



POLITHØGSKOLEN

KUNNSKAPSSTYRT POLITI

STRATEGISKE ANALYSER I PRAKSIS



Roy-Arne Benan og Bjørnar Ludvigsen Kjenn

MASTER I POLITIVITENSKAP 2013



Sammendrag

Denne masteroppgavens temaer er kunnskapsstyrt politiarbeid og politiets strategiske analyser. Vi har undersøkt om et utvalg av strategiske analyser produsert av norsk politi er egnet som kunnskapsgrunnlag for styring av norsk politi.

Problemstillingen for undersøkelsen er: I hvilken grad er de strategiske analysene egnet til å være et kunnskapsgrunnlag for å fastsette resultatkrav og beslutte tiltak som kan redusere kriminalitet?

De siste tiårene har en rekke nye strategier blitt tatt i bruk for å gjøre politiet mer effektivt og bedre rustet til å forebygge kriminalitet. Politirollemeldingen fra 2005 legger til grunn at kunnskapsstyring er den gjeldende strategien for ledelse av norsk politi. Kunnskapsstyring av politiet defineres som at politimesteren skal foreta beslutninger om prioriteringer og tiltak på bakgrunn av strategisk analyse.

Et kunnskapsstyrt politi innebærer at politiet gjennom bruk av vitenskapelige metoder skal utarbeide strategiske analyser hvor politiets egen erfaring og kunnskap smelter sammen med kunnskap utenfor politiet. Strategiske analyser er således forskning i en politikontekst, og kvaliteten på de strategiske analysene er avgjørende for kvaliteten på kunnskapen norsk politi styres etter.

Politirollemeldingen slår fast at politiets hovedmålsetting er å skape trygghet i det norske samfunn. Politiet skal søke å redusere den faktiske kriminaliteten og øke den opplevde tryggheten. Kunnskapsstyringen av norsk politi innebærer derfor at politiledelsen ut fra kunnskap etablert i strategiske analyser skal foreta beslutninger om prioriteringer og tiltak som skal forebygge kriminalitet og øke tryggheten. De strategiske analysene skal blant annet gi en mest mulig korrekt beskrivelse av lokal kriminalitet og si noe om framtidige kriminalitetsutfordringer.

Samtidig må politiet forholde seg til mål- og resultatstyring etter statens økonomireglement. I dette styringssystemet skal politiet bruke styringsinformasjon(kunnskap) for å fastsette og oppnå mål og resultatkrav. Politiets mål og resultatkrav skal også her henge sammen med samfunnets kriminalitetsutfordringer, men styringssystemet skal først og fremst sikre at politiets arbeid utføres på en effektiv måte.

Vi har foretatt en tekstanalyse av samtlige strategiske analyser som politidistriktene sendte inn til POD som et ledd i styringsdialogen høsten 2009. Gjennom en litteraturstudie av kunnskapsstyring og strategiske analyse har vi utarbeidet en analysemodell med syv faser som produksjonen av en strategisk analyse må gjennom. For hver fase har vi undersøkt produksjonen av de strategiske analysene på bakgrunn av noen utvalgte kriterier om kunnskap. Vi har samlet og sortert ytringer i de strategiske analysene for å finne de ytringene som best belyste hvert enkelt av kriteriene. Dette ga kunnskap om kvaliteten både på produksjonen i de enkelte fasene og på de strategiske analysene som sluttprodukt.

Kvalitet i undersøkelsesprosessen er avgjørende for kvalitet på sluttprodukt og kunnskap. Dokumentene likner mer på rapporter om politiets egen virksomhet enn reelle analyser. Vår konklusjon etter denne undersøkelsen er at de strategiske analysene i liten grad oppfyller grunnleggende krav til produksjon av kunnskapsprodukter. Ut fra dette er ikke politidistriktenes strategiske analyser egnet som kunnskapsgrunnlag for verken resultatkrav eller kriminalitetsforebyggende tiltak.

Med støtte i tidligere forskning antyder undersøkelsen vår at styring av norsk politi i 2010 skjedde på grunnlag av ikke nærmere definerte, lokale prioriteringer og erfaringer. Vårt inntrykk er at sentrale mål og resultatkrav ble fastsatt uten etablert kunnskap om kriminaliteten i landets politidistrikter og lokalsamfunn.

Norge har lite kriminalitet, og folk føler seg generelt sett trygge. Det er derfor ikke sikkert politiets manglende strategiutvikling spiller noen rolle for befolkningens trygghet. Som samfunnets maktapparat i vårt demokratiske styringssystem har imidlertid politiets metoder og handlinger likevel betydning for dem handlingene omfatter. Et kunnskapsstyrt politi basert på gode strategiske analyser kan etter vårt syn gjøre politiet i bedre stand til å velge rett metode og mål for sine handlinger.

Forord

Hurra! Vi er i mål med en oppgave som takket være en del utfordringer underveis har gitt oss en nokså lang læringsprosess. Ekstra tid til refleksjoner og erfaringer om det temaet vi har skrevet om, har forhåpentligvis medført en oppgave som er bedre enn den ville vært uten utfordringene.

Vi har valgt et tema som er av interesse og nytte for oss, og vi håper at også andre ved å lese denne oppgaven kan dra nytte av den læringsprosessen vi har vært gjennom.

Når man bruker lang tid på en slik oppgave, tærer det naturlig nok på tålmodigheten her og der. Likevel har vi hatt med oss noen som ikke har gitt seg, og har klart å gi oss den nødvendige dytten til å fullføre. Vi vil derfor rette en stor takk til:

- Våre veiledere Helene Ingebrigtsen Gundhus og Marit Egge ved Politihøgskolen for inspirasjon til temaet og konstruktiv veiledning
- Våre familier som tålmodig har ventet på at de fraværende fedre og ektemenn kom i mål. En spesiell og ekstra stor TAKK til våre koner Elin Ludvigsen Kjenn og Hallgerd Benan for tekstveiledning og korrekturarbeid.
- Sist, men ikke minst en stor takk til oss selv, altså Bjørnar-Roy-relasjonen. Takk for turer rundt Nøkle vann, timelange telefonsamtaler, friske diskusjoner, frustrasjoner og ikke minst raushet og tålmodighet fra begge parter. Å skrive en oppgave alene ville sannsynligvis gått en del raskere. Prosessen ville imidlertid på langt nær blitt så faglig og menneskelig spennende.

Roy-Arne Benan og Bjørnar Ludvigsen Kjenn

Oslo, 28. juni 2013

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord.....	4
Innholdsfortegnelse	5
Figurliste	7
1. Innledning.....	8
1.1 Strategiske analysers kontekst.....	9
1.2 Problemstilling og avgrensning av oppgaven	13
1.3 Empirisk undersøkelse og begreper	14
1.4 Oppgavens videre struktur og innhold.....	17
2. Kunnskapsstyringens rammer	18
2.1 Kunnskapsforståelse	18
2.2 Et overordnet styringsregime.....	25
2.3 Kunnskapsstyringens formål og oppgave.....	39
3. Strategiske analyser	42
3.1 Grunnleggende forståelse av strategiske analyser.....	42
3.2 Begrepsavklaring.....	42
3.3 Strategiske analysers oppgave	44
3.4 Grunnstandard for strategiske analyse.....	45
3.5 Veiledere i strategisk analyse fra Politidirektoratet	59
3.6 utfordringer med strategiske analyser i praksis.....	72
4. Bakgrunn og framgangsmåte for den empiriske undersøkelsen	78
4.1 Undersøkelsens ramme	78
4.2 Datainnsamling.....	82
4.3 Analyse.....	85
4.4 Analysemodell, syntese i praksis og tolkning av ytringer	93

4.5	Vurderinger av svakheter og styrker i undersøkelsen.....	99
4.6	Etiske vurderinger.....	103
5.	Kunnskapsgrunnlaget for styring av norsk politi i 2010.....	108
5.1	Hva analysedokumentene sier om formål og oppdrag	108
5.2	Analysedokumentenes innhold.....	111
5.3	Uklar begrepsbruk i analysedokumentene	115
5.4	Skjevt utvalg av kilder i analysedokumentene	122
5.5	Data brukt i analysedokumentene er usikre	127
5.6	Manglende analyse bak analysedokumentene.....	144
5.7	Tiltak savner sammenheng med analysedokumentene for øvrig	152
5.8	Kvalitetsvurderinger av kunnskapsproduksjonen.....	155
6.	Drøfting av analysedokumentenes egnethet	161
6.1	Er de strategiske analysene egnet som kunnskapsgrunnlag?.....	163
6.2	Implementeringsproblemer for kunnskapsstyrt politi.....	171
6.3	Hva skal innholdet i slike strategiske analyser være?	174
6.4	Tilstanden i 2013	176
7.	Avslutning og konklusjon	179
8.	Vedlegg	183
9.	Litteraturliste	184

Figurliste

Figur 1. Styringsparametere under kriminalitetsbekjempelse for politidistriktene i 2010 med beskrivelse av hva som måles:.....	35
Figur 2: Undersøkelsens ramme	81
Figur 3. Bakgrunnsvariabler.....	87
Figur 4. Tema og koder	87
Figur 5. Tema og koder for forklaringer	89
Figur 6. Koding av Styringsformål og Tiltakspunkt i de enkelte analysedokumentene:	109
Figur 7. Oppdrag i analysedokumentene.....	110
Figur 8. Begrepsforståelser fordelt på innholdets analyseenheter:.....	116
Figur 9. Ytringer inneholdende data fordelt etter innhold og kilde.....	122
Figur 10. Kvalitative data fra eksterne kilder, fordelt etter analysenivå og andel koder om kriminalitet:	127
Figur 11. Kvantitative data fordelt på innhold og kilder	129
Figur 12. Kvalitative data fordelt på innhold og kilde	138
Figur 13: Fordeling av kvalitative data etter analyseenhet, analysenivå og kilde....	140
Figur 14. Forklaringer etter hva de forklarer om og analysenivå:.....	149
Figur 15. Fordeling av ytringer inneholdende data etter innhold. Presentert i antall ytringer og innholdets andel (i %) av totalt antall ytringer inneholdende data.....	183

1. INNLEDNING

"Hvis politiet visste det politiet vet, ville all kriminalitet bli oppklart" (Fahsing, Glomseth, & Gottschalk, 2006)

Tradisjonelt har politiet lagt stor vekt på den enkelte politibetjents opparbeidede erfaring, det som skjer her og nå, og politiets operative tiltak etter at de kriminelle handlingene har funnet sted. (Erstad, 1997; Granér, 2004; Gundhus, 2009). Utsagnet ovenfor er satt på spissen. Det forteller noe om politiets behov for kunnskap – og at politiet har en kunnskap som de ikke kjenner til. Det antyder også at politiets samlede kunnskap er svært omfattende, men ofte utilgjengelig når den trengs.

Mens sitatet over fra politiets reaktive kontekst handler om at politiets allerede har en kunnskap de burde bruke, mener andre at politiets egen kunnskap i en annen kontekst ikke rekker så langt:

"Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer kunnskap enn sin erfaringsbaserte" (Finstad, 2000, s. 22)

En del av pensum på de innledende moduler i vårt masterstudium pekte på endringer i politiets handlingsmønstre og strategier de senere år. Blant annet beskriver juristen og sosiologen David Garland (2001) og kriminologen Gordon Hughes (2007) vestlige samfunn i markant endring de siste 70 år. Endringene medfører også et endret kriminalitetsbilde og nye utfordringer for politiet. Tradisjonelle reaktive tiltak og gamle metoder har liten effekt i dette nye bildet. Det har etter hvert oppstått nye politistrategier som har det felles utgangspunkt at politiets innsats skal styres i en kriminalitetsforebyggende retning, man skal hindre at kriminalitet oppstår. I rekken av slike kriminalitetsforebyggende strategier har vi de senere år, blant annet i Norge, sett at kunnskapsbasert og kunnskapsstyrt politiarbeid har fått en stadig større plass (Politirollemeldingen 2005 og Politiet mot 2020).

I januar 2009 holdt Maren Kleiven fra Politihøgskolen (PHS) og Erling Børstad, daværende leder for analyseavdelingen i Politidirektoratet (POD), en felles forelesning for masterstudentene på PHS om kunnskapsstyring i politiet. Foreleserne var tydelige på at strategiske analyser spiller en avgjørende rolle i et kunnskapsstyrt politi. Børstad fortalte at det er bestemt at alle Norges politidistrikter årlig skal levere

inn hver sin strategiske analyse til POD. Dette skulle skje som en del av styringsdialogen mellom politidistriktene og POD.

Kunnskapsstyring og strategiske analyser var på pensum i mastergradsstudiet, men vi var ikke kjent med forskning som belyste de strategiske analysene i praksis. Etter forelesningen kom vi til at de strategiske analysene som skulle sendes inn til POD ville være et interessant undersøkelsesmateriale å studere nærmere. Spørsmålet vi stilte oss, var om kvaliteten på de strategiske analysene var egnet til å gi strategisk kunnskap.

1.1 Strategiske analysers kontekst

1.1.1 PROAKTIVE POLITISTRATEGIER

Hvorvidt politiet planlegger sin virksomhet eller ikke, kan ses på som et skille mellom proaktive og reaktive strategier. Dersom politiet selv planlegger og iverksetter, er strategien proaktiv. Hvis politiet iverksetter noe ut fra en publikumshenvendelse, er strategien reaktiv (Gundhus, 2009, ss. 19-20). Planlegging av politiets arbeid gjennom strategisk og langsiktig tenkning skal således gjøre arbeidet mer proaktivt. Dersom det proaktive arbeidet går ut på å hindre at kriminalitet oppstår, forstår vi det som kriminalitetsforebygging. Men ut fra Politirølemeldingen kan også reaktive strategier forebygge kriminalitet (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 80).

De siste tiår har flere ulike kriminalitetsforebyggende og proaktive politistrategier sett dagens lys, både internasjonalt og i Norge (Harfield & Kleiven, 2007, s. 240; Sætre, 2006, s. 210). Strategiene skal gjøre politiet i stand til å foreta bestemte handlinger i nåtid slik at kriminalitet ikke oppstår eller utvikler seg (Erstad, 1997, ss. 21-22). De kriminalitetsforebyggende og proaktive strategiene, og tiltakene som følger dem, skal sikre at politiet identifiserer risikofaktorer og setter i gang relevante tiltak for å avverge eller redusere trusler og lovbrudd (Sætre, 2007, s. 118). De nye strategiene skal være strategiske, fremtidsorienterte, målrettede og bidra til at politiet håndterer kriminalitet på en rasjonell og effektiv måte (Rønn, 2012, s. 53).

Nærpolitimodeller, problemorientert politiarbeid (POP) og etterretningsstyrt politiarbeid er eksempler på utprøvde kriminalitetsforebyggende og proaktive

strategier. Alle har hatt varierende resultater. Nærpolitimodellen ble oppfattet og implementert på forskjellig vis av politiet, slik at det er uklart hvilken effekt strategien reelt har hatt (Balvig & Holmberg, 2004). Politiorganisasjoner verden over som har tatt i bruk POP og etterretningsstyrt politiarbeid, har hatt problemer med å implementere kunnskap og praksis knyttet til analyse og forebygging. Forskere har funnet at politifolk generelt foretrekker handling, egen erfaringskunnskap, fersk kildeinformasjon og å fange forbrytere, fremfor kontorarbeid og analysebaserte forebyggende strategier (Cope, 2004; Finstad, 2000; Gundhus, 2009). Andre funn er at politiets analyser ofte mangler objektivitet og kritisk distanse, da de gjerne farges av politiets egne interesser, ensidige tolkninger av data og reaktive prioriteringer (Innes, Fielding, & Cope, 2005).

Den reaktive kulturen i politiet har altså ikke forsvunnet ved innføring av nye proaktive strategier. Kulturforskjellene skaper motstand mot de nye strategiene (Granér, 2004; Gundhus, 2009; Valland, 2007). Siden kunnskapsstyring også er en kriminalitetsforebyggende og analysebasert proaktiv strategi, er det logisk å forvente noen av utfordringene nevnt ovenfor også når denne strategien skal innføres.

1.1.2 KUNNSKAPSSTYRING SOM OVERORDNET STRATEGI

Børstad og Kleivens foredrag pekte på at kunnskapsstyring er viktig for ledelsen av dagens norske politi. I følge Harfield og Kleiven (2008) betyr kunnskapsstyring forskjellige ting i ulike land. I Norge ser kunnskapsstyring ut til å være ment som en overordnet strategi som tar opp i seg alle de forebyggende strategiene og bruker dem som et utvalg av muligheter og handlingsalternativer (Harfield & Kleiven, 2007, ss. 242-248).

Sentrale justispolitiske styrings- og policydokumenter de senere år legger også til grunn at både politiet og den øvrige justissektoren i Norge skal være kunnskapsstyrt (Justis- og politidepartementet, 2005; Politidirektoratet, 2008b). Statsbudsjettet for 2008 framhever at: *"Det er viktig at justispolitikken er kunnskapsstyrt"*, og at det skal være *«forskningbasert kunnskap om alle sider ved rettsikkerheten (Justis- og politidepartementet, 2007, ss. 12, 17 og 19).*

Kunnskapsstyrt politi er et sentralt krav i Politirollemeldingen fra 2005, som omhandler politiets rolle og oppgaver. Der slås det fast at *"Politi- og lensmannsetatens virksomhet skal være kunnskapsstyrt"*. Analyse er et viktig virkemiddel: *"Politiets forebyggende virksomhet skal være kunnskapsstyrt og målrettet på grunnlag av analyse og kartlegging, tilpasset behov og forventet effekt"* (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 7 og 37).

Politirollemeldingen hjelper oss også til å forstå hva kunnskapsstyrt politiarbeid betyr: *"Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at politimesteren, med bakgrunn i strategiske analyser, skal fatte beslutninger om prioriteringer og tiltak"* (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 70). Strategiske analyser har derfor en klar rolle og et klart formål i det kunnskapsstyrte norske politiet. Beslutninger om prioriteringer og tiltak skal følge av kunnskapen de strategiske analysene etablerer.

1.1.3 STRATEGISKE ANALYSER I NORSK POLITI I 2009

Strategiske analyser skal bidra til et kunnskapsstyrt politi på en systematisk, vitenskapsbasert måte *"ved å dokumentere trender og sannsynliggjøre morgendagens utfordringer for politiet"* (Sætre, 2006, ss. 209-210). Slike analyser skal altså forklare *hva* situasjonen er og *hvorfor* den er slik den er. De skal også gi et dokumentert kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak som hindrer at noe uønsket skjer og begrenser skadene av hendelser i framtiden.

Norsk politi styres bl.a. gjennom en del faste styringsdokumenter i det som heter styringsdialogen (Politidirektoratet, 2010) . Børstad sa i sin forelesning at kravet til politidistriktene om å utarbeide strategiske analyser til styringsdialogen hadde virkning fra 2009, men at dette kravet også er uttalt tidligere. Allerede i *Plan- og rammeskrivet* for 2008 fra POD til politidistriktene høsten 2007 ble det slått fast at distriktene hadde et forbedringspotensial når det gjaldt å anvende strategiske analyser, og POD etterlyste en mer helhetlig tenkning. Som ledd i sin oppfølging av distriktene ba POD om at alle distriktene skulle utforme en *«tilstandsbeskrivelse og strategisk kriminalitetsanalyse»* (Politidirektoratet, 2007b, s. 8). Kravet ble gjentatt i Plan- og rammeskrivene i de neste to årene (Politidirektoratet, 2008a, 2009c).

Vi vet ikke hvor mange politidistrikter som utformet slike strategiske analyser i 2007 og 2008, men ut fra Børstads foredrag kan det se ut til at POD ikke fulgte opp politidistriktene på dette punktet før i 2009. Analysene skulle lagres i Politimesterens Styringsverktøy (forkortet PSV, omdøpt til *Politiets styringsverktøy* i 2012), være et grunnlag for videre drøfting og inngå i den ordinære styringsdialogen (Politidirektoratet, 2007b, 2008a, 2009c).

Dersom vi ser samlet på føringene for disse årene, skal altså politiets ledere ta avgjørelser og fastslå strategier på bakgrunn av dokumentert, forskningsbasert kunnskap, produsert gjennom strategiske analyser. Samtidig skal de strategiske analysene behandles i styringsdialogen mellom POD og politidistriktene. Skal strategiske analyser brukes til å styre norsk politi, må analysene ha god kvalitet.

1.1.4 OVERORDNEDE KONTEKSTER

Det norske politiets rolle og oppgaver ble siste gang offisielt gjennomgått i Politirollemeldingen fra 2005. Der fastslås det at: "*Den overordnede målsetting er at politiet i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet.*" (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 56). Trygghet kan deles inn i subjektiv og objektiv trygghet. Den subjektive handler om hva befolkningen føler, mens den objektive handler om nivået på kriminaliteten. Meldingen gir politiet som hovedoppgave å redusere kriminalitet og opprettholde ro og orden i samfunnet (Justis- og politidepartementet, 2005). Ut fra denne konteksten skal kunnskapsstyring og bruk av strategiske analyser bidra til å øke tryggheten gjennom tiltak og prioriteringer som reduserer kriminalitet og øker den objektive tryggheten.

En annen overordnet kontekst for styringen av norsk politi er det statlige økonomireglementet med tilhørende målstyringsprinsipper. Her fastsettes grunnleggende styringsprinsipper, blant annet kravet i § 4 første ledd om at alle statlige virksomheter skal "*fastsette mål og resultatkrav*", "*sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås*" og "*sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag*" (Finansdepartementet, 2003).

Når de strategiske analysene bestilles gjennom Plan- og rammeskrevet, er de en del av prosessen med å overholde økonomireglementets krav til å fastsette mål og

resultatkrav (Politidirektoratet, 2009c, ss. 9-10). Kunnskapsstyring og bruk av strategiske analyser er dermed en del av grunnlaget for å sikre at styringsinformasjonen er god nok.

1.2 Problemstilling og avgrensning av oppgaven

På bakgrunn av strategiske analysers avgjørende rolle i et kunnskapsstyrt politi har vi valgt å belyse et utvalg av disse nærmere. Konkret har vi undersøkt om analysene som politidistriktene leverer til POD hvert år, er av en slik kvalitet at de kan bidra til et kunnskapsstyrt norsk politi. Basert på de to kontekstene som Politirollemeldingen og statens økonomireglement utgjør for de strategiske analysene, omfatter vår problemstilling begge kontekstene gjennom to formål. Problemstillingen knytter seg til de strategiske analysene som ble bestilt gjennom plan- og rammeskrevet for 2010, og produsert til styringsdialogen mellom politidistrikt og Politidirektoratet høsten 2009:

Problemstilling:

- I hvilken grad er de strategiske analysene egnet til å være et kunnskapsgrunnlag for å fastsette resultatkrav og beslutte tiltak som kan redusere kriminalitet

Ut fra de to kontekstene har vi valgt å avgrense problemstillingen til ett formål for hver av kontekstene. Vi har ut fra de grunnleggende styringsprinsipper valgt å undersøke grunnlaget for formålet om å "fastsette resultatkrav" fordi vi oppfatter at det å fastsette resultatkrav er det sentrale i styringsdialogen. For konteksten rundt politiets hovedmålsetting om å øke befolkningens trygghet undersøker vi formålet om å "beslutte tiltak som kan redusere kriminalitet" fordi politiet ut fra kunnskapen i de strategiske analysene skal utarbeide tiltak. Og fordi det er gjennom tiltak for å redusere det reelle kriminalitetsomfanget politiet i størst grad kan bidra til befolkningens trygghet.

Vi har undersøkt de strategiske analysenes egnethet på begge områder, men har lagt til grunn at kontekstene ikke utelukker hverandre. Tiltak som reduserer kriminalitet kan være nødvendige for å oppnå mål og resultatkrav.

En del tidligere forskning på analyser i politiet har belyst analytikerens kompetanse, bruken av analysebaserte metoder i politiet og generell implementering i

politiorganisasjonen (Cope, 2004; Gundhus, 2009; Innes et al., 2005). Vi har valgt å vurdere de strategiske analysenes innhold ut fra grunnleggende kvalitetskriterier for kunnskapsutvikling og konteksten de skal brukes i. Vi ønsker å bidra til forskningsfeltet ved å vise hvordan strategiske analyser i praksis produseres av politiet. Gjennom dette vil vi belyse hvordan en kriminalitetsforebyggende proaktiv strategi som kunnskapsstyrt politiarbeid, kan virke inn i politiets overordnede styringssystem.

Vi ønsker at denne oppgaven skal bidra til en bedre forståelse av hvordan strategiske analyser kan utvikles og anvendes i norsk politi. I oppgaven benytter vi norsk litteratur og forskning og supplerer med internasjonal forskning fra land vi kan sammenlikne oss med. I praksis innebærer dette vestlige land, spesielt Skandinavia, Nord-Europa og USA.

Oppgaven er avgrenset til en undersøkelse av strategiske analyser i norsk politi. Vi vil ikke undersøke hvorfor situasjonen er slik vi beskriver den, men vil drøfte våre funn ut fra tidligere forskning. Eventuelt videre undersøkelser av det kunnskapsstyrte norske politiet kan være en interessant oppgave som vi håper andre kan ta på seg.

1.3 Empirisk undersøkelse og begreper

Ved forskning på kompetanse, organisasjon, intensjoner og kultur, vil det også være relevant å intervju og observere analytikere og politifolk. Vårt utgangspunkt er imidlertid å belyse kunnskapsstyring slik den framstår i praksis. Derfor er det relevant å studere de analysene politiet konkret produserer. Vi har ønsket å få innsikt i hva strategiske analyser bidrar med i kunnskapsstyringen av norsk politi. For å finne svar på om de ferdige strategiske analysene er egnet til å gi politiledelsen grunnlag å styre etter, har vi foretatt en dokumentanalyse av samtlige strategiske analyser som ble levert fra politidistriktene til POD i styringsdialogen høsten 2009. Analysene ble skrevet i 2009 som styringsdokumenter for norsk politi i 2010.

Styringsdialogen er en styringsmodell som framgår av økonomireglementet som en styringsmodell for hele staten (Finansdepartementet, 2003). Mellom POD og PODs underliggende virksomheter er styringsdialogen en fastsatt dialog med ulike styringsdokumenter og faste møtepunkter. Den skal sikre at mål og resultatkrav

fastslås og oppnås på en effektiv måte samtidig som den gir disponeringsfullmakt til de underliggende virksomhetene (Politidirektoratet, 2010).

Egnethet innebærer blant annet at de strategiske analysene er utarbeidet på en slik måte at kunnskapen som framsettes er kvalitetsmessig god og gyldig. Tar vi utgangspunkt i sosiologen Sigmund Grønmo (2004) og pedagogen Edvard Befring (2007) sine redegjørelser om samfunnsvitenskapelig virksomhet, kan vi utlede at en undersøkelses kvalitet henger sammen med kvaliteten på den prosessen som fører til sluttproduktet. Vi har derfor valgt å analysere de strategiske analysene for å kunne si noe om kvaliteten på prosessen som førte til de dokumentene vi har undersøkt.

For å undersøke de strategiske analysenes egnethet og kvalitet har vi lagt stor vekt på å studere relevant litteratur i tillegg til å utføre vår empiriske undersøkelse. Vi har gjennomgått sentrale styringskontekster og undersøkt hvordan strategiske analyser ideelt sett bør være. To veiledere om strategisk analyse fra POD står også sentralt i vår undersøkelse. Ut fra dette litteraturstudiet har vi utarbeidet en analysemodell for å undersøke kvaliteten på prosessen som har ført til de strategiske analysene.

Plan- og rammeskrivet for 2010 la til grunn at de strategiske analysene skulle sendes inn til POD og vedlegges i PSV (Politidirektoratet, 2009c) i forbindelse med styringsdialogen. Analysedokumentene er derfor den viktigste del av kommunikasjonen mellom analytikerne som har produsert kunnskapen og POD. I undersøkelsen har vi derfor valgt kun å bruke dokumentanalyse.

Vi har analysert de eksplisitte ytringene i de strategiske analysene. Ettersom undersøkelsesmaterialet er på 932 sider med tekst ville supplerende metoder som for eksempel intervjuer sprengt formatet for en masteroppgave.

Kunnskap er et viktig begrep i vår oppgave. Begrepet innebærer å vite noe, ha innsikt i fenomener eller forstå sammenhenger. Vi har valgt å skille mellom erfaringsbasert og vitenskapsbasert kunnskap. Politiet er en praksisnær virksomhet, hvor erfaringskunnskap tillegges stor vekt (Gundhus, 2009). Erfaring er nødvendig og verdifullt å ha, spesielt for en politibetjent i gata (Finstad, 2000), men kunnskap som skal være grunnlag for politiets strategiske valg og ledelse må innebære noe mer enn enkelterfaringer. Vitenskapsbaserte kunnskapskriterier må foredle politiets erfaringer

slik at det kan skapes "kunnskap for å lede" (Bauck, 2004). På bakgrunn av dette har vi funnet grunnleggende kvalitetskrav og kriterier om kunnskap gjennom vår litteraturstudie, for deretter å undersøke om dette er oppfylt i analysene.

Mål og resultatkrav er begreper hentet fra statens økonomireglement (Finansdepartementet, 2003). I følge Senter for statlig økonomistyring(SSØ)¹ er mål "en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat" (SSØ, 2007, s. 12). SSØ (2007) framhever at enhver statlig virksomhet skal ha overordnede mål, visjoner og strategier. Disse besluttes på departementsnivå og skal styre virksomhetens prioriteringer. Styringsparametere skal operasjonalisere virksomhetens mål og strategi og skal vise i hvilken grad målene oppnås. For disse styringsparametere skal det fastsettes resultatkrav som "konkretiserer hvilke resultater virksomheten skal oppnå i det kommende budsjettåret"(SSØ, 2007).

I denne oppgaven vil vi også bruke begrepet mål- og resultatstyring som en generell betegnelse på styringssystemet med bruk av mål og resultatkrav. SSØ definerer mål- og resultatstyring som:

"Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten" (SSØ, 2007, s. 7).

Mål- og resultatstyring innebærer også lederforankring og dialog. For å få relevant kunnskap, gjøre mål kjent og oppnå resultater er virksomhetens ledelse forpliktet til å følge opp egne mål og resultater. De må ha dialog internt i egen organisasjon for å forstå hvorfor resultatene blir som de blir, og med overordnede enheter for å informere om dette. Ledelsen skal påse at de ansatte deltar aktivt i styringsprosessene, både for å gjøre virksomhetens mål kjent og for å skaffe relevant informasjon. Informasjon om de resultater man oppnår, skal ligge til grunn for læring og forbedring (SSØ, 2007, ss. 7-8).

Dette innebærer i vår sammenheng at de strategiske analysene også skal skape et kunnskapsgrunnlag for å gi politiet realistiske resultatkrav. SSØ framhever at styringsinformasjonen om styringsparametere skal være "pålitelig og verifiserbar" (SSØ, 2007, s. 5)

¹ SSØ skiftet 14.11.11 navn til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

De strategiske analysenes kvalitet og gyldighet er derfor avgjørende for at de skal være egnet for sine formål. Av dette følger det at strategiske analyser med systematisk manglende kvalitet i datainnsamling og analyseprosess vil gi ugyldig informasjon. Dette kan lede til at politiet styres på bakgrunn av mangelfull kunnskap, noe som kan gi både dårlig utnyttelse av ressurser og manglende evne til å innfri politiets overordnede mål og resultatkrav.

1.4 Oppgavens videre struktur og innhold

I kapittel 2 presenterer vi kunnskapsstyringens kontekstuelle og teoretiske rammer samt tidligere forskning på feltet. Vi belyser og drøfter sentrale begreper, og ser også nærmere på overordnede styringsregimer og kunnskapsstyringens formål. I kapittel 3 drøfter vi hva en strategisk analyse er, hvilke minstekrav som bør stilles til slike analyser og gjennomgår to veiledere fra POD om strategisk analyse. Disse to kapitlene danner grunnlaget for vår analysemodell og vurdering av innholdet i de strategiske analysene.

I kapittel 4 beskrives valg av metode for den empiriske undersøkelsen. Vi forklarer videre vår framgangsmåte og viser vår analysemodell. Til slutt drøfter vi noen metodevalg og etiske utfordringer i undersøkelsen. I kapittel 5 legger vi fram de funn vi har gjort og viser på hvilket grunnlag de strategiske analysene er utarbeidet. Vi vurderer i hvilken grad de strategiske analysene svarer til kunnskapskriterier og kvalitetskrav.

I kapittel 6 drøfter vi i hvilken grad analysene egner seg som kunnskapsgrunnlag for de to undersøkte formålene. Vi vurderer også våre funn sammenlignet med annen forskning, hva innholdet i slike strategiske analyser skal være og om situasjonen i norsk politi kan ha endret seg på dette området siden våre analysedokumenter ble produsert i 2009. Til slutt oppsummerer vi vår undersøkelse og våre funn i kapittel 7.

2. KUNNSKAPSSTYRINGENS RAMMER

2.1 Kunnskapsforståelse

Hva kunnskap egentlig er har vært gjenstand for diskusjon i filosofien i tusener av år. Definisjon og forståelse av begrepet ser i stor grad ut til å avhenge av hvilken sosial, politisk og /eller religiøs kontekst man befinner seg i. De tidligere CIA analytikerne James B. Bruce og Roger Z. George beskriver kunnskap som *"...facts, ideas and understanding, the totality of what is known"* (Bruce & George, 2008, s. 172).

Kunnskap innebærer i denne definisjonen å ha kjennskap til fakta (sannheten) om hva som skjer, hvordan og hvorfor noe har skjedd og skjer. I tillegg framhever de at kunnskap også er forkunnskap om hva som mest sannsynlig vil skje i framtiden. Helene Gundhus (2009) benytter seg av et sosiologisk begrep for kunnskap, der kunnskap i tillegg til det å vite noe om fakta, også handler om kunnskapens funksjon for handling. For at kunnskapsstyring skal være proaktiv blir det derfor nødvendig at politiet benytter forkunnskap for at politiet selv skal iverksette handlinger.

Vi vil i det følgende belyse vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap i politisammenheng og argumentere for relevant kunnskapsforståelse i strategiske analyser. Vi vil også vurdere kunnskapsstyring i lys av den overordnede styringskonteksten politiet er underlagt. Denne konteksten er av avgjørende betydning da den danner rammene for hvordan kunnskapsstyring i norsk politi skal kunne gjennomføres.

2.1.1 KUNNSKAPSBASERT OG KUNNSKAPSSTYRT POLITI

Vi har ikke funnet noen klare definisjoner på kunnskapsbegrepet i policydokumenter for norsk politi, selv om disse dokumentene ofte omtaler kunnskapsstyring i politiet og kunnskapsbasert politiarbeid. For å belyse bruken av kunnskapsbegrepet i en politisammenheng, støtter vi oss på Liv Finstads definisjon av kunnskapsbasert politi og Helene Gundhus sin utdyping av denne:

"Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer kunnskap enn sin erfaringsbaserte. Tverrfaglig samarbeid, respekt for

og det å ta hensyn til andre profesjoners kunnskap er derfor avgjørende for at politiarbeidet blir kunnskapsbasert” (Finstad, 2000, s. 22).

Politiet skal altså søke relevant informasjon der den er å finne og analysere sin kunnskap for å treffe de rette beslutninger. Finstad vektlegger her at politiet må rette blikket utover og la andre samfunnsaktørers kunnskap slippe til.

Helene Gundhus (2009, s. 9) skiller mellom vitenskapelig- og erfaringsbasert kunnskap og sier at:

”Målet er å kombinere erfaringsbasert kunnskap med analytisk og vitenskapelig fundert kunnskap” (Gundhus, 2006, s. 12).

”Denne definisjonen av kunnskapsbasert politiarbeid innebærer å legge vekt på refleksjon over erfaringsbasert kunnskap” (Gundhus, 2008, ss. 45-46)

Sitatene og definisjonene ovenfor innebærer minst to ting: For det første at erfaringsbasert og vitenskapelig, analytisk kunnskap må spille sammen og kombineres. For det andre at politiet i sitt arbeid må legge stor vekt på refleksjon over sin erfaringsbaserte kunnskap, og samtidig søke kunnskap utenfor politiet. Videre ser vi at erfaring er viktig og nødvendig i seg selv, og samtidig en nødvendig forutsetning for å utvikle strategisk kunnskap. Det vil si at kunnskapen først får lærings- og strategisk verdi når politiet forstår mønstrene ut fra alle enkelterfaringene og det andre kilder forteller. Nettopp det å forholde seg til, og bruke annen kunnskap enn politiets egen er svært viktig, da det gir tilgang på betydelig mer potensielt viktig informasjon og derved et bedre grunnlag til å forstå og forutse kriminalitet med en større grad av sikkerhet.

Erfaringsbasert kunnskap bygger på den enkeltes eller gruppens erfaring. Den er ofte nært knyttet til kontekst, konkrete hendelser og personer (Cope, 2004, s. 199). I kunnskapsbasert politiarbeid flyttes oppmerksomheten bort fra enkelthendelser og enkeltpersoner. De strategiske analysene henter data fra mange erfaringer, men også fra andre kilder. Det vil si at enkeltdata samles, reorganiseres og settes sammen på et aggregert (overordnet og sammenstilt) nivå. Målet er å finne mønstre, få innsikt i kriminalitetsbildet og å se sammenhenger for å forstå hva som skjer og kunne forutse fremtidige hendelser og trender (Cope, 2004, s. 199).

I sin rapport ”Politiet mot 2020” skiller også POD kunnskapsbasert politiarbeid fra erfaringsbasert kunnskap, og viser til et metodisk grunnlag for kunnskapen:

Kunnskapsbasert politiarbeid skal omfatte hele politiorganisasjonen og danne grunnlag for prioriteringer, fokusområder og strategier på kort og lang sikt. Gjennom metodisk innhenting, bearbeiding, systematisering og analyse av informasjon skal det utarbeides strategiske og operative vurderinger. Dette forutsetter kunnskap om bakenforliggende årsaker til kriminalitet, lokale forhold, regionale og nasjonale sammenhenger, samt hvilke mekanismer som fører mennesker inn i kriminalitet. Politiets virksomhet skal skje i samspill og samarbeid med kommunen, lokalsamfunnet og andre relevante aktører (Politidirektoratet, 2008b, s. 7).

Kunnskapen skal altså prege hele politiorganisasjonen og gjøre at politiet foretar sine valg på grunnlag av systematiske analyser og grundige vurderinger. Også her er samarbeid med eksterne aktører vektlagt.

Vi ser at PODs generelle forståelse av innholdet i kunnskapsbasert politiarbeid bygger på forståelsen av politiets rolle og oppgaver i Politirollemeldingen. Meldingen definerer kunnskapsstyring og konkretiserer både kunnskapsgrunnlaget og bruken av begrepet "kunnskapsstyring" i norsk politi. Strategisk analyse er kunnskapsgrunnlaget, og politimesteren skal fatte beslutninger om prioriteringer og tiltak. (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 70). Noen styringsdokumenter bruker også begrepet *kunnskapsbasert ledelse* (Politidirektoratet, 2008b, s. 22). Ut fra dette er vår tolkning at kunnskapsstyring er en del av det overordnede prinsippet om et kunnskapsbasert politiarbeid i norsk politi.

2.1.2 NY ELLER GAMMEL KUNNSKAP

Som nevnt over innebærer innføringen av kunnskapsbasert politiarbeid noe nytt. Vår kjennskap til politiet etter til sammen snart 30 års erfaring, tilsier at det som har vært, det gamle, i stor grad baserer seg på erfaringskunnskap, rutiner og reaktive tradisjoner. Det vil si å handle etter at kriminaliteten har skjedd. I likhet med Gundhus beskriver Jerry Ratcliffe (2008) et skille, men også konflikt, mellom «ny» og «gammel» kunnskap i dagens vestlige politi. Gammel kunnskap er i denne sammenhengen tradisjonell erfaringskunnskap om kriminelle og deres aktiviteter. Slik kunnskap er hemmelig og kun for de få innvidde (Ratcliffe, 2008, s. 207). Metoden for innhenting er bruk av informanter, avhør og etterforskning mot bestemte individer. Kunnskapen er avgrenset og tilhører den enkelte politimann eller enhet og den enkelte sak. Informasjon blir noe som kan omsettes til arrestasjon og personlig suksess for den enkelte politibetjent.

Gammel kunnskap er altså begrenset til enkeltsaker og enkeltindivider. Da den er hemmelig, deles den ikke med andre hvis det ikke er absolutt nødvendig (Ratcliffe, 2008). Vår erfaring tilsier også at informasjonen og kunnskap fra enkeltsaker som regel forblir hos de politifolk og jurister som var inne i saken. Ulike forskere har også funnet at deler av det operative politiet har en kultur der man i liten grad deler på informasjon (Cope, 2004; Gundhus, 2009).

I følge Ratcliffe er den nye kunnskapen spesielt relevant for politiets strategiske nivå:

“I therefore define the new knowledge as that which relates to information about crime events, patterns and themes that run through that can initially appear to be random events, and is knowledge that is more relevant to resource management and operational priorities than case support and individual investigations” (Ratcliffe, 2008, s. 211).

Mønstre skal identifiseres ut fra alle enkelthendelsene. Ny kunnskap er samfunnsvitenskapelig fenomenkunnskap og metodeforståelse, basert på og muliggjort av moderne informasjons- og datateknologi (Ratcliffe, 2008, s. 209). Teknologien gjør innsamlingen av informasjon mye mer effektiv, siden man kan håndtere betydelig større mengder data enn tidligere. Den nye kunnskapen gir i følge Ratcliffe bedre grunnlag for å drive etterretning, blant annet basert på en grundigere og bredere kartlegging og demografiske analyser. Kildetilgangen er også endret. I gammel kunnskap er det politiet selv som mottar og forvalter kildeinformasjon. Sannhetsgehalten garanteres i så måte av at «politiet vet», noe de ofte gjør, men uten at dette kan dokumenteres ytterligere. Kvaliteten på kunnskapen og hvordan den er framkommet kan heller ikke kontrolleres av eksterne.

Som sagt er det i den nye kunnskapen rom for åpne kilder og kunnskap hentet utenfor politiets rekke. Arenaen for generering og forvaltning av den nye kunnskapen flyttes fra gateplan til kontormiljø, og stiller nye krav til metode. De nye kunnskapsaktørene er i tillegg ofte sivile med annen bakgrunn og utdanning enn den tradisjonelle politibetjenten (Cope, 2004; Ratcliffe, 2008).

Foruten målet om å finne kriminelle mønstre innebærer den nye kunnskapen en forståelse av kriminalitet i seg selv. I følge Jerry Ratcliffe må politiet tenke proaktivt, som sagt være i forkant, hvis det skal ha håp om systematisk å forebygge kriminalitet. Gjennom å identifisere mønstre, sammenhenger og bakenforliggende årsaker skal politiet gjøres i stand til å forutse. Når politiet får god kunnskap om

kriminalitetsmønstre og bakenforliggende mekanismer i en gitt kontekst, er tanken at det blir lettere å prioritere riktig og finne relevante forebyggende tiltak. Utenfor mønstrene finnes bare irrasjonelle eller opportunistiske enkelthandlinger og tilfeldig kriminalitet (Ratcliffe, 2009, s. 2). De har alltid eksistert og vil alltid eksistere, uavhengig av hva politiet foretar seg. Kriminalitetsforebygging og politiets strategier må på bakgrunn av en slik logikk konsentrere seg om det man kan forutsi gjennom systematisk analyse av data og identifisering av mønstre. Tiltak som følger av logikken vil i hovedsak være innenfor hva politiet selv kan iverksette, og den individrettede forebyggingen får lite plass.

Ny og gammel kunnskap kan også ses i lys av ulike profesjonsforståelser. I følge Gundhus (2013) er vitenskapeliggjøringen av politiet ledd i en pågående profesjonalisering av organisasjonen. I følge Manning (1977) i Gundhus (2013, ss. 179-180) er profesjonalisering nødvendig for at politiet skal kunne bevare organisasjonens legitimitet og mandat. Gundhus (2013) nevner to distinkte profesjonsforståelser i politiet, den standardiserte (ny kunnskap) og den erfaringsbaserte (gammel kunnskap). De to forståelsene kjennetegnes av ulike oppfatninger av hva som er relevant kunnskap. Det standardiserte profesjonssynet kjennetegnes av teknologi, vitenskap og standarder, der kunnskapen er knyttet til analyser, statistikk og teoretisk kunnskap. Den erfaringsbaserte profesjonsforståelsen kjennetegnes av intuisjon, magefølelse, intern lojalitet, autonomi og skjønn, der kunnskapen er erfaringsbasert, konkret og levende. For et politi med tradisjonelle holdninger er sistnevnte profesjonsforståelse å foretrekke.

I Gundhus undersøkelse av oslopolitiet fant hun at politifolk i første linje, både på stasjonen i ordensavdelingen og i spesialseksjonen, anså ny analysebasert kunnskap som fremmed og lite relevant for deres virksomhet. Årsaken var at den ikke samsvarte med deres egen yrkesforståelse og erfaringer (Gundhus, 2009, 2013).

Ovenfra og ned styrte strategier kan også tolkes som tegn på manglende tillit til politifolks vurderinger. For å kunne gjennomføre en implementering av nye, kunnskapsbaserte strategier, er det derfor i følge Gundhus (2013) viktig å kombinere disse med den kontekstuelle forankrede, erfaringsbaserte kunnskapen politiet sitter på.

2.1.3 KUNNSKAP ER MER ENN INFORMASJON

Petter Gottschalk (2004) skiller mellom data, informasjon og visdom i sine teorier om kunnskapsledelse. I et hierarkisk system er data det laveste nivået. Data er ord og tall som står for seg selv, uten mening. Satt i sammenheng gir data mening, og man har nådd neste nivå - informasjon. Gottschalk skriver at informasjon blir til kunnskap dersom informasjonen "*kombineres med erfaring, kontekst (sammenheng), interpretasjon (forståelse) og refleksjon (ettertanke)*" (Gottschalk, 2004, s. 16).

Kunnskap eksisterer med andre ord ikke i seg selv, men må forstås i en kontekst. Gottschalk hevder at reell kunnskap ennå ikke kan lagres i datamaskiner, den eksisterer kun som kunnskap i den menneskelige hjerne. Det skyldes at å kombinere med dette "mere" er en evne bare mennesket har, ikke datamaskiner (Gottschalk, 2004, ss. 16-21).

Hvis kunnskap forstås som en slags subjektiv konstruksjon, betyr det at vi ikke kan lese analytikernes kunnskap (direkte) ut av de dokumentene vi analyserer. I analyseprosessen kan vi tenke at data er blitt satt sammen til informasjon, og at analytikerens har brukt sine kognitive ressurser til å sette informasjonen sammen til kunnskap. Men når dette blir nedskrevet, blir det skriftlige produktet til informasjon igjen. Deretter blir det opp til leseren om det blir kunnskap av det, og eventuelt hvilken kunnskap det blir. Får ikke leseren noe ut av dokumentet, så blir det ikke relevant kunnskap for ham eller henne. Den informasjonen som kommer inn til en analytiker og den informasjon som kommer ut igjen etter analysen, er imidlertid ikke den samme. Den nye informasjon bør ideelt sett være bedre, mer omfattende og eventuelt mer egnet til å handle ut fra. Dette innebærer derfor at analyseprosess og produkt må gjennomføres i tråd med visse retningslinjer.

En subjektiv forståelse av kunnskap innebærer at bruken av samme informasjon kan bli til ulik kunnskap i forskjellige kontekster. Ut fra denne logikken vil en politianalytiker, en politimester og en politibetjent på gaten få hver sin unike kunnskap ut av et og samme dokument. Hver vil forstå informasjonen på sin måte, ut fra sin bakgrunn og forforståelse, selv om den grunnleggende informasjonen er den samme. Type utdannelse, erfaringsgrunnlag og øvrig kontekst man mottar informasjonen i, gir i sum svært forskjellig utgangspunkt for tolkning og forståelse.

Det siste trinnet i dette kunnskapshierarkiet er *visdom*. Kunnskapen skal anvendes slik at man fatter de riktige beslutningene og gjør de riktige handlingene. Gottschalk skriver: ”*Visdom er kunnskap koblet til læring, innsikt og dømmekraft. Kunnskap til å handle effektivt – inkludert det å vite når man ikke bør handle – er visdom*” (Gottschalk, 2004, s. 18).

Jerry Ratcliffe (2008) foretar en lignende inndeling for å forklare kunnskapens nivåer innenfor etterretningsstyrt politiarbeid (intelligence led policing), gjennom det han kaller ”*the DIKI continuum*”:

- **Data** er grunnleggende observasjoner og målinger (av kriminalitet).
- **Informasjon** er data med større relevans og formål, men ofte ustrukturert.
- **Kunnskap** er enda mer verdifull fordi noen har gitt informasjonen en kontekst og forståelse og vurdert dens implikasjoner.
- Den siste i-en i DIKI er **Intelligence**, som ikke oppstår før kunnskapen blir agert på og brukt i en sammenheng (bestemt av ledere)

(Ratcliffe, 2008, ss. 95-99)

Vi ser her at Ratcliffe og Gottschalk avviker noe i sine tilnærminger. Der Gottschalk er opptatt av at kunnskap må forstås i en kontekst og er forbeholdt menneskets kognitive prosesser, har Ratcliffe det mer pragmatiske utgangspunktet at kunnskap kan formuleres eksplisitt og skrives ned. Ratcliffe bruker sin modell spesifikt i forbindelse med etterretningsstyrt politiarbeid. Vi finner den relevant fordi den i likhet med Gottschalks hierarkiske nivåer, belyser kunnskapsutvikling som en prosess i ulike stadier hvor forståelsen av det man analyserer øker underveis. Samtidig er det svært viktig for Ratcliffe at en analytiker kommer med anbefalinger om tiltak på bakgrunn av sin kunnskap. Dette for at mottakeren ikke skal lese helt andre ting ut fra analysen og komme med tiltak som ikke henger sammen med analysen forøvrig. I dette kan det implisitt ligge en subjektiv forståelse av kunnskap lik den Gottschalk presenterer.

Skillet mellom erfarings- og vitenskapsbasert kunnskap er viktig. I denne oppgaven om kunnskapsstyring støtter vi oss på det Gottschalk og Ratcliffe synes å være enige

om; at kunnskapen bør inneholde noe ekstra som gjør den til mer enn nakne data og informasjon. Vi følger videre Ratcliffe på at kunnskapen i strategiske analyser bør være så klar, utvetydig og relevant at den gjør politiet i stand til å legge en relevant strategi, ta informerte valg og foreta konkret handling. På bakgrunn av de strategiske analysenes konkrete oppgave som styringsgrunnlag for politiets ledelse, bør også kunnskapen kunne formuleres skriftlig.

2.2 Et overordnet styringsregime

2.2.1 NY STYRINGSFORM I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Kunnskapsstyring som ideologi og praksis vil måtte spille sammen med samfunnets øvrige krav og tilhørende styringsstruktur. Vi vil derfor undersøke eventuelle koblinger mellom kunnskapsstyring og en overordnet mål- og resultatstyrt struktur. Det kan synes selvfølgelig og åpenbart med et kunnskapsstyrt politi. Samtidig eksisterer andre overordnede premisser, også for politiet. De siste par tiår har en revisjonslogikk (Hughes, 2007) gradvis påvirket hele offentlig sektor. I denne logikken skal det offentlige vise til resultater, og tiltak evalueres og internkontrolleres. Vi kjenner igjen dette fra utleggingen om organisasjonsmessig profesjonalisering over. Vi vil her se litt nærmere på styringssystemet som danner rammene for mye av politiets organisering og virksomhet.

Styringen av offentlig sektor i Norge har også fått et preg som har likhetstrekk ved elementer fra styringssystemet *New Public Management* (NPM). NPM innebærer risikostyring og krav til effektivisering, gjennomsiktighet, økonomistyring, resultatorientert ledelse og overordnet kontroll med prosesser i linjen og kontroll med underliggende enheter. Av dette styringssystemet følger sentrale strategier, virksomhetsplaner og budsjetter som alle enheter i offentlig sektor må forholde seg til (Jones og Newburn 98 i Gundhus, 2009, s. 18). Både POD og Senter for statlig økonomistyring (senere omdøpt til Direktoratet for Økonomistyring – forkortet DFØ) har gir ut egne veiledere hvor virksomhetsstyring, resultatmåling og mål- og resultatstyring beskrives inngående (Politidirektoratet, 2010; SSØ, 2007).

Dette styringsregimet kan potensielt få betydning for politiet, herunder som nevnt påvirke deres autonomi, skjønnsmyndighet og selvoppfatning. I en revisjonslogikk blir

politiet til en tjeneste- og vareproduserende virksomhet. Samtidig som det forventes at politiet drives ressurseffektivt vil kunnskap om ulike risikofaktorer vil være etterspurt. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan i denne sammenhengen være effektive målingsverktøy for å kontrollere at politiet gjør som bestilt, samt gjennom fastsatte maler, definere passende risikokommunikasjon (Ericson og Haggerty 97 i (Gundhus, 2009, s. 11)). I et slikt styringssystem kan definisjonsmakten over hva som er riktig og viktig kunnskap om kriminalitet føres bort fra politiet og inn mot sentrale myndigheter, som i så fall også kan avgjøre hvilke kostnader og hvilke nytteeffekter bestemte tiltak kan ha.

2.2.2 ØKONOMISTYRING I STATEN

I dette delkapittelet vil vi gå nærmere inn på noen detaljer i det overordnede styringssystemet i staten og betydningen dette kan ha for et kunnskapsstyrt politi. Rent konkret foregår styringen av staten etter en hierarkisk struktur. Etter Grunnloven § 75 er Stortinget statlig bevilgningsmyndighet. Hvordan denne myndigheten skal utøves, er nærmere angitt i *Bevilgningsreglementet* (Stortinget, 2005). Det er med hjemmel i dette reglementet staten utarbeider statsbudsjett og statsregnskap, og dette er øverste nivå av regelverk og instruksjoner (Politidirektoratet, 2010).

