aktuelle lovbruddsgruppen, og gir dermed et situasjonsbilde på de samlede ressursbruk og konsekvenser av kriminalitet for 2019.

5.3 Virkninger av endring i kriminalitet

I tillegg til å anslå de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet, er et formål med denne analysen å anslå sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminalitetsutviklingen, enten i form av redusert eller økt kriminalitet.

For å gjøre en slik drøfting er det relevant å se på de gjennomsnittlige kostnadene per lovbrudd. Dette har, som beskrevet over, ikke vært mulig for alle lovbrudd eller kostnader. Det har imidlertid vært mulig å gjøre dette for kostnader for ofre av kriminalitet for enkelte lovbruddsgrupper. Vi har beregnet gjennomsnittskostnaden for helse- og produksjonstap (inkl. behandlingskostnader) per lovbruddsgruppe.¹¹⁰ Beregningen gir dermed et bilde på de samfunnsøkonomiske kostnadene av et «gjennomsnittlig lovbrudd» innenfor de lovbruddsgruppene vi har anslag for.

Vi finner at de samfunnsøkonomiske helsekostnadene og produksjonstapet (inkl. behandlingskostnader) per lovbrudd er størst for seksuallovbrudd, med en gjennomsnittlig kostnad på om lag 155 000 kroner per lovbrudd. Gjennomsnittskostnaden for vold og mishandling var på om lag 80 000 kroner. Det er imidlertid betydelig variasjon i konsekvensene innad i hver lovbruddsgruppe. For eksempel innenfor lov-

¹¹⁰ Vi har gjort denne beregningen for helse- og produksjonstap og behandlingskostnader for kategoriene eiendomstyveri, annen vinningslovbrudd, eiendomsskade, vold- og mishandling, seksuallovbrudd og ordens- og integritetskrenkelse. For lovbruddene innenfor gruppene rusmiddelovbrudd, trafikkovertrедelser og annet lovbrudd har det ikke vært mulig å

beregne kostnaden per tilfelle. Blant annet som følge av kriminalitetens art.

bruddsgruppen vold og mishandling varierer gjennomsnittskostnaden fra nesten 36 millioner kroner knyttet til drap, til om lag 200 000 kroner knyttet til vold med skade og 70 000 kroner knyttet til vold uten skade. Innenfor lovbruddsgruppen seksuallovbrudd varierer gjennomsnittskostnaden fra 90 000 kroner for annet seksuallovbrudd til 580 000 kroner for voldtekt.¹¹¹

Kostnadene knyttet til seksuallovbrudd og vold og mishandling er betydelig høyere enn gjennomsnittskostnader for helse- og produksjonstap fra eiendomstyveri (om lag 10 000 kroner), eiendomsskade (om lag 8 000 kroner) og ordens- og identitetskrenkelse (om lag 2 000 kroner), og gjenspeiler at seksuallovbrudd og vold og mishandling i gjennomsnitt har en høyere direkte kostnad for ofre.

Disse beregningene anskueliggjør hvor mye samfunnet kan spare, i redusert helse- og produksjonstap (inkl. behandlingskostnader) dersom antallet lovbrudd innenfor en lovbruddsgruppe reduseres med ett tilfelle.

For ofre av kriminalitet har vi også beregnet et anslag på omfanget av de samfunnsøkonomiske kostnadene av lovstridig omfordeling, og disse er særlig store innenfor lovbruddsgruppen annet vinningslovbrudd som omfatter blant annet hvitvasking og skatte- og avgiftsunndragelse.¹¹² Det har imidlertid ikke vært mulig å anslå antall tilfeller innenfor denne lovbruddsgruppen og dermed heller ikke mulig å gi et godt anslag på gjennomsnittskostnaden per lovbrudd.

Det er utfordrende å analysere i hvilken grad *kostnadene* av kriminalitet endres når *omfanget* av kriminalitet endres. Dette avhenger blant annet av hvilken type lovbrudd som endres. For eksempel vil det være slik at dersom vi får en reduksjon i omfanget av lovbrudd med høy kostnad for ofre (for eksempel drap) vil en reduksjon i omfanget med én enhet ha større gevinst enn dersom man reduserer omfanget av lovbrudd med lavere gjennomsnittskostnad for ofre (for eksempel eiendomstyveri).

For å analysere utviklingen i de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene (for ofre) over tid er det derfor en rekke forhold vi må ta hensyn til. For det første vil kostnadene avhenge av utviklingen i omfanget av kriminalitet. Som omtalt i kapittel 3 påvirkes det samlede kriminalitetsomfanget både av registrert kriminalitet og mørketall. Selv om den registrerte kriminaliteten går ned kan man ikke entydig konkludere med at den samlede kriminaliteten går ned, ettersom dette avhenger av mørketallene. Mørketallene kan variere over tid og de kan utvikle seg forskjellig mellom ulike lovbruddstyper.

En annet forhold som kan påvirke kostnadene over tid er at alvorligheten knyttet til hvert enkelt lovbrudd varierer, og det er også store forskjeller innad i hver lovbruddsgruppe. I denne analysen har vi beregnet kostnader for ofre for de ni lovbruddsgruppene definert fra Statistisk sentralbyrås Standard for lovbruddstype.¹¹³

Oppsummert vil dermed utviklingen i de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene (for ofre) av kriminalitet avhenge av både omfang (som består av

¹¹¹ Gjennomsnittskostnaden for en lovbruddsgruppe er vektet med antall tilfeller (estimert omfang) av de ulike lovbruddstypene.

¹¹² Vi har beregnet de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene fra lovstridig omfordeling til 9,2 milliarder kroner i 2019, og 7,5 milliarder kroner

av disse er knyttet til annet vinningslovbrudd (herunder spesielt hvitvasking og skatte- og avgiftsunndragelse).

¹¹³ For flere lovbruddsgrupper har vi beregnet kostnadene undergrupper, for eksempel er vold og mishandling delt i fire undergrupper.

registrert kriminalitet og mørketall), fordelingen mellom ulike lovbruddsgrupper og hvor «alvorlige» de ulike lovbruddene i en lovbruddsgruppe er.

For å avgjøre om de samfunnsøkonomiske kostnadene i Norge har økt eller gått ned de siste årene, vil det kreves en omfattende analyse av alle disse faktorene. Dette er utenfor rammene til denne rapporten. Vi har likevel laget en stilisert eksempelberegning som kan gi noe innsikt i dette.

Statistikken til SSB over registrerte anmeldelser¹¹⁴ viser at antall anmeldte lovbrudd fra lovbruddsgruppene eiendomstyveri, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade, seksuallovbrudd og vold og mishandling samlet sett har blitt redusert med 22 prosent fra 2010 til 2019. Når vi ser nærmere på disse gruppene finner vi at antall anmeldte lovbrudd fra eiendomstyveri og eiendomsskade har gått ned med henholdsvis 38 og 18 prosent, mens seksuallovbrudd og vold og mishandling har økt med henholdsvis 58 og 11 prosent.

I den stiliserte og forenklede beregningen har vi lagt til grunn uendret omfang av mørketall (både samlet og mellom lovbruddsgrupper), lik sammensetning i alvorlighetsgrad innad i hver lovbruddsgruppe¹¹⁵, samt at samme type lovbrudd (for eksempel et eiendomstyveri) er i gjennomsnitt like alvorlig for offret i 2010 som i 2019. Basert på disse forutsetningene har vi beregnet hvordan de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene (for ofre) blir påvirket gitt endringene i antallet registrerte anmeldelser fra 2010 til 2019.

Resultatet fra denne stiliserte beregningen er at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene (for

ofre) har økt med 12 prosent, til tross for en nedgang i antall anmeldelser med 22 prosent. Årsaken til dette er at det har vært en nedgang i antall anmeldelser innenfor lovbruddsgrupper med relativt lav alvorlighetsgrad (som eiendomstyveri), mens det har vært en klar økning innenfor lovbruddsgrupper med relativt høy alvorlighetsgrad (som seksuallovbrudd). Vi understreker imidlertid at beregningen ikke tar hensyn til eventuelle endringer i mørketall mellom de ulike lovbruddsgruppene, og vi kan derfor ikke konkludere med i hvilken grad de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene (for ofre) har endret seg. For eksempel kan økt tilbøyelighet for å anmelde gi en økning i antall anmeldelser uten at det faktisk har skjedd flere hendelser.

Vi mener likevel beregningen er interessant for å illustrere poenget om at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet er sterkt avhengig av sammensetningen av ulike typer lovbrudd og en endring i antall lovbrudd med «høy beregnet kostnad» vil ha større påvirkning på de samlede kostnadene enn en endring i lovbrudd med «lav beregnet kostnad».

Et annet sentralt poeng som det er verdt å trekke fram, er at det er sammenhenger mellom de ulike kriminalitetsformene. For eksempel vil trolig omfanget av økonomisk kriminalitet (herunder hvitvasking) være påvirket av omfanget av rusmiddellovbrudd (herunder innføring og salg av illegale rusmidler). Tiltak som retter seg mot å redusere omfanget av en type lovbrudd kan dermed også bidra til å redusere omfanget av andre lovbruddstyper. Det har imidlertid vært utenfor rammene til dette prosjektet å vurdere i hvilken grad ulike kriminali-

¹¹⁴ Som omtalt i kapittel 3.1 avhenger utviklingen i antall registrerte anmeldelser av flere forhold. På en side kan utviklingen gjenspeile en reell reduksjon i faktisk kriminalitet i samfunnet. Antall anmeldelser påvirkes imidlertid også av for eksempel politiets ressurser og prioriteringer, samt befolkningens tilbøyelighet til å anmelde

¹¹⁵ Unntaket er vold og mishandling, hvor vi beregner kostnadene for drap, vold med synlig skade, vold uten synlig skade og ran, seksuallovbrudd, hvor vi skiller mellom voldtekt og annet seksuallovbrudd.

tetsformer er korrelert med hverandre, og hvilke tiltak som er mest virkningsfulle for å redusere kriminalitetsomfanget. Vi har derfor ikke diskutert dette mer inngående.

Det har ikke vært en del av denne analysen å vurdere ulike kriminalitetsforebyggende tiltaks virkning på kriminalitetsnivået, og vi kan dermed ikke vurdere hvilke tiltak som bør prioriteres ut fra tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Dette vil kreve en egen analyse av virkninger av ulike tiltak opp mot hvor stor ressurskostnad disse tiltakene har.

Kostnader som påløper som følge av at et lovbrudd er begått, vil med motsatt fortegn være besparelsen som kan forventes hvis kriminaliteten reduseres. Kostnadsberegningene i denne analysen kan dermed brukes til å vurdere hvor store de samfunnsøkonomiske besparelsene er *dersom* nye tiltak bidrar til å redusere antall lovbrudd, samt hvordan kostnadsbesparelsene varierer mellom lovbruddsgrupper.

6 Referanser

- Arbeidstilsynet. (2020). *Ulykker i bygg og anlegg - Rapport 2020*. Kompass - Tema nr. 2 2020.
- Bakke, J. (2011). *Kriminalitetens kostnader*. Oslo: Politihøgskolen.
- Barton, D., Stange, E., Blumenrath, S., & Traaholt, N. (2015). *Economic valuation of ecosystem services for policy. A pilot study on green infrastructure in Oslo*. NINA-rapport 1114.
- Brå. (2017). *Kostnader för brott. En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 2017: 8.
- Brå. (2021). *Nationella trygghetsundersökningen 2021. Om utsatthet, otrygghet og förtroende*. Brottsförebyggande rådet.
- Currie, J. M. (1995). *Welfare and the Well-Being of Children*. Hardwood Academic Publishers.
- Departementene. (2009). *Regjeringens strategi for forebygging. Fellesskap - trygghet - utjevning*.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- DNB. (2020). *Annual Fraud Report 2019*.
- Ehrlich, I. (1996). Crime, Punishment, and the Market for Offenses. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 10, Number 1, 43-67.
- Eikeland, O. J., Manger, T., & Asbjørnsen, A. (2016). *Norske innsette: Utdanning, arbeid, ønske og planer*. Fylkesmannen i Hordaland, Rapport nr 2/16.
- Ellingsen, D. (2010). *Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet - 2008-undersøkelsen*. SSB-rapport 49/2010.
- Epinion. (2019). *Nasjonal reisevaneundersøkelse 2018. Hovedrapport*. Statens vegvesen.
- Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus, O. H., & Strøm, B. (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. Trondheim: Rapport nr. 03/10, Senter for økonomisk forskning AS.
- FHI. (2021). *Narkotikabruk i Norge*. Hentet fra Folkehelseinstituttet: <https://www.fhi.no/nettpub/narkotikainorge/bruk-av-narkotika/narkotikabruk-i-norge/>
- Finans Norge. (2017). *Finansnæringens arbeid mot økonomisk kriminalitet*.
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020-2021))*.
- Finanstilsynet. (2021). *Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) 2020*. Finanstilsynet.
- Frey, B. S., & Torgler, B. (2007). Tax morale and conditional cooperation. *Journal of comparative economics* 35, 136-159.
- Furuhaugen, H., Jamt, R., Nilsson, G., Vindenes, V., & Gjerde, H. (2018). *Bruk av alkohol, andre rusmidler og trafikkfarlige legemidler blant motorvognførere i normal veitrafikk på Østlandet i 2016-17*. Oslo universitetssykehus.
- Gottschalk, P., & Gunnesdal, L. (2017). *Toppen av isfjellet. Omfanget av hvitsnippkriminalitet i*

