

RAPPORT

2020

SYSTEMATISK KARTLEGGINGSOVERSIKT

Målstyring i politiets forebyggende arbeid

Utgitt av	Folkehelseinstituttet Område for helsetjenester
Tittel	Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt
English title	Balanced scorecard in crime prevention work in the police: a systematic mapping review
Ansvarlig	Camilla Stoltenberg, direktør
Forfattere	Lars Jørn Langøien, prosjektleder, <i>forsker, Folkehelseinstituttet</i> Heid Nøkleby, <i>forsker, Folkehelseinstituttet</i> Patricia Sofia Jacobsen Jardim, <i>forsker, Folkehelseinstituttet</i>
ISBN	978-82-8406-140-5
Publikasjonstype	Systematisk kartleggingsoversikt
Antall sider	84 (50 inklusiv vedlegg)
Oppdragsgiver	Politidirektoratet
Emneord(MeSH)	Performance measurement, crime prevention, youth, sex offenses, radicalisation
Sitering	Langøien LJ, Nøkleby H, Jardim PSJ. "Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt". [Balanced scorecard in crime prevention work in the police: a systematic mapping review] Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.

Innhold

INNHold	3
HOVEDBUDSKAP	4
SAMMENDRAG	5
KEY MESSAGES	8
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)	9
FORORD	12
INNLEDNING	13
Oppdraget	13
Mål	13
Bakgrunn	13
Problemstilling og forskningsspørsmål	15
METODE	17
Inklusjonskriterier	17
Litteratursøking	19
Artikkelutvelging	19
Dataekstraksjon	20
Sammenstilling	20
RESULTATER	22
Resultater av litteratursøket og utvelgelsen	22
Beskrivelse av de inkluderte studiene	24
Sentrale funn på tvers av studiene	33
DISKUSJON	43
Hovedfunn	43
Styrker og svakheter	44
Kunnskapshull	45
KONKLUSJON	47
REFERANSER	48
VEDLEGG	51
Vedlegg 1: Søkestrategi	51
Vedlegg 2: Ekskluderte studier	58
Vedlegg 3: Dataekstraksjonsskjema	60

Hovedbudskap

Vi utførte på oppdrag fra Politidirektoratet (POD) en systematisk kartleggingsoversikt. Oppdraget var å sammenfatte studier om målstyring i politiets forebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant ungdom.

Vi utførte et omfattende søk og vurderte i overkant av 12000 studier. Vi inkluderte seks studier som omhandlet målstyring i politiets forebyggende arbeid rettet mot ungdom. Det var fem kvalitative studier og en mixed-metode studie. Tre av studiene er masteroppgaver fra Norge. De tre øvrige er fra Sverige: to rapporter og en artikkel. Studiedeltakerne er ansatte i politimyndighetene. Ingen av de identifiserte studiene traff alle våre inklusjonskriterier helt nøyaktig, og studiene besvarer bare indirekte våre problemstillinger. Funnene i studiene viser at hovedtemaer om målstyring i politiets forebyggende arbeid rettet mot ungdom er:

- utfordringer med hva som blir målt og hvordan disse indikatorene registeres.
- Tillit og lokalkunnskap er sentralt i forebyggingsarbeid.
- Prioriteringer og knappe ressurser.
- Uoverensstemmelser mellom strategier og målformuleringer.
- Forståelser av begrepet forebygging.
- Samarbeid med andre aktører i forebyggende arbeid.

Det finnes svært begrenset dokumentasjon om målstyring i politiets forebyggende arbeidet rettet mot ungdomskriminalitet. Det vil være nyttig med ytterligere forskning på tematikken.

Tittel:

Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt

Publikasjonstype:

Systematisk kartleggingsoversikt

Svarer ikke på alt:

- Ekskluderer studier som faller utenfor inklusjonskriteriene.
- Ingen helseøkonomisk evaluering.
- Ingen anbefalninger.

Hvem står bak denne publikasjonen?

Folkehelseinstituttet har gjennomført oppdraget etter forespørsel fra Politidirektoratet (POD)

Når ble litteratursøket utført?

Søk etter studier ble avsluttet mai, 2020.

Sammendrag

Innledning

Politiets styringsmodell er nedfelt i dokumentet «Styring i Justis- og beredskapsdepartementet». Dokumentet består blant annet av fem styringsaktiviteter. Aktivitetene tilsier at gode mål skal synliggjøre ambisjoner og gi et bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn. Det skal videre være samsvar mellom mål og tildelte midler, resultatkrav og frister for gjennomføring. Rapportering skal gjøres med den hensikt å vurdere måloppnåelse, følge opp risiko og eventuelt iverksette korrigerende tiltak. På bakgrunn av rapportering skal måloppnåelse analyseres, evalueres og revurderes. Det framgår i deler av bakgrunns litteraturen at det er ulike ideer og tanker om hvordan målstyringsprinsippene har påvirket politiets arbeid. En bekymring er knyttet til hvordan målstyring kan virke inn på forebygging som skal være en primærstrategi i politiet.

Politidirektoratet (POD) ønsket å få kartlagt forskning som omhandler målstyring (også kalt resultatstyring) i politiet, og erfaringer med dette. Det skulle være et særskilt fokus på målstyring innen forebygging av ungdomskriminalitet, og særlig på feltene seksuallovbrudd og radikaliserings. Dette prosjektet er en del av et større oppdrag fra POD til Folkehelseinstituttet (FHI) som også omfatter et prosjekt som skulle undersøke *effekter* av forebyggende tiltak mot ungdomskriminalitet, med særskilt fokus på forebygging av seksuallovbrudd og radikaliserings.

Vi utførte på oppdrag fra POD er systematisk kartleggingsoversikt om målstyring i politiets forebyggende arbeid rettet mot ungdom.

Metode

Vi utførte en systematisk kartleggingsoversikt. Det er en litteraturoversikt over et definert forskningsspørsmål som innebærer en systematisk og vitenskapelig fremgangsmåte for å kartlegge og deskriptivt beskrive eksisterende forskning på et spesifikt tema.

Vi utførte fra mars til mai 2020 et omfattende søk etter studier. Vi utførte ett felles søk for de to relaterte prosjektene (målstyring og effekter av forebyggende tiltak). Vi søkte etter studier både i elektroniske litteraturlister og i grålitteraturkilder. Med grålitteratur menes forskning som ikke er publisert i tradisjonelle eller formelle-kommersielle publiseringskanaler. Vi søkte etter studier fra år 2000 eller senere. To forskere gikk uavhengig av hverandre gjennom referansene som ble identifisert i søkene. Først leste de gjennom tittel og sammendrag, deretter gjennomgikk de alle relevante fulltekster. Alle studier ble vurdert opp mot inklusjonskriteriene.

Inklusjonskriteriene var:

- P (populasjon):** Politiansatte (på ulike nivåer), riksadvokat, justisdepartement, eller tilsvarende instanser i andre land.
- I (tiltak):** Målstyring/-formuleringer innen politiet, i prioritert rekkefølge:
1: målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid, rettet mot seksuallovbrudd og radikaliseringsarbeid blant unge (inntil 24 år).
2: målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (inntil 24 år).
- O (utfall):** *Beskrivelser* av målstyring/-formuleringer, *konsekvenser* av disse og *erfaringer* med målstyring/-formuleringer.
- Studiedesign:** Empiriske studier, det vil si effektstudier, erfaringsstudier, observasjonsstudier og studier som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. I denne kartleggingsoversikten har vi ikke ekskludert studier på grunnlag av studiedesign.
- Kontekst:** I prioritert rekkefølge:
1: Nordiske land (Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island).
2: Nederland og Storbritannia.
3: Europa.
- År:** Publisert 2000 og senere

En forsker hentet ut data fra studiene. Datauttrekkene ble deretter sjekket av en annen forsker. Dataen trukket ut av hver studie ble sortert, samlet og sammenstilt med tekst. Vi lagde tabeller der det var relevant. Vi trakk ut og ga beskrivelser av målstyrings-systemer og erfaringer med målstyring og forebyggingsarbeid. Vi vurderte ikke studiene med tanke på eventuell risiko for systematiske skjevheter.

Resultat

Vi vurderte titler og sammendrag til 12367 referanser, hvorav 1120 var identifisert via grålitteratursøkene. Søket omfattet to relaterte prosjekter og vi vurderte 25 studier som mulig relevante for det foreliggende prosjekt om målstyring. Av de 25 studiene vi vurderte som relevante og gjennomgikk i fulltekst fant vi at seks studier i tilstrekkelig grad traff inklusjonskriteriene. Det betyr at disse seks studiene på ulike måter tematiserte sammenhenger mellom målstyring, forebygging og ungdomskriminalitet. Ingen studier omhandlet imidlertid målstyring relatert til forebygging av seksuallovbrudd eller radikaliseringsarbeid blant ungdom.

De seks inkluderte studiene er publisert mellom 2003 og 2019, og fem er publisert 2010 eller senere. Det var fem kvalitative studier og en mixed-metode studie (samlet og analyserte både kvalitative og kvantitative data). Tre av studiene er masteroppgaver fra Norge. De tre andre studiene er fra Sverige: Av disse er to rapporter og en artikkel. Studiedeltakerne i alle de seks inkluderte studiene var ansatte i politimyndighetene i Norge og Sverige. Det var totalt i overkant av 100 studiedeltakere i de seks studiene.

Ved å vurdere de seks studiene samlet identifiserte vi seks temaer som var relevante for denne oppsummeringen:

- Utfordringer med hva som blir målt og hvordan disse indikatorene registeres: Politiets arbeid oppleves som hendelsesstyrt og at det er gjennomførte lovbrudd som måles. Dermed kan forebyggingsarbeidet bli usynliggjort eller nedprioritert. Lovbrudd som blir forebygget gir ikke positive utslag i relevante statistikker for politiarbeid på kort sikt. Utformingen og utvelgelsen av måleindikatorer kan være utfordrende, og det oppleves å utføres måling av produktivitet heller enn effektivitet. Det er en forventning om å bli målt på forebyggende arbeid, og slik resultatmåling bør gjøres med mer kvalitative indikatorer, heller enn kvantitative.
- Tillit og lokalkunnskap som sentralt i forebyggingsarbeid: Tillit og lokalkunnskap oppleves som sentralt i det forebyggende arbeidet, men det tar tid og er vanskelig å planlegge, og innsatsen dette krever lar seg vanskelig registere med indikatorer.
- Prioriteringer og knappe ressurser: Knappe ressurser og prioriteringer oppleves å gå ut over det forebyggende arbeidet. Mens slikt arbeid er prioritert på papiret, lar det seg vanskelig kvantifisere, forventningene ble ofte ikke fulgt opp med tilstrekkelig ressurser og det er begrenset tid til å jobbe forebyggende.
- Uoverensstemmelser mellom strategier og målformuleringer: Det oppleves å være dårlig overensstemmelse mellom strategiene og måleindikatorer som de ansatte i politimyndighetene skal forholde seg til i arbeidshverdagen, og som arbeidet blir evaluert etter. Selv om forebygging har høy prioritet i styringsdokumenter i politiet, gjenspeiles ikke dette i resultatindikatorer. Store og sentrale deler av politivirksomheten, særlig forebygging og beredskap, fanges ikke opp av indikatorene, til tross for at de er fremtredende i strategidokumentene.
- Forståelser av begrepet forebygging: Det oppleves å finnes ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet forebygging. Det legger føringer på prioriteringer, hvordan det forebyggende arbeidet legges opp, hvilke ressurser som tildeles og om arbeidet lar seg registrere i målstyringsystemene. En felles forståelse vil være nyttig.
- Samarbeid med andre aktører i forebyggende arbeid: Det er en oppfatning om at det forebyggende arbeidet ikke er noe politiet kan gjøre alene, men slikt samarbeid er tid- og ressurskrevende, og lar seg vanskelig synliggjøre i målstyringsystemene.

Konklusjon

Denne systematiske kartleggingsoversikten viser at det finnes svært få studier om målstyring i politiets forebyggende arbeid rettet mot ungdom generelt, og ingen studier om hvordan målstyring virker inn på det forebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikaliserings blant ungdom. De få studiene som på ulike måter omhandler forebygging, målstyring og ungdom, belyser en rekke utfordringer med hensyn til bl.a. ressursknapphet, forståelse av forebygging og tverrsektorielt samarbeid.

Resultatene av kartleggingsoversikten kan bidra til at det strategiske arbeidet innen kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom kan styrkes. For å kunne besvare konkrete spørsmål om målstyring og forebyggende arbeid rettet mot ungdomskriminalitet er det imidlertid behov for flere og bedre studier.

Key messages

We were commissioned by the National Police Directorate (POD) to conduct a systematic scoping review. The review summarises studies on the use of balanced scorecard in crime prevention work by the police, focusing on prevention of radicalisation and sexual offences among youth.

We conducted a comprehensive search and screened approximately 12,000 studies. We included six studies thematising balanced scorecard in prevention work directed at youth. Five were qualitative studies and one a mixed-methods study. Three of the studies are Norwegian master theses. The remaining three are Swedish studies: two reports and one article. The study participants are all police employees. None of the identified studies met all the inclusion criteria perfectly, and none of the studies perfectly addressed the phenomenon of interest. The findings show that main topics concerning balanced scorecard in prevention work directed at young people by the police are:

- Challenges in what is measured and how these indicators are registered.
- Trust and community knowledge are central to crime prevention work.
- Prioritization and limited resources.
- Discrepancies between strategies and formulations of achievement goals.
- Understandings of the term prevention.
- Cooperation with other actors in prevention work.

There is very limited documentation on balanced scorecard in the police’s crime prevention work among youth. Further research on the topic will be useful.

Title:
Balanced scorecard in crime prevention work in the police: a systematic scoping review

Type of publication:
Systematic scoping review
[Info will add description]

Doesn't answer everything:

- Excludes studies that fall outside of the inclusion criteria
- No health economic evaluation
- No recommendations

Publisher:
Norwegian Institute of Public Health

Updated:
Last search for studies:
May 2020

Executive summary (English)

Introduction

The management model of the police is found in the document «Styring i Justis- og beredskapsdepartementet». The document contains, among other things, five governance processes related to the *balanced scorecard* approach. These processes prescribe goalsetting, in order to highlight ambitions and positive outcomes for users and the society. Goals shall comport with allocated funds, performance requirements, and deadlines. Reporting shall be used to evaluate performance achievement, follow up risks, and make adjustments. Based on the reporting, performance shall be analysed, evaluated, and reconsidered. As the background literature of this report reveals, there are different ideas and opinions on how the principles of the balanced scorecard have influenced police work. One concern is how the balanced scorecard can affect crime prevention, which is supposed to be one of the main strategies of the police. The National Police Directorate (POD) sought to map research on performance management, in particular balanced scorecard, and experiences with that management system within the police force. In particular, the focus was to be on balanced scorecard in relation to youth crime prevention, and in particular sexual offences and radicalisation. This project is part of a larger commission, and the other part of the project addresses the *effects* of preventive interventions targeted at youth crime, in particular sexual offences and radicalisation.

We conducted a systematic scoping review on the balanced scorecard in the police's crime prevention work targeting youth.

Method

We conducted a systematic scoping review (also called systematic mapping review). A scoping review is a literature review of a clearly defined research question that includes a systematic and scientific procedure to map and descriptively recount existing research on a specific topic.

We conducted a comprehensive search for studies between March and May 2020. We conducted a common search for the two related projects (balanced scorecard and effects of crime preventive interventions). We searched in both electronic databases and in sources for grey literature. Grey literature is research that has not been published in traditional or formal commercial publication channels. We searched for studies published 2000 and more recently. Two researchers independently screened all references identified through the searches; first by title and abstract, and subsequently all relevant full-texts. All studies were screened according to the inclusion criteria.

The inclusion criteria were:

- P (population):** Police employees (at different levels), attorneys general, directors of public prosecution bodies, Ministries of Justice, or similar bodies in other countries.
- I (intervention):** Balanced scorecard or other systems of key performance indicators related to police work. Prioritised as follows:
1: Balanced scorecard or goal formulations in crime prevention work targeted at sexual offences and radicalisation among young people (up to 24 years old).
2: Balanced scorecard in crime prevention work target at young people (up to 24 years old).
- O (outcome):** *Descriptions* of management by balanced scorecard and the design of goals, *consequences* of these, and *experiences* of such management systems.
- Study design:** Empirical studies, i.e. effect studies, studies of experience, observational studies and studies that combine quantitative and qualitative methods. In this scoping review, we have not excluded studies based on study design.
- Context:** Prioritised as follows:
1: Nordic countries (Norway, Sweden, Denmark, Finland and Iceland),
2: The Netherlands and Great Britain,
3: Europe.
- Year:** Published year 2000 and later.

One researcher extracted data from the studies. The extractions were quality-controlled by a second researcher. The data extracted from each study was sorted, combined and summarised narratively. Tables were created where relevant. We extracted and presented descriptions of balanced scorecard management systems and experience with such systems and crime prevention work. We did not evaluate risk of bias.

Results

We screened 12,376 references by title and abstract, of which 1,120 were identified through grey literature searches. The search included two related projects, and 25 studies were considered relevant for this project on balanced scorecard. Of the 25 studies considered relevant and screened in full-text, six studies met the inclusion criteria. These six studies, in different ways thematise relations between balanced scorecard management systems, crime prevention and youth crime. None focus directly on balanced scorecard in the prevention of sexual offences or radicalisation.

The six included studies are published between 2003 and 2019, and five are published 2010 or later. There were five qualitative studies and one that analysed both qualitative and quantitative data. Three are Norwegian master theses. The other three are from Sweden, including two reports and one article. There were just over 100 participants – police employees in Norway and Sweden – in total.

We identified six relevant topics:

- Challenges in what is measured and how these indicators are registered: Police work is reactive, and what is being reacted to (measured) is crime. Thus, activities that *prevent* crime might be rendered invisible and not prioritised. Crime that has been prevented is not shown in statistics for police work in the short run. How target indicators are formulated and chosen can be challenging, and police experience being measured on productivity rather than effectivity. Police expect that their prevention work will also be measured, and they suggest performance to be measured using qualitative indicators, rather than quantitative.
- Trust and community knowledge are central to crime prevention work: Trust and community knowledge are experienced as central in the prevention work, but this takes time and is difficult to plan. The effort this kind of work requires is difficult to register, or be acknowledged, by the indicators.
- Priorities and limited resources: Limited resources and priorities are experienced as inhibiting prevention work. While such work is prioritised on paper, it is difficult to quantify; expectations were seldom followed up with adequate resources; and there is limited time to work preventively.
- Discrepancies between strategies and formulations of achievement goals: There is an experience of little agreement between strategies and the performance indicators that those employed in the police force meet in their daily work. And the work is evaluated by these indicators. Even though prevention work is prioritised on paper, this is not reflected in the performance indicators. Major elements of policework are not represented by the indicators, despite being central in management documents.
- Understandings of the term “prevention”: There is an experience that there are different understandings of what the term prevention entails. This will influence priorities, how prevention work is planned and executed, what resources are allocated and whether the work is documented in the management systems. A common understanding would be useful.
- Cooperation with other actors in prevention work: There is a perception that prevention work is not something that can be done by the police force alone, but that the required cooperation is time- and resource demanding, and this is difficult to draw attention to in the balanced scorecard.

Conclusion

This systematic scoping review shows that there are few studies on how balanced scorecard management systems affect the police’s work on crime prevention directed at young people, and no studies on how balanced scorecard management systems affect the police’s work on crime prevention directed at sexual offences or radicalisation among young people. The few studies that, in different ways, focus on crime prevention, balanced scorecard, and youth, shed light on various challenges, including limited resources, understandings of prevention work, and cross-sectoral efforts. The results of this review might contribute to strengthening the strategic work in crime prevention directed at youth. To more directly answer questions concerning balanced scorecard and prevention work directed at youth crime, we need more research.

Forord

Fagmiljø for velferdstjenesteforskning i område for helsetjenester, Folkehelseinstituttet (FHI) fikk i juni 2019 i oppdrag av Politidirektoratet å utføre en systematisk kartleggingsoversikt om målstyring i forebyggende arbeid, rettet mot seksuallovbrudd og radikaliserings blant ungdom. Politidirektoratet finansierte oversikten.

Område for helsetjenester, FHI, følger en felles framgangsmåte i arbeidet med kunnskapsoppsummeringer, dokumentert i håndboka «Slik oppsummerer vi forskning». Det innebærer blant annet at vi kan bruke standardformuleringer når vi beskriver metode, resultater og i diskusjon av funnene.

Bidragstyperne

Prosjektgruppen har bestått av:

- Prosjektleder: Lars Jørn Langøien (august 2019-september 2020)
- Interne prosjektmedarbeidere ved FHI: Patricia Sofia Jacobsen Jardim, Heid Nøkleby, Ashley (Ley) Elisabeth Muller, Nora Blaasvær, Rigmor C Berg og bibliotekarene Gunn Eva Næss og Gyri Hval.

Oppgitte interessekonflikter

Alle forfattere har fylt ut et skjema som kartlegger mulige interessekonflikter. Ingen oppgir interessekonflikter.

Folkehelseinstituttet tar det fulle ansvaret for synspunktene som er uttrykt i rapporten.

Kåre Birger Hagen
Fagdirektør

Rigmor C Berg
Avdelingsdirektør

Lars Jørn Langøien
Prosjektleder

Innledning

Oppdraget

Politidirektoratet (POD) ønsket å få kartlagt forskning som omhandler målstyring (også kalt resultatstyring) i politiet, og erfaringer med dette. Oppsummeringen vår skulle ha et særskilt fokus på målstyring innen forebygging av ungdomskriminalitet samt på seksuallovbrudd og radikalisering. Dette prosjektet er en del av et større oppdrag fra POD til FHI som også omfatter et prosjekt som skulle undersøke effekter av forebyggende tiltak mot ungdomskriminalitet, med særskilt fokus på forebygging av seksuallovbrudd og radikalisering.

Mål

Prosjektets hovedmål er å kartlegge hvilken forskning som finnes og hva funnene er når det gjelder målstyring innen kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant ungdom. Resultatene av kartleggingsoversikten kan bidra til at det strategiske arbeidet innen kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom kan styrkes.

Bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementets styringsmodell er nedfelt i dokumentet «Styring i Justis- og beredskapsdepartementet» (1), og består blant annet av fem styringsaktiviteter. Styringsaktivitetene er som følger:

1. Fastsetting av mål og planlegging: Gode mål skal synliggjøre ambisjoner, og gi et bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn.
2. Budsjettering: Det skal være samsvar mellom mål og tildelte midler, resultatkrav og frister for gjennomføring.
3. Rapportering: Hensikten med rapportering er å vurdere måloppnåelse, følge opp risiko og eventuelt iverksette korrigerende tiltak.
4. Analyse og evaluering: På bakgrunn av rapportering skal måloppnåelse analyseres og revurderes.
5. Risikostyring og internkontroll: For å sikre god mål- og resultatstyring skal internkontrollen være tilpasset risiko og vesentlighet.

Disse aktivitetene tilsier at gode mål skal synliggjøre ambisjoner, og gi et bilde av hva som skal oppnås for brukere og samfunn. Videre står det at det skal være samsvar mellom mål og tildelte midler, resultatkrav og frister for gjennomføring. Rapportering skal gjøres med den hensikt å vurdere måloppnåelse, følge opp risiko og eventuelt iverksette korrigerende tiltak. På bakgrunn av rapportering skal måloppnåelse analyseres, evalueres og revurderes. Internkontroll er viktig for å sikre god mål- og resultatstyring, og internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet (1).

Mål- eller resultatstyring fikk i Norge gjennomslag på 1990-tallet med styringsreformer basert på New Public Management-tankegang (2). Dette skjedde også innen politiet, hvor mål- og resultatstyring ble innført som styringsform i politi- og lensmannsetaten fra 1. januar 1996. I 2006 fikk politiet et verktøy som brukes til å gi føringer og prioriteringer mht. mål og resultatoppnåelse i det enkelte politidistrikt, for slik å få mål og resultatstyringen bedre implementert. Verktøyet fikk navnet PSV – Politimesterens styringsverktøy (3: 108). Virksomhetsplanene for politidistriktene er en viktig og sentral del av PSV, og beskriver hvordan de skal jobbe for å nå disse målene. I tråd med statlige retningslinjer (4) vil vi her forstå målstyring som:

Mål- og resultatstyring innebærer strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål. En grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder. Hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring og utvikling og forbedring av virksomheten. (4: 6)

Og videre om hvordan måloppnåelse vurderes:

Styringsparametere beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hvert styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål. (4: 22)

En viktig bakgrunn for den foreliggende oppsummeringen er, som det framgår i deler av bakgrunns litteraturen, at det er ulike ideer og tanker om hvordan målstyringsprinsippene har påvirket politiets arbeid, se for eksempel Wathnes bok Målstyring i Politiet (2).

En bekymring er knyttet til hvordan målstyring kan virke inn på forebygging som skal være en primærstrategi i politiet. Som det heter i oppdragsbrevet fra politidirektoratet (dato 20.06.19): «Politiet har derav også utarbeidet en virksomhetsstrategi utgitt i mai 2017, Politiet mot 2025 (5), som har et uttalt fremtidsbilde med fire strategiske temaer, hvor *I forkant av kriminaliteten* er ett av disse. Som ledd i dette er det fastsatt at kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi, og det foregår nå et arbeid for å endre politiets tradisjonelle reaktive tilnærming til i større grad å omfatte gode kriminalitetsforebyggende innsatser.»

I oppdragsbrevet vises det til en eksisterende kunnskapsoversikt, «Kriminalitetsforebygging på norsk: En kunnskapsoversikt» (6), hvor det også uttrykkes en bekymring om at målstyringen i politiet kan bidra til å omdefinere politiets forebyggende arbeid til reaktive tiltak der forebygging handler mer om rask saksbehandlingstid og høyere oppklaringsprosent, og at dette kan gå på bekostning av et primærforebyggende fokus (6).