”Reglement for økonomistyring i staten”(2003) fra Finansdepartementet er neste nivå i regelverkshierarkiet og regulerer, som navnet tilsier, statlig økonomistyring. Dokumentet består av to deler. Første del er fastsatt ved kongelig resolusjon, kalles *Reglementet* og beskriver grunnleggende regler og prinsipper for styring av statlig virksomhet. Del to er fastsatt av Finansdepartementet, og kalles *Bestemmelsene*. Bestemmelsene gir rammer for hvordan det overordnede regelverket skal gjennomføres i det statlige styringssystemet, og setter også standarder for styring i staten.

Reglementets formålsbestemmelse sier at statlige virksomheter skal styres effektivt og slik Stortinget har besluttet. Reglementets § 4 gir en del grunnleggende styringsprinsipper som statlig virksomhet skal drive innenfor:

“§ 4 Grunnleggende styringsprinsipper

Alle virksomheter skal:

a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet

b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningskikk, habilitet og etisk adferd

c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet”(Finansdepartementet, 2003, s. 10).

I denne bestemmelsen slås det fast at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i staten, og dermed overordnet kunnskapsstyring. Innenfor dette styringsprinsippet må kunnskap forankres i kravene om tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, se § 4 c. I siste del av bestemmelsen gis også risikostyring en plass blant de grunnleggende prinsipper om styring av statlige virksomheter.

Det framgår av Reglementet at departementene skal fastsette styringsinstruksjoner og at underliggende virksomheter deretter skal gjøre det samme. Disse instruksene skal være innenfor rammen av det overordnede rammeverket. Det vil si at POD skal lage en instruks som skal være innenfor rammen av Justisdepartementets instruks, som igjen skal være innenfor rammen av det overordnede økonomiregelverket.

I Reglementet vises også de ulike nivåer og ledd i statens styringssystem.

Departementene har ansvar for å følge opp stortingsvedtak, inkludert statsbudsjettet. De skal, ut fra statsbudsjettet, tildele bevilgingene til underliggende virksomheter i et tildelingsbrev. Brevet skal også inneholde overordnede mål og styringsparametere.

I Bestemmelsene framkommer det at virksomheter skal planlegge på kort (1 år) og lang (flere års) sikt, gjennomføre planer og rapportere om måloppnåelse og resultater innenfor sine ansvarsområder. Under punktet om internkontroll står det at alle statlige virksomheter må ha systemer og rutiner som sørger for at avvik i måloppnåelsen ”forebygges, avdekkes og korrigeres”(s.12). Alle virksomheter skal også gjennomføre evalueringer for ”å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater...”(s.13). Det grunnleggende prinsippet om at man skal sikre tilstrekkelig

styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, er etter det vi kan se bare utdypet når det gjelder mål- og resultatstyring.

I Bestemmelsene beskrives også begrepet "styringsdialog. Dialogens form og innhold skal fastsettes i samråd mellom departement og underliggende virksomheter. Det framgår at man her i fellesskap bl.a. skal definere hvilke styringsdokumenter man skal bruke. Under punkt om rapportering fra virksomhet til departement, framkommer det at rapporteringen skal skje *"i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater"*(s.16).

Bestemmelsene fastsetter også regler for virksomhetenes interne styring. Punktet om styringsprosess omfatter her å utarbeide strategier som dokumenteres i styringsdokumenter. Intern styring skal også sørge for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag, og her presiseres det at informasjonen er til for *"å følge opp aktivitetene og resultatene"* (s.19). Internkontroll i virksomheten skal videre identifisere risikofaktorer for at mål ikke oppnås.

Økonomireglementet inneholder mange regler på rene økonomiområder. Innbakt i dette systemet ligger grunnleggende styringsprinsipper for all statlig virksomhet. Vi ser av gjennomgangen at grunnleggende prinsipper om mål-, resultat- og risikostyring ikke inneholder noe eget prinsipp om kunnskapsstyring. Den kunnskap som eventuelt skal utarbeides handler i henhold til Bestemmelsene om å utarbeide styringsinformasjon om mål og resultater, samt risikofaktorer for ikke å nå disse. Kunnskap er imidlertid ikke et begrep som brukes på dette nivået i regelverket.

2.2.3 INSTRUKS FOR STYRING AV VIRKSOMHETER UNDERLAGT POD

På de neste nivå i regelverkshierarkiet står PODs hovedinstruks for politidirektøren og PODs instruks for styring av virksomheter underlagt POD(Politidirektoratet, 2010, s. 8). Den siste instruks for styring av PODs virksomheter kom i ny versjon høsten 2010 og avløste regelverket fra 2005. Her fastsettes også at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet. De grunnleggende prinsippene fra økonomiregelverket i staten framføres lett omskrevet i instruks for prinsipper gjeldende i POD og underliggende virksomheter, blant annet kravet om *"Systemer og*

rutiner som sikrer tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.” (Politidirektoratet, 2010, s. 5).

Nederst i hierarkiet finner vi de lokale instruksene i virksomhetene. Dette er i tråd med hierarkiet definert i økonomiregelverket i staten. Både PODs styringsinstruks og de lokale instruksene må være innenfor rammene av økonomiregelverket.

2.2.4 STYRINGSDIALOGEN

Bestemmelsene (Finansdepartementet, 2003) sier at styringsdialogen skal være mellom hvert departement og dets underliggende virksomheter. I PODs instruks blir styringsdialogen også forklart som styringsmodellen mellom POD og PODs underliggende virksomheter, samt som en intern prosess i de underliggende virksomhetene (Politidirektoratet, 2010). På nettsidene til POD, Politi.no, blir styringsdialogen presentert med prosessen fra statsbudsjett til lokale tiltak ved følgende oversikt:

*Statsbudsjett
Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til POD
Mål og prioriteringer fra riksadvokaten til POD
Disponeringsskriv fra POD til underliggende virksomheter
Internasjonale plikter
Handlingsplaner og strategidokument
Lokale tiltak.*

(Politidirektoratet, 2011a)

I virksomhetsinstruksen til POD sies det at styringsdialogen har følgende elementer:

*De sentrale styringsdokumenter (Prop. 1 S, Tildelingsbrev fra Justisdepartementet, mv.)
Politisjefsmøtene
Plan- og rammeskrivet for politi- og lensmannsetaten
Plandokumenter fra virksomhetene
Drøftingsmøte med politidistrikt/særorgan
Disponeringsskrivet for politi- og lensmannsetaten
Halvårs - og årsrapporter fra virksomhetene
Tilbakemelding på årsrapport fra Politidirektoratet”*

(Politidirektoratet, 2010, ss. 8-9)

Vi har ikke funnet at styringsdialogen skal innebære overordnet strategisk analyse. Vi ser at eventuelle kunnskapsdokumenter som strategiske analyser må tolkes inn under andre ord i de to beskrivelsene. Muligens under strategidokument på nettsiden og plandokumenter i virksomhetsinstruksen.

Styringsdialogen ser først og fremst ut til å handle om et fastsatt system hvor grunnprinsippene i mål- og resultatstyring skal overholdes. POD (2010, s. 9) skriver i virksomhetsinstruksen om fire formål som styringsdialogen mellom POD og underliggende virksomheter skal ivareta. De to første er sammenfallende med de to første grunnprinsippene i økonomireglementet: Å sette mål og resultatkrav og å innfri disse. De to siste formålene, at virksomhetene skal rapportere relevant informasjon om resultater samt rapportere dersom det er større avvik, kan vi kanskje se på som PODs måte å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. økonomireglementet § 4 c.

2.2.5 POLITIDISTRIKTERS STYRING

POD(2010)s virksomhetsinstruks viser også til hvordan underliggende virksomheter skal styre seg selv. Her framgår det at de skal planlegge i interne styringsdokumenter og gjennomføre disse planene, etablere en intern styringsdialog som skal dokumentere, evaluere og kontrollere arbeidet, samt rapportere om mål og resultater. Dette er eksakt samme oppbygning som på de øvre styringsnivåene i staten.

Virksomhetsinstruksen fra POD sier at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten, og at ledere på alle nivå skal kjenne risikofaktorer for at målsettinger ikke nås. Risikostyring framsettes som det grunnleggende styringsprinsippet i virksomhetene for å sikre god måloppnåelse og effektiv drift. Dette er også i tråd med det overordnede regelverket (Politidirektoratet, 2010, ss. 11-15).

2.2.6 STRATEGISKE ANALYSERS Plass I STYRINGSSYSTEMET

Ser vi bort fra kunnskap om mål-, resultat- og risikostyring, har kvalitativt basert, strategisk kunnskap, slik regjeringens policydokumenter beskriver, tilsynelatende ingen plass i statens overordnede styringssystem. Vi har sett at selve begrepet kunnskap ikke brukes i regelverket på noe nivå. Hvor kommer så de strategiske analysene inn i bildet? For å finne ut av dette, må vi gå til de dokumentene mellom POD og politidistriktene som er en del av styringsdialogen.

I Plan- og rammeskrevet for 2010 fra POD (2008a) til distriktene henvises det til det overordnede økonomiregelverket og virksomhetsinstruksen, og også her gjentas prinsippene om mål-, risiko- og resultatstyring. Det understrekes at prinsippene også gjelder i politidistriktenes virksomhetsstyring. Her kommer imidlertid PODs bestilling om strategiske analyser som grunnlag for styringsdialogen mellom POD og politidistriktene. Bestillingen er formulert slik, under overskriften "Planprosess":

*"Politidistriktene skal innenfor de sentralt fastsatte målsettingene og de prioriterte områdene utforme forslag til målsettinger tilpasset forholdene i det enkelte politidistrikt, jf PSV. Dette er målsettinger som vil bli gjennomgått i drøftingsmøtene og for øvrig fulgt opp i styringsdialogen mellom politidistriktene og Politidirektoratet... Politidistriktene skal fastsette mål for de områdene som er omhandlet i PSV. Det skal rapporteres på disse både i halv- og årsrapport. Lokale planer, mål og budsjett for virksomheten i 2010 skal utarbeides innen de rammer som foreløpig er kommunisert. Planene og dokumentene skal tilfredsstillе "Reglementet for økonomistyring i staten" og "Bestemmelser om økonomistyring i staten". Risikostyring må være et sentralt element både i dialogen med direktoratet og internt i den enkelte virksomhet. Vi ber om at politidistriktene lagrer følgende dokumenter i PSV innen 15. oktober 2009: • **Tilstandsbeskrivelse og strategisk kriminalitetsanalyse** • Forslag til resultatmål for 2010 • Vurdering av risikofaktorer i forhold til måloppnåelse og eventuelle tiltak knyttet til risikovurderingene • Andre lokale strategiske dokumenter som har relevans..."(vår utheving)(Politidirektoratet, 2008a, ss. 9-10)*

Det som i malen fra POD kalles "overordnet strategisk analyse", er her omtalt som "tilstandsbeskrivelse og strategisk kriminalitetsanalyse". Hvilken rolle skal så denne ha i styringsdialogen? Det gis intet klart svar på dette, men den eneste plassen den logisk sett kan ha i dette systemet, før mål og resultatkrav er fastsatt, er å være med på å lage et grunnlag for å fastsette mål og resultatkrav og kartlegge risikofaktorer for ikke å nå disse målene. Vi ser av sitatet over at POD gjør bruk av ulike begrep som "målsettinger", "mål" og "resultatmål" i sin bestilling. Uten tydelig begrepsavklaring gjør dette at bestillingen for oss blir noe uklar for oss.

2.2.7 POLITIMESTERENS STYRINGSVERKTØY OG LOKAL STYRINGSDIALOG

Beskrivelsen av planprosessen i plan- og rammeskrevet (Politidirektoratet, 2008a), tilsier at PSV har en vesentlig rolle i dialogen mellom POD og politidistriktene. I følge disponeringskrivet fra POD (2009a) til politidistriktene, er styringsdialog et begrep som også kan brukes lokalt. Under overskriften "Politimesterens styringsverktøy (PSV)" står det at:

"Politimesteren skal benytte PSV i den lokale styringsdialogen. I 2009 er det lagt til rette for periodisering, tiltaksbeskrivelse, risikovurdering og evaluering i forhold til distriktenes respektive mål" (Politidirektoratet, 2009a, s. 14).

PSV er altså sentral i den lokale styringsdialogen. Imidlertid nevnes ikke PSV noe sted i PODs virksomhetsinstruks for politidistriktene (Politidirektoratet, 2010). Poenget her er at POD har laget en instruks for virksomhetsstyring av politidistriktene uten å fastsette bruken av det viktigste IKT-verktøyet. Samtidig gjøres det samme IKT-verktøyet til et hovedpoeng i disponeringsskrivet. Dette kan tolkes som dobbeltkommunikasjon og tegn på manglende samhandling innenfor ulike deler av POD.

2.2.8 STYRINGSPARAMETERE FOR POLITIDISTRIKTENE I 2010

Ut fra bestillingen til "planprosessen" fra POD skal politidistriktene "*fastsette mål for de områdene som er omhandlet i PSV*" (Politidirektoratet, 2008a, ss. 9-10). Med mål i PSV mener POD "*at det kan opprettes mål på region/enhets-nivå og enhetene kan legge til planlagte tiltak og rapportere på disse*" (Politidirektoratet, 2009c, s. 5). Samtidig bruker disponeringsskrivet, som nevnt i punkt 2.2.6, ulike begrep som "målsettinger", "mål" og "resultatmål". Disse begrepene skaper forvirring for oss om hva politidistriktene egentlig skal gjøre.

I sin veileder for mål- og resultatstyring definerer SSØ mål som "*en beskrivelse av en ønsket tilstand eller resultat*" (SSØ, 2007, s. 12). Samtidig opererer veilederen med mål på ulike nivåer. Anvendt på politiet skal politiet gjennom strategiutvikling utarbeide en sentral beskrivelse av politiets formål og overordnede mål. Beskrivelsen må vise hva politiet skal oppnå for samfunnet (eksterne mål) og for politiet som organisasjon (interne mål). De overordnede målene kan være både virksomhetsideer, visjoner, hovedmål og eventuelt delmål (SSØ, 2007, ss. 4, 12-13).

De overordnede målene skal være et utgangspunkt for måling av resultater gjennom konkretisering av styringsparametere (SSØ, 2007, s. 1). Styringsparameterne skal følge grunnprinsippene i økonomireglementet § 4 og "*tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet*" (Finansdepartementet, 2003, s. 10).

For disse utvalgte styringsparameterne skal politiet fastsette resultatkrav. De skal også måle, vurdere og drøfte resultater i en fortløpende resultatmåling for at politiets ledelse skal kunne beslutte tiltak for eventuelt å forbedre politiets virksomhet. De

ulike nivåene med mål, styringsparametere og resultatkrav beskrives i veilederen som en målstruktur (SSØ, 2007).

Styringsparameter og resultatmål definerer veilederen slik:

"STYRINGSPARAMETER er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). For hver styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål." (SSØ, 2007, s. 19)

Resultatmål forstår vi på samme måte som begrepet resultatkrav i økonomireglementet. Ut fra egen kunnskap² om PSV og i følge definisjonene som beskrevet over, forstår vi plan og rammeskrivets bruk av "mål" som "resultatmål" eller "resultatkrav". Det som kan opprettes som "mål" med tilknyttete tiltak i PSV er tall for det som SSØ/DFØ kaller styringsparameter.

I PSV kan det føres inn tall for det resultatet man ønsker å oppnå på det som kalles "indikator", mens tallet man ønsker å oppnå har begrepet "måltall". Samtidig brukes overskriften "*Hovedmål: Krim.bekjempelse – Sentrale mål*", for 17 faste indikatorer som alle politidistrikter måles etter. Vi forstår derfor ut fra bestillingen til POD at det politidistriktene skal gjøre er å fastsette resultatkrav for sine styringsparametere, og vil bruke disse begrepene videre.

De sentrale styringsparametere i PSV er bestemt nasjonalt, men politiet kan også legge til ekstra styringsparametere lokalt. SSØ framhever at styringsinformasjonen om styringsparametere skal være "*pålitelig og verifiserbar*" (SSØ, 2007, s. 5).

Dersom de strategiske analysene om kriminalitet skal brukes som grunnlag for fastsettelse av resultatkrav må det derfor forventes å være styringsinformasjon om disse 17 styringsparametere i den strategiske analysen. Vi vil gjennomgå de 17 styringsparametere nedenfor.

Vår erfaring tilsier at resultatkravene som politidistriktene og POD blir enige om gjennom styringsdialogen, legges inn for hvert av styringsparametere. Her vises også resultatene på hver styringsparameter i en matrise. Resultatene produseres

² Bjørnar har brukt PSV siden 2009 i sin jobb som analytiker ved Manglerud politistasjon. Kunnskap om PSV og styringsparametere baserer seg på hans erfaringskunnskap, da vi ikke har tilgang til noen dokumenter som beskriver verken systemet eller styringsparametere.

månedlig på to måter; resultat for måneden og resultat hittil i år. Resultatet kontrolleres mot resultatkravet for styringsparameteren. Bakgrunnsfargen for resultatet i matrisen blir automatisk grønn hvis resultatet er oppnådd og rød dersom politidistriktet ikke har oppnådd resultatene. Politidistriktet kan også legge inn et resultatområde som gir gul farge hvis de er i nærheten av å oppnå ønsket resultat. I systemet er det lagt opp til at politidistriktet hver måned kan skrive en kommentar til resultatene på hver styringsparameter.

De fleste målingene er uttrekk som gjøres i databasen til PAL Strasak, som er et av politiets analyseverktøy. PAL Strasak får sine data fra Strasak som igjen får sine data fra politiets saksbehandlingsverktøy for straffesaker, BL. I BL registreres straffesaker med koder og involverte personer som automatisk overføres til Strasak. PAL Strasak produserer også faste automatiske rapporter. Hver rapport gis navnet JUS pluss et tresifret tall bak (Sætre, 2007, ss. 104-106). Noen av disse JUSene måler det samme som resultatene for enkelte av styringsparameterne i PSV (egen kunnskap). Ifølge et svar fra POD til Sivilombudsmannen i en innsynssak fra 2008 lages 105 faste rapporter hver måned fra hvert politidistrikt (Politidirektoratet, 2009b).

For å kontrollere om innholdet i analysedokumentene handler om de resultatkrav som styringsdialogen handler om, viser vi nedenfor er en tabell over styringsparametere som skulle drøftes i styringsdialogen forut for 2010. Utvalget vårt er de tidligere nevnte 17 styringsparameterne om kriminalitet som politidistriktene ble målt på samme år. På bakgrunn av egen erfaring med bruken av PSV, har vi gitt en forklaring tilknyttet de fleste målingene. For å forstå målingene mener vi det er generelt viktig å være oppmerksom på hvor i straffesakskjeden målingene er foretatt:

- Målingene baserer seg på forskjellige tidspunkter. Registreringstidspunkt for saken, registreringstidspunkt for forholdet (når person knyttes til saken), tidspunkt for føring av ekspedisjon i saken (funksjon i BL/Strasak), tidspunkt for avkrysning av "familievoldsknapp", tidspunkt for føring av påtalemessig avgjørelse (oppklaringsdato) eller kombinasjoner av noen av disse tidspunktene. Dette gjør at de forskjellige måltallene kan basere seg på forskjellige uttrekk og dermed ikke automatisk kan sammenstilles, fordi de reelt omhandler forskjellige saker (egen kunnskap).

- Som hovedregel skal saker etterforskes og påtalebehandles i politidistriktet der de skjer. Tallene gjelder enten gjerningssted eller saksbehandlingssted. Begge steder er i utgangspunktet i samme politidistrikt, men straffesaker overføres til en viss grad mellom politidistrikter etter hvem som skal foreta videre saksbehandling på person. Saker for gjengangere som begår straffbare handlinger i flere politidistrikter vil ofte samles hos ett politidistrikt før rettsbehandling. Til en viss grad er det derfor forskjellige saker i uttrekkene for måltallene etter stedstype. Når tallene dreier seg om mindre enheter enn politidistrikt vil forskjellen ofte være større, fordi saker i mye større grad forflyttes internt i politidistriktene.

Figur 1. Styringsparametere under kriminalitetsbekjempelse for politidistriktene i 2010 med beskrivelse av hva som måles:

Styringsparameter	Hva som måles
1 Forbrytelser	Måler antall forbrytelser etter gjerningssted og etter registreringsdato for saken, med fratrekk av undersøkelsessaker og narkotikasaker etter strl. § 162 1.ledd og legemiddeloven. Ingen JUS
2 Oppklaringsprosent	Måler alle forbrytelser hos saksbehandlingsstedet etter oppklaringsdato. Det er andel oppklarte saker vs. summen av oppklarte og ikke oppklarte saker som utgjør prosenten. Egen JUS
3 Saksbehandlingstid	Måler saksbehandlingstid for forbrytelser som regnes som oppklart etter styringsparameter 2 Oppklaringsprosent. Tiden måles fra første registreringstidspunkt til den positive påtaleavgjørelsen fattes. Det er et sentralt fastsatt mål at denne saksbehandlingstiden ikke skal overstige 120 dager. Egen JUS
4 Ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder	Måler alle straffesaker registrert på saksbehandlingsstedet som er eldre enn tre måneder fra registreringstidspunktet, og som det ikke er ført påtalemessig avgjørelse for på måletidspunktet. Egen JUS
5 Førstegangskriminelle 15-18 år	Måler førstegangsførhold etter alder, saksbehandlingssted og positiv påtalemessig avgjørelse for forhold som mistenkt, siktet eller domfelt. Ved avgjørelsen sjekker systemet om vedkommende har hatt positiv påtaleavgjørelse før. Hvis ikke er vedkommende førstegangskriminell. Ingen JUS
6 Saksbehandlingstid	Måler positivt påtaleavgjorte (oppklarte) forhold etter alder,

saker/forhold for personer under 18 år	saksbehandlingssted og tiden på forholdet fra vedkommende ble registrert inn i saken til forholdet ble påtalemessig avgjort. Det er et sentralt fastsatt mål at denne saksbehandlingstiden skal være maksimalt 42 dager Egen JUS
7 Saker til konfliktrådet	Måler saker ved saksbehandlingsstedet som er oversendt til konfliktråd gjennom ekspedisjonen "Oversendt konfliktrådet", etter ekspedisjonsdato. Ingen JUS
8 Vold	Måler antall saker for hovedstatistikkgruppen liv, legeme og helbred, etter gjerningssted og registreringsdato. Egen JUS
9 Familievold	Måler antall avkryssninger for familievold i skjema i BL. Måler saker etter gjerningssted, tidspunkt for avkryssning av familievold og registreringstidspunktet for saken. Ingen JUS
10 Saksbehandlingstid prioriterte voldssaker	Måler saksbehandlingstiden på saksbehandlingsstedet for en kombinasjon av oppklarte forhold og saker uten anmeldt, kodet med strl. § 228 2.ledd eller § 229. Tiden måles fra sakens registreringstidspunkt til den positive påtaleavgjørelsen fattes. Det er et sentralt fastsatt mål at denne saksbehandlingstiden skal være maksimalt 90 dager. Egen JUS
11 Publikums trygghetsfølelse	Måler antall saker kodet med strpl. § 350 og politiloven etter gjerningssted og registreringsdato. Ingen JUS
12 Vinning	Måler antall forbrytelsessaker med kriminalitetstype Vinning etter gjerningssted og registreringsdato. Egen JUS
13 Inndragning av utbytte	Ingen erfaring med styringsparameteren.
14 Narkotika	Måler antall saker etter strl. § 162 1.ledd og legemiddeloven etter gjerningssted og registreringsdato. Ingen JUS
15 Narkotika	Måler antall saker etter strl. § 162 2. og 3.ledd etter gjerningssted og registreringsdato. Ingen JUS
16 Kontrollerte førere	Måler antall kontrollerte førere kontrollert av tjenestestedet. Telles etter kontrolldato i PAL Trafstat som oppdateres ut fra tjenestestedenes føringer i Trafstat.

17 Egne ATK-saker	Saker automatisk trafikk kontroll. Ingen erfaring med styringsparameteren.
-------------------	--

Med ingen JUS mener vi at det ikke foreligger noen fast rapport som viser resultatet for styringsparameteren. Når vi senere i oppgaven vurderer analysedokumentenes innhold for styringsparameterne, vil vi gjengi dem med navn og nummer i parentes.

2.2.9 UTFORDRINGER MED MÅL- OG RESULTATSTYRING

De 17 styringsparameterne er like for alle politidistrikt og står som nevnt under overskriften "*Hovedmål: Krim.bekjempelse – Sentrale mål*" i PSV. For øvrig vises ikke mer av politiets målstruktur i PSV. Politirølemeldingen har lagt til grunn at politiets hovedmålsetting er å oppnå trygghet for befolkningen, men denne delen av målstrukturen kan man ikke se i PSV. Alle styringsparameterne i PSV er kvantitative og resultatkravene er angitt i tall, ikke som en beskrivelse av ønsket situasjon.

I en rapport om kompetansesituasjonen i statlige virksomheter når det gjelder økonomistyring framkommer det at statlige virksomheter har utfordringer med å lage gode mål og en god målstruktur (DFØ, 2013, s. 3). Samtidig viser rapporten at SSØ/DFØ både i 1999 og 2012 fant at oppmerksomheten i styringen av statlige virksomheter i større grad er rettet mot oppgavene enn mot målene. I undersøkelsen i 2013 kommer det fram at det er "*for stort fokus på aktivitetsrapportering framfor oppnådde resultater*" og at budsjett også er viktigere enn resultat (DFØ, 2013, ss. 26-28). Selvrapporteringen av kompetanse som ligger til grunn for undersøkelsen viser at informantene mener de har kompetanse om økonomistyring, men de bruker den ikke. Samtidig finner DFØ i undersøkelsen ut at statlige virksomheter i noen tilfeller bruker kompetansen sin på en annen måte:

"I en forvaltning med en kultur som trekker i retning av "å være uten feil", kan en konsekvens være at resultatforventningene formuleres indirekte eller lite tydelig for å unngå «feil» når resultatforventningene ikke innfris. Som en informant spissformulerte det: "å sette tydelige resultatkrav er å legge ut snubletråder eller feller"." (DFØ, 2013, s. 28)

Et indirekte formål med manglende målstruktur og ensidig bruk av kvantitative mål kan dermed være å unngå for tydelige krav. Samtidig kan den ensporede oppmerksomheten på aktiviteter og oppgaver i mål- og resultatstyring ha sammenheng med overordnede strukturer. I SSØs studie av mål- og resultatstyring i

fem departementer (inkludert Justisdepartementet) i 2008, viste det seg at departementene ved å blande mål og oppgaver i målformuleringene selv bidro til en utydelig styring og tvetydige mål. Samtidig viste denne undersøkelsen at departementene hadde mange målformuleringer, men få styringsparametere og resultatmål (SSØ, 2008). I ytre etat ser det ut til å være motsatt: I PSV for 2010 var det i alle politidistrikt mange styringsparametere og resultatkrav, men ingen målformuleringer.

Kriminologen Heidi Mork Lomell har undersøkt kriminalstatistikk i Oslo politidistrikts årsrapporter, og viser at politiet gjennom årene har endret sin forståelse av tallene fra å dreie seg om passiv arbeidsmengde ("så mange anmeldelser har vi mottatt") til å være resultater som politiet selv kan påvirke. Hun viser i sin drøfting at når kriminalitetstall blir forstått som resultater, blir de automatisk mer usikre. En rekke funn i forskning viser at politiet for å få bedre resultater både kan manipulere tall og registrere kriminalitetsdata på en strategisk måte. Politiet kan også bli nærsynt og prioritere gode resultater på kort sikt, i stedet for å prioritere langsiktig kriminalitetsforebygging (Lomell, 2011).

Norsk politis styringsparametere er bare kvantitative. Lomell (2011) argumenterer for at å legge vekt bare på det kvantifiserbare i stedet for det kvalitative kan gjøre politiet dysfunksjonelle og gi dem tunnelsyn. Mål- og resultatstyring kan dermed endre prioriteringen slik at det er det målbare som prioriteres høyest. Sætre (2006, s. 227) påpeker at politiets styringsparametre kun måler politiets straffesaksbehandling og «*status på allerede begått kriminalitet*». Dette presser politiets arbeid i en reaktiv retning, og Sætre etterlyser styringsparametre som tar opp i seg det proaktive og kunnskapsstyrte.

Lomell mener at det er komplisert å forstå kriminalitet og politiets påvirkning på kriminalitetstall. Når politiet skal tolke kriminalitetstall, står de i fare for å gjøre feilslutninger. Det kan virke som at det er enkelt å gjøre noe med et kriminalitetsproblem, og opplagt at politiet er løsningen. Samtidig ligger det i Lomells beskrivelse en makt hos politiet til å feiltolke ethvert resultat til det beste for politiet selv. Det positive kan tolkes som politiets resultat, mens det negative kan tolkes med årsaker som ligger utenfor politiets kontroll.

Lomell (2011) viser, med henvisning til Bayley (1994) og Reiner (2000), at et sentralt spørsmål i kriminologien er hvor mye politiet kan gjøre med samfunnets kriminalitet. Newburn and Reiner (2007) hevder at faktorer i den overordnede politiske, kulturelle, sosiale og økonomiske samfunnskonteksten er avgjørende for mengde og type kriminalitet i et samfunn. Med et slikt perspektiv blir det umulig å oppfylle en målsetting om at politiet skal kontrollere samfunnets kriminalitet (Manning, 2005, s. 215).

2.3 Kunnskapsstyringens formål og oppgave

Det overordnede målet for politiet i Norge har ligget til grunn for politiets arbeid siden den siste politirollemeldingen i 2005. Der fremgår det at politiet skal bidra til økt trygghet i samfunnet gjennom å redusere kriminaliteten og øke den subjektive tryggheten (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 56). Dette formålet med politiets virksomhet er også gjentatt i plan- og rammeskrevet fra POD for 2010. Målet skal nås "gjennom kunnskapsbasert virksomhet" og "ved en kombinasjon av forebyggende og repressive tiltak" (Politidirektoratet, 2008a, s. 3). Plan- og rammeskrevet legger som Politirollemeldingen til grunn at politiet ikke skal gjøre dette alene, men i samarbeid med "lokalsamfunnet og relevante samfunnsaktører" (Politidirektoratet, 2008a, s. 3).

Politirollemeldingen (2005, ss. 80-81) legger til grunn at kriminalitetsbekjempelse er forbyggende og skjer gjennom både proaktive og reaktive strategier. I

Politirollemeldingen forekommer også begrepet "overordnet strategisk analyse" for første og eneste gang i et offentlig dokument fra Justisdepartementet, jf. søk på regjeringen.no per 21.08.12. I tillegg til de generelle formålene som er nevnt tidligere blir den "overordnede strategiske analysen" der gitt et klart formål i å gi kunnskap om lokale utfordringer og lokal kriminalitet:

"Politiet har gjennom sin overordnede strategiske analyse gode kunnskaper om lokale utfordringer, kunnskaper om kriminalitetsbildet og om kriminalitetsutviklingen lokalt. Politiet har videre kunnskaper om årsaker til kriminalitet og sentrale virkemidler i bekjempelsen av kriminalitet. Tverretattlig samarbeid er derfor nødvendig, og i denne sammenheng er det viktig at politimesteren har god dialog med blant annet ordfører og rådmann. Et viktig grunnlag for en slik dialog er politidistriktets overordnede strategiske analyse, som kan være et utgangspunkt og diskusjonsgrunnlag for å finne fram til felles prioriteringer og samarbeidsløsninger der det ligger til rette for det. Et samarbeid med utgangspunkt i politidistriktets overordnede strategiske analyse bør både bidra til å gjøre samarbeidet mer forpliktende, strukturert og konkret i den forstand at samarbeidet med den

enkelte kommune har utgangspunkt i en omforent problemforståelse”(vår utheving)(Justis- og politidepartementet, 2005, s. 70)

I plan- og rammeskrevet for 2010 fikk politidistriktene i oppgave å utarbeide lokale kriminalitetsanalyser for 2010. POD sier i skrevet at disse analysene, som vi har undersøkt, skal ha det spesifikke formålet å være et beslutningsgrunnlag for ”*bekjempelse av kriminalitet*” (Politidirektoratet, 2008a, s. 3). Politirrollemeldingen forstår alle kriminalitetsforebyggende, proaktive og reaktive strategier som underlagt bekjempelse av kriminalitet. Begrepsbruken signaliserer imidlertid en kamp mot en allerede eksisterende kriminalitet. Ut fra våre begrepsavklaringer av proaktiv og reaktiv blir begrepet «bekjempelse» derfor for oss et signal om en reaktiv tankegang fordi politiets innsats initieres på bakgrunn av eksisterende kriminalitet.

Den nasjonale strategien for etterretning og analyse (Politidirektoratet, 2007a) og den nye malen for strategisk analyse som kom fra POD (2009d) skal ligge til grunn for utarbeidelsen av analysene. Her kommer formålet med de strategiske analysene klart fram i forordet til daværende politidirektør Ingelin Killengreen:

”...skal gi ledelsen et godt beslutningsgrunnlag for effektive strategier og tiltak, samt best mulig utnyttelse av ressursene. Et viktig mål er å få hele politiorganisasjonen til å arbeide mer proaktivt og mindre hendelsesstyrt, og derigjennom oppnå målet om redusert kriminalitet og større trygghet”(Politidirektoratet, 2007a, s. 4).

Daværende politidirektør beskriver også at en annen del av formålet med kunnskapsbasert virksomhet er å utnytte politiressursene bedre og å gjøre politiet mer effektivt. For å oppnå dette prioriterer politidirektøren proaktivt arbeid og å nå den overordnede målsettingen. Ut fra disse formålsbeskrivelsene mener vi at formålet med de strategiske analysene er todelt. På den ene side skal kunnskapen brukes til strategier og tiltak, på den annen side til å få politietaten til å bli mer effektiv (Politidirektoratet, 2007a).

Når politiet opererer innenfor det statlige økonomiregelverket samtidig som politiets overordnede mål er å redusere kriminalitet og øke trygghet, blir todelingen enda tydeligere. Å utvikle strategier og tiltak til bekjempelse av kriminalitet vil både kunne oppfylle politiets overordnede mål og være i tråd med økonomireglementet, mens effektivitetsformålet hovedsakelig oppfyller kravene til økonomistyring.

Grunnprinsippet i økonomireglementet er imidlertid ikke mer firkantet enn at det krever at statlige virksomheter bruker styringsinformasjon til å oppnå sine mål på en effektiv måte. Derfor kan vi se at de ulike delene av formålsbeskrivelsene henger tett sammen. Å utvikle kunnskap i forebyggingsøyemed med strategier og tiltak som reduserer kriminaliteten og øker tryggheten, kan sees på som en del av det å utvikle kunnskap til en effektiv styring av politietaten.

Ut fra styringsdokumentene som vi har gjennomgått ovenfor finner vi at de overordnede strategiske analysenes oppgave er å danne et kunnskapsgrunnlag for å oppfylle formål på to områder:

- Politietatens overordnede mål om å redusere kriminaliteten og øke tryggheten i det norske samfunn. De strategiske analysene skal gi et grunnlag for å prioritere og utarbeide tiltak for bekjempelse av kriminalitet ved bruk av politiets ulike strategier.
- Økonomiregelverkets krav om forsvarlig beslutningsgrunnlag innenfor mål- og resultatstyring. I dette ligger det at kunnskapen skal brukes til å fastsette mål og resultatkrav, risikovurdere og iverksette tiltak som er nødvendig for å oppnå disse kravene, og sørge for en effektiv ressursbruk i måloppnåelsen.

Tiltak for bekjempelse av kriminalitet vil også kunne være egnede til å gjøre noe med risikofaktorene for ikke å oppnå målene, hvor risikobegrepet i denne sammenheng er knyttet til virksomhetsstyring og å søke etter avvik fra ønsket norm. Formålene er ikke gjensidig utelukkende, men den norske stats styringsform tilsier at hovedmålet om å redusere kriminalitet og øke trygghet er underlagt økonomistyringen gjennom mål- og resultatkrav.

Vi har i dette kapitlet sett på noen av de rammer kunnskapsstyring skal operere under. Vi har belyst kunnskapsforståelse fra ulike sider, og beskrevet det overordnede styringsregimet og implikasjoner for politiet.

I det neste kapitlet vil vi gå nærmere inn på de strategiske analysene i praksis ved å avklare begreper og finne fram til kvalitetsmessige grunnkrav for produksjon av strategiske analyser.

3. STRATEGISKE ANALYSER

I dette kapittelet vil vi nærmere belyse hva en strategisk analyse er, både i seg selv og i en politikontekst. Vi vil se på begrepsforståelse og herunder drøfte den strategiske analysens oppgave. Ved hjelp av forskningslitteratur om metode generelt og strategiske analyser spesielt, drøfter vi også det vi mener er nødvendige, grunnleggende kriterier for å produsere en strategisk analyse. Disse utgjør til sammen det vi kaller en grunnstandard som vi deretter vi bruker til å vurdere to veiledere i strategisk analyse fra POD.

3.1 Grunnleggende forståelse av strategiske analyser

Ut fra Politirollemeldingen er strategiske analyser helt sentrale og nødvendige for et kunnskapsstyrt norsk politi. Sosiologen og politianalytikeren Marianne Sætre støtter også dette og sier at *"Intensiv informasjonsinnhenting og bearbeiding i form av strategiske analyser er en kjerneaktivitet for et proaktivt, fungerende politi"* (Sætre, 2007, s. 118). Strategiske analyser skal i denne forståelsen danne grunnlaget for en fremtidsrettet kunnskapsstyring av politiet (Sætre, 2007, s. 12).

3.2 Begrepsavklaring

Deler vi opp begrepet strategisk analyse, innebærer ordet strategi *"bestemmelse av foretakets langsiktige mål, og de tiltakene og den ressursfordelingen som er nødvendig for å nå disse målene"* (SSØ, 2007, s. 14). Slike strategiske valg styrer virksomhetens mål og, teoretisk sett, individers handlinger i virksomheten.

I Fremmedordboken (Berulfsen & Gundersen, 2003) står det at ordet "analyse" kommer fra gresk og betyr å dele eller spalte opp. Marianne Sætre beskriver analyse som kjernen i en vitenskapsbasert kunnskapsproduksjon, en produksjon som kan bestå av forskjellige elementer. Det handler om *"å spalte opp, dekomponere, isolere, undersøke og drøfte"* samt *"å slå sammen igjen, forbinde og skape helheter"* (Sætre, 2007, s. 14). Sætre henviser også til PODs veileder om strategisk analyse fra 2004, hvor Bauck skriver at *"analyse betyr å skape mening ut fra data ved å bearbeide, fortolke, reorganisere og søke en struktur fra innhentet materiale"* (Bauck, 2004, s. 9).

I samfunnsvitenskapelige metodebøker kommer det også klart fram at analyse både er å dekomponere og å sette sammen datamateriale. Det gjøres ofte et skille mellom datainnsamling før analyse og tolkning etter analyse. Men overgangene mellom disse er glidende, spesielt når det gjelder analyser av kvalitativt datamateriale (Grønmo, 2004; Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010; Thagaard, 2009). Sammenlignet med redegjørelsen i pkt. 2.1.3 ser vi at en slik kunnskapsproduksjon gjennom analyse vil ivareta de ledd som Gottschalk og Ratcliffe hevder at man må gjennom for at kunnskap skal bli noe mer enn informasjon.

Begrepet analyse brukes i praksis i flere sammenhenger, og vi har sett det brukt om både en *undersøkelse*, en *arbeidsoppgave* og et *produkt*. Forståelsen av begrepet blir i stor grad knyttet til sluttproduktet, men vi finner også ofte som betegnelsen på hele undersøkelsesprosessen. På samme måte kan samlebetegnelsen strategisk analyse forstås som sluttproduktet eller hele prosessen. Analyser i norsk politi deles i to typer; Operative analyser som en etterforskningsmetode i straffesaker og strategiske analyser som skal søke å finne trender og mønstre i kriminaliteten (Sætre, 2007, ss. 16-17).

Marianne Sætre argumenterer for at en strategisk analyse innebærer en vitenskapelig prosess med tilhørende metode og kvalitetskrav (Sætre, 2007, s. 12). I likhet med (McDowell, 2009) deler hun den strategiske analyseprosessen inn i stadier helt fra oppdraget gis til en rapport er formidlet (s. 125).

For å klargjøre bruken av analyse og strategisk analyse i denne oppgaven velger vi å bruke begrepet analyse om den delen av arbeidsoppgaven som går ut på å skape forståelse av datamateriale/informasjon gjennom å dele det opp og sette det sammen til nye forståelser. Strategisk analyse anser vi som hele prosessen med å undersøke et fenomen, fra man begynner å vurdere hva man skal gjøre til sluttproduktet er skrevet og formidlet. Analyse er altså for oss et stadium i strategisk analyse.

Vi forstår det slik at når strategiske analyser i litteratur omtales i flertallsform, er det som oftest sluttproduktet av prosessen strategisk analyse som omtales. Noe litteratur vi bruker viser imidlertid kun til analyser, fordi forskeren har undersøkt analysebruk i politiet generelt. I denne oppgaven bruker vi ordet "analyser" om analyser generelt og uttrykket "strategiske analyser" når vi omtaler strategiske analyser spesielt.

3.3 Strategiske analysers oppgave

Strategiske analyser søker å finne fram til varige trender og mønstre i kriminaliteten eller generelle mekanismer i kriminalitetsutviklingen. Samtidig evalueres politiets respons og prosedyrer i møte med problemene (Sætre, 2007, ss. 16-17). Den strategiske analysen skal gi innsikt i kriminalitetsbildet slik det foreligger i nåtid, og med dokumentert grunnlag angi trender og belyse utviklingstrekk. Ideelt sett skal de strategiske analysene medføre at politiet i større grad kan benytte forebyggende og proaktive metoder framfor reaktive reaksjoner (Sætre, 2007, s. 17).

Strategiske analyser skal frambringe kunnskap som er ment for ledere (McDowell, 2009). De må derfor være dokumenterte, relevante, klargjørende og gi grunnlag for konkrete handlinger. Dersom ledelse er bruksområdet, bør kunnskapsutviklingen i en strategisk analyse ha som formål å gi et godt grunnlag for å ta beslutninger. Det nevnte ønsket om at politiet skal styres etter en ny metodebasert kunnskap, innebærer i så fall at vitenskapelige kvalitets- og metodekrav, blir viktige. I en vitenskapelig logikk er gyldighet på kunnskapsinnholdet og kvaliteten i kunnskapsproduksjonen av avgjørende betydning for relevans og bruksnytte.

Vi støtter oss på Marianne Sætres syn om at strategiske analyser er «*anvendt forskning i politisammenheng, og bør derfor vurderes og ledes etter forskningens kvalitetskriterier*» (Sætre, 2007, s. 17), se også (McDowell, 2009, s. 5; Sætre, 2006, s. 210). Kunnskapsbasert politiarbeid kan sies å inngå i en reformering av vestlig politi de senere år, hvor forebygging og preventive metoder vektlegges (Sætre, 2006, s. 210). Strategiske analysers rolle, styrke og mål i denne sammenheng er å generere optimalt objektiv kunnskap som muliggjør at politiet kan iverksette proaktive tiltak og hindre kriminalitet ved å være i forkant. I følge Sætre innebærer dette at de strategiske analysene på praksisnivå følger samfunnsvitenskapelige kvalitetskriterier hvor data hentes fra alle relevante kilder og hvor man kombinerer kvalitative og kvantitative data og metoder (Sætre, 2007, s. 12)

For at de strategiske analysene skal ha troverdighet i en lokal kontekst, og at kunnskapen brukes som grunnlag for beslutninger om relevante tiltak, må man også her påse at kildegrunnlaget er relevant og bredest mulig. Da er lokal

erfaringskunnskap fortsatt viktig. Uten lokal erfaring kan den strategiske analysen i vesentlig grad miste mye av sin innsiktsdimensjon.

3.4 Grunnstandard for strategiske analyse

I dette kapitlet vil vi vise nødvendige, grunnleggende kriterier for å produsere en strategisk analyse. Vi kunne brukt begrepet gullstandard og søkt å finne hva som er best mulig, men siden et underliggende mål med denne oppgaven er å belyse hva en strategisk analyse faktisk er, får de i de grunnleggende elementene vår oppmerksomhet. Vi har derfor valgt å benytte begrepet grunnstandard.

3.4.1 GENERELT OM KVALITETSKRAV

Det er et overordnet metodekrav til vitenskapsbaserte undersøkelser, og derav strategiske analyser, at de skal være stringente. Det vil si at det skal være sammenheng mellom de forskjellige leddene i en undersøkelse eller analyse (Sætre, 2007, s. 33). Det må være en stringens fra det man mener å undersøke via data og analyse til de konklusjoner man kommer til. I strategiske analyser vil konklusjonene dreie seg om de oppgavene som skal utføres. Vi konkluderer derfor med at det må være sammenheng fra oppdrag og analyseprosess helt fram til tiltak og prioriteringer.

Et annet overordnet krav som Sætre (2007) stiller, er relevans. En undersøkelse er meningsløs dersom den ikke tilfører relevant kunnskap. Bauck (2004) bruker tittelen "*Kunnskap for å lede*" på PODs veileder fra 2004. Strategiske analyser som ikke gir kunnskap å lede etter, oppfyller ikke sine formål og oppgaver, og er derfor ikke relevante.

Andre krav er at undersøkelsene skal være reliable og valide, altså pålitelige og at de måler det de skal måle. Sætre (2007, s. 33) setter opp ulike krav for kvantitative og kvalitative undersøkelser på dette punktet. Grunnkravet for at kvalitative undersøkelser skal kunne kalles reliable er at fremgangsmåte og vurderinger er tydelig beskrevet. For kvantitative undersøkelser er det også krav om at undersøkelsen gir samme svar med det samme måleinstrument over tid.

Validitet handler enkelt forklart om at politidistriktene gjennom de strategiske analysene undersøker det de mener å undersøke. Sætre (2007) poengterer blant

annet om undersøkelsen gir den informasjon man ønsker, og om begreper er definert og operasjonalisert slik at man måler det man mener å måle.

Strategiske analyser kan benytte seg av både kvantitative og kvalitative data. For vårt formål vurderer vi om de strategiske analysene er pålitelige gjennom at vi vet hvordan de er gjennomført. De kvantitative dataene i analysedokumentene kan vi ikke reprodusere uten dataverktøyet, og vi kan derfor ikke kontrollere stabiliteten i målingene.

De forskjellige kvalitetskravene kan påvirke hverandre. Dersom undersøkelsen ikke gir svar på det man mener å undersøke, er den verken valid eller relevant. Mangler undersøkelsen validitet på et sted under veis, mister den også stringensen (sammenhengen) gjennom hele undersøkelsen. Dette fordi en forutsetning som skal være sann ikke er det, med følger for resten av resonneringen og påfølgende konklusjoner.

3.4.2 TILTAK OG KVALITETSKRAV

Ut fra definisjonen av kunnskapsstyrt politiarbeid (Justis- og politidepartementet, 2005) er evne til å iverksette relevante tiltak et krav. Følgelig må de strategiske analysene derfor være egnet til å frembringe en kunnskap som kan brukes til konkrete prioriteringer, strategier og tiltak som oppfyller formålene.

For å være stringente må også tiltakene eller kunnskapen om disse, henge sammen med alle elementene i undersøkelsen. Tiltakene må oppfylle deler av eller hele formålet, og de må være basert på de funn som er framkommet gjennom datainnsamling og analyse. Tiltakene må handle om de samme temaene, og kan ikke iverksettes på et annet nivå enn det undersøkelsen har handlet om uten at det redegjøres for hvilken sammenheng som gjør dette riktig.

Når Ratcliffe (2008) ønsker at analytikere må komme med anbefalinger til ledere (pkt 2.1.3), krever det at analytikeren har stor innsikt i hva anbefalte tiltak innebærer i seg selv og i den kontekst tiltaket skal settes inn i. Tiltaksanbefalinger vil innebære en antakelse av at bestemte mekanismer aktiveres. Tore Bjørge siterer Jon Elster (1998) og sier at: *"En mekanisme er en forklaringsmodell for hvilke årsakssammenhenger vi anser som virksomme"* (Bjørge & Myhrer, 2011, s. 14).

I sin bok om kriminalitetsforebygging beskriver Ola Erstad (1997) forskjellige perspektiver på evaluering av tiltak. Man kan fokusere på prosessen og/eller effekten av tiltakene. Et vitenskapelig perspektiv som Erstad kaller "scientific realism" dreier seg om hvilke mekanismer som er i funksjon og i hvilke kontekster tiltaket fungerer. Med mekanismer menes en forståelse av hvilke faktorer som gir den ønskede effekt. Erstad gjør ikke rede hva han legger i kontekstforståelse, men kontekst forstår vi her som de spesifikke sosiale, økonomiske, politiske, historiske, psykologiske, geografiske og kulturelle sammenhenger tiltakene opptrer i.

Erstad plasserer Nick Tilley som en forkjemper for dette perspektivet. I følge Tilley (2009) forutsetter tiltak en eksplisitt forståelse av hvordan tiltaket virker. Man må vite hvilke mekanismer tiltaket aktiverer, som derved skal gi ønsket effekt. I tillegg må man vite hvilke midler og kontekster som skal utløse de ønskede mekanismene. Uten en grundig analyse av alle relevante faktorer og tiltaksforslag uten nødvendig kontekst- og/eller mekanismeforståelse, kan resultere i ingen eller i verste fall uønskede effekter, som kan forverre en situasjon man ønsket tiltaket skulle bedre (Bjørgero & Myhrer, 2011, ss. 14-17).

Både Tilley og Bjørgero fremhever at de fleste tiltak vil kunne iverksette andre mekanismer enn de som skal gi den ønskede effekten. Noen av disse mekanismene kan ha en ikke-intendert, negativ effekt på det man ønsker å oppnå. Mekanismer (positive og negative) aktiveres i samspill med forskjellige kontekster. Tilley (2009) er derfor av den oppfatning at man må kjenne kontekstene tiltaket iverksettes i for å identifisere hvilke av dem som medvirker eller motvirker tiltakets ønskede effekt. Effekt er forenklet sagt summen av tiltak og kontekst. Det kan derfor være vanskelig å forutse virkning av et og samme tiltak i to ulike kontekster. PODs forståelse av kunnskapsbasert politiarbeid forutsetter også kunnskap om mekanismer (Politidirektoratet, 2008b, s. 7).

Viktigheten av kontekstforståelse støttes også av kriminologen Gordon Hughes (2007) som i sin redegjørelse for implementering av kriminalitetsforebyggende tiltak i Storbritannia legger stor vekt på den geohistoriske (variasjon over tid og sted) konteksten kriminalitetsforebyggende tiltak skal iverksettes i. Kontekstforståelsen vil gi kunnskap om eventuelle lokale variabler som motvirker at målene oppnås med et

gitt tiltak. Gottschalk (2004) og (Ratcliffe, 2009) vektlegger på sin side også kontekstforståelse som en nødvendig del for at informasjon skal kunne bli til kunnskap. Deres perspektiv er imidlertid på individnivå og at kunnskap konstrueres ut fra enkeltindividens unike forforståelse, noe som gjør at ulike individer i en og samme overordnet kontekst kan oppfatte samme informasjon på ulike måter.

Lie (2011, s. 22) presiserer at all forebygging må diskuteres både ut fra hensikten med og konsekvensene av forebygging. I vår begrepsbruk må man diskutere både tiltakenes formål og alle mekanismenes positive og negative effekter. Riksadvokaten er den øverste ansvarlige for de reaktive tiltakene i strafferetten i norsk politi. I Lie (2011) uttaler Riksadvokaten at det også for riksadvokatembetet er viktig med forebyggende tiltak. Til Lie hevder han at man ikke må se på proaktive og reaktive tiltak som konkurrerende, men som parallelle linjer med hver sine funksjoner. Det finnes ingen fasit på hvilken type tiltak som vil være viktigst – det vil avhenge av oppdraget og den kunnskapen som er etablert. Den samme holdningen signaliserte riksadvokaten også i Politirøllemeldingen (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 64).

I sin forståelse av strategiske analyser benytter POD (Bauck, 2004) en bok om praktisk strategisk analyse for bedrifter fra Reve and Stokke (1996) som kilde. Reve og Stokke deler både analysen og strategiene som kommer ut av den, i to deler: den interne og den eksterne. Politiets analyser kan medføre tiltak for politiet internt, for eksterne samarbeidspartnere eller en kombinasjon hvor politi og eksterne aktører samordner tiltak (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 70). Samtidig ser vi av plan- og rammeskrevet fra POD for 2010 at tiltakene skal være en kombinasjon av forebyggende og repressive tiltak (Politidirektoratet, 2008a, s. 3). I vår begrepsbruk forstår vi at man skal kombinere proaktive og reaktive tiltak.

Som vi ser skal tiltakene som politiet skal iverksette ikke bare være politiets alene. Både Politirøllemeldingen fra 2005 og plan- og rammeskrevet for 2010 legger vekt på at politiet skal samarbeid med andre, inkludert lokalsamfunn og sivile samfunnsaktører. Dette innebærer at de overordnede strategiske analysene i norsk politi bør søke å frambringe en kunnskap som kan gi beslutningsgrunnlag og

innbære tiltak på forskjellige arenaer. Et og samme tiltak kan iverksette ulike mekanismer i to forskjellige sammenhenger.

Samtidig kan tiltak rettes mot forskjellige sider av kriminaliteten.