- Norge. Manifest tankesmie rapport nr. 1/2017.
- Heeks, M., Reed, S., Tafsiri, M., & Prince, S. (2018). *The economic and social costs of crime*. Home Office, Research Report 99.
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J., De Neve, J.-E., Aknin, L., & Wang, S. (2021). *World Happiness Report*.
- Helsedirektoratet. (2015). *Samfunnskostnader ved sykdom og ulykker 2015*. Rapport IS-2839.
- Helsedirektoratet. (2018). *Helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser. Veileder*. Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2020). *Personskadedata 2019 - Norsk Pasientregister*. Rapport IS-2929.
- Hem, K.-G., Dahl, Ø., Rohde, T., & Øren, A. (2016). *Kostnader ved arbeidsrelaterte sykdommer og skader*. SINTEF-rapport A27430.
- INTERPOL, RHIPTO & GI. (2018). *World Atlas of Illicit Flows*. INTERPOL, RHIPTO, The Global Initiative against transnational organised crime.
- Jakobsson, S., & Pedersen, B. (2020). *Naturindeksens bilde av utviklingen av biologisk mangfold*. NINA rapport 1886.
- Johansen, N. B. (2020). *Hva er kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *For budsjettåret 2020 (Prop nr. 1 S (2019-2020))*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Frihet fra vold. Regjeringens handlingsplan for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner 2021-2024*.
- Justis- og politidepartementet. (1991). *Om bekjempelse av kriminalitet (St.meld nr. 23 (1991-1992))*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/>.
- Justis- og politidepartementet. (2005). *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*.
- Justisministeriets Forskningskontor. (2020). *Udsathed for vold og andre former for kriminalitet*.
- Kantar. (2019). *Politiets innbyggerundersøkelse 2019*. Kantar.
- KDI. (2021). *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgen.
- Klima- og miljødepartementet. (2020). *Miljøkriminalitet (Meld. St. 19 (2019-2020))*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/>.
- Laursen, J., Mjåland, K., & Crewe, B. (2020). 'It's Like a Sentence Before the Sentence'—Exploring the Pains and Possibilities of Waiting for Imprisonment. *The British Journal of Criminology*, Volume 60, Issue 2, 363-381.
- Lov om straff (straffeloven). (2020, 07 01). Hentet 09 22, 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>
- Lovdata. (2020, 07 01). *Lov om straff (straffeloven)*. Hentet 09 22, 2020 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

- Magnussen, K., Lindhjem, H., Pedersen, S., & Dervo, B. (2014). *Samfunnsøkonomiske kostnader ved fremmede arter i Norge: Metodeutvikling og noen foreløpige tall*. Vista Analyse AS rapport 2014/52.
- McCollister, K. E., French, M. T., & Fang, H. (2010). The cost of crime to society: New crime-specific estimates for policy and program evaluation. *Drug and Alcohol Dependence* 108, 98-109.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* IMF Working paper, WP/18/17.
- Menon. (2018). *Verdien av økosystemtjenester fra våtmark*. Menon-rapport 42/2018.
- Menon. (2021). *Utfordringer ved sykemeldte pårørende i Norge*. Menon-rapport nr. 72/2021.
- Nadim, M., & Fladmoe, A. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 1: Forskning på art og omfang*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2016: 14.
- NorSIS. (2021). *Ny undersøkelse: Over 100 000 nordmenn har opplevd ID-tyveri de siste to årene*. Hentet fra Norsk senter for informasjonssikring: <https://norsis.no/ny-undersokelse-over-100-000-nordmenn-har-opplevd-id-tyveri-de-siste-to-arene/>
- NOU 2008: 4. (2008). *Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt krever handling*. Hentet fra www.regjeringen.no.
- NOU 2009: 15. (2009). *Skjult informasjon - åpen kontroll*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- NOU 2017: 5. (2017). *En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NSR. (2020). *Mørketallsundersøkelsen 2020*. Næringslivets sikkerhetsråd.
- NSR, N. s. (2019). *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO)*. Opinion AS.
- OECD. (2011). *How's Life?: Measuring well-being*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Revenue Statistics 2020. Tax revenue trends in the OECD*.
- Opinion. (2020). *Undersøkelse om svart arbeid*.
- Oslo Economics. (2020). *Konsekvenser av økt bruk av illegale rusmidler i befolkning*. Rapport 71-2020.
- Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*.
- Oslo politidistrikt. (2020). *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet i 2020*.
- Politiet. (2018). *Kriminalitet i og mot næringslivet - Trender og trusler*. Sør-Øst politidistrikt.
- Politiet. (2019). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*. Politidirektoratet.
- Politiet. (2020). *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*.
- Politiet. (2020). *Nasjonal drapsoversikt 2019*.
- Politiet. (2021). *Hvor mange oppholder seg ulovlig i Norge?* Hentet fra [Politiet.no: https://www.politiet.no/om/organisasjonen/](https://www.politiet.no/om/organisasjonen/)

sarorganene/politiets-
utlendingsenhet/hvor-mange-oppholder-
seg-ulovlig-i-norge/

<https://kriminalitetsforebygging.no/hva-er-kriminalitetsforebygging/>

Proba. (2013). *Trygdesvindel i Norge*.

Skarðhamar, T. (2005). *Lovbruddskarrierer og levekår. En analyse av fødselskullet 1977*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2005/9.

Psykologforeningen. (2019). *Takstrundskrivet 2019*. Norsk psykologforening.

Skatteetaten. (2020). *Skatteetatens bedriftsundersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko*. Skatteetaten.

Rasmussen, I., Strøm, S., Sverdrup, S., & Vennemo, H. (2012). *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Vista analyse rapport 2012/41.

Skatteverket. (2008). *Skattefelskarta för Sverige*. Skatteverket rapport 2008: 1.

Rasmussen, I., Vennemo, H., Sverdrup, S., & Haavardsholm, O. (2016). *Evaluering av soning med fotlenke*. Vista Analyse, Rapport 2016/02.

Skatteverket. (2021). *Tax gap report 2020*.

Revoll, M. K. (2016, juni 15). Innsatt og utsatt. SSB, *Samfunnsspeilet 2/2016*, ss. 3-6.

SSB. (2002). *Straffesakskjeden, lovbrudd - fra anmeldelse til dom*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/lovbrudd-fra-anmeldelse-til-dom>

Riksadvokaten. (2021). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*. Rundskriv nr. 1/2021.

SSB. (

Runhovde, S., & Skjevraak, P. E. (2018). *Kriminalitetsforebygging på norsk. En kunnskapsoversikt*. Politihøgskolen, PHS Forskning 2018:3.

Straffegjennomføringsloven. (2021). *Lov om gjennomføring av straff mv. (LOV-2021-06-11-71)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2001-05-18-21>.

S, P. 1. (2020-2021). *Proposisjon til Stortinget. Utgiftsartikler 61, 400-491*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Straffeloven. (2021). *Lov om straff (LOV-2021-06-18-128)*. Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>.

Schneider, F., & Enste, D. (2002). *Hiding in the Shadows. The Growth of The Underground Economy*. International Monetary Fund.

Straffeprosessloven. (2021). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker (LOV-2021-06-18-128)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1981-05-22-25>.

Sekretariatet for konfliktrådene. (2017, november 3). *Kriminalitetsforebygging.no*. Hentet fra Hva er kriminalitetsforebygging?:

Thoresen, S., & Hjemdal, O. (2014). *Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et*

livsløpsperspektiv. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 1/2014.

Thorsen, L., Lid, S., & Stene, R. (2009). *Kriminalitet og rettsvesen 2009*. Statistisk sentralbyrå.

Trygg Trafikk. (2016). *Ny undersøkelse: Nordmenn kjører for fort*. Hentet fra NTB: <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/ny-undersokelse-nordmenn-kjorer-for-fort?publisherId=4757226&releasId=13333099>

Trygghetsundersøkelsen.no. (2021). *Om undersøkelsen*. Hentet fra Nasjonal trygghetsundersøkelse: <https://trygghetsundersokelsen.no/om-undersokelsen.html>

Utrykningspolitiet. (2009). *Hvem fortjener politiets oppmerksomhet? En studie av dødsulykkene i trafikken i 2004 og 2005*.

Walby, S., Bell, P., Bowstead, J., Feder, G., Fraser, A., Herbert, A., . . . Verrall, R. (2020). *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU*. Luxembourg: EU-kommisjonen.

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level*. London: Penguin Books.

Wollebæk, D., Sætrang, S., & Fladmoe, A. (2015). *Betingelser for frivillig innsats - motivasjon og konteksts*.

Vedlegg 1 Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget

Formål

Forskningsprosjektet skal kartlegge samfunnsøkonomiske konsekvenser av kriminalitet, og anslå hva som er sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminalitetsutviklingen, enten i form av redusert eller økt kriminalitet.

Formålet med forskningsoppdraget er å få et bedre kunnskapsgrunnlag om de sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet, og dermed få et bedre grunnlag for politikkutvikling. Som Bakke (2011) formulerer det er formålet med å avklare hva kriminaliteten koster, å lage et grunnlag for å finne ut hvor mye kriminalitet det er fornuftig å bekjempe, og for hvilke deler av kriminaliteten det lønner seg å prioritere.

Samtidig er det mange konsekvenser av kriminalitet som ikke lar seg enkelt måle og observere, men som likevel bør ligge til grunn for drøftinger av tiltak i kriminalpolitikken. Funnene i den samfunnsøkonomiske analysen skal avslutningsvis drøftes i sammenheng med ulike konsekvenser av kriminalitet som ikke enkelt lar seg måle eller observere.

Krav til forskningsprosjektet

Analysen skal bygge på vanlige metoder for samfunnsøkonomiske analyser, men disse må tilpasses kriminalitetsområdet. Løsningsforslaget bør derfor først redegjøre for relevant tidligere forskning på temaet, og vurdere eventuelt sammenlignbarheten med norsk kontekst for internasjonale studier.

Forskningsoppdraget skal kartlegge de samfunnsøkonomiske konsekvensene av kriminalitet. De økonomiske kostnadene av kriminalitet kan deles

inn i to ulike typer, henholdsvis direkte og indirekte kostnader.

De direkte kostnadene av kriminalitet omfatter institusjonelle kostnader knyttet til bekjempelse av kriminalitet. Det gjelder spesielt direkte budsjettkostnader for etatene i straffesakskjeden (politiet, påtalemyndigheten, domstoler og kriminalomsorgen), men også kostnader for det som kan kalles for trygghets- og sikkerhetsindustrien (vaktelskaper og tilsvarende) og eventuelt andre relevante institusjonelle kostnader. I tillegg må løsningsforslaget drøfte i hvilken grad det er mulig å inkludere direkte budsjettkostnader for etater og sektorer som mer indirekte forebygger kriminalitet, spesielt barnevernet.

Det er større usikkerhet knyttet til de indirekte kostnadene av kriminalitet. Løsningsforslaget må drøfte hvordan ulike indirekte kostnader for lovbrutere, ofre og samfunnet kan anslås på en systematisk måte. For lovbrutere er det dokumenterte sammenhenger mellom kriminalitet og ulike livsløpsutfall, slik som inntekt og arbeidsmarkedstilknnytning, bruk av offentlige trygde- og stønadsordninger og ulike helse-tjenester. For personofre er det også dokumenterte sammenhenger mellom å bli utsatt for kriminalitet og tilsvarende livsløpsutfall. I tillegg må løsningsforslaget drøfte i hvilken grad tilgjengelige anslag på økonomisk tap, redusert helsetilstand, tap av liv og tilsvarende utfall kan inngå i analysen av indirekte kostnader for ofre¹¹⁶. For samfunnet som helhet vil det også være kostnader blant annet knyttet til lovstridig omfordeling av verdier fra en rettmessig eier til lovbrutere og skjult verdiskaping i den svarte økonomien¹¹⁷. Løsningsforslaget må drøfte i hvilken

¹¹⁶ For eksempel drøfter NOU 2012: 16 *Samfunnsøkonomiske analyser* ulike metoder for å anslå den økonomiske verdien av et liv, for eksempel analyser av betalingsvillighet for å unngå tap av liv, utregninger av tapte leveår og utregninger av kvalitetsjusterte leveår.

¹¹⁷ For eksempel anslår Samfunnsøkonomisk Analyse AS i rapporten *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidskriminalitet* omfanget av skjult verdiskaping som andel av BNP.

grad tilgjengelige anslag for slike indirekte kostnader for samfunnet kan inngå i analysen.

En viktig usikkerhetskilde for de indirekte kostnadene er mørketallene for kriminalitet. Anmeldte lovbrudd er bare en del av den reelle kriminaliteten i samfunnet. Løsningsforslaget må derfor drøfte i hvilken grad anslag på mørketall kan benyttes i kartleggingen av samfunnsøkonomiske konsekvenser, for eksempel tilgjengelige befolkningsundersøkelser av utsatthet for lovbrudd. Det legges ikke opp til at forskningsoppdraget selv skal samle inn data om mørketall, men løsningsforslaget må drøfte i hvilken grad eksisterende datakilder kan benyttes for å anslå kostnadene av både anmeldte og ikke-anmeldte lovbrudd.