Som nevnt over, besto vårt oppdrag fra Politidirektoratet av to problemstillinger. Den første problemstillingen omhandler effekten av politiets kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom, og den andre problemstillingen omhandlet politiets målstyring i kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom. For begge problemstillingene var fokuset spesielt på seksuallovbrudd (forebygge at unge utøver seksuelle overgrep, fysisk eller på nett - med seksuelle overgrep menes alle former for seksuelle krenkelser) og radikalisering (forebygge voldelige ideologier). Etter avtale med Politidirektoratet ble det bestemt at de to problemstillingene skulle besvares i hver sin rapport. Denne rapporten omhandler problemstillingen om målstyring i kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom.

Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen omhandler målstyring i politiet, erfaringer med dette og hvordan best formulere mål i målstyring som strategisk arbeid. Oppdraget er besvart i form av en systematisk kartleggingsoversikt, hvor vi har kartlagt kunnskapsgrunnlaget, oppsummert studiene og vurdert disse relativt til hverandre. Vi har fokusert på forskning fra land som kan sammenlignes med Norge. Det vil i utgangspunktet si de nordiske landene, samt Nederland og Storbritannia. Det var Politidirektoratets vurdering at disse landene i størst grad er sammenlignbare med Norge, med tanke på for eksempel likheter i rettssystemer og grad av tillit til politi og mellom folk mer generelt.

Hovedspørsmålet som besvares er: Hvilken forskning finnes og hva er funnene når det gjelder målstyring innen kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant ungdom?

Herunder er det flere del-spørsmål:

- Hva er effektene/konsekvensene/innflytelse av målstyring (inkludert ulike målformuleringer) på politiets arbeid? F.eks. bevilgninger, prioriteringer, nye strategisk satsninger, tiltak.
- Hvilke ulike måter å formulere mål finnes innen målstyring?
- Hvordan påvirker formuleringer av og om måltall og utforminger av strategier, arbeidet for å forebygge seksuallovbrudd og radikalisering blant ungdom?
- Hvilke erfaringer finnes om målstyring?/Hvilke erfaringer uttrykker politiansatte, riksadvokat og justisdepartement fra målstyring?
- Hvordan påvirker målformuleringer arbeidshverdagen til ansatte i politiet, og påvirkes opplevelsen av relevans i arbeidet?
- Hvilke ulike måter å drive målstyring finnes?

- Hvordan jobber politiet strategisk for å oppnå de målene de setter seg/eller som blir satt for dem?
- Hvordan og hvorfor settes spesielle måltall?

Relevante begreper

Politiet definerer sitt forebyggende arbeid som følger:

Arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å redusere risikoen for kriminalitet. (5)

Med forebygging mener vi her når det gjelder seksuallovbrudd, både forebygging av seksuallovbrudd generelt og forebygging av nye seksuallovbrudd. Vi vil også inkludere universelle tiltak – altså tiltak rettet mot befolkningen generelt – tiltak rettet mot konkrete/spesielle grupper, samt individuelle tiltak – altså tiltak rettet mot enkeltindivider (herunder også tiltak som kan være omtalt som «behandling»).

Med seksuallovbrudd menes her alle former for seksuelle overgrep, fysisk eller på nett. I straffeloven skilles ulike seksuallovbrudd etter begrepene seksuell omgang, seksuell handling og seksuelt krenkende adferd. Seksuelle overgrep er straffbart enten det er begått med trusler eller vold, eller det er begått mot en person som ikke er i stand til å motsette seg handlingen. For eksempel kan dette være hvis personen er bevisstløs eller sover, eller av andre grunner ikke er i stand til å samtykke (7, 8, 9). Seksuelt krenkende adferd innebærer «seksuelt krenkende eller annen uanstendig adferd a) på offentlig sted, eller b) i nærvær av eller overfor noen om ikke har samtykket til det (Straffeloven §298)». Eksempler på dette kan være blotting, uanstendige bevegelser eller ordbruk. Det innebærer også adferd over internett, som publisering av fotografier eller levende bilder når ikke mottakeren har samtykket i å motta bildene (9).

Når det gjelder radikaliseringsprosess, omhandler forebygging å hindre at ungdom rekrutteres til radikale grupperinger, forebygge voldelig ideologier og at det utføres ideologibasert vold. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) definerer radikaliseringsprosessen som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål (10). Radikaliseringsprosessen brukes ofte i tilknytning til begrepet voldelig ekstremisme, som også tilsier at personer er villige til å bruke vold for å nå sine politiske mål. Radikaliseringsprosesser kan skje innenfor alle typer livssyn, politiske retninger og ideologier (11).

Metode

Vi utførte en systematisk kartleggingsoversikt over eksisterende forskning. Vi inkluderte alle metodiske tilnærminger. I tillegg til publisert forskning inkluderte vi relevant grålitteratur, det vil si rapporter, retningslinjer, upubliserte studier og avhandlinger, så lenge disse inneholdt undersøkelser for å få ny kunnskap og/eller å etterprøve eksisterende kunnskap, og inneholdt en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse. Vi utførte kartleggingsoversikten i overensstemmelse med områdets metodehåndbok for kunnskapsoppsummeringer (12). Vi avklarte prosjektplanen, som er publisert på FHIs nettsider, med oppdragsgiver før oppstart av arbeidet med kartleggingsoversikten.

En systematisk kartleggingsoversikt (også kjent som systematic mapping review og systematic scoping review) er en litteraturoversikt over et definert forskningsspørsmål som går fram på en systematisk og vitenskapelig måte for å kartlegge og beskrive eksisterende forskning på et spesifikt tema. En kartleggingsoversikt gir deskriptiv informasjon om forskningen på et felt: den kartlegger og presenterer informasjon om studiene, slik som hvor de er utført, når de er publisert, hva de har undersøkt og hvilke resultater de finner. Kartleggingsoversikter kan også bidra til å identifisere forskningshull og vise vei for framtidig forskning (12, 13, 14).

Vi utførte kartleggingsoversikten ihht. internasjonale metodebeskrivelser for en slik kunnskapsoppsummering. Vi fulgte Arksey og O'Malley (13) sine anbefalinger, videreutviklet av Levac og kolleger (14), og utarbeidet kunnskapsoppsummeringen i følgende trinn:

1. Identifisere forskningsspørsmålet
2. Identifisere relevante studier
3. Velge ut studier
4. Kartlegge data fra studiene (hente ut og systematisere data)
5. Sortere, oppsummere og rapportere resultatene
6. Valgfri konsultasjon

Inklusjonskriterier

Vi hadde følgende inklusjonskriterier:

Studiedesign	Empiriske studier, det vil si effektstudier, erfaringsstudier, observasjonsstudier og studier som kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. Det betyr konkrete undersøkelser for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap og som inneholder en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse.
---------------------	---

Populasjon	Politiansatte (på ulike nivåer), riksadvokat, justisdepartement, eller tilsvarende instanser i andre land.
Tiltak/fenomenet	Målstyring/-formuleringer innen politiet, i prioritert rekkefølge: 1: helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) Om vi finner få studier på det, så: 2: mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebygging blant unge (inntil 24 år).
Utfall	<i>Beskrivelser</i> av målstyring/-formuleringer, <i>konsekvenser</i> av disse (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og <i>erfaringer</i> med målstyring/-formuleringer.
Kontekst	I prioritert rekkefølge: 1: Nordiske land (Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island) 2: Nederland og Storbritannia 3: Europa
År	Publisert 2000 og senere

I denne kartleggingsoversikten ekskludert vi ikke studier på grunnlag av studiedesign.

I inklusjonen prioriterte vi forskning, som beskrevet i tabellen over, som omhandler målstyring på forebygging av seksuallovbrudd (forebygge at unge utøver seksuelle overgrep, fysisk eller på nett - med seksuelle overgrep menes alle former for seksuelle krenkelser) og radikalisering (forebygge voldelige ideologier) blant unge/ungdom (inntil 24 år). Om vi i vår gjennomgang ikke fant noen studier som traff alle disse kriteriene, skulle vi inkludere – etter avtale med oppdragsgiver – studier som omhandlet målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebygging blant unge (inntil 24 år) mer generelt. Vi inkluderte med andre ord studier som på en eller måte omhandlet alle disse fire elementene, dvs. politiet, målstyring, forebyggende arbeid og ungdom, og som i noen grad relaterte disse til hverandre.

I prosjektplanen skrev vi inn en prioriteringsrekkefølge med tanke på land studiene var utført i. Om vi hadde funnet store mengder relevante studier, ville vi i første omgang inkludert studier fra: i) Norden (Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island). Om vi ikke hadde funnet tilstrekkelig antall studier fra nordisk land, for å etter oppdragsgivers behov dekke problemfeltet, kunne vi ii) inkludere studier fra Nederland og Storbritannia. Eventuell prioritering ville skjedd i dialog med oppdragsgiver. Om vi fortsatt ikke hadde funnet en tilstrekkelig mengde studier, ville vi i tredje instans iii) inkludert studier fra resten av Europa. Prioriteringen i inklusjon var utformet med tanke på sammenligningsgrunnlaget med norske forhold, og gjort i samråd med oppdragsgiver.

Vi inkluderte studier fra år 2000 og fram til i dag. Dette med tanke på når målstyring «fikk fotfeste» og dermed at det trolig vil være få studier fra tiden før 2000.

Litteratursøking

Bibliotekar Gunn Eva Næss utarbeidet en søkestrategi basert på inklusjonskriteriene i samarbeid med prosjektgruppen. Hun utførte de elektroniske databasesøkene i samarbeid med prosjektmedarbeiderne (vedlegg 1). Grålitteratursøkene ble i stor grad gjort av prosjektmedarbeiderne selv. Vi utførte ett felles søk for de to relaterte prosjektene (målstyring og effekter av forebyggende tiltak). Vi søkte i følgende databaser:

- Generelle databaser: Medline, PsycINFO, Cochrane, Epistemonikos, Cambell og SweMed.
- Grå litteraturkilder: OpenGrey og GreyLit.
- Norske, svenske og danske baser: Oria, Idunn, Nora, Google Scholar, Libris, DIVA, Justitia, Bibliotek.dk, REX, lenkesamling til PHS Biblioteket (<https://www.phs.no/biblioteket/lenkesamling/>)

Vi leste i tillegg igjennom referanselistene til inkluderte studier og tematisk tilgrensede studier for å se om vi fant relevante studier i disse som ikke ble fanget opp i noen av søkene.

Vi utførte litteratursøk mars-mai 2020.

Artikkelutvelging

Søketreffene fra databasene, samt fra de grålitteraturbasene hvor det var gjennomførbart, eksporterte vi først til EndNote-kompatible filer før vi konverterte disse til tekstfiler som vi lastet opp i referansehåndteringsverktøyet Rayyan. Vi brukte Rayyan i arbeidet med å vurdere disse referansene. Søketreffene fra øvrige grålitteraturbaser kopierte vi til word-dokumenter og vurderte referansene listet der.

Som nevnt utførte vi ett felles søk for de to relaterte prosjektene (målstyring og effekter av forebyggende tiltak), og alle referansene fra databasesøkene vurderte vi for inklusjon ihht. de to prosjektenes spesifikke inklusjons- og eksklusjonskriterier. To medarbeidere utførte utvelgelse av relevante studier. Vi gikk først uavhengig av hverandre gjennom alle titlene og sammendragene fra litteratursøket. De studiene som virket relevante innhentet vi i fulltekst. Vi vurderte deretter uavhengig av hverandre hvorvidt fulltekstpublikasjonene møtte inklusjonskriteriene før vurderingene ble sammenholdt. Alle studiene som de to forskerne var enige om møtte inklusjonskriteriene ble valgt ut. Uenigheter i vurderingene løste vi ved diskusjon og ny inspeksjon av publikasjonen. I utvelgelse av studier benyttet vi et skjema basert på de over nevnte inkluderings- og ekskluderingskriteriene for denne kartleggingsoversikten.

Dataekstraksjon

Fordi dette er en kartleggingsoversikt utførte vi ingen kvalitetsvurdering av studiene. For å samle relevant informasjon fra hver enkelt studie på en systematisk måte, utarbeidet vi et dataauthentingsskjema. Informasjonen som vi systematisk hentet ut fra hver studie var: Forfatter(e), publiseringsår, tittel, land, studiedesign/forskningsspørsmål, målformulering/forebyggingstiltak og sentrale karakteristika ved denne, tematisk fokus for studien, karakteristika ved deltagerne, setting eller kontekst, eventuelle tiltak det sammenlignes med, utfallsmål, resultater, og eventuelle erfaringsdata. Én forfatter trakk ut relevant data fra de utvalgte studiene. Utdragene ble kontrollert av en annen forsker. Eventuelle uenigheter ble løst med diskusjon.

Mengden av data/informasjon vi hentet ut fra litteraturen ville i utgangspunktet avhenge av antall studier vi identifiserte som relevante for kartleggingsoversikten. Avgrensningen av relevans og dybden i beskrivelsen av den aktuelle litteraturen ble avklart i løpende dialog med oppdragsgiver. Ettersom vi fant kun seks studier som relaterer målstyring, politiets forebyggende arbeid og ungdom til hverandre, valgte vi å trekke ut relativt mange data og funn fra hver studie. Dette var også med tanke på at studiene ikke direkte tematiserte kjernespørsmålene i vår problemstilling. Ved å trekke ut mer data kunne vi bedre belyse kartleggingsoversiktens tematikk.

De seks studiene vi inkluderte er alle helt eller delvis kvalitative studier. Kvalitative studier er tekstrike, og funn kan finnes på flere steder i teksten, både i resultatdeler, diskusjoner og konklusjoner. Fordi tre av de inkluderte studiene er masteroppgaver og to er større rapporter inneholdt tekstene mye data (mer enn det som vanligvis finnes i en tidsskriftsartikkel). Vi var bevisst på dette og jobbet flere forskere sammen for å sikre at vi hentet ut all relevant data. Tekstdelene vi hentet ut, og som blir presentert under, er til dels direkte utklipp og til dels sammendratt og omskrevet tekst. Vi gjorde dette dels for å begrense tekstmengden og dels for å framheve enkelte av funnene vi identifiserte på tvers av studiene. Det kan bemerkes her at i kvalitativ forskning så vil alle slike datauttrekk og omskrivninger representere en fortolkning fra forskerens side, da tekstdeler kategoriseres, settes i andre sammenhenger og omskrives ut fra forskerens forståelse av materialet som hentes ut. Vi tolket med andre ord de seks studiene på grunnlag av dette prosjektets problemstillinger.

Sammenstilling

Sortering og oppsummering

En kartleggingsoversikt gir deskriptiv informasjon om forskningen på ett eller flere forskningsspørsmål eller et forskningsområde. I foreliggende oversikt er derfor presentasjonen av studier og resultater gjort deskriptivt i tabeller og i tekst. Vi presenterte hver enkelt studie, og sorterte og kategoriserte data fra studiene. Funnene trakk vi ut av hver enkelt studie på grunnlag av Prosjektets problemstilling og underspørsmålene lå til grunn for datauttrekket. Vi samlet funnene fra de enkelte studiene og sorterte dem etter hva de tematiserte og problematiserte. Temaene som presenteres sprang med

andre ord ut av de uthentede dataene. Fordi de seks inkluderte studiene hadde ulike fokus var det utfordrende å kategorisere og sammenfatte funn da de liten grad besvarte våre forskningsspørsmål direkte, og kategoriseringen besluttet vi i løpende dialog med oppdragsgiver.

I tråd med metodikk for kartleggingsoversikter utførte vi ingen formelle datasynteser, men vi oppsummerte og beskrev kontraster eller fellestrekk på tvers av studiene, der det var mulig. Vi vurderte heller ikke tilliten til dokumentasjonen for resultatene (med verktøy som GRADE-CERQual). De kvalitative resultatene presenteres med tekstutdrag som gjengir enten informantenes beskrivelser av erfaringer eller forfatterens oppsummering, vurdering eller analyse av funnene. Dermed er det i hovedsak studieforfatterens forskerstemmer som høres, ikke våre som oversiktsforfattere, selv om vår uthenting, kondensering av resultater, oppsummeringer og diskusjoner naturligvis også innebærer valg.

Konsultasjon med oppdragsgiver

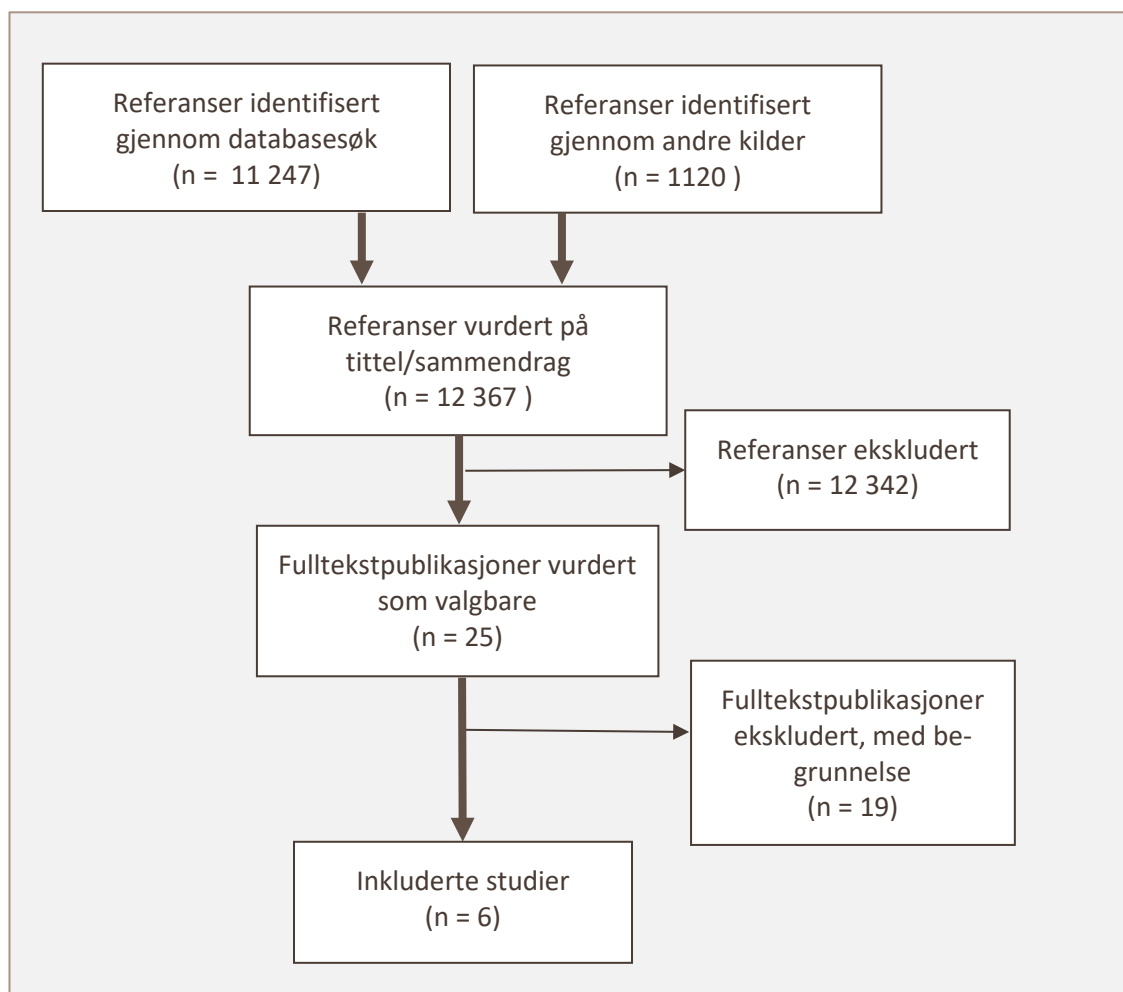
Vi hadde løpende kommunikasjon med oppdragsgiver. Oppdragsgiver ble konsultert når det oppsto spørsmål underveis i prosessen med å utarbeide oversikten, for eksempel når det gjaldt avgrensning av relevans og dybde i beskrivelsen av den aktuelle litteraturen.

Resultater

Resultater av litteratursøket og utvelgelsen

Gjennom søkene identifiserte vi 12367 referanser, hvorav 1120 i grålitteratursøkene (figur 1). Søket omfattet som nevnt to relaterte prosjekter og vi vurderte 25 studier som mulig relevante med tanke på inklusjonskriteriene for denne oppsummeringen om målstyring. Etter å ha vurdert disse i fulltekst vurderte vi at det var seks studier som i tilstrekkelig grad traff inklusjonskriteriene. Det vil si at disse studiene inneholder de relevante elementene: målstyring, forebygging og ungdom eller ungdomskriminalitet og i noen grad ser disse relatert til hverandre. Ingen studier omhandlet imidlertid målstyring relatert til forebygging av seksuallovbrudd eller radikaliserings blant ungdom.

De studiene vi inkluderte besvarer dermed ikke vår hovedproblemstilling helt direkte eller i sin helhet. De belyser imidlertid problemstillingen ved å omhandle målstyring i politiet, politiets forebyggende arbeid, politiets arbeidsmåter, og for eksempel eksemplifisere eller problematisere slikt arbeid med å vise til forebyggingsarbeid rettet mot ungdom. Vi mente inklusjon og sammenfatning av resultatene fra disse studiene var et bedre alternativ enn å konkludere med at det ikke fins studier om problemstillingen. Funnene fra de enkelte studiene må sees i sammenheng for at de skal belyse denne oversiktens problemstilling og forskningsspørsmål.



Figur 1 Flyttdiagram over søkeresultater og håndtering av referanser

Ekskluderte studier

Vi vurderte 25 fulltekstpublikasjoner og ekskluderte 19 av disse. Tabell med disse ekskluderte studiene og begrunnelse for eksklusjon er plassert i vedlegg 2.

Mange av de ekskluderte studiene var ikke empiriske studier, men heller teoretisk eller juridiske oppgaver. Dette gjaldt særlig treffene vi fikk i søkene på PIA, politihøgskolens arkiv. Videre er det flere av de ekskluderte studiene som tematiserer forholdet mellom politiets forebyggingsarbeid og målstyringsprinsippene som skal ligge til grunn for politiets arbeid, eller de omhandler målstyring eller forebyggingsarbeidet i politiet mer allment/generelt. En del av disse studiene koblet også disse temaene sammen, og problematiserte hvordan (og om) det lar seg gjøre å målfeste og måle/telle forebyggende arbeid. Sentrale utfordringer her er muligheten til å måle effekten av forebyggingsarbeid. Ingen av disse studiene omhandlet imidlertid målstyring og forebygging knyttet eksplisitt til ungdomskriminalitet. En del av denne litteraturen omhandler også indirekte ungdom og ungdomskriminalitet, men dette blir i liten eller ingen grad drøftet eksplisitt. Noen studier omhandler for eksempel forebygging av narkotikakriminalitet eller forebygging i trafikken, som begge kan være relevante for ungdom som befolkning, men i og med at unge ikke konkret ble trukket inn, så ble studiene ekskluderte.

Beskrivelse av de inkluderte studiene

Publiseringsår, publiseringsformat og land

De seks inkluderte studiene er publisert mellom 2003 og 2019 (tabell 1). De har ulike publiseringsformat: Det er en tidsskriftsartikkel (15), tre masteroppgaver (16, 17, 18) og to rapporter (20, 21). De tre masteroppgavene er fra Norge, mens de resterende tre studiene er fra Sverige. Det var ingen studier fra andre land som møtte inklusjonskriteriene.

Studiedesign

Vi inkluderte fem kvalitative studier og én mixed-metode studie. Vi gir en kort presentasjon av hver studie nedenfor og i tabell 1 og ytterligere detaljer om hver studie fins i vedlegg 3.

En studie (rapport) baserer seg i hovedsak på dokumentanalyse (19), og en studie (rapport) baserer seg på dokumentanalyse og intervjuer (20). Begge er utført av Expertgruppen for studier i offentlig økonomi (ESO), og den nyeste er en oppfølging av den eldre studien. Studien som er publisert som artikkel (15) er en feltstudie hvor deltagende observasjon, intervjuer og dokumentanalyse inngår. To av masteroppgavene baserer seg i hovedsak på intervjuer i tillegg til henholdsvis dokumentanalyse (18) og observasjoner (16). Den siste av de tre masteroppgavene er en mixed-metode studie med både kvalitative og kvantitative data. Den baserer seg på en spørreundersøkelse, intervjuer og relevante dokumenter (17). Oppsummert er det dermed fem studier som benyttet dokumentanalyse og fem studier som anvendte flere metoder for datainnsamling for å belyse sine forskningsspørsmål fra ulike perspektiver (metodetrianglering). Fem av studiene (15, 16, 18, 19, 20) samlet og analyserte ulike kvalitative data, mens én studie (17) samlet og analyserte både kvalitative og kvantitative data, såkalt mixed-metode. I tabell 1 presenterer vi studiene kronologisk fra eldst til yngst.