Kriminalitetstriangelet viser til at det er forskjellige sider tilknyttet kriminaliteten som kan belyses for å iverksette gode tiltak, herunder handlingens sted, offer og gjerningsperson (Clark & Eck, 2003).

Tiltakenes kontekst og mekanismer, variasjonen mellom interne/eksterne og proaktive/reaktive tiltak, og de forskjellige sider av kriminaliteten er viktig: Derfor må innholdet i den strategiske analysen for øvrig gjøre det mulig å velge de rette tiltakene på rett sted til rett tid.

Tiltak som foreslås i et politidistrikts analyse kan fungere, selv om de ikke på noe vis følger av data, vurderinger eller konklusjoner i undersøkelsen. Det kan være variabler, mekanismer og sammenhenger som analysen ikke tok opp i seg som forklarer effekten. Uten dokumentasjon som viser analyseprosessen, kan ikke politidistriktene vise hvordan de kom fram til et bestemt tiltak, hvordan dette var ment å virke eller være i stand til å måle effekt av tiltak mot forventninger.

3.4.3 OPPDRAG OG FORMÅL

Mens forskere generelt ikke er nødt til å forholde seg til noen konkret målgruppe for å gjennomføre en undersøkelse, har analytikere i politiet alltid har en målgruppe.

Målgruppen skal ta avgjørelser på bakgrunn av kunnskapen. Lederne og analytikerne vil alltid være styrt av formålene og oppgavene, og det kan være mange valg innenfor disse rammene.

Både Sætre (2007) og McDowell (2009) peker på at lederrollen er viktig, særlig i de første stadiene av analyseprosessen. I politiet er det lederne som bestemmer hva kunnskapen skal brukes til. Da vil de også avgjøre hva man skal bruke analyseressursene til, slik at politiledelsen får relevant kunnskap ut av ressursene. Jonathan Nicoll (2009) kaller dette stadiet i en undersøkelse for "task definition", og viser til at oppgaven må defineres for at analytikerne skal kunne svare på det som politilederne vil ha svar på. Han beskriver dette som en dialog mellom analytikere og ledelse. Don McDowell (2009) vier flere kapitler i sin bok til den innledende

prosessen med å finne ut hva oppdraget går ut på, før analytikere starter på den strategiske analysen.

Gundhus og Sætre peker også på hvor viktig denne startfasen i en analyse eller undersøkelse er:

"Politiledere skal i utgangspunktet framlegge sitt kunnskapsbehov for analytikerne. Sammen skal kunnskapsbehovet operasjonaliseres slik at man får en klar felles forståelse for problemstilling og plan for hvilke data som skal innhentes..." (Gundhus, 2006)

"Analysene skal gjerne fortelle noe nytt og skape innsikt ut over det eksisterende. Prosjektdirektivet og mandatet skal sikre at analytikerne gis adgang til dette..." (Sætre, 2006, ss. 219-220)

Marianne Sætre (2007) har delt startfasen inn i tre deler og viser til hvor viktig det er med dialog. Først blir analytikerne gitt et oppdrag. Deretter må de tydelig definere oppdraget og lage et oppdrags- eller prosjektdirektiv som er en beskrivelse av formål og rammer for det som skal analyseres. Rammene må igjen forankres hos ledelsen. McDowell (2009) beskriver kunnskapsproduksjonen som et hjul med flere påfølgende momenter eller prosesser. De to første momentene i dette hjulet er å definere ledelsens kunnskapsbehov og å utarbeide et prosjektdirektiv eller mandat på bakgrunn av dette.

Oppdelingen til Sætre og McDowell viser at ledere og analytikere har ulike roller i prosessen. Ledere må vite hva de trenger kunnskap om, og analytikerne må bruke sin fagkunnskap til å innhente den ønskede kunnskapen.

3.4.4 FORBEREDELSE

a) **Forkunnskap og teoribruk i en strategisk analyse**

Før en datainnsamling må man ha en forståelse av det emne man skal undersøke, for å vite hva man skal samle inn data om. McDowell (2009) beskriver forberedelsene til analytikerens som utvikling av en konseptuell modell, eller helhetsbilde av emnet som skal undersøkes. Han definerer denne modellen som *"det mentale bilde man utvikler om et fenomen som forklarer hva det er, hvordan det virker, hvem som er involvert i det og hvorfor det eksisterer."* (McDowell, 2009, s. 108). At analytikerne har en forkunnskap skal sikre at en undersøkelse eller en strategisk analyse framstår som relevant gjennom at utvalget av kilder og data som skal danne grunnlaget for svarene er relevant.

En mulig del av forberedelsene i forskningsprosesser er å gjøre rede for de teoretiske perspektivene forskeren skal bruke som utgangspunkt i undersøkelsen. Dette handler om hvilken synsvinkel man velger å undersøke fra og gir en begrensning på en undersøkelse som den må forstås innenfor (Johannessen et al., 2010, ss. 47-48).

Som i vitenskapen vil det i en strategisk analyse også være en sammenheng mellom teori og empiri. I følge Grønmo (2004, s. 425) er teori:

"et sett eller system av begreper og relasjoner som står i gjensidig forhold til hverandre, og som sammenfatter og ordner forutsetninger, antagelser og kunnskap om samfunnet."

Empiri definerer Grønmo som "erfaringsbasert informasjon om faktiske forhold i samfunnet" (Grønmo, 2004, s. 415).

Både Sætre (2007, s. 27) og Aakvaag (2008, ss. 14-15) skriver at empiri uten teori gir ingen forståelse og teori uten empiri blir virkelighetsfjernt. I metodelæren skiller man på to hovedtilnærminger i sammenhengen mellom teori og empiri.

Deduktiv tilnærming handler om å teste teorier (hypoteser) mot virkeligheten (empiri), det vil si å starte med en teoretisk forståelse som man tester empirisk (Sætre, 2007, s. 27). En induktiv tilnærming tar utgangspunkt i empiri og forsøker å bygge opp en teoretisk forståelse av denne gjennom empiriske analyser (Grønmo, 2004, ss. 38, 417). McDowell (2009) argumenterer for bruken av en hypotesedrevet (deduktiv) datainnsamling på bakgrunn av den konseptuelle forståelsen. Gjennom å framsette hypoteser før datainnsamling mener han at man skal kunne spisse datainnsamlingen til det som taler for eller mot hypotesene. Dermed blir undersøkelsen mer effektiv enn i en åpen og induktiv tilnærming.

Vi ser at både induktive og deduktive tilnæringsmåter kan være mulige å bruke i en strategisk analyse. Dersom man ønsker innsikt i hvorfor politidistriktet har hatt en sterk økning i antall innbrudd, uten at man har en klar formening om hva som skjer, er innsikt et naturlig formål. Dermed kan et induktivt opplegg være hensiktsmessig. Dersom man er temmelig sikker på hvilke mekanismer som skaper en stadig økende utelivsvold, men likevel ønsker å teste denne hypotesen, kan en deduktiv tilnærming være et naturlig valg.

Teoretiske utgangspunkter i samfunnsvitenskapen er ytre rammer som undersøkelsen kan forstås innenfor. I strategiske analyser i politiet danner imidlertid formålene og oppgavene allerede rammen for en slik undersøkelse. Vi ser derfor at en bestemt teoretisk forståelse som utgangspunkt for en strategisk analyse kan utgjøre en ytterligere begrensning. En eventuell slik forståelse og begrensning i en strategisk analyse antar vi derfor at analytikerne må avklare med ledelsen som har ansvaret for oppdraget.

Undersøkelser starter som oftest med forkunnskap om det emnet man skal undersøke. Skal en analytiker i politiet undersøke en innbruddsbølge, vet vedkommende antakelig allerede en del om innbrudd og fremgangsmåter i slike saker. En slik forforståelse kan være kun egen erfaring, men den kan også bygge på en eller flere teoretiske retninger. For eksempel kan det bygge på at vold blant annet kan forklares ut fra konflikter eller maktforhold. Dersom analytikerens kompetanse om samfunnsvitenskapelig metode, ulike kriminologiske teorier og tilnærminger, kan undersøkelsene bli mer treffsikre. Tilfanget på data blir både bredere og mer relevant, og mulighetene for å se flere alternative mønstre blir større. Dersom en analytiker ikke har denne kompetansen, men kun lar seg informere av sin erfaring, er det fare for at undersøkelsen bare vil reprodusere det vedkommende allerede vet.

I en strategisk analyse må man før eller siden få en teoretisk forståelse av det man analyserer (McDowell 2009). Dersom man får den teoretiske forståelsen først etter en svært omfattende datainnsamling i en induktiv prosess, må man også stille hypoteser som man vurderer i lys av de dataene man har samlet inn. Hvis man da mangler data til å vurdere de sentrale hypotesene, er arbeidet mer eller mindre bortkastet. McDowell viser til at man i en slik svært hypotesedrevet strategisk analyse, ofte vil veksle fram og tilbake mellom hypotesedanning og datainnsamling før man kan konkludere.

b) Riktig begrepsforståelse for å forstå hvilke data som er relevant for oppdraget

En annen sentral del av det å lage en klar problemstilling i forskningsprosesser, er å gjøre rede for begreper som skal brukes i undersøkelsen (Grønmo, 2004; Johannessen et al., 2010). Dette er ikke mindre viktig i en strategisk analyse som

skal beskrive og vurdere kriminalitet, og vi kan se på det som en nødvendig del av forberedelsen. Først når man kjenner begrepets innhold og grenser(ekstensjon), vet man hva man kan skaffe data om. Hvilke data samsvarer med de begrepene man vil undersøke? Forskjellige begrepsforståelser vil kunne gi behov for å samle inn forskjellige typer data i en undersøkelse. Uten klargjorte og ensartede begrepsforståelser vil man risikere å samle inn data som ikke svarer på det man mener å undersøke.

McDowell (2009) viser til at man i forberedelsene kan utarbeide sjekklister for å finne ut hvilke typer informasjon som er av interesse. I et eksempel nevner han bl.a. sosiologiske, økonomiske og kulturelle forhold. Gjennom slike forberedelser kan begrep klargjøres og McDowell mener at slike sjekklister kan utarbeides for alle emner.

Gunnar Aakvaag (2008) anser begrep som det teorinivå som er nærmest data i et kontinuum fra ren empiri til ren teori. Med utgangspunkt i teoridefinisjonen til Johannessen et al. (2010, s. 479), forstår vi et begrep som en forenklet generaliserende beskrivelse som sier noe om regelmessigheter og sammenhenger om det emnet begrepet gjelder. En begrepsforståelse sier noe om hva begrepet omfatter, og trekker klare grenser mot hva det ikke omfatter.

Bevissthet rundt analyseenhet er et annet viktig steg i forberedelsene. Grønmo (2004, s. 79) beskriver at i en undersøkelse er analyseenheten den "*sosiale enheten.....som studien tar utgangspunkt i*". Han viser til fire typer analyseenheter som kan brukes i samfunnsvitenskapelige undersøkelser; *hendelse, handling, aktør og mening*. Et begrep kan omfatte forskjellige typer analyseenheter, koblinger mellom analyseenhetene og informasjon om analyseenheter eller koblingene. For å analysere kriminaliteten kan man derfor samle inn data om den kriminelle handlingen, aktørene som er knyttet til handlingen, hvilke meninger disse aktørene har, osv.

Hvilke analyseenheter man samler inn data om kan også ha betydning for hvilke tiltak man kan lede ut av undersøkelsen. Kriminalitetstriangelet viser som nevnt i pkt. 3.4.2 til at det er forskjellige sider tilknyttet kriminaliteten som kan belyses for å iverksette

gode tiltak, herunder handlingens sted, og aktørene offer og gjerningsperson (Clark & Eck, 2003). Disse sidene ved kriminaliteten kan vi forstå som analyseenheter.

Å forstå et emnes analyseenheter og deres relasjoner vil et stykke på vei kunne oppfylle McDowells konseptuelle modell. Begrepsforståelser som omfatter hvilke analyseenheter og relasjoner mellom disse som svarer til begrepet, vil kunne utdype den konseptuelle modellen. Dette vil dermed gi et godt grunnlag for å avgjøre hvilke data som svarer på problemstillingen eller oppgave og formålene til analysen.

3.4.5 UTVALG AV KILDER OG DATA

Utvalget av kilder og data man skal ha i en undersøkelse bestemmes alltid av problemstillingen (Grønmo, 2004, kap. 5-6). For at datagrunnlaget skal svare til den strategiske analysens oppgave og formål bør utvalget derfor bidra til å gi svar på det man ønsker å undersøke. Avhengig av forskningsmetoder, kan således utvalget gjøres enten før eller under datainnsamlingen, eller begge deler.

For å vite hvilket utvalg av kilder man trenger, må man vite hvilke data som er relevante og svarer på oppgaven. Følger vi McDowells versjon av en hypotesedrevet undersøkelse, vil nødvendige data basere seg på hva som kan bekrefte eller avkrefte hypotesen. Ut fra en etablert begrepsforståelse vil det være klart hvilke elementer man kan samle inn data om. Samtidig må man ta et valg om hva slags data om disse elementene som svarer på oppdrag og formål. Hvilke data om den kriminelle handling, aktørene, relasjonene mellom disse og aktørenes mening er det som gir svar? Er det kvalitative data, kvantitative data eller kombinasjoner av slike data som gir best mulig svar på oppgaven?

Fordi hovedformålet med kunnskapen fra strategiske analyser er å legge grunnlaget for utvikling av tiltak, er det nødvendig å samle inn data for å avdekke kontekstene som tiltakene skal virke i. Oppgaven til den overordnede analysen kan ut fra Politirollemeldingen (Justis- og politidepartementet, 2005), forstås som å finne gode tiltak på lokalt nivå i samarbeid med lokale samarbeidspartnere. Dermed er dataenes analysenivå også viktig. I følge Grønmo (2004, ss. 81-83) har vi data på henholdsvis mikro-, meso- eller makronivå, her tilsvarende individ/gruppe, lokalmiljø, stat/samfunn. Poenget er at dersom makrodata skal brukes som begrunnelse for

lokale kriminalitetsforebyggende tiltak, må det sannsynliggjøres at konteksten rundt tiltakene i hovedsak vil være lik. Hughes (2007) viser nettopp at en stor del av problemet med implementering av kriminalitetsforebyggende tiltak er at de ikke tar høyde for den geohistoriske kontekst som tiltakene skal fungere i.

For å innfri økonomireglementets krav om tilstrekkelig styringsinformasjon om mål, styringsparametre og risikofaktorer, må dataene også handle om dette, eller det må synliggjøres en sammenheng mellom dataene og formålet.

Kilder må velges ut for at de skal gi de ønskede dataene som passer til oppdrag og formål. Politiet besitter ikke all kunnskap om kriminalitet. Det finnes mange sivile samarbeidspartnere og forskningsinstitusjoner som har kunnskap som politiet kan dra nytte av. Regjeringen la også i Statsbudsjettet for 2008 (Justis- og politidepartementet, 2007) til grunn at kunnskap basert på forskning er viktig for rettsikkerheten. I Politirollemeldingen står det også klart at både interne og eksterne kilder forventes brukt (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 70).

Tatt i betraktning at Politirollemeldingen stiller et krav til lokal retning på de strategiske analysene, vil det lokalt for politidistriktene kunne finnes ulike nyttige eksterne kilder. Samtidig er interne kilder i politiet også svært viktige, enten det er tjenestemenns erfaring eller politiets mange datasystemer. Men man må passe på at man bruker interne og eksterne kilder likt; begge typer kilder må brukes som kilder til data som anvendes i en analyse. Kunnskapen som står analytikeren nær kan bevisst eller ubevisst stå i fare for å bli en "sannhet" som ikke brukes på samme måte som andre data. En konsekvens av dette kan være at slik kunnskap tillegges større verdi og derved dreier analysen i en bestemt, ikke-objektiv retning. Det vil i sin tur kunne skape konsekvenser for gyldighet og relevans i analysens. Eksempelvis hvis analytikeren kun vektlegger (politiets) egen kunnskap om familievold og nedprioriterer data fra eksterne kilder om emnet. Konklusjonen i en slik analyse vil bli usikker.

På den annen side kan politiets egne data også ha stor verdi for å forstå lokal kriminalitet. Betsy Stanko, engelsk professor i kriminologi gjennom 25 år, var i utgangspunktet svært skeptisk til politiets data som en "sannhet", blant annet på grunn av mørketallene og sakene som politiet ikke vet noe om. Etter å ha arbeidet for

Metropolitan Police i London, advarer hun imidlertid mot å undervurdere politiets kvalitative data (Stanko, 2008). Dette fordi innholdet i informasjonen fra de som for eksempel anmelder vold, ikke nødvendigvis skiller seg fra de som ikke anmelder. Data fra straffesaker vil derfor etter Stankos oppfatning kunne utgjøre særdeles relevante data i undersøkelser av kriminalitet.

Etterretningsinformasjon er en annen sentral intern kilde til data. All informasjon som skrives inn i politiets etterretningssystemer skal gis en vurderingskode ut fra et fast system. Etterretningsinformasjon skal vurderes både ut fra kildenes etterrettelighet og ut fra hvordan kilden har fått kunnskap om denne informasjonen (Sætre, 2007, s. 36). Kildene skal vurderes ut fra om de er sikre, om de tidligere har levert sannferdig informasjon, eller om de ikke er brukt som kilder før. På den annen side skal informasjonen vurderes ut fra om kilden har observert dette selv, hørt det fra andre, om informasjonen støttes av andre opplysninger eller om dette er ukjent.

Dette gjør at politiet i strategiske analyser kan ha et grunnlag for å vurdere hvor sikre etterretningsdataene er. Bruk av data med etterretning som kilde bør derfor klargjøre hvorvidt man kun bruker de sikreste dataene eller om man bruker alle typer etterretningsdata.

3.4.6 UTVIKLING AV FORSTÅELSE FRA DATA

Analysefasen handler om oppdeling og sammenstilling av de innsamlede dataene. I samfunnsvitenskap skiller man klart mellom ulike metoder for behandlingen av data. Valg av metode avhenger av om dataene som er samlet inn er kvalitative eller kvantitative (Grønmo, 2004; Johannessen et al., 2010). Der analyser av kvantitative data dreier seg om å telle, måle og veie, handler analyse av kvalitative data om å gå i dybden, se bak tallene og søke innsikt. Sagt på en annen måte, kvantitative analysemetoder dreier seg om å bearbeide tallmateriale, mens kvalitative metoder innebærer "å avdekke typiske mønstre" (Befring, 2007, s. 183) i det kvalitative datamaterialet. Grønmo (2004, s. 267) påpeker at man i kvantitative analyser vanligvis ønsker å skaffe oversikt over forhold eller teste hypoteser om sammenhenger.

Grønmo (2004) beskriver at den enkleste formen for kvantitativ analyse er å beskrive frekvensfordeling for en enhet i det man undersøker. Slike enheter heter variabler og en analyse med en variabel har også navnet univariat analyse. En slik analyse vil gi en oversikt over de forholdene man undersøker. Skal man derimot se sammenheng mellom to eller flere variabler foretar man det som heter en bivariat(to) eller multivariat(flere) analyse (Grønmo, 2004, kap. 14-15). Sætre (2007, s. 81) forklarer at univariate analyser kan svare på spørsmålene "om "hva slags" og "hvor ofte", men ikke spørsmålene om "hvordan" og "hvorfor".

For bearbeidelse av kvantitative data er deskriptiv statistikk det grunnleggende verktøy man støter på i metodelitteratur. Befring (2007) forklarer at deskriptiv statistikk innbefatter "*prinsipp og metoder for å bearbeide, presentere og tolke kvantitative data*" (2007, s. 137). Deskriptiv statistikk består av ulike metoder som hver gir forskjellige data å lese ut av et sluttprodukt, som for eksempel analysedokumentene. Deskriptiv statistikk handler i følge Befring først og fremst om "*tabulering, grafisk framstilling, gjennomsnitt, variasjon og korrelasjon*". De førstnevnte omhandler univariate analyser, mens korrelasjon omhandler hvordan to eller flere variabler påvirker hverandre.

Metodelitteraturen presenterer ingen tydelig metode som "første trinn" i en kvalitativ analyse, slik som frekvensfordeling og deskriptiv statistikk er for kvantitativ analyse. Uansett hvilken kvalitativ analysemetode man bruker, handler det likevel alltid om sortering av kvalitative data. Analysemetoden man velger vil ha sammenheng med resten av undersøkelsen. Er analysen teoristyrkt, vil det være behov for å sortere etter kategorier som samsvarer med den teoretiske bakgrunnen. Dersom man har en ren empiristyrkt analyse, vil sorteringen utvikle seg fra det man oppdager i empirien (Johannessen et al., 2010, ss. 50-51).

Thagaard (2009) beskriver temasentrerte analytiske tilnærminger i sin innføringsbok om kvalitativ metode. Hun skriver at "*analyser av materialet som er basert på temasentrerte tilnærminger, innebærer at vi sammenligner informasjon om hvert tema fra alle informantene*" (2009, s. 171). I en mulig kvalitativ, temasentrert strategisk analyse skulle man anta at politidistriktene sammenligner data eller informasjon fra forskjellige kilder om samme type kriminalitet.

En analyse skal gi en forståelse av de dataene man har samlet inn. Med forståelse legger vi til grunn at analysen som er gjort av dataene må kunne beskrive noe mer ut fra dataene og eventuelt forklare sammenhenger for å oppnå dette "mere" som vi forstår kunnskap som. En slik forståelse av sammenhenger kan være en teoretisk forståelse av de fenomen man har undersøkt. Enten som en fortolkning av data i undersøkelsen eller gjennom bruk av eksisterende teorier om det datamaterialet som er innsamlet. McDowell (2009) tilnærming er at man må fortolke data gjennom å stille hypoteser. Hvis undersøkelsen ikke er hypotesedrevet, så må hypotesene likevel stilles til det datamaterialet man har analysert. Dette gjøres for å avkrefte eller styrke hypoteser om sammenhenger.

Testing av hypoteser vil si å kontrollere ut fra dataene hva som taler for eller imot hypotesene. På et mer generelt grunnlag vil det være mulig å presentere en forståelse i analysedokumentene og forklare hva som taler for eller imot forståelsen. Da vil formen på teksten framstå som en drøfting av de dataene som er aktuelle for denne forståelsen. Uavhengig av hvordan forståelsen etableres, er det til sist aller viktigst at forståelsen egner seg til å oppfylle de strategiske analysenes oppgaver for oppnå kunnskapsformålene som gjennomgått tidligere i denne oppgaven.

Vi antar at en teoretisk forståelse i strategiske analyser sjelden vil dreie seg om en punktvis stadfesting av sammenhenger. Mer relevant vil det nok være å drøfte en teoretisk forståelse av sammenhengene og argumentere for disse. Med henvisning til Engelstad et al (1996) viser Grønmo (2004, s. 28) til tre prinsipper for argumentasjon; presisjon, gyldighet og fullstendighet. Ut fra presise begreper og holdbare logiske premisser om disse, kan man tilstrebe en gyldig argumentasjon. Samtidig må man ta i bruk alle relevante argumenter for å få en god nok og fullstendig argumentasjon. Fullstendighetsprinsippet peker da bakover til om man har undersøkt det som er relevant og om man har hentet inn data fra relevante kilder.

3.4.7 FASER I EN KUNNSKAPSPRODUKSJON

Både McDowell (2009) og Sætre (2007) beskriver i sine bøker metoden for strategisk analyse i faser. Som nevnt i innledningen legger vi til grunn at kvaliteten på et sluttprodukt utgjøres av kvaliteten på prosessen som fører fram til sluttproduktet. Vi har i vår gjennomgang av strategisk analyse identifisert syv faser i

kunnskapsproduksjonen som vi mener må undersøkes for å kunne si noe om de strategiske analysene egner seg for problemstillingens to formål. Hver av disse fasene har kriterier som kan belyse kvaliteten på produksjonen av de strategiske analysene. De fasene vi har identifisert er:

- Forberedelse og bestilling, Valg av innhold, Begrepsavklaring, Utvalg av kilder, Utvalg av data fra kilder, Analyse og Tiltak

Vi mener at fasene i en reell kunnskapsproduksjon aldri vil kunne skilles helt fra hverandre, slik vi velger å gjøre for å svare på vår problemstilling. Men vi mener at de valg man foretar for hver fase likevel kan undersøkes i sluttproduktet.

I kap. 3.4 har vi sett at strategisk analyse kan utføres på ulike måter, men at det finnes noen grunnleggende fellestrekk som vi anser som en grunnstandard. Denne grunnstandard må være tilstede for at kunnskap fra strategisk analyse skal bli god nok til bruk i styring av norsk politi.

3.5 Veiledere i strategisk analyse fra Politidirektoratet

I kap. 3.5 vil vi undersøke to sentrale dokumenter fra POD som ligger til grunn for politiets strategiske analyser i 2009. Begge har som formål å veilede politidistriktene om hvordan strategisk analyse i norsk politi bør utføres, og vi velger derfor å kalle begge dokumentene for veiledere.

Vi vil belyse veiledernes valg for våre syv nevnte faser i en tenkt kunnskapsproduksjon, samt at vi vil belyse en vurderingsmåte av kilder og data i veilederne. Vi ser på styrker og peker på det vi oppfatter som mangler i kvaliteten på veilederen og sammenlignet med det vi har belyst av kriterier i grunnstandard i pkt. 3.4. Gjennom å vise innholdet i veilederne belyser vi spesielt PODs uttalte forventninger til slike analyser og derved generelt hvilke føringer analytikerene kan ha.

Som nevnt i punktet om kunnskapsstyringens formål, fikk politidistriktene i plan- og rammeskrivet fra POD for 2010 i oppgave å lage analysedokumentene som vi har studert. I dette skrevet framkommer det også at PODs nye mal fra 2009 skal ligge til grunn for arbeidet (Politidirektoratet, 2008a, s. 3). Dokumentet "Veileder: Strategisk analyse" fra Politidirektoratet (2009d) inneholder en mal for politidistriktenes årlige

strategiske analyse som skal sendes inn til POD som en del av styringsdialogen.

Formålet med veilederen framkommer tydelig i veilederens innledning:

"Målet med denne veilederen er at de strategiske analysene som produseres i politidistriktene skal bli bedre egnet som grunnlag for kunnskapsbasert, strategisk styring av distriktene.

Veilederen er ment som et hjelpemiddel som skal avklare viktig prinsipielle spørsmål og gi konkret veiledning knyttet til utarbeidelsen av analysene. Hensikten er å gjøre det enklere og raskere å utarbeide gode analyser. Som resultat av dette vil også analysene bli mer enhetlige og dermed bedre egnet som grunnlag for styringsdialogen"(Politidirektoratet, 2009d, s. 3)

Denne veilederen har dermed to formål: Et generelt formål om å forbedre de strategiske analysene, og et spesifikt formål om å gjøre analysen som ligger til grunn for styringsdialogen, bedre egnet.

Veilederen "Strategisk analyse – kunnskap for å lede" ble ført i pennen av Hans Jørgen Bauck (2004), og det framgår i Politidirektoratet (2009d) at Bauck (2004) er en av kildene som ligger til grunn for den nye veilederen. Formålet med Bauck (2004) er ut fra forordet til daværende politidirektør Ingelin Killengreen generelt: *"Formålet med dette heftet er å styrke bevisstheten og kunnskapen om strategisk analyse i etaten"(Bauck, 2004, s. 5).*

Veilederen til Politidirektoratet (2009d) kom sommeren 2009. Analysedokumentene vi tar for oss i denne oppgaven ble sendt til POD samme høst. Det er ut i fra veilederen ikke noe pålegg om å bruke malen, selv om det står i Plan- og rammeskrivet (Politidirektoratet, 2008a) at malen skal ligge til grunn for arbeidet med de strategiske analysene. Det framgår av veilederen at Politidirektoratet ikke forventer at malen tas i bruk fullt ut allerede i 2009.

Selv om en del av politidistriktene ikke tok i bruk den nye malen i 2009, viser disse to veilederne Politidirektoratets syn på hvordan strategiske analyser bør utføres i norsk politi. Vi vil derfor i den videre framstillingen gjennomgå de kriteriene i veilederne som er sentrale for hver av våre syv faser i kunnskapsproduksjonen.

3.5.1 FORBEREDELSE OG BESTILLING

PODs veiledere om strategisk analyse fra 2004 og 2009 vektlegger momentene i analysedokumentenes oppdrag noe forskjellig. Veilederen fra Bauck (2004) generelle

beskrivelse av strategisk analyse legger stor vekt på å definere oppdraget og fremhever samarbeidet mellom analytiker og ledelse. Den stiller også noen spørsmål som politidistriktet må svare på allerede i startfasen for å presisere hva oppdraget, formålet og målgruppen for analysen er. Bauck framhever i veilederen både at det er behov for en mest mulig nøyaktig problemstilling, og at analytikeren bør utarbeide et oppgavedirektiv som forankres hos ledelsen. Dersom det er et større arbeid, bør politidistriktet lage en framdriftsplan for bruk av ressurser og fordeling av roller og ansvar.

Politidirektoratet (2009d) framhever viktigheten av å definere oppdraget og at profesjoner samarbeider. Under overskriften "*Målgruppe og bestillerkompetanse*" står det at veilederen "*skal hjelpe politimesteren med å formulere bestillingen på distriktets overordnede strategiske analyse*" (Politidirektoratet, 2009d, s. 3). Bortsett fra den generelle beskrivelsen i innledningen, er imidlertid beskrivelser av ledelsens rolle i analysearbeidet fraværende i veilederen.

I veilederen til Politidirektoratet beskrives generelt hva oppdraget til den spesifikke formen for strategisk analyse er:

"Den overordnede strategiske analysen skal gi en beskrivelse av kriminalitetens omfang og karakter, og bør si noe om hvordan en forventer at utviklingen vil være fremover. I tillegg bør den beskrive hvilke tiltak som vil kunne være hensiktsmessig å benytte i forhold til de ulike utfordringene som skisseres..... I tillegg til at den overordnede strategiske analysen vil være et av grunnlagene strategisk styring av det enkelte politidistrikt, vil den også danne grunnlag for utarbeidelse av dybde- og temaanalyser av ulik art" (Politidirektoratet, 2009d, s. 4).

Politidistriktene skal altså beskrive kriminaliteten, si noe om fremtidig utvikling og beskrive tiltak. Veilederen sier lite konkret om formålet med beskrivelsen av kriminalitetens omfang og karakter, bortsett fra at det skal gi grunnlag for strategisk styring. Vi ser likevel fra den generelle beskrivelsen ovenfor, en slags sammenheng fra beskrivelsen til å si noe om fremtidig utvikling og valg av tiltak. Samtidig har de strategiske analysene et formål å oppfylle i styringsdialogen:

"Den overordnede strategiske analysen som skrives på bakgrunn av denne veilederen legges som vedlegg i PSV sammen med de dokumenter som skal danne grunnlaget for drøfting og målfastsettelse" (Politidirektoratet, 2009d, s. 3)

Det framgår verken her eller andre steder i veilederen at den overordnede strategiske analysen skal frambringe spesifikk kunnskap om de emner det skal fastsettes resultatkrav for i styringsdialogen. Vår oppfatning er likevel at dersom den

overordnede strategiske analysen skal ha en funksjon i styringsdialogen må den også omhandle de emner styringsdialogen omfatter.

3.5.2 VALG AV INNHOLD

I malen i Politidirektoratets(2009d) veileder er de fleste kriminalitetstypene i Strasak/Pal Strasak nevnt under begrepet "*faste lovbruddskategorier*". Gjennom Strasak utgjør disse fastsatte straffbare handlinger som analysedokumentene skal omtale. Det finnes imidlertid ingen konkrete begrepsavklaringer av disse kategoriene i veilederen. De resterende kriminalitetsemnene omtaler veilederen som «andre aktuelle kriminalitetstyper». For ikke å blande disse emnene sammen med «kriminalitetstyper» i Strasak, omtaler vi dem som «lovbruddskategorier».

Den andre delen av malens lovbruddskategorier har i utgangspunktet ingen slike fastsatte straffbare handlinger. Her har POD imidlertid vært tydeligere og skrevet en forklaring om kategoriene for de fleste punktene. I noen få tilfeller har de også klare definisjoner.

Malen virker uttømmende når det gjelder hvilke lovbruddskategorier analysedokumentene skal inneholde. Med unntak av en av de sentrale lovbruddskategorier for norsk politi, familievold, som ikke berørt i det hele tatt.

I veilederen står det ingenting spesifikt om mål, styringsparametere eller indikatorer til norsk politi. Kun noen av lovbruddskategoriene i malen omhandler imidlertid til en viss grad noen av styringsparameterne. Tallene i parentes henviser til styringsparameterens nummer for kriminalitetsbekjempelse i PSV, som vist i kapittel 2.2.8:

Førstegangskriminelle 15-18 år (5) er ikke spesifikt nevnt i Politidirektoratet (2009d), men barne- og ungdomskriminaliteten generelt er en egen lovbruddskategori i malen. Vold (8) er en lovbruddskategori i malen, men ikke hovedstatistikkgruppen Liv, legeme og helbred som styringsparameteren måler. Vinning (12) er en av lovbruddskategoriene i malen, men Politidirektoratet (2009d) deler ikke kategorien opp i forbrytelsestallene for vinning, som er det måltallene gjelder. Narkotika (14 og 15) er også en lovbruddskategori i malen, men da for hele kriminalitetstypen og ikke statistikkgruppene som måles.

Innholdet i de lovbruddskategorier i veilederen som berører enkelte av styringsparameterne viser derfor bare at de handler om noe annet enn styringsparameterne. Dersom malen til Politidirektoratet (2009d) hadde hatt sammenheng med målbildet i PSV hadde vi både forventet en større presisjon på styringsparameterne og omtale av flere styringsparametere.

3.5.3 BEGREPSAVKLARING

Veilederen fra Bauck (2004) tar for seg mange begreper og viser hvilken overordnet forståelse som legges i dem. I mange tilfeller defineres også begrepene helt konkret. Noen få begreper blir definert i løpende tekst, men de fleste blir definert i et eget kapittel mot slutten av dokumentet. Bauck sier hvor viktig det er å ha gode definisjoner av begreper ved datainnsamling: *"Det er full enighet om de begrepene som brukes om ulike data, og omvendt"* (Bauck, 2004, s. 16). Viktigheten begrunnes blant annet med muligheten for å bruke tall fra forskjellige politidistrikt i nasjonale analyser av bestemte temaer.

Veilederen fra Politidirektoratet (2009d) har en mal for en overordnet analyse. Denne beskriver og forklarer et utvalg "lovbruddskategorier" underveis. Utenom dette avklarer ikke POD begreper i denne veilederen, og vektlegger heller ikke begrepsforståelse i en strategisk analyse. Veilederen fra Bauck (2004) ligger likevel til grunn for 2009-dokumentet, slik at det burde ikke være noen tvil om at begreper og begrepsforståelse er viktig.

3.5.4 UTVALG AV KILDER

I veilederen fra Bauck (2004) er ansvaret for datainnsamlingen plassert hos analytikeren. Det er derfor analytikeren som må identifisere hvilke kilder som kan gi de dataene man ønsker å samle inn

Mens veilederen fra Politidirektoratet (2009d) legger stor vekt på kilder, gjør veilederen fra Bauck (2004) det i mindre grad. I 2004 omtaler veilederen informasjon og data, men i liten grad hvilke kilder dette kommer fra. Kilder omtales i generelle ordelag slik at det kommer fram at analytikeren selv må finne ut hvilke kilder som kan gi mest relevante data eller informasjon.

I veilederen fra Politidirektoratet (2009d) grupperes kilder i to hovedbolker; politiets egne og eksterne kilder. Politiets egne, interne kilder grupperes videre i bruksområder: Hvilke som gir bakgrunnsinformasjon, registerinformasjon og utfyllende informasjon. Hver av kildene får i tillegg en kort omtale. POD forstår eksterne kilder på en helt annen måte;

"Ved å utnytte kunnskap fra eksterne kilder kan distriktet være i forkant og forebygge nye former for kriminalitet eller utvikling av eksisterende kriminalitet"(Politidirektoratet, 2009d, s. 7).

Eksterne kilder skal gi direkte kunnskap til å forebygge ny kriminalitet eller forhindre videreutvikling av gammel kriminalitet, og forstås dermed ikke som kilder som gir data til generell bruk i analysen.

POD knytter videre eksterne kilder til kunnskap om samfunnsutvikling, og skriver at dette bør integreres i strategiske analyser i politiet. POD beskriver dette som noe helt nytt som er kommet med rapporten "Politiet mot 2020", og at de ønsker å videreføre bruken av "*analyser av samfunnsmessige endringer som er relevante for politiets oppgaveløsning*"(Politidirektoratet, 2009d, s. 7). PODs mal nevner en rekke nettsider til aktuelle forskningsinstitusjoner, men disse er plassert i malens samfunnsdel, under overskriften "*andre samfunnstrekk*"(Politidirektoratet, 2009d, ss. 14-15). Denne plasseringen gjør det mindre sannsynlig at politidistriktene bruker sentrale eksterne kilder som er egnet til å gi politiet relevant kunnskap eller data om kriminalitet.

Under omtalen av eksterne kilder ser POD også nytten av å se på lokale og nasjonale utviklingstrekk i samfunnet for å forklare årsaker til kriminalitet. POD nevner en del eksterne kilder, men, i motsetning til for interne kilder, beskrives ikke typen data de enkelte eksterne kildene gir (Politidirektoratet, 2009d, s. 8). I maldelen av veilederen er det kun SSB som omtales mer spesifikt. Malen beskriver dermed eksterne kilder i stor grad som kilder til kunnskap om samfunnsutvikling og ikke til kunnskap om kriminalitet.

Begge veilederne fremhever tydelig at det finnes mørketall for kriminalitet. I 2004 skriver Bauck om mørketall i forbindelse med registrert kriminalitet, mens POD i 2009 skriver om mørketall i forbindelse med anmeldelsesstatistikken. Bauck (2004) knytter dermed forståelsen til all kriminalstatistikk, mens Politidirektoratet (2009d) begrenser

seg til anmeldelsestall. I 2004 drøfter Bauck mørketall og skriver at registrert kriminalitet er en indikator på kriminalitetsutviklingen, men at man ved å bruke andre kilder kan utfylle bildet. I 2009 sies det også at man må fylle ut bildet ved bruk av andre kilder, men der Bauck (2004) viser til andre kilder enn politiets egne, bruker Politidirektoratet (2009d) kun intern etterretningsinformasjon som eksempel.

Eksterne kilders viktighet er generelt kraftig nedtonet i veilederen fra 2009.

Politidirektoratet (2009d) sier at for å sammenligne tall fra forskjellige uttrekk, er det nødvendig å legge samme premisser til grunn. Poenget er viktig, men POD skriver dette under en generell vurdering av kilder, mens vår vurdering er at beskrivelsen kun passer på de interne kildene PAL Strasak/PAL PO.

Strasak/PAL Strasak er en svært sentral kilde for politiet, men nevnes i Bauck (2004) kun som et eksempel på kilde til kvantitative data. Politidirektoratet (2009d) beskriver ulike metoder for å hente ut anmeldelsestall. De gjør det klart at det kun er de statiske JUS-rapportene som produseres automatisk månedlig ut fra Strasak, som gir stabile tall. Det er også mulig å produsere egne JUS-rapporter ut fra PAL Strasak for å få nyere tall og et annet tidsintervall. I tillegg kan man foreta egne søk i PAL Strasak, noe som gir mulighet for å spesifisere søk i databasen på andre kriterier enn JUS-rapportene. Søkene kan imidlertid ikke gjenskapes senere, fordi databasen bak endrer seg svært ofte. Politidirektoratet mener derfor at det kun er de statiske rapportene som kan brukes for offisiell rapportering (Politidirektoratet, 2009d, ss. 6-7). Det framgår ikke om de strategiske analysene vi undersøker her, anses som offisiell rapportering.

3.5.5 UTVALG AV DATA FRA KILDER

Siden veilederen fra Bauck (2004) plasser ansvaret for datainnsamlingen hos analytikerens er det analytikerens som må identifisere hvilke data man skal samle inn fra kildene.

I likhet med Grønmo skiller Bauck mellom kvantitative og kvalitative data, der kvalitative data er beskrivende, mens kvantitative data er tallmessige størrelser som kan "illustrere utbredelse eller utviklingstrekk" (Bauck, 2004, s. 23). Bauck gir her begge typer data en plass i analysene, men sier at de har forskjellige oppgaver og at

en kombinasjon av disse er aller best. Når det gjelder kvantitative data framhever Bauck at det er tolkningen av disse som er viktig. Det holder ikke kun å beskrive tallene.

Politidirektoratet (2009d) skriver i tillegg at "*kvantitative data*", med henvisning i kildene Strasak og SSB, kan vise utvikling over lengre tid. De skriver også at kildene er velegnet til å svare på spørsmål om hva som skjer. Med henvisning til kvalitative studier mener POD at disse kildene kan være egnet til å svare på hvorfor-spørsmål (Politidirektoratet, 2009d, s. 4).

Slår vi sammen forståelsen av data som Bauck (2004) legger til grunn med oppdraget til den "*overordnede strategiske analysen*" i Politidirektoratet (2009d), skal analysene bruke kvalitative data når de skal "*beskrive*". Det betyr likevel ikke at kvantitative data er uinteressante. Som nevnt hos Bauck må de tolkes, og samtidig skal de fungere som støtte for de kvalitative dataene. Det som står skrevet om dette i Politidirektoratet (2009d) er ikke like enkelt å forstå isolert sett. Hvorfor-spørsmålet, som kvalitative data skal svare på, er en noe utydelig del av oppdraget til de strategiske analysene. En mulig tolkning er at man i vurderingsdelen i malen til Politidirektoratet (2009d), skal gå dypere inn i enkeltmomenter ved kvantitative data og bruke kvalitative data til å belyse disse.

Politidirektoratet (2009d) sier heller ikke noe klart om hva politidistriktene skal samle data om. Den eneste pekepinn POD gir om forventet innhold, er beskrivelsen av de forskjellige lovbruddskategoriene i veilederen. I Bauck (2004) er det presentert en momentliste for innsamling av informasjon. Der påpekes det at politidistriktene må lage en oversikt over informasjonsbehovet som problemstillingen krever, og deretter finne ut hvilke kilder som best kan gi denne informasjonen.

Begrepet "analyseenhet" og bruk av data fra ulike analysenivåer (mikro, meso, makro) framkommer ikke i noen av veilederne. I Bauck (2004) kan man likevel se antydning til krav til forståelse av dataenes innhold etter typer analyseenhet. I begrepsforklaringene bakerst i veilederen er Cato Wadels definisjon av å arbeide analytisk tatt inn:

"Cato Wadel definerer det å arbeide analytisk slik: "Analytisk innebærer dette at vi kunne skille ut aktører. Vi må kunne spesifisere handling (hva som blir gjort), situasjon eller

omstendigheter (når og hvor ting blir gjort), hvem som gjør ting og hvilken kapasitet (dvs skille ut statuser og statussett), ved hjelp av hva (aktiva eller ressurser) en gjør ting, og formål (hvorfor en gjør ting). (Wadel 1990: 53)” (Bauck, 2004, s. 30)

Selv om dette ikke er de samme begrepene som Grønmo (2004) bruker, ser vi at handlinger, hendelser og aktører står sentralt, og at det er en rekke data knyttet til disse som er aktuelle; handlingers eller hendelsers situasjon, aktørers kapasitet, ressurser og formål.

3.5.6 VURDERINGER AV PODS FORSTÅELSE AV KILDER OG DATA

Det er noen klare metodologiske forskjeller mellom veilederne fra Bauck (2004) og Politidirektoratet (2009d). Der Bauck i 2004 fremhever en tolkning av data, framstår det i 2009 som om kildene gir svaret direkte. I innledningen om metode i 2009 legges det stor vekt på forståelse av kilder, med skille mellom kvalitative og kvantitative kilder og interne og eksterne kilder. Det skilles dermed ikke mellom ulike typer data fra ulike typer kilder. I neste setning, som refererer til kildetyperne, bruker POD begrepet metoder i stedet for kilder. Denne innledningen gir inntrykk av at dokumentet fra 2009 i liten grad viser forskjell på data, kilder og metoder. Dette kan være språklige feil, men kan også bidra til å forvirre politidistriktene.

4x4-systemet er som nevnt i pkt 3.4.5 en metode for vurdering av etterretningsinformasjon mange steder i verden, og benyttes også av norsk politi. Metoden krever en streng todelt vurdering av kilde og informasjon (Sætre, 2007, s. 36).

Politidirektoratet (2009d) gjør dette vurderingssystemet relevant også for strategiske analyser. Men i stedet for todelingen av kilde og informasjon, forbeholder veilederen 4x4-systemet til å vurdere relevans og pålitelighet av informasjon som er tenkt brukt i analysen:

”Som et hjelpemiddel for å vurdere relevans og pålitelighet av den informasjonen som er tenkt brukt i utarbeidelsen av analysen bør en ta utgangspunkt i systemet for 4x4 vurdering, enten direkte eller mer prinsipielt. Systemet er i utgangspunktet utviklet for vurdering av etterretningsinformasjon, men prinsippene er anvendelige for vurdering av andre typer informasjon”(Politidirektoratet, 2009d, s. 4).

Bauck (2004) framhever på sin side at både kilder og informasjon må vurderes kritisk, og krever at politidistriktene henviser til referanser når de bruker en kilde. All informasjon som brukes i analyse må evalueres, og politidistriktene må vurdere kilde

og informasjon hver for seg. 4x4-systemet vurderer kilden og informasjonen hver for seg, og ikke relevans og pålitelighet ved informasjonen. Derfor vil 4x4-systemet etter vår mening ikke kunne brukes på den måten POD ønsker.

Som vi ser argumenterer Politidirektoratet (2009d) for at disse prinsippene også kan anvendes på annen type informasjon enn etterretningsinformasjon. Det står ikke i veilederen hva som er hensikten med dette, men å benytte 4x4-systemet på all informasjon eller data gir noen utfordringer. 4x4-systemet er en grovsortering beregnet for etterretningsinformasjon (Sætre, 2007), og vi ser ikke helt hvordan man skal vurdere informasjon fra eksterne kilder i et slikt system.

Ett eksempel kan være en ekstern kilde som SSB (Statistisk sentralbyrå). Ved å bruke 4x4 på samme måte som for etterretningsinformasjon kan vi kanskje stole fullt ut på SSB som kilde, men vi spør oss om informasjonen kan få toppkarakter når kilden ikke har observert den selv. Ved bruk av en slik vurdering for å skille ut hvilken informasjon som er viktigst eller best, vil politiets egen informasjon ofte komme aller høyest i rangeringen. Politiet selv blir alltid klassifisert høyest som kilde, og observasjoner gjort av politiet får så å si uansett toppkarakter. Dersom politiet selv har observert noe, vil dette bli høyere rangert i 4x4-systemet enn noe SSB noen gang kan komme med. Potensielt kan derfor enkeltobservasjoner gjort av politiet, kunne få forrang foran grundig dokumenterte, statistiske og signifikante sammenhenger fra SSB. Dette kan ikke ha vært meningen.

Spørsmålet er hva POD mener med at 4x4-prinsippene skal brukes, og om informasjon fra så forskjellige kilder kan måles mot hverandre. Prinsippene fra Bauck (2004) om at kilder og informasjon skal vurderes kritisk, uten at veilederen spesifikt nevner 4x4, er enklere å støtte. Da dreier det seg om hvor god kilden er og hvor sikker informasjonen er, uavhengig av hvor den kommer fra.

3.5.7 ANALYSE

I Bauck (2004) finnes som nevnt en definisjon av hva analyse er. Her heter det at politidistriktene først skal dele opp og undersøke fenomener, og deretter se om enkelte deler kan danne en ny, meningsfull helhet. I følge malen i veilederen i Politidirektoratet (2009d) skal politidistriktene først lage en kartlegging eller

beskrivelse av data, dernest foreta en vurdering. Veilederen mangler imidlertid en beskrivelse av analyse som dekomponering og syntese.

Bauck benytter som vi har sett foran (Bauck, 2004, s. 30), Cato Wadels definisjon av det å arbeide analytisk. For å arbeide analytisk må man skille ut forskjellige typer av det vi ved hjelp av Grønmo (2004) har definert som analyseenheter (se kap. 3.4.4.b).

Politidirektoratet (2009d) viser gjennom malen at det er en del lovbruddskategorier direktoratet mener er sentrale. Den sier likevel ingenting om hvordan analyse av data av disse temaene skal foregå. Vurderingen i malen ser imidlertid ut til å være et sluttprodukt av en analyse, da det står at analytikeren "*skal trekke fram og beskrive de viktigste kriminalitetsområdene og utviklingstrendene*" (Politidirektoratet, 2009d, s. 15). I veilederens kapittel om vurdering finnes en rekke spørsmål som analytikeren kan stille, samt en egen del om å sette opp hypoteser om sammenhenger ut fra kartleggingen som er gjort:

"I denne fasen av analysearbeidet er det viktig å tillate seg selv å bedrive litt "kvalifisert gjetning" om relevante sammenhenger, det vil si å utforme hypoteser. Dette arbeidet gir oss muligheten til å tenke gjennom mulige sammenhenger som vi på dette stadiet ikke har tid til å undersøke grundig" (Politidirektoratet, 2009d, s. 16).

Politidirektoratet (2009d) legger her opp til en form for induktiv undersøkelse av lovbruddskategorier som skal ende opp i hypoteser om sammenhenger. Disse sammenhengene skal imidlertid politidistriktene ikke søke videre svar om, men de kan være et utgangspunkt for "*mer dyptgående analyser senere*" (Politidirektoratet, 2009d, s. 16). Hypotesedanningen er veilederens beskrivelse av hvordan man utvikler forståelse fra dataene, men uten en eksplisitt forståelse av analyse som et mellomsteg på veien. Å legge opp til nye "dyptgående analyser" vil muligens også kreve videre datainnsamling ut fra hypotesens innhold.

Hypotesedanning foretatt som beskrevet etter datainnsamling, er en måte å anvende sammenhengen mellom data og teori. Å utlede hypoteser vil si å utvikle forslag til teoretiske sammenhenger ut fra dataene. Sammenhengen mellom teori og data kan også gå motsatt vei, hvor man samler inn data ut fra teoretiske sammenhenger som for eksempel hypoteser (Grønmo, 2004; Johannessen et al., 2010). Veilederen fra Politidirektoratet (2009d) berører ikke muligheten for å ha et teoretisk utgangspunkt

for den overordnede strategiske analysen, men åpner for det gjennom hypoteser som utgangspunkt for mer dyptgående analyser.

Bauck (2004) er mer konkret på hvordan forståelse skal utvikles:

"...Det finnes flere typer forklaringer. En tilnærming er å undersøke årsaker, for å se på hvilke mekanismer som forårsaker fenomenet eller handlingen. Dette er en tilnærming der vi søker å forklare samspillet mellom handlinger. En annen tilnærming er når vi søker formålet (hensikten) eller funksjonen til fenomenet eller handlingen. Her er utgangspunktet våre tanker om intensjonene til de impliserte. Ofte ønsker vi å kombinere disse tilnærmingsmåtene"(Bauck, 2004, s. 25)

Politidistriktene kan ut fra dette forklare kriminalitet på flere måter. De kan se på kriminelle handlinger ut fra mekanismene som forårsaker dem, gjerningspersonenes hensikt med sine handlinger eller kriminelle hendelsers funksjoner. Alternativt kan man kombinere disse for å forsøke å forstå kriminaliteten, slik at kriminalitetsforebyggende tiltak kan begrunnes.

3.5.8 TILTAK

Om tiltak er Bauck (2004) konkret og sier at analytikeren ut fra den strategiske analysen skal "utarbeide forslag til ledelsen om prioriteringer og anbefalinger/strategier". En forutsetning er imidlertid at analytikeren i forkant har sett på årsakssammenhenger og analysert seg fram til hva framtiden kan bringe. I innledningen til veilederen fra Politidirektoratet (2009d) er det også klart hva den "overordnede strategiske analysen" skal inneholde på dette området:

I tillegg bør den beskrive hvilke tiltak som vil kunne være hensiktsmessig å benytte i forhold til de ulike utfordringene som skisseres. Analysen er derved en av de vesentlige forutsetningene for å kunne arbeide forebyggende og kunnskapsbasert (Politidirektoratet, 2009d, s. 4).

Tiltak skal utformes på bakgrunn av analysen og knyttes til de utfordringene som analysen skisserer. De skal "begrunnes ut fra analysen" (Politidirektoratet, 2009d, s. 16). Ut fra kvalitetskravene i vitenskapelig metode må det derfor være en stringent og relevant eller gyldig sammenheng mellom analysen og de tiltak som skisseres.

I veilederens del om anbefalinger sier Politidirektoratet (2009d) svært tydelig at politidistriktene må forstå hvordan tiltakene skal kunne ha effekt. Dette knyttes til evaluering og at man må ha hypoteser om hvordan tiltaket skal virke for å kunne evaluere det. POD anbefaler også at analytikeren undersøker andres erfaringer med

lignende tiltak og søker råd hos forskjellige interne faginstanser før de foreslår tiltak. Det forebyggende elementet er imidlertid nedtonet i denne delen av veilederen. POD påpeker at ”tiltakene kan inneholde både proaktive og reaktive elementer, påtaleinitierte og politiinitierte elementer”, samt at kompetansebehov også kan avdekkes i analysen (Politidirektoratet, 2009d, s. 16).

Under kapittelet Anbefalinger presiserer Bauck:

Jo mer konkrete anbefalingene er, jo lettere er det for oppdragsgiveren å vurdere dem og eventuelt ta dem i bruk. Det vil også gjøre det enklere å evaluere effekten av de anbefalte tiltakene” (Bauck, 2004, s. 27).