Videre skal forskningsoppdraget anslå hva som er sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i kriminaliteten, enten i form av redusert eller økt kriminalitet. Løsningsforslaget må drøfte i hvilken grad sammenhenger mellom kriminalitet og direkte og indirekte kostnader er uttrykk for kausale sammenhenger, og dermed i hvilken grad relevant forskning gir grunn til å forvente positive samfunnsøkonomiske konsekvenser av redusert kriminalitet og hvor store de sannsynlige samfunnsøkonomiske innsparingene er for samfunnet som helhet. Det legges ikke opp til at forskningsoppdraget skal kartlegge hvilke konkrete tiltak som faktisk fører til redusert kriminalitet, men oppdraget skal anslå hva som er de sannsynlige samfunnsøkonomiske konsekvensene av redusert eller økt kriminalitet.

Det er grunn til å anta at de samfunnsøkonomiske konsekvensene varierer tydelig mellom ulike lov-

bruddstyper, og at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av redusert kriminalitet dermed avhenger av hvilke lovbruddstyper som blir redusert. Samtidig er det krevende å knytte både direkte og indirekte kostnader av kriminalitet til konkrete lovbruddstyper. Løsningsforslaget må derfor drøfte i hvilken grad det er mulig å anslå hva som er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgte hovedgrupper av lovbrudd, slik som for eksempel vinningslovbrudd, voldslovbrudd og seksuelle overgrep¹¹⁸. Prosjektet kan for eksempel ta utgangspunkt i SSBs kategorisering av anmeldte lovbrudd, og vurdere hva som er mulig å kartlegge innenfor disse lovbruddstypene.

Kriminalitet har også mange konsekvenser som ikke lar seg enkelt måle eller observere. Analysen av samfunnsøkonomiske konsekvenser bør derfor avsluttes med en oppsummerende drøfting som setter funnene i sammenheng med ulike konsekvenser av kriminalitet som ikke lar seg enkelt måle eller observere. For eksempel er en konsekvens av økt kriminalitet en økt utrygghetsfølelse i samfunnet, som vanskelig lar seg fange i en samfunnsøkonomisk analyse. Tilsvarende er det krevende å tallfeste verdien av et menneskeliv, og anslagene på samfunnsøkonomiske konsekvenser av redusert helsetilstand og tap av liv bør drøftes i lys av denne betydelige usikkerheten.

Det er en forutsetning at utvalget av variabler drøftes i lys av det eksisterende kunnskapsgrunnlaget og tidligere forskning på feltet. For å besvare oppdraget er det nødvendig å koble registerdata fra ulike datakilder, som sannsynligvis vil være personidentifiserende. Oppdragstaker skal i løsningsforslaget drøfte og foreslå et konkret opplegg for å koble sammen relevante registerdata, og herunder

¹¹⁸ Politidirektoratets kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet gir et anslag på forventet økning og reduksjon i ressursbruk for enkelte av lovbruddstypene.

hvordan oppdraget skal ivareta personvern hensyn. Løsningsforslaget skal inneholde en fremdriftsplan, som inkluderer tid avsatt til nødvendige prosesser som melding av forskningsprosjektet, innhenting av konsesjon o.l. Oppdragstaker skal også drøfte aktuelle risikoreduserende tiltak knyttet til eventuelle utfordringer ved innhenting og kobling av data for å levere i tråd med fremdriftsplanen

Relevante bakgrunnsdokumenter

I St. meld. Nr. 23 (1991-92) Om bekjempelse av kriminalitet ble det lagt et grunnlag for kriminalitetens kostnader. I meldingen drøftes kriminalitetens økonomiske virkninger for samfunnet, og det blir gjort et forsøk på å tallmessig estimere total kostnader ved kriminalitet. Det settes store forbehold og usikkerhet ved utregningen, men det oppgis at samlet kostet kriminaliteten 38 milliarder kroner i 1991.

Justis- og politidepartementet ga ut en rapport i 2005 Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader. Her problematiseres metodebruken som ble brukt i 1991, men meldingens betraktninger om kriminalitetens kostnader blir ansett som likevel å være relevante som dokumentasjon på sektorens størrelse.

Bakke gjorde i 2011 en undersøkelse om tyverikriminalitetens kostnader og gjorde et anslag over kriminalitetens kostnader. Han kommer frem til at kriminaliteten i samfunnet koster hver nordmann over 16 år i gjennomsnitt 21-22 000 kroner pr år.

Det har blitt gjennomført flere relevante samfunnsøkonomiske analyser hvor primært ulike temaer eller kriminalitetsområder er dekket, og som ikke er en samlet vurdering av økonomiske konsekvenser.

Eksempler på dette er Vista analyses sin samfunnsøkonomiske analyse av ungdoms utenforskap, samt deres rapport fra 2014 Nettverk etter soning: Hva kan samfunnet tjene på bedre ettervern? Og Samfunnsøkonomisk analyse AS sin rapport fra 2017 Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet.

SSB har mye tilgjengelig kriminalitetsstatistikk om anmeldelser, siktelser og straffereaksjoner. Dette er imidlertid den registrerte kriminaliteten, og viser dermed ikke det fulle bildet av kriminaliteten i Norge. For å få et mer dekkende bilde av kriminalitetsutviklingen i Norge vil det være sentralt å se til utvalgsundersøkelser hvor befolkningen blir spurt om utsatthet. Levekårsundersøkelsen til SSB har hvert tredje år inkludert temaer om utsatthet og uro for lovbrudd. Politiets innbyggerundersøkelse, som Politidirektoratet er ansvarlig for, er en årlig undersøkelse som inneholder spørsmål om opplevelse av trygghet og bekymring for kriminalitet, samt opplevd kriminalitet.

Justis- og beredskapsdepartementet har også utlyst et oppdrag om en nasjonal trygghetsundersøkelse i befolkningen i 2021, hvor et representativt utvalg av befolkningen skal spørres om utsatthet for ulike former for kriminalitet, samt konsekvenser av den herunder økonomiske tap av ulike lovbrudd. Disse undersøkelsene kan danne grunnlag for et mer reelt bilde av kriminaliteten, samt mørketall, og kan inngå som et grunnlag for det foreliggende oppdraget om samfunnsøkonomiske konsekvenser. Justis- og beredskapsdepartementet kan legge til rette for kontakt med oppdragstaker for prosjektet.

Vedlegg 2 Kapitler i straffelovens annen del

Straffelovens annen del. De straffbare handlingene

Kapittel	Eksempler på forbudte handlinger	Standard for lovbruddstyper
Kapittel 16. Folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (§§ 101-110)	Straffebudene som gjelder allmennmenneskelige verdier, som bl.a. nedfelt i FNs Menneskerettserklæring	4 Vold og mishandling
Kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser (§§ 111-129)	Statskupp og angrep på viktige institusjoner, landssvik, spionasje og ulovlig militær virksomhet	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 18. Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger (§§ 131-146)	Terrorhandlinger, terrortrusler, terrorfinansiering, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger og kapring	4 Vold og mishandling
Kapittel 19. Vern av offentlig myndighet og tilliten til den (§§ 151-176)	Stemmekjøp, uberettiget valgdeltakelse, vold mv. mot offentlig tjenesteperson og tortur	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 20. Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet (§§ 181-198)	Ordensforstyrrelser, hatefulle ytringer, diskriminering, ulovlig befatning med våpen og likskjending	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 21. Vern av informasjon og informasjonsutveksling (§§ 201-211)	Identitetskrenkelser, datainnbrudd, inngrep i retten til kommunikasjon, forretningshemmeligheter og taushetsplikt	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 22. Uriktig forklaring og anklage (§§ 221-226)	Beskyttelse av «rettslige forhold»	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 23. Vern av folkehelsen og det ytre miljø (§§ 231-242)	Narkotikaovertrødelse, overtrødelse av alkoholloven, smitte av alvorlige sykdommer og miljø- og kulturminnekriminalitet	6 Rusmiddellovbrudd 7 Ordens- og integritetskrenkelse 9 Annet lovbrudd
Kapittel 24. Vern av den personlige frihet og fred (§§ 251-270)	Tvangsekteskap, frihetsberøvelse, menneskehandel, slaver, omsorgssvikt, trusler og personforfølgelse	4 Vold og mishandling
Kapittel 25. Voldslovbrudd mv. (§§ 271-288)	Kroppskrenkelse, kroppsskade, drap, medvirkning til selvmord, mishandling og hensettelse i hjelpeløs tilstand	4 Vold og mishandling
Kapittel 26. Seksuallovbrudd (§§ 291-320)	Voldtekt, seksuell omgang med mindreårige, deling av bilder av barn med seksuelt innhold, sexkjøp og ulovlig pornografi	5 Seksuallovbrudd
Kapittel 27. Vinningslovbrudd og liknende krenkelser av eiendomsretten (§§ 321-346)	Tyveri, underslag, ran, utpressing, heleri, hvitvasking og biltyveri	1 Eiendomstyveri 2 Annet vinningslovbrudd 4 Vold og mishandling
Kapittel 28. Skadeverk og fremkalling av fare for allmennheten (§§ 351-358)	Skadeverk, forledelse til formuestap, forårsake brann, oversvømmelse, ulykker som lett kan medføre tap av menneskeliv	2 Annet vinningslovbrudd 3 Eiendomsskade
Kapittel 29. Vern av tilliten til penger og visse dokumenter (§§ 361-370)	Dokumentfalsk, bruk av falske identifikasjonspapirer, pengefalskneri mv.	7 Ordens- og integritetskrenkelse
Kapittel 30. Bedrageri, skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet (§§ 371-394)	Bedrageri og skattesvik, villedende og uriktig selskapsinformasjon, korrupsjon, økonomisk utroskap mv.	2 Annet vinningslovbrudd
Kapittel 31. Kreditorvern (§§ 401-410)	Uforsvarlige økonomiske disposisjoner, kreditorbegunstigelse, formuesforringelse mv.	2 Annet vinningslovbrudd

Kilder: Lovdata og Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3 Forutsetninger for beregning av mørketall

Kriminalitetsstatistikken gir informasjon om de lovbruddene som er registrert hos politiet. Av ulike årsaker kan det være mange lovbrudd som aldri registreres av politiet, for eksempel hvis de fornærmede ikke anmelder eller at lovbruddene ikke avdekkes. Videre kan det tenkes at mørketallene varierer, avhengig av kriminalitetens karakter og modus.

Det finnes ingen kilder som kan gi helhetlig og nøyaktig informasjon om det faktiske omfanget av kriminalitet i samfunnet. For å gjøre beregninger av den samlede samfunnsøkonomiske kostnaden av lovbruddene, har vi ut fra den tilgjengelige informasjonen laget anslag på omfanget av mørketall. Anslagene vi legger til grunn i den videre analysen er gjengitt i kapittel 3.4.

De viktigste kildene til informasjon om omfanget av mørketall har vært Levekårsundersøkelsen (LKU) som gjennomføres av SSB og politiets innbyggerundersøkelser. Både LKU og politiets innbyggerundersøkelse er rettet mot personer, og fanger derfor ikke opp virksomheter som ofre for kriminalitet. Der det har vært mulig har vi brukt andre kilder om virksomheters utsatthet for kriminalitet, for eksempel Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO) og Mørketallsundersøkelsen.

Under gjennomgåås informasjon om utsatthet og selvrapportert anmeldelsestilbøyelighet for de ni lovbruddsgruppene i kriminalitetsstatistikken fra relevante norske og internasjonale kilder.

Eiendomstyveri

LKU kartlegger både utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet blant befolkningen utsatt for tyverier. Den siste tilgjengelige årgangen er for 2018.

I undersøkelsen oppga samlet sett 4 prosent av befolkningen å ha vært utsatt for tyveri de siste 12 månedene. Utsattheten tilsier et omfang på om lag 213 000 eiendomstyverier i 2019. Sammenlignet

med de om lag 95 000 registrerte anmeldelsene samme år, tilsier dette en multiplikator på om lag 2,2.

LKU spør også respondentene om tyveriet ble anmeldt til politiet. 57 prosent av de som var utsatt oppga at tyveriet ble anmeldt. Anmeldelsestilbøyeligheten tilsier en multiplikator på 1,8. Multiplikatoren basert på anmeldelsestilbøyeligheten tilsier et omfang på om lag 167 000 tyverier.

I politiets innbyggerundersøkelse for 2019 oppgir 4 prosent å ha vært utsatt for «lommetyveri eller annet tyveri på offentlig sted», 58 prosent av de utsatte hadde anmeldt tilfellet. Både utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet er i tråd med funn fra LKU.

Vi legger til grunn et punktestimat på 2,0 eiendomstyverier per registrerte anmeldelse, med et usikkerhetsintervall mellom 1,8 og 2,3.