Tabell 1: Kort beskrivelse av de inkluderte studiene (N=6)

Forfatter, år (format), land, (ref)	Forskningsspørsmål	Studiedesign	Tema relevante for vår oversikt
Carmona, 2003 (artikkel) Sverige (15)	Evaluere og assistere politiarbeid gjennom målstyring (balanced scorecard) – empirisk evidens og tilpasning til politiet. Hvordan resultatmåling/-styringssystemer (performance measurement systems) fungerer i politiet.	Kvalitativ. Metode-triangulering: deltagende observasjon, intervjuer, dokumentanalyse	Målstyring og implikasjoner for forebyggende arbeid, inkl. ungdom. Hvordan resultatmåling/-styringssystemer fungerer i politiet.
Sarnecki, 2010 (rapport) Sverige (20)	Diskutere politiets mål og resultater, og sette dem i relasjon til aktuell forskning om vurdering og resultatstyring av politisær virksomhet.	Kvalitativ. Dokumentanalyse	Om forebygging, og i alle fall indirekte om ungdom. Diskuterer politiets mål og resultater.
Valland, 2012 (masteroppgave)	Hvordan kommer mål- og resultatstyring til uttrykk på	Kvalitativ. Metode-triangulering:	Forebygging og målstyring, indirekte

Norge (18)	lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten? Hvilke erfaringer har to av driftsenhetene i Hordaland politidistrikt med styringsstrukturen, og hva kan forklare det mønsteret som blir påvist?	intervjuer, dokumentanalyse	også om ungdom. Påvirkning av og erfaring med mål- og resultatstyring.
Thomassen, 2017 (masteroppgave) Norge (17)	Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpoltireformen – sett i et strategisk perspektiv?	Mixed-metode. Metode-triangulering: dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse	Nærpoltireformen og forebyggende arbeid. Utfordringer med kriminalitetsforebygging, målstyring og ungdom
Sarnecki, 2019 (rapport) Sverige (20)	Overgripende mål er å skape et grunnlag for å forbedre politiets evne til å fullføre oppdraget med å forebygge og oppklare lovbrudd, skape trygghet og gi service til medborgerne.	Kvalitativ. Metode-triangulering: intervjuer, observasjoner, dokumentanalyse	Problemorientert politiarbeid, og forebygging og ungdomskriminalitet som del av dette. Målstyring som relatert tema.
Nesteng, 2019 (masteroppgave) Norge (16)	Hvordan opplever politipatruljen at de nye tiltakene fremmer eller hemmer målet om mer kvalitet i polititjenesten? På hvilke måter bidrar teknologiske verktøy til opplevelse av ansvarliggjøring og styring av politipatruljen? Og hvordan påvirker bruk av og tilgang til teknologi politiarbeidet og politirollen? Hvilke synspunkter har det patruljerende politi på effektmålene i reformen – hva betyr det for praksisfeltet, hvordan oppfattes de og hvilken betydning har de for polititjenestepersonene?	Kvalitativ. Metode-triangulering: observasjoner, intervjuer	Målstyring og forebygging som del av nærpoltireformen. Noe indirekte om ungdom, blant annet gjennom eksempler.

Deltakerne i studiene

Studiedeltakerne i alle studiene var ansatte i politimyndighetene i Norge eller Sverige (tabell 2). Det var totalt i overkant av 100 studiedeltakere i de seks studiene. Vi identifiserte ingen relevante studier som omhandlet synspunktene til riksadvokater, folk i justisdepartementer eller tilsvarende instanser.

Deltagerne i studiene spenner ulike nivåer, fra politibetjenter til enhetsledere, og andre ansatte i politimyndighetene. Både sentrale og lokale enheter er representert, og det samme gjelder urbane og rurale politidistrikter. Studiene representerer dermed erfaringer både fra lederhold i politiet og fra betjenter som møter ungdommer i sin hverdag ute i felten. Deltagernes kjønn er ikke oppgitt eller tematisert i noen av studiene. Videre er datagrunnlaget i studiene både fra kvalitative intervjuer, kvantitative spørreundersøkelser, observasjoner og sentrale styringsdokumenter som er med på å legge rammen for de politiansattes arbeidshverdag.

Tabell 2: Kjennetegn ved utvalget/deltakerne i de inkluderte studiene

Studie	Populasjon		Nivå i politimyndigheten		Type distrikt	
	Betjenter	Ledelse	Lokalt	Sentralt	Urbant	Ruralt
Carmona 2003 (15)	x	x			x	
Sarnecki 2010* (19)		x		x		
Valland 2012 (18)		x	x		x	x
Thomassen 2017 (17)		x	x		x	x
Sarnecki 2019 (20)	x	x	x	x	x	x
Nesteng 2019 (16)	x		x			

* Sarnecki 2010 (19) er en dokumentanalyse av blant annet styringsdokumenter utstedt sentralt i politimyndigheten.

Vi presenterer først de seks studiene hver for seg, før vi ser på sentrale funn og temaer på tvers studiene.

Målstyring på lokalt nivå og ikke-økonomiske prestasjonsmål (Carmona (15))

Tabell 3: Kort beskrivelse av studien til Carmona (15), Sverige

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Kvalitativ: Deltagende observasjon, intervjuer, dokumentanalyser	N=10. Ansatte på ulike nivåer i politiet, deriblant politibetjenter	Evaluere og assistere politiarbeid gjennom målstyring (<i>balanced scorecard</i>) – empirisk evidens og tilpassning til politiet. Hvordan resultatmåling/-styringssystemer (<i>performance measurement systems</i>) fungerer i politiet.	Målstyring og implikasjoner for forebyggende arbeid, inkl. ungdom. Hvordan resultatmåling/-styringssystemer fungerer i politiet.

Carmona og kolleger (15) er en svensk studie som omtaler innføringen av målstyring (*balanced scorecard*) i det svenske politiet, og ser på hvordan implementering av systemet påvirker politiarbeidet, samt erfaringer med innføring og systemet. Data er innhentet med deltagende observasjon, intervjuer og dokumentanalyse. Det er gjort ti semi-strukturerte intervjuer med ansatte på ulike nivåer i politiet. Studien ser på et sett av måltall rundt ekstern suksess og intern prestasjon/ytelse som adresserte nåtidige, fortidige og framtidige dimensjoner som er utviklet av svensk politi. Denne implementeringen av målstyringsprinsippene i politiet førte imidlertid til en del utfordringer. Systemet fokuserte på monitorering av noen indikatorer som var lette å måle, som ga et tradisjonelt syn på politiarbeid. Samtidig ble sentrale områder ikke målt, og at for eksempel polisier virksomhet (polisier virksomhet/innsats brukes her for engelske *policing*) i lokalsamfunn (*community policing*), ble oversett av systemet. Dette fokuset svekket potensialet til målstyringssystemet.

Det er ikke mange funn knyttet direkte til forebygging av ungdomskriminalitet i studien, men det nevnes at politi på lokalt nivå opplevde utfordringer med målstyringssystemet. De opplevde utfordringene omhandlet i hovedsak om i hvilken grad faktiske prestasjonsindikatorer kunne måles, samt problemer med mengden primærmål på operasjonelt nivå. På lokalt nivå opplevde betjentene at det var et sprik mellom det som ble målt og det som, i deres øyne, utgjør ekte politiarbeid, som det å bli kjent med og kjenne mest mulig folk i nærmiljøet. Det å lytte, få tips, hjelpe folk, kjenne folk og være tilstede, kan ikke planlegges på forhånd, eller måles på et scorecard, og det samme gjaldt i langsiktig og problembasert politiarbeid.

Forskerne (15) fant at på operasjonelt nivå, dvs. blant betjenter på lokalt nivå, så ble systemet oppfattet som irrelevant og tidskrevende. Denne oppfatningen, som står i kontrast til de positive vurderingene til sentralt ansatte betjenter av nytten av målstyringen, kan tilskrives manglende målindikatorer på sentrale oppgaver i polisiær virksomhet samt til spørsmål om relevansen til samlede indikatorer for politiarbeid på lokalt nivå.

Oppsummering:

Målstyring ble i hovedsak sett på som en prestasjonsindikator som favoriserte økonomiske spørsmål og effektivitet. Funnene i studien – basert på observasjon, intervjuer, dokumentanalyse – viser at svensk politi på lokalt nivå opplevde utfordringer med målstyringssystemet. På lokalt nivå opplevde betjentene at det var et sprik mellom det som ble målt og det som utgjør 'ekte' politiarbeid. Deltakerne påpekte at målstyring overså viktige aktiviteter som relasjonsbygging med folk i nærmiljøet og tillitsbygging med ungdom.

Politiets mål og resultater (Sarnecki (19))

Tabell 4: Kort beskrivelse av studien til Sarnecki (19), Sverige

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Kvalitativ: Dokumentanalyse	Dokumenter og eksisterende litteratur	Diskutere politiets mål og resultater, og sette dem i relasjon til aktuell forskning om vurdering og resultatstyring av polisiær virksomhet.	Om forebygging, og i alle fall indirekte om ungdom. Diskuterer politiets mål og resultater.

Sarnecki (19) diskuterer i denne ESO-rapporten (ESO - Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) politiets mål og resultater, og setter dem i relasjon til aktuell forskning for evaluering og resultatstyring av polisiær virksomhet. Rapporten er i hovedsak en dokumentanalyse av regjeringens reguleringsbrev til politiet, andre reguleringsdokumenter og ulike dokumenter om politivirksomhetens mål og oppfyllelsen av disse, men baserer seg i tillegg på forskningsgjennomgang og seks grunnlagsrapporter. Rapporten omhandler effektivitet i svensk politiarbeid, samt resultatstyring. Forebygging blir behandlet i sammenheng med dette.

I rapporten kritiseres til dels visse av de målene som formuleres for politivirksomhet på sentralt og lokalt nivå, til dels de måltall (svensk, *mått*) som anvendes for å granske måloppnåelsen. Særlig kritiseres bruken av antall politianmeldte lovbrudd som indikator på hvor fremgangsrik politiet er i sitt viktigste oppdrag, nemlig å forebygge kriminalitet. Hovedproblemet med å bruke statistikk på anmeldte lovbrudd, er at disse ofte er dårlige indikatorer både på kriminalitetens omfang og på dennes endring over tid. Videre savnes det vanligvis mulighet for å kunne, på en enkel måte, bestemme en kausal sammenheng mellom variasjoner i kriminalitet og polisiære innsatser. Kriminalitetsnivået påvirkes også av faktorer som ikke har med politiets innsats å gjøre. Det er, følge Sarnecki (19), ikke mulig å bedømme i hvilken grad det er politiets arbeid eller andre faktorer som påvirker kriminalitetsnivået så lenge disse andre faktorene ikke holdes under kontroll. Videre er det også slik at nye politimetoder og ekstra innsatser i et område kommer etter en økning i kriminaliteten i dette området. Det er i en evaluering av nye metoder og innsatser viktig å skille hva som ved en nedgang i kriminalitet skyldes politiets innsats og hva som er en naturlig nedgang til et mer normalt nivå som hadde skjedd uavhengig av politiets arbeid i området.

Vurderingen Sarnecki (19) gjør etter å ha lest politimyndighetenes aktuelle årsrapporter er at de karakteriseres av forfatterens manglende innsikt i at de lovbrudd som anmeldes til politiet ikke er en problemfri indikator på hvilke lovbrudd som faktisk begås. Ettersom et annet av politiets mål er økt nærvær på steder med høy kriminalitetsfrekvens, så burde vanligvis dette økte nærværet føre til at flere tilfeller av mishandling utendørs oppdages og registreres. Målet med å minske antallet anmeldte mishandlingsaker utendørs står dermed i direkte konflikt med målet om å øke politinærværet.

Oppsummering:

Studiens hovedkonklusjon er at ledelsen av svensk politi kjennetegnes av manglende systematisk vurdering av virksomheten effektivitet, og at dette må endres for at ledelsen skal fungere og for at effektiviteten skal kunne forbedres.

Forebygging, og hvordan målstyring påvirker og erfares på lokalt nivå (Valland (18))

Tabell 5: Kort beskrivelse av studien til Valland (18), Norge

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Kvalitativ: Intervjuer, dokumentanalyse	N= 6. Ledere for driftsenheter og driftsledere	Hvordan kommer mål- og resultatstyring til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten? Hvilke erfaringer har to av driftsenhetene i Hordaland politidistrikt med styringsstrukturen, og hva kan forklare det mønsteret som blir påvist?	Forebygging og målstyring, indirekte også om ungdom. Påvirkning av og erfaring med mål- og resultatstyring.

Valland (18) skriver i sin masteroppgave om hvordan mål- og resultatstyring kommer

til uttrykk på lokalt nivå i Politi- og Lensmannsetaten, og fokuserer på erfaringer som er gjort med denne styringsstrukturen i to driftsenheter i Hordaland Politidistrikt. I studien er det ledere for driftsenheter og seksjonsledere som er intervjuet. Det er gjort seks kvalitative intervjuer. I tillegg har forfatteren utført dokumentanalyse av relevante dokumenter.

I følge Valland (18) viser studien at mål- og resultatstyring ikke blir praktisert etter idealmodellen. Koblingen mellom hovedmål, de operasjonelle målene og resultatindikatorer er løse. Dette medfører overfokusering på resultatindikatorer og målforskyvning i forhold til hovedmål og strategiske mål i strategisk plan. Særlig beredskap og forebygging som politiprodukter blir ikke fanget opp av resultatindikatorer, og en sliter med å finne gode indikatorer på det kvalitative arbeidet i politiet, Målesystemet er ikke tilrettelagt for samarbeid mellom driftsenheter.

Oppsummering:

Studien viser at det i Hordaland politidistrikt er stort fokus på resultatindikatorer, da det kun er disse som blir rapportert på i styringsdialogen. Dette fører til en overfokusering på resultatindikatorer og en målforskyvning både i forhold til hovedmålene og de strategiske målene i strategisk plan. Deler av politiproduktet blir ikke fanget opp av resultatindikatorer

Politiets forebyggende arbeid i nærpolitireformen (Thomassen (17))

Tabell 6: Kort beskrivelse av studien til Thomassen (17), Norge

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Mixed-metode: Dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse	N= 6 (intervjuer)+ 27 (spørreundersøkelser). Politimestre og forebyggingskoordinatorer	Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?	Nærpolitireformen og forebyggende arbeid. utfordringer med kriminalitetsforebygging, målstyring og ungdom

Thomassen og kolleger (17) er en norsk studie som ser på nærpolitireformen og erfaringer med forebyggende politiarbeid i denne. Deltagerne i studien er seks politimestre, som har blitt intervjuet, og 27 forebyggings- og radikaliseringskoordinatorer, som har besvart en spørreundersøkelse. I tillegg har forfatterne analysert styrende dokumenter.

I flere av intervjuene i studiene fremheves betydningen av hvordan begrepet forebyggende politiarbeid skal forstås. Her er det snakk om deltagerens egen forståelse og kjennskap til dette arbeidet i politiet og ikke til den formelle definisjonen av begrepet, og det skilles mellom den tradisjonelle forståelsen av forebyggende politiarbeid og et mer moderne begrep som tilsynelatende er et mer omfattende begrep. Det er også ulike oppfatninger om forebyggingens plass etter reformen, og den strategiske ledelsen gir i større utstrekning enn fagkoordinatorer uttrykk for at de har tro på at det forebyggende arbeidet vil bli styrket gjennom nærpolitireformen.

I studien konkluderer forskerne med at det fra sentralt hold er nødvendig med tydelige avklaringer av hva som er forebyggende politiarbeid, da det på strategisk nivå i distriktene i Norge er usikkerhet knyttet til hva som ligger i begrepet. Det vil også være nødvendig med tydelige forventninger til økt forebyggende effekt – dreining mot proaktivt politiarbeid. Thomassen (17) anbefaler at Politidirektoratet klart definerer hva som menes med forebyggende politiarbeid, at målstyringen tilpasses det forebyggende faget og at det legges betydelig innsats i å utvikle kultur, holdninger og ledelse på alle nivåer i politidistriktene.

Oppsummering:

De *viktigste* funnene fra Thomassen (17) er at begrepet forebyggende politiarbeid har et uklart innhold og at det er kulturelle utfordringer knyttet til innføring av forebygging som politiets primærstrategi. Det hevdes videre at styring og ledelse er essensielt for å balansere krysspresset mellom beredskap og forebyggende politiarbeid.

Problemorientert politiarbeid og forebygging (Sarnecki (20))

Tabell 7: Kort beskrivelse av studien til Sarnecki (20), Sverige

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Kvalitativ: Intervjuer, observasjoner, dokumentanalyse	N=50+. Ansatte i politiet/ Politimyndighetene på ulike nivåer, fra lokalpoliti til mer sentralt ansatte. Fra betjentsnivå til ulike sjefsnivåer.	Overgripende mål er å skape et grunnlag for å forbedre politiets evne til å fullføre oppdraget med å forebygge og oppklare lovbrudd, skape trygghet og gi service til medborgerne.	Problemorientert politiarbeid, og forebygging og ungdomskriminalitet som del av dette. Målstyring som relatert tema.

Sarnecki (20) fokuserer i sin ESO-rapport (ESO - Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) på politiets problemorienterte (POP) arbeide, som sees som en metode for å lykkes bedre med politiarbeid generelt, inkludert forebyggende arbeid. Studien er en oppfølging av rapporten av samme forfattersteam fra 2010 (19). Deltagerne i studien er ansatte i politiet og politimyndighetene fra ulike deler av Sverige og på ulike nivåer i etaten, samt at det har blitt gjort dokumentanalyse. Data er innhentet med intervjuer av i overkant 50 personer, og observasjoner. Målstyring tematiseres i sammenheng med det problemorienterte arbeidet.

Studiens overordnede mål er å skape et grunnlag for å forbedre politiets evne til å fullføre oppdraget med å forebygge lovbrudd, oppklare lovbrudd, skape trygghet, samt å yte service til medborgerne. Problemorientert politiarbeid (POP) er proaktivt, snarere enn reaktivt, og tyngdepunktet ligger i å hindre at lovbrudd skjer. POP skal ikke bare reagere på lovbrudd, men også løse problemene som forårsaker kriminaliteten. Ifølge forkjemperne kan POP brukes i alle former for polisært arbeid, men for å kunne arbeide problemorientert trenger politiet detaljert informasjon om hvor, når og hvordan

lovbrudd begås. Det stiller i sin tur høye krav til datainnsamling og it-teknologi. Framgangsrik kriminalitetsforebygging bedrives derfor best på lokalt nivå, ut ifra lokale problem.

Av intervjuene framgikk det at mange politibetjenter, når det kommer til forebygging, foretrakk å arbeide med synlighet, altså det å være ute blant folk og være tilstedeværende, framfor trafikkovervåkning. Videre blir det av noen hevdet at kriminalitetsforebyggende innsatser anses å ha lav prioritet, lav status og de ofte må vike på grunn av ressursmangel. Et annet sentralt funn er at det ofte mangler oppfølging når det gjelder denne typen innsatser. En bedre oppfølging som viser resultater av avgjørelsene, blir trodd å kunne heve statusen til det forebyggende oppdraget. Med manglende oppfølging menes her at det i liten grad blir gjort rede for hvilke tiltak som leder til hva, for eksempel når det gjelder målstyring og indikatorer.

Oppsummering:

Sarneckis (20) studie viser at politiet i Sverige i ganske liten grad prioriterer det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det er et problem at det ikke lar seg gjøre å evaluere resultater og effektivitet i et arbeide som innebærer at lovbrudd ikke begås. Rapportens hovedforslag er at tyngdepunktet innen politiets virksomhet skal flyttes fra den reaktive virksomheten til den proaktive, det vil si kriminalitetsforebygging. Den foreslåtte endringen innebærer omfattende forandringer i politiets holdninger til sitt oppdrag og utvikling av nye målestokker for måloppnåelse.

Nærpolitireformen og forebygging generelt (Nesteng (16))

Tabell 8: Kort beskrivelse av studien til Nesteng (16), Norge

Studiedesign	Populasjon	Forskningsspørsmål	Tema som er relevante for vår oversikt
Kvalitativ: Observasjoner, intervjuer	N=11. Politibetjenter i Oslo politidistrikt	Hvordan opplever politipatruljen at de nye tiltakene fremmer eller hemmer målet om mer kvalitet i polititjenesten? På hvilke måter bidrar teknologiske verktøy til opplevelse av ansvarliggjøring og styring av politipatruljen? Og hvordan påvirker bruk av og tilgang til teknologi politiarbeidet og politirollen? Hvilke synspunkter har det patruljerende politi på effektmålene i reformen – hva betyr det for praksisfeltet, hvordan oppfattes de og hvilken betydning har de for polititjenestepersonene?	Målstyring og forebygging som del av nærpolitireformen. Noe indirekte om ungdom, blant annet gjennom eksempler.

Nesteng (16) er en norsk studie som ser på politipatruljen som tiltak og mål i nærpolitireformen, der patruljen er en av seks prioriterte funksjoner under kvalitetskategorien. Nesteng (16) skriver om erfaringer med reformen, og går spesielt inn på politibetjentes hverdag, og det overordnede spørsmålet er om de opplever at de nye tiltakene

hemmer eller fremmer målet med mer kvalitet i tjenesten. Det er politibetjentes erfaringer som er i fokus, og data er innhentet ved hjelp av observasjon og intervjuer med 11 politibetjenter ved patruljeseksjonen i Oslo politidistrikt.

Mens Thomassen (17) fokuserer på politiets forebyggende arbeid i den norske nærpolitireformen spesifikt, fokuserer Nesteng (16) altså på erfaringer med reformen mer generelt og politipatruljen som tiltak i den.

Nærpolitireformen er både en struktur- og kvalitetsreform, men det er kvalitetsdelen av reformen som er utgangspunkt for denne studiens undersøkelser. Studien omhandler opplevelser og erfaringer med reformen, og forskeren ser i tillegg på erfaringer med utvalgte effektmål i reformen. Dette er effektmål om et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling, og et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap. Studien fokuserer en del på teknologi i reformen, men vår oversikt inkluderer ikke disse aspektene.

Funnene i studien (16) tyder på at reformens mål om mer forebyggende arbeid i politiet fortsatt er lite tilstede hos det patruljerende politi. Tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet er en del av kvalitetskategorien i reformen, men det er et av områdene som ifølge studien ikke har blitt satt ordentlig i gang enda. Det forebyggende arbeidet oppleves av politibetjenter ved patruljeseksjonen i Oslo å bli nedprioritert til fordel for andre tjenester¹, noe som blant annet kommer av opplevelsen av å ha knappe ressurser, og nye oppgaver å utføre for spesialistene. Nesteng (16) mener det derfor er interessant å spørre hva det har å si for prosessrettferdigheten, altså måten politiet griper inn på og hvilke verdier som bør ligge til grunn for at inngrepet i størst mulig grad skal oppleves som legitimt av befolkningen. Dette har blitt fremsatt som viktig for politiet i møtet med publikum. Det politibetjentene i studien mente skapte tillit var respekt, det å være ute, synlig, og ha dialog med befolkningen – noe som de mente reduseres som følge av reformen. Politibetjentene understreket behovet for lokalkunnskap i det *forebyggende* politiarbeidet, altså det å kjenne personene i lokalområdet. Politibetjentene forklarte at det var lettere å ta tak i ting når de kjente ungdommene på et sted ved navn og kjente foreldrene deres. Dette var fordi de ofte har mye å gjøre med ungdommene og det er nødvendig å kjenne dem, ettersom det, når det gjelder kriminalitet, ofte er gjentakende uønskede hendelser og særlig utsatte områder/miljøer.

Oppsummering:

Funnene i studien tyder på at reformens mål om mer forebyggende arbeid i politiet fortsatt er lite tilstede hos det patruljerende politi. Politibetjenter ved patruljeseksjonen i Oslo opplevde at det forebyggende arbeidet ble nedprioritert til fordel for de

¹ I sammendraget og det oppsummerende kapitlet skriver Nesteng (16) at «Det forebyggende arbeidet oppleves å gå på bekostning av de andre tjenestene, noe som blant annet kommer av opplevelsen av å ha knappe ressurser, og nye oppgaver for spesialistene.» (side VI og 96) Dette motsier imidlertid budskapet i kapittel 7 som omhandler dette, så vi antar at dette rett og slett er en skrivefeil.

andre tjenestene, noe som blant annet kommer av opplevelsen av å ha knappe ressurser, og at spesialistene får tilført nye oppgaver.

Sentrale funn på tvers av studiene

I den følgende delen tar vi for oss relevante funn vi identifiserte på tvers av studiene. Vi har valgt å presentere funnene på denne måten fordi vi i liten grad identifiserte studier som direkte besvarte de åtte forskningsspørsmålene vi gikk inn i prosjektet med. Dette er funn som på ulike måter omhandler målstyring, forebygging eller ungdomskriminalitet. Flere av studiene problematiserer på forskjellige måter hvordan målstyringssystemer påvirker mulighetene for forebyggende virksomhet i politiet. Studiene besvarer imidlertid vår overordnede problemstilling kun indirekte. I korthet har vi identifisert følgende seks relevante temaer:

- Utfordringer med hva som blir målt og hvordan disse indikatorene registeres.
- Tillit og lokalkunnskap som sentralt i forebyggingsarbeid.
- Prioriteringer og knappe ressurser.
- Uoverensstemmelser mellom strategier og målformuleringer.
- Forståelser av begrepet forebygging.
- Samarbeid med andre aktører i forebyggende arbeid.

Temaene berører i hovedsak delspørsmål en, to, tre, fire, fem og åtte. Disse spørsmålene omhandler konsekvenser av målstyring, ulike måter å formulere mål, hvordan måltall påvirker forebyggingsarbeid, erfaringer med målstyring, påvirkning i arbeidshverdagen, og hvordan og hvorfor spesielle måltall settes, og henger tett sammen i de identifiserte studiene. Delspørsmål seks og sju – om ulike måter å drive målstyring og hvordan politiet jobber strategisk – ble i liten grad tematisert i de seks studiene.

Hva måles og hvordan

Fem av de identifiserte studiene rapporterte om opplevelser av utfordringer med målstyringssystemene som ble implementert (15, 17, 18, 19, 29). Dette handlet til dels om hva som måles og til dels om hvordan dette måles. Disse utfordringene ble knyttet særlig til forebyggende arbeid. Forebygging ble hevdet å være et lite målbart produkt, det var utfordringer med utformingen av indikatorene og alternative måter å måle slikt arbeid på ble etterlyst.