Bortsett fra kravet til presisjon, står det lite konkret om tiltakstyper. Dette skyldes at veilederen er generell og tiltakene skal komme ut av den strategiske analysen. Bauck (2004) sin definisjon av strategisk analyse er imidlertid hentet fra en bok av Reve og Stokke om strategisk analyse i forretningsverden. Reve and Stokke (1996) likestiller analyse av interne forhold med analyse av eksterne, og søker å kombinere kunnskapen fra disse for å kunne ta de riktige valgene. Således vil tiltakene også kunne være både internt og eksternt rettet.

Politidirektoratet (2009d) vektlegger også at tiltakene kan være politiets egne eller at andre må anmodes om å sette i gang tiltak. Til å utarbeide tiltakene pekes det videre på samarbeid med de ulike interne fagkompetansene, og at dersom det mangler kompetanse internt bør dette bemerkes.

I veilederen fra Politidirektoratet (2009d) vektlegges imidlertid en ensidig forståelse av kriminalitet og samfunn, inntil man kommer til anbefalingsdelen, hvor POD nevner en rekke interne elementer blant det politidistriktene kan komme med tiltak om. Politidistriktene skal dermed ut fra veilederen foreta en datainnsamling og analyse av kriminalitetsformer og samfunnsforhold, og komme med anbefalinger til interne tiltak, uten at det er foretatt en datainnsamling og analyse/evaluering av det arbeid politiet allerede gjør.

Malen til Politidirektoratet (2009d) forutsetter også en kartlegging med en vurderingsdel hvor politidistriktet skal utforme hypoteser om sammenhenger. Anbefalinger er neste trinn i malen. Her skal politidistriktene med begrunnelse i analysen anbefale prioriteringer av problemer og beskrive tiltak. Hypoteser om

sammenhenger skal dermed ligge til grunn for de problemer politidistriktene prioriterer og tiltakene de iverksetter, uten at hypotesene er drøftet, testet eller besvart. Stringensen i Politidirektoratet (2009d) fra data via hypoteser til tiltak er svært uklart for oss.

Vi har i kap. 3.5 sett at POD sine to veiledere er ulike. Bauck (2004) er en mer overordnet veileder som forsøker å forklare formål og metodebruk. Veilederen fra Politidirektoratet (2009d) er mer detaljert gjennom at den bl.a. har en mal som veileder politidistriktene i sin produksjon av strategiske analyser. Vi har på flere punkter erfart at den avviker fra det vi anser som en grunnstandard, noe vi vil komme tilbake til i drøftingen i kapittel 6.

3.6 utfordringer med strategiske analyser i praksis

I et overordnet blikk over utviklingen av politiets nye strategier, påpeker filosofen og kriminologen Jean-Paul Brodeur at det eksisterer et paradoks i politiets nye strategier om lokalorientert forebygging og kunnskapsbasert politi. Disse strategiene skal tilsynelatende virke sammen, men mens den lokalorienterte forebyggingen setter publikum i sentrum, blir politiet i de kunnskapsbaserte strategiene eksperter som beveger seg bort fra publikum (Brodeur, 2007). Nina Cope (2004) viser noe lignende i sin undersøkelse av analysebruk i engelsk politi. Det som skal være et etterretningsstyrt politi blir i realiteten politistyrt etterretning når strategien virker i sin lokale kontekst. Det er ikke politiet som tilpasser seg kunnskapen, men kunnskapen som må tilpasse seg politiet

Kontekstforståelse er et sentralt moment i vår undersøkelse, og er også sentralt for å forstå hva som skjer når ulike strategier skal tas i bruk i politiet. Gordon Hughes viser i sin analyse av implementering av kriminalitetsforebyggende strategier i Storbritannia at det som tilsynelatende skal være like strategier blir helt forskjellige etter implementering i ulike kontekster (Hughes, 2007).

Tilley (2009) legger som Hughes stor vekt på kontekst, men da ved implementering av konkrete tiltak i kriminalitetsforebygging. Tilley konkluderer med at svakheter ved implementering er regelen, ikke unntaket. Dette forklarer han med flere ulike prosesser:

- Tiltakene kan forstyrre eksisterende rutiner som personer og/eller systemer har investert mye i. Tiltakene truer dermed kulturelle praksiser som noen har interesse i.
- Politiet har mye uformell makt gjennom skjønnnet de praktiserer i tjenesten, og kan derfor undergrave tiltakene dersom de innser at de har noe å tape.
- For å samvirke med andre i et tiltak er man nødt til å oppgi noe av sin selvstendighet, og det kan dermed bli en drakamp mellom ønsket om å være selvstendig og ledelsens ønske om mer kontroll.
- Tiltak skal iverksettes i et system der nye hendelser kan medføre nye prioriteringer, slik at tiltaket ikke blir gjennomført eller implementert.
- Infrastrukturen endrer seg. Fravær av folk og utstyr man planlegger med i tiltaket, gjør at det ikke lar seg gjennomføre.
- Tiltaket baserer seg implisitt på teorier som ikke forstås eller lar seg operasjonalisere i praksis. Dette kan forverres med bytte av personellet som skal gjennomføre tiltaket.

Tilley (2009, ss. 155-156)

Hva skjer da når strategisk analyse skal tas i bruk i praksis? Brodeur (2007, s. 61) viser til at det ofte er umulig å avdekke i hvilken grad en strategi er implementert i en politiorganisasjon. Ofte er det noen få som arbeider på den nye måten, mens de fleste fortsetter som før. Hele avdelinger kan forbli uberørt ved innføring av nye strategier.

Brodeur (2007, ss. 62-64) viser også til at ønskede resultater for de nye politistategiene kan oppsummeres i fire dimensjoner: øke politiets synlighet, bruke mindre makt, bruke andres kunnskap og forbedre kunnskapsproduksjonen. Implementeringen av de ulike strategienes har imidlertid hatt en motsatt påvirkning: mindre synlighet, mer maktbruk, mindre ytre påvirkning og økt vektlegging av politiets tradisjonelle data.

I den norske konteksten har de strategiske analysene et klart oppdrag: De skal frembringe ny politirelevant styringskunnskap. Selv om de kan sies å være en type anvendt forskning, og derfor forpliktet av vitenskapelige kvalitets- og metodekrav, er de strategiske analysene noe ganske annet enn undersøkelser i en streng vitenskapelig tradisjon og kontekst (Sætre, 2007, s. 118). I vår litteraturstudie har vi ikke funnet noe i offisielle dokumenter som pålegger politidistriktene å følge slike strenge vitenskapskrav ved utarbeidelse av strategiske analyser, kun henvisningen til det generelle metodekravet til kunnskapsbasert politiarbeid i PODs rapport om politiet i 2020 (Politidirektoratet, 2008b, s. 7).

Politiet er en praksisnær organisasjon hvor to av kjerneoppgavene er å forebygge og oppklare kriminalitet. Samtidig må det tas hensyn til faktorer som ligger utenfor den analytiske sfæren, som lovverk, politiske beslutninger, strategier og styringsmål. De organisatoriske rammene er dermed forskjellig fra vitenskapen, og i denne konteksten er formålet med de strategiske analysene verken akademisk eller bygging og testing av hypoteser.

Den subjektive kunnskapsforståelsen som Gottschalk (2004) presenterer viser at det kan være utfordrende å utvikle og bruke kunnskap i praksis. Kunnskap skal utvikles og brukes i strukturer der aktørenes kunnskap og kompetanse henger tett sammen med kulturer på tjenestestedet. Ulike forskere har vist til at det innad i politiet eksisterer ulike kulturer og potensielle konflikter mellom politiet på gateplan og politiets ledelsesnivå (Granér, 2004; Gundhus, 2009; Reuss-Ianni & Ianni, 1983). Helene Gundhus' undersøkelse av to ulike politienheter i Oslo viste en tydelig motstand mot analyse som politiverktøy og spesielt mot forebyggingsstrategien Problemorientert politiarbeid (POP) som arbeidsmetode. Blant menneskene på operativt nivå ble analyse generelt ansett som ledelsens verktøy, noe som genererte motstand mot POP som arbeidsform (Gundhus, 2009). Når det finnes to distinkte politikulturer med klare motsetninger, gatenivå og ledelsesnivå, risikerer analytikere å havne i en kulturell skvis mellom de to kulturene.

For å lykkes i målet med å skape et reelt kunnskapsstyrt politi, er kvaliteten på de strategiske analysene av avgjørende betydning. Vi ser tilsvarende viktighetene av at

politiet har tilstrekkelig analysekompetanse, da mangel på dette vil kunne hindre analysenes nødvendige kvalitet (Cope, 2004; Finstad, 2000; Gundhus, 2009).

Som aktører på alle andre kunnskapsfelt, vil også analytikere i politiet ha ulik erfaring, kunnskap og kompetanse. De analytikerne som Cope (2004) intervjuer, peker på objektivitet, nysgjerrighet, evnen til å gjenkjenne det viktige og evnen til å gjøre ting ferdig som ferdigheter analytikere må ha. Cope finner kun noen få samfunnsvitenskapelig utdannede analytikere. Sætre henviser til at både Cope og andre finner at analytikere i politiet ikke ansettes ut fra kompetanse på analyse og forskning, men at de som regel er politi med etterretningsbakgrunn eller dataspesialister. Derav blir analyseproduktene gjerne vurdert som *"forskningsmessige svake"* (Sætre, 2006, s. 221). Cope (2004) finner likevel ikke at analytikernes bakgrunn tilsier noen forskjell i kvaliteten på analyseproduktene til de analytikerne hun intervjuer.

Sætre (2006, s. 221) og Cope (2008, s. 422) påpeker begge noen sentrale elementer som vil sikre en bedre kvalitet på analyseproduktene:

- Analysene må være noe mer enn deskriptive oppramsinger av rådata om kriminalitet.
- Analysene må ha sin bakgrunn i samfunnsvitenskapelige teorier om kriminalitet, kriminalitetens kontekst og påvirkningsfaktorer /mekanismer.
- Data må tolkes og forklares. I dette ligger det at de også må forklare trender i eller antatt fremtidig utvikling av kriminaliteten

Grunnplanet i politiet er både produsenter av informasjon, mottakere av kunnskap og utførere av tiltak. Noen av de analytikerne som Cope intervjuer, peker på at produktene reflekterer kvaliteten på informasjonen som kommer inn til analytikerne. Cope viser at dette kan bli en ond sirkel hvor praksisplanet ikke stoler på analysene fordi de vet at de selv har produsert dårlig informasjon (Cope, 2004, ss. 192-193). Sætre (2006, s. 220) viser på sin side til at opplysninger samlet inn gjennom tradisjonell reaktiv tenkning, som etterretning og etterforskning, ikke nødvendigvis blir relevante data i en strategisk sammenheng. Slike data handler som oftest om selve kriminaliteten, og ikke om det som er nødvendig for å svare på begrep og

problemstilling i en forebyggende sammenheng. Sætre påpeker også at anmeldelsesstatistikk fra Strasak gir et ufullstendig bilde av den faktiske kriminaliteten, og derfor er dårlig egnet til å belyse utvikling av kriminaliteten.

Også ledernivået er mottaker av kunnskap fra analytikere, men lederne er samtidig beslutningstakere. I forordet til veilederen fra POD i 2004 skriver tidligere politidirektør Ingelin Killengreen at det må "*legges vekt på strategisk tenkning*" for å få til et kunnskapsstyrt politi gjennom bruk av strategisk analyse (Bauck, 2004). Dette handler om lederes kompetanse og tenkning. Forskning finner imidlertid at strategisk tenkning er mangelvare hos politiledere. De vet ikke hva de skal bestille. Dermed blir problemstillingene, og dermed de strategiske analysene, lite relevante. Politilederne vet heller ikke hvordan de skal bruke den kunnskap de får i de strategiske analysene (Sætre, 2006, s. 219). Cope (2004, s. 192) viser til at ledere i praksis overser kunnskapen, slik at kunnskapsarbeidet bare blir en fasade. Man vitenskapeliggjør kriminalitetskontroll, og vitenskapen blir på denne måten brukt som alibi for å fortsette som før (Innes et al., 2005).

Uten reelle analyser, grunnleggende vitenskapsmetodisk kompetanse og med svake data til grunn, risikerer man en regenerering av eksisterende kunnskap i politiet. Det vil si at analysene ikke gir ny innsikt, men kun bekrefter det politiet allerede vet (Sætre, 2007, s. 37). Et godt kunnskapsgrunnlag fra strategiske analyser kan medføre både proaktive og reaktive tiltak. Men regenerering av politiets egen kunnskap medfører et reaktivt perspektiv som har oppmerksomheten rettet mot operative formål, som pågripelse og straff, og ikke mot forebygging av kriminalitet. Der analytikerne har analysekompetanse, har forskere funnet at denne kompetansen ofte benyttes i "*reaktiv etterforskning eller til administrasjon og virksomhetsplanlegging*" (Sætre, 2006, s. 221). Dette kan også ha sammenheng med at man en del steder ikke skiller mellom analytikere som skal utarbeide operative og strategiske analyser (Ratcliffe, 2008).

Selv om man forsøker å minske omfanget av reaktiv aktivitet så mye som mulig gjennom risikostyring, kunnskapsstyring og mer effektiv forebygging, kan ikke kriminalitet, uro og ulykker forebygges fullstendig. I en ideell situasjon eksisterer analytikernes vitenskapelige forskningsmetodikk og kvalitetskrav og politiets

virkelighetsnære erfaringskunnskap sammen i en enhet der alle har forståelse for hverandres roller, styrker og svakheter. Dette kan være utfordrende. Forskningen bør ikke miste sin integritet og kun bli et verktøy eller vitenskapelig alibi for politiet. Politiet må på sin side kunne ivareta sin doble lovpålagte forpliktelse til både å oppklare og forebygge kriminalitet, samtidig som de respekterer og forstår analysens funksjon og nytteverdi og analytikernes kompetanse og relevans (Cope, 2004, ss. 200-201).

4. BAKGRUNN OG FRAMGANGSMÅTE FOR DEN EMPIRISKE UNDERSØKELSEN

Ideelt sett bør en forsker, på bakgrunn av en konkret problemstilling, drøfte utvalg av undersøkelsesmateriale og metoder for å finne den beste metoden for prosjektet (Grønmo, 2004; Johannessen et al., 2010). Som nevnt i innledningen gjorde Børstads opplysning om at politidistriktene har plikt til å innlevere strategiske analyser oss nysgjerrige på hva disse strategiske analysene var.

I dette kapittelet vil vi redegjøre for vår framgangsmåte i den empiriske undersøkelsen av de strategiske analysene, vurdere styrker og svakheter ved våre valg, samt drøfte noen etiske hensyn i undersøkelsen. Målet er å klargjøre for leseren på hvilken bakgrunn vi undersøker om de strategiske analysene er egnet som kunnskapsgrunnlag for problemstillingens to formål.

Dette har ikke vært en rettlinjert prosess hvor vi visste hvor vi ville ende. Vi har hatt en kvalitativ tilnærming, og har som andre erfart at man bygger forståelse underveis i et kvalitativt prosjekt (Grønmo, 2004; Thagaard, 2009). Vi vil så langt som mulig presentere metoden kronologisk i undersøkelsens faser. Vi gjør oppmerksom på at vi i deler av undersøkelsen har vekslet fram og tilbake mellom fasene etter hvert som vi har utviklet ny kunnskap.

Vi vil først i dette metodekapittelet vise og begrunne våre valg av metode og utvalg, før vi mer detaljert viser hver fase av undersøkelsen.

4.1 Undersøkelsens ramme

4.1.1 DESIGN OG VALG AV METODE

Med bakgrunn i vår redegjørelse i kapittel 2, er det at de strategiske analysene er viktige i styringen av norsk politi som gjør dem sentrale for å svare på problemstillingen vår. De har gjennom plan- og rammeskrivet et konkret formål i styringsdialogens fastsettelse av mål og resultatkrav (Politidirektoratet, 2009c), samtidig som Politirølemeldingen gjør strategiske analyser til grunnlag for tiltak og prioriteringer i kunnskapsstyringen (Justis- og politidepartementet, 2005).

I dokumentanalyse er det vanlig å spørre seg om man trenger kvantitative data, kvalitative data eller en kombinasjon av disse for å svare på problemstillingen (Grønmo, 2004, kap. 11). Vårt formål med undersøkelsen har å kunne konstatere og vurdere (Kalleberg, 1996) om de strategiske analysene er egnet som kunnskapsgrunnlag for problemstillingens to formål. Undersøkelsen har vært av utforskende art der vi har gått fra empiri til en teoretisk forståelse av de strategiske analysenes kvalitet og egnethet.

Med dette som utgangspunkt måtte alle trinnene i undersøkelsen underbygge det å utvikle forståelse om de strategiske analysenes egnethet. Vi vurderte det slik at kvalitative data fra de strategiske analysene best ville gi oss et grunnlag for å besvare problemstillingen.

I datainnsamlingen tok vi utgangspunkt i det epistemologiske prinsipp som viser at kvaliteten på kunnskapen i en undersøkelse forankres i metode og teori som er brukt, samt den kontekst som undersøkelsen er en del av (Grønmo, 2004, ss. 17-18). Med bakgrunn i generell kunnskap om metode utviklet vi derfor en rekke spørsmål om kontekst, teori og metode. Spørsmålene brukte vi til å samle inn data fra de strategiske analysene. Ytringer uttrykt i politidistriktenes strategiske analyser ga svar på våre spørsmål, og vi vil derfor bruke begrepet ytringer om våre innsamlede data.

Vi kodet innledningsvis alle ytringer på en god del temaer (Thagaard, 2009, kap. 8) for å se på fordelingsmønstre på de ulike temaene. Å foreta en slik innledende sortering samtidig med datainnsamlingen var viktig for å ivareta den konteksten som ytringene er en del av. Ytringene har både vært våre minste enheter i analysen, og de deler vi har bygget en ny helhet av.

Vi erfarte at problemstillingen utviklet seg gjennom vårt kvalitative prosjekt, noe som gjør at datainnsamlingen omfattet mer enn hva vår endelige problemstilling tilsier (Grimen, 2004, s. 241). Vi kodet også en del av ytringene på temaer vi fant senere i undersøkelsen. Vi har derfor kodet ytringene både induktivt og deduktivt. Kodene vi har brukt har i hovedsak vært beskrivende koder for å belyse de strategiske analysenes innhold på temaene vi undersøker. For noen få temaer har vi benyttet fortolkende koder (Grønmo, 2004, ss. 246-247).

For å svare på om de strategiske analysene er egnet som kunnskapsgrunnlag til formålene har vi innenfor rammen av det epistemologiske prinsipp og gjennom litteraturstudiet av kunnskapsstyring og strategisk analyse, utviklet en analysemodell som kan belyse kvaliteten i de strategiske analysene. Vi har organisert analysen etter faser i en tenkt kunnskapsproduksjon, med underliggende kriterier som belyser hvordan politidistriktene har produsert sine strategiske analyser.

Å analysere innebærer både å dele opp undersøkelsesmaterialet slik vi har gjort gjennom kodingen, og å sette delene sammen igjen til en helhet i en syntese (Sætre, 2007, ss. 14-15). I vår syntese har vi for hver av fasene i analysemodellen benyttet oss av kombinasjoner av spørsmål, tema og koder for sortere ut relevante ytringer for de kriteriene vi undersøker. Ut fra de ytringer sorteringen har gitt oss, har vi tolket ytringene for å belyse innholdet for kriteriene i analysemodellen. I noen grad undersøker vi frekvenser av ytringer for å belyse enkelte kriterier.

Den samlede kunnskap dette har gitt har vi vurdert mot generelle kvalitetskrav for strategisk analyse som gjengitt i kapittel 3.3.1 foran, for å belyse de strategiske analysenes egnethet.

4.1.2 UTVALG AV DOKUMENTER OG UTVALGETS REPRESENTATIVITET

Vi visste tidlig at det sommeren 2009 skulle komme en ny veileder for de strategiske analysene som Børstad hadde omtalt. Derfor mente vi at det var naturlig å begrense utvalget av denne typen dokumenter til de som var innlevert POD høsten 2009. Vi valgte også å begrense oss til landets politidistrikter, og unnlot å se på analyseprodukter fra sentrale enheter som Økokrim, PST og Kripos. Dette gjorde vi fordi vi antok at de sentrale enhetenes strategiske analyser ville ha et annet innhold enn politidistriktenes.

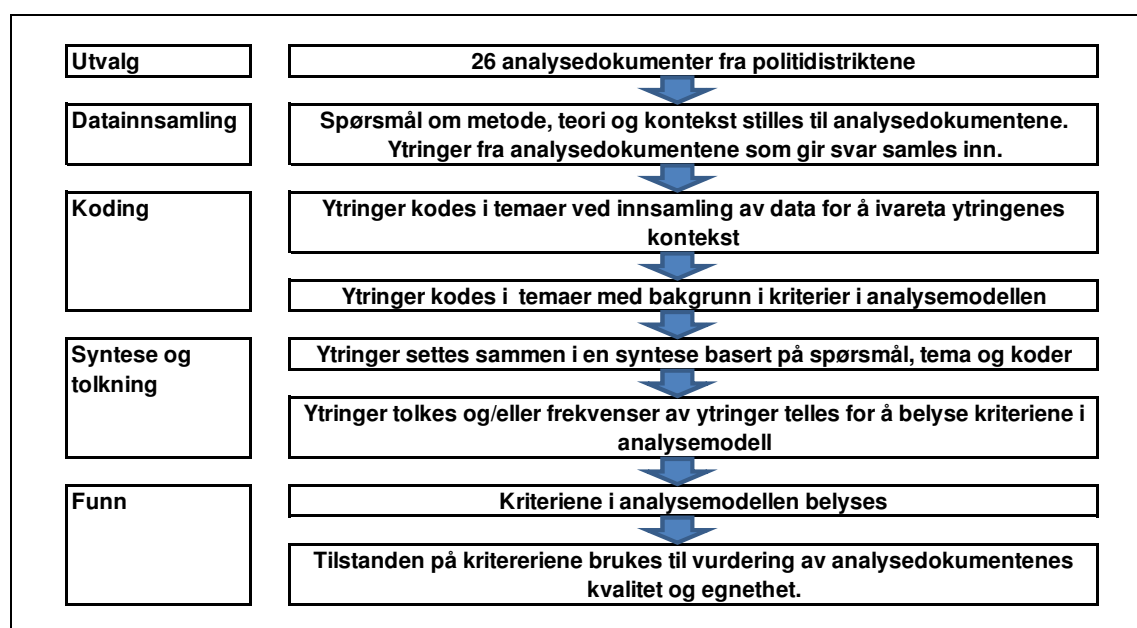
Etter en lengre prosess med POD fikk vi i mars 2010 tilgang til de strategiske analysene som var levert POD i forbindelse med styringsdialogen mellom POD og politidistriktene høsten 2009. 24 av 26 politidistrikter hadde skrevet dokumenter som var ment som strategiske analyser. De to siste dokumentene var utskrifter av felter som politidistriktet hadde produsert i datasystemet PSV. Uavhengig av dokumentenes bakgrunn og innhold vil vi videre i vår oppgave bruke begrepet

analysedokumenter om alle de 26 dokumentene. For å vurdere analysedokumentenes kvalitet og egnethet har vi har undersøkt og foretatt datainnsamling fra de 26 analysedokumentene som totalt inneholdt 932 sider tekst. Det 27. politidistriktet leverte ingen strategisk analyse til POD denne høsten og hadde heller ikke fylt ut feltene i PSV.

Den nye veilederen bruker navnet "overordnet strategisk analyse" på disse strategiske analysene (Politidirektoratet, 2009d). Navnet kommer fra Politirollemeldingen (Justis- og politidepartementet, 2005), og er overskriften på kapittelet der meldingen definerer kunnskapsstyrt politiarbeid og beskriver at de strategiske analysene er en forutsetning for et lokalt forankret politi. Navnet på denne type strategiske analyser og formålet de har fått i styringsdialogen og i det kunnskapsstyrte norske politiet, viser at disse analysene ikke er representative for alle typer av strategiske analyser. De må sees i lys av sin kontekst som problemstillingen oppsummerer i to formål.

At vi fikk tilgang til samtlige analysedokumenter som ble innsendt til styringsdialogen mellom politidistriktene og POD høsten 2009, gjør at utvalget er representativt for denne typen strategiske analyser. Funnene våre må likevel ses i lys av at kunnskapsproduksjonen i norsk politi på dette området kan ha endret seg siden høsten 2009. Oppsummert kan rammen for vår undersøkelse kan skisseres slik:

Figur 2: Undersøkelsens ramme



4.2 Datainnsamling

4.2.1 VÅR FORTOLKNINGSPROSESS

Vår forståelse har vært at analysedokumentene var ment å brukes i og av politiet slik de er. Vi valgte å benytte en fortolkningsstrategi Harald Grimen (2004, ss. 210-211) beskriver som en "barmhjertig fortolkning" med prinsippet om å maksimere sannhet og effektivitet. Denne strategien innebærer at vi forholdt oss til de ytringene vi undersøkte med den fortolkning at de var rasjonelle og sanne fra aktørens side. Det vil si at når vi leste analysedokumentene, gikk vi ut fra at det som var skrevet, var ment å være skrevet akkurat slik det framstår, med de beste intensjoner om å løse oppgaven forfatteren(e) hadde fått. Dette gjorde vi for å tilstrebe pålitelighet og etterprøvbarehet i datainnsamlingen

Vi har systematisk gjennomgått hvert av de 26 analysedokumentene. Ytringer i dokumentene som ga svar på spørsmål vi undersøkte, har blitt vurdert og plassert i en egen rad i et regneark (*Microsoft Office Excel*). Noen ytringer har blitt plassert flere ganger i regnearket som svar på flere spørsmål, fordi de belyser flere elementer samtidig. Der det var mulig, ble ytringen kopiert ut fra dokumentene og limt inn under en fast kolonne. Dersom en ytring ikke kunne kopieres inn i vårt system, hovedsakelig gjaldt dette matriser og diagrammer, ble den isteden beskrevet og/eller kodet for forskjellige tema. Både kapitler, avsnitt og setninger i analysedokumentene ble vurdert og plassert i regnearket.

Alle analysedokumentene ble grundig gjennomgått to ganger på denne måten. Dette gjorde vi fordi vår forståelse av hva vi så og hvor vi skulle plassere ytringene ble noe endret underveis. Etter første gjennomgang av alle analysedokumentene så vi at vi hadde plassert ytringene i de første gjennomgåtte analysedokumentene noe forskjellig fra ytringene i de siste. I gjennomgang to så vi at plasseringen av ytringer fra de analysedokumentene vi gjennomgikk sent i første gjennomgang ble svært lite endret. Etter gjennomgang nummer to sa vi oss derfor fornøyd med plasseringene i datainnsamlingsstrukturen.

Vi opplevde at vi gjennom strukturen ble mye mer bevisste på hvor ytringene spesifikt skulle plasseres enn vi ville vært med en helt åpen tilnærming i et kvalitativt prosjekt.

Dessuten innvirket det helt klart på presisjonen, at vi for hvert analysedokument foretok samme gjennomgang to ganger, totalt 52 ganger.

I all hovedsak er det ytringer gjennom konkrete tekstfunn, beskrivelser og koding basert på analysedokumentene som er plassert i regnearket. Men i noen analysedokumenter er det få eller ingen ytringer som har gitt svar til enkelte spørsmål. I slike tilfeller har vi skrevet inn våre kommentarer og tolkninger i regnearket for hvert analysedokument.

4.2.2 SPØRSMÅL FOR DATAINNSAMLING

Siden forståelse bygges gradvis i et kvalitativt forskningsprosjekt, forventet vi å finne ting i analysedokumentene som vi ikke hadde spørsmål om på forhånd. Denne forventningen ble innfridd, men vi fant også samtidig at enkelte spørsmål måtte tas ut. Noen ble tatt ut fordi de ikke var relevante i dokumentene, andre fordi vi erfarte at de måtte føres og behandles sammen med andre spørsmål.

Med bakgrunn i det epistemologiske prinsipp stilte vi følgende spørsmål for å finne ytringer om kontekst, teori og metode i analysedokumentene:

a) **Kontekst**

- Til hvilke(t) formål er dokumentet laget? Hva skal dette brukes til?
- Hvem er målgruppen?
- Hvilken bakgrunn har den eller de som har laget dokumentet?
- Hvilken erfaring har det enkelte politidistrikt med å lage slike dokumenter?
- Hva slags mal er eventuelt brukt?
- Hvilke andre grunnforutsetninger for å forstå dokumentet, finnes?

Det siste spørsmålet kom til underveis, og ble en slags samlepost for funn som kunne være interessante å ha med, men som egentlig ikke hører hjemme under kontekst eller i noen av de andre temaene. Her har vi sett på antall sider i dokumentet, om dokumentet er markert med at det er unntatt fra offentlighet og hvilken tittel politidistriktet har valgt på dokumentet.

a) Teori

- Hvilke vitenskapelige teorier brukes i analysedokumentene?
- Hvilke definisjoner eller forståelser av sentrale begreper brukes i analysedokumentene?
- Hvilke generelle påstander om virkeligheten brukes i analysedokumentene?

Erfaringene vi gjorde medførte ingen endringer i undersøkelsesopplegget underveis. Vi erfarte imidlertid at vår vurdering av påstander ble endret i løpet av arbeidet. I starten av første gjennomgang av analysedokumentene, tolket vi alle ytringer uten kilde som påstander. Etter hvert valgte vi i stedet å tolke de ytringene som sannsynligvis har en kilde, men der kilde ikke er oppgitt, som data uten oppgitt kilde. Dette gjelder også ytringer som hadde form av forklaring. Ytringer uten en sannsynlig kilde tolket vi som påstander.

b) Metodeforankring

- Hvilke kilder til data brukes?
- Hvilke kilde- og datavurderinger gjøres?
- Hvilke data er brukt i analysedokumentene?
- Hva slags undersøkelse® ligger bak dokumentene?
- Hvordan analyseres eller presenteres dataene?
- Hvordan tolker politidistriktene resultatene av analysen?
- Hvilke konklusjoner og anbefalinger kommer de med?
- Hvilke litteraturhenvisninger brukes?

Fordi analysedokumentene sa svært lite om hva slags undersøkelser som lå bak analysene, var det ikke aktuelt å stille underspørsmål om datainnsamling og etterbehandling av data. Dette ble i stedet et poeng i den videre analysen.

Analysedokumentene er organisert med tilhørende overskrifter i forskjellige temaer. I teorien kan en slik organisering ha skjedd samtidig med at politidistriktene samlet inn data. Den kan være en organisering av allerede innsamlede data, eller organiseringen kan ha skjedd gjennom en videre syntese av de organiserte dataene. Fordi vi ikke vet hvordan organiseringen av politidistriktenes data har skjedd, har vi

valgt å konsentrere oss om å analysere de ytringer inneholdende data vi har funnet brukt i analysedokumentene, hvilken bakgrunn disse har og hvordan de er organisert.

Vi har i pkt. 2.1.3 lagt til grunn at for å utvikle kunnskap må dette være noe mer enn data og informasjon. I et kontinuum som Ratcliffe (2008) og Gottschalk (2004) beskriver ville det vært umulig å lage et klart skille på data og informasjon, noe vi heller ikke anser som hensiktsmessig i vår undersøkelse. Når vi samlet ytringer fra analysedokumentene ble de derfor plassert som data uavhengig om ytringen i sin kontekst var et på nivå som kunne anses som informasjon.

Med utgangspunkt i det barmhjertige tolkningsprinsipp (Grimen, 2004) har vi forstått dataene som er brukt som enten totalen av data analytikerne har innhentet, eller som et utvalg av det viktigste de har funnet i datainnsamling og analyse. Data og kilder til data som ikke er brukt i analysedokumentene, går vi ut fra at enten er vurdert som mindre viktig, eller ikke innsamlet eller ikke brukt i analysen. Det er derfor svært viktig å undersøke hvor politidistriktene har satt akkurat disse grensene for bruk av relevante temaer, kilder og data i analysedokumentene.

4.3 Analyse

For å analysere de innsamlede ytringene for vårt formål, var vi nødt til å sortere og strukturere ytringene. Det at vi brukte et datasystem som Excel hjalp veldig på å skape struktur. Vi har brukt en mengde begreper som vi har knyttet til de forskjellige ytringene, og ved hjelp av sorteringsfunksjoner i Excel har det vært lett å finne fram til de ytringene som kan knyttes til ett eller flere begrep.

Grønmo (2004, ss. 246-247) bruker begrepet koding når man sorterer slik for å forenkle, tydeliggjøre og skaffe oversikt over datamaterialet. Thagaard (2009, s. 150) vil ikke bruke begrepet koding, da det gir assosiasjoner til kvantitativ analyse. Hun velger heller å bruke begrepet kategorier og underkategorier. Disse kategoriene kan være underordnet de temaene man undersøker. Grønmo (2004, ss. 248-249) bruker på sin side kategoribegrepet kun om en videreutvikling fra koder for å fortolke det innsamlede materialet.

Vi har valgt å ikke bruke begrepet kategori. Vår erfaring er at bruk av dette begrepet kan misforstås til at man forsøker å bedrive teoriutvikling, noe vi ikke gjør. Vårt formål har vært å beskrive det undersøkte materialet for å vurdere og konstatere for problemstillingens to formål. Derfor har vi i vår oppgave valgt å sortere materialet i det vi kaller temaer og koder for temaene. En slik sortering og videre tolkning ut fra temaer kan betegnes som en temasentrert analyse (Thagaard, 2009, kap. 8), selv om vi ikke bruker kategoribegrepet. I Excel har vi gitt hver ytring sin rad og hvert tema sin kolonne. Kodene er innholdet i de enkelte cellene i regnearket.

Gjennom vår semistrukturerte datainnsamling har vi allerede sortert mange av ytringene ved å plassere dem som svar til spørsmålene i pkt. 4.2.2. Sorteringen gjennom spørsmål og koding for tema har hatt gitt oss mulighet til å finne de riktige ytringene å tolke, for å undersøke de ulike kriteriene i fasene i analysemodellen.

Vi har utviklet koder for mange forskjellige temaer som omhandler blant annet kunnskapsutvikling og kriminalitet. Behovet for sortering gjennom tema og koder har variert. Der vi har funnet få ytringer, og spørsmålene passer godt inn i fasene og kriteriene i analysemodellen, har det vært lite behov for koding. Da har vi kunnet fortolke direkte fra de ytringer vi har samlet. For å undersøke andre faser og kriterier har det vært et mye større behov for koding.

Spesielt for ytringer inneholdende data brukt i analysedokumentene har kodingen omfattet mange temaer og koder. Slike ytringer har vært den største delen av analysen. Gjennom sortering i temaer og koder har vi kunnet belyse kriterier for flere av fasene.

Temainndelingen kommer delvis som resultat av spørsmålene vi har stilt og delvis av hva som gir svar på fasene og kriteriene i analysemodellen. Kodene er delvis konstruert fra de ytringer vi har samlet inn på bakgrunn av spørsmålene og delvis konstruert for å svare på kriterier i analysemodellen. Sorteringen ble svært omfattende, både fordi det er 932 sider tekst i datagrunnlaget og fordi vi har sortert datagrunnlaget i mange forskjellige temaer og utviklet koder for disse.

Nedenfor presenterer vi våre temaer og koder, eventuelt eksempler på koder der det er mange forskjellige koder.

4.3.1 KODING

Da vi plasserte ytringer i regnearket, kodet vi innledningsvis alle ytringer med det vi velger å kalle bakgrunnsvariabler. Disse bakgrunnsvariablene viser hvordan og hvorfra vi har samlet inn ytringen.

Figur 3. Bakgrunnsvariabler

Tema	Bakgrunnsvariabler
Kunnskapsforankring	Kodene kontekst, teori eller metode
Spørsmål	Spørsmålene for kontekst, teori og metode
Distrikt	Navnet på politidistriktet som har skrevet dokumentet
Distriktsnummer(dnr.):	Et tilfeldig valgt nummer fra 1 til 26 for hvert av politidistriktene, slik at vi kan bruke ytringer med spesifikk referanse uten å navngi konkrete politidistrikter. Ved referanse i oppgaven brukes "dnr." og tallet for politidistriktet.
Side	Sidetall for hvor ytringen er funnet i det elektroniske dokumentet.
Ytring	Tekstelementer kopiert fra analysedokumentene og limt inn i regnearket. Noen ytringer er ikke tekst, og derfor ikke mulig å kopiere inn i regnearket. De er av den grunn kun kodet på andre temaer og beskrivelsesfelter er ikke fylt ut. Dersom det er få eller ingen ytringer i et analysedokument som gir svar, har vi for noen spørsmål skrevet egne vurderinger eller beskrivelser i dette feltet i regnearket.

Videre har vi kodet ytringene med følgende temaer og beskrivende koder (Grønmo, 2004, s. 247):

Figur 4. Tema og koder

Tema	Forklaring av koder
Kilde	Beskrivelse av hvor ytringene kommer fra. Gjelder for ytringer av data brukt i analysene, definisjoner og referanser. Eks: "PAL Strasak", "SSB". Mange ytringer har ingen oppgitt kilde. Vi har likevel aktivt vurdert hva som kan være kilden for hver ytring. Noen ytringer har vært lette å gjenkjenne kilden for, mens andre står uten kilde.
Kildegruppe	Kildene gruppert etter type kilde. De største gruppene er "datasystem", "ukjent", "statlig organ", "analyse", politidistrikt/særorgan", "forskning",

	"straffesak" og "etterretning".
Intern eller ekstern kilde	Om kilden som er brukt er intern fra politiet eller ekstern fra andre kilder. Alternativt ukjent dersom kilde ikke kan plasseres internt eller eksternt.
Type analyseenhet	Om ytringen av data eller begrep tar utgangspunkt i analyseenhetene "Hendelse", "handling", "aktør", "mening" (Grønmo, 2004, kap. 5)
Analyseenhet	Hvilken konkret analyseenhet ytringen tar utgangspunkt i. Dette er et underpunkt til type analyseenhet, for eksempel hvilken aktør eller handling dataene handler om. Eks: "fornærmet" under aktør eller "kriminell handling" under handling
Mal	Hvilken mal ytringen knytter seg til ut fra organiseringen i analysedokumentet. Kodene er "ny mal" etter Politidirektoratet (2009d), "trendrapport" etter Sætre (2007) eller "egen mal".
Funnsted	Hvor i analysens oppsett ytringen er gjort. Vi har her benyttet oss av analysedokumentenes overskrifter
Analysenivå	Om ytringene er på mikro-, meso- eller makronivå (Grønmo, 2004, s. 81). "Mikro" er data om enkeltstående enheter som for eksempel enkeltstraffesaker. "Meso" er data som er generert til en høyere enhet som for eksempel politistasjonskrets, lensmannsdistrikt eller politidistrikt. "Makro" er data som er generert til større enheter enn politidistrikt.
Datatype	Om ytringen gjelder kvalitative eller kvantitative data
Innhold 1	Hva ytringen handler om. Vi har så langt som mulig brukt faste koder ut fra kriminalitetstyper i Strasak, andre sentrale kriminalitetsemner eller samfunnstema. Eks. "vinning", "vold", "befolkning".
Innhold 2	En videre spesifisering av innhold 1. For eksempel "motorvogntyveri" eller "anmeldelser 2004-2008" som spesifisering etter innhold 1: "vinning".
Innholdsgruppe 1	Om ytringene handler om "kriminalitet" eller "andre koder" i innhold 1. For koder i innhold 1 som hører under "kriminalitet" bruker vi i oppgaven navnet kriminalitetskoder
Innholdsgruppe 2	Oppdeling ut fra koder i innholdsgruppe 1 og innhold 1. "Kriminalitet" er delt i undergruppene "etter Strasak", "spesifiserte kriminalitetsformer" "på tvers" eller "overordnet". Andre koder er delt opp i "samfunn", "internt politi" og "analyse". Med disse kodene forstår vi følgende <ul style="list-style-type: none"> • Koden "fra Strasak" for de kriminalitetskoder som samsvarer med kriminalitetstypene i PAL Strasak. Disse er "økonomi", "vinning", "vold", "sedelighet", "narkotika", "skadeverk", "annen", "trafikk", "miljø" og "arbeidsmiljø".

	<ul style="list-style-type: none"> • Med koden "spesifiserte kriminalitetsformer" forstår vi kriminalitetskoder som skiller seg fra kriminalitetstypene og som anses som egne typer av kriminalitet. Eksempler på dette er "mobile vinningskriminelle", "familievold", "organisert kriminalitet" eller "hatkriminalitet". • Koden "på tvers" inneholder tre koder som kan inneholde andre kriminalitetskoder. I denne koden har vi plassert "ungdomskriminalitet", "gjenganger" og "ekstremisme". • Koden "overordnet" er i hovedsak brukt for "anmeldelser" på overordnet nivå.
Presentasjon	Kodene viser til hvordan ytringene er presentert eller brukt i teksten. Oftest som "beskrivelse" i ren tekstform, men "tabeller" og "diagrammer" forekommer også hyppig. Noen ytringer anser vi som kombinasjoner av disse tre. "Forklaring" er brukt der beskrivelser vi anser som påstander eller data har form av forklaring
Kommentar	Et åpent felt der vi kunne kommentere ytringen

Temaene som omhandler kilde bruker vi i oppgaven fellesbetegnelsen Kildetema for. På samme måte er Innholdstema en fellesbetegnelse på de temaene som omhandler innhold. De ytringer som inneholdt data og påstander og fikk koden Forklaring under Presentasjon, ble kodet videre for følgende tema:

Figur 5. Tema og koder for forklaringer

Tema	Forklaring av koder
Forklaring av	Explanandum. Beskrivelse av det som skal forklares. Begrepet brukes av Grimen (2004, ss. 182-183) i en redegjørelse av årsaksforklaringer. Kodene "anmeldelsestilbøyelighet", "annet", "tallnivå eller endring" og "årsak kriminalitet".
Analysenivå av	Om det som blir forklart er på nivåene "mikro", "meso" eller "makro". Se tema Analysenivå.
Forklaring fra	Explanans. Det som forklarer "Forklaring av". Begrepet brukes av Grimen (2004), hvor han viser til at i en årsaksforklaring omfatter explanans både universelle lover og randbetingelser som må være empirisk bekreftet for at forklaringen skal være gyldig. De største kodene er "interne forhold", "økonomiske forhold", "tiltak", "diverse faktorer", "sosiale forhold", "personlige forhold", "globalisering og "mobile vinningskriminelle".

Analysenivå fra	Om det som blir forklart er på nivåene "mikro", "meso" eller "makro". Se tema Analysenivå.
Tid	Om forklaringen dreier seg om "fortid", "nåtid" eller "framtid".

Det var som nevnt ikke alltid like lett å vite om vi skulle plassere en ytring som data under metode eller som påstand under teori. Ytring med referanse til kilde har vi alltid plassert som data. Der det ikke står noen referanse, har vi foretatt en vurdering av om det finnes en sannsynlig kilde (data) eller ikke (påstand). Når temaet i ytringen har vært slik at vi har antatt at dette er data politiet vet noe om, har vi plassert funnet i data. Koden for kildegruppe har da blitt "ukjent" eller "intern organisasjon", avhengig av om vi mente at politiet selv var utgangspunkt for dataen eller ikke.

For to faser utviklet vi temaer og koder i etterkant av datainnsamlingen. For å undersøke analysedokumentenes formål og oppdrag, utviklet vi ut fra spørsmålet "*Til hvilke(t) formål er dokumentet laget? Hva skal dette brukes til?*", følgende tema og fortolkende koder (Grønmo, 2004, s. 247):

Tema	Forklaring av koder
Styringsformål	Basert på problemstillingens formål kodet vi i "strategisk", "mål og resultat" og "begge". Spørsmålet her er om det er utvikling av strategier og/eller prioriteringer, mål- og resultatstyring eller en kombinasjon som er formålet.
Tiltakspunkt	Her har vi vurdert hva ytringene sier om når kunnskapen fra analysedokumentene skal brukes. Koden "proaktiv" legger vekt på at kunnskapen skal brukes til å forebygge at kriminalitet skjer, mens koden "reaktiv" tilsier ytringer at kunnskapen skal benyttes etter at den kriminelle handling har skjedd (Gundhus, 2009, ss. 19-20). Koden "begge" tilsier at ytringene kombinerer proaktiv og reaktiv bruk av kunnskapen.
Oppdrag	Under dette temaet har vi med bakgrunn i veilederen fra Politidirektoratet (2009d) vurdert ytringene ut fra hvilken kunnskap politidistriktene har ønsket skal komme ut av analysedokumentene. Kodene har da vært "beskrive" for de som bare skal beskrive og vurdere kriminaliteten, "framtid" for de vektlegger at beskrivelsen også skal si noe om framtidig utvikling, "tiltak" for de som vektlegger at beskrivelsen og vurderingen av kriminaliteten skal munne ut i tiltak og "framtid og tiltak" for de som kombinerer alle tre forholdene.

For å undersøke analysedokumentenes tiltak gjennomgikk vi de ytringer vi hadde funnet som svarte på spørsmålet ”Hvilke konklusjoner og anbefalinger kommer de med?”, for å finne de ytringene som konkret viste tiltak. Ytringene om tiltak i analysedokumentene varierte fra ett enkelt til en lang rekke med tiltak. Der det var mulig, delte vi ytringen opp etter koder for Innhold1. Etter dette hadde vi til slutt 174 separate ytringer om tiltak. Disse kodet vi som følger med fortolkende koder:

Tema	Forklaring av koder
Stringens	For dette temaet vurderte vi om ytringen om tiltak var ”basert” på analysedokumentet for øvrig eller ”ikke”.
Tiltaksenhet	For å belyse Politirollemeldingens krav om lokal forankring og samarbeid, vurderte vi hvor og for hvem tiltaket skulle iverksettes. Koden ”politihandling” for de som utelukkende dreide seg om interne tiltak, ”samarbeid” for de som dreide seg om samarbeid med andre utenfor politiet, og ”offer” eller ”gjerningsmann” hvis tiltaket dreide seg om slike aktører

4.3.2 GENERELT OM SYNTESSEN OG UTVIKLING AV EN ANALYSEMODELL

Sorteringen vi har foretatt gir oss tilgang til varierte måter å sette sammen ytringene på. Vi har kodet ytringer i form av data fra analysedokumentene innenfor 14 forskjellige temaer som til sammen gir ekstremt mange forskjellige sammenstillingsmuligheter. Tar vi med den innledende sorteringen i ulike spørsmål og de underliggende kodene innenfor hvert av temaene, blir sammenstillingsmulighetene enda mange ganger større.

Selvsagt er ikke alle sammenstillingsmåtene like interessante, og i praksis har det vist seg at det blir uoversiktlig å sammenstille flere enn noen få temaer av gangen. Med en syntese med så mange muligheter er det nødvendig å ha en viss struktur, noe vi løste ved å utvikle og bruke en analysemodell.

Samtidig med den empiriske undersøkelsen, arbeidet vi med å sette oss inn i kunnskapsstyringens rammer og krav til strategisk analyse, som redegjort for i kapittel 2 og 3. Dermed ble det naturlig å vite og mene noe om hvilke momenter som er viktig for kunnskapsutviklingen i norsk politi gjennom strategiske analyser. Vi

utviklet derfor det vi i kapittel 3 har redegjort for som "grunnstandarden" som må være til stede i et kunnskapsstyrt politi.

Grunnstandarden, kunnskapsstyringens rammer for øvrig og Politidirektoratets veiledere ligger til grunn for kriteriene i fasene i analysemodellen vår. Vi har bevisst valgt å bruke begrepet kriterier og ikke krav, da noen av kriteriene ikke er direkte krav til kunnskapsproduksjonen, men sier mer om valgene man foretar i den.

Syntesen har vi foretatt i flere omganger ved å sammenstille data, tolke og skrive fortløpende. Syntesen er en sammenstilling av kvalitativ art der vi benytter oss av sortering ved kombinasjoner av spørsmål, temaer og koder for å finne ytringer vi tolker. I noen grad bruker vi imidlertid også kvantitative data ved å telle frekvenser av forekomster av temaer og koder.

Vi er klar over at å bruke kvalitativt innsamlede data til en kvantitativ analyse kan gi en slags kvasi-statistikk (Grønmo, 2004, ss. 212-213). Vi har imidlertid undersøkt samtlige slike strategiske analyser produsert av norsk politi høsten 2009, og den kvalitative datainnsamlingen har dermed vært fullstendig innenfor de temaene vi undersøker. Det gjør en begrenset univariat analyse mulig, så lenge vi bare ser på frekvensfordelinger (Sætre, 2007, s. 81) som viser klare tilstedeværelser eller fravær av sentrale koder i analysedokumentene.

For å belyse kvalitet og egnethet har vi også sammenstilt og vurdert ytringene for tre utvalgte koder av innhold 1. Disse er valgt fordi de er sentrale utfordringer for tryggheten i det norske samfunnet, norsk politi og norsk justispolitikk, og vi henviser til dem med begrepet kriminalitetskategorier. Gjennom å sammenstille ytringer for disse kriminalitetskategoriene ønsker vi å vise hva kvaliteten på analysemodellens kriterier i praksis betyr for utvikling av kunnskap. De tre kriminalitetskategoriene er mobile vinningskriminelle, familievold og økonomisk kriminalitet med undertemaet hvitvasking.

I syntesen har vi for de fleste kriterier satt sammen ytringer fra alle analysedokumentene til et nasjonalt nivå. For kriterier i fasen som omhandler analysedokumentenes formål og oppdrag, har tolkningen av ytringene skjedd gjennom koding for hvert politidistrikt, med videre sammenstilling derfra til fordeling

på nasjonalt nivå. At syntesen skjer på nasjonalt nivå følger av at vi i problemstillingen interesserer oss for kunnskapsutvikling i norsk politi generelt. Vi har ikke vært ute etter å studere forskjellen mellom politidistriktene.

4.4 Analysemodell, syntese i praksis og tolkning av ytringer

I dette delkapittelet vil vi vise analysemodellen gjennom en struktur med det vi kaller faser i en tenkt kunnskapsproduksjon, med underliggende kriterier vi undersøker for hver fase. Fasene identifiserte vi som ut fra vår drøfting av grunnstandard (pkt 3.4.7). Vi vil for hver fase vise til bakgrunnen for kriteriene gjennom å henvise til de punkter i kapittel 2 og 3 der vi belyser kriteriene. Vi vil også vise hvordan vi gjennom en sortering av ytringer ved bruk av spørsmål (pkt. 4.2.2) og tema (pkt. 4.3.1) undersøker fasene og kriteriene. For å synliggjøre temaer gjengir vi de med stor forbokstav.

4.4.1 HVORDAN UNDERSØKE FORBEREDELSE- OG BESTILLINGSFASEN?

For denne fasen ønsket vi å undersøke vi i hvilken grad analysedokumentenes forfattere bruker problemstillinger, hypoteser eller om de kan være induktive fra empiri til teori i undersøkelsen (pkt. 3.4.4, 3.5.1 og 3.5.4). Vi fant imidlertid ingen ytringer som omtalte spørsmålet om problemstillinger i eller teoretiske utgangspunkter for analysedokumentene.

For å belyse kvaliteten i denne fasen har vi derfor ut fra spørsmålet "*Til hvilke(t) formål er dokumentet laget? Hva skal dette brukes til?*" samlet ytringer som sa noe om oppdraget som ligger til grunn for den strategiske analysen og formålet med kunnskapen fra den. Gjennom temaene Styringsformål og Tiltakspunkt har vurdert hvorvidt politidistriktenes formål med kunnskapen er tydelige, og om de skriver at de vil utvikle strategier og foreta prioriteringer ved bruk av proaktive og/eller reaktive tiltak (pkt. 2.3). Vi har også undersøkt om de knytter analysedokumentet til kravet om styringskunnskap etter økonomireglementet (pkt. 2.2.2).

Ut fra temaet Oppdrag har vi også undersøkt om analysedokumentene viser konkrete oppdrag, herunder "å beskrive og vurdere kriminalitet, "beskrive framtidig utvikling av kriminalitet" og "utvikle tiltak" som gjennomgått i pkt. 3.5.1.

I syntesen har vi vurdert ytringene for hvert politidistrikt ut fra de tre temaene. Syntesen har videre brukt funn fra politidistriktsnivå til en aggregert syntese for Politi-Norge.

Gjennom å undersøke analysedokumentenes formål og oppdrag har vi også kontrollert om de strategiske analysene beskriver en lokal kontekst for å utvikle lokal kunnskap, slik forutsetningen for analysedokumentene er (pkt. 2.3).

4.4.2 HVORDAN UNDERSØKE VALG AV INNHOLD?

For å belyse kvaliteten på denne fasen har vi ut fra spørsmålet "*Hvilke data er brukt i analysedokumentene?*" samlet ytringer brukt i analysedokumentene som inneholder data, og benyttet koder etter flere tema i syntesen.

Vi har undersøkt kravet i plan- og rammeskrivet om at den strategiske analysen i styringsdialogen skal utarbeides med den nye malen i veilederen til POD (pkt. 2.3). For å belyse hva analysedokumentene handler om, og for å vurdere likheten med malen i veilederen, har vi derfor sammenstilt Innholdstema med Mal som er brukt og Funnsted for hvor i malens oppsett ytringene med data er brukt.

I tillegg har vi sammenstilt og vurdert ytringene gjennom bruk av Innholdstemaene for å avklare om analysedokumentene er organisert etter eller omtaler styringsparameterne om kriminalitet for norsk politi i 2010. Dette har vi gjort for å kunne diskutere hvorvidt analysedokumentene kan være styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å fastsette og oppnå mål og resultatkrav (pkt. 2.2.2 og 2.2.8)

I syntesen har vi sammenstilt ytringene samlet for hele Politi-Norge. For å vise grunnlaget for våre videre funn belyser vi også her omfanget av ytringer inneholdende data gjennom bruk av Innholdstemaene. Det har vi gjort for totalen av ytringer og for våre utvalgte kriminalitetskategorier.