I kriminalitetsstatistikken utgjorde foretak om lag én av fire fornærmede i eiendomstyverianmeldelser i 2019. Hverken LKU eller politiets innbyggerundersøkelse omfatter virksomheters utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet. Det kan tenkes at virksomheter er både mer utsatt og har lavere tilbøyelighet til å anmelde. I mangel på informasjon om virksomhetenes offererfaringer legger vi til grunn informasjonen fra befolkningsundersøkelsene.

Annet vinningslovbrudd

I lovbruddsgruppen annet vinningslovbrudd utgjør bedragerier om lag 70 prosent av de nesten 29 000 registrerte anmeldelsene. De øvrige anmeldelsene er knyttet til andre former for økonomisk kriminalitet, som heleri og hvitvasking, underslag, korrupsjon mv.

Befolkningens og næringslivets utsatthet for svindel og bedragerier kartlegges i flere undersøkelser. Politiets innbyggerundersøkelse for 2019 fant at 5 og 4 prosent av befolkningen hadde vært utsatt for

henholdsvis svindel eller bedrageri på internett eller annen svindel, bedrageri eller økonomisk kriminalitet. Til sammen tilsvarer det om lag 480 000 tilfeller av bedrageri.

I Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen (NSR, 2019) svarer 10 prosent av virksomhetene at de har vært utsatt for lovbrudd som ikke ble anmeldt. Med rundt 580 000 virksomheter tilsvarer det om lag 58 000 som er utsatt, men ikke har anmeldt lovbruddet. 14 prosent, eller rundt 8 000, av de ikke-anmeldte lovbruddene var økonomisk kriminalitet. I undersøkelsen omfattet kategorien en noe bredere definisjon av økonomisk kriminalitet enn bedrageri, for eksempel korrupsjon.

Samlet sett indikerer de to undersøkelsene at befolkningen og næringslivet var utsatt for til sammen rundt 488 000 tilfeller av bedragerier i 2019. Sammenlignet med 21 000 registrerte anmeldelser tilsier det en multiplikator på rundt 23,2.

Banker, kredittinstitusjoner, e-pengeforetak og betalingsforetak i Norge er pålagt å levere svindelstatistikk til Finanstilsynet (Finanstilsynet, 2021). Rapporteringen måler antall og verdi av svindeltransaksjoner avdekket. På grunn av endret rapporteringssystem med virkning andre halvår i 2019 er ikke tallene fra første og andre halvår sammenlignbare, vi bruker derfor 2020 som en tilnærming.

I svindelrapporteringen skilles det mellom tap knyttet til misbruk av betalingskort, knyttet til kontooverføringer, svindel gjennom sosial manipulering og svindel der svindler utsteder betalingen. Totalt ble det rapportert 208 000 svindeltransaksjoner med betalingskort. Finanstilsynet påpeker at tall for svindel gjennom sosial manipulering er særlig usikre, fordi betaleren selv bærer tapet og mange svindler av denne typen derfor ikke blir meldt til banken.

DNB behandlet 4 042 bedragerisaker i 2019 (DNB, 2020). Til sammen ble 89 saker meldt til politiet, som utgjør om lag 2,2 prosent av sakene. DNB prioriterer å anmelde de grove tilfellene, som blant annet omfatter massebedragerier. I situasjoner med kapasitetsutfordringer prioriterer banken å stoppe transaksjoner framfor å anmelde sakene til politiet. Den lave andelen anmeldte saker indikerer i utgangspunktet en enda høyere multiplikator enn omtalt tidligere. Samtidig kan det være at de utsatte kundene har anmeldt saken til politiet selv.

Vi legger til grunn et punktestimat for multiplikatoren på 23,2 for bedragerier, med et usikkerhetsintervall fra 3,8 til 45,4. Til sammenligning har Heeks mfl. (2018) beregnet en multiplikator på 53,6.

Når det gjelder lovbruddene knyttet til andre former for vinningskriminalitet er omfanget av mørketall betydelig mer usikkert, og vi anslår ikke en multiplikator. For flere av disse kriminalitetstypene er det i liten grad konkrete fornærmede, samtidig som kriminaliteten er vanskelig både å avdekke og straffefølge (NOU 2017: 5). Vi redegjør likevel kort for undersøkelser som finnes om utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet fra virksomhetsundersøkelser. Vår vurdering er likevel at å beregne mørketall basert på funnene i liten grad gjenspeiler det reelle omfanget, blant annet fordi insentivene for å anmelde antas å være svake.

I en SSB-undersøkelse om virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet i 2008, ble virksomheter spurt om de hadde anmeldt lovbrudd knyttet til økonomisk utroskap, underslag, forbrytelser i gjeldsforhold, regnskapsovertredelser, pris- og anbudssamarbeid og andre former for økonomisk kriminalitet (Ellingsen, 2010). Samlet sett tyder undersøkelsen på en anmeldelsestilbøyelighet rundt 35 prosent i de avdekkede tilfellene, som indikerer en multiplikator på 2,9. Her er det likevel grunn til å tro at en stor

del av kriminaliteten ikke fanges opp i denne multiplikatoren, fordi den ikke er avdekket av hverken politi eller andre med insentiver til å anmelde.

Eiendomsskade

Ifølge LKU var 1,8 prosent av befolkningen utsatt for skadeverk i 2018. Som andel av befolkningen tilsvarer det nærmere 96 000 tilfeller av skadeverk. Sammenlignet med i underkant av 18 000 registrerte anmeldelser indikerer det en multiplikator på 5,4, gitt at andelen utsatte var lik i 2018 og 2019.

45 prosent av de som var utsatt svarte på spørsmål at skadeverket ble anmeldt. En anmeldelsestilbøyelighet på 45 prosent tilsvarer en multiplikator på 2,2.

Til sammenligning legger Heeks mfl. (2018) til grunn en multiplikator på rundt 1,9 i England og Wales.

Vi legger til grunn et punkttestimat for multiplikatoren på 2,8 for eiendomsskade, med et usikkerhetsintervall mellom 2,2 og 3,3.

Vold og mishandling

Både LKU og politiets innbyggerundersøkelse kartlegger befolkningens utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet knyttet til vold og trusler. I de senere analysene av konsekvensene av kriminalitet er det hensiktsmessig å skille mellom ulike lovbruddstyper innenfor gruppen av vold og mishandling. Vi redegjør for vurderinger om omfang og multiplikatorer for alle de relevante lovbruddstypene under.

LKU finner at 4,7 prosent av befolkningen var utsatt for vold eller trusler om vold i 2018. Som andel av befolkning tilsier det mørketall på om lag 212 000 tilfeller av vold og trusler. Den beregnede multiplikatoren blir da 6,6. Til sammenligning svarer om lag 14 prosent av de utsatte at lovbruddet ble anmeldt, som implisitt betyr en multiplikator på 6,7.

Politiets innbyggerundersøkelse for 2019 fant at 6 prosent av befolkningen hadde vært utsatt for vold

eller trusler om vold det siste året. Som andel av befolkningen tilsier det om lag 320 000 tilfeller vold og trusler, og en beregnet multiplikator på 8,4. I innbyggerundersøkelsen rapporteres det imidlertid en betydelig høyere anmeldelsestilbøyelighet med 42 prosent, som indikerer en multiplikator på 2,4.

I kriminalitetsstatistikken omfatter vold og mishandling både voldslovbrudd, trusler om vold, ran og andre former for tvang eller hensynsløs atferd. Lovbruddene kan ha ulike konsekvenser for de utsatte. LKU måler utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet for henholdsvis vold og trusler om vold.

Totalt finner LKU at 2,2 prosent av befolkningen har vært utsatt for vold. 14 prosent av de voldsutsatte svarer at lovbruddet ble anmeldt. Dette tilsier et totalt antall tilfeller på 117 000 voldshendelser, og en beregnet multiplikator på 5,7.

Blant de voldsutsatte skiller LKU mellom personer som har vært utsatt for vold som førte til synlige merker eller kroppsskade, og vold som ikke medførte disse konsekvensene. 1,3 prosent var utsatt for vold med synlig skade, mens 1,4 prosent hadde vært utsatt for vold uten synlig skade. Når summen av de to undergruppene er høyere enn 2,2, fanger undersøkelsen opp at enkelte respondenter har vært utsatt for begge undergruppene.

Bruker vi andelen av befolkningen som har vært utsatt for vold med og uten skade, øker det samlede antall beregnede tilfeller av vold til 144 000 i 2019. Dette impliserer en multiplikator på 7,0, som er på nivå med multiplikatoren beregnet med utgangspunkt i anmeldelsestilbøyelighet.

I LKU var 3,2 prosent av befolkningen utsatt for trusler om vold i 2018. Beregnet med befolkningen i 2019 tilsier det om lag 171 000 tilfeller. Sammenlignet med rundt 9 000 registrerte anmeldelser, tilsvarer det en multiplikator på 18,8. Respondentenes

selvrapporterte anmeldelsestilbøyelighet var på 16 prosent, som indikerer en multiplikator på 6,3. I den videre analysen legger vi til grunn en multiplikator på 12,5 per registrerte anmeldelse av trusler.

Drap inngår som en lovbruddstype under vold og mishandling. I analysen legger vi til grunn at det ikke er noen underrapportering på antall drap i Norge. Nasjonal drapsoversikt viser at det var 28 drapsofre i 2019 (Politiet, 2020). Det kan likevel tenkes at det skjer drap, men der en drapshandling ikke avdekkes. Vi har ikke grunnlag for å anslå et eventuelt omfang av dette.

Politiets innbyggerundersøkelse kartlegger utsatthet og anmeldelsestilbøyelighet for ran, som også er en lovbruddstype under vold og mishandling i kriminalitetsstatistikken. I 2019 finner undersøkelsen at 1 prosent av befolkningen var utsatt for ran, som indikerer et omfang på rundt 53 000 tilfeller. Sammenlignet med rundt 900 registrerte anmeldelser tilsier det en multiplikator på 60,5. I undersøkelsen er imidlertid ran den kriminalitetstypen med klart høyest selvrapportert anmeldelsestilbøyelighet, med 75 prosent. Anmeldelsestilbøyeligheten tilsier dermed en multiplikator på 1,3.

Avstanden mellom de beregnede multiplikatorene for ran er svært store. Til sammenligning er multiplikatoren for ran i Heeks mfl. (2018) anslått til 4,3. Vår vurdering er at en multiplikator på nærmere 60 framstår som urimelig høy. Det kan også tenkes at en del respondenter i undersøkelsen har kategorisert tilfeller som reelt sett omfatter tyverier fra person som ran. I den videre analysen legger vi derfor til grunn en multiplikator på 1,3 for ran. Vi legger videre til grunn at den øvre multiplikatoren i tråd med funn fra Heeks mfl. (2018). Funnene om utsatthet fra politiets innbyggerundersøkelse framstår som urimelig høyt.

En stor del av de øvrige lovbruddene som inngår i gruppen for vold og mishandling omfatter hensynsløs atferd og personforfølgelse. Vi legger til grunn samme multiplikator for disse lovbruddene som for trusler om vold.

For voldslovbrudd legger vi til grunn en samlet multiplikator på 5,5, med usikkerhetsintervall mellom 2,5 og 7,1 tilfeller per registrerte anmeldelse. For ran legger vi til grunn en multiplikator på det nedre anslaget på 1,3 tilfeller, med et øvre usikkerhetsanslag på 4,3 tilfeller per anmeldelse. Videre antar vi at det ikke er underrapportering av drap, og legger derfor til grunn en multiplikator på 1, uten usikkerhetsintervall. For øvrige lovbrudd under vold og mishandling, som særlig omfatter trusler, legger vi til grunn en multiplikator på 8,3, med usikkerhetsintervall mellom 6,3 og 10,4.

Seksuallovbrudd

I politiets innbyggerundersøkelse svarer om lag 0,6 prosent at de har vært utsatt for voldtekt eller andre seksuelle overgrep i løpet av det siste året. Det tilsier et omfang på rundt 31 000 tilfeller, som sammenlignet med anmeldte tilfeller av seksuallovbrudd indikerer en multiplikator på 4,6. Den selvrapporterte anmeldelsestilbøyeligheten er på 43 prosent, hvilket tilsier en multiplikator på 2,3.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomførte i 2014 en representativ intervjuundersøkelse om vold og voldtekt i et livstidsperspektiv. Undersøkelsen fant at om lag tre av ti kvinner og en av ti menn har opplevd minst en form for seksuelt overgrep eller seksuell krenkelse i løpet av livet. Utsatthet i løpet av livet kan imidlertid vanskelig omregnes til utsatthet i 2019. Når det gjelder anmeldelsestilbøyelighet undersøkes denne kun blant respondenter som var utsatt for voldtekt. Samlet sett finner NKVTS at 13,5 prosent hadde anmeldt voldtekt de var utsatt for, som tilsier en multiplikator på 7,4 (Thoresen & Hjemdal, 2014). Bruker

vi denne multiplikatoren på antall anmeldelser i 2019, beregnes det samlede omfanget til om lag 16 300 tilfeller i 2019. I 2008 anslo til sammenligning Voldtektsutvalget at mellom 8 000 og 16 000 personer opplever voldtekt eller voldtektsforsøk hvert år (NOU 2008: 4, 2008). Utvalget vurderte sitt eget anslag som konservativt.