Forebygging er et lite målbart produkt

Sarnecki (20) sin svenske studie påpekte et grunnleggende forhold. Til tross for at en av politiets fremste oppgaver ifølge Politiloven (SFS 1984:387) er å forebygge kriminell virksomhet, viser Sarneckis rapport at politiet i ganske liten grad prioriterte det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det var et problem at det ikke lot seg gjøre å evaluere resultater og effektivitet i et arbeide som innebærer at lovbrudd ikke begås og at en i resultatoppfølgingen oftest fokuserte på slikt det går an å måle.

Det fremkom fra flere av respondentene i studien til Thomassen (17) at de forventet å bli målt på forebyggingsområdet i fremtiden fordi det fremheves som et satsningsområde i nærpolitireformen. Studien fant at effektmålingen er utfordrende for det meste av politiets tjenesteproduksjon. En konsekvens var at en i politiet i liten grad målte effekt av de tjenestene som ble utført. Dette gjaldt også for det forebyggende arbeidet. I stedet var det aktivitetene som ble utført, som ble målt. Det forebyggende arbeidet medførte ikke det et produksjonsresultat på samme måte som mange andre målinger i politiet. Innen etterforskning og beredskap fantes det tydelige kvantifiserte måleparametere på responstid og straffesaksarbeidet. For det forebyggende arbeidet stilte det seg annerledes, fordi om en lykkes med det forebyggendearbeidet vil det ikke være noe resultat å måle. Synligheten i målindikatorerne vil kunne påvirke prioriteringen av hvor en legger inn ressursene, og det forebyggende arbeidet som fagområdet vil kunne tape i kampen om ressursene.

Det samme ble påpekt av respondenter i Vallands (18) studie, som mente at det er viktig å være i forkant av lovbruddene, men at det er problematisk med resultatindikatorer som bare måler kriminalitet som har skjedd.

Carmona (15) påpeker at implementeringen av målstyringssystemer ble opplevd forskjellig på ulike nivåer i det svenske politiet. Forskerne fant at på operasjonelt nivå lokalt, så ble systemet oppfattet som irrelevant og tidskrevende. Denne oppfatningen, som står i kontrast til de positive vurderingene til sentralt ansatte av nytten av målstyringen, kan tilskrives manglende målindikatorer på sentrale oppgaver i politiarbeid, samt til spørsmål om relevansen til samlede indikatorer for politiarbeid på lokalt nivå. I tillegg til problemer med mengden primærmål på operasjonelt nivå, var opplevelsen på lokalt nivå at sentrale aktiviteter i nær-polisiær virksomhet ikke ble målt. Målstyringen var formet av et sett med prestasjonsindikatorer som favoriserte økonomiske spørsmål og effektivitet. (15)

Et tilsvarende paradoks fremheves også av Valland (18). En av respondentene sa at bekymringssamtale og samarbeid mellom etater er veldig viktig, samtidig som det ble lite brukt fordi det ikke er en del av det kvantifiserbare styringsregimet. Et eksempel som ble trukket fram var det forebyggende arbeidet som kunne være med på senke antallet førstegangskriminelle mellom 15 og 18 år. Respondenten hadde startet prosjekter i samarbeid med skolene, slik at de hadde oversikt over unge på 12-13 år som var i farsonen og ga dem ekstra oppfølging. I forhold til resultatindikatoren om førstegangsregistrerte unge mellom 15-18 år mente han det var vanskelig å sette et tall, for det ble rødt enten en gikk for mye over eller under. Dette gjorde det vanskelig å avgjøre hva som var bra. Betydde et høyt antall førstegangsregistrerte at de ikke hadde vært flinke til å forebygge? Eller betydde det at de var i ferd med å øke etterretningsaktiviteten på de mellom 13 og 18 år? Da ble et høyt tall bra fordi de fikk avdekket aktiviteten til ungdommene i et aldersspenn der det er mulig å få dem ut av den kriminelle løpebanen, og dermed forebygge kriminalitet på sikt. Respondenten sa at et problem med dette var at de skulle rapportere årlig, mens effektene av slik forebygging ikke ville vise seg før om 8-10 år. At slikt forebyggingsarbeid tar tid, tok ikke rapporteringssystemet hensyn til (18).

I Vallands (18) studie påpekes det at det som vises i statistikken ikke nødvendigvis er det som fungerer best. For eksempel er det de unge som det er viktigst å få med på møter i konfliktrådet, men en av respondentene i studien sa at de ofte hadde funnet lokale løsninger som viste seg å fungere bedre enn konfliktrådet. Disse kom imidlertid ikke inn i statistikken, og dette til tross for at de kanskje ga et bedre forebyggende arbeid i disse sakene.

Utfordringer med utformingen av indikatorer – å måle «riktig»

Thomassen (17) vurderte også konsekvensene av utformingen og utvelgelsen av måleindikatorer, og fant at politiets målstyring i stor grad er basert på måling av produktivitet, det vil si aktivitet, heller enn effektivitet, hva som faktisk har virkning, fordi tjenestene som leveres er komplekse og effekten eller utfallet av tjenesten kan være vag og upresis. Et eksempel på dette kan være at publikums trygghetsfølelse ble målt gjennom aktivitet som strategisk ledelse hadde definert som utslagsgivende på trygghetsfølelse uten at en visste om denne aktiviteten hadde noen innvirkning. Antallet anmeldelser for ordensforstyrrelser ble for eksempel ansett som indikator fordi det viste at politiet hadde vært på offentlige steder hvor det ble utført ordensforstyrrelser. Tilsvarende var respondentene i studien til Valland (18) kritiske til formuleringen «publikums trygghetsfølelse» som de mente at ikke fanget opp det en tror den skal fange opp. De mente også at de manglet indikatorer som kunne gi informasjon om forebygging.

I fase 2² var den første forventningen at alle mål skulle ha resultatindikatorer som sammen skulle gi et godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd. En kan si at både hovedmålene, særlig hovedmål 1 (økt trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet), og strategisk plan hadde en forebyggende ambisjon. Det var stort fokus på forebygging i strategisk plan, der en, blant annet, skulle utføre en bekymringssamtale med alle unge som ble anmeldt for lovbrudd. I tillegg hadde prioriteringsskrivet i strategisk plan den funksjonen at de skal komme i forkant av lovbruddene. I Vallands (18) intervjuer var det en tendens til at alle respondentene mente at resultatindikatorer ikke fanger opp hele politiproduktet, særlig ikke det operative strategiske arbeidet. En kunne blant annet blitt målt på responstid, og mye av problemet så, ifølge Valland (18), ut til å være at resultatindikatorer bare målte etter at et kriminelt forhold hadde skjedd. Samtlige respondenter i studien (18) mente at resultatindikatorer ikke ga et godt nok grunnlag for å vurdere om mål er nådd. Målene favnet bredt, men resultatindikatorer ga lite eller ingen informasjon om forebygging og beredskap.

Sarnecki (19) kritiserte bruken av antall politianmeldte lovbrudd som indikator på hvor fremgangsrik politiet er i å forebygge kriminalitet. Hovedproblemet med bruk av statistikk på anmeldte lovbrudd, var at disse er dårlige indikatorer både på kriminalitetsens omfang og på dennes endring over tid. Videre manglet muligheter til å vurdere

² En kan si at mål- og resultatstyring har fire faser: 1) målformulering, klargjøring av mål og hvem som har ansvar for realiseringa av dem 2) resultatindikatorer, systematisk kartlegging av i hvilken grad måla blir nådd og hvilke faktorer som påvirker dette forholdet 3) resultatrapportering 4) resultatoppfølging, bruk av kunnskap om oppnådde resultat som sanksjonsmiddel i lederfunksjoner (18)

kausalt sammenheng mellom variasjoner i kriminalitet og politiets innsats. Det var et problem å bruke antallet anmeldte lovbrudd som indikator på effektene av politivirk-somhet har, og at disse måltallene ble anvendt for å dra konklusjoner om årsak/virk-nings-relasjoner når det kom til politiarbeid. Det vil i en evaluering av nye metoder og innsatser være viktig å skille hva som ved en nedgang i kriminalitet skyldtes politiets innsats og hva som var en naturlig nedgang til et mer normalt nivå som hadde skjedd uavhengig av politiets arbeid i området (19). Selv om det skulle la seg gjøre å få fram gode indikatorer på kriminalitetens faktiske omfang, så er det som oftest umulig å be-svare spørsmålet om hvorvidt eventuelle variasjoner på dette området er et resultat av politiets anstrengelser eller av andre faktorer. Variasjoner i antall lovbrudd påvirkes av et stort antall forhold i samfunnet som ikke har noe å gjøre med politiets arbeid (19).

Alternative «målemetoder»

I Vallands (18) studie reflekterte en respondent rundt det å måle kvalitativt, og la fram et forslag. De kunne hatt røde og grønne «tall» som viser om de selv følte at de hadde gjort en god jobb, om en hadde løst oppdragene greit, og om publikum virket fornøyd med arbeidet som er gjort. De fikk lite tilbakemelding på arbeidet de gjorde, men de kunne tatt kontakt med dem som hadde vært i kontakt med politiet. Ikke dagen etter, ettersom i mange av situasjonene de var i, så gikk ikke alle derifra og var fornøyd der og da, men på sikt kunne resultatet blitt bra. Selv hadde de ofte en følelse av om de hadde gjort en god jobb og løst oppdraget på en god måte, for eksempel om de hadde roet ned en situasjon og hindret at det eskalerte. Respondenten foreslo at betjentene kunne hatt et skjema de selv fylte ut (18).

Et grunnleggende spørsmål når det gjaldt politivirk-somhetens fokus, hevdet Sarnecki (19), var hvordan effektene av virksomheten måles. Det var ikke uvanlig at det var mål-tallene som styrte virksomheten, framfor at det var virksomhetens mål som var avgjø-rende for hvordan effektene ble målt. Om virksomhetens fokus skal endres i retning av problemorientert politiarbeid og forebygging, ville det kreve at måltallene/målingene ble tilpasset dette fokuset, noe som ville kreve omfattende arbeide med metodeutvik-ling. Trolig må kvantitative mål kombineres med kvalitative her.

Oppsummering

Fem studier rapporterte om opplevelser av utfordringer med målindikatorer og hvor-dan målingen foregår. Studiene fant at:

- Når politiets arbeid er hendelsesstyrt og det er gjennomførte lovbrudd som måles, kan forebyggingsarbeidet bli usynliggjort eller nedprioritert.
- Lovbrudd som blir forebygget gir ikke positive utsalg i relevante statistikker for politiarbeid.
- Ettersom det som måles er antall anmeldte/registrerte lovbrudd kan godt forebyggingsarbeid fra enkelte hold tolkes som at politiet gjør et dårligere arbeid fordi de avdekker færre lovbrudd.
- Godt forebyggingsarbeid kan medføre at flere unge blir førstegangsregistrert for lovbrudd, men at de på sikt forhindres fra å falle inn i en kriminell løpebane.

- Den ønskelige effekten av forebyggende arbeid kan ofte vise seg først på lang sikt, og blir dermed ikke nødvendigvis fanget opp i den årlige statistikken.
- Utformingen og utvelgelsen av måleindikatorer kan være utfordrende, og politiets målstyring er i stor grad basert på måling av produktivitet heller enn effektivitet.
- Det finnes ikke sikker kunnskap om aktiviteten som måles faktisk har en innvirkning på det ønskede målet.
- Det er ikke nødvendigvis en kausal sammenheng mellom tiltak iverksatt av politiet og variasjoner i antall anmeldte lovbrudd. Også andre faktorer påvirker omfanget av kriminalitet.
- Det finnes en forventning om å bli målt på forebyggende arbeid, ettersom det er et satsningsområde.
- Resultatmåling av forebyggende arbeid må gjøres med mer kvalitative indikatorer, og ikke bare rent kvantitative som sier noe om antall saker.

Tillit og lokalkunnskap

Relatert til utfordringer med hva som teller og måles i målstyringssystemene i politiet, ble tillitsskaping og lokalkunnskap trukket fram. Det ble av flere av deltagerne i de utvalgte studiene påpekt at det å skape tillit og ha lokalkunnskap var svære sentrale deler av politiets forebyggingsarbeid på operasjonelt nivå. I dette inngikk også dialog med både de som er utsatte for og de som utfører kriminelle handlinger. Slikt arbeid lar seg imidlertid vanskelig registreres i de målstyringssystemene som på tidspunktet fantes i politiet. Slike problemstillinger ble tatt opp både i Carmona (15), Nesteng (16), Thomassen (17) og Valland (18), og det var politibetjentene på operasjonelt nivå som kjente mest på denne utfordringen.

Som nevnt over tematiserte også Carmonas (15) informanter viktigheten av tillitsskaping og lokalkunnskap i forebyggingsarbeidet, og påpekte utfordringene med å registrere slikt arbeid i et scorecard i et målstyringssystem. Virkeligheten og det ordentlige politiarbeidet forsvant i statistikken. Som en av betjentene sa: «Som lokal politibetjent, må vi kjenne så mange mennesker som mulig, jo flere jo bedre. Du må lytte, få tips, hjelpe folk, kjenne folk, og være tilstede. Dette kan ikke planlegges på forhånd og måles på et scorecard. Jeg må jobbe der ute. Mens andre forholder seg til statistikk og historie, tar jeg meg av virkelighet.» På lignende måte, undret en annen betjent: «Hvordan kan jeg måle vårt langsiktige arbeid og problembasert politiarbeid? Når er det meningen at du skal gå ut av bilen og snakke med unge mennesker som kan ha verdifull informasjon? Å være i stand til det handler i stor grad om tillit mellom folk og oss, og hvordan kan scorecardet måle tillitsbygging?» (15).

Informantene i studien til Nesteng (16) understrekte at det å kjenne ungdommene på et sted ved navn og å kjenne foreldrene deres var viktig, og at det gjorde det lettere å ta tak i ting. De ble kjente med dem fordi de har mye å gjøre med dem, og det var nødvendig å kjenne disse ungdommene ettersom det var gjentagende uønskede hendelser og et utsatt område/miljø når det gjaldt kriminalitet. Nesteng (16) mente det var interes-

sant å spørre hva knappe ressurser og den opplevde nedprioriteringen av det forebyggende arbeidet hadde å si for prosessrettferdigheten, som var blitt fremsatt som viktig for politiet i møtet med publikum. Det informantene i studien mente skapte tillit var respekt, det å være ute, synlig, og ha dialog med befolkningen, noe som ble redusert som følge av reformen.

Som det ble påpekt av Valland (18), er det ofte slik at politiet har kjennskap til de som er utsatte for og de som utfører kriminalitet. De har kontakt og dialog med dem. Det innebærer at om det kom en telefon fra slike, så kunne politiet kjapt respondere på det oppdraget. Ut fra melding og kontakten med melder, kunne de forstå at dette er viktig, blant annet for signaleffekten. Dette til tross for at det verken sto på prioriteringslista eller ga utslag på resultatindikatorene.

En av informantene, som var en politimester, i Thomassen (17) påpekte at når nye distrikter skulle settes sammen, så måtte de påse at det ble balansert riktig, slik at det ikke endte med en stor stab og at en er lite ute. Informanten syntes at de skulle unngå at de hadde en stor fellesenhet – den burde være liten – men den det måtte være en fagenhet som hadde tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi de faglige rådene, og støtte ute med både kompetansebygging og oppfølging. Primæroppgaven skulle imidlertid skje ute (17).

Oppsummering:

Sentrale funn når det gjelder tillit og lokalkunnskap er:

- Sentrale elementer i godt forebyggende arbeid er å skape tillit hos publikum og å ha god lokalkunnskap.
- Å opparbeide tillit og lokalkunnskap tar tid og er vanskelig å planlegge. Det krever at en er ute blant folk og snakker med dem.
- Arbeid med tillit og lokalkunnskap gjenspeiles ikke alltid verken i målindikatorene eller i prioriteringene i hverdagen.

Prioriteringer og knappe ressurser

Fire av studiene (16, 17, 18, 20) pekte på prioriteringer og begrensede ressurser som noe som preget hverdagen, også med tanke på forebyggingsarbeidet. Ressursfordeling hadde også sammenheng med hvilke strategier som var gjeldende med hvilke indikatorer man opererte med i målstyringssystemene.

Flere av informantene, i Nestengs studie (16), opplevde at forebygging var viktigst på papiret. Selv om forebyggende arbeid var et satsningsområde i reformen, gjorde turnusstrukturen i arbeidshverdagen at det ble nedprioritert. Strukturen la til rette for at hele vaktsett skulle jobbe forebyggende, så skjematisk og på papiret så det ut som en styrking av det forebyggende arbeidet og fokuset. I praksis så opplevdes det som at det forebyggende arbeidet var fraværende. Det var liten tid til å utføre forebyggende politiarbeid, blant annet fordi det reelle antallet betjenter på et avsnitt var lavere enn det som var oppført på papiret, ifølge en informant. Den proaktive tjenesten, som fokuserte på problemområder og proaktivt politiarbeid, ble ofte spist opp av vakthold og at de

måtte bistå den hendelsesstyrte patruljen. Det opplevdes som at det i stor grad var operasjonsentralen og det reaktive som hadde både første og andre prioritet. Funnene i studien (16) tyder på at reformens mål om mer forebyggende arbeid i politiet fortsatt var lite tilsted hos det patruljerende politi.

Flere av deltagerne, i (17), trakk fram ressurser og prioriteringer som en utfordring, og de fleste respondentene var i intervjuene tydelige på at det var en spenning mellom målene som var satt for reformen, og at dette gjorde seg utslag i utfordringer knyttet til prioritering. Dette ble forsterket gjennom en utfordrende ressursituasjon som flere i undersøkelsen viste til, og særlig spenningsfeltet mellom forebyggende politiarbeid og beredskap. Konsekvensen av disse utfordringene var gjerne at en målte aktiviteten som ble utført og for det forebyggende arbeidet medførte ikke den et produksjonsresultat på samme måte som mange andre målinger i politiet. Dermed ville dette fagområdet kunne tape i kampen om ressursene.

Med begrensede ressurser ble det her gitt uttrykk for en forutsetning for å bruke av ordinære politipatruljer til forebyggende arbeid, skriver Thomassen (17). Forutsetningen var at ikke en for stor andel av ledige patruljer blir satt av for å oppnå målsetningen om responstid. Dersom politipatruljer skulle holdes igjen for å avvente en utrykning til en prioritert hendelse, ville dette vært ødeleggende for å kunne løse andre oppgaver, herunder forebygging. Når systemet var hendelsesstyrt ville enhver operasjonsleder måtte styre ressursene dit hvor det skjedde noe, og dette kunne gå på bekostning av ordinære stasjonsoppdrag. Da handlet det også om hvor høyt prioritert forebyggingsoppdraget egentlig var.

Flere av respondentene i studien til Valland (18), opplevde en sterk detaljstyring av politiet, og alle forventningene til hva de skulle utrette ble ikke fulgt opp med tilstrekkelige ressurser.

Ettersom lovbrudd som forebygges ikke begås, kan de skade verken samfunnet eller individer, skriver Sarnecki (20). Først når samfunnet mislykkes i å forebygge lovbrudd oppstår behovet for å minimere kriminalitetens skader gjennom å finne og straffe de skyldige, anerkjenne ofrenes belastninger som offer for en kriminell handling og på ulike måter kompensere for dette (*återupprätta offeren*) osv. På tross av denne tilsynelatende selvsagte logikken viste studien at det kriminalitetsforebyggende oppdraget fikk en liten andel av politiets samlede ressurser, og at de som arbeidet med forebygging opplevde at de hadde lav status innen politiets virksomhet.

Oppsummering:

Knappe ressurser gjør at forebyggende arbeid blir nedprioritert, og utfordringer med å registrere slikt arbeid gjør at det ytterligere kan bli nedprioritert. Sentrale poenger er:

- Begrensede ressurser og prioritering har negativ innflytelse på muligheten til å bedrive forebyggende arbeid.
- Slikt arbeid er tidkrevende og forsvinner ofte til fordel for det reaktive og hendelsesstyrte arbeidet.
- Forebyggende arbeid ble prioritert på papiret, det var sjeldent tid og rom til det.

- Forventningene ble ikke alltid fulgt opp med tilstrekkelige ressurser.
- Det forebyggende arbeidet lar seg heller ikke like enkelt kvantifisere, og det kan også gjøre at det blir skadelidende.

Uoverensstemmelser mellom strategier, resultats-/målindikatorer, og arbeids- hverdagens prioriteringer

Flere av informantene i de inkluderte studiene opplevde at arbeidshverdagen og det som oppsto i den, gjorde at deler av de «store (sentrale) strategiene» ble nedprioritert. Det langsiktige forebyggingsarbeidet var blant det som det ble lite tid og rom for i det daglige. Relatert til dette var det også flere som opplevde at det var dårlig overensstemmelse mellom strategiene og målindikatorene de måtte forholde seg til i arbeidshverdagen, og som arbeidet ble evaluert etter. Tre av studiene berørte slik tematikk (16, 17, 19), mens særlig Vallands (18) studie om nærpolitireformen tok tak i sistnevnte utfordringer.

Funnene i studien (16) tydet på at reformens mål om mer forebyggende arbeid i politiet fortsatt var lite tilstede hos det patruljerende politiet. Tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet var en del av kvalitetskategorien i reformen, men det var et av områdene som ifølge studien ikke hadde blitt satt ordentlig i gang enda. Av dette kunne det, ifølge Nesteng (16) tenkes at rollen politiet tildeles i det kriminalitetsforebyggende arbeidet avhenger av hvorvidt kriminalitetsforebygging betraktes som hovedmålet med politiets arbeid, eller om det defineres som en spesialistoppgave som utføres i spesialenheter.

Valland (18) hevdet at studien viser at det en løs kobling mellom de ulike fasene i idealmodellen. For det første var det svak kobling mellom hovedmål og de operasjonaliserte målene i strategisk plan. Koblingen mellom hovedmål og resultatindikatorer er ikke synliggjort. Videre var det heller ikke et logisk forhold mellom de tre strategiske satsningsområdene og resultatindikatorene. Hun viste også at det var omstridt om prioriteringsskrivet i strategisk plan drar i samme retning som resultatindikatorene. Ut ifra studien så det ut til å være en manglende indre sammenheng mellom det en antar at en vil oppnå og formuleringene og måltallene i resultatindikatorene.

Valland (18) viste at store deler av politiproduktet ikke blir fanget opp av resultatindikatorene. Dette gjelder særlig beredskap og forebygging. Det er stort fokus på saks- og straffesaksbehandling i resultatindikatorene, og alle indikatorene måler når kriminaliteten allerede har skjedd. Dette viser ifølge Valland at det var konflikt mellom strategisk plan, som i stor grad bygger på hva en gjør forebyggende, og resultatindikatorene som bare måler når kriminaliteten er et faktum. Betjentene skulle etter strategisk plan jobbe forebyggende for å redusere kriminaliteten, men de opplevde at dette arbeidet ikke ble fanget opp av resultatindikatorene.

Det å bruke andelen oppklarte lovbrudd som indikator for effektivitetsmåling på en ikke godt nok gjennomtenkt måte kunne, ifølge Sarnecki (19), føre til at politiet prioriterer lovbrudd som er lette å oppklare. Dette kunne være uforenelig med det ønskede

fokuset for politivirksomheten slik det ble uttrykt i ulike reguleringslover (svensk, *reguleringsakt*), for eksempel hovedoppgaven med å forebygge lovbrudd.

Oppsummering:

- Selv om forebygging har høyt prioritet i styringsdokumenter i politiet, gjenspeiles ikke dette i resultatindikatorene.
- Store og sentrale deler av politivirksomheten, særlig forebygging og beredskap, fanges ikke opp av indikatorene, selv om de er sentrale i strategidokumentene.
- Koblingen mellom hovedmål og resultatindikatorer bør synliggjøres, og strategiene må gjenspeiles på alle områder i virksomheten.

Forståelser av begrepet forebygging

Det var særlig én studie som problematiserte begrepet forebygging. I Thomassens (17) studie om nærpelitireformen er forståelser av forebygging i politiet et sentralt tema. Blant de viktigste funnene var at begrepet forebyggende politiarbeid har et uklart innhold og at det er kulturelle utfordringer knyttet til innføring av forebygging som politiets primærstrategi. Her var det lagt vekt på deltagerens egen forståelse og kjennskap til dette arbeidet i politiet og ikke til den formelle definisjonen av begrepet, og det ble skilt mellom den tradisjonelle forståelsen av forebyggende politiarbeid og et mer moderne begrep som tilsynelatende er mer omfattende. Hvordan forebygging kan forstås har konsekvenser for om og hvordan forebyggende arbeid lar seg måle og omfattes av indikatorene.

Det som av mange informanter i studien (17), ble nevnt som forebyggende politiarbeid i en videre betydning enn den tradisjonelle, var samarbeidsarenaene med kommuner og andre aktører, og i tillegg var det mange som var opptatt av radikaliseringskontakt og SARA-koordinator [SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) – den som koordinerer arbeidet med verktøyet] som en del av det mer moderne forebyggendebegrepet. (...) En av respondentene viste til at begrepet forebygging må defineres til å omfatte tilstedeværelse, vakt og beredskap, etterforskning og forvaltning.

Fra enhetslederhold ble det påpekt at det ikke trenger å være motsetninger mellom responstid og synlige patruljer, og forebygging. Det kan være forebyggende patruljer som kjører rundt, altså at de patruljerer i et forebyggende perspektiv. De kunne ha primæroppgaven forebygging og kan oppsøke ungdomsklubber, skoler og samtidig bidra til vakt- og beredskap. (17)

Oppsummering:

- Hvordan begrepet «forebygging» forstås legger føringer på hvordan det forebyggende arbeidet legges opp, hva som prioriteres, samt hvilke ressurser feltet kan tenkes å få og om dette arbeidet lar seg registrere i målstyringssystemene.
- Når forebygging skal være en prioritert oppgave, bør en felles forståelse ligge til grunn.