4.4.3 HVORDAN UNDERSØKE BEGREPSAVKLARINGER?

For å belyse kvaliteten på denne fasen har vi ut fra spørsmålet "*Hvilke definisjoner eller forståelser av sentrale begreper bruker politidistriktene? På hvilken måte og i hvilke sammenhenger bruker de disse?*", samlet ytringer om bruk av begreper i analysedokumentene. Begreper skal være tydelige, slik at det blir et klart grunnlag for

hvilke data man skal samle inn om dem (pkt. 3.4.4.b og 3.5.2). Vi har derfor undersøkt ytringer om begreper for å belyse omfanget og tydeligheten av de begrepene politidistriktene bruker i analysedokumentene.

Alle ytringer om begreper har vi kodet innenfor en rekke av temaene i analysen. I syntesen har vi undersøkt begrepsbruken i Politi-Norge samlet gjennom å bruke Innholdstemaene, Type analyseenheter, Analyseenheter, Kilde og Politidistrikt. Politidistrikt er kun brukt for å finne ut hvor stor andel av Norges politidistrikter ytringene om begreper fordeler seg på. Vi har også ut fra Innholdstemaene og Type analyseenheter belyst omfanget av begreper som omhandler kriminalitet, samt hva ytringene bygger på. Vi har i tillegg analysert begrepsbruken gjennom ytringer om begrep for våre utvalgte kriminalitetskategorier, og undersøkt hva en definisjon av disse kriminalitetskategoriene bør inneholde.

4.4.4 HVORDAN UNDERSØKE UTVALG AV KILDER?

Et utvalg av kilder bestemmes alltid av problemstillingen og de data man trenger for å svare på den. For strategiske analyser innebærer dette at utvalget skal bidra til å svare på oppgave og formål til den strategiske analysen, og de burde ha et bevisst forhold til sine utvalgte kilder (pkt. 3.4.5).

For å belyse kvaliteten på fasen og undersøke hvilke kilder som brukes, har vi også her tatt utgangspunkt i ytringer samlet inn ut fra spørsmålet *"Hvilke data er brukt i analysedokumentene?"*. I tillegg benytter vi oss av spørsmålet *"Hvilke litteraturhenvisninger er med?"* for å vise omfanget av konkrete kildereferanser brukt i analysedokumentene

Ut fra temaene Intern eller ekstern kilde, Kildegruppe og Innholdstemaene har vi derfor undersøkt hvilke kilder politidistriktene bruker i analysedokumentene og vurdert bruken av interne og eksterne kilder som forventes brukt (pkt. 2.3 og 3.4.5).

Som nevnt i pkt. 2.3 er strategiske analyser en forutsetning for et lokalt forankret politi gjennom bl.a. kunnskap om den lokale kriminalitetsutviklingen. Ved hjelp av Kildetemaene, Analysenivå, Analyseenheter og Datatype har vi undersøkt bruken av lokale kilder. Herunder lokale kilder utenfor politiet (eksterne) og interne lokale kilder som straffesak og etterretning (pkt 3.4.5). Bruken av interne kilder som straffesak og

etterretning anser vi også som viktige kilder for å belyse hvorvidt de inkluderer den erfaringsbaserte kunnskapen inn i de strategiske analysene (pkt. 2.1.1).

Forskning forventes brukt som kunnskap for å styrke rettsikkerheten (pkt 3.4.5). Ut fra Kildegruppe og Innholdstema utdyper vi derfor også bruken av forskning som kilde i analysedokumentene. Skillet mellom data, informasjon og kunnskap legger også til grunn at bruk av forskning kan gi noe mere enn bare data og informasjon (pkt 2.1.3). Vi ønsket derfor også å se om forskning brukes som kilder til data anvendt i analysen, eller som kunnskap direkte i analysedokumentene – slik vi tolker at POD legger opp til (pkt. 3.5.3.b).

Vi har for denne fasen også undersøkt bruken av kilder gjennom å se på våre utvalgte kriminalitetskategorier og syntesen har skjedd samlet for Politi-Norge.

4.4.5 HVORDAN UNDERSØKE UTVALG AV DATA?

På samme måte som for kilder, bestemmes utvalget av data av problemstillingen og utvalget data skal brukes som grunnlag til å svare på den strategiske analysens formål og oppgave (pkt. 3.4.5).

For å belyse kvaliteten på fasen og undersøke bruken av data i analysedokumentene har vi naturlig nok også her brukt yringer samlet inn ut fra spørsmålet "*Hvilke data er brukt i analysedokumentene?*".

Overordnet undersøker vi gjennom Innholdstemaene og Datatype om analysedokumentene innhold gir grunnlag for kunnskap om kriminalitet eller for bekjempelse av kriminalitet (pkt 2.3).

Metodelitteraturen skiller klart mellom kvantitative og kvalitative data og veilederne fra POD skiller på hvordan datatypene kan brukes (pkt. 3.5.3.a). Ved bruk av Kilde- og Innholdstemaene, Datatype, Analyseenheter, Analysenivå, Mal, Presentasjon og Politidistrikt har vi derfor undersøkt bruken av og kvaliteten på de kvantitative og kvalitative dataene.

Vi har videre brukt temaene spesifikt for å vurdere bruken av kvantitative data for våre utvalgte kriminalitetskategorier.

Referanser og konkrete vurderinger av kildens pålitelighet er et krav for at dataene skal være best av mulig kvalitet. Dersom det ikke refereres kan det skape usikkerhet om troverdigheten til de data/informasjon som brukes, og eventuelt en usikkerhet rundt troverdigheten til analysen (pkt. 3.5.3.c)

Kvaliteten på ytringer inneholdende data har vi også belyst gjennom å vurdere kravet om samsvar mellom begrepene og de dataene som samles inn om dem for våre utvalgte kriminalitetskategorier (pkt. 3.5.2). For å belyse hvor sikre de kvalitative dataene om kriminalitet er, gjorde vi derfor en sammenstilling ut fra dataenes Innholdstema, Kildetema, Analysenivå, Analyseenheter og Type analyseenheter. De kvalitative dataene vi mener kan ha sikker bakgrunn, belyste vi videre ved bruk av Innholdstema og Politidistrikt. Gjennom hvilke sikre data som omhandler lokale forhold undersøkte vi også her kravet om en lokal kontekst (pkt 2.3).

For å belyse kvaliteten på kvalitative data og hvor langt de rekker, sammenstilte vi ut fra temaet Presentasjon de kvalitative data som gir en forklaring. For å undersøke disse nærmere brukte vi Innholdstema, Kildetema, Analysenivå og Analyseenheter.

Det er forskjellige analyseenheter tilknyttet kriminaliteten som kan belyses for å få et grunnlag til å iverksette tiltak, herunder offer og gjerningsperson (3.4.3.b). Vi har derfor gjennom bruk av Datatype, Analysenivå, Type Analyseenheter, Analyseenheter, Innholdstema og Kildetema undersøkt omfanget av og kvaliteten på analysedokumentenes innhold av data om offer og gjerningsperson.

4.4.6 HVORDAN UNDERSØKE ANALYSEFASEN?

Ut fra spørsmålet *"Hvordan analyseres eller presenteres dataene?"* samlet vi ytringer om analyse fra analysedokumentene. Fordi vi fant svært få ytringer som beskrev analysen bak analysedokumentene, var det ikke noe behov for en syntese av ytringer om analyse. Vi brukte imidlertid vår betraktninger om analysebruk for hvert enkelt analysedokument i tolkningen.

For å belyse kvaliteten på fasen og undersøke analysebruken tok vi derfor utgangspunkt i ytringer samlet inn ved bruk av spørsmålet *"Hvilke data er brukt i analysedokumentene?"*. Vi brukte temaet Datatype til å skille mellom analyse av

kvantitative og kvalitative data, fordi metodene som brukes avhenger av type data man analyserer (pkt 3.4.6).

For å vurdere analyse av kvantitative data brukte vi temaene Presentasjon, Mal, Politidistrikt, Analyseenheter og Kildetema for å se på framstillingen av de kvantitative dataene. Herunder vurderte vi om de dreier seg om univariate frekvensfordelinger eller bivariate eller univariate sammenhenger. Vi vurderte også bruken av deskriptiv statistikk av variablene (pkt. 3.4.6). Vi undersøkte også om politidistriktene har sortert sine data slik at de kunne sette disse sammen i en syntese for å få ny kunnskap (pkt 3.2).

For å undersøke hvorvidt politidistriktene analyserer kvalitative data bygde vi delvis på våre funn i de foregående fasene og argumenterte derfra for hvilken analyse av kvalitative data som kan ha skjedd. Gjennom bruken av Analyseenheter vurderte vi også om politidistriktene oppfyller Cato Wadels definisjon av det å arbeide analytisk (pkt 3.5.3.b og 3.5.4).

For distriktene som bruker den nye malen i veilederen til Politidirektoratet (2009d), har vi brukt temaene Mal og Funnsted for å vurdere om de følger malens oppsett for å utdype funn fra beskrivelseskapittelet i vurderingskapittelet.

Ved hjelp av våre vurderinger av bruk av analyse og Innholdstema har vi også undersøkt i hvilken grad politidistriktene benytter drøfting for å argumentere fram en forståelse av kriminaliteten de undersøker. I dette arbeidet har vi belyst om analysedokumentene oppfyller prinsippene om presisjon, gyldighet og fullstendighet (pkt 3.4.6).

Ved bruk av ytringer inneholdende data brukt i analysedokumentene og ytringer innsamlet ved spørsmålet *"Hvilke generelle påstander om virkeligheten brukes i analysedokumentene?"*, så vi nærmere på bruken av forklaringer gjennom bruk av temaet Presentasjon. Vi benyttet også prinsippene om presisjon, gyldighet og fullstendighet til å vurdere ytringer i form av forklaringer. I et logisk oppbygget resonnement vil det være premisser som bygger opp til en slutning. Gyldigheten til resonnementet avgjøres av premissenes gyldighet (pkt. 3.4.6). En vurdering kan derfor skje gjennom om å se på premissenes kvalitet og gyldighet. I vurderingen

brukte vi derfor temaene Forklaring av, Forklaring fra, Analysenivå av og Analysenivå fra. Vi brukte også temaet Tid for å se om forklaringene er framtidsrettet og følger oppdraget i veilederen fra POD om å beskrive framtidig utvikling av kriminalitet (pkt. 3.5.1).

For å undersøke om den strategiske analysen bak analysedokumentene har hatt en induktiv retning fra empiri til teori har vi kontrollert for bruk av teori eller forklaringer om årsaker til kriminaliteten (pkt. 3.4.4.a).

4.4.7 HVORDAN UNDERSØKE TILTAKSFASEN?

For å utarbeide tiltak kreves et grunnlag, nemlig at politiet har belyst årsakssammenhenger som forklarer framtidig kriminalitet (pkt 3.5.5). Man må også forstå hvilke mekanismer tiltaket skal gripe inn i og hvilke lokale kontekster som med- eller motvirker tiltaket (pkt. 3.4.2). For å belyse kvaliteten på fasen og utforske om analysedokumentene gir grunnlag for å utarbeide tiltak har vi derfor undersøkt hvorvidt analysedokumentene forklarer slik framtidig kriminalitet, samt sett på analysedokumentenes bruk av begrepene mekanismer og kontekster.

Ut fra spørsmålet "*Hvilke konklusjoner og anbefalinger kommer de med?*" vurderte og samlet vi ytringer om tiltak som nevnt i pkt. 4.3.1. Tiltakene skal bygge på det som kommer fram i analysen (pkt. 3.4.2 og 3.5.5), og vi har derfor brukt temaet Stringens for å se om tiltakene henger sammen med analysedokumentene for øvrig. Ved bruk av temaene Tiltaksenhet, Politidistrikt og Innholdstema undersøkte vi også om tiltakene har en spredning i ulike typer tiltak. Her så vi på om den lokale forutsetningen til Politirølemeldingen følges, gjennom å se på om tiltakene er internt eller eksternt rettet, samt om tiltakene er proaktive eller reaktive i sin form (pkt 2.3).

4.5 Vurderinger av svakheter og styrker i undersøkelsen

4.5.1 VÅRE KONTEKSTUELLE UTGANGSPUNKT

Vi har skrevet denne masteroppgaven ved PHS på deltid, samtidig med full jobb. Masterstudiet betegnes som erfaringsbasert (PHS). Vi to som står bak den har arbeidet i politiet i mange år, hovedsakelig i Oslo politidistrikt. Nå ved oppgavens avslutning arbeider Bjørnar som analytiker ved Manglerud politistasjon, mens Roy

har tatt pause fra politietaten og for tiden arbeider som sikkerhetsrådgiver ved Universitetet i Oslo.

Dermed kan det sies at vi studerer oss selv, noe som kan føre til rolleforvirring. At vi på den ene side er eller har jobbet i politiet og på den annen side skal være uavhengige forskere som forsker på politiet, er et etisk dilemma. Vi har derfor, ved en åpen og rasjonell framstilling av våre vurderinger og konklusjoner, forsøkt å gjøre det mulig for leseren å se om vi er farget av vår tilknytning til politiet.

Vår sterke tilknytning til fenomenet vi studerer, har både fordeler og ulemper. Politiets egen kunnskap og kultur handler om det umiddelbare, det som er erfart og som gjerne bare viderefremmes muntlig (Shearing & Ericson, 2005). Det er fra denne konteksten vi har vår yrkeserfaring og våre forestillinger om politiets kunnskap. Når forskning på politiet foretas av aktører utenfra kan det være utfordrende å få tilgang på det som skjer «bak scenen», det vil si når forskeren ikke er der. Vi vet hvordan det er «bak scenen» i politiet.

Man kan også tenke seg at vi av hensyn til framtidig karriere ikke vil trække på for mange tær i et slikt prosjekt, eller at vi tolker funn mer positivt enn en person uten samme tilknytning til politiet ville ha gjort. Dette har vi forsøkt å unngå ved stadig å ha en kritisk dialog med hverandre rundt egne funn.

Vår forforståelse og forkunnskap (Thagaard, 2009) er farget av vår praksis som polititjenestemenn. Våre beskrivelser av egne erfaringer bør derfor leses som enkeltpersoners konstruksjon av egen erfaring, og ikke som generaliserbar kunnskap basert på et vitenskapelig metodisk fundert grunnlag. I følge Grønmo (2004, s. 9) kan forskeren påvirke det hun/han studerer (reaktivitet) og påvirkes av egen forforståelse og referanser (refleksivitet).

Ut fra et nytte- og konsekvensetisk perspektiv, mener vi likevel at det er fruktbart å bruke egen erfaringskunnskap fra vårt arbeid i politiet. Vi må selvsagt opplyse om at vi er vår egen kilde på de punkter dette gjelder. Så lenge vi er åpne på dette, mener vi at vår tilknytningen til politiet er mer en styrke enn en svakhet for dette prosjektet.

Samtidig har vi erfart at det å være på innsiden medfører at vi uttrykker oss implisitt og innforstått og glemmer å gjøre premisser tydelige for leseren. Innledningsvis

takket vi våre veiledere og våre koner. De har ikke vært på innsiden av politiet på samme måte som oss, og har derfor stilt oss en rekke relevante spørsmål om hva vi mener. Dette har gjort oss mer eksplisitte enn vi ellers ville vært.

Vår fordel er at vi kan se feltet fra både en erfaringsbasert og en kritisk akademisk side. Vårt utgangspunkt er derfor å belyse temaet basert både på våre profesjonelle erfaringer fra politiarbeid og på vitenskapens premisser, med de forbehold, begrensninger og muligheter hvert ståsted gir oss.

4.5.2 VÅRT FAGLIGE UTGANGSPUNKT OG OPPGAVENS RELEVANS

Vi er ikke forskere, men praktikere med erfaring fra norsk politi. Av den grunn har vi ikke et forskningsfaglig utgangspunkt (Johannessen et al., 2010, s. 56) som vi legger føringer for oppgaven. Det er eventuelt vårt politifaglige utgangspunkt som påvirker oss mest av tidligere erfaring.

Som masterstudenter er det imidlertid det vitenskapsfaglige som vi mener ligger til grunn for det arbeidet vi har gjort. I vårt prosjekt lar vi problemstilling, fornuft, data, teorier og reglene for samfunnsvitenskapelig metode veilede oss. Vi er klar over at det kan forekomme funn i oppgaven som kan tolkes som negative for politiet. Vårt mål er imidlertid ikke å framstille politiet i et godt eller dårlig lys. Vi tilstreber redelighet (Grønmo, 2004, s. 19) og å være objektivt saklige ut i våre vurderinger. Vi skal ikke si at vår forkunnskap ikke kan ha preget vår forforståelse og forventninger. Vi har imidlertid sterkt tilstrebet å være åpne om dette og ellers latt våre empiriske undersøkelser tale for seg.

Forskning skal være relevant og gi konstruktive innspill og bidra til nødvendig kunnskap i de felt det forskes på (Alver & Øyen, 1997). Vi mener at vårt valg å undersøke dokumenter med viktige formål for norsk politi gjør oppgaven relevant for flere enn oss, og vi håper at våre funn gjør at prosjektet har nytteverdi for flere. For egen del har dette vært en lang læringsprosess. Vi ønsker at det vi har lært kan bidra til å forbedre kvaliteten på strategisk kunnskapsproduksjon i norsk politi, herunder øke nytteverdi og anvendbarhet i styringen av politiet.

4.5.3 KVALITETSVURDERINGER

Vi har vært to sammen om denne oppgaven, delt på arbeidsoppgavene og vært hverandres sparringspartnere og kritikere. Siden det var en glidende overgang mellom undersøkelsens faser ville det vært vanskelig å oppnå en reliabilitet gjennom stabilitet (Grønmo, 2004, ss. 224-225) i datainnsamling og koding dersom to skulle gjøre de kvalitative vurderingene samtidig. Vi valgte derfor at Bjørnar foretok datainnsamling og koding, mens Roy var sparringspartner og kontrollør. I kvantitative datainnsamlinger er det mulig med flere gjennomganger for å teste stabiliteten på undersøkelsesopplegget (Grønmo, 2004, s. 224). Kvalitative undersøkelser som vår er imidlertid avhengige av den enkelte forskers vurdering, og forskeren anses som det viktigste leddet i datainnsamlingen (Grønmo, 2004, ss. 208-209).

Vi mener at vi likevel viser stabiliteten i innsamlingen og innledende koding ved at vi fant få forskjeller i vurderinger når vi gjennomførte datainnsamlingen to ganger for hvert analysedokument, totalt 52 ganger. Vår reliabilitet for øvrig er avhengig at vi viser vår fremgangsmåte for å undersøke vår problemstillingen.

Dersom sammenhengen mellom problemstilling, fremgangsmåte og våre funn er klar og tydelig har vi undersøkt det vi mente å undersøke. Dermed har vi også tilfredsstilt kravene til åpenbar validitet (Grønmo, 2004, s. 231). Det at vi har vært to og har kunnet diskutere og vurdere hverandres arbeid har også vært en styrke for validiteten. Grønmo (2004, s. 235) viser til dette som en aktørvalidering som styrker den "kommunikative validiteten". At vi har hatt to veiledere og to på hjemmebane som har lest og kommentert oppgaven anser vi også som en styrke for validiteten.

Validitetsvurderingene i vår oppgave må også handle om vi måler det vi mener å måle ved koding fra undersøkelsesmaterialet og tolkning fra vårt utvalg av ytringer for de ulike kriteriene. Vi har tidligere redegjort for styrker og svakheter ved vår tilknytning til politiet. En styrke i så måte har vært Bjørnars erfaring fra analysearbeid i politiet. Et eksempel er at han ved innledende koding kunne gjenkjenne aktuelle kilder for svært mange ytringer inneholdende data. For øvrig forsøker vi gjennom vår redegjørelse i dette metodekapittelet å vise våre vurderinger i kodingen.

For tolkningen må validitetsvurderingen gjøres ut fra de premisser som vises når vi framlegger våre funn. Har vi valgt ut riktige ytringer for å belyse akkurat det kriteriet? Siden forskeren er viktigst i kvalitative undersøkelser (Grønmo, 2004, ss. 208-209) antar vi at dersom andre forskere hadde sett på det samme undersøkelsesmaterialet, ville de både kodet og tolket andre ytringer enn oss. Resultatet tror vi likevel ville blitt noe av det samme, da vi ser at en del av våre funn er ganske åpenbare ved lesing av analysedokumentene.

4.5.4 EKSTERN VALIDITET

Vi har valgt å analysere en bestemt type strategiske analyser som har sine bestemte formål og kontekster. Vi mener likevel at våre funn kan overføres til politiets generelle produksjon av strategiske analyser. Argumentet er en videre tolkning av det barmhjertige prinsipp. Ut fra dette prinsippet argumenterer vi for at politidistriktene har gjort så godt de har kunnet i arbeidet med de strategiske analysene de har sendt inn til POD. Det er i alle fall lite sannsynlig at politidistriktene ville velge å holde sine beste strategiske analyser for seg selv. Vi antar derfor at kvaliteten på produksjonen av andre strategiske analyser i politidistriktene ikke er særlig bedre enn det vår undersøkelse viser.

Vi har sett på strategiske analyser som er utarbeidet innenfor et begrenset tidsrom, de som ble sendt inn til POD høsten 2009, men mener at det er lite som tyder på store endringer i norsk politi på området i årene etterpå. Dette vil vi komme tilbake til i drøftingen i kapittel 6.

4.6 Ethiske vurderinger

4.6.1 HENSYNET TIL SAMFUNNET

I et demokratisk og åpent samfunn er prinsippet om forskningens uavhengighet viktig (Merton (1973) i Grønmo, 2004, s. 19)). Dette innebærer at vitenskapelig virksomhet får anledning til å avdekke, vurdere og skape forståelse uten å bli styrt av bestemte interesser. Dette for å oppfylle de sannhetsprinsipper vi har nevnt over. En samfunnsforskning som ikke får gjøre dette, kan i betydelig grad hemme ny innsikt og god og objektiv kunnskapsutvikling.

Vår innsamling og gjennomgang av datamaterialet baserer seg på en modell vi selv har konstruert. Det er viktig at en slik modell er pålitelig og stabil (reliabel). Den må også være dekkende for det vi spør om (intern validitet) eller for de konklusjoner av generell art vi kommer til (ekstern validitet). Modellens oppbygning og de slutninger vi eventuelt drar som følge av den, må gi en gyldig framstilling av det vi undersøker. Er modellen dårlig, kan dette medføre at vi kommer med konklusjoner som ikke samsvarer med virkeligheten.

Fordi vi har arbeidet i samsvar med de vitenskapelige prinsippene skissert ovenfor, mener vi imidlertid at dette er noe vi har unngått. Våre funn, vurderinger og slutninger er helt åpent framstilt i modellen. Vi har tatt valg i henhold til det vi har ment er riktig ut fra problemstillingen vår. Disse valgene kan ha vært mangelfulle eller uttømmende. Men med egen erfaring fra analyse, støtte fra vitenskapelig litteratur og dyktige veiledere, mener vi at vår undersøkelse og datamodell har en holdbar standard.

4.6.1 HENSYNET TIL PERSONER

Men den gode vitenskapelige hensikten, eller sinnelaget (Aakvaag, 2008, s. 58) helliger ikke alle metodiske midler. Enkeltindivider skal ikke utsettes for unødige psykiske eller fysiske belastninger selv om forskningsformålet er til et større felles nytte (Grønmo, 2004, s. 20). Dilemmaet mellom belastning påført enkeltindivider i forskning og nytteeffekten den samme forskningen kan ha for allmennheten, er et hovedtema innen forskningsetikken (Alver & Øyen, 1997, s. 11). Forskere kan ikke ukritisk overse etiske aspekter. Selv om konsekvensen av en undersøkelse er fundamental ny viten til stor allmenn nytte (konsekvens), plikter forskerne ut fra «grunnleggende prinsipper for ukrenkelighet og rettferdighet» (Alver & Øyen, 1997, s. 14), å aldri benytte uakseptable handlinger for å nå ønsket konsekvens (plikt). I sum vil forskningsprosjekter alltid inneholde en balansegang mellom både ulike etiske vurderinger.

Avveining mellom fellesskapets beste og individets integritet og rettigheter er et vanlig forskningsetisk tema (Alver & Øyen, 1997, s. 76). I Norge er individets rettigheter innen forskning offentlig beskyttet gjennom ulike regler og lover.

Eksempelvis har Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og

humaniora (NESH) trukket opp retningslinjer for samfunnsforskning. Det norske lovverket inneholder bestemmelser som også setter rammer innen dette området (Alver & Øyen, 1997, s. 87). Ved norske høyere utdanningsinstitusjoner er det opprettet egne etiske råd for å ivareta de etiske prinsipper i forskning. Alle vitenskapelige prosjekter og studentprosjekter må godkjennes ut fra bestemte etiske kriterier.

Vi har samlet inn data fra dokumenter og litteratur. Vårt formål har vært å undersøke dokumentenes innhold og vurdere hva dette er et uttrykk for, med utgangspunkt i hva som allerede er gjort og skrevet av styrende organer i politiet. Våre spørsmål dreier seg om politiets kunnskapsstyring slik den fremstår i skrevet form. Vi legger i denne sammenheng ikke vekt på muntlige meninger, tanker, intensjoner eller kunnskap aktørene på individ eller gruppenivå har. Vi ønsker ikke å identifisere individer eller grupper, hverken direkte eller indirekte. Vi vil finne det typiske for norsk politi som helhet. Vi har derfor ikke benyttet intervjuer i vår undersøkelse. Vårt mål har vært å unngå etiske utfordringer som oppstår på grunn av belastninger for enkeltindivider eller grupper.

Samtidig er det andre etiske aspekter enn de individrelaterte som blir viktig for oss i vår metodikk og framstilling. Forskningslitteraturen vi har støttet oss på, er åpne kilder. De etiske aspekter dette medfører er å sitere korrekt og ikke plagiere eller kopiere andres arbeid. Vi har hatt som mål ikke å tolke andres konklusjoner tendensiøst eller spekulativt for å støtte våre vurderinger ved for eksempel å ta elementer ut av sin kontekst og tillegge dem en mening som er klart avvikende fra den originalforfatteren eller forskeren har gitt uttrykk for. Vi har i sum hele tiden hatt et klart mål om å oppfylle gjeldende etiske kriterier. Bruk av det barmhjertige prinsipp i teksttolkningen er en av flere måter vi har arbeidet på for å nå dette målet.

De strategiske analysene er i hovedsak skrevet av enkeltpersoner eller et mindre antall personer ved et politidistrikt. Disse ville vært lette å identifisere hvis vi hadde fortalt hvilket distrikt vi et gitt eksempel gjelder. Vårt mål er imidlertid å undersøke norsk politi generelt, ikke enkeltpersoner eller enkeltdistrikter. Vi har derfor anonymisert politidistriktene for å unngå å identifisere enkeltpersoner.

Prosjektet vårt er innmeldt til Personvernombudet for forskning i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Alle forskningsprosjekter må meldes inn så lenge individer kan identifiseres, om enn bare teoretisk sett. Dataene vi har samlet bygger mye på straffesaker og anmeldelser, men dette er kun i aggregert form. I noen tilfeller ser vi at enkeltsaker har belastet et distrikt så mye at de beskrives i politidistriktets analyse. Da kan enkeltpersoner som er involvert i sakene teoretisk sett identifiseres. Vi har derfor ikke identifisert disse sakene i oppgaven. Vår oppmerksomhet er rettet mot de påstander, vurderinger og konklusjoner som analysene gir. Ingen sensitive personopplysninger er nevnt noe sted i vår oppgave, da dette ikke er forskningsetisk akseptabelt, og utgjør for øvrig irrelevante data for vår oppgave.

Samtidig ser vi at vi gjennom å bryte ned innholdet i PODs maler også kan nærme oss enkeltpersoner som har skrevet disse dokumentene. Dokumentene er imidlertid godkjent og sendt ut av POD som organisasjon og ikke enkeltpersoner. Selv om noen vil kunne finne vår påpekning av eventuelle mangler i disse dokumentene ubehagelig, kan ikke dette sette begrensninger for vår mulighet til å vise fram denne vesentlige delen av styringen av norsk politi.

4.6.2 HENSYNET TIL TAUSHETSPLIKT

De strategiske analysene kunne tenkes å inneholde taushetsbelagte opplysninger, eller opplysninger som kunne tenkes å lette gjennomføring av straffbare handlinger hvis de ble kjent. Enhver form for opplysning eller ethvert funn som kan kunne tenkes å medføre behov for klausulering (Bjørge & Myhrer, 2008, punkt 4.2), ville vi behandlet etter gjeldene regler i samråd med våre veiledere. På to punkter har vi berørt dokumenter som ikke er offentlige, men som vi har tilgang til gjennom jobben. Fra det ene gjengir vi kun en definisjon av «mobile vinningskriminelle», og det andre er med tillatelse fra forfatteren selv forklart hva omhandler (pkt. 5.5.2.c). For øvrig har vi med vårt overordnede blikk på Politi-Norge ikke støtt på slike opplysninger.

4.6.3 HENSYNET TIL POLITIET SELV

Politidistriktenes strategisk analyser er unntatt offentlighet (av POD) for at ikke uvedkommende skal få tilgang på informasjon som røper politiets vurderinger og

disposisjoner. Dette har fått visse følger for vårt prosjekt. I første omgang fikk vi ikke utlevert analysene, altså vårt datamateriale, fra POD. Det krevde en lengre periode med kommunikasjon med POD og god hjelp fra forskningsavdelingen på PHS å få tilgang til materialet. Da fikk vi det under forutsetning av at det ble behandlet fortrolig. Dokumentene ble sendt oss elektronisk, og vi har oppbevart dem på våre personlige, krypterte/passordbeskyttede områder på våre datamaskiner.

5. KUNNSKAPSGRUNNLAGET FOR STYRING AV NORSK POLITI I 2010

I dette kapitlet vil vi gjennomgå funnene fra vår empiriske undersøkelse. Oppbygningen av kapitlet baserer seg på de syv fasene vi har identifisert i pkt. 3.4.7 som viktige i kunnskapsproduksjonen i strategiske analyser, og som vi bygger vår analysemodell etter i pkt. 4.4.

5.1 Hva analysedokumentene sier om formål og oppdrag

Dette delkapitlet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.1 for å belyse kvaliteten på bestillings- og forberedelsesfasen.

Vi har ikke funnet noen problemstillinger eller hypoteser i analysedokumentene, selv om nødvendigheten av problemstillinger er sterkt vektlagt i veilederen fra Bauck (2004), og McDowell (2009) argumenterer like sterkt for et styrt utgangspunkt gjennom hypoteser. Vi har heller ikke funnet noen analysedokumenter som skriver om teoretiske utgangspunkter, verken for hele analysedokumentet eller for enkelttemaer i analysedokumentet. Det er derfor lite sannsynlig at analysedokumentene er blitt produsert gjennom en deduktiv prosess.

Vi har i stedet funnet en del generelle ytringer om formål som vi har analysert for finne ut hva Politi-Norge lokalt mener kunnskapen skal brukes til. 20 av de 26 analysedokumentene har innledninger om formål og oppdrag med analysedokumentene som avdekker en kontekst rundt disse. Disse ytringene om kontekst har vi kodet og tolket som beskrevet i pkt. 4.4.1 for å si noe om oppdraget som ligger til grunn for analysedokumentene og formålet med kunnskapen fra dem.

I tillegg til de seks analysedokumentene som ikke har noen ytringer om hva politidistriktet skal bruke kunnskapen til, er det ett tilfelle hvor vi anser formålet og oppdraget som utdatert, noe som skyldes at politidistriktet i ytringene skriver om 2008. Denne feilbenevnelsen av årstall har vi funnet flere steder i analysedokumentet, og vi tolker det som at teksten er en kopi av et lignende dokument fra 2008 som er mer eller mindre bearbeidet for 2009. Vi står derfor igjen med ytringer fra 19 politidistrikter.

Figur 6 viser hvordan de 19 politidistriktene som vi har funnet ytringer om formål og oppdrag for i analysedokumentene, kan plasseres under temaene Styringsformål og Tiltakstidspunkt. For Styringsformål undersøker vi formålet gjennom kodene "strategisk" og "mål og resultat", mens vi for tiltakspunktet vurderer om formålet er "proaktivt" eller "reaktivt". Da noen analysedokumenters ytringer kombinerer de forskjellige formålskodene og andre ikke omtaler dem, er det i figuren også med kodene "begge" og "ikke beskrevet":

Figur 6. Koding av Styringsformål og Tiltakspunkt i de enkelte analysedokumentene:

		Tiltakspunkt				Sum
		Proaktiv	Reaktiv	Begge	Ikke beskrevet	
Styringsformål	Strategisk	3	1		4	8
	Mål og resultat	1			1	2
	Begge	1		2	1	4
	Ikke beskrevet		3		2	5
	Sum	5	4	2	8	19

Figurforklaring:

- Som vi ser av tabellen er det kun to politidistrikter som omtaler begge styringsformål og begge tiltakspunkt(farget grønt). Samtidig er det to politidistrikter som skriver noe så generelt om formål og oppdrag at de ikke kan plasseres på noen av styringsformålene eller tiltakspunktene(farget rødt). Kun åtte av analysedokumentene har ytringer som tilsier at politidistriktet skal bruke analysedokumentene til en kombinasjon av Styringsformål og Tiltakspunkt(grønt rektangel).
- Da fem av analysedokumentene ikke kan kodes for Styringsformål er det 14 analysedokumenter igjen som ytrer noe om styringsformålet med de strategiske analysene. Ytringene i åtte av disse tilsier at politidistriktene kun anser analysene som et grunnlag for strategivalg og/eller prioriteringer. I to av analysedokumentene skriver politidistriktet kun at målet er å bringe fram grunnlag for målsettinger eller resultatmål, mens det er fire tilfeller hvor styring etter mål og resultat er kombinert med et strategisk formål.

- Totalt kommer 11 av politidistriktene i analysedokumentene med ytringer som beskriver det vi kaller Tiltakspunkt for kunnskapen. Fem av disse er ytringer som går ut på bare å være proaktiv – å være i forkant av kriminaliteten, mens fire tolker vi reaktiv fordi de bare viser til at de skal bekjempe kriminalitet.

Ytringene om hva kunnskapen skal brukes til, spriker i mange retninger. Mange av ytringene er generelle ytringer som vi kunne ha byttet mellom politidistriktene uten at det har gjort stor forskjell.

Oppdragsbeskrivelsen i ytringene kan sies å være noe mer entydig: 12 av politidistriktene bruker formuleringen ”beskrive og vurdere” kriminaliteten i analysedokumentene, det samme som står i oppdragsformuleringen i veilederen fra (Politidirektoratet, 2009d). Figur 7 under viser at totalt har 18 av de 19 politidistriktene ytret noe om hva oppdraget skal bestå i. Disse ytringene har vi undersøkt for om de sier noe om å beskrive kriminaliteten, eventuelt i kombinasjon med å beskrive framtidig kriminalitet og utarbeide tiltak:

Figur 7. Oppdrag i analysedokumentene

Oppdrag	Antall
Bare beskrive kriminalitet	7
Beskrive framtidig kriminalitet	6
Beskrive og utarbeide tiltak	4
Beskrive framtidig kriminalitet og utvikle tiltak	1
Ikke beskrevet	1
Sum	19

Figurforklaring:

- Syv av politidistriktene sier kun at de skal beskrive og vurdere kriminaliteten. Syv andre politidistrikter har i tillegg formulert oppdraget med å beskrive framtidig utvikling av kriminalitet, hvorav ett av dem skriver også at analysen skal være grunnlag for utvikling av tiltak. De fire siste politidistriktene skriver at de skal beskrive og vurdere kriminaliteten og legge grunnlaget for utvikling av tiltak.

De forskjellige Oppdragskodene sprer seg utover de forskjellige Styringsformålene og Tiltakspunktene. Det eneste fellestrekket er at ingen som sier de skal beskrive framtidig kriminalitet, formulerer seg reaktivt om bruk av tiltak (Tiltakspunkt).

Formuleringer fra tre av politidistriktene viser til en lokal bestilling som bakgrunn for utarbeidelsen. Kun en av disse er spesifikk, og da fikk analytikeren et: "... *særlig oppdrag i å se nærmere på hvordan distriktet skal kunne øke antall narkotikasaker på brukernivå*" (dnr. 3, s. 3).

Politi-Norges formål med å utarbeide analysedokumentene virker ut fra de gjennomgåtte ytringene svært uklare og lite samkjørt med veilederne til Politidirektoratet. Det finnes ingen konkrete problemstillinger, og heller ikke noe tydelig oppdrag ut over å "beskrive og vurdere" kriminalitet. Bare ett politidistrikt viser til spesifikke lokale kontekster for analysedokumentet, som sitatet ovenfor viser.

Analysedokumentenes mangel på lokale formål og oppdrag gjør at det er vanskelig å se om politidistriktene har en konkret lokal kontekst som kunnskapen skal brukes i, slik som Politirollemeldingen legger som forutsetning (Justis- og politidepartementet, 2005, ss. 68-70). For de fleste analysedokumentene er dermed den sentrale styringskonteksten og veilederne til POD det eneste som kan gi oss forståelse av formål og oppdrag.

5.2 Analysedokumentenes innhold

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.2 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt "valg av innhold".

5.2.1 STOR GRAD AV SAMMENFALL MED PODS NYE MAL

For de aller fleste ytringer av data stemmer vår koding av dataenes innhold overens med overskrifter eller avsnitt i analysedokumentene. Kodingen etter innhold viser derfor mye om hvordan analysedokumentene er organisert.

Totalt har vi kodet 2557 ytringer av data fra analysedokumentene. Disse har vi fordelt på 45 forskjellige koder under Innhold1, hvorav 30 koder har 10 eller flere ytringer av data. Grovt sett handler 85 % av ytringene om kriminalitet, ti prosent handler om samfunn, mens de siste fem prosentene handler om generelle interne temaer i politiet, som for eksempel organisering eller overordnede temaer i straffesakskjeden. I Figur 15 under vedlegg viser vi fordelingen av ytringene på Innholdstema.

14 av de 26 analysedokumentene er organisert på lignende måte som malen i veilederen til Politidirektoratet (2009d). Vi kan derfor gå ut fra at det kun er disse som helt eller delvis har valgt å ta i bruk den nye malen, selv om plan- og rammeskrevet for 2010 (Politidirektoratet, 2008a, s. 3) sier malen skal ligge til grunn for utarbeidelsen av analysene.

To andre analysedokumenter er, som redegjort for, satt sammen av rubrikker i PSV. I åtte av de resterende ti framgår det direkte i teksten eller indirekte gjennom beskrivelse i dokumentet at de som utarbeidet analysedokumentet ikke hadde den nye veilederen tilgjengelig da de lagde det. Dette kan bety at arbeidet med analysen startet før den nye veilederen kom i 2009, at distribusjonen av veilederen ikke har vært god nok, eller at de har valgt ikke å bruke den. De to siste politidistriktene har skrevet det de selv kaller trendrapporter, en form for strategisk analyse Sætre (2007, s. 134) forklarer skal beskrive framtidig alvorlig kriminalitet.

Ut fra vår koding av ytringer inneholdende data i analysedokumentene finner vi igjen 20 "lovbruddskategorier" fra malen i veilederen til Politidirektoratet (2009d) i kriminalitetskodene våre. Malen inneholder i alt 22 lovbruddskategorier under kriminalitet, pluss omtale av noen flere punkter i samfunnsdelen. Tre av de 22 har vi slått sammen til koden Mobile vinningskriminelle, og dermed kan vi si at alle malens 22 lovbruddskategorier er omtalt i 20 kriminalitetskoder i analysedokumentene. Fordelingen ut fra kodingen av våre til sammen 45 koder for Innhold 1, viser at de fleste kriminalitetskodene med mange ytringer stemmer overens med lovbruddskategoriene i malen til Politidirektoratet (2009d).

Dette betyr at det er stor grad av sammenfall mellom kriminalitetskodene og innholdet som malen legger opp til at analysedokumentene skal ha. Likevel er det stor variasjon i hvor mange ytringer vi har funnet for forskjellige kriminalitetskoder og hvor mange politidistrikter som ytrer noe om dem. Også hos de politidistriktene som ikke bruker ny mal i oppsettet, er mange av de største kriminalitetskodene i samsvar med malen til POD. Malen inneholder imidlertid ikke noe om kriminalitet på overordnet nivå, men de fleste politidistrikter bruker likevel slike data. Noen koder av kriminalitetstypene fra Strasak er fraværende hos politidistriktene som ikke bruker ny mal. Data om "Annen" fra Strasak er ikke brukt hos de politidistriktene som bruker

egne maler, mens "Trafikk" ikke finnes hos politidistriktene som har skrevet trendrapport.

Familievold er omhandlet av 20 politidistrikter, selv om malen til Politidirektoratet (2009d) ikke omtaler familievold. Totalt har vi funnet 109 ytringer av data om familievold i analysedokumentene. Det er kun seks politidistrikter som ikke omtaler familievold, herunder de to med PSV-dokumentene og fire av politidistriktene som bruker den nye malen. Hos to politidistrikter har vi funnet 12 forskjellige ytringer av data som brukes i analysene. Medianen på antall ytringer per politidistrikt er på 3,5 og gjennomsnittet er på 4,2.

Alle de 26 politidistriktene har berørt kodene mobile vinningskriminelle og økonomisk kriminalitet. Til sammen har vi 148 ytringer av data om mobile vinningskriminelle og 153 om økonomisk kriminalitet. Det er imidlertid stor variasjon i antall dataytringer per politidistrikt. Noen analysedokumenter har bare én ytring om temaene. De politidistriktene som har flest ytringer om temaene har henholdsvis 18 og 25 ytringer.

For mobile vinningskriminelle er det et gjennomsnitt på 5,7 og en median på 6 ytringer per politidistrikt. For økonomisk kriminalitet er det et gjennomsnitt på 5,9 og en median på fire ytringer. Hvitvasking er en av lovbruddskategoriene i malen til POD, men likevel finner vi bare 13 ytringer av data fordelt på ni politidistrikter. 17 politidistrikter velger altså i sine analysedokumenter ikke å omtale hvitvasking i det hele tatt. Åtte av de ni politidistriktene med ytringer om hvitvasking har vi kodet med bruk av ny mal.

5.2.2 HVOR ER STYRINGSPARAMETERNE?

For å undersøke analysedokumentenes egnethet som kunnskapsgrunnlag for å fastsette resultatkrav har vi undersøkt om analysedokumentene omhandler styringsparametere for å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon om disse, slik Økonomireglementet (Finansdepartementet, 2003) i staten krever. Vi vil her gjennomgå hvilke ytringer innholdende data i analysedokumentene som er i samsvar med styringsparametere i det sentrale målbildet beskrevet i punkt 2.2.8.

Til tross for at Forbrytelsestall(1)³ ikke er nevnt i malen til Politidirektoratet (2009d), har vi fra 24 av 26 politidistrikter funnet 147 kvantitative og 11 kvalitative data som omhandler anmeldelsestall på overordnet nivå. 11 av politidistriktene utdyper tallene etter kriminalitetstyper, geografiske enheter i politidistriktet og/eller andel per 1000 innbygger. De 11 kvalitative dataene er fra 7 politidistrikter, men ingen av dem utdyper forståelsen i dokumentet i noen særlig grad.

Vi har funnet 34 data som omhandler styringsparameterne Oppklaringsprosent(2), Saksbehandlingstid(3) og Restanse(4). De er fordelt på åtte politidistrikter med data om oppklaringsprosent, syv med data om saksbehandlingstid og to med data om restanser. Kun ett politidistrikt har data om alle tre styringsparameterne.

Vi ser at 18 politidistrikter har forskjellige data om ungdom, men kun tre politidistrikter har data som omhandler Førstegangskriminelle 15-18 år(5). Ingen av politidistriktene utdyper noe om styringsparameteren. For saksbehandlingstid for Forhold/saker med ungdom under 18 år(6) er det kun ett politidistrikt som har data. Alle politidistriktene har data om vold generelt, men det er bare 12 politidistrikter som har data som omhandler styringsparameteren Vold(8), som måler hovedstatistikkgruppen liv, legeme og helbred. Fire politidistrikter har utdypende data om temaet, hovedsakelig på grunn av lokale analyser som er kilde til dataene. De siste åtte politidistriktene setter opp tall for hovedstatistikkgruppen og statistikkgrupper uten å utdype mer om dem.

Familievold(9) omhandles av 20 politidistrikter. De fleste bruker avkrysning på familievoldsknappen i politiets datasystem BL som tallgrunnlag i sine analysedokumenter, men ikke alle. Se videre omtale om familievold under pkt.

5.5.1.a.

Vi har kun funnet ett politidistrikt som bruker ett data om Saksbehandling av prioriterte voldssaker(10) og kun ett annet politidistrikt som har ett kvantitativt data om Publikums trygghetsfølelse(11). Alle politidistriktene har data om vinningskriminaliteten, men det er kun 7 politidistrikter som har kvantitative data som

³ Tallene i parentes i de neste avsnittene referer til numrene på styringsparameterene i PSV. Se punkt 2.2.8.

omhandler vinningsforbrytelser som er det som måles for styringsparameteren Vinning(12).

Alle politidistriktene har data for hele kriminalitetstypen narkotika, men det er kun 12 politidistrikter som har data for styringsparameterne Narkotika(14 og 15), gjennom at de har delt narkotikasakene opp i statistikkgrupper. Det er imidlertid kun to politidistrikter som viser tall for strl. § 162 1.ledd og legemiddeloven samlet, som er den styringsparameteren Narkotika(14) måles etter. Det er ingen utdyping av narkotika som måltall i noen av analysedokumentene, men 23 av politidistriktene har kvalitative data om interne forhold rundt narkotikarbeidet generelt.

Kun fire politidistrikter presenterer tall for Kontrollerte førere(16). Tre andre politidistrikter har kvalitative data om hvordan de kontrollerer trafikk i distriktet uten å vise til tall for denne styringsparameteren.

Ingen politidistrikter har data om styringsparameterne Saker til konfliktrådet(7), Inndragning av utbytte(13) eller Egne ATK-saker(17).

Vår vurdering er at i de tilfeller hvor analysedokumentene berører styringsparameterne til målbildet, er det som oftest som en oppdeling av underkoder for kriminalitetstypene fra Strasak, og ikke for å belyse styringsparameterne. Det er få ytringer inneholdende data i analysedokumentene som direkte handler om styringsparameterne til målbildet for norsk politi i 2010. De fleste politidistriktene har utelatt styringsparameterne totalt i sine analysedokumenter.

5.3 Uklar begrepsbruk i analysedokumentene

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.3 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt begrepsavklaringsfasen.

5.3.1 FÅ BEGREPER FORKLARES AV NORSK POLITI

I (Bauck, 2004) framheves nødvendigheten av å ha avklart begrepene man skal samle inn data om, og Politidistriktene berører i analysedokumentene et vidt spekter av begrep gjennom det innhold de omtaler. Vi har imidlertid kun funnet noen få definisjoner av begreper i analysedokumentene. Totalt er det 70 ytringer fordelt på 20

analysedokumenter hvor politidistriktene enten definerer begreper eller forklarer noe om forståelsen av begrepet. Ytringene er veldig skjevt fordelt mellom politidistriktene. Det er bare noen få som viser til begrepsforståelser om mer enn tre koder av innhold. Selv dokumentene med flest definisjoner har mange koder av innhold uten begrepsforklaringer. Det vil si at de færreste politidistriktene avklarer begrep for de koder av innhold de undersøker.

56 av de 70 ytringene med definisjoner eller forståelser av begreper handler om kriminalitet. Av de resterende er 13 forskjellige ytringer om andre samfunnsforhold, mens én ytring er om interne forhold i politiet. Hele 48 av de ytringene som omtaler kriminalitet, handler om innhold som vi har kodet Spesifiserte kriminalitetsformer⁴. De to største kriminalitetskodene er Organisert kriminalitet som vi finner 13 ganger fordelt på 12 politidistrikter, og Hatkriminalitet med ni ytringer på syv politidistrikter. Foruten disse er det kun for kodene Innvandring, Familievold og Menneskehandel vi har mer enn to ytringer med definisjoner eller begrepsforståelser. Selv om ikke mange politidistrikt oppgir kilde ser vi at for Organisert kriminalitet og Hatkriminalitet er de definisjonene som brukes hentet fra sentrale aktører som har vært tydelige på defineringen. For Organisert kriminalitet er det EUs definisjon som brukes, mens for Hatkriminalitet er det POD som er kilden:

"Hatkriminalitet defineres som kriminelle handling mot person, organisasjon eller eiendom, motivert ut i fra ideologisk overbevisning eller fiendtlig innstilling mot offeret på bakgrunn i nasjonal eller etnisk opprinnelse, hudfarge, seksuelle legning eller tro (Politidirektoratet 2007)"(dnr.18,s.23)

I definisjonen av hatkriminalitet over bygges definisjonen gjennom bruk av analyseenheter handling og to aktører, nærmere bestemt en kriminell handling fra en gjerningsmann mot et offer. For dette begrepet ville det for eksempel vært naturlig å samle inn data om de kriminelle handlingene, ofrenes og deres bakgrunn og gjerningsmennene og deres holdninger. De ytringene vi har samlet om begreper fordeler seg slik etter type analyseenheter:

Figur 8. Begrepsforståelser fordelt på innholdets analyseenheter:

⁴ Fra 4.3.1: Med koden "spesifiserte kriminalitetsformer" forstår vi kriminalitetskoder som skiller seg fra kriminalitetstypene og som anses som egne typer av kriminalitet. Eksempler på dette er "mobile vinningskriminelle", "familievold", "organisert kriminalitet" eller "hatkriminalitet".

Analyseenheter begrep	Andre kategorier	Kriminalitet	Totalt
Aktør	7	12	19
Handling	2	10	12
Handling og aktør	1	23	24
Handling, aktør og mening		8	8
Aktør og mening	1	1	2
Annet samfunn	3	2	5
Totalt	14	56	70

Figurforklaring:

- Vi har funnet 19 ytringer som er begrepsforståelser om ulike aktører og 12 om ulike handlinger. For 24 av ytringene kombineres aktører og handlinger som i eksemplet med hatkriminalitet over. Selve definisjonene varierer i stor grad ut fra innholdet de omhandler, men vi ser at de bygges oftest opp med bruk av analyseenheter som omhandler handlinger og aktører.

Analysedokumentene er ofte organisert ut fra kriminalitetstypene i Strasak, men ingen av analysedokumentene sier noe om hva disse kriminalitetstypene betyr. Det gjør heller ikke Bauck (2004) eller Politidirektoratet (2009d). Sætre (2007, s. 105) beskriver at Strasak er gruppert i 10 ulike lovbruddskategorier med videre oppdeling og kategorisering, som bl.a. Statistisk Sentralbyrå (SSB) bruker til kriminalstatistikken. Med lovbruddskategorier mener Sætre det vi refererer til som kriminalitetstyper. SSB bruker på sin side begrepet "lovbruddsgruppe" om de 10 ulike kriminalitetstypene (SSB, 2012). Vår kunnskap er at datasystemet Strasak inneholder en klar fastsatt definisjon og ekstensjon (hva de omfatter) av kriminalitetstypene gjennom de hovedstatistikkgrupper og statistikkgrupper som hører til under kriminalitetstypene. Disse tre begrepene er også begreper som politidistriktene kan søke opp data om ved bruk av datasystemet PAL Strasak. Uansett hvilket navn man bruker er Kriminalitetstypene som begrep i Strasak straffbare handlinger av bestemte typer.

Men uten klare definisjoner og utdyping av hva analytikerne legger i begrepene fra Strasak, blir det uklart hvilke kvalitative data for hvilke analyseenheter som skal samles inn. De kvantitative dataene om de straffbare handlingene kan til en viss grad brukes og sammenlignes med andre enheter. Men fordi det er en rekke straffesakskoder under hver kriminalitetstype skriver politidistriktene i realiteten om

forskjellige nivåer av de handlinger som hører under kriminalitetstypene. Uten begrepsavklaringer vil de som leser dokumentene legge sin tolkning og forforståelse av begrepene til grunn. Denne forståelsen behøver ikke å være i tråd med kriminalitetstypenes reelle ekstensjon.

De andre kriminalitetskodene er i noen grad forklart enkelte steder. Men fordi det er så få definisjoner og begrepsforståelser totalt i analysedokumentene, kan man likevel si at Politi-Norge ikke viser begrepsforståelse for disse. De generelle omtalene av mange begreper i veilederen til Politidirektoratet (2009d) er ikke tydelige nok til å sikre en lik forståelse. Dermed blir det umulig å sammenligne tall eller lage en sentral analyse med bakgrunnsdata fra landets politidistrikter.

For å belyse nivået på de eksisterende ytringene om begrep og vise behovet for gode begrepsavklaringer, vil vi under se nærmere på de få begrepsforståelsene og definisjonene som brukes i analysedokumentene om våre utvalgte kriminalitetskategorier familievold, mobile vinningskriminelle og økonomisk kriminalitet. Ved å gjøre dette, og senere ved å gå igjennom data brukt i analysedokumentene, vil vi vise hvorvidt begrepsforståelsene har god nok kvalitet til å bli brukt i datainnsamling til en strategisk analyse.