I den videre analysen legger vi til grunn en multiplikator på 4,9 for antall voldtekter, med usikkerhetsintervall mellom 2,3 og 7,4.

Det er knyttet ytterligere usikkerhet til tallfesting av en multiplikator for øvrige seksuallovbrudd. I Heeks mfl. (2018) er multiplikatoren for andre seksuallovbrudd fem ganger høyere enn for voldtekt (16,5 mot 3,4). I Danmark hadde om lag 25 prosent av voldtekts ofre anmeldt lovbruddet, men kun 7 prosent av de som var utsatt for andre seksuelle krenkelser hadde anmeldt (Justisministeriets Forskningskontor, 2020). 7 prosent tilsier en multiplikator på 14,3.

Basert på funnene fra britiske og danske studier legger vi til grunn en multiplikator på 15,4 for registrerte anmeldelser av de øvrige seksuallovbruddene. Usikkerhetsintervallet mellom 12,3 og 18,5 tilfeller er konstruert med ± 20 prosent av punktestimatet.

Ordens- og integritetskrenkelse

Lovbruddsgruppen om ordens- og integritetskrenkelse er sammensatt av flere ulike former for kriminalitet.

Politiets innbyggerundersøkelse kartlegger utsatt-het og anmeldelsestilbøyelighet knyttet til ordensforstyrrelser, hatkriminalitet og identitetstyverier (ID-tyverier).

I 2019 hadde 6 prosent av respondentene opplevd ordensforstyrrelser i løpet av det siste året. Gitt befolkningsstørrelsen tilsier det rundt 317 000 tilfeller av ordensforstyrrelser, og en multiplikator på 24,7.

Legger vi til grunn selvrapportert anmeldelsestilbøyelighet på 24 prosent blir multiplikatoren 4,2.

I politiets innbyggerundersøkelse hadde om lag 1,8 prosent av respondentene vært utsatt for hatkriminalitet. Funnene om utsatthet er i tråd med Nadim og Fladmoe (2016), som finner at om lag 2 prosent av befolkningen er utsatt for hatefulle ytringer i sosiale medier som vernes av straffeloven. Med utgangspunkt i befolkningen tilsier det i underkant av 95 000 tilfeller, og en multiplikator på hele 286,7. Den selvrapporterte anmeldelsestilbøyeligheten på 21 prosent tilsier på sin side en multiplikator på 4,8. Oslo politidistrikt omtaler en utfordring med «doble mørketall» i statistikken om hatkriminalitet, blant annet som følge av mangelfull registrering av hatmotiv i andre lovbruddsgrupper (Oslo politidistrikt, 2020). Det observeres også svært få anmeldelser av hatkriminalitet på sosiale medier, hvor politiet antar det er store mørketall.

Det er registrert i overkant av 2 700 anmeldelser av ID-krenkelser i kriminalitetsstatistikken. I politiets innbyggerundersøkelse har 1,4 prosent vært utsatt for ID-tyveri i løpet av det siste året, som tilsier et samlet omfang på nærmere 73 000 tilfeller. Det gir en multiplikator på 26,6. Igjen tilsier den selvrapporterte anmeldelsestilbøyeligheten på 41 prosent en betydelig lavere multiplikator, på 2,4.

Skatteetaten og Norsk Senter for Informasjonssikring (NorSIS) fant i en undersøkelse i 2021 at 2,5 prosent av befolkningen over 18 år har vært utsatt for ID-tyveri i løpet av de to siste årene (NorSIS, 2021). Antar vi at tyveriene er jevnt fordelt mellom de to årene, er det stort samsvar med andelen i politiets innbyggerundersøkelse, på rundt 1,3 prosent. Også i denne undersøkelsen oppgir 22 prosent at de har anmeldt ID-tyveriet til politiet.

Lovbruddsgruppen om integritetskrenkelse omfatter også ulovlig inntrenging, både i bygninger og data- og kommunikasjonssystemer.

Inntrenging i bygninger eller andre steder omfatter innbrudd i for eksempel boliger eller forretninger. Fysiske innbrudd er ofte forbundet med andre kriminalitetsformer, for eksempel eiendomsskade. I politiets innbyggerundersøkelse for 2018 har 4 prosent av respondentene opplevd innbrudd eller tyveri fra bolig, som tilsier om lag 213 000 tilfeller og en multiplikator på 183,9. Ser vi på anmeldelsestilbøyeligheten er den imidlertid høyest av alle kriminalitetstypene i undersøkelsen. 71 prosent oppgir å ha anmeldt lovbruddet, som tilsier en multiplikator på 1,4. Etter vår vurdering fanger målet på utsatthet sannsynligvis opp en del kriminalitet som blir registrert som tyveri fra bolig og ikke innbrudd. Derfor legger vi til grunn multiplikatoren beregnet fra anmeldelsestilbøyeligheten på 1,4 i den videre analysen.

Datainnbrudd kan ramme privatpersoner, men antas i størst omfang å ramme virksomheter. Mørketallsundersøkelsen 2020 finner at 3,6 prosent av virksomhetene har vært utsatt for datainnbrudd eller hacking i 2019 (NSR, 2020). Forutsatt ett tilfelle per virksomhet tilsier dette 21 000 tilfeller, eller en multiplikator på registrerte anmeldelser på 36,9.

Den siste lovbruddstypen under ordens- og integritetslovbrudd omhandler myndighetskrenkelse. Myndighetskrenkelse mot offentlig tjenesteperson eller andre sentrale myndighetspersoner antas å ha få mørketall, på grunn av karakteristikken ved de som utsettes for lovbruddene. Videre omfatter lovbruddsgruppen brudd på utlendingslovgivning, som ulovlig innreise. I 2018 anslo politiets utlendingsenhet at det var 6 000 personer med ulovlig opphold i Norge. I 2021 anslår PU at antallet som oppholder seg ulovlig er 2 500 (Politiet, 2021). Samlet sett legger vi til grunn en multiplikator på 1,4 for lovbrudd knyttet til myndighetskrenkelse i analysen.

Vi legger til grunn en samlet multiplikator på 10,4 tilfeller per registrerte anmeldelse under ordens- og integritetskrenkelse, med et usikkerhetsintervall mellom 3,3 og 21,8.

Rusmiddellovbrudd og trafikkovertrедelser

Som omtalt i kapittel 3.4.2 er rusmiddellovbrudd og trafikkovertrедelser i stor grad kjennetegnet av lovbrudd uten konkrete ofre. Det framstår derfor vanskeligere både å anslå et omfang av mørketall i seg selv, men også hvordan mørketallene skal brukes til beregning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av lovbruddene. Under redegjør vi likevel for noen eksempler på hvordan mørketall kan beregnes, men vi bruker ikke disse anslagene i den videre analysen i prosjektet.

Ifølge lovverket er alt fra besittelse og bruk til innføring av og handel med ulovlige rusmidler straffbart. Rusmiddellovbrudd kan i mange tilfeller være knyttet til andre former for kriminalitet, for eksempel vold eller økonomilovbrudd. Ut over tilknytningen til annen kriminalitet har rusmiddellovbrudd i seg selv få fornærmede. I kriminalitetsstatistikken er også 97 prosent av anmeldelsene av rusmiddellovbrudd kodet «uten offer eller uoppgitt».

Det som er mest nærliggende å kartlegge knyttet til rusmiddellovbrudd er omfanget av bruk. Bruk av illegale rusmidler deles ofte inn i gruppene cannabis og sentralstimulerende stoffer (kokain, amfetamin, ecstasy mv.).

I 2019 oppga 5,1 prosent av befolkningen i alderen 16-64 år å ha brukt cannabis, til sammen 2,3 prosent oppgir å ha brukt andre sentralstimulerende stoffer (FHI, 2021). I denne aldersgruppen tilsier andelen om lag 257 000 tilfeller i 2019, når vi ikke tar hensyn til at enkelte bruker flere ganger.

Om lag 60 prosent av respondentene som noen gang har brukt cannabis i undersøkelsen har gjort

det 1-5 ganger i løpet av livet. De fleste som har brukt cannabis gjør det altså ikke regelmessig. I 2019 var det 2,3 prosent i undersøkelsen som hadde brukt cannabis i løpet av de siste fire ukene, som utgjorde 45 prosent av de som hadde brukt cannabis det siste året.

For å ta hensyn til gjentakende forbruk kan vi legge til grunn følgende forutsetninger. De som har prøvd cannabis det siste året har i gjennomsnitt brukt én gang. De som har brukt i løpet av de siste fire ukene har i gjennomsnitt brukt narkotika 3 ganger i løpet av det siste året. Totalt antall beregnede tilfeller blir da 337 000 i aldersgruppen 16-66 år i 2019. Vi legger til grunn at personer utenfor denne aldersgruppen i liten grad bruker ulovlige rusmidler.

Sammenlignet med rundt 29 000 registrerte anmeldelser av narkotikalovbrudd tilsier beregningen over en multiplikator på 11,7. Vår vurdering er at anslaget ikke fanger opp alle lovbrudd, og bruker en alternativ tilnærming i beregningene, jf. kapittel 4.4.

De øvrige anmeldelsene av rusmiddellovbrudd omfatter i hovedsak kjøring i ruspåvirket tilstand. I 2016-2017 ble det gjennomført vegkantundersøkelser om bruk av alkohol, andre rusmidler og trafikkfarlige legemidler blant motorvognførere i vanlig trafikk på Østlandet (Furuhaugen, Jamt, Nilsson, Vindenes, & Gjerde, 2018). I analysen ble anslått konsentrasjonen av alkohol og narkotika i blodet hos henholdsvis 0,2 og 0,7 prosent av førerne var over straffbarhetsgrensen.

Reisevaneundersøkelsen (RVU) kartlegger reisevanene til populasjonen som er over 13 år. I 2018 fant undersøkelsen at befolkningen i gjennomsnitt har 2,8 daglige reiser (Epinion, 2019). 53 prosent av reisene gjennomføres som fører av bil. Totalt tilsier dette at befolkningen gjennomførte om lag 2,4 milliarder reiser som bilførere i 2019. Dersom til enhver

tid til sammen 0,9 prosent av førerne har konsentrasjon av alkohol eller narkotika over straffbarhetsgrensen i blodet, utgjorde det nærmere 22 millioner reiser i 2019.

Trafikkovertrедelser har flere av de samme kjennetegnene som rusmiddellovbrudd, og det er svært utfordrende å tallfeste et omfang av kriminalitet knyttet til trafikkovertrедelser.

Mange trafikkovertrедelser som avdekkes av politiet, for eksempel kjøring i for høy hastighet, avgjøres med bruk av forenklede forelegg. Ved forenklet forelegg blir det ikke registrert en anmeldelse på tilfellet.

I 2016 svarte mer enn åtte av ti respondenter med førerkort i en spørreundersøkelse at de bryter fartsgrensen «en gang iblant eller oftere» (Trygg Trafikk, 2016). Mer enn hver tiende respondent svarer at de bryter fartsgrensen nesten hver gang de kjører. Under en relativt stor andel av alle reiser som gjennomføres brytes dermed bestemmelsene i vegtrafikkloven. På en side har ikke disse overtrедelsene særlig negativ konsekvens for hverken føreren selv eller andre før det inntreffer en ulykke eller andre uønskede hendelser. På en annen side favner vegtrafikklovens § 3 om at enhver skal ferdes hensynsfullt svært bredt, og overtrедelser kan straffes med bot eller fengsel.

I politiets innbyggerundersøkelse er trafikkfarlige hendelser den kriminaliteten flest respondenter har opplevd. 19 prosent har opplevd trafikkfarlige hendelser. Det tilsier et totalt omfang på om lag 1 million tilfeller. Også for trafikkovertrедelser velger vi å ikke bruke disse anslagene som grunnlag for beregninger i analysen.

Annet lovbrudd

Lovbruddsgruppen «annet lovbrudd» omfatter i hovedsak natur- og miljølovbrudd, i tillegg til anmeldte brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

Det er ikke funnet relevant informasjon for å gjøre anslag på omfanget av natur- og miljølovbrudd.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med arbeidsgiveres etterlevelse av arbeidsmiljølovgivningen. I 2019 har Arbeidstilsynet gitt én eller flere reaksjoner i 61 prosent av gjennomførte tilsyn. Tilsynene gjennomføres risikobasert, og funn om brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser er derfor ikke representative for arbeidslivet som helhet. Arbeidstilsynet registrerte 72 anmeldelser i 2019, og om lag halvparten har bakgrunn i arbeidsulykker. Generelt bruker Arbeidstilsynet egne virkemidler som stans av virksomheten og overtredelsesgebyr før steget til å anmelde brudd til politiet tas. Dette indikerer at omfanget av avdekkede brudd på arbeidsmiljølovgivningen er langt større enn anmeldelsene fra Arbeidstilsynet gjenspeiler. Samtidig er det usikkert hvor stor andel av avdekkede brudd som er straffbare handlinger.

Vedlegg 4 Beregninger av offentlig ressursbruk

Tabell 1 viser budsjettpostene til Justis- og beredskapsdepartementet fra Prop.1 S (2020-2021), og våre anslag på andelen av dette som hovedsakelig retter seg mot kriminalitet og straffesakskjeden.