Samarbeid med andre aktører

To av studiene (17, 18) berørte viktigheten av å samarbeide med andre aktører i forebyggingsarbeidet. Forebyggingsarbeid omhandler strukturer i hele samfunnet, og ikke kun politiarbeid. Slikt samarbeid kan det være vanskelig å synliggjøre i et scorecard og det er tidkrevende, samtidig som det ikke vises i statistikken.

Det som i Thomassens (17) studie ble nevnt som forebyggende politiarbeid i en videre betydning enn den tradisjonelle, var samarbeidsarenaene med kommuner og andre aktører som Samordning av lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og politiråd. Det ble fremhevet av deltagere, at politiet alene ikke kan ta ansvar i det forebyggende arbeidet. Det var ikke tilstrekkelig å straffeforfølge all kriminalitet, og i det som kan ble gjort i forkant av de kriminelle handlingene var det ofte andre faktorer som har større betydning enn politiets innsats.

I Vallands studie (18) sa en av respondentene at bekymringsamtale og samarbeid mellom etater er veldig viktig, samtidig som det blir lite brukt fordi det ikke er en del av det kvantifiserbare styringsregimet, og dermed ikke lar seg måle. Det ble påpekt at slikt arbeid tar tid. Et eksempel som ble trukket frem er det forebyggende arbeidet som kan være med på senke antallet førstegangskriminelle mellom 15 og 18 år. Respondenten syntes dette arbeidet var viktig, og hadde startet prosjekter i samarbeid med skolene, slik at de fikk oversikt over unge på 12-13 år som var i faresonen og kunne gi dem ekstra oppfølging. (18)

Oppsummering:

- Det forebyggende arbeidet kan ikke utføres av politiet alene, men samarbeid med andre aktører tar tid og lar seg vanskelig synliggjøre i målstyringssystemene.

Diskusjon

Hovedfunn

I denne systematiske kartleggingsoversikten skulle vi beskrive hvilken forskning finnes og hva er funnene når det gjelder målstyring innen kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikaliserings blant ungdom. Vi fant og inkluderte seks relevante studier fra Norge og Sverige. Fra datagrunnlaget i disse studiene identifiserte vi følgende seks relevante temaer:

- Utfordringer med hva som blir målt og hvordan disse indikatorene registeres.
- Tillit og lokalkunnskap som sentralt i forebyggingsarbeid.
- Prioriteringer og knappe ressurser.
- Uoverensstemmelser mellom strategier og målformuleringer.
- Forståelser av begrepet forebygging.
- Samarbeid med andre aktører i forebyggende arbeid.

Studiedeltakerne i alle de seks inkluderte studiene var ansatte i politimyndighetene i Norge og Sverige. Det var totalt i overkant av 100 studiedeltakere i de seks studiene, som hovedsakelig var kvalitative studier. Studiedeltakerne var ansatt på ulike nivåer i politietaten og i både sentrale og mindre sentrale strøk. Vi identifiserte med andre ord få studier som møtte inklusjonskriteriene, og funnene fra de enkelte studiene dekker til en viss grad problemstillingen for denne oversikten bare når de ses i sammenheng. Selv om det er noe vanskelig å få et helhetlig bilde av norske og svenske forhold fra de seks studiene vi har inkludert her, ser det ut til at begge lands politietater preges av lignende forhold. Vi fant ingen vesentlige forskjeller mellom de norske og de svenske studiene.

Fem av studiene (15, 17, 18, 19, 20) fant at politiets arbeid i stor grad er hendelsesstyrt og det er gjennomførte lovbrudd som måles og dermed blir en synlig del av politiarbeidet. Forebyggingsarbeidet blir usynliggjort eller nedprioritert ettersom lovbrudd som blir forebygget ikke gir positive utslag i relevante statistikker for politiarbeid. Dette er også noe som påpekes av Wathne (2, 21), som hevder at det politifaglige blir underordnet økonomien, og at flere politiansatte erfarer at innsatsen styres mot oppgaver som er lette å måle, men i deres øyne mindre viktige. Det blir påpekt (16, 17, 18, 20) at prioriteringer og begrensede ressurser har negativ innflytelse på muligheten til å bedrive forebyggende arbeid. Slikt arbeid er tidkrevende og forsvinner ofte til fordel for det reaktive og hendelsesstyrte arbeidet.

Ettersom det er et satsningsområde blir det av enkelte informanter i de inkluderte studiene framsatt en forventning om å bli målt på forebyggende arbeid. Fire av studiene (16, 17, 18, 19) påpeker imidlertid opplevelser av uoverensstemmelser mellom strategier, resultatindikatorer og arbeidshverdagen.

Hvordan begrepet «forebygging» forstås legger føringer på hvordan det forebyggende arbeidet legges opp, hva som prioriteres, samt hvilke ressurser feltet kan tenkes å få. Dette påpekes også i Politidirektoratets seneste handlingsplan (5), hvor det står at manglende klarhet i definisjonen av forebygging gjør at politidistriktene definerer forebyggende arbeid ulikt, og at definisjonen er lite innarbeidet i etaten.

Det er ikke nødvendigvis målstyringen i seg selv som er problemet, men heller at målene som settes ikke avspeiler den virkeligheten det jobbes i. Om en kvantitativt ikke kan måle forebygging, så kan kanskje målene endres til å ha en mer kvalitativ karakter der politibetjentenes opplevelse av eget arbeid, samt publikums opplevelse av og erfaringer med politiets arbeid kan samles inn og registreres. Mer kvalitative «måltall» blir dermed fremhevet som en mulig vei å gå, for at forebyggingsarbeidet faktisk skal anerkjennes.

Styrker og svakheter

Denne systematiske oversiktens styrker

Styrkene ved denne systematiske kartleggingsoversikten er samarbeidet med oppdragsgiver, det systematiske og uttømmende litteratursøket, samt den kvalitets sikrede prosessen med utvelgelse av studier, uttrekk av og sammenstilling av data. Vi utførte også et svært grundig søk etter grålitteratur. Vi mener det er liten risiko for at vi har gått glipp av studier.

Vi mener at de studiene vi har inkludert bidrar til å belyse temaet målstyring på relevante måter. Dette kan være viktig når det finnes få eller ingen studier som omhandler problemfeltet direkte.

Mulige begrensninger ved denne oversikten

Vi søkte etter empiriske studier som omhandler målstyring i forebygging av ungdomskriminalitet, og videre mer spesifikt om seksuallovbrudd og radikaliserings. Vi fant ingen studier som tematiserer dette direkte. Studiene vi inkluderte tematiserer på ulike måter målstyring, forebygging eller ungdom, og gjennom eksempler eller i deler av teksten belyser de våre problemstillinger. Sett i etterkant kunne det kanskje vært nyttig å heve blikket noe, og hatt forebygging og målstyring, og relasjoner mellom disse to, som hovedfokus. Med et slikt fokus ville vi imidlertid muligens mistet blikket på ungdom. Samtidig kunne vi kanskje ha funnet mer forskning som i alle fall indirekte omhandler kriminalitet som også omfatter ungdom. Det kunne for eksempel vært voldskriminalitet, narkotikakriminalitet osv. Flere av studiene vi fant som nevner eller ek-

semplifiserer med ungdom omhandler nettopp forebygging mer generelt. Disse studiene, samt flere av studiene som ikke møtte inklusjonskriteriene problematiserer forebygging i et målstyringsregime mer generelt.

Studiene vi valgte å inkludere i denne oversikten varierer en del i tematisk fokus. Mye av litteraturen omhandler målstyring og forebygging på den ene siden, eller forebygging og ungdom på den andre, og dette var en utfordring i dette prosjektet. Målstyring, forebygging og ungdom er sjeldent drøftet i sammenheng. Fordi studiene har såpass ulikt fokus var det utfordrende å på enkelt vis sammenstille og kategorisere funnene.

Både forskningsutvelgingen og i dataekstraksjonen reflekterte vi over og var bevisste på egne forutinntattheter. For eksempel er mye av litteraturen som tematiserer målstyring i politiet, samt mange av informantene i studiene vi identifiserte i dette prosjektet, kritiske til hvordan innførte målstyringssystemer har påvirket muligheten til å arbeide forebyggende. Det kunne vært lett å ta til seg en slik kritisk holdning, men vi forsøkte å ha øynene åpne for også å inkludere de mer positive stemmene og argumentene vi fant, selv om det ikke var mange. Så på tross av at vi var bevisste på at en slik skjevhet kan finnes i forskningslitteraturen, så kan den også gjenspeiles i denne rapporten.

Vi kvalitetsvurderte ikke studiene vi inkluderte i denne kartleggingsoversikten. Dette vil si at vi ikke med sikkerhet kan si noe om i hvor stor grad vi kan stole på resultatene i hver studie.

Kunnskapshull

Det er lite forskning som direkte og konkret tematiserer og omhandler målstyring i forebyggingsarbeid rettet mot ungdomskriminalitet generelt, og forebyggende arbeid rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering mer spesifikt. En del av forskningen vi fant tematiserer relaterte problemstillinger mer indirekte i form av å problematisere og utforske ulike relasjoner mellom målstyringssystemer og forebyggingsstrategier, eller også forholdet mellom politiets langtidsstrategier og den mer daglige resultatstyringen, samt erfaringer med målstyring og forebyggingsarbeid. I det meste av denne forskningen er imidlertid fokus enten på politiets forebygging mer generelt, eller målstyringssystemene mer generelt, og forebyggingsarbeidet som rettes mot ungdom er enten mer implisitt tematisert eller med som eksemplifiseringer.

At vi endte opp med et så lite utvalg med studier som egentlig bare tangerer det valgte feltet illustrer også mangelen på empiriske studier på området. Det er åpenbart at dette er et område hvor det finnes lite forskning, og det er et stort behov for mer og bedre forskning på tematikken, og kanskje særlig forskning på effekten og påvirkningskraften målstyringssystemer kan ha på forebyggende arbeid. Dette understrekes også av blant annet Sarnecki (19, 20), som i 2010 skriver:

ESO:s ursprungliga förväntan var att det skulle vara möjligt att ta fram en översikt av studier om effektiviteten i olika polisiära insatser för att av detta material dra

slutsatser om hur polisens verksamhet borde organiseras. Antalet relevanta studier visade sig dock vara starkt begränsat. (19: 2)

Det mangler forskning som mer direkte omhandler hvordan mål- og resultatstyringsprinsipper påvirker politiets arbeid med å forebygge ungdomskriminalitet. Her kunne det for eksempel ha vært nyttig med både kvantitative og kvalitative longitudinelle studier som tok inn et lengre perspektiv, både kvalitative og kvantitative studier som mer direkte undersøker hvordan mål- og resultatstyring påvirker arbeidet med å forebygge ungdomskriminalitet.

Konklusjon

Vi inkluderte og sammenfattet seks studier fra Norge og Sverige som på ulike måter tematiserer sammenhenger mellom målstyring, forebygging og ungdomskriminalitet. Ingen omhandler eller tematiserer imidlertid eksplisitt hverken målstyring i forebygging av seksuallovbrudd eller radikaliserings blant ungdom spesifikt eller målstyring i forebygging av ungdomskriminalitet mer generelt. Ved å inkludere de seks studiene, som er de som kommer nærmest interesseområdet målstyring i politiet, mener vi at vi kan belyse tematikken til en viss grad.

Tre av studiene var fra Norge, mens de tre andre var fra Sverige. Alle seks studiene viser på ulike måter utfordringer med hvordan målstyringssystemer i politiet innvirker på det forebyggingsarbeidet som etatens strategidokumenter tilsier at skal utføres. Temaene vi identifiserte er:

- Det arbeidet som blir målt og hvordan disse indikatorene registreres skaper utfordringer.
- Tillit og lokalkunnskap står sentralt i forebyggingsarbeid.
- Prioriteringer og knappe ressurser skaper utfordringer.
- Det forekommer uoverensstemmelser mellom strategier og målformuleringer.
- Forståelsen av begrepet forebygging varierer.
- Samarbeid med andre aktører er viktig for å lykkes i forebyggende arbeid.

Det er et behov for mer forskning for eksempel på effektiviteten av politiarbeid, herunder også politiets forebyggende arbeid.

I denne kartleggingsoversikten er det få inkluderte studier og vi har ikke undersøkt studienes metodiske kvalitet, syntetisert resultatene eller vurdert tillit til den samlede dokumentasjonen. Tolkning av studienes resultater må derfor gjøres med forsiktighet.

Referanser

1. Justis- og beredskapsdepartementet 2015-4: Styring i Justis- og beredskapsdepartementet, 2015
2. Wathne TW. Målstyring i politiet – I teori og praksis. Cappelen Damm Akademiske; 2018.
3. Justis- og politidepartementet 2007: St.prp. nr. 1 (2007-2008) for budsjettåret 2008; 2007. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2007-2008-/id484425/?q=psv&ch=2#match_o
4. Senter for statlig økonomistyring (2010). Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten; 2010 (SSØ 12/2010, 2. opplag). Tilgjengelig fra:
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
5. Politidirektoratet. Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020 Politiet mot 2025 – delstrategi; 2017.
6. Rundhoved SR, Skjervak PE. Kriminalitetsforebygging på norsk – En kunnskapsoversikt; 2018. (PHS Forskning 2018: 3).
7. Straffelovens Kapittel 26. Seksuallovbrudd
8. Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO) <https://fmso.no/definisjoner/>
9. Dinutvei.no - Nasjonal veiviser ved vold og overgrep
10. PST. Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert? Ekstern rapport. Den sentrale enhet; 12. september 2016. Tilgjengelig fra:
https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/norsk_radikaliseringsprosjektets-rapport_ugradert.pdf
11. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/begreper-ord-og-uttrykk/id2398413/>
12. Slik oppsummerer vi forskning [nettdokument]. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt (tidl. Kunnskapssenteret) [oppdatert 2014] . Tilgjengelig fra:
<https://www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-forhelsetjenesten/slik-oppsummerer-vi-forskning/>
13. Arskey H, O'Malley L. Scoping studies: towards a methodological framework. IJSRM; 2005, 8(1):19-32.
14. Levac D, Colquhoun H, O'Brien K. Scoping studies: advancing the methodology. Implementation Science; 2010, 69(5).

15. Carmona S, Grönlund A. Measures vs. actions: The balanced scorecard in Swedish law enforcement. Instituto de Empresa Business School Working Paper No. WP03-12; 2003, May 28th.
16. Nesteng SM. Politipatruljen om tiltak og mål i Nærpolitireformen - En kvalitativ analyse av politibetjenters opplevelser og erfaringer. Masteroppgave i kriminologi, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Juridisk fakultet, UNIVERSITETET I OSLO; 2019, 29. august.
17. Thomassen J, Sjøholt-Sandvi E, Didriksen T. Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv? Master i offentlig ledelse og styring, Høgskolen i Innlandet; 2017.
18. Valland B. Mål- og resultatstyring på lokalt nivå i Politi- og Lensmannsetaten - Idealet, praksisen og det som ikke let seg måla. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UNIVERSITETET I BERGEN; 2012.
19. Sarnecki J. Polisens prestasjoner – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; 2010:3
20. Sarnecki J. Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; 2019:6
21. Wathne CT. Som å blir fremmed i eget hus – Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer. PhD-avhandling til Institutt for kriminologi og retts sosiologi, UiO, Oslo; 2015, mars.
22. Hardy SE. Performance Measurement and Control: An Empirical Analysis of the Police. PhD thesis. University of Wales, Cardiff; 2000, January.
23. Wisniewski M, Dickson A. Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard. *Journal of the Operational Research Society*; 2001, 52:10, 1057-1066.
24. McCarthy P, Whitman J, Walker J, Coombes M. Targeting Initiatives: Diverting Children and Young People from Crime and Antisocial Behaviour. Research Report No 476. University of Newcastle Upon Tyne, Newcastle Centre for Family Studies; 2003.
25. Håkansson S (2008) Styrning av polisens verksamhet – med exemplet narkotikabekämpfung på lokal nivå. Examensarbete 30 hp, JURIDISKA FAKULTETEN vid Lunds universitet, 2008.
26. Gustafsson M. Målstyrning i polisen - En fallstudie av polisens målsättningar och hur de upplevs. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds; 2011.
27. Lennon G. Policing terrorist risk: stop and search under the Terrorism act 2000, section 44. PhD thesis. University of Leeds, School of Law; 2011, June.
28. Bjørkelo B, Hansen ML. Rule by numbers: Om politiets handlingsrom. *Politiforum*. Politiets Fellesforbund; 2013.
29. Benan RA, Kjenn BL. Kunnskapsstyrt politi : strategiske analyser i praksis. Master i politivitenskap; 2013.
30. Herskind J, Larsen KS, Møss M, Petersen S, Heggenhougen S, Thomas Monberg. Politi arbejde på samlebånd. Roskilde Universitet, Politikk og Administration; 2013.

31. Jørgensen SG. Fryder forandring i politiet? – et vasestudie af Politireformens effekter og indflydelse på arbejdet som polibetjent. Kandidatafhandling i erhversøkonomi og psykologi, Copehagen Business School; 2013.
32. Tinholt LH. Kunnskapsstyrt politiarbeid: i hvilken grad benyttes kunnskapsgrunnlaget i strategisk analyse som styringsverktøy? Master i politivitenskap, Politihøgskolen; 2013.
33. Stenbro TA. Politiets rasjonale i endring: en diskursanalyse av politi- og lensmannsetatens. Master i Politivitenskap, Politihøgskolen; 2013.
34. Eriksen L. Målenes tvetydighet. Målstyring og kriminalitetsbekjempelse i politiets utlendingsenhet. Master i politivitenskap, Politihøgskolen; 2017.
35. Fagerheim M, Johannessen HO. Bruk av balansert målstyring i politietaten. Master of Public Administration, Avdeling for økonomi og ledelsesfag, Høgskolen i Innlandet; 2017.
36. Njaastad ML. Mål- og resultatstyring av politiet. En studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av Politidirektoratet i perioden 2004–20161, Notat 4 – 2017. STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER, UNI RESEARCH AS, BERGEN; 2017, SEPTEMBER.
37. Eklund N, Landström L. Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*; 2019, 96(1): 35-55
38. Wathne CT. New Public Management and the Police Profession at Play. *Criminal Justice Ethics*; 2020, 39:1, 1-22.

Vedlegg

Vedlegg 1: Søkestrategi

Database: Ovid MEDLINE(R) and Epub Ahead of Print, In-Process & Other Non-Indexed Citations and Daily <1946 to March 04, 2020>

Search Strategy:

-
- 1 exp *Sex Offenses/ or ((sex* adj3 (predator* or offen* or deviant* or deviat* or delinquen* or assault* or crime* or abus* or violence or violat* or exploit* or trauma* or misconduct* or victim* or perpetr* or nonconsensual or non-consensual or without-consent or unwanted or molest*)) or rape or rapist* or forced-penetration* or forced-to-penetrat*).ti,ab,kw,kf. (40335)
 - 2 (radicalism or radicalization or radicalisation or alt-right or alternative right or far-right or fundamentalist* or fundamentalism or hate group* or nationalis* or anti-governmental or anarchis* or ethnocentris* or exclusionis* or ethnonationalis* or nazi* or fascis* or leftism or anti-capitalis* or islamis* or islamite* or totalitarian* or authoritarianism or extremis* or right-wing or left-wing or incel* or anti-fascist* or hate-crime or anti-feminist*).ti,ab,kw,kf. (6679)
 - 3 exp Violence/ or (assault* or atrocit* or violen* or physical abus*).ti,ab,kw,kf. (126852)
 - 4 or/1-3 (146458)
 - 5 *police/ or *law enforcement/ or (police or law enforc* or officer*).ti,ab,kf,kw. (34606)
 - 6 4 and 5 (4970)
 - 7 Benchmarking/ or Planning techniques/ or (benchmarking or planning technique* or balanced scorecard* or performance management tool* or performance measure* or structured framework* or (efficiency adj2 measure*) or management by objective* or performance appraisal tool* or performance index* or performance indicator* or strategic focus area* or strategic investment* or target image* or targeting).ti,ab,kw,kf. (351466)
 - 8 6 and 7 (75)
 - 9 limit 8 to yr="2000 -Current" (69)

Database: PsycINFO <1806 to March Week 1 2020>

Search Strategy:

-
- 1 *sex offenses/ or ((sex* adj3 (predator* or offen* or deviant* or deviat* or delinquen* or assault* or crime* or abus* or violence or violat* or exploit* or trauma* or misconduct* or victim* or perpetr* or nonconsensual or non-consensual or without-consent or unwanted or molest*)) or rape or rapist* or forced-penetration* or forced-to-penetrat*).tw. (57362)

2 *political radicalism/ or *radical movements/ or *extremism/ or *religious fundamentalism/ or *hate crimes/ or *nationalism/ or *ethnocentrism/ or *fascism/ or *totalitarianism/ or (radicalism or radicalization or radicalisation or alt-right or alternative right or far-right or fundamentalist* or fundamentalism or hate group* or nationalis* or anti-governmental or anarchis* or ethnocentris* or exclusionis* or ethnonationalis* or nazi* or fascis* or leftism or anti-capitalis* or islamis* or islamite* or totalitarian* or authoritarianism or extremis* or right-wing or left-wing or incel* or anti-fascist* or hate-crime or anti-feminist*).tw. (17531)

3 *violence/ or *political violence/ or *violent crime/ or (assault* or atrocit* or violen* or physical abus*).tw. (106137)

4 or/1-3 (155687)

5 *police personnel/ or *law enforcement/ or (police or law enforc* or officer*).tw. (37847)

6 4 and 5 (7549)

7 Benchmarking/ or Planning techniques/ or (benchmarking or planning technique* or balanced scorecard* or performance management tool* or performance measure* or structured framework* or (efficiency adj2 measure*) or management by objective* or performance appraisal tool* or performance index* or performance indicator* or strategic focus area* or strategic investment* or target image* or targeting).ti,ab. (38932)

8 6 and 7 (83)

9 limit 8 to yr="2000 -Current" (79)

Scopus

((((((TITLE-ABS-KEY (predator* OR offen* OR deviant* OR deviat* OR delinquen* OR assault* OR crime* OR abus* OR violence OR violat* OR exploit* OR trauma* OR misconduct* OR victim* OR perpetr* OR nonconsensual OR non-consensual) AND PUBYEAR > 1999) OR (TITLE-ABS-KEY (without-consent OR unwanted OR molest*) AND PUBYEAR > 1999)) OR (TITLE-ABS-KEY (sex*) AND PUBYEAR > 1999)) OR (TITLE-ABS-KEY (rape OR rapist* OR forced-penetration* OR forced-to-penetrat*) AND PUBYEAR > 1999)) OR ((TITLE-ABS-KEY (radicalism OR radicalization OR radicalisation OR alt-right OR alternative-right OR far-right OR fundamentalist* OR fundamentalism OR hate-group* OR nationalis* OR anti-governmental OR anarchis* OR ethnocentris* OR exclusionis* OR ethnonationalis*) AND PUBYEAR > 1999) OR (TITLE-ABS-KEY (nazi* OR fascis* OR leftism OR anti-capitalis* OR islamis* OR islamite* OR totalitarian* OR authoritarianism OR extremis* OR right-wing OR left-wing OR incel* OR anti-fascist* OR hate-crime OR anti-feminist*) AND PUBYEAR > 1999)) OR (TITLE-ABS-KEY (assault* OR atrocit* OR violen* OR physical-abus*) AND PUBYEAR > 1999)) AND (TITLE-ABS-KEY (police OR law-enforc* OR officer*) AND PUBYEAR > 1999)) AND DOCTYPE (ar OR re) AND TITLE-ABS-KEY (benchmarking OR "planning technique*" OR "balanced scorecard*" OR "performance management tool*" OR "performance measure*" OR "structured framework*" OR "efficiency W/1 measure*" OR "management by objective*" OR "performance appraisal tool*" OR "performance index*" OR "performance indicator*" OR "strategic focus area*" OR "strategic investment*" OR "target image*" OR targeting OR "target measure*") (446)

Sociological Abstract

((((ab(((sex* NEAR/2 (predator* OR offen* OR deviant* OR deviat* OR delinquen* OR assault* OR crime* OR abus* OR violence OR violat* OR exploit* OR trauma* OR misconduct* OR victim* OR perpetr* OR nonconsensual OR non-consensual OR without-consent OR unwanted OR molest*)) OR rape OR rapist* OR forced-penetration* OR forced-to-penetrat*)) OR ti(((sex* NEAR/2 (predator* OR offen* OR deviant* OR deviat* OR delinquen* OR assault* OR crime* OR

abus* OR violence OR violat* OR exploit* OR trauma* OR misconduct* OR victim* OR perpetr* OR nonconsensual OR non-consensual OR without-consent OR unwanted OR molest*) OR rape OR rapist* OR forced-penetration* OR forced-to-penetrat*) OR (ab((radicalism OR radicalization OR radicalisation OR alt-right OR alternative-right OR far-right OR fundamentalist* OR fundamentalism OR hate-group* OR nationalis* OR anti-governmental OR anarchis* OR ethnocentris* OR exclusionis* OR ethnonationalis* OR nazi* OR fascis* OR leftism OR anti-capitalis* OR islamis* OR islamite* OR totalitarian* OR authoritariaism OR extremis* OR right-wing OR left-wing OR incel* OR anti-fascist* OR hate-crime OR anti-feminist*)) OR ti((radicalism OR radicalization OR radicalisation OR alt-right OR alternative-right OR far-right OR fundamentalist* OR fundamentalism OR hate-group* OR nationalis* OR anti-governmental OR anarchis* OR ethnocentris* OR exclusionis* OR ethnonationalis* OR nazi* OR fascis* OR leftism OR anti-capitalis* OR islamis* OR islamite* OR totalitarian* OR authoritariaism OR extremis* OR right-wing OR left-wing OR incel* OR anti-fascist* OR hate-crime OR anti-feminist*)) OR (ab((assault* OR atrocit* OR violen* OR physical-abus*)) OR ti((assault* OR atrocit* OR violen* OR physical-abus*))) OR (MAINSUBJECT.EXACT("Rape") OR MAINSUBJECT.EXACT("Sex Offenders") OR MAINSUBJECT.EXACT("Sexual Abuse") OR MAINSUBJECT.EXACT("Sexual Assault") OR MAINSUBJECT.EXACT("Violence") OR MAINSUBJECT.EXACT("Political Violence") OR MAINSUBJECT.EXACT("Hate Crime") OR MAINSUBJECT.EXACT("Extremism") OR MAINSUBJECT.EXACT("Radicalism")) AND ((MAINSUBJECT.EXACT("Law Enforcement") OR MAINSUBJECT.EXACT("Police")) OR (ab((police OR law-enforc* OR officer*)) OR ti((police OR law-enforc* OR officer*))))) AND (SUBJECT.EXACT("Planning") OR TI,AB(benchmarking OR "planning technique*" OR "balanced scorecard*" OR "performance management tool*" OR "performance measure*" OR "structured framework*" OR "efficiency W/1 measure*" OR "management by objective*" OR "performance appraisal tool*" OR "performance index*" OR "performance indicator*" OR "strategic focus area*" OR "strategic investment*" OR "target image*" OR targeting OR "target measure*")) Limits applied
(67)

OPEN GREY: Politi AND Målstyring – søkedato kl 09.20, 20.05.2020 (opengrey.eu)

(police OR "law enforcement" OR (police OR "law enforc*" OR officer*)) AND (benchmarking OR "planning technique*" OR "balanced scorecard*" OR "performance management tool*" OR "performance measure*" OR "structured framework*" OR "efficiency NEAR/1 measure*" OR "management by objective*" OR "performance appraisal tool*" OR "performance index*" OR "performance indicator*" OR "strategic focus area*" OR "strategic investment*" OR "target image*" OR targeting OR "target measure*")

Antall treff: 121

GREY LIT: Bare politi – søkedato kl 09.30, 20.05.2020 (greylit.org)

Databasen støtter ikke boolske operatorer som AND, OR og NOT.