5.3.2 HVA ER FAMILIEVOLD?

Selv om malen i veilederen til Politidirektoratets(2009d) ikke berører familievold, har likevel 20 av politidistriktene tatt for seg koden. De færreste av dem har konkretisert hvordan de forstår familievold. Innenfor koden familievold har vi kun registrert fire funn av begrepsforståelse fra tre forskjellige politidistrikter. To av funnene er generelle drøftinger av begrepene, mens de andre to henviser til kilder for definisjonen. Den ene kilden er Justisdepartementet:

"All form for vold og trusler (fysisk, psykisk, seksuell) i nåværende eller tidligere familieforhold"(dnr.8,s.10)

Den andre kilden er norsk politis hjemmesider på internett (www.politiet.no):

"Definisjon på familievold: "Vold, eller trusler om vold, ovenfor personer som er eller har vært gift, eller som lever i ekteskaplignende forhold. Det gjelder også søsken, barn, foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje, samt adoptiv-, foster- og steforhold. Voldsutøvelsen er stedsuavhengig".(dnr.9,s.14)

Ut fra ordene i begrepene og definisjonene, ser vi at det er to momenter som må undersøkes før man kan si om en handling omfattes av familievoldsbegrepet: Hvilke handlinger som faller inn under begrepet, og hvilke eksisterende relasjoner det er mellom aktører. Det er nødvendig å konkludere på begge punkter for å avgjøre om en handling hører til i koden familievold. Hvis man i en undersøkelse ikke tar hensyn til både handlingen og relasjonen mellom aktørene, vil man risikere å måle eller undersøke noe annet enn familievold.

Formuleringen hentet fra politiets hjemmesider på internett er formulert slik at den vil inkludere alle handlinger mot aktører som er i en bestemt type familiesituasjon, og ikke mellom aktører som er i samme familie, som det burde vært. Slik

Justisdepartementet er gjengitt brukes ordet familieforhold uten å definere hva det er. De to definisjonene er heller ikke like når det gjelder hvilke trusselhandling som inngår i begrepet familievold. Justisdepartementets definisjon omfatter bare vold og trusler om vold, mens definisjonen på politiets hjemmesider også omfatter andre typer trusler. Dette betyr at de to definisjonene som er brukt i analysedokumentene vil måle forskjellige handlinger, og ingen vil måle det vi mener må måles. Dermed kan de ikke brukes av Politi-Norge til å måle familievold.

Det er mulig at det, på det tidspunkt analysedokumentene ble laget, fantes andre gode definisjoner som var tilgjengelig for politidistriktene. Vår undersøkelse har konsentrert seg om de definisjonene som er brukt i analysedokumentene. Vi skylder likevel å gjøre oppmerksom på at POD har endret definisjonen på sine hjemmesider. I beskrivelsen av fagfeltet i nettartikkelen "Vold i nære relasjoner", som ble lagt ut på hjemmesiden politi.no 27.03.11, brukes ordet "mellom" i stedet for "ovenfor" i definisjonen (Politidirektoratet, 2011b).

5.3.3 HVEM ER MOBILE VINNINGSKRIMINELLE?

Begrepet "mobile vinningskriminelle" er ikke et begrep i politiets datasystemer Strasak/PAL Strasak, og er heller ikke nevnt som begrep i PODs mal for analysene. Begrepet brukes imidlertid svært ofte av politidistriktene i analysedokumentene, men flere andre begreper brukes også om samme tema. Bruken av ulike begreper her kan delvis forklares med at malen inneholder tre punkter hvor dette kan omtales:

"Kriminalitet begått av tilreisende statsborgere"

"Kriminalitet som går på tvers av politidistriktsgrenser"

"Kriminalitet som går på tvers av nasjonale grenser" (Politidirektoratet, 2009d, s. 9)

Kun førstnevnte punkt er forsøkt forklart, men da bare med henvisning til at andre europeiske politimyndigheter har sagt at Norge kan få *"en økt tilstedeværelse av internasjonale kriminelle nettverk i tiden fremover"* (Politidirektoratet, 2009d, s. 12). I tillegg har POD gitt betydning til aktørenes statsborgerskap.

Begrepet "mobile vinningskriminelle" sier ikke i seg selv noe om statsborgerskap, men viser til to forhold: Aktørenes mobilitet og at handlingene disse begår er vinningskriminalitet.

Vi har ikke funnet noen definisjon av begrepet mobile vinningskriminelle for norsk politi som var tilgjengelig på det tidspunkt analysedokumentene ble skrevet. Den første definisjonen vi har sett, kom i Kripas' årsrapport om organisert kriminalitet i 2011 (Kripas, 2011). Her er aktørenes bakgrunn definert til at de er "utenlandske statsborgere", og de "reiser til Norge med det mål å begå kriminalitet". En slik forståelse utelukker alle med utenlandsk statsborgerskap som er fast bosatt i Norge. Dokumentet er unntatt offentlighet og kan ikke refereres mer enn det vi her har valgt å gjøre.

Begrepet "mobile vinningskriminelle" brukes i Plan- og rammeskrevet fra Politidirektoratet (2008a, s. 5) for 2010. I vår undersøkelse er begrepet "mobile vinningskriminelle" også en kode som bygger på begrepsbruken i analysedokumentene og en utvikling vi selv kjenner til i norsk politi, der begrepet er blitt svært sentralt. Vi har kun funnet én vag definisjon knyttet til koden i analysedokumentene, men da er begrepet litt annerledes formulert: *"Tilreisende statsborgere defineres her som omreisende vinningskriminelle, særlig fra Øst Europa."* (dnr.18, s.31) Dette står under overskriften *"Kriminalitet begått av tilreisende statsborgere"*, som er en av de overskriftene POD bruker i sin mal.

5.3.4 ØKONOMI ELLER ØKONOMISK KRIMINALITET?

"Økonomi" er en av kriminalitetstypene i datasystemene Strasak/PAL Strasak. Dette er dermed et begrep med en fastsatt ekstensjon gjennom hoved- og statistikkgruppene som hører til under kriminalitetstypen. Gjennom statistikkgruppene

i Strasak viser begrepet økonomi til bestemte typer straffbare handlinger. Mange av disse blir i dagligtale ofte omtalt som økonomisk kriminalitet: Brudd på konkurslovgivningen, korrupsjon, hvitvasking, med flere.

Begrepet økonomi brukes imidlertid i analysene på samme måte som alle de andre kriminalitetstypene fra datasystemene: Politidistriktene bruker det som en antatt selvforklarende og gitt størrelse, og POD har det med som ett av temaene i malen uten å forklare det nærmere.

I analysedokumentene velger politidistriktene å bruke tall fra kriminalitetstypen økonomi, men de omtaler også økonomisk kriminalitet. Mens økonomi har en ekstensjon ut fra bestemte typer handlinger i Strasak, har vi kun i én analyse funnet en forståelse av hva økonomisk kriminalitet er:

"Økonomisk kriminalitet kan gjerne defineres som "profittmotiverte, lovstridige handlinger som begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig"(Dnr. 14,s.40).

Ytringen henviser til regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2004, og begrenser hvilke handlinger som hører under begrepets ekstensjon: Handlingene må ha foregått i tilknytning til en, i utgangspunktet, lovlig økonomisk virksomhet, og motivasjonen må være profittmotivert. Hvorvidt politidistriktene mener at Strasaks kriminalitetstype økonomi tar dette opp i seg, kommer ikke fram i noen analysedokumenter.

Hvitvasking er et tema som forstås som et underpunkt under temaet økonomisk kriminalitet, men er også en av statistikkgruppene under økonomi i Strasak.

Analysedokumentene inneholder ingen uttalte begrepsforståelser om dette temaet, men PODs mal har hvitvasking som et eget punkt, og presenterer også en forståelse av begrepet:

"Hvitvasking. Målet om fortjeneste er drivkraften bak de fleste lovbrudd. For at utbyttet fra kriminell aktivitet skal ha reell verdi, må de ulovlig ervervede midlene hvitvaskes og integreres i den legale økonomien. Dette kan gjøres på tre ulike måter – forbruk, reinvestering i kriminell aktivitet og investering i legal virksomhet. Hvitvasking regnes som selvstendige lovbrudd, selv om det naturlig henger sammen med primærlovbruddet der utbyttet er generert"(Politidirektoratet, 2009d, s. 12).

Dette er mer en omtale enn en tydelig definisjon av begrepet. Sammenholder vi denne omtalen med definisjonen av økonomisk kriminalitet i regjeringens

handlingsplan fra 2004, er det ikke enkelt å avgjøre om hvitvasking er en handling som passer inn under økonomisk kriminalitet. Profittmotivasjonen er til stede, men er det sikkert at legal virksomhet og økonomisk virksomhet er det samme? Eller at det å bruke utbytte fra kriminell aktivitet innenfor lovlig virksomhet er det samme som å begå en lovstridig handling innenfor, eller med utspring i, lovlig økonomisk virksomhet?

I følge PODs mal er hvitvasking en lovbruddskategori som skal beskrives i analysedokumentene, men vi mener det er uklart hva POD konkret ønsker beskrevet.

5.4 Skjevt utvalg av kilder i analysedokumentene

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.4 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt utvalg av kilder.

Politidistriktene har i liten grad oppgitt kildereferanse. Kun 230 av de 2557 ytringene inneholdende data i analysedokumentene har kildereferanse. Når under 10 % av dataene har konkrete referanser, har vi basert kodingen av kilder i stor grad på vår tolkning av dataene. Ser vi kildekodene sammen med kodene våre for innhold, får vi følgende fordeling:

Figur 9. Ytringer inneholdende data fordelt etter innhold og kilde.

Totalt ytringer inneholdende data		Kilder											
		Eksterne kilder	Interne kilder							Ukjente kilder	Totalt	Andel totalt %	
			Dataselement	Ukjent	Analyse	POD	Distrikt/særorgan	Straffesak	Etterretning				Totalt Intern
Innhold	Kriminalitet	188	983	624	60	48	47	24	21	1814	177	2180	85,3
	Etter Strasak	96	657	301	33	30	32	17	15	1087	89	1272	49,7
	Spesifiserte kriminalitetsformer	52	114	276	17	16	14	7	6	454	60	566	22,1
	På tvers	27	84	41	10		1			136	18	181	7,1
	Overordnet	13	128	6		2				136	9	158	6,2
	Andre kategorier	167	33	98		8	2			141	72	377	14,7
	Totalt datafunn	353	1015	722	60	56	49	24	21	1954	248	2557	100,0
	Andel totalt %	13,8	39,7	28,2	2,3	2,2	1,9	0,9	0,8	76,4	9,7	100,0	

Figurforklaring:

- Kodene som brukes beskrives i pkt 4.3.1. For kilder summeres antall ytringer og prosent for eksterne, interne og ukjente(grønne) til totalen(oransje). For interne kilder vises prosentandel for kildegrupper med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- For innhold summeres antall ytringer og prosent for kriminalitet og andre kategorier(grønne) til totalen(oransje). For kriminalitet vises prosentandel for koder etter Innholdsgruppe 2 med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- Fordi det er en god del data vi ikke klarer å finne kildene til, har kodingen av kilder gitt ganske store ukjentkoder. Noen klarer vi å plassere som interne kilder, men da det kan være flere interne kilder blir konkret kilde ukjent. I figuren er andelen slike ukjente kilder på 28,2 %. Samtidig er det noen data vi ikke vet hvor komme fra i det hele tatt. Disse er derfor plassert som ukjente kilder uten plassering intern/ekstern og utgjør i figuren 9,7 % av totalen av ytringer

Innenfor de 85 % av data som handler om kriminalitet, er den største innholdskoden Etter Strasak, med ca. halvparten av alle datafunn. Svært mange av dataene kommer fra interne datasystemer, hvor PAL Strasak er den klart største kilden. Det er imidlertid bare i noen tilfeller hvor vi har kodet PAL Strasak som kilde at politidistriktet har oppgitt kilde. I et fåtall eksempler skriver politidistriktet at de bruker data derfra i analysedokumentet, og i noen få andre tilfeller står det hvor de aktuelle dataene kommer fra. Over alt ellers er det trekk ved dataene som gjør at vi kan identifisere at de er kvantitative data fra PAL Strasak. At vi på denne måten har kunnet kode svært mange kvantitative data, gjør at kildekoden Ukjent i stor grad handler om kvalitative data.

Vi vil i det videre utdype noen funn vi har gjort når det gjelder politidistriktenes bruk av kilder.

5.4.1 MEST BRUK AV POLITIETS EGEN KUNNSKAP

Vi ser av tabellen og redegjørelsen ovenfor at interne kilder er sterkest representert i analysedokumentene. Likevel finnes det innenfor alle kriminalitetskodene⁵ også eksterne kilder som brukes av noen få politidistrikter. For kodene som ikke omhandler kriminalitet, er det større bruk av eksterne kilder. Data fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) utgjør de fleste ytringene i samfunnskoden.

Interne kilder er brukt i minimum 76,4 % av ytringene inneholdende data i analysedokumentene, eksterne kilder i minimum 13,8 %. Fordi det er 9,7 % av dataene som vi ikke klarer å plassere internt eller eksternt, er andelen interne kilder enda større enn 76,4 %.

De utvalgte kriminalitetskategoriene bekrefter dette bildet:

- For familievold er 80 av 109 data fra interne kilder. De 19 funnene vi har kodet til å være fra eksterne kilder, stammer fra kun åtte politidistrikter.
- For mobile vinningskriminelle er overvekten enda større, med 137 av 148 data fra interne kilder og kun åtte data fra eksterne, fordelt på 7 politidistrikter.
- Før økonomisk kriminalitet er 123 av 153 data fra interne og 18 data fra eksterne kilder. De 18 dataene fordeler seg på 8 politidistrikter. De 13 dataene om hvitvasking vi har funnet har kun interne kilder.

5.4.2 MANGLENDE BRUK AV FORSKNING

Bare 40 data fra 15 politidistrikter har forskning som kilde, og slike data brukes bare ved omtaler av noen få koder av innhold. 32 av disse dataene er kodet med kriminalitet og 8 med samfunnskode. Slike data brukes hyppigst for narkotika, gjennom 13 data fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS). Dernest følger koden ungdom med 10 data, hvorav 5 fra SIRUS. Når så få data som 40 har forskning som kilde, er det ikke mange forskningssteder som er kilder i analysedokumentene. Selv ikke sentrale og lett tilgjengelige forskningsinstitusjoner som Politihøgskolen og de norske universitetene er med på listen over utgivere av refererte kilder.

⁵ Fra 4.4.3: For koder i innhold 1 som hører under "kriminalitet" bruker vi i oppgaven navnet kriminalitetskode

For mobile vinningskriminelle og økonomisk kriminalitet eksisterer det ingen data fra forskning i vårt undersøkelsesmateriale. For familievold finner vi fire data på makronivå som stammer fra forskning. For familievold er det imidlertid noen flere data(14) publisert fra offentlige virksomheter i Norge. Noen få av disse kildene er forskningslignende, eller dataene derfra kan være basert på forskning. Likevel er dette svært få data, og det er kun noen få politidistrikter som bruker slike.

Med svært liten bruk av data og informasjon fra forskningsinstitusjoner, og med PODs skjevhet i vektlegging av interne kilder, kan det se ut som om politiet i Norge ikke har tatt i bruk forskningsinstitusjoner som relevante leverandører av verken data eller kunnskap om kriminalitet og andre samfunnstrekk.

5.4.3 MANGLENDE BRUK AV STRAFFESAK OG ETTERRETNING SOM KILDE

Bemerkelsesverdig få data er kodet med etterretning(21) eller straffesaker(27) som kilde. Kun et mindretall av politidistriktene bruker slike interne kilder tydelig, og da bare for noen få koder av innhold.

Data med bruk av straffesak og etterretning som kilder er kvalitative data. Med manglende kildereferanser kan det derfor skjule seg slike data i kombinasjonen av kildekodene Intern og Ukjente kilder og datatypen Kvalitativ. Men når vi ser nærmere på analyseenheter og analysenivået til kvalitative data fra interne ukjente kilder, er det mye som tyder på at saks- og etterretningsopplysninger ikke brukes i stor grad. Data som stammer fra enkeltstraffesaker eller etterretningsopplysninger om personer eller lokale kriminelle miljøer, må ut fra vår koding av analysenivå være på mikronivå⁶. Av alle kvalitative data vi har kodet til å ha et innhold om kriminalitet er det kun 60 data på mikronivå. Av disse er 44 fra interne ukjente kilder. Av de 44 handler kun 14 om kriminelle handlinger og seks data om gjerningspersoner. Det er bare disse 20 dataene på mikronivå som reelt tar utgangspunkt i kriminelle forhold. De andre kodes i stor grad med analyseenheter som handler om interne forhold i politiet.

⁶ Fra 4.4.3: "Mikro" er data om enkeltstående enheter som for eksempel enkeltstraffesaker. "Meso" er data som er generert til en høyere enhet som for eksempel politistasjonskrets, lensmannsdistrikt eller politidistrikt. "Makro" er data som er generert til større enheter enn politidistrikt.

Blant de kvalitative dataene med intern ukjent kilde, uavhengig av analysenivå, har vi funnet 166 data om kriminelle handlinger og 85 data om gjerningspersoner. Det er sannsynlig at en del av disse direkte eller indirekte har bakgrunn i etterforskning eller etterretning. Men bortsett fra de 20 som er nevnt ovenfor, er dataene på meso- eller makronivå, uten at det brukes referanser eller forklares hvorfor opplysningene er framstilt som sannheter på aggregert nivå. Dersom det er brukt data fra saker og etterretningsopplysninger, så er disse skrevet slik at de framstår som kunnskap på politidistriktsnivå eller høyere. Blant de kvalitative dataene som har sikker kilde, er 12 fra straffesak og 18 fra etterretning på mesonivå. Da går det imidlertid fram av teksten at dataene er satt sammen på bakgrunn av straffesaker eller etterretningsopplysninger.

Vi tolker dette som at straffesaker eller etterretning ikke kan være kilde for så mange av de kvalitative dataene som er kodet med interne ukjente kilder. At etterretning ikke er mye brukt som kilde, støttes også av at vi ikke har funnet et eneste sted der politidistriktene henviser til vurdering av kilde og informasjon etter 4x4-systemet.

Analysedokumentene har ingen kvalitative data fra straffesak eller etterretning på mikronivå for familievold, men for de andre to kriminalitetskategoriene er det eksempler på hvordan kildene kan brukes. For mobile vinningskriminelle er straffesak brukt som kilde for tre data på mesonivå, mens etterretning er brukt to ganger på makronivå. Økonomisk kriminalitet har åtte av de 27 kvalitative dataene med straffesak som kilde, hvorav to på makro-, ett på meso- og fem på mikronivå. Disse dataene er gode eksempler på at straffesaker kan brukes som kilder i analyser for å belyse temaer, men dessverre er dette bare data fra noen få politidistrikter.

5.4.4 MANGLENDE BRUK AV KVALITATIVE DATA FRA LOKALE EKSTERNE KILDER

Vi har sett at politidistriktene for det meste bruker interne kilder. Det er totalt sett ikke så mange kvalitative data fra eksterne kilder å finne i analysedokumentene:

Figur 10. Kvalitative data fra eksterne kilder, fordelt etter analysenivå og andel koder om kriminalitet:

Data	Andre kategorier	Kriminalitet	Totalt
Makro	13	63	76
Makro og meso		1	1
Meso	7	22	29
Mikro		1	1
Totalt	20	87	107

Figurforklaring:

- Som vi kan se av figuren er kvalitative data fra eksterne kilder stort sett på makronivå med 76 av 107 slike kvalitative data. Det er kun 29 kvalitative data fra eksterne kilder på mesonivå og kun ett på mikronivå.

At vi bare 29 slike kvalitative data på mesonivå og ett på mikronivå viser at det er svært få politidistrikter som henter inn kvalitativ kunnskap fra eksterne kilder i lokalmiljøet.

De 22 kvalitative dataene på mesonivå fra eksterne kilder viser imidlertid at det er mulig å hente inn kunnskap om kriminalitet lokalt. Dataene fordeler seg på 10 kriminalitetskoder og ni politidistrikter, og viser at lokal kunnskap kan ha betydning som kilde.

Våre tre utvalgte kriminalitetskategorier står for 25 av de 87 kvalitative dataene om kriminalitet, fordelt på syv for mobile vinningskriminelle, ni for familievold og ni for økonomi. Men 22 av disse 25 kvalitative dataene er på makronivå, og det er kun tre eksempler på mesonivå som viser at lokal ekstern kunnskap benyttes i analysen på disse kriminalitetskategoriene. Det ene for familievold omhandler tiltak i en lokal kommunes handlingsplan, mens de to dataene for økonomi handler om lokale konkurser.

5.5 Data brukt i analysedokumentene er usikre

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.5 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt utvalg av data.

5.5.1 KVANTITATIVE DATA UTEN KONTROLL

I utgangspunktet viser totalbildet vårt en relativ jevn fordeling mellom kvalitative og kvantitative data. 1430 av 2557 data, eller ca. 56 %, har en kvantitativ form og omhandler tallmateriale. Fordelingen mellom kriminalitet og andre koder innenfor de kvantitative dataene er på samme nivå som for totalen – ca. 85 % omhandler kriminalitet. Innenfor de data som omhandler kriminalitet, er det omtrent samme andel kvantitative data med 1211 av 2180 data, eller 55,6 %.

Analysedokumentene gir imidlertid først og fremst et kvantitativt inntrykk. Dette skyldes blant annet at mange av de kvantitative dataene presenteres veldig tydelig i form av tabeller og diagrammer og tar stor plass sammenlignet med mindre ytringer i form av tekst. Selv om vi har kodet hver av disse som én ytring av data i analysedokumentene, representerer tabeller og diagrammer ofte svært mange forskjellige kvantitative data samtidig. Totalt har vi funnet 677 kvantitative data som er tabeller og diagrammer. Det er 932 sider tekst i analysedokumentene til sammen, altså i gjennomsnitt en tabell eller et diagram på 2 av 3 sider. Noen av disse kvantitative dataene står hver for seg som tabell eller diagram, noen slike kvantitative data er tabeller og diagram som står sammen, mens i noen tilfeller framkommer tabellene og diagrammene i kombinasjon med tekster som vi anser som en del av de samme kvantitative dataene. De to PSV-dokumentene har henholdsvis seks og syv, mens de øvrige analysedokumentene har fra 13 til 47 diagrammer og tabeller. 598 av disse tabellene og diagrammene dreier seg om kriminalitet, og minimum 531 av dem er satt opp med PAL Strasak som kilde.

For å belyse hvilke kvantitative data som brukes i analysedokumentene presenterer vi under en figur som viser fordeling av kvantitative data på kilder og innhold.

Figur 11. Kvantitative data fordelt på innhold og kilder

Ytringer kodet som Kvantitative data		Kilder									
		Eksterne kilder	Interne kilder						Ukjent kilder	Totalt	Andel totalt %
			Datasystem	Analyse	Distrikt/særorgan	POD	Ukjent	Totalt Intern			
Innhold	Kriminalitet	102	981	38	10	17	8	1054	55	1211	84,8
	Etter Strasak	57	656	23	3	16	7	705	32	794	55,8
	Spesifiserte kriminalitetsformer	17	112	8	7	1		128	10	155	10,8
	Overordnet	12	128				1	129	6	147	10,3
	På tvers	15	84	7				91	7	113	7,9
	Andre kategorier	147	31		15	1		47	27	221	15,2
	Kvantitative datafunn	248	1011	38	25	18	8	1100	82	1430	100,0
	Andel totalt %	17,3	70,7	2,7	1,7	1,3	0,6	76,9	5,7	100,0	

Figurforklaring:

- Kodene som brukes er beskrevet i pkt 4.3.1. For kilder summeres antall ytringer og prosenter for eksterne, interne og ukjente(grønne) til totalen(oransje).For interne kilder vises prosentandel for kildegrupper med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- For innhold summeres antall ytringer og prosenter for kriminalitet og andre kategorier(grønne) til totalen(oransje). For kriminalitet vises prosentandel for koder etter Innholdsgruppe 2 med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- Figuren viser at den klart mest brukte interne kilden for kriminalitet er koden Datasystemer med 70,7 %. Herunder kommer de aller fleste kvantitative dataene fra datasystemet PAL Strasak. Spesielt gjelder dette for koden under kriminalitet som heter Etter Strasak, som viser til det som i Strasak heter kriminalitetstyper.

Tallene fra PAL Strasak er i stor grad anmeldelsestall som i analysedokumentene representerer de kriminelle handlingene som knyttes til anmeldelsen gjennom henvisning til straffesakskoder i datasystemet. Politidistriktene teller disse handlingene hovedsakelig ved bruk av kodene som i datasystemet PAL Strasak kalles kriminalitetstyper. I noen tilfeller bruker de også hovedstatistikkgrupper og

statistikkgrupper som er undergrupper av kriminalitetstypene. Andre ganger bruker de den overordnede koden Anmeldelser med enten tall for totalen, forbrytelser, forseelser eller kombinasjoner av disse. Tellingene er som oftest fordelt på tidsintervaller (år). I noen tilfeller er de også fordelt på geografiske områder innenfor hvert enkelt politidistrikt. Til en viss grad teller politidistriktene også aktører på den måten at de teller unike personer i eller hvor mange tilknytninger personene har til anmeldelsene.

Bortsett fra dokumentene sammensatt fra PSV, har alle politidistriktene valgt å bruke tabeller og diagrammer med bakgrunn i tallene fra PAL Strasak. Ikke alle analysedokumentene tar utgangspunkt i malen til POD, men bruk av tabeller og diagrammer er likevel stort sett i samsvar med malen:

"Innenfor hver kategori bør du sette opp en tabell/kurve som viser utviklingen år for år. Hvis det har vært interessante endringer innefor en kategori i form av enten antall anmeldelser, eller egenskaper ved kriminaliteten bør du beskrive dette kort i tekst" (Politidirektoratet, 2009d, s. 7).

Tabellene og diagrammene brukes svært ofte som en innledning til det vi kaller kriminalitetstyper og som Politidirektoratet (2009d) kaller en lovbruddskategori.

For våre utvalgte kriminalitetskategorier er dataene også noenlunde jevnt fordelt:

- Familievold har 52 % kvantitative data med 27 forskjellige tabeller og diagrammer fordelt på 16 politidistrikter.
- Mobile vinningskriminelle har 32 % kvantitative data med 15 tabeller og diagrammer fordelt på ni politidistrikter
- Økonomisk kriminalitet har 46 % kvantitative data og 31 tabeller og diagrammer fordelt på 20 forskjellige politidistrikter.
- Politiets interne datasystem PAL Strasak er også her hovedkilden. 33 % av dataene for familievold, 30 % for mobile vinningskriminelle og 39 % for økonomisk kriminalitet har denne kilden.

For å forstå utvalget av kvantitative data har vi gått i dybden på hvilke kvantitative data som brukes for våre utvalgte kriminalitetskategorier. Vi vil gjennomgå detaljer for hver av kriminalitetskategoriene under.

a) Mangelfull telling av familievold

Tallene fra PAL Strasak som brukes i analysedokumentene, viser at politiet i Norge ikke har noen felles måte å måle familievold på. Dette stemmer godt overens med at svært få analysedokumenter inneholder en eksplisitt begrepsavklaring av temaet.

Politidistriktene har to forskjellige grunnlag for telling av familievold i analysedokumentene⁷. Den ene måten er å telle registrerte saker innenfor hovedstatistikkgruppen familieforhold, hovedsakelig bruk av straffelovens § 219 (mishandling i nære relasjoner). Bruk av straffelovens § 219 blir i straffesakskjeden kontrollert av jurister som har utdannelse i og kompetanse til å vurdere lovtekst, lovforarbeider og rettspraksis.

Den andre måten er å telle registrering av Sakskategori gjennom politiets koding av straffesaken, der man krysser av for "familievold" (ofte referert som "familievoldsknapp") i datasystemet BL. I analysedokumentene teller politidistriktene saker gjennom oppsummeringer av hva som er registrert i BL og overført Strasak/PAL Strasak. Vurderingen er her overlatt til de ansatte i politiet som registrerer straffesaken i BL.

I to analysedokumenter framgår det at politidistriktenes familievoldskoordinator har hatt som oppgave å kontrollere sakenes koding. Vår egen erfaring er at det finnes varierende systematikk på dette området, noe som også bekreftes av den manglende omtalen av slik kontroll i de andre analysedokumentene. Manglende kontroll kombinert med en mangel på tydelig begrepsforståelse av hvilke handlinger og relasjoner som skal medføre avkrysning av "familievold", gjør grunnlaget for tallene svært usikre.

Ved søk i PAL Strasak kan man se hvilke straffesakskoder (handling) sakskategoriene er koblet til. For å få vite relasjonen mellom aktørene offer og gjerningsperson må imidlertid analytikerne gå inn i dokumentene i hver enkelt straffesak. Siden 2009 har politiet imidlertid kunnet oppgi relasjon ved registrering av modus i straffesaken, men dette er ikke obligatorisk.⁸

⁷ Egen kunnskap – analysedokumentene redegjør ikke for tellingen

⁸ Basert på Bjørnars erfaring med bruk av PAL Strasak

Datagrunnlaget i analysedokumentene viser at et flertall av politidistriktene nøyer seg med å telle antall straffesaker med familieforhold (§ 219) og/eller avkrysninger for familievold i datasystemet BL innenfor et gitt antall år. De fleste distriktene viser hvilket av disse alternativene de teller, men noen oppgir bare tall uten å fortelle hva de har telt.

Ingen analysedokumenter har opplysninger om hvilke relasjoner det er mellom aktørene i familievoldssakene. Kun to politidistrikter viser eksakt hva de måler om familievold. Ett politidistrikt velger bare å måle straffesaker med familieforhold (straffelovens § 219). I det andre har analytikerne tatt konsekvensen av at avkrysning i BL er skjønnspreget. De gjør derfor et utvalg på bakgrunn av begge tellemåtene, men relasjonen mellom dem ser de ikke nærmere på:

"Dersom man slår sammen anmeldelser registrert som mishandling i familieforhold med anmeldelser registrert som liv, legeme, helbred (merket med familievold) ble det totalt registrert..."(dnr.2,s.15)

Av de 20 som politidistriktene som har data om familievold, er det syv som i dataene viser at de teller mer enn bare volds- og trusselhandlinger. Tre av dem er de som likevel har vist til en definisjon av familievoldsbegrepet. Her viser dataene at distriktene bruker begrepet "familievold" om både økonomiske forhold og andre handlinger som på ingen måte kan kalles vold. I 11 andre politidistrikter framkommer det ikke hva de måler, da de kun refererer generelt til familievold eller til tall for familievold.

I følge ett av analysedokumentene begynte politidistriktene å rapportere om antall familievoldssaker i 2003, da alle politidistriktene innførte familievoldskoordinator (nr.4,s.37). De første årene må de ha telt sakskategorier, siden straffelovens nye § 219 først trådte i kraft 1. januar 2006. Politidistriktene som teller saker etter § 219 bruker derfor kun talldata fra de siste årene. Noen presenterer tall i tabeller eller diagrammer og knytter kommentarer til disse. Kommentarer til tallene handler oftest om at det er variasjon eller stabilitet i antall saker. I noen få analysedokumenter sier politidistriktene hvorfor de mener at antall handlinger går opp eller ned.

Fire politidistrikter bruker også data fra PAL Strasak om analyseenheter som er aktører. Alle bruker data om offer, og ett av dem også om gjerningsperson. De viser

blant annet kjønn på de involverte, og i noen få tilfeller data om antall barn som blir utsatt for familievold.

Bare fire politidistrikter viser til egne interne analyser eller undersøkelser av familievoldssaker. I disse tilfellene kombineres data fra PAL Strasak med data som politidistriktene henter ut av straffesakene:

"En analyse av familievoldssakene registrert i xxx politidistrikt i 2008 viser at i 90 % av sakene var gjerningspersonen mann. Alderen på gjerningspersonene var fra 18 til 80 år, gjennomsnittsalder var 38 år. I 18 av sakene var gjerningspersonen beruset. Offeret i sakene var i alderen 8 til 75 år, gjennomsnittsalderen var 33 år. 15 av ofrene var beruset. Åstedet for familievoldssakene var i 33 av sakene felles bolig. I 10 av sakene var åstedet offeret sin bolig, og for 3 av sakene i gjerningspersonens bolig. I 20 av sakene hadde volden pågått over tid. For resten av sakene er det en overvekt av saker i helgene."(dnr 26, s.15)

Her ser vi at dataene som dette politidistriktet henter fra den interne analysen, er tall for forskjellige detaljer om aktører som gjerningsmann og offer og detaljer om den kriminelle handling. De to neste politidistriktene gjør det samme, men teller andre detaljer. Det siste politidistriktet har gått igjennom meldingene som indikerte familievold i den operative loggen i datasystemet PO, og fant at kun 25 % av disse hendelsene førte til anmeldelse for familievold. Dette politidistriktet har også tatt for seg den interne saksbehandlingen i familievoldssakene der det er gjort dommeravhør av barn. Ingen av disse fire politidistriktene har imidlertid tatt for seg relasjonsdelen av familievoldsbegrepet.

De kvantitative dataene fra interne, ukjente kilder viser eksempler på at politidistriktene også teller annet innenfor feltet familievold, men da stort sett det vi har kodet som politihandlinger. Blant annet telles antall utstedte besøksforbud, utleverte voldsalarmer og gjennomførte dommeravhør. Disse eksemplene, og eksemplene med data fra PAL Strasak om aktører, viser at det for familievold er mulig for alle politidistrikter å hente andre kvantitative data som kan belyse feltet. Det er imidlertid bare noen få som gjør det, og ingen gjør det på samme måte.

b) Ingen oversikt over mobile vinningskriminelle

VI har totalt funnet 47 kvantitative data som vi har kodet med innholdet mobile vinningskriminelle. 43 av disse har PAL Strasak som kilde. I dataene om mobile vinningskriminelle har vi sett at det som oftest telles, er det vi har karakterisert som aktøren Utlending. I 44 av 47 kvantitative datafunn totalt og i 40 av de 43 fra PAL

Strasak har dataene utgangspunkt i hvilket statsborgerskap aktøren har. 35 av disse kvantitative dataene fra PAL Strasak er om politidistriktet og dermed på mesonivå. I de fem andre tilfellene med PAL Strasak som kilde, hvor det er foretatt liknende telling av statsborgerskap, har tellingen skjedd på makronivå for hele Norge.

I funnene hvor PAL Strasak er kilden, teller derfor politidistriktene stort sett bestemte typer statsborgerskap (aktører). Her er det oftest utenlandske statsborgeres forhold (antall tilknytninger til straffesaker) man teller. Eventuelt telles dette i kombinasjon med antall straffesaker (handlingen). I fem funn teller politidistriktet i følge egen tekst kun personer, og i seks andre funn teller distriktene kun straffesaker. I begge typer funn viser imidlertid politidistriktene bare registrerte statsborgerskap på forholdene. Det er ingen politidistrikter som skiller på om de utenlandske statsborgerne er fastboende eller tilreisende.

Vi ser imidlertid av omtalen rundt tallene at politidistriktene er svært uklare på hva de har telt. De forklarer prosenter og omtaler saker og personer der det ser ut til at de egentlig mener å snakke om forhold. Denne manglende presisjonen ved bruk av begreper gjør det ofte svært vanskelig å lese hva som egentlig ligger bak tallene. Tallene og omtalene kan imidlertid se fornuftige ut for en som mangler kunnskap om utfordringene forskjellige tellemåter gir.

Ut fra registreringer i straffesaker kan man telle forskjellige begrep med ulike størrelser. Følgende eksempel fra vår egen erfaring forklarer hvor forskjellig tallene kan bli, avhengig av hva man teller:

En hendelse som Bjørnar har fulgt i politiets datasystemer viser følgende. To eldre mennesker ble utsatt for en alvorlig vinningsforbrytelse av omreisende personer med utenlandske statsborgerskap. Den ene hendelsen ble kodet til to saker fordi det var to fornærmede i hendelsen. Da det ble stanset en bil med fem mistenkte personer i saken, ble disse registrert inn i begge sakene. Tellingene viser da følgende ut fra én hendelse:

- *To anmeldelser/saker*
- *Fem personer mistenkt*
- *Ti forhold med mistenkt*

En hendelse kan føre til flere saker og flere forhold, avhengig av antall personer som blir ført inn i sakene med status som mistenkt, siktet eller domfelt. Forhold er den tilknytningen en person har til en straffesak, og det er forskjellige forholdstyper for

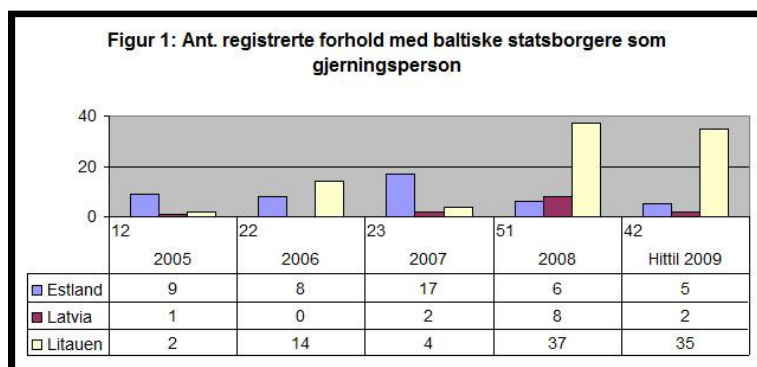
alle involverte i straffesaker. Høyere tall for forhold vil dermed se mer vellykket ut enn tallene for handlingene.

Vi har tidligere i denne oppgaven sett at begrepet "mobile vinningskriminelle" ikke er definert noe sted i analysedokumentene. Tar vi utgangspunkt i definisjonen av mobil vinningskriminalitet i Kripos' tidligere nevnte årsrapport om organisert kriminalitet(Kripos, 2011), er det i PAL Strasak-funnene ikke mobile vinningskriminelle politidistriktene teller, men stort sett antall utenlandske statsborgerskap som er koblet til straffesaker som gjerningspersoner. Ut fra redegjørelsen foran er det da ikke antall hendelser, saker eller personer de teller, men antall forhold tilknyttet straffesaker.

Hvilke statsborgerskap de teller, varierer fra distrikt til distrikt. Følgende funn tilsier at dette heller ikke lokalt er stabile koder:

"Ved sammenligning av registrerte forhold i 2007 og 2008 fremgår det at antall forhold registrert med mistenkt, siktet eller domfelt med statsborgerskap fra Litauen og Polen øker sterkt i antall. En så i 2007 et betydelig antall forhold begått av personer med statsborgerskap fra Bulgaria. Disse var imidlertid tilnærmet fraværende i både 2006 og 2008."(dnr. 14, s.52)

Det viser også følgende figur fra dnr. 23, s.26:



I figuren vil tre baltiske statsborgere som kobles til 10 straffesaker hver, bli telt som 30 forhold.

I noen få tilfeller nevner politidistriktene at det kan være en sammenheng mellom økning i antall forhold knyttet til personer med en bestemt type utenlandsk statsborgerskap og økning av bosatte med slikt statsborgerskap. Men kun ett politidistrikt bruker tall fra PAL DUF(analysesystem for utlendingssaker) for antall

bosatte i politidistriktet med utenlandske statsborgerskap. Når alle politidistriktene uansett teller flere enn tilreisende utenlandske statsborgere som begår kriminelle handlinger, hadde slike tall vært svært nyttige å ha med.

For temaet mobile vinningskriminelle teller samtlige distrikter kun totalt antall saker, forhold eller personer hvor utenlandske statsborgere er registrert inn som gjerningsperson (mistenkte, siktede eller domfelte). Ingen analysedokumenter nevner hvilket spesifikt resultat (for eksempel henleggelse eller dom) de enkelte forholdene fikk i straffesakene.

Basert på Kripos' definisjon av mobil vinningskriminalitet (Kripos, 2011) hadde politidistriktene i 2009 ingen oversikt over hvor mange mobile vinningskriminelle de hadde registrert.

c) *Passiv bruk av uklare talldata om økonomisk kriminalitet*

PAL Strasak er kilden til alle kvantitative data fra interne kilder om temaet økonomisk kriminalitet. Datafunnene fra PAL Strasak er telling av kriminelle handlinger gjennom antall straffesaker. 24 av 25 politidistrikter som bruker PAL Strasak som kilde, teller antall straffesaker per år innenfor kriminalitetstypen Økonomi. I tillegg berører 16 av distriktene tall for kriminalitetstypens hovedstatistikkgrupper eller statistikkgrupper under omtale av dette feltet.

Her er det store variasjoner i hva som framheves. Kriminalitet knyttet til konkurs, skatt, bedragerier og korrupsjon er blant temaene, men det er få distrikter som nevner alle disse områdene. Ett politidistrikt teller ikke kriminalitetstypen, kun straffesaker angående konkurs. I de fleste politidistriktene brukes tallene passivt, ved at de bare refererer antall saker og endringer i disse tallene.

Noen politidistrikter forklarer hvorfor manglende begrepsforståelse og passiv bruk av talldata fra PAL Strasak ikke er bra:

"Kriminalitetstyper som kommer inn under samlebegrepet økonomisk kriminalitet, reguleres av straffeloven og en rekke spesiallover. Dette medfører at økonomisk kriminalitet fordeler seg på mange ulike kodegrupper i STRASAK."(dnr. 1,s. 9)

"Tallet på antall saker er erfaringsmessig vesentlig høyere siden registreringen i første instans tar for seg det alvorligste straffebudet. Sakene opptrer nesten uten unntak i konkurrans med overtredelse av regnskapsloven, merverdiavgiftsloven, skattebetalingsloven, aksje- og selskapslovene med mer, som nesten uten unntak

produserer flere vedleggssaker. Dette må blant annet ses i sammenheng med finanskrisa.”(dnr. 15, s.4-5)

”...I BL registreres mange ”økosaker” innefor andre kategorier enn ØKONOMI. Særlig innenfor kategorien VINNING ligger mange saker som i praksis håndteres som økonomiske straffesaker(eks. bedrageri mot det offentlige, utroskap), noe som bl.a. gjenspeiles ved at Økoteamet trekker mange av disse.”(dnr. 17, s.7)

Tallene for økonomisk kriminalitet er tydeligvis ikke enkle å forstå, og siden enkelte straffesaker kodes inn under kriminalitetstypen Vinning i stedet for Økonomi vil ikke tall for Økonomi gi noe riktig bilde av denne typen kriminalitet. Et annet av politidistriktene refererer til POD, som også bekrefter sentrale mangler ved kriminalitetstallene:

”At økonomilovbrudd utgjør en så liten del av det som er kjent for politiet betyr ikke at økonomisk kriminalitet er et minimalt problem i samfunnet vårt. Innen økonomisk kriminalitet er det store mørketall. I tillegg kodes økonomisaker som annen type kriminell aktivitet, som f.eks. vinning (Politidirektoratet 2007 5).”(dnr. 18, s.10-11)

Ved bruk av kriminalstatistikk bør man aktivt vurdere hva tallene egentlig viser, siden det alltid vil finnes mørketall. Noen få distrikter gjør dette når det gjelder økonomisk kriminalitet. Oslo politidistrikt og Økokrim refereres to ganger hver som kilder for omtale av mørketall innenfor økonomifeltet generelt, innenfor henholdsvis bedragerier og korrupsjon. Økokrim brukes også som kilde ved omtale av mørketall for hvitvasking. SSB brukes i tillegg som kilde til forståelse av mørketall:

”En undersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå viser at drøyt hver femte sak blir anmeldt til politiet. De som unnlater å anmelde har som regel nytteorienterte begrunnelser for å la være, som f.eks. at det er vanskelig å bevise at det har skjedd noe kriminelt eller at en anmeldelse vil føre til merarbeid. Når det gjelder bedragerier og økonomisk utroskap sier flere at de ikke anmelder fordi mellomværende er ryddet opp i, eller at de ønsker å skåne gjerningsperson.”(dnr.4, s.29-30)

I flesteparten av analysedokumentene blir mørketallene passivt omtalt som noe som eksisterer, men noen politidistrikt klarer å bruke eksterne kilder til å belyse interne straffesakstall. Disse viser at det er mulig å skaffe seg forståelse av nivå og endring i kriminaliteten ved å vurdere kriminelle handlinger fra PAL Strasak og økonomiske hendelser fra andre kilder mot hverandre. De fleste politidistriktene bruker imidlertid tallene fra PAL Strasak uten noen utdyping.

Den eneste ytringen om hvitvasking som refererer til PAL Strasak, sier bare at politidistriktet ikke har funnet noen registreringer av dette de siste årene. Det er

imidlertid også seks betraktninger om hvitvasking som vi ikke har funnet noen konkret kildebakgrunn for. Noen skriver rett ut at de mangler kunnskap:

"Det er ikke registret denne typen kriminalitet i politidistriktet, men det betyr ikke at slik kriminalitet ikke finnes. Økoteamet har ved flere anledninger sett at det i enkelte saker som etterforskes klart finnes spor som gir mistanke til dette..."(dnr.15, s.12

Andre ser imidlertid ut til å mene at det som ikke er målt, ikke eksisterer:

Andre spesielle kriminalitetstypar som ein finn i andre større politidistrikt som t.d. organisert kriminalitet og kriminelle nettverk, hatkriminalitet, kvitvasking, problemstillingar rundt ny sexkjøpslov og menneskesmugling er nærmast fråverande i politidistriktet.(dnr.20, s.27)

Vi skjønner at politidistriktet heller ikke her har registrert noen straffesaker for disse kriminalitetstypene. At det av den grunn er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at slik kriminalitet er fraværende i politidistriktet.

5.5.2 HVOR GOD OG SIKKER ER DEN KVALITATIVE KUNNSKAPEN?

Også for kvalitative data i analysedokumentene handler det meste om kriminalitet med ca 86 % av totalen for kvalitative data. Vi har funnet og kodet 1127 ytringer fra analysedokumentene som kvalitative data. Disse utgjør 44,1 % av alle ytringer inneholdende data som vi fant i analysedokumentene.

De kvalitative dataene fordeler seg som følger på kodene for innhold og kilde:

Figur 12. Kvalitative data fordelt på innhold og kilde

Ytringer kodet som Kvalitative data		Kilder											
		Eksterne kilder	Interne kilder							Ukjent kilder	Totalt	Andel totalt %	
			Ukjent	POD	Distrikt/særorgan	Straffesak	Analyse	Etterretning	Dataselement				Totalt Intern
Innhold	Kriminalitet	87	614	40	30	27	25	21	3	760	122	969	86,0
	Etter Strasak	39	298	23	16	19	10	15	1	382	57	478	42,4
	Spesifiserte kriminalitetsformer	35	269	16	13	8	12	6	2	326	50	411	36,5
	På tvers	12	41		1		3			45	11	68	6,0
	Overordnet	1	6	1						7	3	11	1,0
	Andre kategorier	20	83	8	1				2	94	45	158	14,0
	Kvalitative datafunn	107	697	48	31	27	25	21	5	854	166	1127	100,0
	Andel totalt %	9,5	61,8	4,3	2,8	2,4	2,2	1,9	0,4	75,8	14,7	100,0	

Figurforklaring:

- Kodene som brukes er beskrevet i pkt 4.3.1. For kilder summeres antall ytringer og prosenter for eksterne, interne og ukjente(grønne) til totalen(oransje). For interne kilder vises prosentandel for kildegrupper med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- For innhold summeres antall ytringer og prosenter for kriminalitet og andre kategorier(grønne) til totalen(oransje). For kriminalitet vises prosentandel for koder etter Innholdsgruppe 2 med blått. Andelen måles som andel av total(oransje).
- Totalt er 736 av 969 kvalitative data fra kilder vi ikke kan plassere(merket med rødt).
- Også for kvalitative datafunn er det flest ytringer som omhandler kriminalitetstyper fra Strasak (koden Etter Strasak). Det er likevel en litt mindre andel enn vi så for kvantitative ytringer. De kvalitative dataene vi har kodet med Spesifiserte kriminalitetsformer har en mye større andel av kvalitative data, sammenlignet med fordelingen for kvantitative data.
- Koden Overordnet har kun 11 kvalitative data. Det er dermed nesten bare kvantitative som danner grunnlaget for forståelse av anmeldelsestall på overordnet nivå.

Svært mange kvalitative datafunn har ukjente kilder. Under alle koder av innhold er Data med ukjent kilde den største gruppen. Innenfor de temaene som omhandler kriminalitet, er det bare 87 eksterne og 146 interne data som har sikker kilde. Som figuren over viser er 736 av 969 (76,1 %) kvalitative data fra kilder vi ikke kan plassere. De fleste av disse er data vi vet at politiet har kunnskap om. Vi kan således plassere kilden som intern, uten at vi vet mer enn det. For disse 736 kvalitative dataene ser vi av analyseenhet⁹ og analysenivå at svært mange handler om andre ting enn selve kriminaliteten. 411 av de 736 dataene har analyseenheter som ikke

⁹ Fra 3.4.4.b: Grønmo (2004, s. 79) beskriver at i en undersøkelse er analyseenheten den "sosiale enheten...som studien tar utgangspunkt i". Han viser til fire typer analyseenheter som kan brukes i samfunnsvitenskapelige undersøkelser; *hendelse, handling, aktør og mening*.

dreier seg om kriminalitet, hvorav hele 250 er kodet som politihandlinger. De fleste av disse dataene er på meso- eller makronivå og dreier seg om hva politiet gjør eller burde gjøre.

a) Få sikre, kvalitative data om kriminaliteten

Bauck (2004) krever bruk av referanser og konkrete vurderinger av kildens pålitelighet for å få sikre data til bruk i de strategiske analysene. Vi finner imidlertid få data med sikre kilder blant de kvalitative dataene som dreier seg om kriminalitet.

Skiller vi ut de analyseenhetene som ikke tar utgangspunkt i kriminalitet, står vi igjen med aktørene gjerningsperson og offer, samt handlinger vi har kodet som kriminelle handlinger. I figuren nedenfor framgår fordelingen av de 969 kvalitative dataene etter analyseenhet, analysenivå og sikkerheten til kilde:

Figur 13: Fordeling av kvalitative data etter analyseenhet, analysenivå og kilde

Kvalitative data om kriminalitetstema	Mikro	Meso	Makro	Alle
Data med analyseenheter om kriminalitet.	34	252	157	443
Data med usikre kilder	22	213	90	325
Data med sikre kilder	12	39	67	118
Data om andre analyseenheter	32	343	151	526
Sum sikre data(sum grønne)	34	39	67	140
Sum data	66	595	308	969

Figurforklaring:

- Av de 969 kvalitative dataene ser vi da at 526 data dreier seg om andre analyseenheter enn kriminalitet.
- Blant de gjenstående 443 dataene med analyseenheter om kriminalitet er kun 118 data med sikre kilder. I tillegg ser vi at de 22 dataene på mikronivå med ukjente kilder refererer seg til konkrete hendelser eller opplysninger uten at kilde oppgis. Disse kan derfor tolkes som data med noe mer sikker bakgrunn.
- Dermed gjenstår det 140 relativt sikre kvalitative data(markert med grønt).

De relativt sikre kvalitative dataene fordeler seg på 18 kriminalitetskoder og 24 politidistrikter. Politidistriktene har fra 0 til 21 data hver, med en median på 3 data. De fire politidistriktene med flest slike sikre kvalitative data fordeler disse på syv forskjellige kriminalitetskoder. Ingen politidistrikter utenom disse fire har sikre

kvalitative data for mer enn noen få av kodene og medianen er en fordeling på 2,5 kriminalitetskoder per politidistrikt.

Våre utvalgte kriminalitetskategorier viser per kode og politidistrikt hvor få slike sikre kvalitative data som egentlig finnes i analysedokumentene.

- For familievold er det bare 18 kvalitative data fordelt på 9 politidistrikter som omtaler kriminelle forhold, og av disse er det 11 data med ukjente kilder på meso- eller makronivå. Da gjenstår kun syv sikre data fordelt på to politidistrikter, hvorav fire om offer og tre om den kriminelle handling.
- Et lignende bilde ser vi også for økonomisk kriminalitet. Her finner vi 37 data om kriminelle forhold fordelt på 12 politidistrikter. Kun 15 data fordelt på åtte politidistrikter har utgangspunkt i sikre kilder, 14 om den kriminelle handling og ett om gjerningsperson.
- For mobile vinningskriminelle er det 42 data om kriminelle forhold fordelt på 18 politidistrikter. Her er det også få sikre data, bare syv om gjerningsperson og fem om den kriminelle handling, fordelt på åtte politidistrikter. For dette temaet er det imidlertid 28 data med utgangspunkt i statsborgerskap som til en viss grad også omhandler kriminelle forhold, men av disse er det kun syv med sikre kilder.

b) Svært få forklaringer om kriminelle sammenhenger

De aller fleste av de 969 kvalitative dataene om kriminalitet er passive beskrivelser av noe innenfor kriminalitetskoden som de kvalitative dataene gjelder for. Kun 51 av de kvalitative dataene har et innhold som forsøker å forklare sammenhenger. Av disse er 16 på makro-, 33 på meso- og to på mikronivå. Imidlertid er bare 12 av de kvalitative dataene forklaringer til analyseenheter som tar utgangspunkt i kriminelle forhold, ett om gjerningsperson og 11 med utgangspunkt i kriminelle handlinger. Kun to av disse 12 forklaringene knytter seg til sikre kilder, én intern og én ekstern kilde.

c) Kunnskap utenfor sin kontekstuelle sammenheng

To kvalitative data har referanser til et analyseprosjekt kalt "Avalanche" som ble foretatt av strategisk stab i Oslo politidistrikt. Rapporten ble ferdigskrevet i 2006, med bakgrunn i datainnhenting fra tiden før det. Rapporten analyserte blant annet informasjon fra straffesaker hvor vinningskriminelle bosatt i de baltiske landene var

involvert. Rapporten viste til konkrete handlingsmønstre for enkelte nasjonale grupper(egen kunnskap, rapporten er unntatt offentlighet)¹⁰. Når denne informasjonen tas i bruk i to av de strategiske analyserapportene vi har gått igjennom, brukes det spesifikke handlingsmønstret som ble funnet den ene gangen som en sannhet i en helt annen sammenheng:

"Et generelt inntrykk fra andre distrikter er at de mest profesjonelle baltiske miljøene nærmest er organisert med militær presisjon, og at de jobber på bred front, med aktivitet på alle områder, fra svart arbeid og tiggning til narkotika og vinning. De kjenner også etter hvert til politiets metodebruk. I forbindelse med tyverier ser det ut til at de opererer med flere grupper for spaning, gjennomføring og transport av tyvegods til depot og ut av landet.....

En rapport fra Oslo politidistrikts prosjekt Avalanche viser til at det gjennom straffesaker og etterretning fremkommer informasjon som tyder på at flere av de kriminelle balterne i Norge er medlemmer i nettverk styrt fra hjemlandet. I vinningssaker er det avdekket nettverk med en velorganisert logistikk med kartlegging av aktuelle båthavner, villaer, butikker osv. En tid etter kartleggingen kommer det en ny gruppe som utfører tyveriene. De påtreffes med ferdige kartkoordinater over de aktuelle plassene, plotting av depoter, klargjorte kjøretøy, ferdigtrykte kvitteringer på gods, egnede overnattingssteder osv. Etter tyveriene blir de stjålne gjenstandene hentet og fraktet ut av landet for omlasting og videresalg. Det viser en logistikk som krever en velfungerende og profesjonell organisering"(dnr. 13, s.31-32)

"Erfaring fra andre politidistrikt tilsier at deler av denne virksomheten er organisert av proffe aktører i internasjonalt nettverk . Disse nettverkene er kjent for å investere i forretninger som selger stjålne varer, spesielt datautstyr og andre elektriske artikler. Internett brukes også som salgskanal for stjålne varer, da ofte mer kostbare gjenstander som båtmotorer og motorkjøretøy".(dnr. 23, s.25)

Fra et tredje politidistrikt gjenkjenner vi akkurat det samme, men her uten referanse. Da blir "kunnskapen" stående som en sannhet uten at man får vite hvor den kommer fra:

Det er kjent modus at tyvegods lagres i forhåndsplanlagte depot før det fraktes ut av landet. Gjerningsmennene har som oftest rekognosert i forkant og varene som stjeles er lett omsettelige.(dnr. 8, s.21)

5.5.3 MANGLENDE OPPMERKSOMHET PÅ AKTØRER

Vi har sett at politidistriktene i stor grad bruker anmeldelsestall fra PAL Strasak. De har altså oppmerksomheten rettet mot analyseenheten vi har kalt den kriminelle handlingen. For hvert av de temaene politidistriktene har hentet anmeldelsesdata for, har det vært mulig å se hvilke aktører som knytter seg til disse anmeldelsene. I utgangspunktet er dette kvantitative data, men dette er data som det også ville vært mulig å knytte kvalitative data til(egen kunnskap).

¹⁰ Rapporten er gjengitt her etter avtale med forfatteren av rapporten, Roger Stubberud.

a) Fravær av gjerningsperson

Vi har funnet 149 data om kriminalitet som tar utgangspunkt i aktøren gjerningsperson. De 149 dataene fordeler seg på 25 politidistrikter. Politidistriktet med flest slike data har 13.

Av disse 149 er det 23 kvantitative data, hvorav 17 stammer fra PAL Strasak. Her er tall for enten forhold eller personer som er knyttet til anmeldelser som gjerningspersoner. I noen tilfeller har man også koblet alder og kjønn til disse dataene.

Til sammenligning har politidistriktene 787 ganger tatt utgangspunkt i kriminelle handlinger gjennom anmeldelsestall fra PAL Strasak. Skjevfordelingen er betydelig.

For de 126 kvalitative dataene er det en del forskjellige kilder, men 99 av disse er fra kilder som er ukjente for oss. Av de 126 kvalitative dataene er 30 på makro-, 86 på meso- og 10 på mikronivå. Disse dataene fordeler seg på 12 forskjellige kriminalitetskoder, hvorav hele 63 dreier seg om organisert kriminalitet, 20 om narkotika og 15 om mobile vinningskriminelle. For de andre temaene er det mindre enn 10 data for hvert tema. 99 av dataene har ukjente kilder. Av dem er 19 på makro-, 73 på meso- og syv på mikronivå.

To andre analyseenheter om aktører utfyller imidlertid bildet litt for to temaer. Vi har funnet 143 data som tar utgangspunkt i data om ungdom som kriminelle. Her er det hele 98 kvantitative data, hvorav 73 med utgangspunkt i PAL Strasak. Kun 10 av de 143 dataene har ukjent kilde. Den andre analyseenheten er utlending, med 117 data. Av dem er 68 kvantitative data og 51 fra PAL Strasak. Her har kun 7 ukjent kilde. 72 av dataene dreier seg om temaet mobile vinningskriminelle.

Konklusjonen blir at imidlertid det er få kriminalitetskoder med noe omfang av data om gjerningsperson.

b) Fravær av offer

Dersom offer hadde vært et sentralt tema i analysedokumentene, ville det for mange kriminalitetskoder vært enkelt å finne data internt i politiet om dem. De 65 dataene vi har funnet som tar utgangspunkt i offer, omhandler imidlertid kun noen få tema. Vold, familievold, sedelighet og prostitusjon/menneskehandel er de eneste

kriminalitetskodene med flere enn 5 datafunn om offer. Dataene om offer fordeler seg på 17 politidistrikter, hvorav to politidistrikter har 10 datafunn hver, og seks politidistrikter har fem funn eller mer. De færreste politidistrikter har data om offer i flertallet av temaene de behandler.

Det finnes ingen data med utgangspunkt om offer på mikronivå, og det er derfor ingen av disse dataene som viser eksempler på offerperspektivet i enkeltsaker. Halvparten av dataene kommer fra eksterne kilder. Av de interne er det kun i syv tilfeller at politidistriktene bruker tall fra PAL Strasak om offer, selv om det ut fra PAL Strasak kan hentes data om offer i de fleste kriminalitetstyper.

5.6 Manglende analyse bak analysedokumentene

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.6 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt analysefasen.

Politidistriktene skriver ingenting i analysedokumentene om hvordan de har foretatt analysen i undersøkelsen som ligger bak de ferdige dokumentene.

Analysedokumentene er sluttprodukter, og funnene er derfor vår tolkning av ytringer inneholdende data som vi har hentet ut av analysedokumentene.

5.6.1 HVOR BLE DEN KVALITATIVE KRIMINALITETSANALYSEN AV?

Mens den begrensede kvantitative analysen lett avsløres gjennom mangel på statistiske mål og passiv bruk av data, er det ikke like lett å se spor eller mangler for en eventuell kvalitativ analyse.

Vi har ikke funnet noen ytringer som beskriver en etterbehandling av kvalitative data. Kan det likevel være gjennomført en kvalitativ kriminalitetsanalyse som ender opp med de dataene vi kan lese ut av analysedokumentene? Vår analyse viser at en god del av de kvalitative dataene handler om kvantitative forhold, selv om de står nedtegnet i tekstform. Dette bekreftes også av vår gjennomgang av utvalgte kriminalitetskategorier.

Dersom politidistriktene skulle ha foretatt en analyse av kvalitative data med utvikling av koder eller kategorier som belyser ulike sider ved temaene de undersøker, burde

vi ha sett noen av disse kodene i analysedokumentene. Når lovbruddskategoriene fra POD stemmer så godt overens med hvordan innholdet i analysedokumentene er strukturert, ser vi at kriminalitetskodene som politidistriktene samler inn data om og beskriver er sammenfallende med PODs mal.

Innholdet innenfor de forskjellige kriminalitetskodene i strukturen viser imidlertid ingen nye koder eller temaer som er funnet i en eventuell kvalitativ analyse for distriktet. Cato Wadels definisjon av å arbeide analytisk (Bauck, 2004, s. 30), krever bruk av det Grønmo (2004) kaller analyseenheter som aktører og handlinger. Gjennomgangen av ytringer inneholdende data i analysedokumentene viser at det er altfor få data om sentrale analyseenheter som offer og gjerningsmann for de fleste kriminalitetskoder. Mange data omtaler dessuten interne forhold i politiet og ikke kriminalitet som sådan. Wadels definisjon av å arbeide analytisk er derfor ikke oppfylt.

I tillegg viser mangelen på tydelig bruk av data fra straffesaker og etterretning at de kanskje beste kvalitative kildene til politiet om kriminalitet ikke brukes i særlig grad.

Den manglende bruken av sentrale kilder til kvalitative data, mangelen på nye koder og temaer, og mangelen på kvalitative data om sentrale aktører, gjør at det er svært vanskelig å se at det kan ligge noen form for kvalitativ analyse bak analysedokumentene.

5.6.2 EN BEGRENSET ANALYSE AV DE KVANTITATIVE DATAENE

I vår dekomponering og syntese av data i analysedokumentene har vi sett en svak overvekt av kvantitative data. Den klart største typen data er tall hentet ut fra kilden PAL Strasak. Det som presenteres er gjerne en opptelling av forskjellige analyseenheter fra det uthentede materialet.

24 av analysedokumentene (alle utenom de to dokumentene som er sammenslåing av tekster fra PSV) inneholder en presentasjon av tall fra PAL Strasak i tabeller og/eller grafiske presentasjoner i diagrammer. Dette ser vi delvis i sammenheng med det eneste i veilederen fra POD i 2009 som kan minne om kvantitativ analyse:

"innenfor hver kategori bør du sette opp en tabell/kurve som viser utviklingen år for

år”(Politidirektoratet, 2009d, s. 10). Vi finner også eksempler i analysedokumentene på andre kilder hvor dataene presenteres med tall i tabeller og/eller diagrammer.

For hvert analysedokument har vi stilt spørsmål om politidistriktet har foretatt noen etterbehandling av dataene. Vi har kun funnet to politidistrikter som i ett tilfelle hver har beskrevet hvordan de har etterbehandlet kvantitative data. Begge eksemplene handler om å beregne resultat for året ved å dele tallet så langt i inneværende år på antall måneder og gange det med 12:

” I noen kurver, grafer og tabeller er det også tatt med et beregnet tall som gir inntrykk av hva det totale antallet saker kan bli ved årets slutt, basert på de foregående årene. Beregningen er foretatt etter mal fra POD sin veileder i strategisk analyse.” (Dnr 1, s.4)

Vi ser at det er en god del andre politidistrikter som også bruker denne metoden for å beregne årets tall. Men det er også alt vi har funnet når det gjelder etterbehandling av kvantitative data.

De tabellene og diagrammene som brukes, tilsvarer det Sætre (2007) og Grønmo (2004) beskriver som frekvensfordeling eller univariate analyser. Vi finner ingen kvantitative data i analysedokumentene som viser sammenhenger gjennom bivariate eller univariate analyser.

Vi finner heller ingen kvantitative data med statistiske mål som for eksempel sentralmål eller variasjon for de kvantitative dataene. Å lage tabeller og framstille tall fra PAL Strasak grafisk er derfor så langt vi kan se det eneste som ligner en konkret kvantitativ analyse av kriminalitet i analysedokumentene.

De kvantitative kriminalitetsdataene handler mest om antall kriminelle handlinger, og da oftest i form av tall om kriminalitetstyper eller faste lovbruddskategorier. Den passive refereringen av tallene slik de kommer ut fra PAL Strasak tilsier at politidistriktene ikke har foretatt noen analyse gjennom dekomponering og syntese. Tallene har dermed ikke blitt behandlet slik at de kan settes sammen igjen på en ny måte for å få nye svar.

5.6.3 MANGLENDE VURDERING HOS DE SOM BRUKER NY MAL

Oppsettet i malen til Politidirektoratet (2009d) tilsier at politidistriktene skal kartlegge lovbruddskategorier først, for så å vurdere et utvalg av disse i et eget

vurderingskapittel. Politidistriktene skal kun kartlegge i bredden, ikke i dybden, mens de kan utdype de utvalgte lovbruddskategoriene i vurderingskapittelet.

Hos de 14 politidistriktene som bruker den nye malen har vi funnet 822 data i kartleggingskapittelet og kun 85 i vurderingskapittelet. Kartleggingen tar derfor svært mye mer plass enn vurderingen. To av politidistriktene har slått sammen vurderinger med anbefalinger og tiltak, men her gjorde vi bare tre ekstra datafunn. De 85 vurderingsfunnene fordeler seg på kun fem av de 14 politidistriktene, og bare tre av dem bruker data av noe omfang i vurderingskapittelet. De siste to bruker henholdsvis bare fem og to data i vurderingen. De 85 funnene er spredt utover hele 21 forskjellige temaer i de fem analysedokumentene. Dette viser at de som har valgt å ha med et vurderingskapittel ikke har konsentrert seg om å gå i dybden på noen utvalgte temaer, men bare berører temaene overfladisk. Det er derfor lite sannsynlig at det ligger noen dypere analyse bak vurderingskapitlene.

For de distriktene som bruker egen mal eller lager en trendrapport, er det ingen slik deling av rapporten. Der gjennomgår politidistriktet ett og ett tema i sin helhet før de går videre til neste, selv om enkelte har egne kapitler der de går nærmere inn på enkeltmomenter. Også her varierer det sterkt hvor mye i dybden politidistriktene går.

5.6.4 DET DRØFTES IKKE I ANALYSEDOKUMENTENE

Måten dataene brukes innenfor temaene i de forskjellige analysedokumentene, viser også graden av forståelse som er utviklet gjennom analysedokumentene. De aller fleste beskrivelsene av kriminalitet er rene oppramsinger av data. Riktignok brukes tabeller og grafer med tilhørende kommentarer, men politidistriktene bruker oftest dataene uten å drøfte dem.

Vår vurdering er at 18 av 26 politidistrikter ikke forsøker å drøfte noe i sine analysedokumenter. De siste åtte politidistriktene prøver å drøfte noe, men med varierende resultater.

Vi mener at to politidistrikter får til en drøfting av enkelte koder om kriminalitet fordi de har et større kildetilfang og sammenstiller data mot hverandre slik at de blir noe mer enn bare data. Da er det i mye større grad eksterne kilder som brukes, slik at interne data enten styrkes eller svekkes. De har da både bedre presisjon gjennom klare

begrep, større gyldighet i argumentasjonen gjennom tydelig bruk av kilder og fullstendighet i argumentasjonen pga. kildeomfanget (Grønmo, 2004).

I et annet analysedokument har vi sett at kildeomfanget er lite, men at politidistriktet drøfter likevel. Her drøftes forhold i intern organisasjon, mens kunnskap om kriminalitet forblir tall i diagram og tabeller. De resterende fem politidistriktene forsøker seg i form, men lykkes ikke. Noen mislykkes fordi de ikke refererer kilder og dermed framstår som synsere, andre fordi de bare ramser opp data fra forskjellige kilder.

Det nærmeste vi ellers kommer drøfting i noe omfang i analysedokumentene er de tilfellene hvor politidistriktene belyser mørketall. Men selv da får teksten oftest form av å være oppramsing, og politidistriktene vurderer ikke engang om mørketallene svekker tiltroen til politiets registrerte kriminalitet.

For familievold har vi sett eksempler på at politidistriktene drøfter omfang og mørketall uten at de helt vet hva de teller. Ett politidistrikt drøfter imidlertid familievold godt med blant annet utvidet kildebruk. Temaene mobile vinningskriminelle og økonomisk kriminalitet kan vi ikke se at reelt er drøftet noen steder, ut fra kravene om presisjon, gyldighet og fullstendighet.

5.6.5 MANGLENDE TEORIER OG DÅRLIG BEGRUNNEDE ÅRSAKSSAMMENHENGER

Vi har tidligere i oppgaven vist at det ikke finnes noe klart teoretisk utgangspunkt i analysedokumentene. Etter å ha finstudert analysedokumentene har vi heller ikke funnet noen konkret bruk av teori. Det gjør at den forståelsen som er mulig å bygge videre fra empiriske resultater uteblir. Empirien blir stående alene og gir oss i realiteten svært liten innsikt og forståelse. Som Gunnar Aakvaag sier det: "Empiriløs teori er tom, teoriløs empiri er blind" (Aakvaag, 2008, ss. 14-15).

Som et ledd i å undersøke om det finnes spor av teoribruk har vi også kodet ytringer der vi har funnet elementer av forklaringer. Det vil si tilfeller der politidistriktene ikke bare viser passive beskrivelser, men der ytringene har form av forklaringer som prøver å vise sammenhenger. Totalt har vi funnet 257 ytringer hvor politidistriktene

forklarer noe (explanandum) med noe annet (explanans)¹¹. Disse fordeler seg på 25 politidistrikter, hvorav ett distrikt har 29 slike forklaringer. Det er et gjennomsnitt på 9,9 og en median på 9 forklaringer. 216 av forklaringene dreier seg om kriminalitet.

Som vi har sett i vår gjennomgang av kvalitative data er det kun 51 av de kvalitative dataene som omhandler kriminalitet som har et innhold som forsøker å forklare sammenhenger. Av disse er det bare 12 av de kvalitative dataene forklaringer til analyseenheter som tar utgangspunkt i kriminelle forhold, ett om gjerningsperson og 11 med utgangspunkt i kriminelle handlinger.

Slår vi disse kvalitative dataene sammen med de ytringer vi har kodet som påstander fordi vi ikke ser noen sannsynlig kilder, får vi følgende fordeling om hva de forklarer noe om og på hvilket analysenivå de forsøker å forklare:

Figur 14. Forklaringer etter hva de forklarer om og analysenivå:

Forklaring om(explanandum)	Nivå forklaring om			
	Makro	Meso	Mikro	Sum
Tallnivå- eller endring	18	140	1	159
Kriminalitet	18	34	10	62
Anmeldelsestilbøyelighet	13	12	5	30
Annet	3		6	6
Totalt	52	186	19	257

Figurforklaring:

- De fleste forklaringene (159) dreier seg om å redegjøre for årsaker til tallnivåer eller tallendringer. Indirekte kan noen av forklaringene som dreier seg om kriminalitetstall også handle om årsaker til kriminalitet.
- 62 forklaringer dreier seg om årsakene til endringer i kriminaliteten, uten at politidistriktene som har brukt dem har gått konkret inn på hvilken betydning dette har for endringer i deres kriminalitetstall
- Det meste av det som forklares er nivå eller endringer på mesonivå.

¹¹ Fra 4.3.1: Explanandum. Beskrivelse av det som skal forklares. Begrepet brukes av Grimen (2004, ss. 182-183) i en redegjørelse av årsaksforklaringer. Explanans. Det som forklarer "Forklaring av". Begrepet brukes av Grimen (2004), hvor han viser til at i en årsaksforklaring omfatter explanans både universelle lover og randbetingelser som må være empirisk bekreftet for at forklaringen skal være gyldig.

67 av de 159 tallforklaringene dreier seg om at tallene eller tallproduksjonen endrer seg på bakgrunn av interne forhold i politiet. Disse forklaringene utgjøres i stor grad av koden Narkotika, hvor politiets innsats forklares som hovedfaktor for resultatene. 14 politidistrikter forklarer den dårligere narkotikatallproduksjonen i 2008 med politiets lavere innsats på narkotikaområdet generelt eller det årets politikonflikt spesielt.

Vi har også kodet hva politidistriktene forklarer fra (explanans). Da viser det seg at skillet mellom å forklare kriminalitetstall og årsak til endring i kriminaliteten ikke er like stort. Politidistriktene bruker blant annet sosiale, økonomiske, kulturelle og individuelle forhold til å forklare begge deler.

Forklaringene er imidlertid svært generelle og knytter seg lite til konkret empiri. Politidistriktene kartlegger få sosiale, økonomiske, kulturelle og individuelle forhold, og forklaringene blir dermed ganske tomme. Vi finner også liten bruk av referanser. Kun fire av de 257 ytringene som har form som forklaring har konkrete referanser, og i 43 andre ytringer har vi tolket hva som er kilden til argumentasjonen. De resterende har ingen kjente kilder. Ingen forklaringer om kriminalitet har konkret kilde, men 41 har vi tolket til å være fra politiet selv, uten at vi vet hvor de kommer fra.

I et logisk oppbygd resonnement vil det være premisser som bygger opp til en slutning. Resonnementets gyldighet avgjøres av premissenes gyldighet (Grønmo, 2004, s. 28). Premissene i forklaringen vi har undersøkt bygger ikke på tydelige kilder som med en bakgrunn for hvorfor for eksempel sosiale forhold kan ha en innvirkning på tall eller kriminalitet generelt. Et annet nødvendig premiss for å anvende en forklaring er at man bruker empiri som samsvarer med det første premisset om sammenhengen. Når politidistriktene ikke benytter kilder eller anvender empiri, kan heller ikke slutningen eller forklaringene som helhet være gyldige.

Av de 257 forklaringene dreier 111 seg om Nåtid, 103 om Fortid og 43 om Framtid. For de som dreier seg om Framtid handler 32 forklaringer om kriminalitet fordelt på 14 politidistrikter og 14 kriminalitetskoder. Det er med derfor lite framtidig kriminalitet som forklares for hvert analysedokument.

Vi har tidligere slått fast at vi ikke finner noen ytringer hvor politidistriktene viser at de bevisst anvender teori. Blant de 62 ytringene som forklarer årsaker til kriminalitet, finner vi likevel en ytring som indirekte viser bruk av teori:

Det er flere grunner til at kriminalitet i større grad skjer i byene. Byene er knutepunkt og langt flere enn de som bor der befinner seg i byene i løpet av en dag. Lovbrudd skjer gjerne der mange personer er smalet, både fordi verdier og objekter for kriminelle handlinger gjerne er samlet der folk oppholder seg, og fordi menneskene i stor grad er ukjente for hverandre. (Dnr. 4,s.22)

Uten konkret å vise til teori, anvender politidistriktet her indirekte likevel rutineaktivitetsteori, kanskje også noe teori om sosial kontroll. Blant alle analysedokumentene er dette den mest konkrete teoribruken vi har funnet. I analysedokumentene som bruker sosiale, økonomiske, kulturelle og personlige forhold til å forklare tall og kriminalitet er det mulig at det ligger mye teori bak deler av det som skrives.

Distriktet består stort sett av små og oversiktlege bygdesamfunn som gir liten grobott for slik type kriminalitet. Samfunnsstrukturen gjør at det vert for "gjennomsiktige tilhøve" til at det er lett å utøve slik spesiell kriminalitet. (Dnr.20,s.27)

Dersom disse ungdommene utvikler en kriminell livsstil, vil dette gjøre utslag på kriminalitetsbildet i mange år fremover. En reduksjon av unge vaneforbrytere vil likeledes kunne føre til en langvarig reduksjon av kriminalitetsbildet i årene som kommer. (Dnr. 14, s.9)

Sosiale forhold har betydning for kriminalitetsbildet. Enkelte marginaliserte grupper er overrepresentert i kriminalstatistikken, eksempelvis sosialhjelpsmottakere og barn/unge på barnevernstiltak. (Dnr.8, s.6)

Fordi politidistriktene de ikke knytter forklaringene til egen empiri ser vi ikke noe i konteksten rundt disse ytringene som antyder at teorier brukes bevisst.

For familievold har vi funnet 17 forklaringer. Ni av disse gjelder anmeldelsestilbøyelighet, fem om politiets produksjon og de tre siste om tallendringer. Ingen av forklaringene dreier seg om å forstå årsakene til familievold.

For mobile vinningskriminelle har vi funnet 20 forklaringer. 10 av forklaringene gjelder årsaker til kriminalitet, ni om tallendringer og én om politiets produksjon. Noen politidistrikter forklarer kriminaliteten med globale forhold, som EU-utvidelsen østover. De fleste andre forklaringene dreier seg generelt om at mobile vinningskriminelle er årsaken til kriminalitet eller tallendringer.

For økonomisk kriminalitet har vi funnet 12 forklaringer. Seks av dem dreier seg om tallendringer, tre om anmeldelsestilbøyelighet, to om årsaker til kriminalitet og én om politiets produksjon. Politidistriktene bruker oftest økonomiske forhold til å forklare både kriminalitet, tallendringer og anmeldelsestilbøyelighet. Ellers er forklaringene spredt på ulike personlige omstendigheter og politiets interne forhold. Kun i ett tilfelle finner vi en forklaring på hvorfor økonomisk kriminalitet foregår. Denne er også den eneste som dreier seg om hvitvasking:

Målet om fortjeneste er drivkraften bak de fleste lovbrudd. For at utbyttet fra kriminell aktivitet skal ha reell verdi, må de ulovlig ervervede midlene hvitvaskes og integreres i den legale økonomien. (Dnr.17, s.23)

Dette er imidlertid ikke noe politidistriktet selv har formulert. Det er et direkte sitat fra veilederen til Politidirektoratet (2009d).

5.7 Tiltak savner sammenheng med analysedokumentene for øvrig

Dette delkapittelet gjennomgår kriterier redegjort for i analysemodellens pkt. 4.4.7 for å belyse kvaliteten på fasen vi har kalt tiltaksfasen.

Vi har funnet 174 ytringer som vi har tolket som tiltak. Mange av ytringene framstår mer som anbefalinger enn utarbeidede tiltak. Ytringene fordeler seg på 23 politidistrikter og 29 forskjellige koder av innhold 1. Fra ett politidistrikt har vi 19 slike ytringer, mens 3 politidistrikter ikke beskriver noen tiltak. Det gir en gjennomsnitt på 6,7 og en median på 7 ytringer per politidistrikt. 159 av de 174 ytringer om tiltak har vi vurdert til å ha svært liten eller ingen sammenheng med hva som er kommet fram i analysedokumentet.

For å iverksette tiltak må man i følge Politidirektoratet (2009d) og Tilley (2009), forstå hvordan tiltaket skal virke. Tilley henviser til at man må forstå tiltakenes mekanismer og de kontekster de skal virke i. Politidistriktene drøfter imidlertid ikke tiltakenes mekanismer eller lokale kontekster tiltakene skal virke i.

Interne tiltak er svært høyt prioritert av politidistriktene. Av de 174 ytringene om tiltak handler 138 utelukkende om hva politiet skal gjøre med sitt eget arbeid og sine egne rutiner. Svært mange av disse inneholder et element av at man må gjøre endringer

for å få mer kunnskap, uten at politidistriktene har kartlagt eller drøftet det eksisterende kunnskapsnivået.

Av de resterende 36 ytringene om tiltak er det kun ni som ikke omhandler interne forhold. Disse dreier seg i stedet om samarbeid med andre etater. Vi har imidlertid i liten grad sett at analysedokumentene avdekker manglende samarbeid med andre etater. De resterende 27 tiltakene er en kombinasjon av hva politiet selv skal gjøre og hvordan de skal samarbeide med andre. I fem tilfeller er det tiltak som inkluderer offer, og i ett tilfelle et tiltak som også gjelder gjerningspersoner.

Svært mange av analysedokumentene bærer preg av at ytringene om tiltak er en oppramsing av mulige tiltak, eller i en del tilfeller allerede oppstartede tiltak. Om det er analytikerne selv eller politidistriktet som sådan som står bak oppramsingen er uvisst, men tiltakene har liten tilknytning til resten av analysedokumentene.

De 15 tiltaksbeskrivelsene vi vurderer har basis i det som er beskrevet i analysedokumentene, fordeler seg på seks politidistrikter og 8 koder av innhold. 13 dreier seg om kun interne forhold, mens to kombinerer interne forhold med samarbeid med andre. Det politidistriktet som har tiltak for flest tema med basis i undersøkelsen har fem tiltak for de tre kodene Organisert kriminalitet, Ekstremisme og Narkotika.

For mobile vinningskriminelle har vi funnet 13 ytringer om tiltak fordelt på 11 politidistrikter. Alle disse politidistriktene har tiltak om politiets arbeid med slike saker, inkludert etterforskning, operative tiltak og kunnskapsarbeid. Kun tre av politidistriktene har tiltak som handler om ting utenfor dem selv, to er tiltak for hva et offer bør gjøre og et tiltak handler om hva en samarbeidende etat bør gjøre. Det er kun én av tiltaksbeskrivelsene som har rot i analysen. Da knytter politidistriktet utviklingen i vinningskriminaliteten til mobile vinningskriminelle og anbefaler en videre analyse for å få mer kunnskap. De to tiltakene som handler om offer er beregnet på å forebygge kriminalitet:

"Kontakt/informasjon til handelsstanden i vårt område om plassering av betalingsterminaler og kontroll"(dnr. 3, s. 6)

"Ein bør vurdere å føreta besøk til aktuelle bedrifter, og gi relevant informasjon om korleis ein kan sikre seg"(dnr. 20, s. 29).

Selv om disse tiltakene virker fornuftige nok, har ingen av de to politidistriktene data om tilstanden verken hos handelsstanden eller andre aktuelle bedrifter.

For økonomisk kriminalitet har vi funnet ni ytringer om tiltak fordelt på ni politidistrikter. Alle ytringene om tiltak handler om hva politiet internt skal gjøre for å forbedre sitt etterforskningsarbeid:

"For at xxx politidistrikt skal kunne etterforske og oppklare datakriminalitet i fremtiden, er det avgjørende med høy fagkompetanse og satsing på dette området. Det er sannsynlig at slike saker vil øke i omfang i fremtiden"(Dnr.14, s.45.)

"En må tilstrebe at medlemmene at temaet får jobbe med de arbeidsoppgavene som de er tiltenkt, samt får utviklet et fagmiljø hvor stadig kompetanseutvikling er bærebjelken i teamet".(Dnr. 1.s.36)

Fire av politidistriktene kombinerer dette med tiltak som går ut på hva samarbeidende etater skal gjøre. Ingen av tiltakene bygger på etablert kunnskap i analysen, og ingen av tiltakene retter seg mot å forebygge kriminaliteten.

For familievold er det åtte politidistrikter som til sammen har åtte ytringer om tiltak. Tiltaksbeskrivelsen skiller seg noe fra de andre temaene, da det kun er tre som bare nevner interne tiltak. Alle de andre fem har samarbeid med andre etater høyt på tiltakslisten, og tre av disse politidistriktene nevner et svært bredt spekter av tiltak. De tiltakene som retter seg eksternt handler stort sett om avdekking av familievold, ikke hvordan familievold kan forebygges. I et tiltak av en lang liste om familievold fra ett politidistrikt har man imidlertid tenkt å forebygge:

"Etablere et tett samarbeid mellom politiet og asylmottaket i xxx med mål om å forebygge vold i nære relasjoner blant nyankomne innvandrere/asylsøkere. Fokuset skal styrkes ved informasjon. · Dårlige levekår/dårlig økonomi kan øke risikoen for vold i nære relasjoner. Vi skal derfor innarbeide rutiner for å henvise folk i økonomisk utføre til et gjeldsordningsteam/namsmannen som kan bidra med økonomisk veiledning og veiledning i andre spørsmål ved skilsmisser, formuesfordeling m.v."(Dnr.21, s.35)

Disse forebyggende tiltakene viser heller ikke til etablert kunnskap i analysedokumentet fordi de ikke belyser noe om levekår blant asylsøkerne. For familievold er det kun to ytringer om tiltak vi finner som bygger på etablert kunnskap. Den ene er fra politidistriktet som belyste familievold svært grundig:

"De registrerte anmeldelsestallene sier antakelig svært lite om hva som er problemets reelle omfang i samfunnet. Vold mot barn og ikke minst barn som vitne til vold må antakelig møtes med ett enda tettere og mer omfattende tverrfaglig og tverretattlig samarbeid, som må følges av større og bredere kompetanse hos involverte parter, herunder også politiet."(dnr. 13,s.19)

De presenterer likevel ikke mer konkrete tiltak enn det å forbedre samarbeid med andre etater og å høyne kompetansen internt.

5.8 Kvalitetsvurderinger av kunnskapsproduksjonen

5.8.1 VALIDITET OG RELIABILITET

Undersøker politidistriktene det de er ment å undersøke, er de valide? Det store samsvaret mellom malen i Politidirektoratet (2009d) og analysedokumentenes innhold viser stor grad av enighet om hva som skal omtales. Men dersom innholdet skulle dreid seg om resultatkrav som skal drøftes i styringsdialogen mellom politidistrikt og POD, kan vi konkludere med at styringsparameterne i PSV ikke undersøkes i analysedokumentene.

Går vi dypere inn i lovbruddskategoriene som omhandles i malen blir det vanskeligere å vite hva som egentlig skulle undersøkes. Uten verken klar problemstilling eller klare oppgaver fra POD for lovbruddskategoriene er det vanskelig å vite eksakt hva POD forventer at de skal undersøke. Ut fra de krav vi har stilt kan vi imidlertid konkludere med at politidistriktene ikke undersøker det de burde undersøke.

Kravet om at analysedokumentene skal gi kunnskap som basis for å utarbeide tiltak, ligger fast(Justis- og politidepartementet, 2005). Tiltakene som faktisk står i analysedokumentene har imidlertid i svært liten grad noe med resten av analysedokumentene å gjøre. Ut fra vår analysemodell gir mangelfulle begrep, kilder, data og analyser liten grunn til å tro at politidistriktene har undersøkt det de skulle ha undersøkt.

Politirollemeldingen fra 2005 forutsetter et lokalt forankret politi med en lokalt forankret kunnskap(Justis- og politidepartementet, 2005). Analysedokumentene viser imidlertid i svært liten grad noen undersøkelse av det lokale i kriminaliteten, bortsett fra tall fra PAL Strasak. Den manglende forståelsen på dette punktet belyses spesielt godt ved fraværet av lokale eksterne kilder i dokumentene.

Den nesten totale mangelen på beskrivelse av undersøkelsen bak analysedokumentene, gjør det vanskelig å vite hva politidistriktene egentlig har gjort.

Sjangeren tilsier kanskje ikke at sluttdokumentet skal inneholde en slik beskrivelse, men i en vitenskapelig undersøkelse ville en slik mangel ikke oppfylt kravet om reliabilitet(pålitelighet). Følgen av en slik mangel i politiets strategiske analyser er imidlertid den samme som for vitenskapelige produkter; konklusjoner og funn lar seg vanskelig overføre til andre liknende undersøkelser. Man kan ikke sammenligne analysedokumentene med hverandre, og tilsynelatende like koder kan bety ulike ting i forskjellige politidistrikter. POD kan heller ikke sammenligne hva Politi-Norge har av kunnskap om en kriminalitet ut fra analysedokumentene.

5.8.2 RELEVANS

Vi legger til grunn i beskrivelsen av strategiske analyser i kapittel 3 at de må være relevante. Deres formål tilsier de må tilføre relevant kunnskap og med tittelen på Bauck (2004), knytter relevansen seg til om det frambringes "*Kunnskap for å lede*". Strategiske analyser som ikke gir kunnskap å lede etter, oppfyller ikke sine formål og er derfor ikke relevante.

Som redegjort for om strategiske analysers oppgave i punkt 3.3 skal strategiske analyser søke å finne fram til varige trender og mønstre i kriminaliteten eller generelle mekanismer i kriminalitetsutviklingen. De skal gi innsikt i kriminalitetsbildet slik det foreligger i nåtid, og angi trender og belyse utviklingstrekk for at ledere skal foreta konkrete beslutninger om tiltak og prioriteringer. For at analysene skal ha troverdighet og innsikt i den lokale konteksten er lokale kilder og lokal erfaringskunnskap viktig.

Vår undersøkelse viser i svært liten grad kunnskap om varige trender eller mønstre i kriminaliteten. Mekanismer i kriminalitetsutviklingen er utelatt i analysedokumentene og det lokale er stort sett fraværende. Selv den lokale erfaring vises ikke tydelig analysedokumentene, med den følge at innsikten i hva som foregår av kriminalitet lokalt forsvinner. På denne bakgrunn kan ikke analysedokumentene gi kunnskap for å lede, og vi argumenterer for at de derfor heller ikke er relevante.

5.8.3 UTVALGTE KRIMINALITETSKATEGORIER

Vi har konkludert med at analysedokumentene mangler både validitet og reliabilitet for kunnskapsmomentene og stringens til tiltakene. For å belyse disse manglene vil vi også her foreta kvalitetsvurderinger for våre utvalgte kriminalitetsområder:

a) *Analysedokumentene viser liten forståelse av familievold*

Familievold er et sentralt emne i norsk justispolitikk. At familievold var det eneste av sentrale emner om kriminalitet som manglet i malen til Politidirektoratet (2009d), kan vi anta er et arbeidsuhell. 20 av politidistriktene har det likevel innhold om familievold i analysedokumentene. Dette viser at familievold oppfattes som viktig i politidistriktene. At definisjonene som enkelte politidistrikter har hentet fra politi.no og Justisdepartementet ikke er samsvarende eller gode nok, er mer alvorlig. Sentrale justismyndigheter burde vært klarere enn de, basert på disse dataene, ser ut til at de var i 2009. En manglende begrepsavklaring preger også i stor grad de kvantitative dataene om familievold.

Før man kan si om en handling omfattes av familievoldsbegrepet, må man både definere hvilke voldshandlinger som faller inn under begrepet og hvilke eksisterende relasjoner det er mellom aktører. PAL Strasak registrerer bare den ene halvdel av hva familievoldsbegrepet omfatter (kun handlingen). Vi ikke kan eksakt vite hva politidistriktene har telt når de oppgir antall familievoldssaker i distriktet, men mange eksempler på at de teller også andre handlinger enn vold mellom personer som formentlig er i en familierelasjon, viser at de kvantitative dataene ikke er valide. Vi har sett at noen av politidistriktene er flinke til å drøfte mørketall innenfor familievold, men man kan ikke drøfte utbredelse eller utvikling av antall registrerte saker på en fornuftig måte uten å ha en klar begrepsforståelse av hva familievold er. Vår konklusjon på dette punktet er at Politi-Norge ikke vet hva de teller innenfor temaet familievold.

Med tanke på at det bak hver av familievoldssakene ligger en egen unik historie som politidistriktet har tilgang til gjennom straffesaken, kunne analytikerne hentet ut mye kvalitativ kunnskap fra egne kilder. Det er imidlertid ingenting som tyder på at dette er gjort i analysedokumentene, siden de mangler data på mikronivå. Det er heller ingen som bruker data fra forskning eller straffesak om holdninger eller meninger, til tross

for at eksempelvis menns kvinnesyn kunne vært et aktuelt tema å drøfte i forbindelse med familievold.

Dataene som er innhentet brukes på forskjellige måter i analysedokumentene. Der politidistriktene i hovedsak baserer seg på interne kilder, finner vi svært lite drøfting av temaet familievold, mest passiv referering av tall og omtaler av interne forhold. De få politidistriktene som bruker eksterne kilder gjør omtalen i større grad til en drøfting, men drøftingen holder seg i hovedsak til omfanget av familievold. Politidistriktene lar eksterne data belyse mørketall i de interne kvantitative dataene. Selv om dataene vi ser er kvalitative, blir det likevel en diskusjon av kvantitativ karakter. Aller best ser vi at kunnskapen blir når politidistriktene bruker kunnskap fra egne analyser om familievold.

Dersom politidistriktene hadde brukt kvalitativ kunnskap fra straffesaker, ville det muligens også vært naturlig å bruke eksterne data til å belyse den kunnskapen. De få gode eksemplene stammer alle fra det samme politidistriktet, og viser at det er mulig å bruke data eller informasjon på en annen og bedre måte enn ved passivt å referere tall. Men selv ikke dette politidistriktet klarer å produsere en god nok kunnskap, fordi de ikke synliggjør hva de teller av interne data om familievold. Manglende analyse generelt, og kun to tiltak som har rot i de dataene politidistriktene presenterer, viser at heller ingen andre politidistrikters analysedokumenter har stringens når det gjelder familievold.

b) En manglende kunnskap om mobile vinningskriminelle

Begrepet mobile vinningskriminelle er relativt nytt for norsk politi. Likevel er det ingen politidistrikter som velger å definere begrepet når de tar det i bruk. De kvantitative datafunnene viser en stor grad av unøyaktighet når det gjelder hva politidistriktene teller. Uansett er tallene sannsynligvis høyere enn de ville vært om politidistriktene hadde hatt den samme forståelsen som den konkrete definisjonen til Kripos (2011) av begrepet mobile vinningskriminelle.

Vi kan ikke ut av analysedokumentene lese hvordan analysene er blitt brukt i etterkant. Men gjennom å bruke forhold i stedet for saker som statistikkgrunnlag for å belyse sin innsats, vil politidistriktene kunne bruke analysene til å framstå som om de lykkes bedre enn det som er tilfellet. Ut fra datafunnene i analysedokumentene er det

ingen grunn til å tvile på at fenomenet mobile vinningskriminelle eksisterer. Men slik det er beskrevet og telt, er det reelle omfanget og viktigheten av fenomenet umulig å bedømme.

Mange av de kvalitative dataene fra interne kilder framstår som synsing. De dataene som brukes er i svært liten grad underbygd, til tross for at det åpenbart finnes interne kilder som kunne vært brukt. Samtidig er reelle eksterne kilder om mobile vinningskriminelle helt fraværende. Ut fra vår erfaring kommer kriminalitetstrender ofte til andre land i Norden og resten av Europa før de kommer til Norge. For denne koden, som berører globale forhold, burde det derfor være mulig å innhente informasjon fra andre land. Slike kilder er imidlertid fraværende i analysedokumentene. De få kildene vi har kodet som eksterne er ofte en reproduksjon av informasjon som politiet har gitt til media.

Heller ikke for temaet mobile vinningskriminelle kan vi se noen form for analyse ut over at politidistriktene setter opp tabeller og diagrammer med høyst usikre tall. At det kun finnes én tiltaksbeskrivelse med rot i dataene tilsier heller ingen stringens i Politi-Norge når det gjelder kriminalitetskategorien mobile vinningskriminelle.

c) Økonomisk kriminalitet - Viktig for samfunnet – mindre viktig for politidistriktene?

Begrepet økonomisk kriminalitet og begrepet økonomi fra kriminalitetstypen Økonomi i Strasak er begreper som er svært nær hverandre, uten at vi vet nøyaktig hvor de skiller seg fra hverandre. Ingen har definert kriminalitetstypen Økonomi i Strasak, og den ene begrepsforståelsen som finnes av økonomisk kriminalitet er vanskelig å operasjonalisere i en undersøkelse.

Selv om det er flere funn av bruk av straffesaker i analysedokumentene, ser vi at hovedmønsteret for omtalen av økonomisk kriminalitet er det samme som for familievold og mobile vinningskriminelle: Politidistriktene bruker PAL Strasak som kvantitativ kilde for kriminelle handlinger, og teller disse uten å reflektere noe særlig over tallene. Samtidig omtaler politidistriktene koden på generelt grunnlag uten kildehenvisning.

Bruk av tall fra PAL Strasak er også her problematisk: For kriminalitetstypen Økonomi ser vi av flere data at ikke all økonomisk kriminalitet telles. At politidistriktene ikke oppgir sine kilder, medfører at ingen kan kontrollere data eller gjenta datainnhentingene. Tallene framstår dermed verken som reliable eller valide.

De kvalitative dataene gjelder også her ofte rene interne forhold og egen organisering. Selv om enkeltdistrikter trekker fram noe annen kunnskap, er det kun i unntakstilfeller at vi finner kunnskap som kan gi politidistriktene et reelt grunnlag for å forstå denne typen kriminalitet.

De færreste politidistriktene nevner temaet hvitvasking. Ingen av de få som skriver om hvitvasking viser til konkret kunnskap om temaet, utenom den nevnte generelle beskrivelsen fra POD i ett analysedokument.

Økonomisk kriminalitet har i likhet med familievold, hatt betydelig politisk interesse de siste tiårene. Dette belyses av et funn som viser til nettstedet regjeringen.no for å si noe om hvor alvorlig økonomisk kriminalitet er: *"Den illegale økonomien i Norge omfatter store summer, og økonomisk kriminalitet utgjør maskineriet i de fleste kriminelle nettverk."*(dnr.4,s.29) Betydningen vektlegges også i et annet funn hvor Riksadvokaten fremhever betydningen av finansiell etterforskning, blant annet mot hvitvasking:

"Riksadvokaten understreker betydningen av finansiell etterforskning ved straffbare handlinger begått av personer i kriminelle nettverk, fordi dette kan fremskaffe viktige bevis for primærforbrytelsene, avdekke hvitvasking av utbytte og gi grunnlag for inndragningskrav."(dnr.14, s.40)

Til tross for dette viser våre funn at de færreste politidistrikter gjør mer enn å telle antall straffesaker. Når analyse mangler, og ingen tiltak bygger på undersøkelsen, er det heller ikke for dette økonomisk kriminalitet noen stringens i analysedokumentene.

6. DRØFTING AV ANALYSEDOKUMENTENES EGNETHET

Vi har vist at Politirolleutvalgets uttalte hovedmål for norsk politi er å redusere kriminalitet og øke trygghet (Justis- og politidepartementet, 2005). Dette skal foregå innenfor rammene som statens økonomireglement setter (Finansdepartementet, 2003). Vi har også sett at politiet skal være kunnskapsstyrt, og derfor må sikre seg tilstrekkelig styringsinformasjon. De lokale strategiske analysene er av avgjørende betydning i denne sammenhengen, fordi de skal frambringe helhetlig kunnskap om situasjonen i det enkelte politidistrikt og sannsynlige, framtidige utfordringer. Gjennom disse analysene skal politiets og justissektorens ulike ledernivåer få strategisk kunnskap som gir overblikk over status og relevante, strategiske styringsvalg. Med slike målsettinger stilles det krav til både kvaliteten på analyseproduksjonen, herunder at politidistriktet må ha relevant kompetanse, og samhandlingen mellom politiets nasjonale ledelse og landets politidistrikter.

Da vi gikk i gang med denne oppgaven, kjente vi ikke analysedokumentenes kvalitet. Tidligere forskning viste oss imidlertid en generell mangel på analysekompetanse, et reaktivt, erfaringsbasert tanke sett innen politiet som gir problemer med implementering av nye politistategier, samt manglende støtte og forståelse hos politiledere på ulike nivåer (Cope, 2004; Gundhus, 2009; Ratcliffe, 2009; Valland, 2007, m.fl.).

Ut fra faglitteratur og sentrale styringsdokumenter for norsk politi mener vi at strategiske analyser bør utarbeides etter noen grunnleggende vitenskapsbaserte kvalitetsregler, og at dette krever kompetanse hos politiet. Det krever spesielt analysefaglig kompetanse hos analytikerne, men også bestillerkompetanse hos politilederne som skal være mottakere av analysenes konklusjoner og tiltaksforslag. Vi anser dette som vesentlig for at de strategiske analysene skal generere kunnskap for politiets strategiske styringsnivå. Vår vurdering av analysene og øvrige dokumenter er naturlig nok preget av disse premissene, som også ligger til grunn for vår analysemodell.

Underveis i arbeidet har vi erkjent at det ikke eksisterer overordnede, ensartede eller absolutte kvalitetskrav for strategiske analyser. Ut fra faglitteraturen har vi likevel

funnet noen minimumskrav vi samlet har kalt en grunnstandard. Dette kan også kalles kvalitetsmessige minstekrav for kunnskapsproduksjon i strategiske analyser. Kvaliteten på den kunnskapen som produseres er derved avhengig av kvaliteten på analyseprosessen. Med bakgrunn i de to styringskontekstene, veilederne til POD og grunnstandarder har vi undersøkt innholdet i politidistriktenes strategiske analyser. Slik har vi vurdert analysenes kvalitet, med det forbehold at det er vi selv som har utarbeidet denne standarden.

Vi har videre sagt noe om hva analysene produserer av kunnskap. Siden god kunnskapskvalitet i de strategiske analysene er en forutsetning for å gi relevant styringsinformasjon, har vi gjennom vår undersøkelse av analysenes ulike faser og konklusjoner kunnet vurdere om de strategiske analysene er egnet for sine tiltenkte formål.

Selv ikke de beste analyser kan være komplette og objektive framstillinger av den samlede kunnskapen i det enkelte politidistrikt. God nok kunnskapskvalitet innebærer her blant annet at påstander og konklusjoner bygger på dokumenterte rasjonelle og logiske vurderinger av et bredt og relevant datagrunnlag. Følger vi resonnementet til Gottschalk (2004) nevnt innledningsvis i pkt. 2.1.3, vil forståelsen av den enkelte analyse avhenge av konteksten den produseres i, og ikke minst forkunnskap og kompetanse hos den som skal tolke analysens konklusjoner. I en slik forståelse vil de strategiske analysene aldri være fasiter, men være subjektive framstillinger av informasjon om lokale forhold.

Vi har tatt utgangspunkt i de skrevne strategiske analysene. Derfor kjenner vi ikke politidistriktenes egentlige og samlede kunnskap, men må forholde oss til innholdet de presenterer i analysene. Blant annet Ratcliffe (2008) og Sætre (2007) argumenterer for at det ved bruk av vitenskapens metodikk kan skapes eksplisitt og konkret kunnskap som sier noe vesentlig om kriminalitetsmønstre i et lokalsamfunn. Poenget til blant annet Gottschalk (2004) og Hughes (2007) er at denne kunnskapen ikke nødvendigvis har en universell betydning, men må tolkes og forstås i den sammenheng den skal brukes, av de som skal bruke den.

6.1 Er de strategiske analysene egnet som kunnskapsgrunnlag?

Ut fra vår problemstilling og gjennomgang av de strategiske analysenes styringskontekst, har vi undersøkt om analysene er egnet til å være et kunnskapsgrunnlag for to formål: Om de er egnet for å fastsette resultatkrav, og om de er egnet som grunnlag for å beslutte tiltak som kan redusere kriminalitet.

Vi har undersøkt de strategiske analysenes kvalitet gjennom syv faser vi med støtte i blant annet Sætre (2007) og McDowell (2009), identifiserte i kunnskapsproduksjonen. Vi vil i det videre drøfte våre funn om kunnskapsproduksjonen og gjennom dette vurdere egnetheten til de strategiske analysene på begge formål.

Vår undersøkelse av analysedokumentene har avdekket en rekke svakheter i alle våre syv definerte faser i en kunnskapsproduksjon. Vi vil her belyse noen av de viktigste svakhetene vi har funnet i analysene, og elementer i veilederen fra Politidirektoratet (2009d) som vi anser som problematisk. Veilederen fra Bauck (2004) ser vi som en generell veileder om strategisk analyse som viser muligheter for metodebruk. Bortsett fra at den er generell, ser vi imidlertid ingen spesielle svakheter ved den.

6.1.1 BESTILLING OG FORBEREDELSE

For forberedelse og bestillingsfase er det klare forskjeller mellom veilederen til POD fra 2009 og metodelitteratur og styringsdokumenter. Veilederen har et induktivt¹² oppsett om svært mange kriminalitetsformer, mens McDowell (2009) viser til at et styrt utgangspunkt må til for å få fornuftig kunnskap på en effektiv måte. Veilederen framhever viktigheten av å definere oppdraget og at veilederen "*skal hjelpe politimesteren med å formulere bestillingen på distriktets overordnede strategiske analyse*" (Politidirektoratet, 2009d, s. 3). Samtidig viser formen på malen i veilederen at analytikerne skal kartlegge diverse lovbruddskategorier for så å vurdere det man finner. Dette er en induktiv form for analyse som gjør det vanskelig å se at politimesteren reelt kan bestille noe annet.

¹² Se pkt. 3.3.4 som redegjør for forskjellen mellom induktiv og deduktiv

Hvis strategiske analyser skal gi kunnskap for å lede (Bauck, 2004), følger det at politiets ledere bør forstå hva strategisk kunnskap er og hvordan denne kunnskapen kan omsettes i praktiske tiltak og/eller, langsiktig ledelse. I analysedokumentene kunne en slik kompetanse blitt synlig gjennom lokale bestillinger. Vi har imidlertid kun funnet et eksempel på en slik bestilling. For øvrig er formålsbeskrivelser i analysedokumentene svært generelle og fordelt på mange ulike styringsformål og tiltakspunkt.

Vi har ikke undersøkt analysekompetansen til de forskjellige politilederne i landet, men støtter vi oss på funn fra andre politiforskere (Cope, 2004; Ratcliffe, 2008; Gundhus, 2006 i Sætre, 2006) er det naturlig å anta at nivået er varierende. Ledernes rolle som bestillere av analyser og brukere av kunnskapen analysene generer, har i følge Sætre (2006, s. 219) ofte liten forståelse for analysenes potensial. Dette fører til at de fortsatt har oppmerksomheten rettet mot tradisjonelle operative og reaktive tiltak for å oppnå de kvantifiserbare resultatkravene som er stilt til dem. Det ser imidlertid ut til at politilederne i liten grad har bestilt kunnskap om styringsparametrene. Analysedokumentene handler verken om disse eller om andre elementer i mål- og resultatstyringen.

6.1.2 BEGREP, DATA OG KILDER

I analysedokumentene ser vi at politidistriktene først og fremst bruker kvantitative data og tall fra PAL Strasak. Som regel nevner de tallene uten å kommentere dem. Den passive bruken av tallene i analysene antyder at politidistriktene i liten grad har forsøkt å forklare tallene for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik økonomireglementet krever.

Metodelitteratur og Bauck (2004) sier at begrepsavklaring er nødvendig for å vite hva man skal samle inn data om. Det er imidlertid ingen tydelige begrepsavklaringer i veilederen til Politidirektoratet (2009d). Analysedokumentene viser heller ikke i særlig grad til begrepsavklaringer som utgangspunkt for innsamling av data, noe våre funn knyttet til utvalgte kriminalitetskategorier klart viser. Uten entydige begrepsavklaringer blir det svært utfordrende å sammenlikne politidistriktenes kunnskap om lokal kriminalitet, da de kan bruke samme begrep om helt forskjellige forhold.

I vår vurdering av analysedokumentene har vi funnet en del uklarheter i politidistriktenes framstillinger. Ett eksempel gjelder familievoldssaker. Det å øke antall registrerte familievoldssaker, vist ved avkrysning for familievold i PAL Strasak, har vært et mål for norsk politi i noen år. De politidistriktene som viser hva de har telt av saker innenfor familievoldsfeltet, har telt flere saker enn det som kan defineres som vold, for eksempel bedrageri mellom personer i en nær relasjon. Vi finner ikke noe politidistrikt som viser at de har vurdert hvilken relasjon det må være mellom aktørene for at hendelsen skal kunne omfattes av familievoldsbegrepet. Dersom Politidirektoratet legger tallene i analysedokumentene til grunn, vil tallene dermed handle om mer enn familievold. Igjen ser vi at begrepsavklaring blir vesentlig. Dette eksemplet viser også at begrepsforståelsen kan virke styrende på utvalg av data.

Det er få opplysninger eller ytringer i analysedokumentene som viser til hvor politidistriktene henter dataene fra. Ut fra vår koding og analyse av dataene mener vi likevel at utvalget av kilder som er brukt i analysedokumentene er smalt. Spesielt vil vi peke på at lokale kilder, som kan belyse den lokale kriminalitetssituasjonen og eventuelle endringer i den, brukes i liten grad. Som Finstad (2000) og Gundhus (2009) sier, er bruken av annen kunnskap enn politiets egen, et viktig element i et kunnskapsbasert politi.

Våre utvalgte kriminalitetskategorier viser at politidistriktenes kvantitative data ikke er til å stole på. Når det gjelder de kvalitative dataene ser vi i liten grad hva kildene kan være, slik at også disse dataene framstår som usikre. Utvalget er sentrert rundt de kriminelle handlingene. Vi mener data om andre analyseenheter enn dette er nødvendig for å få et relevant datagrunnlag i en strategisk sammenheng, slik Sætre (2006) påpeker. Andre analyseenheter finner vi imidlertid lite data om. Vurdert ut fra vår grunnstandard mener vi derfor at dataene om kriminalitet i analysedokumentene er både mangelfulle og usikre.

Samtidig ser vi at veilederen til Politidirektoratet (2009d) heller ikke sier noe klart om hvilke data politidistriktene skal samle inn. Den eneste pekepinn Politidirektoratet (2009d) gir om forventet innhold, er beskrivelsen av de forskjellige lovbruddskategoriene i veilederen. Tar vi utgangspunkt i Marianne Sætre (2006) sin forståelse av relevante data for strategiske analyser, bør POD si mye tydeligere

hvilke data de forventer at politidistriktene henter inn. I tillegg mener vi at POD bør signalisere en forventning om at politidistriktene avklarer begreper og bruker et bredt utvalg av kilder. Dette vil i seg selv kunne øke kvaliteten på utvalget av data.

Moderne dataverktøy gjør politiet i stand til å samle betydelig mer data enn tidligere. Men det har altså vist seg å være utfordrende for politiet både å gjenfinne og bruke relevante data, og å skape og dele ny kunnskap (Gottschalk, 2004). Jerry Ratcliffe hevder at politiet risikerer å forbli like kunnskapsfattige på tross av at de blir stadig rikere på informasjon, "*information-rich but knowledge-poor*" (Ratcliffe, 2008, s. 9). Det ligger svært mange data bak de ytringer vi finner i vår undersøkelse, men produksjonen av det som skal gi kunnskap, er fraværende.

Cope (2008, s. 422) og Sætre (2006, s. 221) legger til grunn at analyse må være noe mer enn deskriptive oppramsinger av rådata om kriminalitet. For å sikre bedre kvalitet på analysene, må nødvendige data for å få kunnskap til å lede (Bauck, 2004) være i datagrunnlaget. Det som må være med er blant annet data om kriminalitetens kontekst. Disse kan hjelpe til med både å forstå kriminaliteten ut fra samfunnsvitenskapelige teorier og mekanismer, og å forstå hvilke kontekster de foreslåtte tiltakene skal virke i (Bjørge & Myhrer, 2011; Tilley, 2009).

6.1.3 ANALYSE

I analysefasen er tiden inne for å sette sammen alle dataene man hentet ut og sorterte i de foregående ledd. Vi har bare funnet en begrenset grad av kvantitativ analyse i analysedokumentene, og vi finner ingen tegn til at det er gjennomført kvalitative analyser. Politidirektoratet (2009d) viser gjennom malen at det er en del lovbruddskategorier direktoratet mener er sentrale, men sier likevel ingenting om hvordan analyse av data av disse lovbruddskategoriene skal foregå. Vi tror at dersom veilederen hadde sagt at politidistriktene må vise sin metode, herunder hvordan de analyserer og vurderer, ville det kunne resultere i bedre analyser.

For å forstå kriminaliteten er det i en analysefase helt nødvendig å tolke og forklare data (Cope, 2008; Sætre, 2006). Tolkning og forklaring av data kan knyttes til samfunnsvitenskapelige teorier, som Sætre og Cope ønsker mer bruk av. Sammenhenger kan også drøftes og forklares ut fra empiri og forskning. Vi finner

imidlertid liten grad av drøfting, og analysedokumentene inneholder verken teoribruk, hypoteser eller forklaringer som holder den grunnstandard vi har satt.

Analysedokumentene blir dermed nettopp en slik oppramsing av data som Cope og Sætre advarer mot.

Både norsk og internasjonal forskning på politiet har vist at kunnskap og kompetanse varierer i stor grad, både mellom politienheter og mellom analytikere (Cope, 2004; Knutsson & Søvik, 2005). Vår undersøkelse antyder også en slik variasjon. Kvaliteten på mange av analysene vi har undersøkt viser et lavt analysekompetansenivå.

Samtidig ser vi at enkelte politidistrikter har en høyere kvalitet på sine analyser sett ut fra den grunnstandard vi har lagt til grunn. En mulig årsak til dette er at disse politidistriktene har høyere analysekompetanse enn de andre. Kompetanseheving blant analytikere og ledere kan derfor være et tiltak for å forbedre kvaliteten på de strategiske analysedokumentene.

6.1.4 GRUNNLAG FOR RESULTATKRAV

Fastsetting av resultatkrav for politidistriktene skjer i styringsdialogen mellom hvert enkelt politidistrikt og POD. Analysedokumentene vi har undersøkt er blant dokumentene som skal ligge til grunn for denne styringsdialogen (Politidirektoratet, 2008a) og gi et grunnlag for å forstå styringsparameterne. Skal analysekunnskapen egne seg for mål- og resultatstyring, og danne grunnlag for fastsetting av resultatkrav, må den i følge økonomireglementet i staten sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag (Finansdepartementet, 2003).

Som vist i pkt. 2.2.9 er politiets målstruktur i PSV er svært flat. Den består bare av kvantitative styringsparametre. Lomell (2011) hevder at en vektlegging av det kvantifiserbare i stedet for det kvalitative kan gjøre politiet dysfunksjonelle. Vi har sett flere eksempler på dette i analysedokumentene, blant annet når det gjelder familievold. Vi kan ikke på bakgrunn av vår undersøkelse si om feilregistreringen av familievold skyldes manipulering, strategisk tilpasning eller manglende kompetanse. Men når politidistriktene velger å bruke tallene som de er, er det nærliggende å forstå dette som det en bevisst feilbruk av tallene gjennom strategiske tilpasning eller manipulering, slik Lomell beskriver (Lomell, 2011, s. 202).

Selv om det er mange tall i analysedokumentene, har vi ikke funnet samsvar mellom oppsettet i malen til Politidirektoratet (2009d) og de styringsparameterne politidistriktene skal fastsette resultatkrav for i mål- og resultatstyringen. Malen, og i stor grad analysedokumentene, er oppbygd etter kriminalitetstypene i PAL Strasak. Vår gjennomgang viser at de færreste politidistrikter bruker data som omhandler styringsparameterne i mål- og resultatstyringen. Dermed gir analysedokumentene ingen kunnskap om styringsparameterne, og resultatkravene kan da settes slik at de ikke blir «snubletråder», slik informanten i rapporten til DFØ (2013) beskriver.

Analysedokumentene vi har undersøkt, er innlevert til POD som politidistriktenes svar på oppgaven i plan- og rammeskrevet for 2010 (Politidirektoratet, 2009c), som grunnlag for styringsdialogen. Selv om vi ikke kan si noe direkte om ledernes kompetanse ut fra vår undersøkelse, er vi forundret over fraværet av eksplisitt formulert kunnskap om mål- og resultatstyring i et dokument politilederne skal bruke i sin styringsdialog. Politilederne måles nettopp på disse styringsparameterne, og bør derfor ha relativt god kunnskap om dem.

Vi har funnet at kunnskap om kriminalitet i analysedokumentene ikke kobles til styringsparameterne i mål- og resultatstyringen. Heller ikke i PODs mal fra 2009 knyttes kunnskap om kriminaliteten sammen med styringsparameterne. Etter vårt syn forteller disse funnene at de strategiske analysene ikke ga relevant og tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag om styringsparameterne for Politi-Norge i 2010. Vår konklusjon er at svært lite i analysedokumentene egner seg for fastsetting av resultatkrav for norsk politi.

6.1.5 GRUNNLAG FOR TILTAK SOM KAN REDUSERE KRIMINALITET

Politidistriktenes analysedokumenter er ment å bidra til å nå politiets hovedmål - å redusere kriminalitet, og derved øke objektiv trygghet i det norske samfunnet.

(Politidirektoratet, 2009d, s. 16) sier tydelig at tiltak skal utformes og begrunnes på bakgrunn av analysen og knyttes til de utfordringene som analysen skisserer. Likevel viser vår undersøkelse at få tiltak er stringente med analysedokumentene for øvrig. Generell kunnskap om kriminalitet gir dårlig grunnlag for å velge spesifikke kriminalitetsforebyggende tiltak. Muligens ville kunnskap om mekanismer og

konteksters betydning for tiltak (Bjørge & Myhrer, 2011; Tilley, 2009) gjort at politidistriktene ville ha samlet inn data om disse. Dette kunne ha forbedret analysenes kvalitet på dette punktet.

Som nevnt i pkt. 2.3 om kunnskapsstyring, er det meningen at de strategiske analysene skal utvikle kunnskap som kan brukes til å beslutte tiltak i politidistriktene. Vi mener at dette krever en stringens eller sammenheng fra data, via analyse til tiltak, for eksempel at politiet viser hvordan de har kommet fram til et spesifikt tiltak. Selv om det finnes en del tiltaksbeskrivelser, viser vår undersøkelse at tiltakene i svært liten grad underbygges av det datamaterialet som politidistriktene benytter i analysedokumentene.

Noen få steder har vi sett henvisninger til sentrale føringer, andre steder til hva lokale eksperter mener må gjøres. De resterende tiltakene sier ikke de strategiske analysene noe om bakgrunnen for. Vi kan ikke konkludere med at tiltakene er feil eller dårlige i seg selv, men politidistriktene har åpenbart kommet fram til dem på et annet vis enn gjennom en strategisk analyse.

I de strategiske analysene har vi funnet få tegn til de erfaringer politiet sitter på om tiltak på lokalt nivå. Vi vet ikke hvorfor det er slik, men nevner Gundhus' observasjoner av politiets kulturelle oppfatninger om kunnskap og profesjonalisering (Gundhus, 2013) som beskrevet i kapittel to. Dette samsvarer også med funn gjort blant annet av (Ratcliffe, 2008) og (Cope, 2004).

Gundhus (2009) observerte i sin empiriske undersøkelse at politifolk hadde mindre respekt for analysebasert kunnskap enn for egen erfaring. De ønsket å fortsette som før, uavhengig av hva nye overordnede strategier fortalte dem (se også Gundhus, 2013, ss. 183-184). De visste selv best hvordan jobben skulle gjøres, for de hadde alltid gjort den slik. Når politidistriktene i analysedokumentene skal foreslå tiltak, ser disse derfor likevel ut til å være basert på hva politiet av erfaring mener å virke, uten at det står noe om erfaringen i selve analysene, og ikke hva en vitenskapsbasert analyse av situasjonen tilsier.

Vil noen av de tiltakene som nevnes, likevel kunne bidra til at politiet når sitt hovedmål? Vi har ikke gått så langt i undersøkelsen vår at vi kan vurdere hvert tiltaks

konkrete egnethet. Vi mener likevel å kunne si at tiltaksbeskrivelsene mangler noen sentrale momenter:

- Tiltaksbeskrivelsene er mangelfulle fordi fordelingen av tiltak nesten utelukkende retter seg mot interne forhold og hva politiet selv skal gjøre. I henhold til teoriene om situasjonell forebygging, POP og “det kriminelle triangel” (Clark & Eck, 2003) har kriminalitet tre sider man kan manipulere for å hemme eller redusere den; offer/fornærmet og gjerningsperson (aktørene) og handlingens gjerningssted. Bare enkelte tiltak i analysedokumentene gjelder noe som skal skje utenfor politiets sfære, og slike perspektiver eller faktorer er i liten eller ingen grad berørt i tiltaksbeskrivelsene.
- De interne tiltakene som nevnes er som regel reaktive. De handler om å gjøre etterforskningen bedre, eller om det å avdekke kriminalitet mer effektivt. Tiltakene dreier seg i liten grad om å forebygge at kriminalitet skjer. Vi finner imidlertid noen eksempler på et forebyggingsperspektiv blant de få tiltaksbeskrivelsene som gjelder eksterne forhold.
- For å kunne iverksette et godt tiltak bør politiet forstå hvilke mekanisme(r) i tiltaket som skal gi ønsket effekt (Bjørge & Myhrer, 2011; Tilley, 2009). Beskrivelser av eller antydninger om slik forståelse er fraværende i tiltaksbeskrivelsene.
- For å få ønsket effekt, bør man også kjenne konteksten tiltaket skal fungere i (Bjørge & Myhrer, 2011; Tilley, 2009). Samme tiltak kan virke forskjellig i ulike sammenhenger. Vi ser ingen spor av kontekstforståelse i tiltaksbeskrivelsene. Så lenge tiltakene er interne for politiet, kan man argumentere med at politiets ledere kjenner konteksten godt. Det er imidlertid mer usikkert om eksterne tiltak kan fungere godt uten kunnskap om konteksten de skal virke i.

Etter vår vurdering inneholder analysedokumentene i liten grad kvalitetssikret strategisk kunnskap om hvorfor kriminaliteten i landets politidistrikter er slik den er. Analysedokumentene gir derved verken grunnlag for å foreta strategiske valg eller å utarbeide konkrete tiltak for å redusere kriminalitet.

6.2 Implementeringsproblemer for kunnskapsstyrt politi

Sætres gjennomgang (2006, ss. 219-225) av utfordringene knyttet til analysens faser kan gjenkjennes i vårt utvalg. Tallene i analysedokumentene omtales som statistiske størrelser, og forklaringer på tallene dreier seg mest om interne forhold som politikonflikt eller mangel mannskap eller materiell. Kontekstforståelse, som blant annet Hughes (2007) og Tilley (2009) vektlegger, innebærer at analytikerne hever blikket ut av egen organisasjon.

Våre funn tilsier imidlertid at i møte med de strategiske analysene handler norsk politi i tråd med idealene innen gammel kunnskap og erfaringsbasert profesjonalisering (Gundhus, 2013, s. 183). Kunnskap basert på analyser har lav status, i motsetning til det levende, ferske og konkrete, det politiet allerede kan. Konklusjoner vil da også kunne være styrt av gamle kunnskapsrammer. Tiltak som passer med kjent kunnskap ivaretas eller tilrettelegges slik at de passer inn, mens tiltak som ikke er i overensstemmelse med gammel kunnskap eller erfaringsbasert profesjonalisering, utelates i analysens konklusjoner (Gundhus, 2013, s. 183; Sætre, 2006, ss. 224-225). Empirisk forskning har vist at analyser ofte blir brukt selektivt av politiet for å generere tradisjonelle reaktive tiltak (Innes et al., 2005). Vår undersøkelse viser at analysedokumentene kan brukes som et sted å nevne de tradisjonelle reaktive tiltakene, uten at tiltakene har særlig sammenheng med den øvrige strategiske analysen.

Problemet er at denne kunnskapen blir veldig endimensjonal i en strategisk sammenheng. Tiltak bygd på kunnskap utenfor politiet, som Finstad (2000) og Gundhus (2009) framhever som viktig, finner vi få spor av i vår undersøkelse. Tiltakene skal virke i en lokal og skiftende samfunnskontekst (Hughes, 2007). En utilstrekkelig forståelse av kontekst og mekanismer kan derfor føre til at tiltak ikke virker. Når vurderingsprosessen som førte til tiltakene i tillegg ikke er dokumentert, kan politiet få store utfordringer med å evaluere og lære av tiltakene.

Vektlegging av kvalitet og kunnskapskriterier i alle deler av den strategiske kunnskapsproduksjonen krever, som Sætre (2006) sier, en egen kunnskap og kompetanse. Kompetansen må finnes både hos analytikerne som utfører analysene og hos politiets ledere og direktoratet som skal bestille og bruke kunnskapen.

Samtidig stiller den todelte konteksten til de strategiske analysene krav til kompetanse både på kunnskapsproduksjonen og formålene med denne produksjonen.

POD har en overordnet rolle i norsk politi, og er bestiller ved at de ber om en "overordnet strategisk analyse" som grunnlag for styringsdialogen gjennom Plan- og rammeskrivet (Politidirektoratet, 2008a) og bestiller på innholdet gjennom malen i veilederen. I tillegg er POD bruker av dokumentene i styringsdialogen.

PODs mal omhandler ikke alle temaer og analyseprosesser. Det er ikke sagt at malen skal være uttømmende, men den belyser svært mange kriminalitetskategorier, nær sagt de fleste. Da er det noe underlig at en så viktig kategori som familievold er utelatt. Andre områder i malen framstår noe mangelfullt beskrevet og POD oppfyller ikke vår grunnstandards krav til sammenheng (stringens) mellom fasene i en kunnskapsutviklingsprosess. Styringsparameterne i kriminalitetsbekjempelsen for mål- og resultatstyringen er også utelatt, bortsett fra der malen tilsynelatende mer eller mindre tilfeldig bruker de samme kriminalitetsbegrepene. Det er naturlig å anta at POD som bestiller av dokumentet vet at styringsdialogen dreier seg om mål og resultatkrav. Følgelig burde PODs mal for analysedokumentene etter vår mening ha inneholdt noe om styringsparameterne.

Analysedokumentene beskriver den registrerte tilstanden med tall, og dette kan være nyttig å ha. Men når dokumentene inneholder lite om styringsparameterne, blir nytten begrenset. For de få styringsparameterne som mange politidistrikter indirekte hadde tall på, som forbrytelser, vinning, vold og familievold, kan analysedokumentene ha blitt brukt i styringsdialogen. Vår analyse viser imidlertid at disse tallene har store mangler, dersom hensikten er å få innsikt i noe mer enn å beskrive tallene. Vi vet ikke om POD baserte resultatkravene for 2010 på det som framkom i analysedokumentene på disse områdene. Vår undersøkelse gir heller ikke svar på om analysedokumentene faktisk ble brukt i styringsdialogen. Hvis de ikke ble brukt, er det naturlig å spørre seg hvilken kunnskap som isteden ble lagt til grunn for det påfølgende årets mål og resultatkrav. Et mulig svar, ut fra det vi har funnet gjennom vår undersøkelse, er erfaringsbasert kunnskap fra de involverte aktørene i styringsdialogen.

Ny teknologi og en generell vitenskapeliggjøring av politiet (Ericsson & Shearing, 1986, i Sætre, 2007, s. 120) fører ikke nødvendigvis til at politiet arbeider strengt vitenskapsbasert. Innes et al. (2005) har funnet at selv om politiet framstiller sine analyser som vitenskapelige, viser det seg ofte at de i praksis likevel er formet i tråd med politiets tradisjonelle, "gamle" kunnskapsperspektiver, hvor erfaring, reaktive tiltak og oppmerksomhet rettet mot "kjente kriminelle" er vesentlige elementer. Nye kunnskapselementer, som analyser, tilpasses til den tradisjonelle arbeidsformen, og kunnskapselementer som ikke harmonerer med denne arbeidsformen, vies liten tid eller forkastes.

Det de nevnte forskningsbidragene viser er, at det gamle ikke automatisk forsvinner om noe nytt kommer inn. Gamle kunnskapsidealer tilknyttet gammel kunnskap og en yrkesmessig, erfaringsbasert profesjonalisering (Gundhus 2012) ser ut til fortsatt å henge igjen når politiet forsøker å innføre en proaktiv og kriminalitetsforebyggende strategi som kunnskapsstyring. Lomells (2011) undersøkelse viste at politiets forståelse av kriminalitetstall i offisielle årsrapporter i Oslo politidistrikt hadde endret seg fra en forståelse av arbeidsmengde til en forståelse av kriminalitetstall som resultat (pkt 2.2.9). DFØ viser som nevnt i pkt. 2.2.8 i sin undersøkelse at statlige virksomheter mer har konsentrert seg om oppgaver og aktiviteter enn mål- og resultatstyring. En politileder som Bjørnar var i møte med reflekterte over endringene og sa at han tidligere rapporterte på virksomhet gjennom virksomhetsplanen, men han nå rapporterer på resultatene gjennom PSV. Kanskje kan vi se innholdet i analysedokumentene som uttrykk for noe gammelt som henger igjen, en form for rapport om virksomheten slik man alltid har pleid å utarbeide den.

Den nye kunnskapen fordrer både bruk av andre kilder enn politiets egne og forståelse av kriminalitet og kriminelle mønstre, noe vi i liten grad har sett i analysedokumentene. Dersom det finnes sterke elementer av gammel kunnskap i politidistriktene, kan slike strategiske analyser være noe man på lokalt nivå ikke ser grunn til å bruke mye tid på. I små politidistrikter med relativt lite kriminalitet kan politiet sitte på mye kunnskap og føle at de har god kontroll. De vil kunne føle lite behov for nye strategier og kompliserte strategiske analyser ettersom de ikke ser at dette vil ha en målbar effekt.

Vår undersøkelse antyder at ikke alle politidistrikter har tilstrekkelig tilgang på analysekompetanse, som Killengreen sier er en forutsetning for implementering av strategisk analyse i innledningen til Bauck (2004). Dette kan ikke forklare samtlige svakheter i Politi-Norges analysedokumenter. Det kan imidlertid kanskje forklare at ett politidistrikt ikke leverte noen analyse overhodet, og et annet kun la inn noen nye tall i fjorårets rapport. Som Sætre (2006) skriver, har ulike forskere funnet at politiledere ofte har lite kunnskap om analyser. Mange er i tillegg rekruttert fra operativt nivå. De har sin trening og erfaring fra reaktivt politiarbeid og bærer med seg kulturelle elementer fra den gamle kunnskapen. Dette kan føre til at politilederne, både i bestiller- og brukerrollen, mangler nødvendig kompetanse. Oppmerksomheten deres er på det reaktive, og analytisk kunnskap tilknyttet den standardiserte profesjonaliseringen (Gundhus, 2013) verken forstås eller vektlegges. Derved kan det bli vanskelig å implementere strategiske analyser (Sætre, 2006, s. 219).

Nick Tilley (2009) mener som nevnt at det er en regel, ikke et unntak, at det oppstår implementeringsproblemer. Flere av Tilleys alternative forklaringer til manglende implementering kan være relevante for å forstå bakgrunnen for det vi har funnet gjennom vår undersøkelse. Dette gjelder både manglende infrastruktur i form av analysekompetanse, at eksisterende rutiner forstyrres og en hang til det vi tolker som tiltak basert på erfaringskunnskap uten noe synlig teoretisk fundament. Vi kan ikke lese alt direkte ut av analysedokumentene, med unntak av at manglende ressurser ofte brukes som forklaring på aktivitetsnivå og type aktiviteter. Indirekte kan imidlertid flere av Tilleys forklaringer brukes for å tolke hvorfor politidistriktene velger å beskrive sin aktivitet slik de gjør.

6.3 Hva skal innholdet i slike strategiske analyser være?

Vi har i denne oppgaven argumentert for at strategiske analyser må oppfylle sine formål og oppdrag. Overskriften kan vi derfor også formulere slik: Hva skal formålet med de strategiske analysene være? Politidistriktene har, til tross for analysedokumentenes plass i styringsdialogen, ikke gjort innholdet relevant for formålet med å fastsette resultatkrav for styringsindikatorer. Mål- og resultatstyring er lite berørt i analysedokumentene. Kan styringsinformasjon i mål- og resultatstyring for politiet skilles fra kunnskap om kriminalitet, når politiet skal søke å oppnå objektiv

trygghet gjennom å redusere kriminaliteten? Et slikt skille virker kunstig for oss når vi ser at analysedokumentene bestilles i samme dokument som fastslår at politidistriktene skal foreslå resultatkrav for PSV.

Som nevnt under punkt 2.1 er de strategiske analysenes oppgave å få innsikt i fenomener og å finne mønstre, for å gi politiledelsen grunnlag for å utvikle strategier gjennom prioriteringer og valg av tiltak. I vår undersøkelse finner vi at analysene på dette området ikke oppfyller sitt formål. De strategiske analysene skal også være kunnskapsgrunnlag for å beslutte tiltak for å redusere kriminalitet, men vår undersøkelse viser at heller ikke dette formålet oppfylles.

Strategiske analyser som lages for å støtte opp om kriminalitetsforebyggende tiltak kan sies å være nyttige og nødvendige. For å sikre et gyldig kunnskapsprodukt med en mest mulig korrekt framstilling av virkeligheten, bør imidlertid disse analysene følge visse vitenskapelige spilleregler som gjengitt i vår grunnstandard i kapittel 3. Dersom politiet i sine analyser unnlater metodisk refleksjon og blir for politi-sentrert med hensyn til kilde- og databruk, kan man risikere at analysene kun reflekterer allerede kjent politikunnskap. Våre funn indikerer at det er nettopp det som har skjedd med politidistriktenes strategiske analyser. De omhandler i stor grad tall og data fra registrert kriminalitet. Vi finner lite bruk av eksterne kilder, lite eller ingen eksplisitt refleksjon over eksisterende tall eller erfaringer, og tiltakene som foreslås synes å være uavhengige både av teoretiske vurderinger og analyse.

Analysedokumentene oppfyller ikke på noen måte vår grunnstandard. Vi har derfor måttet vurdere om vår standard har vært gal eller for streng. I utarbeidelsen av standarden har vi imidlertid kun holdt oss til basiskravene i styringsdokumenter og i litteratur om politiforskning og forskningsmetode. Vi mener derfor at de strategiske analysedokumentene må kunne forventes å oppfylle denne grunnstandard.

Som tidligere antydnet er dokumentene vi har undersøkt kanskje ikke reelle strategiske analyser, men en type rapporter over politiets virksomhet. I plan- og rammeskrivet bestilte POD, som vist i pkt. 2.2.6, en "tilstandsbeskrivelse og strategisk kriminalitetsanalyse" fra politidistriktene. Kanskje reflekterer innholdet i analysedokumentene mer en tilstandsbeskrivelse enn en strategisk analyse av kriminalitet. Hva POD mente med tilstandsbeskrivelse har vi imidlertid ikke klart å

finne svar på, for plan- og rammeskrivet sier ingenting om hva POD ønsket at denne tilstandsbeskrivelsen skulle inneholde.

Veilederen til Politidirektoratet (2009d) sier at politidistriktene i sine strategiske analyser skal beskrive og vurdere kriminaliteten, og nevner en mengde kriminalitetsformer i malen. Vi savner også her en tydelig beskrivelse av hva innholdet skal være og hva norsk politi skal oppnå med de strategiske analysene. Vi mener at hvis de strategiske analysene skal være grunnlag for prioriteringer og tiltak, må de være underlagt prinsippene om mål- og resultatstyring. En klargjøring av sammenhengen med de overordnede kontekstene om trygghet og mål- og resultatstyring kunne tydeliggjort formålet med analysene.

6.4 Tilstanden i 2013

Det har gått en stund fra analysedokumentene ble laget til vi har ferdigstilt vår oppgave. Vi må derfor spørre om det har skjedd noe nytt siden den tid, noe som peker fremover mot en virkelig endring og reell strategisk kunnskapsgenerering.

Som nevnt er kompetanseutvikling et vesentlig suksesskriterium ved utarbeidelse av strategiske analyser. Et studium i strategisk analyse startet opp ved PHS i januar 2013. Studiet skal sette studentene i stand til å forstå og bruke analyser. På pensumlisten står Bauck (2004), men ikke veilederen fra 2009 (Politidirektoratet, 2009d). Det er heller ingen nyere veiledere på pensumlisten (Politi høgskolen, 2012). Vi har gjennom PHS fått vite at det heller ikke er laget nye veiledere etter 2009.

Terrorsaken etter 22. juli 2011 har belyst situasjonen i norsk politi i etterkant av 2009. Styring etter mål og resultatkrav har i den forbindelse fått til dels sterk kritikk. Ett spørsmål som har blitt stilt er om Justis- og beredskapsdepartementet utelukkende styrer ut fra egen kunnskap og egne prioriteringer. I kritikken av mål- og resultatstyringen hevdes det at lavere ledd i staten overøses av målkrav fra departementene. Alle de sentralt bestemte styringsparametrene tvinger politiet til å rette sin innsats mot det de måles på, spesielt det som er lett å måle. Dette skjer på bekostning av det de av politifaglige kriminalitetsdempende, forebyggende og trygghetsskapende hensyn burde gjøre. (Gjør, 2012, s. 335, samt Ingelin Killengreens forklaring til 22.juli kommisjonen).

En sentralt oppnevnt arbeidsgruppe under ledelse av POD kom høsten 2012 med forslag til nye målekriterier på bakgrunn av endringer i den nye straffeloven (2009). Forslagene var begrunnet i et ønske om å "speile bredden i politiets virksomhet", herunder "...øvrige politioppgaver, forvaltning og sivile gjøremål" (Politidirektoratet, 2012, ss. 7-8). Arbeidsgruppen ønsker å redusere antall målekriterier og i større grad legge vekt på relevante, lokale kontekster. Den vil ha todelte kriterier med sentralt definerte, obligatoriske kriterier på den ene siden og valgfrie, lokalt definerte kriterier på den andre. Alt skal kunne legges inn i PSVs eksisterende struktur. Sentrale målekriterier som saksbehandlingstid og oppklaringsprosent opprettholdes, men skal vektlegges i mindre grad. Forslaget skal gjøre det lettere å utvikle lokale styringsparametere (Politidirektoratet, 2012).

Når det gjelder kunnskapsstyring, sier arbeidsgruppen:

"Kunnskapsledelse er et etablert ledelsesbegrep i politiet. Hvis politiet skal utvikle beslutningsprosesser i et helhetlig perspektiv, er det grunn for å understreke betydningen av å systematisere relevant informasjon og kunnskap, når ledelsen utformer strategier og beslutningsprosesser" (Politidirektoratet, 2012, s. 9) (s.9)

Dette er akkurat slik kunnskap de strategiske analysedokumentene var ment å levere i 2009. Kunnskapen var tydeligvis ennå ikke på plass høsten 2012.

Arbeidsgruppen tar for gitt at politidistriktene har implementert kunnskapsstyrt politiarbeid gjennom strategiske analyser. Våre funn antyder at det ikke er tilfelle, og at det derfor skal mer til enn å endre målekriterier hvis politiet skal heve blikket i sin praksis og strategiske virksomhetsplanlegging.

I februar 2013 la Direktoratet for forvaltning og IKT(DIFI) fram en evaluering av POD på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Her framgår noen av forventningene til det nye direktoratet ved opprettelsen av POD i 2001. POD skulle "...bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging..." (Botheim, Søvik, Ström, & Bakli, 2013, s. 5). Evalueringen konkluderer med at POD ikke har klart å innfri forventningene, og diskuterer hvorfor. I rapportens anbefalinger legger vi merke til følgende:

"POD må ha kompetanse og ressurser til å se sammenhenger og sy sammen resultatinformasjon, innspill og analyser fra særorganene, politidistrikter og andre deler av

etaten, eventuelt også eksterne miljøer, til et helhetsbilde. Et helhetsbilde er nødvendig både som utgangspunkt for politikutforming i JD og for strategiske veivalg i forbindelse med PODs styring og ledelse av etaten”(Botheim et al., 2013, s. 6).

Vi er enige i at POD må ha kompetanse til å sy sammen et helhetsbilde. Vi vil imidlertid ut fra våre funn peke på at det ikke nytter å sy sammen strategiske analyser fra politidistriktene før de er kvalitetsmessige gode nok og handler om det samme.

Evalueringen viser behovet for at POD inntar en sterk faglig rolle for å utvikle kunnskap til bruk både av Justis- og beredskapsdepartementet og etaten for øvrig. Den peker på et behov for både ”*kulturelle, organisatoriske og kompetansemessige endringer*” innad i POD (Botheim et al., 2013, s. 79). Kanskje er det et behov for slike endringer i politidistriktene også?

Uansett viser alle de tre nevnte dokumentene at det fortsatt er store mangler i norsk politi på dette området også i 2013.

7. AVSLUTNING OG KONKLUSJON

I denne oppgaven har vi belyst kunnskapsbasert arbeid i norsk politi, nærmere bestemt det kunnskapsbaserte arbeidet som går ut på lede politiet, definert av Politirollemedlingen som kunnskapsstyrt politiarbeid. Vi har sett at dette er en overordnet, proaktiv strategi som innebærer en systematisk refleksjon over politiets egen erfaring samt samarbeid med, og bruk av informasjon fra, eksterne samfunnsaktører. Kunnskapen skal bygges opp gjennom bruk av strategiske analyser. Disse analysene har en avgjørende funksjon i kunnskapsstyringen: De skal samle og sammenstille all relevant informasjon og bringe fram kunnskap som gir politiet et godt beslutningsgrunnlag og muliggjør et kunnskapsbasert politi.

Vi har identifisert to formål som vi mener strategiske analyser generelt må oppfylle i norsk politi. For å få innsikt i hvordan kunnskapsstyringen av politiet i praksis bidrar til å oppfylle formålene, valgte vi å se nærmere på de strategiske analysene hvert politidistrikt sender inn til POD årlig. I vår problemstilling spurte vi i hvilken grad de strategiske analysene er framstilt på en måte som gjør dem egnet til å være et kunnskapsgrunnlag for å fastsette resultatkrav og beslutte tiltak som kan redusere kriminalitet

Undersøkelsen vår har vært en litteratur- og dokumentstudie. Vi har analysert alle, strategiske analyser som ble sendt inn fra politidistriktene til POD i 2009. I tillegg har vi tatt for oss to veiledere i strategiske analyse fra POD, samt litteratur fra inn- og utland om strategiske analyser. For å belyse styringskonteksten og det overordnede regelverket politiet er omfattet av, har vi også sett nærmere på de grunnleggende styringsprinsippene i statens økonomireglement.

På bakgrunn av litteratur, PODs veiledere og overordnede styringsdokumenter fant vi gradvis fram til det vi anser å være grunnkrav for strategiske analyser i politiet. Det vil si vitenskapsmetodiske og innholdsmessige minstekrav for at en slik analyse skal kunne generere kunnskap av en kvalitet som svarer til formålet om egnethet for strategisk styring. Deretter har vi sammenstilt elementene i grunnkravene med innholdet i de strategiske analysene.

Som vi har sett gjennom de to foregående kapitlene, er analysedokumentene vi har undersøkt gjennomgående av en slik standard at de ikke kan sies å være strategiske analyser. De oppfyller ikke de basiskrav som bør stilles til slike strategiske analyser, men framstår isteden mer som rapporter om politiets lokale registreringer. Vesentlige momenter i "...*høyst alminnelige former for kunnskapsproduksjon*"(Sætre, 2006, s. 210) finnes ikke i dokumentene.

De strategiske analysene spiller en svært viktig rolle i strategien kunnskapsstyrt politi, som definert i Politirollemeldingen. Alt i alt tyder funnene våre på at denne strategien ikke kan ha vært gjennomført i Norge i 2009-2010 på den måten Politirollemeldingen forutsetter. I 2009 fantes kanskje relevant kunnskap på lokalt nivå. Men vår undersøkelse viser at denne kunnskapen ikke i tilstrekkelig grad er reflektert i de strategiske analysene. Det ser ut til at den ønskede kombinasjonen av politiets erfaringsbaserte kunnskap og ekstern kunnskap, sammensmeltet ved hjelp av vitenskapelige analyseprosesser, i liten grad fant sted i 2009.

En fallgrube i mål- og resultatstyring er at definisjonsmakten over viktig kunnskap om kriminalitet sentraliseres, som nevnt i pkt. 2.2.1. Strategiske analyser med lokal innretning kan være med på å motvirke dette. Vi har imidlertid funnet at forståelsen av den lokale kriminaliteten, med lokale kilder, formål og oppdrag, er mindre til stede i analysedokumentene enn det som er forutsatt i Politirollemeldingen. Dermed faller analysedokumentene gjennom også på dette punktet. Politidistriktene har på denne måten i praksis overlatt kunnskapsforståelsen og definisjonsmakten til de sentrale enhetene som utarbeider strategiske analyser for hele Norge.

Vår konklusjon på oppgavens problemstilling er at de strategiske analysene som vi har undersøkt, ikke egner seg for formålene. Når de strategiske analysene ikke gir grunnlag til å fastsette resultatkrav, er det grunn til å spørre: På hvilket grunnlag fastsetter Politi-Norge da sine resultatkrav? De strategiske analysene egner seg heller ikke som grunnlag for tiltak til å forebygge kriminalitet. Da blir spørsmålet: På hvilket grunnlag foretar i så fall Politi-Norge sine valg av tiltak til å redusere kriminalitet?

Vi har ikke tatt mål av oss til å finne forklaringer på funnene våre, men peker i drøftingen på forståelser som andre forskere viser i sine undersøkelser av analyser og politi.

Når alt dette er sagt, vil vi fremheve det faktum at Norge er et annerledesland , også når det gjelder kriminalitet. Tall fra SSB og undersøkelser fra TNS Gallup(Gallup, 2009, 2012) viser at Norge har lite kriminalitet, folk føler seg trygge og politiet har meget høy anseelse på tross av spørsmål knyttet til håndtering av alvorlige hendelser de siste årene. Når Newburn and Reiner (2007) fremhever at faktorer i den overordnede samfunnskonteksten er avgjørende for mengde og type kriminalitet i et samfunn, blir det umulig for politiet å kontrollere samfunnets kriminalitet (Manning, 2005, s. 215). Dersom et samfunns overordnede trygghet og kriminalitetsvolum ikke har sammenheng med politiets metoder eller tiltak, hvorfor bruke så mye tid på politiets kunnskap?

Etter vår oppfatning er kunnskapsbasert politiarbeid den politistrategi som i dag gir best ressursutnyttelse, med et forebyggende perspektiv, konstruktivt samarbeid mellom politi og samfunnet for øvrig og kunnskap som kombinerer erfaring og vitenskap. Vi mener derfor at reflektert og kunnskapsbasert politiarbeid er et riktig og logisk mål for norsk politi. Viktigere enn vår oppfatning er det at Regjering(er) og Stortinget gjennom sentrale styringsdokumenter legger til grunn at norsk politi skal gå i en slik retning.

Politiets arbeid med strategiske analyser kan til tross for lav kriminalitet i verdensmålestokk, ha stor betydning for at politiet skal løse sine gjøremål best mulig. Til beste for de mennesker som politiet møter. Et politi som vektlegger god kunnskap kan, slik vi ser det, bidra til en betydelig subjektiv trygghetsfølelse i befolkningen.

Vår undersøkelse viser at for å oppnå formålene hadde norsk politi vært tjent med å bruke en kvalitativ kunnskap som gir best mulig grunnlag for å se lengre frem. De bør reflektere kritisk over egne sannheter, ikke bare bruke politiets egen erfaringsbaserte og numeriske kunnskap, men også den kunnskap politiet får gjennom metodisk å analysere kunnskapsdata fra både interne og eksterne kilder. På den måten kan politiet skue langt nok og bredt nok, og man unngår at de *“...kjører i høy fart med bare nærløst på”* (Kilde i Traavik, Vikstrøm, & Holm, 2012, s. 19).

Vektleggingen av politiets egen kunnskap, og den manglende eksplisitte forståelse av den lokale kriminaliteten i analysedokumentene, antyder at norsk politi i 2009 fortsatt bar preg av gammel kunnskap. Det som skulle gi innsikt i lokalsamfunnet, framstår som rapporter over politiets egne prioriteringer, aktiviteter og målsettinger.

Kunnskapsstyring er helt klart ikke implementert slik Politirollemeldingen legger til grunn. Konsekvensene av denne varianten av kunnskapsstyring kan, som Brodeur (2007) viser, bli en motsatt effekt av den ønskede. Det som er ment som en lokallorientert kriminalitetsforebyggende strategi i samarbeid med eksterne (lokale) aktører, kan bli en politifokusert strategi hvor politiet alene definerer hva som er viktig politiarbeid og derved fjerner seg fra publikum.

8. VEDLEGG

Figur 15. Fordeling av ytringer inneholdende data etter innhold. Presentert i antall ytringer og innholdets andel (i %) av totalt antall ytringer inneholdende data

INNHold	Ytringer	Andel	Mal POD	INNHold	Ytringer	Andel	Mal POD
KRIMINALITET	2180	85,3		KRIMINALITET forts.			
Etter Strasak	1272	49,7		Overordnet	158	6,2	
Narkotika	271	10,6	Ja	Anmeldelser	158	6,2	Nei
Vinning	254	9,9	Ja	ANDRE KATEGORIER	380	14,9	
Vold	183	7,2	Ja	Samfunn	289	11,3	Ja
Økonomi	153	6,0	Ja	Befolkning	176	6,9	Ja
Sedelighet(Seksual)	117	4,6	Annen	Innvandring	29	1,1	
Trafikk	99	3,9	Ja	Distrikt	29	1,1	
Miljø	78	3,1	Ja	Syssetning	18	0,7	Annen
Skadeverk	55	2,2	Ja	Levekår	15	0,6	
Annen	29	1,1	Ja	Grensetrafikk	13	0,5	
Arbeidsmiljø	21	0,8	Ja	Psykatri	4	0,2	
Undersøkelsessaker	4	0,2	Nei	Legemiddel	2	0,1	
Spesifiserte kriminalitetsformer	566	22,1		Globalisering	1	0,0	
Mobile vinningskriminelle	148	5,8	Annen	Selvdrap	1	0,0	
Organisert kriminalitet	127	5,0	Ja	Internt politi	91	3,6	
Familievold	109	4,3	Nei	Måltall	34	1,3	
Prostitusjon	46	1,8	Ja	Forvaltning	25	1,0	
Menneskehandel	43	1,7	Ja	Organisasjon	16	0,6	
IKT-kriminalitet	37	1,4	Ja	Kunnskap	9	0,4	
Utlending	31	1,2	Nei	Fengsel	2	0,1	
Hatkriminalitet	24	0,9	Ja	Etterforskning	2	0,1	
Alkohol	4	0,2	Nei	Inndragning	2	0,1	
Kjønnslemlestelse	4	0,2	Nei	POP	1	0,0	
Brann	1	0,0	Nei	DATAFUNN TOTALT	2557	100,0	
Terrorisme	1	0,0	Nei	Kategoriene i malen til POD dreier seg om kriminalitet og samfunn. Mens kriminalitet er spesifisert i underkategorier er det under samfunn kun eget punkt for befolkning. Feltet Mal POD sier ja/nei på om kategorien er omhandlet i malen. Ved annen er det brukt andre betegnelser på kategorien			
På tvers	181	7,1					
Ungdom	161	6,3	Ja				
Ekstremisme	11	0,4	Nei				
Gjenganger	9	0,4	Nei				

I figuren over vises antall ytringer inneholdende data fordelt på de 30 største kodene for Innhold 1 og maltyper.

9. LITTERATURLISTE

- Aakvaag, Gunnar C. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forl.
- Alver, Bente Gullveig, & Øyen, Ørjar. (1997). *Forskningsetikk i forskerhverdag: vurderinger og praksis*. [Oslo]: Tano Aschehoug.
- Balvig, Flemming, & Holmberg, Lars. (2004). *Politi og Tryghed. Forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bauck, Hans Jørgen, Jr. (2004). *Strategisk analyse: kunnskap for å lede* (Vol. 11/2004). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Befring, Edvard. (2007). *Forskningsmetode med etikk og statistikk*. Oslo: Samlaget.
- Berulfsen, Bjarne, & Gundersen, Dag. (2003). *Fremmedordboken*. Oslo: Kunnskapsforl.
- Bjørge, Tore, & Myhrer, Tor-Geir. (2008). *Forskningsetisk veileder for Politihøgskolen*. [Oslo]: Politihøgskolen.
- Bjørge, Tore, & Myhrer, Tor-Geir. (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet* (Vol. 2011:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Botheim, Ingunn, Søvik, Sidsel, Ström, Maria, & Bakli, Oddbjørg. (2013). *Evaluering av Politidirektoratet* (Vol. 2013:3). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Brodeur, Jean-Paul. (2007). *Trust and Expertise in Policing*. Paper presented at the ICPC's Seventh Annual Colloquium, Oslo.
- Bruce, James B., & George, R. Z. (2008). *Analyzing intelligence: origins, obstacles and innovations*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Clark, Ronald, & Eck, John. (2003). *Becoming a Problem-Solving Crime Analyst*.
- Cope, Nina. (2004). Intelligence led policing or policing led intelligence. *British Journal of criminology*, 44, 188-203.
- Cope, Nina. (2008). 'Interpretation for action?': definitions and potential of crime analysis for policing. In T. Williamson (Ed.), *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*: John Wiley & Sons. Ltd.
- DFØ. (2013). *Kompetanse i statlig styring*. (Rapport 2/2013). Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Erstad, Ola. (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål: en meta-evaluering av nasjonale og internasjonale tiltak og strategier i det kriminalitetsforebyggende arbeidet* (Vol. 1997:3). Oslo: Politihøgskolen.
- Fahsing, Ivar A., Glomseth, Rune, & Gottschalk, Petter. (2006). Kunnskapsdeling og dyktighet i politietterforskning (pp. s. 115-124). Oslo: Politihøgskolen.
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten : fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, Bestemmelser om økonomistyring i staten : fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003*. [Oslo]: Finansdep.
- Finstad, Liv. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Gallup, TNS. (2009). *Innbyggerundersøkelsen 2009*: Politidirektoratet.
- Gallup, TNS. (2012). *Politiets nasjonal innbyggerundersøkelse 2012*. Politidirektoratet.
- Garland, David. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gjørsv, Alexandra Bech. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen: oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra*

- angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012* (Vol. NOU 2012:14). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- Gottschalk, Petter. (2004). *Informasjonsteknologi i kunnskapsledelse*. Oslo: Universitetsforl.
- Granér, Rolf. (2004). *Patrullerende polisers yrkeskultur*. (18), Socialhögskolan, Lunds Universitet, Lund.
- Grimen, Harald. (2004). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforl.
- Grønmo, Sigmund. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Gundhus, Helene I. (2006). "For sikkerhets skyld": *IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet* (Vol. nr 1). Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Gundhus, Helene I. (2008). Kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet (pp. s. 45-56). Växjö: Växjö universitet.
- Gundhus, Helene I. (2009). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*. [Oslo]: Unipub.
- Gundhus, Helene I. (2013). Experience or knowledge?: perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism *Policing* (Vol. 7, pp. s. 178-194). Oxford: Oxford University Press.
- Harfield, Dr. Clive, & Kleiven, Maren. (2007). Intelligence, knowledge, and the reconfiguration of policing *The handbook of intelligent policing*.
- Hughes, Gordon. (2007). *The politics of crime and community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Innes, Martin, Fielding, Nigel, & Cope, Nina. (2005). The appliance of science. *British Journal of criminology*, 45-1.
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne, & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.
- Justis- og politidepartementet. (2005). *St. meld. nr. 42. Politiets rolle og oppgaver (2004-2005)*. [Oslo]: [Regjeringen].
- Justis- og politidepartementet. (2007). *St.prp. nr. 1 (2007-2008) for budsjettåret 2008*. Oslo: Regjeringen.
- Kalleberg, Ragnvald. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog. In R. Kalleberg & H. Holter (Eds.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (pp. S. 26-72). Oslo: Universitetsforl.
- Knutsson, Johannes, & Søvik, Knut-Erik. (2005). *Problementorert politiarbeid i teori og praksis* (Vol. 2005:1). Oslo: Politihogskolen.
- Kripos. (2011). Årsrapport om organisert kriminalitet.
- Leiulfsrud, Håkon, & Hvinden, Bjørn. (1996). Analyse av kvalitative data: fiksérbilde eller puslespill? In R. Kalleberg & H. Holter (Eds.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (pp. S. 220-239). Oslo: Universitetsforl.
- Lie, Elisabeth Myhre. (2011). *I forkant: kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lomell, Heidi Mork. (2010). The politics of numbers: crime statistics as a source of knowledge and a tool of governance *International Handbook of Criminology* (pp. S. 117-152). Boca Raton, Fla.: CRC Press.
- Lomell, Heidi Mork. (2011). Making sense of numbers: the presentation of crime statistics in the Oslo police annual reports, 1950-2008 *The Mutual construction of statistics and society* (pp. S. 191-206). New York: Routledge.

- Manning, Peter K. (2005). The police: mandate, strategies, and appearances *Policing: Key Readings*.
- McDowell, Don. (2009). *Strategic intelligence: a handbook for practitioners, managers and users*. Lanham: Scarecrow Press.
- Newburn, Tim, & Reiner, Robert. (2007). Policing and the police *The Oxford handbook of criminology*.
- Nicoll, Jonathan. (2009).
- Politidirektoratet. (2007a). Nasjonal strategi for etterretning og analyse (Vol. 5/2007, pp. 22 s.). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2007b). *Plan- og rammeskrivet for 2008. Politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet. (2008a). *Plan- og rammeskrivet for 2009. Politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet. (2008b). *Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet*. (978-82-92524-64-0). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2009a). *Disponeringskrivet for 2009. Politi- og lensmannsetaten*. Oslo.
- Politidirektoratet. (2009b). *Klage i innsynssak vedrørende "Strasak" rapporter - Avisen Gudbrandsdølen Dagningen*. Retrieved from www.offentlighet.no/content/.../9.1.svarfraPOD.pd.
- Politidirektoratet. (2009c). *Plan- og rammeskrivet for 2010. Politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet. (2009d). Veileder: Strategisk analyse.
- Politidirektoratet. (2010). *Virksomhetsstyring. Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*.
- Politidirektoratet. (2011a). Styringsdialogen. Retrieved 30.03.2011, 2011, from https://www.politi.no/artikkel/strategier_og_analyser/foringer/
- Politidirektoratet. (2011b, 27.09.2011). Vold i nære relasjoner. Retrieved 05.05.2013, 2013, from https://www.politi.no/rad_fra_politiet/vold_i_nare_relasjoner/
- Politidirektoratet. (2012). Politiets målekriterier, forslag til endringer. POD.
- Politi- og lensmannsetaten. (2012). Studieplan: Viderutdanning i strategisk analyse.
- Ratcliffe, Jerry. (2008). *Intelligence-led policing*. Cullompton, Devon: Willan.
- Ratcliffe, Jerry. (2009). *Strategic thinking in criminal intelligence*. Annandale, N.S.W: Federation Press.
- Reuss-Ianni, Elizabeth, & Ianni, Francis A.J. (1983). Street Cops and management cops: the two cultures of policing. In T. Newburn (Ed.), *Policing Key Readings* (pp. 297-314). Portland, Oregon: Willan Publishing.
- Reve, Torger, & Stokke, Per R. (1996). *Strategisk analyse: grunnlaget for praktisk strategiutvikling*. Bergen: Fagbokforl.
- Rønn, Kira Vrist. (2012). Democratizing Strategic Intelligence? *Policing*, 7(Number 1), 53-62.
- Shearing, Clifford, & Ericson, Richard. (2005). Culture as figurative action *Policing: Key Readings*.
- SSB. (2012). Etterforskede lovbrudd, 2010. Retrieved 18.06, 2013, from <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar/2012-03-28?fane=om#content>
- SSØ. (2007). *Mål- og resultatstyring i staten: en veileder i resultatmåling*. [Oslo]: Senter for statlig økonomistyring.

- SSØ. (2008). *Mål- og resultatstyring i St.prp. nr.1 (2007-2008). En casestudie.* (Rapport 8/2008). Statens senter for økonomistyring (SSØ).
- Stanko, Betsy. (2008). Strategic intelligence: Methodologies for Understanding What Police Services Already "Know" to Reduce Harm. In C. Harfield, A. MacVean, J. Grieve & D. Phillips (Eds.), *The Handbook of Intelligent Policing* (pp. 227-238). Oxford: Oxford University Press.
- Stortinget. (2005). *Bevilgningsreglementet. Forskrift av 26 mai 2005 nr 876:* Stortinget.
- Sætre, Marianne. (2006). Implentering av strategiske analyser i politiet (pp. s. 209-231). Oslo: Politihøgskolen.
- Sætre, Marianne. (2007). *Analyser av kriminalitet: en innføring i data og metoder i samfunnsvitenskapelige og strategiske kriminalanalyser.* Kristiansand: Høyskoleforl.
- Thagaard, Tove. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforl.
- Tilley, Nick. (2009). *Crime prevention.* Cullompton, Eng.: Willan.
- Traavik, Kim, Vikstrøm, Kjell, & Holm, Tor Tanke. (2012). *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste: rapport.* Oslo: Departementenes servicesenter.
- Valland, Tatanya Claudine Bianca Ducran. (2007). *Mål, middel, mening: strategisk kriminalanalyse og endringsprosesser i politiet.* Oslo: [T.D. Valland].

Antall ord i oppgaven: 55941 ord