Tabell 1 Utgifter over Justis- og beredskapsdepartementets budsjett og anslag på andel av kostnadene knyttet til kriminalitet. Millioner kroner i 2019

Kap.	Budsjettpost	Utgifter 2019	Med	Relevant andel
400	Justis- og beredskapsdepartementet	582	Ja	70%
61	Høyesterett	116	Ja	33%
410	Domstolene	2 623	Ja	36%
414	Forliksråd og andre domsutgifter	273	Ja	40%
430	Kriminalomsorgen	4 892	Ja	100%
432	Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter	255	Ja	100%
433	Konfliktråd	138	Ja	64%
440	Politiet	20 311	Ja	93%
442	Politihøgskolen	659	Ja	100%
444	Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	906	Ja	100%
445	Den høyere påtalemyndighet	270	Ja	100%
446	Den militære påtalemyndighet	9	Nei	0%
448	Grensekommisæreren	6	Nei	0%
451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	814	Nei	0%
452	Sentral krisehåndtering	25	Nei	0%
453	Sivil klareringsmyndighet	33	Nei	0%
454	Redningshelikoptertjenesten	2 336	Nei	0%
455	Redningstjenesten	431	Nei	0%
456	Nød- og beredskapskommunikasjon	750	Nei	0%
457	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	397	Ja	65%
460	Spesialenheten for politisaker	49	Ja	100%
466	Særskilte straffesaksutgifter m.m.	1 170	Ja	100%
467	Norsk Lovtidend	5	Nei	0%
468	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	18	Ja	100%
469	Vergemålsordningen	372	Nei	0%
470	Fri rettshjelp	631	Nei	0%
471	Statens erstatningsansvar og Stortingets rettfærdsvederlagsordning	170	Ja	28%
473	Statens sivilrettsforvaltning - driftskostnad	76	Ja	68%
473	Statens sivilrettsforvaltning - Voldsoffererstatning (netto)	168	Ja	100%
475	Bobehandling	118	Nei	0%
480	Svalbardbudsjettet	306	Nei	0%
481	Samfunnet Jan Mayen	-	Nei	0%
490	Utlendingsdirektoratet	2 173	Nei	0%
491	Utlendingsnemnda	283	Nei	0%

Note: Andelen knyttet til kriminalitet er beregnede anslag som begrunnes i tekst.

Kilder: Prop. 1 S (2020-2021) Justis- og beredskapsdepartementet og Samfunnsøkonomisk analyse AS

I løpet av prosjektet har vi hatt dialog med følgende etater:

- Politidirektoratet
- Økokrim
- Politiets utlendingsenhet
- Den høyere påtalemyndighet
- Kriminalomsorgsdirektoratet
- Konfliktrådet
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Arbeidstilsynet
- Skatteetaten
- Nav
- Statens vegvesen

Videre i vedlegget dokumenterer vi bakgrunnen til forutsetningene våre for programkategori 06.20 - Rettsvesenet, 06.60 - Andre virksomheter og 06.70 - Statens sivilrettsforvaltning, rettshjelp, erstatningsordninger, m.m.

Rettsvesenet (Programkategori 06.20)

De alminnelige domstolene behandler alle saker som ikke er lagt til særdomstoler¹¹⁹, og det innebærer at de alminnelige domstolene behandler både sivile saker og straffesaker. De alminnelige domstolene i Norge er delt i tre instanser: Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene.

Kap		Regnskap 2019 (mill. kr.)
61	Høyesterett	116
410	Domstolene	2 689
414	Forliksråd og andre domsutgifter	273

Rettsvesenet blir finansiert gjennom statsbudsjettet, og i 2019 var det følgende bevilgning i programkategori 06.20. Målet for denne programkategorien er rettssikkerhet.

Videre i dette kapitlet går vi gjennom alle relevante utgiftskapitler i Prop. 1 S (2020-2021).

Høyesterett (kapittel 61)¹²⁰

Hovedoppgaven til Høyesterett er å arbeide for rettsavklaring og rettsutvikling. Høyesterett behandler anker fra lavere domstoler, både i sivile saker og straffesaker, men tar ikke stilling til skyldspørsmålet i straffesaker. Alle saker behandles først av et ankeutvalg.

I 2019 mottok Høyesterett 2144 anker. Av dette var 856 anker over dom, hvorav om lag like mange sivile saker som straffesaker. Av disse ble 12,8 prosent av ankene over dom i sivil sak og 12,5 prosent av ankene over dom i straffesak fremmet til behandling i Høyesterett.

De øvrige 1288 sakene, fordelt på 596 sivile saker¹²¹ og 692 straffesaker, gjaldt kjennelse eller beslutninger i lagmannsretten. Blant disse er anker over saksgangen i tingretten eller lagmannsretten og midlertidige avgjørelser, avgjørelser om saks-kostnader, varetektsfengsling, ransaking eller beslag.

Det ble behandlet i alt 120 saker i Høyesterett i 2019, hvorav 59 av disse var sivile saker og 61 var straffesaker.

¹¹⁹ Særdomstoler treffer avgjørelser på et avgrenset område og hører derfor ikke til de alminnelige domstolene. Eksempler på særdomstoler i Norge er Arbeidsretten, Jordskifteretten, Konsulrettene i utlandet og Riksretten.

¹²⁰ Informasjonen er hentet fra [Årsmeldingen](#) fra Høyesterett i 2019

¹²¹ I sivile saker har lovgiver fastsatt en silingsordning for anker over kjennelser eller beslutning som innebærer at ankeutvalget kan nekte å fremme anken dersom den ikke reiser spørsmål av betydning utenfor saken eller dersom den reiser omfattende bevissspørsmål. I 2019 ble 47 prosent av de sivile sakene ikke fremmet.

I 2019 var bemanningen i Høyesterett på 21 dommerårsverk, 25 utgreier og 33 andre årsverk. Den samlede bevilgningen var på 116 millioner kroner.

Fra samtaler med Høyesterett har vi fått opplyst at det er systematisk høyere ressursinnsats knyttet til sivile saker (som ofte er mer komplekse) enn straffesaker. Basert på innspill fra administrasjonen i Høyesterett legger vi til grunn at om lag 1/3 av bevilgningene kan legges til straffesaker.

Domstolene (kapittel 410)

Samlet bevilgning var i 2019 på 2 689 millioner kroner, og dette fordelte seg med 2 599 millioner kroner til driftsutgifter og 86 millioner kroner til spesielle driftsutgifter (men kun om lag 24 millioner av disse ble benyttet i 2019).

Ansatte i domstoladministrasjonen har bistått oss i å beregne andelen av budsjettet fordelt på de ulike domstolene, samt ressursinnsats fordelt på sivile saker og straffesaker. Nedenfor dokumenterer vi beregningene våre.

Tingrettene

Tingrettene dømmer i første instans. Tingretten behandler sivile tvistesaker og straffesaker. I tillegg kommer saker om midlertidig sikring, tvangsfullbyrdelse og offentlig skifte av fellesbo, konkursbo og dødsbo. Tingrettene registrerer også dødsfall, utsteder skifteattester og offentlige notarialbekreftelser.¹²²

I tabellen under vises antall behandlede saker i 2019 fordelt på sakstyper.

Tabell 2 Antall behandlede saker 2019

Sakstype	Antall saker
Tvistesaker	13 977
Enedommersaker	51 177
Meddomsrettsaker	14 351
Tvangssalg fast eiendom	16 310
Tvangssalg borettsandeler	3 821
Øvrige tvangssalg	159
Øvrige tvangssaker (ekskl. tvangssalg)	2 114
Skjønn	238
Gjeldsordningssaker	1 526
Tvangsavvikling	703
Konkursbehandling	8 996
Øvrige konkurssaker	1 725
Felleseieskifte	233
Dødsboskifte	1 322
Øvrige skiftesaker	51
Til sammen	116 703

Note: Straffesaker merket i lys grønn.

Kilde: Domstolen

I 2019 var det 1 248 årsverk ved tingrettene i Norge. Dette fordelte seg på 367 dommerårsverk, 175 dommerfullmektigårsverk og 706 andre årsverk.

Ifølge domstoladministrasjonen var driftsutgiftene i Tingrettene på om lag 1,5 milliarder kroner i 2019. Neste steg har vært å anslå andelen av driftsutgiftene som kan knyttes til straffesaker. Enedommersaker og Meddomsrettsaker er straffesaker, mens de andre sakene er sivile saker.

Basert på vektingstabeller mellom de ulike sakstypene (fra domstoladministrasjonen) har vi beregnet at 40 prosent av driftsutgiftene i tingrettene kan tilskrives straffesaker, mens 60 prosent kan tilskrives sivile saker.

¹²² Se domstolene.no.

Lagmannsretten

Lagmannsretten tar stilling til anker over rettsavgjørelser i sivile saker og straffesaker. Ankene kommer fra tingrettene i lagdømmet (geografisk område som består av flere tingretters domssogn) og fra jordskifterettene. I tabellen under vises antall behandlede saker i 2019 fordelt på sakstyper.

Tabell 3 Antall behandlede saker 2019

Sakstype	Antall saker
Anke over kjennelse/beslutning i sivile saker	1 442
Anke over dom i sivile saker	1 925
Overskjønn	73
Førsteinstanssak	116
Anke over kjennelse/beslutning i straffesak	2 912
Ankeprøving i straffesaker	2 859
Fagdommersaker	285
Meddomsrett (begrenset anke)	163
Bevisanke under 6 års strafferamme	349
Bevisanke over 6 års strafferamme	373
Til sammen	10 497

Note: Straffesaker merket i lys grønn.

Kilde: Domstolen

Bemanningen ved lagmannsrettene utgjorde 180 dommerårsverk og 116 andre årsverk i 2019.

Ifølge domstoladministrasjonen var driftsutgiftene i Lagmannsrettene på om lag 0,5 milliarder kroner i 2019. Neste steg har vært å anslå andelen av driftsutgiftene som kan knyttes til straffesaker.

Basert på vektingstabeller mellom de ulike sakstypene (fra domstoladministrasjonen) har vi beregnet at om lag 40 prosent av driftsutgiftene i lagmannsrettene kan tilskrives straffesaker, mens 60 prosent kan tilskrives sivile saker.

Jordskifteretten

Jordskifterettene er særdomstoler som arbeider med saker etter jordskifteloven. Oppgavene er omforming av eiendommer, tilrettelegge for samarbeid

på tvers av grenser, klarlegge rettsforhold til fast eiendom, fastlegge eiendomsgrenser og ulike skjønn. Avgjørelser kan ankes til lagmannsretten. Bemanningen ved jordskifteretten utgjorde 76 dommerårsverk og 142 andre årsverk i 2019.

Ifølge domstoladministrasjonen var driftsutgiftene i Jordskifterettene på om lag 0,2 milliarder kroner i 2019. Vi har lagt til grunn at dette er knyttet til sivile saker.

Finnmarkskommisjonen og utmarksdomstolen

Finnmarkskommisjonen skal kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som folk i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk. Utmarksdomstolen for Finnmark er en særdomstol som behandler de rettighetstvister som kan oppstå når Finnmarkskommisjonen har kartlagt bruks- og eierrettigheter. Samlet regnskap var på om lag 16 millioner kroner i 2019. Vi har lagt til grunn at dette er knyttet til sivile saker.

Domstoladministrasjonen

Domstoladministrasjonen er den administrative overbygningen for de alminnelige domstolene og jordskifterettene blant annet på områdene økonomi, organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling, kommunikasjon og IKT-systemer.

Domstoladministrasjonen har også fullmakt til å regnskapsføre utgifter til juridisk bistand i straffesaker til personer som har rett til advokatbistand i medhold av straffeprosessloven kap. 9 og 9 a (Særskilte straffesaksutgifter), utgifter til advokat, sakkyndige og meddommere m.m. i saker der det er gitt fri sakførsel etter reglene i lov om fri retts hjelp, utgifter på kapittel 471, post 01 Statens erstatningsansvar og kapittel 475, post 01 Bobehandling.

Bemanningen ved Domstoladministrasjonen utgjorde 105 årsverk i 2019.

Ifølge domstoladministrasjonen var driftsutgiftene i domstoladministrasjonen på 0,35 milliarder kroner i 2019.

Domstoladministrasjonens aktiviteter støtter i sum opp om kjerneaktiviteten i domstolene – nemlig saksavvikling. De fleste drifts-/utviklingsløp domstoladministrasjonen arbeider med har både en side til sivilsaksfeltet og til straffesaksfeltet. Det er derfor krevende å splitte ressursbruken på sivile saker og straffesaker.

I prosjektet har vi fordelt ressursinnsatsen til domstoladministrasjonen med 40 prosent til straffesaker og 60 prosent til sivile saker. Dette er gjort i dialog med domstoladministrasjonen og basert på fordelingen i tingretten og lagmannsretten som utgjør den største delen av saksvolum og ansatte.

Forliksrådet og andre domsutgifter (Kapittel 414)

Forliksrådet er det laveste leddet i rettsystemet for sivile saker og er en meglingsinstitusjon med avgrenset myndighet til å avsi dom. Hovedoppgaven til forliksrådet er å legge til rette for at partene ved meglings eller dom får løst saken enkelt, hurtig og rimelig. Forliksrådene mottok 92 345 saker i 2019 og 89 934 saker ble behandlet. De samlede bevilgningene var på 273 millioner kroner.