Et søk på bare *police* gir 113 treff.

ORIA

- Avansert søk, velg norske fagbibliotek
- Skrive én søkestreng på samme linje: **(politi OR politiet) AND målstyring**

Antall treff: 52

IDUNN

Fanges opp i Oria, skal derfor ikke søke der.

NORA – kl 15.25, 27.05.2020

- Ved søk på bare politi: 550 treff
- Bare målstyring: 99 treff
- Politi (AND) målstyring: 1 treff

LIBRIS (<https://libris.kb.se/katalogisering/> og libris.kb.se) **søk 14.18, 29.05.2020**

Målstyrning + polis = 0 treff

REX: Søk 14.25, 29.05.2020

https://soeg.kb.dk/discovery/search?vid=45KBDK_KGL:KGL

Streng: politi AND målstyring – 29 treff

PIA – kl 09.23, 28.05.2020

Søk: *målstyring* – 46 treff

DIVA: Til sammen 346 treff:

Søkedato: 12062020.

Periode 2000-2020

Emneord «social sciences» /samhällsvetenskap»

“Målstyring” i emneord social sciences gir ingen treff, klokka 0845

“Målstyrning” i emneord: social sciences: klokka 0849, dato 12062020

48 treff:

http://www.diva-portal.org/smash/resultList.jsf?query=&language=no&searchType=RESEARCH&noOfRows=50&sortOrder=author_sort_asc&sortOrder2=title_sort_asc&onlyFullText=false&sf=all&aq=%5B%5B%7B%22freeText%22%3A%22m%C3%A5lstyrning%22%7D%5D%5D&aqe=%5B%5D&aq2=%5B%5B%7B%22dateIs-sued%22%3A%7B%22from%22%3A%222000%22%2C%22to%22%3A%222020%22%7D%7D%2C%7B%22categoryId%22%3A%2211734%22%7D%5D%5D&af=%5B%5D

Søkeord: “Performance measurement AND police” – 0850.

6 treff.

<http://www.diva-portal.org/smash/resultList.jsf?query=&language=no&searchType=RESEARCH&noOfRows=20&sortOrder=null&sortOrder2=null&onlyFullText=false&sf=all&aq=%5B%5B%7B%22freeText%22%3A%22performance+measurement+AND+police%22%7D%5D%5D&aqe=%5B%5D&aq2=%5B%5B%7B%22dateIs-sued%22%3A%7B%22from%22%3A%222000%22%2C%22to%22%3A%222020%22%7D%7D%2C%7B%22categoryId%22%3A%2211734%22%7D%5D%5D&af=%5B%5D>

“Score card AND police” - ga ingen treff

Klokka 0900:

“Politi” ga 17 treff

[http://www.diva-portal.org/smash/resultList.jsf?query=&language=no&searchType=RESEARCH&noOfRows=20&sortOrder=relevance sort desc&sortOrder2=relevance sort desc&onlyFullText=false&sf=all&aq=%5B%5B%7B%22freeText%22%3A%22politi%22%7D%5D%5D&aqe=%5B%5D&aq2=%5B%5B%7B%22dateIssued%22%3A%7B%22from%22%3A%222000%22%2C%22to%22%3A%222020%22%7D%7D%2C%7B%22categoryId%22%3A%2211734%22%7D%5D%5D&af=%5B%5D](http://www.diva-portal.org/smash/resultList.jsf?query=&language=no&searchType=RESEARCH&noOfRows=20&sortOrder=relevance%20desc&sortOrder2=relevance%20desc&onlyFullText=false&sf=all&aq=%5B%5B%7B%22freeText%22%3A%22politi%22%7D%5D%5D&aqe=%5B%5D&aq2=%5B%5B%7B%22dateIssued%22%3A%7B%22from%22%3A%222000%22%2C%22to%22%3A%222020%22%7D%7D%2C%7B%22categoryId%22%3A%2211734%22%7D%5D%5D&af=%5B%5D)

Søkeord:

«polis» i forskningspublikasjoner, klokka 0940 – ga 262 treff

http://www.diva-portal.org/smash/resultList.jsf?query=&language=no&searchType=RESEARCH&noOfRows=50&sortOrder=author_sort_asc&sortOrder2=title_sort_asc&onlyFullText=false&sf=all&aq=%5B%5B%7B%22freeText%22%3A%22polis%22%7D%5D%5D&aqe=%5B%5D&aq2=%5B%5B%7B%22dateIssued%22%3A%7B%22from%22%3A%222000%22%2C%22to%22%3A%222020%22%7D%7D%2C%7B%22categoryId%22%3A%2211734%22%7D%5D%5D&af=%5B%5D

I studentoppgaver – samme emneord og avgrensning i år:

0916: «Målstyring AND politi» – ingen treff

0918: «Målstyrning AND polis» - 1 treff

0920: “performance management AND police” – 2 treff

Justitia – søk 14.42, 29052020

<https://pbk.mikromarc.se/Mikromarc3/default.aspx?db=pbk&unit=6473>

Søk av Lars Jørn Langøien

Streng: «polis AND målstyrning» - 1 treff:

Streng, kun: “målstyrning” – 4 treff (hvorav den over inngår)

Google Scholar – norsk, svensk, dansk og engelsk

DANSK Dato 28. mai 2020

(politi OR politiet) AND målstyrning

Søk 1980-2020

Treff: Ca 740 resultater

Hentet ut 100, lest av Heid

NORSK Dato 27. mai 2020

(politi OR rettshåndhevelse OR politibetjent) AND målstyrning

Treff: Omtrent 903 resultater
Hentet ut 100, lest av Heid

ENGELSK Dato 28. mai 2020

(police OR "law enforcement" OR (police OR "law enforc*" OR officer*)) AND (benchmarking OR "planning technique*" OR "balanced scorecard*" OR "performance management tool*" OR "performance measure*" OR "structured framework*")

Søk 1980-2020

Treff: About 26,100 results
Hentet ut 100, lest av Heid

SVENSK Dato 27. mai 2020

(polis OR polisen) AND målstyrning

Søk 1980-2020

Treff: Omtrent 1720 resultat
Hentet ut 100, lest av Heid

Vi har også gjort søk i **Politihøgskolens lenkesamling:**

Her er en oversikt over søkene og en kartleggingen av lenkesamlingen:

Scandinavian Research Council for Criminology:

Det er kun et lite søkefelt oppe til høyre. I våre prøvesøk framsto det som at treffene ikke var direkte knyttet til forskning som er gjort, men var mer omtale av forskning i ulike sammenhenger.

Vi søkte på *police/politi/polis, målstyrning, performance management, performance, score card, new public management* og *prevention* og så gjennom treffene, men fant ingenting relevant.

BRÅ (Brottsforebyggende rådet)

Vi søkte på *polis*, og vurderte de 100 første treffene. Vi fant ingen referanser vi inkluderte. Videre søkte vi på følgende begreper:

Målstyrning – et treff på forsikringsbedrageri.

Förebygning – 37 treff. Ingen direkte relevant.

Extremism – 45 treff. Ingen relevant inn mot målstyrning.

Sexualbrott – 148 treff. Vurderte de 100 første treffene. Ingen umiddelbart relevante.

CEPOL

Har avansert søk oppe til høyre.

Vi søkte *politi and polis and police* og fikk 32 treff i publications. Det meste var European Police Science and Research bulletin. Vi sjekket innholdsfortegnelsen i disse. Ingenting som framsto som relevant.

Center for Problem-Oriented Policing

Siden har ikke noen god søkefunksjon, men vi så igjennom nedover på hovedsiden og fant underkategorier vi gikk inn og så på.

Vi fant ingenting umiddelbart relevant. Kort informasjon om ulike tematikk. Lite på seksuallovbrud, ungdom og radikalisering.

Europol

Siden har en liten søkeboks øverst til høyre. Søket på *police* gir 958 treff, men siden har dårlige filtreringsmuligheter.

Vi søkte:

Police and prevention som ga 69 treff

Police i publication/document som ga 15 treff

Performance management i publication/document som ga 2 treff

Radicalisation i publication/document som ga 2 treff hvorav en framsto som mulig interessant: "A REVIEW OF TRANSATLANTIC BEST PRACTICES FOR COUNTERING RADICALISATION IN PRISONS AND TERRORIST RECIDIVISM" men som ved nærmere etter-syn ikke ikke traff kriterien ved å ikke omhandle målstyring.

HEUNI:

Søkefeltet oppe i høyre hjørnet.

Ved søk på *police* var det bare 123 treff. Vi avgrensa i høyremenyen under «search in the section» på publications og fikk da 80 treff hvorav ingen var relevante ut fra tittel.

International Center for the Prevention of Crime:

På forsiden er det en fane øverst som heter «publications» hvor vi valgte «thematic reports». Vi fant 5 rapporter som potensielt var interessante

- [Report on The Prevention of Radicalization Leading to Violence: An international Study of Front-Line Workers and Intervention Issues](#)
- [Report on National Prevention Strategies for Youth Violence: An International Comparative Study](#)
- [Study on "Preventing Radicalization: A Systematic Review"](#)
- [Measuring Police Performance](#)
- [Comparative approaches to urban crime prevention focusing on youth](#)

Ingen av dem møtte inklusjonskriteriene med tanke på målstyring, og forebygging rettet mot ungdom, men de kan kanskje være nyttige ved å berøre relatert tematikk.

Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging:

Vi søkte på *politi* oppe i hjørnet til høyre. Antall treff vises ikke, men vi så på de sju første sidene. Det er aller mest samarbeidsavtaler, og noen veiledere.

Ingenting på målstyring.

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS:

KRUS har et eget bibliotek (fane oppe på forsiden), og de har et eget publiseringsarkiv som heter CORA (Correctional Open Research Archive). Vi søkte både på nettsiden og i CORA.

Søk på nettsid:

politi – 6 treff – ingenting interessant.

Målstyring – 9 treff – ingenting interessant.

Forebygging – 7 treff – ingenting interessant.
Radikalisering – 3 treff – ingenting interessant
Seksuallovbrudd – ingen treff

Søk i CORA:

Politi – 63 treff – ingenting interessant
Målstyring – ingen treff (får forslag om mlstyring – 3 treff – ingenting interessant)
Forebygging – 59 treff – ingenting interessant
Radikalisering – 7 treff – ingenting interessant
Seksuallovbrudd – 9 treff – ingenting interessant

NCJRS:

Amerikansk nettside men vi søkte for å se om vi fant studier som også viser til andre land enn USA.

Vi søkte i «advanced søk» som følger:

Police AND «score card» - 13 treff på publikasjoner (1 fulltekst og 12 abstrakt) – ingenting interessant

Police AND «performance management» - ca 1000 treff – har sett på de første, men fant ingenting relevant.

Police AND «performance management» AND prevention – 83 fulltekst og 134 abstrakt – ser ikke relevant ut.

Vedlegg 2: Ekskluderte studier

Vi leste 19 studier i fulltekst som vi deretter ekskluderte:

Forfatter, år (format), land (ref)	Tittel	Eksklusjonsårsak
Hardy, 2000 (PhD-avhandling) Wales (22)	Performance measurement and control; an empirical analysis of the Police	Ikke forebygging, ikke ungdom
Wisniewski, 2001 (artikkel) Skottland (23)	Measuring performance in Dumfries and Galloway Constabulary with the Balanced Scorecard	Lite om forebygging og ungdom
McCarthy, 2003 (rapport) Stor-Britannia (England og Wales) (24)	Targeting initiatives Diverting children and young people from Crime and Antisocial Behaviour	Forebygging og ungdom, men ikke målstyring
Håkansson, 2008 (eksamensarbeid 30hp) Sverige (25)	Styrning av polisens verksamhet – med exemplet	Bygger på juridisk gjennomgang, men også noen «samtaler» som imidlertid ikke er beskrevet metodisk. Omhandler til dels

	narkotikabekjempning på lokal nivå	målstyring, forebygging, og ungdom, men ikke egne funn på dette.
Gustafsson, 2011 (eksamensarbeid) Sverige (26)	Målstyring i politien En fallstudie av polisens målsättningar och hur de upplevs	Ingen av funnene omtaler ungdom.
Lennon, 2011 (PhD-avhandling) England (27)	Policing terrorist risk: stop and search under the Terrorism act 2000, section 44	Hverken målstyring eller ungdom, studie på forebygging
Bjørkelo, 2013 (artikkel) Norge (28)	Ruled by numbers : om politiets handlingsrom	Ikke empirisk studie
Benan, 2013 (masteroppgave) Norge (29)	Kunnskapsstyrt politi : strategiske analyser i praksis	Mye om målstyring, lite om forebygging. Hovedfokus på strategier og analyser som grunnlag for resultatmål.
Herskind, 2013 (prosjekt-/bachelorrapport) Danmark (30)	Politi arbejde på samlebånd	Omhandler resultatskontrakter og til dels forebygging, men lite og ingenting om ungdom
Jørgensen, 2013 (kandidatavhandling) Danmark (31)	Fryder forandring i politiet? – et vasesstudie af Politireformens effekter og indflydelse på arbejdet som polibetjent	Ikke egentlig/direkte om forebygging og ungdom
Tinholt, 2013 (masteroppgave) Norge (32)	Kunnskapsstyrt politiarbeid : i hvilken grad benyttes kunnskapsgrunnlaget i strategisk analyse som styringsverktøy?	Målstyring, forebygging indirekte tematiser, men mest om hva ligger til grunn for målformuleringer. Ikke ungdom.
Stenbro, 2014 (masteroppgave) Norge (33)	Politiets rasjonale i endring: en diskursanalyse av politi- og lensmannsetatens styrings- og handlingsbetingelser	Analyserer diskursen rundt målstyring og tematiserer forebygging i dette, men det handler ikke om ungdom – er mer generelt vinklet.
Wathne, 2015 (PhD-avhandling) Norge (21)	Som å blir fremmed i eget hus – Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer.	Lite om barn og unge
Eriksen, 2017 (masteroppgave) Norge (34)	Målenes tvetydighet: Målstyring og kriminalitetsbekjempelse i Politiets Utlendingsenhet	Til dels forebygging, ikke ungdom, ikke radikaliserings, ikke seksuallovbrudd
Fagerheim, 2017 (masteroppgave) Norge (35)	Bruk av balansert målstyring i politietaten ; Use of balanced scorecard in the police department	Ikke forebygging, ikke ungdom – mest kartlegging av bruk

Njaastad, 2017 (masteroppgave) Norge (36)	Mål- og resultatstyring av politiet. En studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av Politidirektoratet i perioden 2004–2016	Litt om forebygging med ingenting om barn og ungdom.
Wathne, 2018 (Bok) Norge (2)	Målstyring i politiet: i teori og praksis	Ikke direkte forebygging og ungdom
Eklund, 2019 (artikkel) Sverige (37)	Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis	Om forebyggende arbeid og målstyring, men ikke ungdom
Wathne, 2020 (artikkel) Norge (38)	New Public Management and the Police Profession at Play	Ikke ungdom

Vedlegg 3: Dataekstraksjonsskjema

Carmona 2003

Forfatter(e)	Carmona
Tittel:	Measures vs. actions: The balanced scorecard in Swedish law enforcement
Utgivelsesår:	2003
Land:	Sverige
Forskningsspørsmål:	<p>... the adoption patterns of performance metrics in policing groups. A study that addressed police work would expand extant knowledge about the universe of settings that enforce performance measurement systems; it would also advance understanding about the design of performance frameworks in governmental organizations.</p> <p>Forskningsspørsmålene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluere og assistere politiarbeid gjennom målstyring (balanced scorecard) – empirisk evidens og tilpasning til politiet. - Hvordan resultatmåling/-styringssystemer (performance measurement systems) fungerer i politiet.

<p>Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse?)</p>	<p>Empirisk materiale fra 1997. Observasjonsperiode 1998-2000. Ubegrenset interaksjon med stab og ubegrenset tilgang til interne dokumenter i prosjektet til The Swedish National Police Boards program for å igangsette program for performance measurement. Feltarbeid – deltagende observasjon, dokumentanalyse, semistrukturerte intervjuer.</p> <p>Avdekke ny kunnskap. Metodene i liten grad beskrevet og begrunnet.</p>
<p>Populasjon/deltagere: (Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)</p>	<p>Ansatte i politiet, bla. politibetjenter.</p>
<p>Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.</p>	<p>I politiet, inkludert «the national police board».</p>
<p>Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:</p>	<p>Generell innføring av målstyring.</p>
<p>Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):</p>	
<p>«Utfallsmål»: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)</p>	
<p>Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).</p>	<p>Studien omhandler mer generelt innføringen av målstyring (the balanced scorecard) i det svenske politiet. Utformingen og implementeringen av målstyring i offentlig sektor. «...our study may cast light on performance measurement systems in other organizations characterized by a strict sense of secrecy, discipline, and hierarchy.»</p>
<p>Funn: (For eksempel: beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og erfaringer med målstyring/-formuleringer?): Swedish Law Enforcement developed a set of measures of external success and internal performance that addressed present, past, and future time dimensions. Implementation of the balanced scorecard in police work, though, raised some problems. Our study details concerns about the aggregation of non-financial performance measures. More importantly, some crucial areas in the new concept of policing (such</p>	

as community policing) were neglected by the system. Conversely, the system focused on monitoring some easy-to-measure indicators that provided a traditional view of police work while some crucial areas of policing were not measured. This focus ultimately lessened the operational potential of the balanced scorecard system.

Motivation for the implementation of the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement vis-à-vis other performance measurement systems was the recent, unsuccessful experience of the police organization with another performance measurement project.

... the scorecard raised expectations as a communication device and, consequently, was seen as a tool in implementing the performance framework as well as improving organizational communication, both vertically and horizontally. It was thought also that discussions between staff and management on operational goals brought about higher performance results than when goals were set unilaterally by management.

The Swedish Law Enforcement scorecard comprised four perspectives: success, staff, citizen, and resources. The staff perspective addressed personnel as stakeholders in police work, whereas the resources perspective encompassed the government as the main supplier of funding, material and human resources. The citizen perspective accounted for the reaction of the public towards policing (see Figure 2). Indicators were reported through a traffic light colour system, where green depicted a fine performance; yellow, an acceptable situation; and red, a poor performance.

Drawing on discussions with staff, police authorities determined quantitative indicators of success, which included measures of violent crime, drug crime, road traffic, theft and criminal damage, public order, youth crime, crime victims, community policing, and crime investigation. Measures referred to concrete priorities that established how a unit should operate in the short term to achieve its long-term goals and thus consisted of clearly defined and measurable factors collected on a monthly basis.

The county level, characterized by chiefs with a limited experience of police work and considerable time constraints that prevented their managing their districts by sight, deemed the development of the scorecard as useful, especially for planning purposes.

One police chief noted: "The scorecard has definitely helped me in my daily work, especially in planning activities." Relevance of the scorecard was reckoned higher than reports produced by the central information system.

Local level police also identified some problems with the scorecard. Perceived problems mainly dealt with the extent to which actual performance indicators were measurable as well as with difficulties in cascading primary goals to the operational level. Our interviews with community police officers revealed that they found a considerable gap between what was measured and what actually constituted real police

work. For example, an interviewee pointed out: "As a community police officer, you have to know as many people as possible, the more the better. You must listen, get tips, help people, know people, and be around. You can't plan that in advance and measure it on a scorecard. I must be out there working. While others deal with statistics and history, I take care of reality." On a similar theme, another officer wondered: "How can I measure our long-term focused work as well as problem-based police work? When are you supposed to get out of the car and talk to young people who have valuable information? Being able to do that is largely a matter of trust between people and us, and how can the scorecard measure trust building?"

Our results indicate that the implementation of the balanced scorecard at Swedish Law Enforcement experienced problems with measurement of performance metrics and aggregation of data.

When the scorecard was implemented at Swedish Law Enforcement, some crucial activities of community policing were not measured, such as building relationships with people in the community and building trust with youth. These activities are among those that exemplify the changing paradigm in police work, which shifts emphasis from making arrests to enhancing the quality of urban life (Sparrow, Kennedy and Moore, 1992), and that constitute a salient characteristic of the governmental vision of Swedish Law Enforcement. In spite of the importance attributed to community policing and crime prevention in the Swedish police setting, the scorecard neglected such activities. In contrast, regular activities of the traditional conception of policing were extensively monitored under the success perspective, which in turn was regarded as the "most crucial strategic dimension within the balanced scorecard model [of Swedish Law Enforcement]". Therefore, in spite of the intended modern model of the Swedish police, the scorecard was formed by a set of performance indicators biased towards issues of economy and efficiency (Palmer, 1993), which in turn supported the conventional vision of police work. As Morgan (1986) aptly noted, implementation of performance indicators makes employees adapt their behaviour to the specifics of the metrics in use.

Measurement of policing through colours, we argue, poses insurmountable obstacles to capturing the richness and variety of police work. Therefore, as aggregation progresses, most dimensions turn into yellow, and "yellowness" diminishes the potential of the scorecard for purposes of operational improvements at the local level.

... implementation of performance measurement systems in public sector organizations, characterized by multiple stakeholders with complex, heterogeneous, intangible services, delivered in circumstances of high uncertainty about means-ends, is especially difficult. In the particular case of Swedish policing, we found that operational, local level officers perceived the system as non-relevant and time consuming. This perception, which largely contrasted with the positive discernment of central officers about the usefulness of the scorecard, may be attributed to lack of measures

of some crucial tasks of policing as well as to a questionable relevance of aggregated indicators for police work at the local level.

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier forfatterne noe om hva det bør forskes på videre?:

... investigation of balanced scorecards in police organizations that approach the new paradigm of policing (e.g., community policing, crime prevention) may shed some light about the sort of indicators that enable measurement of such complex activities.

... we deem that future research addressing performance measurement systems in centralized and decentralized police organizations may enhance understanding about the role of the balanced scorecard in rendering effective, efficient and “modern” public sector organizations.

Sarnecki 2010

Forfatter(e)	Sarnecki J
Tittel:	Polisens prestasjoner – en ESO-rapport om resultatstyrning og effektivitet (ESO - Expertgruppen for studier i offentlig økonomi)
Utgivelsesår:	2010
Land:	Sverige
Forskningsspørsmål:	... diskuterer polisens mål og resultat, og setter dem i relation til aktuell forskning om utvärdering og resultatstyrning av polisiær virksomhet. Rapporten bygger på både nasjonale og internasjonale erfaringer.
Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse?)	Dokumentanalyse, forskningsgjennomgang, og basert på seks grunnlagsrapporter. (Fra Sarnecki 2019, side 31: «ESO-rapporten "Polisens prestasjoner" (Sarnecki 2010), som hadde delvis liknende spørsmål som denne studien, bygde i hovedsak på en granskning av årsberetninger og andre skriftlige kilder fra de da 21 eksisterende länspolismyndigheterna, även om andra metoder också förekom.»)
Populasjon/deltagere:	Dokumentanalyse.

(Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)	
Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.	Internt i politiet
Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:	
Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):	
«Utfallsmål»: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)	
Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet ? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).	Omhandler effektivitet i politiarbeid, samt resultatstyring. Forebygging som del av dette.
<p>Funn: (For eksempel: beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og erfaringer med målstyring/-formuleringer?):</p> <p>Rapportens hovedsaklige slutsats är att styrningen av svensk polis kännetecknas av en anmärkningsvärd brist på systematiska utvärderingar av verksamhetens effektivitet. Detta måste åtgärdas för att styrningen ska fungera väl och för att effektiviteten ska kunna förbättras.</p> <p>I rapporten konstateras att intresset för att mäta effekter av polisverksamhet, i synnerhet med hjälp av kvantitativa indikatorer, har ökat kraftigt under senare år. Denna utveckling är i princip positiv eftersom utvärderingar av offentliga verksamheter är ett viktigt men eftersatt område. Sådana systematiska analyser av verksamheten är ett nödvändigt instrument för att kunna bedriva ett framgångsrikt och effektivt arbete. Förenklat kan man säga att väl genomförda utvärderingar är grundläggande för att kunna göra relevanta prioriteringar, för att kunna ta vara på och sprida erfarenheter av olika arbetssätt samt, inte minst, för att kunna utveckla och förbättra verksamheten.</p> <p>I rapporten kritiseras dels vissa av de mål som formuleras för polisverksamhet på central och lokal nivå, dels de mått som används för att granska uppfyllelsen av dessa mål. I synnerhet kritiseras användningen av antalet polisanmälda brott som en</p>	

indikator på hur framgångsrik polisen är i sin främsta uppgift, nämligen att förebygga brott. Huvudproblemet med att använda statistik om anmälda brott är att dessa ofta är dåliga indikatorer både på brottslighetens omfattning och på dess förändring över tid. Vidare saknas det vanligen möjligheter att på ett enkelt sätt fastställa ett kausalt samband mellan variationer i brottslighet och olika polisiära insatser. Brottsnivån påverkas även av faktorer som inte har med polisens insatser att göra. Det är inte möjligt att bedöma i vilken grad det är polisens arbete eller andra faktorer som påverkar brottsnivån såvida inte dessa andra faktorer hålls under kontroll. Vidare är det ofta så att nya polismetoder och extra insatser i ett område har föregåtts av en ökning av brottsligheten i detta område. Det är vid en utvärdering av nya metoder och insatser viktigt att hålla isär vad som vid en nedgång av brottsligheten beror på polisens insats och vad som är en naturlig återgång, s.k. regression to the mean, till en mer normal brottsnivå som hade skett oavsett hur polisen arbetar i området.

Side 22: Det bestående intrycket man får efter att ha läst polismyndigheternas aktuella årsrapporter är att de karaktäriseras av författarnas brist på insikt i att de brott som anmäls till polisen inte är en problemfri indikator på vilka brott som faktiskt begås. I den mån det uppvisas någon förståelse för detta problem nämner man det i samband med redovisningen men vidtar därefter inga åtgärder för att ta itu med problemet. Det är mycket ovanligt att det förekommer alternativa mätmetoder för brottsnivåer i dessa framställningar.

Eftersom ett annat av polisens mål är att öka närvaron på platser med hög brottsfrekvens så borde vanligen denna ökade närvaro leda till att fler fall av misshandel utomhus upptäcks och registreras. Målet att minska antalet anmälda misshandelsbrott utomhus står följaktligen i direkt konflikt med målet att öka polisen närvaron.

Side 23: Det största problemet med att använda variationer i antalet anmälda brott som indikator på effekterna av polisverksamhet har kanske ändå att göra med att dessa mått används för att dra slutsatser om orsak/verkan relationer när det gäller polisarbete. Även om det skulle vara möjligt att få fram goda indikatorer på kriminalitetens faktiska omfattning så är det oftast omöjligt att besvara frågan om eventuella variationer på detta område är ett resultat av polisens ansträngningar eller av andra faktorer. Variationer i brottsnivån påverkas av ett stort antal förhållanden i samhället som inte har någonting att göra med polisens arbete.

Side 25: En oövertänkt användning av andelen uppklarade brott som en metod för effektivitetsmätning kan leda till att polisen prioriterar brott som är lätta att klara upp, vilket kan vara oförenligt med den önskvärda inriktningen på polisverksamheten som uttrycks i olika regleringsakter (t.ex. polisens huvuduppgift att förebygga brott).

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier författarna noe om hva det bør forskes på videre?:

I rapporten foreslås vidare att alla nya arbetsmetoder inom polisen, när det gäller såväl brottsförebyggande insatser som brottsupplklarandeinsatser och service till allmänheten, ska utvärderas systematiskt innan de genomförs i större skala. Detta inkluderar allt från organisatoriska förändringar och förändringar i arbetsmetoder till introduktion av ny teknik. Utvärderingarna bör helst ha karaktären av RCT-studier (randomized controlled trial), men om inte detta är möjligt bör andra typer av metoder tillämpas även om dessa ger mindre säkra utfall. Nya metoder som används på lokal och central nivå och utvärderingarna av dessa ska dokumenteras och vara sökbara så att kunskaper från dessa kan tillvaratas på andra håll. I detta avseende råder det en påtaglig brist i polisens nuvarande organisation.

Andre poenger:

ESO:s ursprungliga förväntan var att det skulle vara möjligt att ta fram en översikt av studier om effektiviteten i olika polisiära insatser för att av detta material dra slutsatser om hur polisens verksamhet borde organiseras. Antalet relevanta studier visade sig dock vara starkt begränsat.

Valland 2012

Forfatter(e)	Valland B
Tittel:	Mål- og resultatstyring på lokalt nivå i Politi- og Lensmannsetaten - Idealet, praksisen og det som ikkje let seg måla
Utgivelsesår:	2012
Land:	Norge
Forskningsspørsmål:	Fra oppgaven: «Korleis kjem mål- og resultatstyring til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten? Kva erfaringar har to av driftseiningane i Hordaland politidistrikt med styringsstrukturen, og kva kan forklara det mønsteret som vert påvist?»
Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse?)	Erfaringsstudie – semistrukturerte intervjuer (6 kvalitative intervjuer) og dokumentanalyse. Avdekke ny kunnskap. Casestudie
Populasjon/deltagere: (Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)	To driftsenheter ved Hordaland politidistrikt – driftsenhetsledere (1 politistasjonssjefer, 1 leder for driftsenhet og seksjonsledere (3 seksjonsledere) (til sammen 5 intervjuer), og et uformelt

	intervju med en administrativt ansatt i Hordaland politidistrikt.
Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.	Lokalt nivå – Hordaland politidistrikt
Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:	Generelt om påvirkningen av og erfaringer med mål- og resultatstyring.
Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):	
« Utfallsmål »: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)	Erfaringer med styringssystemene
Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet ? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).	... å skildra korleis mål- og resultatstyring kjem til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten ved bruk av styringsdokument og intervju med leiarar på to ulike driftseiningar i Hordaland Politidistrikt.
<p>Funn: (For eksempel: <i>beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse</i> (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og <i>erfaringer med målstyring/-formuleringer</i>?):</p> <p>Studien har vist at mål- og resultatstyring ikkje vert praktisert etter idealmodellen. Det er ei laus kopling mellom hovudmål, dei operasjonelle måla og resultatindikatorane. Dette fører til overfokusering og målforskyving. Store deler av politiproduktet vert ikkje fanga opp av resultatindikatorane. Målesystemet er ikkje tilrettelagt for samarbeid mellom driftseiningar.</p> <p>Medan kulturperspektivet avdekkjer at det er usemje om mål og resultatindikatorar, syner myteperspektivet at andre styringssystem vert brukt parallelt, og at ein rapporterer på meir enn det som er etterspurt.</p> <p>Side 54-55: Eit eksempel kjem frå respondent 5 som seier at bekymringsamtale og samarbeid mellom etatar er svært viktig, samstundes som det vert lite brukt fordi "det er ikkje ein del av det kvantifiserbare styringsregime". Han påpeikar at slikt arbeid tek tid. For eksempel i det førebyggjande arbeidet som kan vera med å senka talet på fyrstegongskriminelle unge mellom 15 og 18år. Han synest slikt arbeid er viktig og har starta prosjekt i samarbeid med skulane, slik at dei har kontroll over unge på 12 og 13 år som er i faresona og gjev dei ekstra oppfølging. I forhold til resultatindikatoren om fyrstegongsregistrerte unge mellom 15-18 (sjå tabell 5.8 s. 63 og tabell 5.9 s. 64) meiner han det derfor er rart å setja eit tal, for den vert raud anten ein går</p>	

for mykje over eller under. Dette gjer det vanskeleg å avgjera kva som er bra: "Viss vi har eit høgt tal, har vi ikkje vore flinke til å førebygga? Eller er vi i ferd med å auka etterrettingsaktiviteten på dei mellom 13 og 18 år, då får vi eit høgt tal. Då er eit høgt tal bra, fordi vi får avdekka dei i eit aldersmonn der det er mogleg å få dei ut av den kriminelle løpebane." Fleire slike kontrovers vil koma fram i den vidare framstillinga.

Side 62-63: Ein tendens i dei resultatindikatorane som vart snakka om, er at dei er i konflikt med for eksempel prioriteringsskriv eller tanken om å jobba førebyggjande. Nokon kan ein også lett manipulera. Dei som ikkje vert omtala er dei resultatindikatorane som driftseiningane ikkje lett kan påverka, og som går på straffesakshandsaminga. → En av de problematiserte er førstegangsregistrerte kriminelle 15-18 år.

Side 67: Det er dei unge som er viktigast å få med på å møte i konfliktrådet, men respondent 4 seier at dei ofte har funne lokale løysingar som syner seg å fungera betre enn konfliktrådet: "men det kjem ikkje inn i statistikken". Dette til tross for at dei kanskje gjer eit betre førebyggjande arbeid i desse sakane.

Side 70: Alle respondentane mine meiner det er viktig å vera i forkant av lovbrota, men at det er problematisk med resultatindikatorar som berre måler når kriminaliteten har skjedd: "Når kriminaliteten har skjedd, og det skal etterforskast og iretteførast, så er vi eigentleg på defensiven allereie", seier respondent 3.

Her også er eksempelet frå respondent 5 om førebygging av unge relevant. I det førebyggjande arbeidet som kan vera med å senka talet på fyrstegongskriminelle unge mellom 15 og 18 år. Han synest slikt arbeid er viktig, og har starta prosjekt i samarbeid med skulane, slik at dei har kontroll over unge på 12 og 13 år som er i faresona og gjev dei ekstra oppfølging. I forhold til resultatindikatoren om fyrstegongsregistrerte unge mellom 15-18 år, meiner han det derfor er rart å setja eit tal, for den vert raud anten ein går for mykje over eller under. Dette gjer det vanskeleg å avgjera kva som er bra: "Viss vi har eit høgt tal, har vi ikkje vore flinke til å førebygga? Eller er vi i ferd med å auka etterrettingsaktiviteten på dei mellom 13 og 18 år, då får vi eit høgt tal. Då er eit høgt tal bra, fordi vi får avdekkja dei i eit aldersmonn der det er mogleg å få dei ut av den kriminelle løpebane." Han seier at eit problem med dette er at dei skal rapportera årleg, medan effektane av slik førebygging ikkje vil visa seg før om 8-10 år, og det tek ikkje rapporteringssystemet omsyn til.

Side 71-72: Det er ofte slik at politiet har kjennskap til dei som er utsett for og dei som gjer kriminalitet. Dei har kontakt og dialog med dei. Det gjer at dersom det kjem ein telefon frå slike, vel respondent 3 kanskje å respondera på det oppdraget. Ut frå meldinga og sin kontakt med meldaren, forstår han at dette er viktig for blant anna signaleffekten. Dette til tross for at det verken står på prioriteringslista eller vil gje utslag i resultatindikatorane. Han meiner den sunne fornufta må koma framfor fokuset på indikatorane.

Side 73: Respondent 4 har reflektert litt rundt dette med å måla kvalitativt og la fram eit forslag. Han meiner at ein kunne hatt grøne og raude "tal" i forhold til om ein sjølv føler at ein har gjort ein god jobb, om ein har løyst dei ulike oppdraga greitt, og verkar publikum nøgde med det ein har gjort i helga. Han meiner dei får veldig lite tilbakemelding på jobben dei gjer. Ein kunne teke kontakt med dei som har vore i kontakt med politiet, men han framhevar at det ikkje kunne vorte dagen etter, for mange av dei situasjonane dei er i, så går ein ikkje derfrå med at alle er nøgd der og då. Men kanskje resultatet på sikt vert veldig bra. Han påpeikar at dei ofte sjølve har ei kjensle av om dei har gjort ein god jobb og løyst oppdraget på ein god måte. Dersom ein for eksempel har roa ned ein situasjon, og at det ikkje har eskalert. Han føreslår at ein kunne hatt eit skjema som tenestemennene sjølv fylte ut. Han seier at ein ofte sjølv er emosjonelt engasjert, men ein kan seia noko om korleis ein følte at ein løyste oppdraget.

Side 74-75: Respondent 4 meiner at det er for mykje fokus på resultatindikatorane. Ikkje berre på lokalt nivå, men i heile organisasjonen. Ein skal rapportera til politimeisteren på resultatindikatorane, men:

...politimeisteren spør meg i veldig liten grad om når eg har patruljar ute og køyrer, og kor mykje ressursar eg nyttar på patruljekjøring. Det er lite diskusjonstema. Ressursbruken er mykje større på det enn på nokon av desse talla. Respondent 4

Side 75: Det å stadig forklara dei raude tala skapar frustrasjon for respondent 4. Ein kan i starten av året forklara kvifor måltala er vore raude og det er greitt. Så kjem ein til neste møte der det talet framleis er raudt. Ein må då forklare på ny: "og ein forklarar og forklarar, men til neste møte er det gløymt." Ein nyttar altså mykje tid i desse møta til å forklare seg om avvika frå måltala. Han påpeiker at av og til kan eit raudt tal henga igjen frå året før. Respondent 5 etterlyser at ein ikkje berre rapporterer per år, men også meir langsiktig (jf. eksempelet om førebygging på unge).

Side 81: Framstillinga over syner at det er ei laus kopling mellom dei ulike fasane i den idealmodellen. For det fyrste er det svak kopling mellom hovudmål og dei operasjonaliserte måla i strategisk plan. Koplinga mellom hovudmål og resultatindikatorar er ikkje synleggjort, vidare er det heller ikkje eit logisk forhold mellom dei tre strategiske satsingsområda og resultatindikatorane. Det er også omstridt om prioriteringskrivet i strategisk plan dreg i same retning som resultatindikatorane. Det ser ut til å vera ein indre manglande samanheng mellom det ein antar ein vil oppnå og formuleringane og måltala i resultatindikatorane. Fleire av respondentane opplever ei sterk detaljstyring av politiet og alle forventningane om kva dei skal utretta vert ikkje følgd opp med tilstrekkelege ressursar.

Vidare er det store deler av politiproduktet som ikkje vert fanga opp av resultatindikatorane, dette gjeld særleg beredskap og førebygging. I strategisk plan vert det sagt at samordning mellom distrikt og driftseiningar er viktig og riksrevisjonen har kritisert politiet for ikkje å vera gode nok på samordning. Eit problem er at resultatindikatorane ikkje tek høgde for slikt samarbeid, noko som impliserer ein logisk

brest i kva ein vil oppnå og kva ein vert målt på. Det er stort fokus på saks- og straffesakshandsaming i resultatindikatorane, og alle indikatorane måler når kriminaliteten allereie har skjedd. Derfor er det ein strid mellom strategisk plan, som i stor grad er tufta på kva ein kan gjera førebyggjande, og resultatindikatorane som berre måler når kriminaliteten er eit faktum.

Side 84: Respondentane opplever at det er svært mange mål og prioriteringar å halda seg til. På eine sida skal dei etter strategisk plan jobba førebyggjande for å redusera kriminaliteten, men dei ser ikkje at dette arbeidet vert fanga opp av resultatindikatorane. Ei årsak til dette kan vera at det er eit paradoks at mål- og resultatstyring skal ivareta så mange og til dels motstridande mål, samstundes som at konseptet sjølv er tufta på at måla skal vera konsistente (Lægreid 2001:135). Det at den strategiske planen ikkje ser ut til å vera direkte kopla til hovudmåla kan gje ei målforskyving.

Side 90: I fase 2 er den fyrste forventninga at samlege mål skal ha resultatindikatorar som samla gjer eit godt grunnlag for å vurdere om mål er nådde. Ein kan seia at både hovudmåla, særleg hovudmål 1, og strategisk plan har ein førebyggjande ambisjon. Det er stort fokus på førebygging i strategisk plan der ein bla. skal utføra ein bekymringssamtale med alle unge som vert meldt for lovbrøt, i tillegg har prioriteringsskrivet i strategisk plan den funksjonen at dei skal koma i forkant av lovbrøta. I mine intervju er det ein tendens til at alle respondentane meiner at resultatindikatorane ikkje fangar opp heile politiproduktet og særleg ikkje det operative førebyggjande arbeidet. Ein kunne blant anna vorte målt på responstid, og mykje av problemet ser ut til å vera at resultatindikatorane berre måler etter at eit kriminelt forhold har skjedd. Forventninga kan derfor ikkje seiast å vera oppfylt.

Side 94: Respondentane er kritiske til for eksempel formuleringa "publikums tryggleikskjensle" som ein meiner ikkje fangar opp det ein trur den skal fanga opp. Dei meiner også at dei manglar resultatindikatorar som kan gje informasjon om førebygging.

Samlege respondentar meiner at resultatindikatorane ikkje gjer noko godt grunnlag for å vurdere om mål er nådde. Måla famnar breitt, men resultatindikatorane gjer liten til ingen informasjon om førebygging og beredskap.

Side 100: Eit funn i studien er at det verkar som om straffesakshandsaminga har idealtypiske trekk, og isolert sett kunne det instrumentelle perspektivet hatt høgare forklaringskraft her. Det som i empirien er mest problematisk er det førebyggjande arbeidet politiet gjer, det som ikkje kan talfestast og som såleis ikkje passar til det instrumentelle perspektivet.

Se også kap 6 - oppsummering

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier forfatterne noe om hva det bør forskes på videre?:

Side 109: For det første ville det vore interessant å forske på den økonomiske rapporteringa og sett den opp mot rapporteringa på resultatindikatorane for å sjå om det er ein samanheng mellom desse. Vidare ville det vore interessant å sett på forholdet mellom POD og politidistriktet, då kunne ein for eksempel sett om det der vert nytta sanksjonar for ikkje oppnådde tal. Det kunne også vore aktuelt å gjort ein komparativ analyse av ulike politidistrikt i Noreg og i andre land. Ein kunne også gjort ei komparativ analyse av andre politikkområder, for å sjå om dei skisserte problema er spesielt utfordrande i ein hendingsstyrt etat som politiet.

Thomassen 2017

Forfatter(e)	Thomassen JE, Sjøholt-Sandvi E, Didriksen T
Tittel:	Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?
Utgivelsesår:	2017
Land:	Norge
Forskningsspørsmål:	<p>Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?</p> <p>Fire forskningsspørsmål:</p> <ul style="list-style-type: none"> - KAN BÅDE DEN POLITIOPERATIVE BEREDSKAPEN OG POLITIETS FOREBYGGENDE ARBEID IVARETAS ELLER STYRKES GJENNOM NÆRPOLITIREFORMEN? - VIL OPERASJONSSENTRALENE I DE NYE POLITIDISTRIKTENE FÅ EN AKTIV ROLLE MED HENSYN TIL Å STYRKE DET FOREBYGGENDE ARBEIDET? - HVORDAN VIL NEDLEGGELSER, SAMMENSLÅING OG ETABLERING AV NY POLITIDISTRIKTSTRUKTUR PÅVIRKE DET FOREBYGGENDE ARBEIDET? - HVILKEN BETYDNING VIL RIKTIG KOMPETANSE HA FOR POLITIETS FOREBYGGENDE ARBEID VIDERE FREMMER
Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse av metodene for datainnsamling og analyse?)	<p>Mixed metode – Gjennom metodetriangulering har vi studert og vurdert styrende dokumenter, dybdeintervjuet halvparten av landets politimestre og rettet en spørreundersøkelse mot forebyggings- og radikaliseringskoordinatorene i politidistriktene.</p> <p>Metodevalg beskrives og begrunnes. Utarbeide ny kunnskap.</p>

<p>Populasjon/deltagere: (Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)</p>	<p>Intervjuer med åtte respondenter (se side 55). Seks av respondentene er toppledere i norsk politi – politimestre? Uklart hvem de to andre respondentene var – prøveintervjuer.</p> <p>Spørreundersøkelse med 27 koordinatører for forebyggende arbeid i de gamle politidistriktene.</p>
<p>Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.</p>	<p>Ulike norske politidistrikt</p>
<p>Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:</p>	<p>Generelt tematisering rundt forebygging og målstyring.</p>
<p>Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):</p>	
<p>«Utfallsmål»: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)</p>	
<p>Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).</p>	<p>Ser på forebyggingsarbeid i relasjon til nærpoltireformen – målstyring tematiseres noe som en del av dette. Ungdom blir nevnt i en del eksempler.</p>
<p>Funn: (For eksempel: <i>beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse</i> (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og <i>erfaringer med målstyring/-formuleringer</i>?): De viktigste funnene i avhandlingen er at begrepet forebyggende politiarbeid har et uklart innhold og at det er kulturelle utfordringer knyttet til innføring av forebygging som politiets primærstrategi. Styring og ledelse er essensielt for å balansere krysspresset mellom beredskap og forebyggende politiarbeid. Den strategiske ledelsen gir i større utstrekning enn fagkoordinatorne uttrykk for at de har tro på at det forebyggende arbeidet vil bli styrket gjennom nærpoltireformen. En styrking av faget forebyggende er nødvendig for å lykkes. Det forebyggende arbeidet må spres på flere problemeiere gjennom gjensidig forpliktende avtaler, og den nyopprettede funksjonen "politikontakt" vil spille en sentral rolle i dette.</p>	

På bakgrunn av dette anbefales det at Politidirektoratet klart definerer hva som menes med forebyggende politiarbeid, at målstyringen tilpasses det forebyggende faget og at det legges betydelig innsats i å utvikle kultur, holdninger og ledelse på alle nivåer i politidistriktene.

Side 70: Flere av respondentene i intervjuene fremhever betydningen av hvordan begrepet forebyggende politiarbeid skal forstås. De snakker da om sin forståelse og kjennskap til dette arbeidet i politiet og ikke til den formelle definisjonen av begrepet som omtalt i kapittel 6.4. Det er flere som skiller mellom den tradisjonelle forståelsen av forebyggende politiarbeid og et mer moderne begrep som tilsynelatende er et mer omfattende begrep.

Det som nevnes som forebyggende politiarbeid i en videre betydning enn den tradisjonelle, er samarbeidsarenaene med kommuner og andre aktører som Samordning av lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og politiråd. I tillegg er det mange som er opptatt av radikaliseringskontakt og SARA-koordinator som en del av det mer moderne forebyggendebegrepet. (...) En av respondentene viser til at begrepet forebygging må defineres til å omfatte tilstedeværelse, vakt og beredskap, etterforskning og forvaltning.

Side 71: De fleste respondentene er i intervjuene tydelige på at det er en **spenning mellom målene** som er satt for reformen, og at dette gjør seg utslag i utfordringer knyttet til prioritering. Dette forsterkes gjennom en utfordrende ressursituasjon som flere i undersøkelsen viser til og særlig spenningsfeltet mellom forebyggende politiarbeid og beredskap.

Side 73: En av respondentene viser til at det er særlig viktig at politiet er talsmenn for **andres ansvar** i det forebyggende arbeidet. Det er ikke tilstrekkelig å straffefølge all kriminalitet, og i det som kan gjøres i forkant av de kriminelle handlingene er det ofte andre faktorer som har større betydning enn politiets innsats.

Side 74: Det fremkommer fra flere av respondentene at de forventer å bli målt på dette området i fremtiden fordi det fremheves som et satsningsområde i nærpoltireformen. Målstyringen i politietaten fremheves imidlertid av flere som en utfordring knyttet til det forebyggende politiarbeidet på grunn av de særegenhetene som preger faget.

Effektmålingen er omtrent like utfordrende for det meste av politiets tjenesteproduksjon. En av konsekvensene er at en i politiet i liten grad måler effekt av de tjenestene som utføres og heller ikke av det forebyggende arbeidet. For det forebyggende politiarbeidet er det imidlertid ytterligere en utfordring fordi det heller ikke finnes et målbart produkt. Her stiller det seg litt annerledes enn for mange andre av politiets oppgaver, nettopp fordi hvis en lykkes med det forebyggende arbeidet vil det ikke være noe resultat å måle.

Side 78: *Jeg tenker at dette skal vi få til, selv om at det klart blir fokus på responstid, det blir fokus på at det er synlig patruljer. Men jeg tenker at det ikke er noen motsetning. Så kan du også tenke at du på en måte i større grad har forebyggende patruljer som kjører rundt – de er rullende uniformert, men de har egentlig et mer forebyggende perspektiv. De skal besøke noen konkrete ungdomsklubber, skoler, altså de er ute på en måte aktivt jobber, samtidig som de bidrar med vakt- og beredskap. Da må man tenke en sånn kombinasjon her. At de har primær oppgaven forebygging.*

Side 82: Respondent 2 har i denne forbindelse uttalt:

I den grad du må allokere veldig mye ressurser bare for å holde en eller annen form for responstid, så vil jo det kunne være ødeleggende for det vi får frigjort ellers.

Det gis her uttrykk for en forutsetning for å kunne gjøre bruk av ordinære politipatruljer til forebyggende arbeid. Forutsetningen er at ikke en for stor andel av ledige patruljer settes av for å oppnå målsetningen om responstid. Dersom politipatruljer skal holdes igjen for å avvente en utrykning til en prioritert hendelse, vil dette være ødeleggende for å kunne løse andre oppgaver, herunder forebygging. Samme respondent har videre uttalt:

Og det er klart at, i et hendelsesstyrt system som vi er så vil enhver operasjonsleder måtte styre sine ressurser mot der hvor det skjer noe. Og det vil gå på bekostning av ordinære stasjonsoppdrag, ikke sant?

Side 82—3: Det nye for patruljemannskapene er her forebyggende politiarbeid. Som respondent 4 har uttrykt:

Så er det de spesielt interesserte i bamses og skoler og barnehager som vil søke seg til det (ref. forebyggende politiarbeid). Jeg vil på en måte – jeg ønsker at jeg skal klare å motivere og forhåpentligvis selge inn for mine mannskaper at det her med forebygging, det er faktisk litt power...vil vi klare å løfte statusen på det også. For så enkelt er det, for politifolk er som andre. De liker jobber med status, og dem liker arbeidsoppgaver som gir status.

Dersom forebyggende politiarbeid ikke ansees for å ha status vil dette også motvirke muligheten for å faktisk få mannskapene til å jobbe på en annen måte. Respondenten er her inne på et viktig premiss for å oppnå endrede arbeidsprosesser. Holdninger og verdier spiller inn på hvordan en velger å utføre sine oppgaver og hvordan en vil tolke et oppdrag. En annen av respondentene er uenig med flertallet i patruljene både skal ha ansvar for det forebyggende arbeidet og beredskap.

Side 90: *Og så er det operasjonssentralens rett og plikt å disponere patruljene i henhold til løpende behov fra minutt til minutt. Men da gjelder det – det kritiske punktet der – det er egentlig spørsmålet om hvor høyt prioritert er forebyggingsoppdraget. For hvis du har bestemt at de skal besøke en eller annen adresse et eller annet miljø hvor ungdommer samles mellom ni og ti vanligvis på torsdager og du ønsker at patruljen*

skal inn der, så må det oppdraget som er planlagt det må få en prioritet som gjør at det kommer så langt opp på lista at et sånt serviceoppdrag eller et oppdrag som da kan vente å bli tatt senere av nattevakta eller neste dag, det må da operasjonssentralen prioritere ned og si nei patruljen er opptatt. Men det er jo det som er det kritiske av det, det er det som er det vanskelige for en har jo veldig lett for å ta alle oppdrag som blir ringt inn som viktigere enn de planlagte. Og det er en sånn kulturgreie på operasjonssentralene, som en bare må ta et oppgjør med.

Side 91: ... så lenge forebygging skal være en sånn hovedstrategi – en hovedmåte som politiet skal jobbe på så er det sjølsagt viktig at de som sitter på operasjonssentralen og har det med seg. De styrer jo tjenesten ute operasjonslederne er jo ansvarlig for det og sånn. Og det er klart hvis det i perioder hvor det er litt roligere da eksempelvis og de sitter med oversikt over at det er ungdomsarrangementer og det er andre ting også i politidistriktet, det er kapasitet i forhold til patruljene, så tenker jeg at da må jo operasjonssentralen tenke okei. Istedenfor å kjøre langs veiene sånn og sånn, så kan de faktisk bruke den patruljen der og der for der er det lurt at de viser seg rett og slett for å drive tradisjonell forebygging.

Side 100: Og når vi skal skru sammen det nye distriktet, så må vi passe at vi begynner å balansere dette riktig. At dette ikke ender med en stor stab og lite ute. Så vi må i hvert fall lykkes med politi som kan gjøre det vi skal gjøre, nemlig å gjøre mer på stedet. Det krever flere folk det. Da får det heller gå på bekostning av at det er litt færre inne, i disse stabene. Jeg synes at vi skal unngå at vi har en stor fellesenhet. Den må være liten. Men det må være en fagenhet som har tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi de faglige rådene, og støtte ute med både kompetansebygging og oppfølging. Men primæroppgaven skal skje ute. Det er der forebyggerne skal være, tettest mulig på. Geografisk enhet, det er ikke tvil. Det er der jobben skal gjøres. Så det sentralt blir i så fall kanskje politi på nett, kanskje det kan det gjøres sentralt – kanskje. For at det er såpass spesielt, men kontakten må kanskje være sentralt så tenker jeg at jobben skal gjøres der medarbeiderne er i kontakt med publikum. Jeg har ikke tro på noen stor forebyggende enhet. Den blir hos oss ikke stor, den blir liten. Sånn som jeg tenker det.

Side 113: Hvis noen oppfatter forebygging til å omfatte besøk på ungdomsklubber og puber mens andre mener det handler om å forhindre familievold, drap og annen alvorlig kriminalitet, vil en sette inn forskjellig tiltak og legge forskjellig kompetansebehov til grunn. Legger en til grunn den videste forståelsen som også omfatter den alvorligste kriminaliteten, vil ikke lenger lokalkunnskap være så avgjørende. Da vil det være miljøkunnskap og kunnskap om kriminalitetsbildet som virker inn i større grad. Det fremheves av noen av respondentene at det ikke lenger skal være valgfag om en skal drive med forebygging eller ikke, og da er det en naturlig følge at det heller ikke bør være fritt hva en definerer inn i begrepet.

Side 114: Konsekvensen av disse utfordringene er gjerne at en måler aktiviteten som utføres og for det forebyggende arbeidet medfører ikke den et produksjonsresultat på samme måte som mange andre målinger i politiet. Dermed vil dette fagområdet

kunne tape i kampen om ressursene. Innen etterforskning og beredskap finnes det tydelige kvantifiserte måleparametere på responstid og straffesaksarbeidet, som vil kunne påvirke prioriteringen av hvor en legger inn ressursene.

Politiets målstyring er i stor grad basert på måling av produktivitet heller enn effektivitet fordi tjenestene som leveres er komplekse og effekten eller utfallet av tjenesten kan være vag og upresis. Et eksempel på dette kan være at publikums trygghetsfølelse måles gjennom aktivitet som strategisk ledelse har definert som utslagsgivende på trygghetsfølelse uten at vi vet om denne aktiviteten har noen innvirkning – antallet anmeldelser for ordensforstyrrelser ble ansett som indikator fordi det viste at politiet hadde vært på offentlige steder hvor det ble utført ordensforstyrrelser.

Dersom en i realiteten skal være i forkant av den kriminelle adferden, så vil det ikke være hendelser å måle så lenge en lykkes og da vil dagens målstyring ikke gi et riktig bilde av hva som oppnås.

Se generelt side 113-115

Side 117-118: Fra sentralt hold er det nødvendig med tydelige avklaringer til hva som er forebyggende politiarbeid. På strategisk nivå i distriktene er det i dag betydelig usikkerhet knyttet til hva som ligger i begrepet. Det vil også være nødvendig med tydelige forventninger til økt forebyggende effekt – dreining mot proaktivt politiarbeid. Det er en anbefaling at målstyringen tilpasses dette fagfeltet med kvalitative målinger og balansering mot andre mål i politiet. For å klare å skape en dreining mot proaktivt politiarbeid med forebyggende som primærstrategi er det nødvendig med aktiv lokal styring og ledelse gjennom tydelige prioriteringer og planer for det forebyggende arbeidet.

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier forfatterne noe om hva det bør forskes på videre?:

119: Med hensyn til funnene fra vår avhandling ville det etter vårt syn også være interessant å se nærmere på hva som gjør at de strategiske lederne stiller seg så ukritisk til spenningen mellom målsetningene for reformen. Videre vil det være interessant å undersøke nærmere hvilken virkning dagens målstyring har på prioriteringer mellom fagområdene, og hvordan denne eventuelt bør tilpasses politiets fremtidige tjenesteyting.

Andre poenger: Side 21-22:

Politiets forebygging kan også beskrives som de metoder politiet benytter for å forhindre kriminalitet, og kan deles inn i fire ulike tilnæringsmåter.

- **problemorientert politiarbeid**
- **situasjonsorientert forebygging**
- **Lokalorientert forebygging**
- **personorientert forebygging**

Nesteng 2019

Forfatter(e):

Nesteng SM

Tittel:	Politipatruljen om tiltak og mål i Nærpolitireformen - En kvalitativ analyse av politibetjentes opplevelser og erfaringer
Utgivelsesår:	2019
Land:	Norge
Forskningsspørsmål:	<p>Fra oppgaven: «Med utgangspunkt i dette er den overordnede problemstillingen formulert på følgende måte:</p> <p>Hvordan opplever politipatruljen at de nye tiltakene fremmer eller hemmer målet om mer kvalitet i polititjenesten?</p> <p>I forlengelse av denne problemstillingen har jeg også funnet det hensiktsmessig å utarbeide to forskningsspørsmål. Disse gir grunnlag for oppgavens kommende analyse og diskusjon:</p> <p>På hvilke måter bidrar teknologiske verktøy til opplevelse av ansvarliggjøring og styring av politipatruljen? Og hvordan påvirker bruk av og tilgang til teknologi politiarbeidet og politirollen?</p> <p>Hvilke synspunkter har det patruljerende politi på effektmålene i reformen – hva betyr det for praksisfeltet, hvordan oppfattes de og hvilken betydning har de for polititjenestepersonene?</p> <p>Problemstilling og forskningsspørsmål vil besvares med bakgrunn i analyse og diskusjon av funn fra det empiriske materialet som er samlet inn gjennom kvalitative intervjuer, samt observasjon.»</p>
Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse	<p>Erfaringsstudie – kvalitativ analyse av politibetjentes opplevelser og erfaringer. Observasjoner og intervjuer.</p> <p>Studien skal avdekke ny kunnskap. Metodene beskrevet og begrunnet.</p>

av metodene for datainnsamling og analyse?)	
Populasjon/deltagere: (Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)	Politibetjenter
Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.	Oslo politidistrikt
Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:	Mer generelt om nærpolitireformen – målstyring og forebygging som del av dette. Noe indirekte om ungdom
Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):	
« Utfallsmål »: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)	Politibetjenters erfaringer med reformen.
Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet ? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).	Fokus på erfaringer med og opplevelse av nærpolitireformen – både kvalitetsreform og strukturreform. Politipatruljen er hovedfokus. Forståelse av hvordan teknologi påvirker patruljene. Side 2: I tillegg skal informantenes opplevelser og erfaringer med utvalgte effektmål i reformen undersøkes. Nærmere bestemt vil jeg undersøke politipatruljens opplevelser av effektmål om et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi, med god lokal forankring og samhandling, og et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
Funn: (For eksempel: beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse (for eksempel bevilgninger, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhhet) og erfaringer med målstyring/-formuleringer ?): Side VI: I tillegg til de direkte tiltakene som skal sikre effektivitet og likere polititjenester, skal patruljen (og politiet generelt) være tilstede og tilgjengelig, være i forkant, ha tillit i befolkningen og sikre deres trygghet. Funnene viser imidlertid at informantene opplever seg som mindre synlige og i noen tilfeller opplever de en distanse til publikum. Det forebyggende arbeidet oppleves å gå på bekostning av de andre tjenestene, noe som blant annet kommer av opplevelsen av å ha knappe ressurser, og nye oppgaver for spesialistene. Funnene viser også en del dilemmaer og	

uintenderte konsekvenser rundt hva informantene mener fremmer eller hemmer mer kvalitet i tjenesten, og dette diskuteres også i denne oppgaven.

Side 77: Informanten forteller likevel om behov for lokalkunnskap i dette utsagnet, som handler om å kjenne personene i lokalområdet:

*Fordi vi kjenner jo veldig mange av disse ungdommene på (sted) ved navn, og ofte foreldrene deres også, fordi vi har så mye med de å gjøre og fordi det er nødvendig for oss å kjenne til de, fordi at det er gjentakende uønskede hendelser eller kriminalitet rundt disse miljøene. Men så kjenner ikke vi en eneste person som bor eller jobber på (sted) for å si det sånn. Og det går litt på behov også da, hva trenger vi å vite, hva har vi egentlig ikke behov for å vite [...] så der vi har mange hendelser og der vi må være tilstede jevnlig, der kjenner vi folk både på navn og utseende, og kjenner gjerne bibliotekarene på bibliotekene sant, og vi kjenner, ja, vi tilegner oss mye personkunnskap på den måten der. **Informant F***

Samtlige informanter var opptatt av at det å være tilgjengelig, være tilstede og være synlig var viktig med tanke på å få en relasjon til, og skape tillit hos befolkningen. Spørsmålet vil da være hvordan politiet oppfatter sin egen tillit og relasjon til befolkningen, ettersom de her forteller at reformen ikke har bidratt til mer synlig politi.

Forebyggende arbeid – viktigst på papiret, side 87-88: Tjenesten til patruljen var under feltarbeidet delt etter fargekoder. Den blå tjenesten betød at patruljen var hendelsesstyrt, en reaktiv styrke. Den gule tjenesten indikerte planlagt (vakthold og planlagte arrangementer), og den grønne tjenesten indikerte proaktiv eller forebyggende tjeneste.

*Ja, det er jo også et tema. Forebyggende er jo et satsningsområde i reformen, og måten det har påvirket oss på er at vi har fått en turnusstruktur som legger til rette for hele vaktsett hvor man skal jobbe forebyggende, så sånn rent skjematisk så ser det jo ut som en veldig styrking av det forebyggende arbeidet og fokuset hos oss da, men i praksis så er jo den forebyggende jobben helt fraværende, mer eller mindre, fordi de patruljene som møter på jobb og skal jobbe forebyggende de må hjelpe de andre avsnittene som skal gjøre den vanlige tjenesten, fordi de er for få. [...] Så den styrkingen der er jo på papiret. **Informant I***

Side 88: En grunn til at den første informanten går så langt som å påpeke at den forebyggende jobben i praksis er helt fraværende, er at den proaktive tjenesten ofte må avse patruljer til den hendelsesstyrte og planlagte tjenesten. Dette var det stor enighet om blant informantene

Side 89: Informantene i min studie opplever også at det i stor grad er operasjonsentralen og det reaktive som både har første og andre prioritet:

[...] vi er primært oppdragsstyrt sånn som situasjonen er nå med mengden oppdrag og antall patruljer. Så kommer alt annet i annen rekke. Så vi blir styrt av operasjonssentralen som sender oss på oppdrag hvor ting har skjedd, det er pri 1 og det er det som styrer oss. Også får vi jobbet litt med garden ned og sånn kunnskapsbaserert i ledig tid, men det kommer langt bak i rekka. Informant I

Side 90: Mine funn tyder på at reformens mål om mer forebyggende politiarbeid fortsatt er lite tilstede hos det patruljerende politi. Tiltak for å sikre det forebyggende arbeidet er en del av kvalitetskategorien i reformen, men det er et av områdene som ikke har blitt satt ordentlig i gang enda. Av dette kan det tenkes at rollen politiet tildeles i det kriminalitetsforebyggende arbeidet avhenger av hvorvidt kriminalitetsforebygging betraktes som hovedmålet med politiets arbeid, eller om det defineres som en spesialistoppgave som utføres i spesialenheter (Gundhus, 2014).

I forbindelse med det forebyggende arbeidet, viser funnene at dette i noen grad er fraværende i patruljens arbeid. Det er liten tid til å utføre forebyggende politiarbeid:

Det reelle antallet på et avsnitt, det er mye lavere enn det som står på papiret, og den turnusen er jo utarbeidet ut i fra mannskapene da, som står på papiret. Med blå-tjeneste som er innsats, gul-tjeneste som er vakthold og grønn-tjeneste som er forebyggende. Så det er jo en veldig god tanke, du får litt mer sånn variert tjeneste når du jobber på patrulje. Men vi er rett og slett for få folk på jobb til å kunne håndtere de ulike tjenestene da, som vi skal. Og det går jo rett og slett på bemanning. Informant E

Men den proaktive tjenesten, den som kun fokuserer på problemområder og proaktivt politiarbeid den blir veldig ofte spist opp av vakthold, at vi må bistå på vakthold, at vi må bistå den hendelsesstyrte patruljen, at vi må fravike fra planen vi har da. Men tross alt, jeg er mye mer komfortabel med at vi har færre ressurser og en god plan, enn mange ressurser som vi ikke utnytter fullstendig. Informant F

Side 95: I tillegg til de direkte tiltakene som skal sikre effektivitet og likere polititjenester, skal patruljen (og politiet generelt) være tilstede og tilgjengelig, være i forkant, ha tillit i befolkningen og sikre deres trygghet. Videre skal patruljen jobbe etter fargekoder som både skal sikre det hendelsesstyrte, det planlagte og det proaktive politiarbeidet. Ved at «suksessavdelinger» oppfattes å bli borte under reformen, har det også betydning for patruljens opplevelse av at flere oppgaver faller på dem, og dette igjen skaper en opplevelse av at ingen har ansvar og eierskap til de forskjellige problemene i enhetens område. For patruljen i OPDs del, indikerer funnene dermed at teknologi og digitale hjelpemidler bygger opp under en utvidet politiroлле. Hva rollen til den «nye» generalisten innebærer kan dermed se ut til å være i endring.

Side 96: Det forebyggende arbeidet oppleves å gå på bekostning av de andre tjenestene, noe som blant annet kommer av opplevelsen av å ha knappe ressurser, og nye oppgaver å utføre for spesialistene. Med utgangspunkt i dette er det interessant å

spørre hva det har å si for prosessrettferdigheten, som har blitt fremsatt som viktig for politiet i deres møter med publikum. Det informantene mente skapte tillit var respekt, det å være ute, synlig, og ha dialog med befolkningen, noe som reduseres som følge av reformen.

Oppgavens funn har pekt på at relasjonen mellom politi og publikum nå kan være i endring. Det kommer av bekymringer rundt manglende ressurser til å ta tak i saker som er mindre alvorlige og akutte, et politiblikk som digitaliseres og opplevelse av distanse. Ved at mål- og resultatstyringssystemets kriterier bare dreier seg om oppklaringsprosent, antall pågripelser og lignende (Tyler, 2013), og at politiets blikk retter seg mot «screen-level» og politibilen blir en slags «garanti» for å være i beredskap, kan det skape tillits- og legitimitetsutfordringer.

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier forfatterne noe om hva det bør forskes på videre?:

Sarnecki 2019

Forfatter(e)	Sarnecki J
Tittel:	Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete
Utgivelsesår:	2019
Land:	Sverige
Forskningsspørsmål:	Det övergripande syftet med denna rapport är att skapa underlag för att förbättra polisens förmåga att fullgöra uppdraget att förebygga brott, klara upp brott, skapa trygghet samt ge service åt medborgarna.
Studiedesign: (Hva slags empirisk studie er det?; effektstudie, erfaringsstudie, observasjonsstudie eller metodetriangulering mixed metode? Er det en undersøkelse foretatt for å få ny kunnskap og/eller etterprøve eksisterende kunnskap? Inneholder studien en beskrivelse av metodene for data-innsamling og analyse?)	<p>Intervjuer og observasjoner – mixed metode – skriftlige kilder, kvalitative data og kvantitative data. Avdekke ny kunnskap.</p> <p>Intervjuer med 52+ personer – semi-strukturerte. Varighet mellom 30 min og to timer.</p> <p>Observerert og deltatt på møter, seminarer og andre sammenkomster, arrangert av ulike instanser. – se side 33.</p> <p>Medieanalyse.</p>

	<p>Side 32: Vi förde följaktligen öppna samtal med respondenterna, men såg till att få svar på frågor som rörde olika aspekter av det problemorienterade polisarbetet, så som målstyrning, utvärdering och liknande. Denna metod gav möjlighet att belysa undersökningens frågeställningar samtidigt som intervjuerna var öppna för annan relevant information som kunde framkomma under intervjun, utan att intervjuaren efterfrågat informationen.</p> <p>Se side 32-35 for begrunnelser, refleksjoner, etikk osv.</p> <p>Bygger på empiri bla fra intervjuer, men intervjudata er ikke spesielt synlig i teksten.</p>
<p>Populasjon/deltagere: (Hvem omhandler studien? For eksempel: politiansatte, riksadvokat, justisdepartement eller tilsvarende instanser i andre land.)</p>	<p>Ansatte i politiet/politimyndigheten</p>
<p>Kontekst/setting: Hvor foregår tiltaket/i hvilken setting skjer målstyringen.</p>	<p>Målstyring som del av problemorientert politiarbeid.</p>
<p>Målformulering/forebyggingstiltak og karakteristika ved denne:</p>	<p>Om målstyring – se side 155ff – blant annet om utforming av mål.</p>
<p>Eventuell sammenligning (tiltak/målstyring sammenlignet med annet/osv):</p>	
<p>«Utfallsmål»: (Hva vurderes/hvordan vurderes.)</p>	
<p>Fokus: (Omhandler studien målstyring i forebyggende arbeid i politiet? Er det for eksempel helt spesifikt målstyring/-formulering innen forebyggingsarbeid i politiet, rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant unge (inntil 24 år) eller mer generelt målformuleringer innen politiets arbeid med kriminalitetsforebyggingsarbeid blant unge (-24 år).</p>	<p>I den här rapporten, som är en uppföljning och utvidgning av den föregående, undersöker Jerzy Sarnecki i vilken utsträckning den svenska polisen arbetar problemorienterat och om utvärderingar av verksamheten har blivit vanligare. Problemorienterat polisarbete (POP) är en arbetsmetod som växte fram i USA under 1970-talet, som en kontrast till polisens fokus på brottslighet framför samhällsproblem. POP är proaktivt, snarare än reaktivt, och</p>

	<p>tyngdpunkten ligger i att se till att brott inte begås.</p> <p>Enligt förespråkarna kan POP användas i alla former av polisiärt arbete men, för att kunna arbeta problemorienterat, behöver polisen detaljerad information om var, när och hur brott begås. Det ställer, i sin tur, höga krav på datainsamling och it-teknik. Framgångsrik brottsprevention bedrivs därför bäst på lokal nivå, utgående från lokala problem.</p>
<p>Funn: (For exempel: <i>beskrivelser av målstyring/-formuleringer, konsekvenser av disse</i> (for exempel bevilgningar, nye strategisk satsninger, tiltak, misnøye/fornøydhet) og <i>erfaringer med målstyring/-formuleringer</i>?):</p> <p>Trots att en av polisens främsta uppgifter enligt Polislagen (SFS 1984:387) är att förebygga brottslig verksamhet, visar Sarneckis genomgång i den här rapporten att polisen i ganska liten utsträckning prioriterar det brottspreventiva arbetet. Det är ett problem att det inte går att utvärdera resultat och effektivitet i ett arbetssätt som innebär att brott inte begås och att man i resultatuppföljningar oftast fokuserar på sådant som går att mäta.</p> <p>Side 13: Då brott som förebyggs aldrig inträffar kan de således varken skada samhället eller individen. Först när samhället misslyckas med att förebygga brott uppkommer behov av att minimera brottslighetens skador genom att finna och straffa de skyldiga, återupprätta brottsoffren etc. Trots denna till synes självklara logik visar denna studie att det brottsförebyggande uppdraget i dag får en liten andel av polisens samlade resurser, och att de som arbetar med prevention upplever sig ha låg status inom polisverksamheten.</p> <p>Rapportens huvudförslag är att tyngdpunkten inom polisverksamheten ska flyttas från den reaktiva verksamheten till den proaktiva, dvs. brottsförebyggande. (...) Den föreslagna förändringen kräver omfattande förändringar i polisens attityder till sitt uppdrag och en utveckling av nya mått på måluppfyllelse.</p> <p>En grundläggande fråga när det gäller polisverksamhetens inriktning är hur man mäter effekterna av sin verksamhet. Det är inte ovanligt att det är måtten som styr verksamheten, snarare än att verksamhetens mål är det avgörande för hur effekterna mäts. Diskussionen om måttet personupplärning, som förs i denna rapport, pekar i den riktningen. Om verksamhetens inriktning ska ändras mot problemorienterat polisarbete och prevention, krävs det att måtten anpassas till denna inriktning, vilket</p>	

skulle kräva ett omfattande metodutvecklingsarbete. Möjligen finns redan ett embry till detta i form av det omnämnda arbete som pågår i Stockholmsregionen. Frågan om hur man mäter effekterna av brottspreventiva insatser, dvs. hur man räknar brott som aldrig begåtts, är dock fortfarande öppen. Troligen måste här kvantitativa mått kombineras med kvalitativa.

Side 23: ... problemorienterat polisarbete (POP). POP är en polisiär arbetsmetod som i stort går ut på att polisen ska, inte bara reagera på de brott som begås, utan också lösa de problem som orsakar brottsligheten.

Side 30: Ett problem när man studerar dokumenten rörande polisens målsättning är att det rör sig om flera olika dokument och att målen ofta förändras. Vidare blandas ofta målen med de medel som man avser att använda för att uppnå dessa mål. Således är t.ex. strävan att vara "närmare medborgarna" knappast ett mål i sig utan ett medel att öka medborgarnas trygghet, öka servicen, öka medborgarnas inflytande över rättsväsendet och möjligen även brottsuppleringen. Likaledes är en enhetlig polisorganisation ("EN polismyndighet") ett medel för att öka polisens effektivitet.

Vidare framgick av enkäten:

1. Att många poliser, när det gäller prevention, föredrog att arbeta med synlighet istället för trafikövervakning.
2. Att brottsförebyggande insatser anses ha låg prioritet och låg status och att de ofta får stryka på foten till följd av resursbrist.
3. Att det ofta saknas uppföljning när det gäller den typen av insatser och att en bättre uppföljning som visar på åtgärdernas resultat tros kunna öka statusen hos uppdraget.

Alla tre påståendena får stöd i våra kvalitativa intervjuer.

Anbefalinger om framtidig forskning? Sier forfatterne noe om hva det bør forskes på videre?

Utgitt av Folkehelseinstituttet
Desember 2020

Postboks 4404 Nydalen
NO-0403 Oslo

Telefon: 21 07 70 00

Rapporten kan lastes ned gratis fra
Folkehelseinstituttets nettsider
www.fhi.no