I tillegg til finansiering av forliksrådet inneholder denne posten andre domsutgifter som omfatter godtgjørelse, tapt arbeidsfortjeneste, reiseutgifter for meddommere, lagrettedmedlemmer, fagkyndige meddommere, enkelte sakkyndige, vitner, rettsvitner m.fl. i straffesaker og sivile saker hvor det offentlige skal betale utgiftene.

Basert på dialog med domstoladministrasjonen, har vi lagt til grunn at 40 prosent av denne posten er relatert til straffesaker.

Programkategori 06.60 Andre virksomheter

Dette programområdet omfatter spesialenheten for politisaker, særskilte straffesaksutgifter, den rettsmedisinske kommisjonen, Norsk Lovtidend, Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker og vergemålsordningen.

Målet for denne programkategorien er rettssikkerhet.

Spesialenheten for politisaker (kapittel 460)

Spesialenheten for politisaker har som oppgave å etterforske saker som gjelder spørsmålet om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten. Spesialenheten setter også i verk etterforskning dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets tjenesteutøvelse eller påtalemyndigheten, selv om det ikke er mistanke om en straffbar handling.

Enheten er ikke en del av politiet, men en uavhengig organisasjon som administrativt er underlagt Justisdepartementet og faglig underlagt Riksadvokaten.

I 2019 ble det mottatt 1169 saker (1 218 saker ble behandlet i løpet av året), og 50 prosent av disse ble lagt bort uten etterforskning.¹²³ Ifølge spesialenheten skyldes dette at mange meldinger gjelder fullt ut lovlige tjenestehandlinger, og at en del meldinger blir bedømt som usaklige eller uten begrunnelse. I 57 av sakene ble det reagert med forelegg, tiltale eller påtaleunntatelse (5 prosent).

¹²³ Ifølge straffeprosesslova § 224 foretas etterforskning når det som følge av melding eller andre forhold er rimelig grunn til å undersøke om det er straffbart forhold som blir forfulgt av det offentlige. Ved vurdering av om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, vil sentrale moment være

sannsynlige grunner for at det har skjedd en eller flere straffbare handlinger, hvor alvorlige de eventuelle straffbare handlingene antas å være, og en konkret vurdering av saklighet.

I 2019 var bevilgningen på 49 millioner kroner. Ettersom hovedoppgaven til Spesialenheten for politisaker er å etterforske saker som gjelder spørsmål om ansatte i politiet eller påtalemyndighet har begått en straffbar handling i tjenesten, har vi valgt å legge til grunn at hele beløpet tilskrives bekjempelse og etterforskning av straffesaker. Dette er trolig en overvurdering (ettersom budsjettet også omhandler andre saker).

Særskilte straffesaksutgifter (kapittel 466)

Samlede driftsutgifter var i 2019 på 1 170 millioner kroner.

Bevilgningen på denne posten dekker i hovedsak utgifter til juridisk hjelp i straffesaker til personer som har rett til advokathjelp i henhold til straffeprosessloven kap. 9 og 9a. Dette er personer som har status som siktet eller tiltalt, som fornærmet eller som pårørende til eller etterlatte etter fornærmet i en straffesak. Bevilgningen dekker utgifter til salær og reise- og kostgodtgjørelse til forsvarere, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige som er oppnevnt av retten eller av Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker.

VI legger til grunn at hele denne posten er del av straffesaker.

Norsk Lovtidend (kapittel 467)

Norsk Lovtidend er en publikasjon som utgis av Lovdata på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Lovtidend inneholder offisielle kunngjøringer av grunnlovsbestemmelser, lover, forskrifter, ikrafttreddes- og delegeringsvedtak, skatte-, avgifts- og tollvedtak m.m.

Bevilgningen i 2019 var på 5 millioner kroner. Vi har lagt til grunn at denne posten i hovedsak handler om

generell rettssikkerhet og vi har derfor ikke inkludert denne posten.

Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (kapittel 468)

Gjenopptakelseskommisjonen er et uavhengig forvaltningsorgan som skal behandle begjæringer om gjenåpning av straffesaker som er rettskraftig avgjort i domstolene.

Bevilgningene i 2019 var på 17,9 millioner kroner. Siden gjenopptakelseskommisjonen ble opprettet, har de behandlet mer enn 2 400 saker, og kun 1 prosent av disse var sivile saker¹²⁴. Vi har derfor valgt å legge hele denne til straffesaker.

Vergemålsordning (kapittel 469)

Vergemålsordningen sørge for rettstryggheten til personer som trenger hjelp til å ivareta sine egne interesser. Et alminnelig vergemål er et frivillig hjelpetiltak for personer som på grunn av en skade, sykdom, funksjonsnedsettelse ikke kan ta vare på sine egne interesser.

Statsforvalteren er den lokale vergemålsmyndigheten. Statens sivilrettsforvaltning er sentral vergemålsmyndighet og holder tilsyn med statsforvalteren og er klageinstans for vedtak fra statsforvalteren.

I 2019 var bevilgningen til vergemålsordningen på 372,4 millioner kroner, og basert på dialog med Statens sivilrettsforvaltning legger vi til grunn at dette ligger utenfor dette prosjektet.

Programkategori 06.70 Statens sivilrettsforvaltning, rettshjelp, erstatningsordninger mv.

Målet for denne programkategorien er rettssikkerhet, og felles for ordningene er at de tar vare på

¹²⁴ Årsrapport 2019 fra Gjenopptakelseskommisjonen.

rettssikkerheten til den enkelte. Nedenfor går vi gjennom de ulike kapitlene.

Fri rettshjelp (kapittel 470)

Fri rettshjelp er støtte til nødvendig juridisk bistand til personer som ikke har økonomi til å dekke slike utgifter selv. Ordningen gjelder bare saker av spesielt stor personlig og velferdsmessig betydning. I noen sakstyper er det et vilkår at den som søker om fri rettshjelp fyller bestemte inntekts- og formuesgrenser.¹²⁵ I 2019 var bevilgningen til Fri rettshjelp på 631 millioner kroner

I hvilke saker kan du motta fri rettshjelp i form av fritt rettsråd.

I dialog med domstoladministrasjonen har vi lagt til grunn at denne posten i all hovedsak handler om sivile saker.

Statens erstatningsansvar og Stortingets rettferdsvederlagsordning (kapittel 471)

Samlet bevilgning i 2019 var på 170 millioner kroner som fordeler seg med:

101 millioner kroner fra Erstatningsansvar. Denne posten blir belastet når staten blir dømt til, eller inngår forlik om, å betale erstatning fordi staten er ansvarlig etter lovfestet eller ikke-lovfestet erstatningsrettslige regler. Posten blir også belastet når staten betaler ut erstatning uten at det er uenighet om erstatningsansvaret i disse sakene. Etter samtaler med Statens sivilrettsforvaltning, har vi vurdert at denne skal holdes utenfor.

47 millioner kroner fra Erstatning etter straffeforfølgning. En person som har vært siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, kan ha rett til erstatning for økonomisk tap og oppreisning dersom vedkom-

mende blir frifunnet eller vedkommende har vært arrestert eller fengslet i strid med menneskerettskonvensjoner. Det er Statens sivilrettsforvaltning som avgjør krav om erstatning etter straffeforfølgning. I 2019 ble det behandlet 879 saker¹²⁶. Vi legger til grunn at alt dette legges innenfor straffesaker. Ettersom erstatning etter straffeforfølgning kan ses på som en andel av beløpet vi har beregnet i konsekvenser for ofre, inkluderer vi derfor kun skattefinansieringskostnaden av dette her.

21,7 millioner kroner til Stortingets rettferdsvederlagsordning. Posten dekker utbetalinger til rettferdsvederlag. Ordningen er ment å være en mulighet for å få en viss økonomisk kompensasjon for en skade eller ulempe man er blitt påført, og som man ikke har mulighet til å få dekket på annen måte. For å få rettferdsvederlag er det et krav at forholdet er foreldet og ikke omfattes av andre erstatningsordninger. Basert på informasjon fra SRF, hvor det blant annet framkommer at man ikke kan søke på rettferdsvederlag for straffbare handlinger som har skjedd etter 1. januar 1975 (disse inngår under voldsoffererstatningsordningen), har vi vurdert at denne posten i hovedsak ikke omhandler straffesaker.

Statens sivilrettsforvaltning (kapittel 473)

Post 1: Driftsutgifter i SRF

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) har kompetanse til å fatte vedtak innenfor blant annet vergemålsordningen, fri rettshjelp, erstatning etter straffeforfølgning og saker etter voldsoffererstatningsloven.

SRF etatsstyrer statsforvalterne på områdene vergemål og rettshjelp. SRF har i tillegg som oppgave å etatsstyre Kontoret for voldsoffererstatning. SRF utøver også sekretariatsfunksjon for erstatningsnemnda for voldsoffer, den rettsmedisinske kommisjonen, barnesakkyndig kommisjon, barnevernets

¹²⁵ Se [Fri rettshjelp](#).

¹²⁶ Se [Årsregnskap](#) til Statens sivilrettsforvaltning.

tvisteløsningsnemnd, konkursrådet og kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll.

Driftsutgiftene i SRF var på 76 millioner kroner i 2019. Basert på dialog med Statens sivilrettsforvaltning anslår vi at om lag 51 millioner kroner av dette er knyttet til forvaltning av kontoret for voldsoffererstatning, saksbehandling på fagområdene erstatning etter strafforfølgning, voldsoffererstatning, Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Den rettsmedisinske kommisjon. Vi har inkludert dette i vår analyse.

Post 70: Erstatning til voldsofre

Voldsoffererstatning er en subsidiær ordning for å kompensere personer som har blitt utsatt for vold og overgrep og som ikke kan få dekket sitt tap gjennom andre ordninger. Voldsoffererstatning er en del av straffesakskjeden ved at en straffesak ikke anses som ferdig før en voldsutsatt som er berettiget til

det, har mottatt rettmessig kompensasjon etter en straffbar handling.

I 2019 ble det behandlet 4 597 saker og det ble betalt ut 270 millioner kroner i voldsoffererstatninger. Ettersom voldsoffererstatning er en kompensasjon for personer som har blitt utsatt for vold og overgrep, er dette en andel av beløpet vi har beregnet i konsekvenser for ofre. Vi inkluderer derfor kun skattefinansieringskostnaden av dette.¹²⁷

Bobehandling (kapittel 475)

Bevilgningen på posten dekker statens ansvar for utgifter til konkursbehandling i tilfelle der boet eller den som ber om konkurs (rekvirent), ikke dekker utgiftene. Posten var i 2019 på 118 millioner kroner.

Vi har lagt til grunn at denne posten ikke er del av straffesakskjeden.

¹²⁷ Det ble ifølge årsrapporten til kontoret for voldsoffererstatning innbetalt 101 millioner kroner i regress fra skadevoldere og vi tar hensyn til dette i beregningene.

Vedlegg 5 Beregninger av privat ressursbruk

I dette vedlegget dokumenterer vi beregningene i kapittel 4.3. I forbindelse med prosjektet har vi hatt dialog med blant annet:

- NHO Sikkerhet og beredskap
- Norske låsesmeder
- Næringslivets sikkerhetsråd
- Finans Norge
- Gjensidige
- Natteravner
- Norsk sykkelbransjeforening

Bolig- og bedriftsalarm

Dette omfatter både alarm til bolig og bedriftsalarm. Statistikken fra bransjeforeningen viser at det var om lag 2 800 behandlede alarmer på bolig og 15 900 behandlede bedriftsalarm i 2019. Antall utrykninger var mer likt mellom bolig og bedrift, med henholdsvis 57 000 og 72 000, mens antall reelle/skarpe oppdrag var høyere for bedrift (med 4 500) enn bolig (med 2 800).

Ifølge bransjeforeningen kan en stor andel av bedriftsalarm i hovedsak knyttes til å forhindre at det skjer kriminelle hendelser. I privatmarkedet for boligalarmer er dette imidlertid ikke like klart, ettersom alarmene dekker både brann og innbrudd. Erfaringer fra bransjen er at innbrudd tidligere var en viktig årsak til at husholdninger har boligalarm, mens dette i stadig større grad er knyttet til brannalarm i senere tid.

Basert på samtaler med bransjeforeningen, har vi lagt til grunn at 75 prosent av omsetningen i denne bransjen er knyttet til å i hovedsak sikre seg mot innbrudd og tyveri. Dette omfatter en stor andel av be-

driftsmarkedet og en liten andel av boligalarmmarkedet. I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 50 og 90 prosent.

Teknikk og tekniske sikkerhetsløsninger

I dette segmentet finner vi tekniske løsninger (utenom bolig- og bedriftsalarm), som adgangskontroll, kameraovervåkning, droneteknologi og smarte låser.¹²⁸

Ifølge representanten for bransjeforeningen kan en stor andel av dette tilskrives tiltak for å sikre seg mot kriminalitet, men at det også kan inkludere andre type alarmer. Basert på dette, har vi lagt til grunn at 85 prosent av omsetningen i hovedsak er knyttet til å sikre seg mot kriminalitet. I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 70 og 90 prosent.

Vakthold

Vakthold omfatter fire hovedtjenester:

- **Stasjonær vakt** er vakthold som er knyttet til en bestemt kunde, der vekteren oppholder seg hele vekten. Et eksempel på dette er resepsjonstjeneste, vakthold på byggeplasser eller vakt ved døren. **Vurdering:** En del av dette arbeidet er rettet mot å forhindre kriminalitet, men også en del av dette er knyttet til veiledning, mottak av besøkende, forhindre at uvedkommende tar seg inn på byggeplasser av sikkerhetsgrunner osv. Basert på intervju har vi lagt til grunn at om lag 50 prosent av dette i hovedsak kan knyttes til å forhindre kriminalitet.
- **Mobilt vakthold** er en tjeneste hvor vekteren ivaretar sikkerhetsbehovene til flere kunder i et større område, og tjenesten foregår i hovedsak natt og i helger. **Vurdering:** Hovedoppgaven er

¹²⁸ I rapporten fra Sikkerhet og beredskap skriver de at det har kommet til mye teknisk sikkerhetsutstyr som leverer av aktører som tradisjonelt ikke har tilhørt sikkerhets- og beredskapsbransjen, og at mye teknisk utstyr kan

kjøpes i butikker med hjemmeelektronikk og diverse nettbutikker. I statistikken har de gjort et grovt anslag på det tekniske sikkerhetsutstyret som omsettes i tillegg til det som rapporteres fra medlemmenes bransjestatistikk.

å påse at dører og avgrensede områder er lukket og låst. Basert på intervju vurderes denne til at hovedoppgaven er å forhindre uønskede hendelser, og vi har lagt til grunn 95 prosent.

- **Publikumsrettet vakthold** er vektertjeneste der hovedoppgaven er å forholde seg til oppdragsgiverens kunder. Eksempel er vakthold på kjøpesenter, butikker og områdevakthold i by- og bomiljø. Dette omfatter også arrangementsvakthold og vakthold på utesteder og skjenkesteder. **Vurdering:** Denne kategorien er mer åpen og inneholder mange ulike oppgaver. En del av tjenesten er å forhindre uro knyttet til alkohol og skjenking, samt veilede kunder. Samtidig er det å forhindre butikktveri osv. en del av begrunnelsen for å ha vektere til stede. Tilstedeværelse virker også forebyggende. Vurderingen fra bransjeforeningen er at minst halvparten av omsetningen er knyttet til å forhindre kriminelle hendelser, og vi har derfor lagt til grunn 50 prosent i denne kategorien.
- **Svinnkontroll** er tjenester som er knyttet til svinnreducerende tiltak ute hos kunde, f.eks. avdekke underslag internt hos kunden, stanse/forebygge butikktveri etc. **Vurdering:** Denne kategorien er vurdert til 100 prosent knyttet til å forhindre kriminalitet.

Dette gir et anslag på 65 prosent for dette segmentet. I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 50 og 80 prosent.

Transport

Dette segmentet omfatter vektertjenester knyttet til vakthold og sikring av havn og skipsanløp, heliport og flyplasser, adgangskontroll og ordensvakthold om bord i skip og billettkontroll og vakthold på kollektivtransport.

Anslag fra bransjeforeningen er at om lag 70 prosent av omsetningen i dette segmentet er knyttet til sikkerhetskontroll på flyplasser, mens resterende er knyttet til billettkontroller, vakthold på skip og adgangskontroll til for eksempel Cruise-skip.

Samlet sett for kategorien har vi lagt til grunn av 70 prosent av dette kan medregnes som i hovedsak knyttet til å forhindre kriminelle hendelser. I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 50 og 90 prosent.

Verdihåndtering

Verdihåndtering består av verditransport (f.eks. kontanter, kunst, gull etc.) og arbeid som foregår på tellesentral med telling og kontroll.

Disse leverandørene tilbyr både en logistiktjeneste samtidig som at tjenesteleverandøren sikrer lasten underveis. Dette bidrar til å gjøre terskelen for å gjennomføre ransforsøk mot pengetransport vesentlig høyere. Utvikling i denne bransjen preges av en lavere kontantandel i samfunnet og dermed et mindre behov for transport og telling av kontanter.

Basert på skjønn har vi lagt til grunn at 50 prosent av omsetningen i dette segmentet er knyttet til å redusere risikoen for at det skjer kriminalitet.¹²⁹ I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 25 og 75 prosent.

Låsesmeder

I tillegg har vi vært i kontakt med Norske låsesmeder som har i overkant av 100 medlemsbedrifter som tilbyr tjenester innen områdene innbruddsikring, mekaniske og elektroniske låser og låssystemer, nøkler til hus og bil, dørlukkere, dørautomatikk og adgangskontroll.

¹²⁹ Dette innebærer at vi implisitt legger til grunn at den andre halvparten av tjenesten er en ren logistiktjeneste.

Foreningen har ikke eget regnskap som viser omsetningen for bransjen samlet sett, men et grovt anslag (fra bransjeforeningen) tilsier en samlet omsetning på om lag 1,85 milliarder kroner i 2019. Tjenestene i bransjen er i hovedsak knyttet til innbruddsikring gjennom låsesystemer og adgangskontroll, men en del av dette er også knyttet til tilgjengelighet og bekvemmelighet som dørlukkere og dørautomatikker. I dialog med Norske låsesmeder har vi lagt til grunn av om lag 70 prosent av omsetningen i hovedsak er knyttet til innbruddsikring. I lavt og høyt anslag legger vi til grunn hhv. 50 og 90 prosent.

Natteravner

Ifølge Natteravnene[®] er det mest aktivitet fredag og lørdager, og det er helgene som er kjernevirksomheten. I Oslo er det aktivitet i alle bydelene og det er flere aktive «lag» i alle bydelene. De har også aktivitet i om lag alle kommuner i Akershus, og i mange andre kommuner spredd rundt i landet. Også Natteravnene Norge viser til at de har grupper i alle fylker, de store byene og svært mange lokalsamfunn¹³⁰.

Hoveddelen av aktiviteten foregår på kvelder, mellom kl. 20 og kl. 3/4 om natten, og de som er frivillige anbefales å gå i grupper på 2-3 personer.

Basert på denne informasjonen har vi forsøkt å anslå et omfang av Natteravn-aktiviteten i et kalenderår.

I Oslo er det 15 bydeler. Dersom vi antar at det hver helg (både fredag og lørdag) i gjennomsnitt gjennomføres to lag per bydel, og at et lag holder på

mellom kl. 20 og kl. 02 (6 timer), gir dette et anslag på om lag 45 000 timer med frivillig innsats knyttet til Natteravner per år i hovedstaden. Oslo er det klart største tettstedet i Norge med til sammen litt over 1 million innbyggere.¹³¹

Informasjonen fra Natteravnene[®] tilsier at det er mer aktivitet i de store byene sammenlignet med de mindre tettstedene. Ifølge statistikken fra SSB over tettsteder, er det 107 tettsteder med mer enn 5 000 innbyggere. Dersom vi antar at disse har samme «natteravn-tetthet» som i Oslo per innbygger, gir dette et anslag på at det gjennomføres om lag 210 000 timer med frivillig innsats knyttet til Natteravner. Dette er et usikkert anslag, men kan likevel bidra til å synliggjøre aktiviteten til denne gruppen.

Hvilken verdi man skal tillegge frivillig arbeid kan diskuteres, og avhenger blant annet hva de frivillige alternativt hadde brukt tiden til. Ifølge veilederen i Samfunnsøkonomiske analyser (DFØ) skal man ved verdsetting av fritid benytte netto reallønn (lønn etter skatt). Dersom vi bruker denne tilnærmingen, dvs. verdsetter dette til gjennomsnittlig lønnsinntekt¹³², tilsvarer den frivillige innsatsen om lag 54 millioner kroner. I natteravnorganisasjonene er det også fast ansatte. I Natteravnene[®] er det nesten 2 årsverk, og vi har lagt til grunn at det er om lag 6 årsverk til sammen for hele Norge samlet sett knyttet til å organisere og tilby utstyr til den frivillige innsatsen. Vi har lagt til grunn produksjon per årsverk for «Aktiviteter i medlemsorganisasjoner»¹³³ for 2019 til å anslå samlet omsetning til 11,2 millioner kroner. Dette inkluderer også et anslag på utstyr til natteravnene.

¹³⁰ <https://natteravn.no/vare-grupper/>

¹³¹ SSB-tabell 04859. Mens det bor om lag 700 000 innbyggere innenfor kommunegrensen til Oslo kommune.

¹³² Gjennomsnittlig lønnsinntekt per timeverk var 350 kr i 2019 (tabell 09174 i Statistikkbanken, www.ssb.no). Vi bruker [skattekalkulator](#) fra Skatteetaten, og legger til grunn en nettolønn på 257 kroner.

¹³³ SSB-tabell 09170.

Vedlegg 6 Beregning av helse- og produksjonstap for ofre

Tallfestingen av kostnader som påføres ofre som er utsatt for lovbrudd i kapittel 4.4 er basert på en rekke forutsetninger. Forutsetningene er basert på en kombinasjon av tallgrunnlag fra Thoresen og Hjemdal (2014) og Heeks mfl. (2018). I tabellene under presenterer vi forutsetninger som ligger til grunn for tallfestingen av det gjennomsnittlige helse- og produksjonstapet (GHP), som er beregnet i ligningen:

$$GHP = SANN * REDLK * VAR * QALY,$$

der SANN uttrykker sannsynligheten for at en som er utsatt for et lovbrudd påføres fysiske og psykiske skader. REDLK anslår hvor mye de ulike skadene påvirker ofrenes livskvalitet, sammenlignet med en situasjon med full helse. VAR er et uttrykk for gjennomsnittlig varighet av skadene som er påført. QALY er den økonomiske verdien av et gjennomsnittlig leveår med full helse.

Antatt sannsynlighet for at ofre utsatt for lovbrudd påføres emosjonelle og fysiske skader

	Eiendomstyveri	Bedrageri	Annen økonomisk kriminalitet	Eiendomsskade	Vold med skade	Vold uten skade	Drap	Ran	Trusler og annet	Voldtekt	Annet seksuallovbrudd	Rusmidde llovbrudd	Ordens- og integritetskrenkelse	Trafikkovertredelser	Annet lovbrudd
Psyriske skader															
Frykt	6 %	5 %		7 %	25 %	21 %		28 %	21 %	60 %	23 %		2 %		
Depresjon	4 %	2 %		3 %	15 %	8 %		10 %	8 %	22 %	8 %		1 %		
Angst- og panikkanfall	7 %	4 %		4 %	22 %	13 %		15 %	13 %	42 %	18 %		1 %		
Narkotikamisbruk	-	-		-	-	-		-	-	2 %	-		-		
Alkoholmisbruk	-	-		-	-	-		-	-	2 %	-		-		
Spiseforstyrrelser	-	-		-	-	-		-	-	5 %	-		-		
Seksuell dysfunksjon	-	-		-	-	-		-	-	8 %	-		-		
Fysiske skader															
Skrammer eller blåmerke	-	-		-	69 %	-		35 %	-	26 %	2 %		-		
Blått øye	-	-		-	28 %	-		14 %	-	26 %	2 %		-		
Indre skader eller brudd	-	-		-	25 %	-		30 %	-	5 %	2 %		-		
Ødelagte tenner	-	-		-	8 %	-		4 %	-	-	-		-		
Andre fysiske skader	-	-		-	29 %	-		11 %	-	3 %	-		-		

Forutsetninger om skadenes virkning på livskvalitet (QALY) og hvor lenge skaden påvirker livskvaliteten

		Varighet (år)			
			Voldelig	Ikke-voldelig	Semi-voldelig
Psyriske skader	Virkning på QALY				
Frykt	3 %		1,3	1,3	1,3
Depresjon	15 %		1,0	0,2	0,6
Angst- og panikkanfall	13 %		3,0	0,2	1,6
Narkotikamisbruk	48 %		5		
Alkoholmisbruk	37 %		5		
Spiseforstyrrelser	22 %		5		
Seksuell dysfunksjon	2 %		0,167		
Fysiske skader	Virkning på QALY	Varighet (år)			
Skrammer eller blåmerke	2,6 %	0,03			
Blått øye	2,6 %	0,03			
Indre skader eller brudd	7,2 %	0,11			
Ødelagte tenner	2,6 %	0,02			
Andre fysiske skader	4,4 %	0,04			

Note: For psykiske skader antas det at de psykiske skadene har ulik virkning, avhengig av hvilken type lovbrudd ofrene er utsatt for. Det er lagt til grunn at:

- Voldelige lovbrudd omfatter drap, vold med skade og voldtekt.
- Ikke-voldelige lovbrudd omfatter eiendomstyverier, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade, trusler og annet lovbrudd under vold og mishandling og ordens- og integritets-krenkelse.
- Semi-voldelige lovbrudd omfatter vold uten skade, ran og annet seksuallovbrudd.

For øvrige lovbruddsgrupper er det ikke beregnet helse- og produksjonstap med denne tilnærmingen, jf. beskrivelsen i kapittel 4.4.1.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE