

Johannes Knutsson og Knut-Erik Søvik

Problemorientert politiarbeid i teori og praksis



POLITIHØGSKOLEN

PHS-Forskning 2005:1



Problemorientert politiarbeid i teori og praksis

Johannes Knutsson og Knut-Erik Søvik

ISBN 82-7808-044-5
ISSN 0807-1721
PHS Forskning 2005:1

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:
Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
www.phs.no

Grafisk formgivning og trykk: www.kursiv.no

Innhold

Innhold	3
Forord	4
Forfatternes forord	6
Innledning	8
Rapportens oppbygning	9
Hva er problemorientert politiarbeid?	9
Viktige begrep og skoleretninger	11
Problem	11
Lovbruddstriangelen	12
Situasjonell kriminalitetsforebygging	13
Omfordeling av kriminalitet	16
Andre politistategier	20
New York-modellen	20
Nulltoleranse	22
Rettet innsats	22
Tradisjonelt, målrettet resp problemorientert politiarbeid	23
Nærpolitimodellen	24
Etterretningsstyrt politivirksomhet	25
Effektiviteten i ulike politistategier	25
Innføringen av problemorientert politiarbeid	27
Kompetanse til å støtte problemorientert politiarbeid	33
Kommentar om samfunnsvitenskapelige metoder og polisiære undersøkelsesmetoder	35
Gjennomføringen av et problemorientert prosjekt i Vestfold politidistrikt	39
Vestfold politidistrikt	39
Prosessen i distriktet	39
Scanningfasen	43
Alment om scanning	43
Definisjon av problemet før piratdrosjeprojektet	45
Kort om Tønsberg	46
Kartleggingen i piratdrosjeprojektet	47
Analysefasen	58
Allment om analysen	58
Analysen – Tønsberg	59
Responsfasen	63
Mottiltakene før piratdrosjeprojektet	66
Tiltakene og deres implementering i piratdrosjeprojektet	67
Hindringer for piratdrosjevirkosomhet	69

Evalueringsfasen72
Generelt om evaluering i problemorienterte prosjekt72
Evalueringen i Piratdrosjeprojektet75
Konklusjon83
Referanser86
Litteraturtips96
Noen verdifulle webbadresser:97

Forord

Utvikling av ny kunnskap er grunnleggende i politiets stadige søken etter bedre løsninger for å arbeide mer effektivt. Vi opplever økt fokus på problemorientert politiarbeid som arbeidsmetodikk, noe som utvilsomt er en positiv utvikling.

For å skaffe ny erfaring og utvikle vår arbeidsmetodikk ble det i Tønsberg initiert et POP-prosjekt med formål å redusere pirattaxivirksomheten. Det var naturlig å spørre professor Johannes Knutsson ved Politihøgskolen om å være faglig veileder for prosjektet. En viktig suksessfaktor var å finne en prosjektleder som evnet å kombinere teori og praksis. Knut-Erik Søvik ble et lykkelig valg. En stor takk til han for meget god innsats.

Et vellykket resultat er helt avhengig av en ledelse som stempler prosjektet som viktig, krever framdrift og ikke minst gir muligheter for framdrift. Her er det all grunn til å trekke fram politistasjonssjef Øystein Holt og politioverbetjent Morten Skarpaas. Jeg vil også nevne ordensseksjonen ved Tønsberg politistasjonen som har stilt opp for prosjektet.

Jeg vil takke Johannes Knutsson for uvurderlig støtte og veiledning. Hans evne til å kombinere teori og praksis har vært avgjørende. Takket være lang erfaring kjenner han etaten meget godt. Det gir en unik mulighet til kommunikasjon og forståelse for politiets arbeidssituasjon. Da prosjektet ble kjent i USA ble vi oppfordret til å melde oss på i Herman Goldstein Award. Finaleplassen sier noe om kvaliteten på sluttproduktet.

Vårt prosjekt har fått mer internasjonal oppmerksomhet. Beviset på det er ikke bare prisen, men også besøket fra Home Office i England. En stor takk til visepolitimester Marie Benedicte Bjørnland som på en utmerket måte stilte som vert for de høytstående politioffiserene. Hun presenterte senere prosjektet, sammen med professor Knutsson, på en POP-konferanse i Birmingham. Jeg vil også takke Politidirektoratet som har gitt støtte til presentasjonsreisene.

De positive erfaringene har gitt vår organisasjon inspirasjon til å jobbe videre med utvikling av politiets arbeidsmetodikk.

Vestfold, mai 2005

Hans Sverre Sjøvold
politimester

Forfatternes forord

Foreliggende rapport er et resultat av et nært samarbeid mellom en forsker og en praktiker. Arbeidet har gått ut på å omsette ulike teorier og prinsipper i praksis, og senere beskrive både prosessen og resultatet. Konseptet kan best beskrives som tillempet forskning. En av oss, Johannes Knutsson, har stått for det teoretiske, mens den andre, Knut-Erik Søvik, har vært ansvarlig for det praktiske. Vi har nøye fulgt det problemorienterte arbeidets filosofi og dessuten forsøkt å beskrive den og sette den inn i en sammenheng.

Å begi seg inn i en virksomhet som dette, innebærer også å begi seg inn i det ukjente. Hvorledes ferden skulle arte seg var ikke klart, men fikk vise seg underveis. Målet var klart fra begynnelsen. Arbeidet har krevd mye og tett kontakt mellom oss, og vi har lært en hel del av hverandre. Dessuten har det forutsatt både et sterkt engasjement og støtte fra politiledelsen. Uten en helhjertet støtte fra politimester Hans Sverre Sjøvold hadde prosjektet knappest vært mulig.

Det er mange i vestfoldpolitiet som på ulike sett har bidratt og vi vil takke dem alle. Spesielt vil vi nevne Kjersti With som gjennomførte viktige intervjuer. Av andre bidragsyttere vil vi nevne stipendiat Trond Myklebust ved Politihøgskolens forskningsavdeling som har gitt konstruktive synspunkter på utkast til rapporten. En takk også til forhenværende generaldirektør Marianne Håkansson samt til fil dr Lars Dolmén som har bidratt med verdifulle kommentarer.

Tønsberg, juni 2005

Johannes Knutsson Knut-Erik Søvik

Innledning

Politidirektoratet har gitt klart uttrykk for at problemorientert politiarbeid skal være en veiledende arbeidsform for det norske politiet. Problemorientert politiarbeid er, om en ser bort fra enkeltprosjekter, i mangt og meget noe nytt, og enn så lenge uprøvd for norsk politi. Et slikt politiarbeid har et meget større analytisk innhold enn den tradisjonelle og hendelsesstyrte politivirksomheten, og krever en kompetanse og en metodetenkning som vanligvis ikke finnes representert innenfor politiet (Knutsson, 2003).

Dette gir derfor anledning til en gjennomgang og forklaring av arbeidsfilosofien, samt de ulike sentrale skoleretninger og begrep som har mer eller mindre direkte sammenheng med problemorientert politiarbeide. For å gjøre arbeidsmåten mer tydelig er det også viktig å beskrive dens anvendelighet i konkrete tilfeller.

I Vestfold hadde politiet forsøkt å arbeide i henhold til det problemorienterte konsept, uten egentlig å ha oppnådd noe gjennombrudd i praksis. Politimesteren i Vestfold ville med bistand utenifra gjennomføre et prosjekt med tillem্পning av denne filosofien, i samsvar med dens opprinnelige formulering.

Problemet som den problemorienterte arbeidsmetodikken ble anvendt på var piratdrosjevirksomheten. I lang tid hadde problemet vært spesielt stort i en av Vestfoldbyene – nemlig Tønsberg. Politiet hadde tidligere forsøkt, med intensiferte konvensjonelle metoder, å få en slutt på piratdrosjevirksomheten, men uten å lykkes. Det var derfor naturlig å gjøre et forsøk med andre metoder. Tidlig i prosessen utkrystalliserte målene med prosjektet seg, og disse ble følgende:

1. Å bekjempe piratdrosjevirksomheten i Tønsberg gjennom tillem্পning av problemorientert politiarbeide.
2. Å skape en erfaring av å arbeide i henhold til filosofien om problemorientert politiarbeide blant polititjenestemennene i Vestfold.
3. Å utgjøre et eksempel for politiet i Norge om hvorledes problemorientert politiarbeid kan utføres fullt ut i samsvar med filosofiens prinsipper.

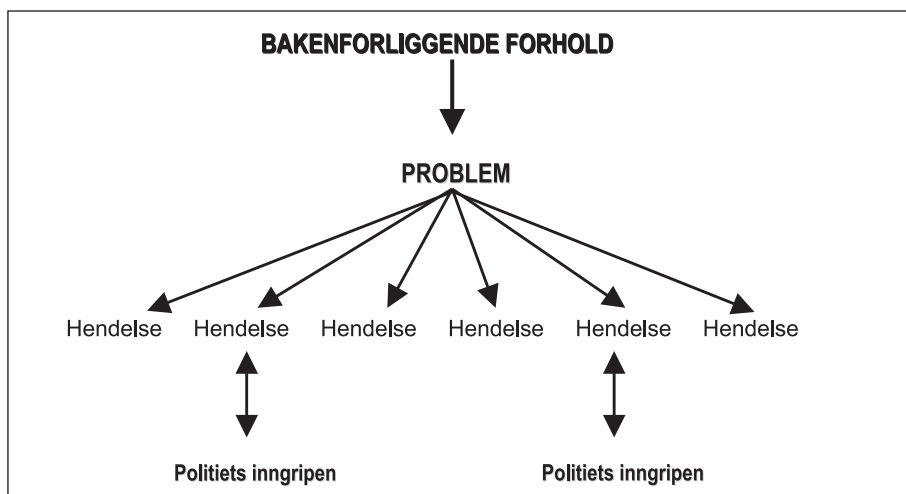
Rapportens oppbygning

Etter en kort redegjørelse av hva problemorientert politiarbeid er, avgrenses og gjennomgås ulike begreper og sentrale skoleretninger som har koblinger til problemorientert politiarbeid.

Deretter følger et avsnitt som handler om innføringen av problemorientert politiarbeid, noe som ofte har vist seg å være nokså vanskelig. Ett avgjørende spørsmål er kompetanse til å bedrive denne formen for politiarbeid. Dette spørsmålet behandles i et særskilt avsnitt. Etter det kommer en beskrivelse av prosessen i Vestfold politidistrikt. Så kommer fire ulike avsnitt som inneholder redegjørelser for hva de ulike momentene i utøvelsen av problemorientert politiarbeid innebærer. Hvert avsnitt består av en alminnelig del, samt en som spesielt omtaler piratdrosjeprojektet. Rapportens oppbygning med de ulike momentene følger derved de anbefalinger for hvorledes avrapportering av denne type prosjekt skal skje (Clarke og Eck, 2003). Rapporten avsluttes med en konklusjon.

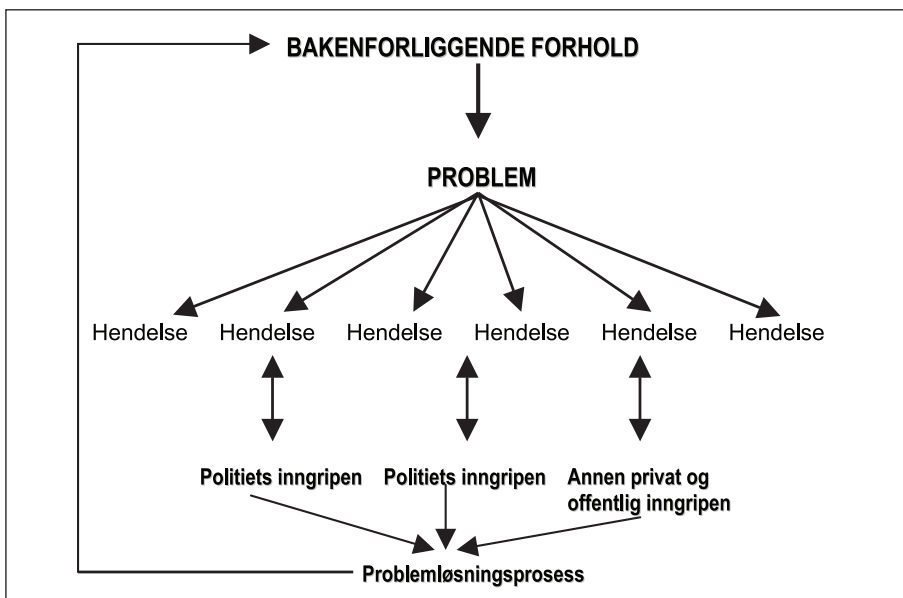
Hva er problemorientert politiarbeid?

Problemorientert politiarbeid er en filosofi om hvordan politiets virksomhet kan gjennomføres med det formål å arbeide forebyggende (Goldstein, 1979; 1990). Den grunnleggende ideen er at politiet skal komme bort fra det tradisjonelle reaktive og hendelsesstyrte politiarbeidet, hvor politiet bare rykker ut og griper inn overfor enkelthendelser, og hvor man ikke gjenfinner noen innsats som påvirker de forhold som skaper hendelsene. Problemene består, i denne sammenhengen, av en gruppe tilbakevendende og til hverandre koblede lignende hendelser som det oppfattes som vanskelig å komme til livs (se figur 1).



Figur 1. Hendelsestyrt politiarbeid (etter Eck og Spellman, 1987:4, Figur 1).

I det problemorienterte politiarbeidet skal politiet, etter å ha identifisert og analysert problemene, intervensere i de mekanismer som forårsaker problemene, for derigjennom å redusere eller å eliminere dem (se figur 2).



Figur 2. problemorientert politiarbeid (etter Eck og Spellman, 1987:4, Figur 2).

Problemorientert politiarbeid skal ha en preventiv funksjon, med løsninger som innebærer at det tradisjonelle rettsapparatet i mindre utstrekning, eller helst ikke i det hele tatt, tas i bruk. En viktig del av arbeidet består også i å finne ut i hvilken utstrekning problemet ble redusert, og om det skjedde på grunn av de iverksatte tiltakene.

Arbeidet utføres gjennom en prosess som kan deles opp i fire trinn. Oftest brukes akronymet SARA for å betegne trinnene (Eck og Spellman, 1987). Akronymet står for følgende:

S – scanning	Identifisere, spesifisere og beskrive problemene.
A – analysis	Med utgangspunkt i problembeskrivelsen skal årsakene til problemet klarlegges. Det gjelder her å finne manipulerbare faktorer.
R – response	Finne løsninger på problemene og senere iverksette dem.
A – assessment	Sist men ikke minst skal tiltakene evalueres. Ble problemene virkelig påvirket slik at de ble mindre eller forsvant?

Egentlig er arbeidsfilosofien meget intuitiv. Først skal man bli kjent med hva som skaper problemene, for så å finne frem til tiltak som kan tenkes å motvirke dem samt å se til at de blir iverksatt. Til slutt skal man finne ut om

de fungerte. Selv om det virker enkelt og selvfølgelig er det, som det vil fremgå, både en komplisert og kunnskapsintensiv prosess, og det kreves at ressurser virkelig avsettes til arbeidet og at ledelsen stiller seg helhjertet bak det.

Viktige begrep og skoleretninger

Det finnes en rekke ulike begrep og skoleretninger som det er viktig å ha kjennskap til. En del av dem er direkte matnyttige for å kunne bedrive problemorientert politiarbeid, mens andre er mer perifere. De har dog hatt stor innflytelse når det gjelder diskusjonen omkring politiets arbeide.

Problem

Grunnleggende for filosofien om den problemorienterte arbeidsmåten er begrepet problem. Tre elementer kjennetegner et problem (Goldstein, 1979). Det skal for det første handle om en gruppe gjentatte hendelser og ikke en enkeltstående hendelse. For det andre må hendelsene henge sammen med hverandre, og ikke være relatert til hverandre på en tilfeldig måte. De to første elementene indikerer at det finnes felles årsaker til de hendelser som til sammen utgjør et problem (Eck, 2003). Og avslutningsvis, for det tredje, skal hendelsene være skadelige eller forstyrrende for allmennheten (Eck og Clarke, 2004).

Det siste er det verdt å feste seg ved. Det kan finnes overtredelser som politiet ikke oppfatter som spesielt viktige og gir lav prioritet, men som fra allmennhetens synsvinkel kan være et stort problem med omfattende konsekvenser. Som et eksempel kan ordensforstyrrelser i en park forårsaket av rusmisbrukere trekkes frem. Beboerne i nrområdet følte seg utrygge, og fremfor alt eldre kvinner holdt seg borte fra parken. Forretningsdrivende som hadde lokaler i tilslutning til parken var spesielt rammet av problemet. Det lokale politiet kjente godt til problemet, men lot være å foreta seg noe. Politiets passivitet ledet til at politiet ble ansett for å gjøre en dårlig jobb, ettersom de som var berørt av problemet helt korrekt oppfattet det dit hen at det var politiets oppgave å opprettholde den offentlige ro og orden (Knutsson, 1995).

I det problemorienterte politiarbeidet gjelder det således å være lydhør for hva mennesker oppfatter som et problem.

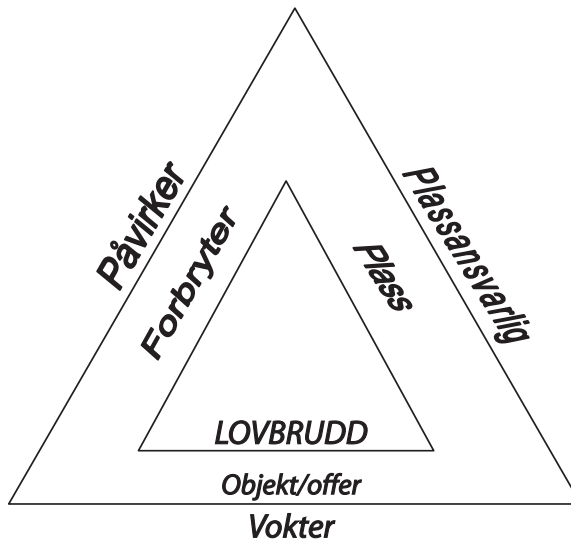
Lovbruddstriangelen

For å forstå mekanismene bak dannelsen av ulike problemer, og for å bidra med anvisninger til hvordan problemene kan løses, er den s.k. *lovbruddstriangelen* et anvendelig redskap. Den utvider perspektivet og hjelper på denne måten politiet å komme bort fra gjerningsmanns-fokuseringen som ellers gjerne karakteriserer det tradisjonelle politiarbeidet.

Lovbruddstriangelen bygger på en utvikling av den s.k. *rutineaktivitetste-*

orien. Denne sier at skal et lovbrudd forekomme kreves det at tre elementer faller sammen i tid og rom, nemlig: 1) *en motivert gjerningsmann*, 2) et passende *offer* eller *objekt* samt 3) fraværet av *beskyttere* (Cohen og Felson, 1979). Med beskyttere menes noen som verner det potensielle offeret eller objektet. Ifølge teorien kommer forandringer av menneskers mønstre, i rutinemessige daglige aktiviteter, til å kunne få effekter på kriminaliteten. En forklaring til økningen av innbrudd i boliger på 1950-talet i USA, var således, ifølge Felson og Cohen, kvinnens inntog på arbeidsmarkedet. Den innebar at flere boliger ble stående tomme, og dermed var ubevoktet på dagtid. I rutineaktivitetsteoriens terminologi har fraværet av beskyttere økt for en type objekter.

Denne teorien har senere utviklet seg videre gjennom at nye komponenter er tilført (se Felson, 1986; Felson, 2002; Eck, 2003). *Plassen* og noen som har en kontrollfunksjon i forhold til plassen – *plassansvarlige* – har kommet til, og det samme har de som har innflytelse over potensielle gjerningsmenn – *påvirkerne*.¹ Et eksempel på en plassansvarlig er butikkpersonalet, og på påvirkere, når det gjelder unge forøvere, foreldre eller lærere (se figur 3).



Figur 3. Lovbruddstriangelen (etter Eck, 2003:89, Figur 2).

Med denne utvidede varianten av rutineaktivitetsteorien blir forklaringen til lovbrudd som følger:

”Et lovbrudd begås høyst sannsynlig når en gjerningsmann og et mål møtes på samme sted og til samme tid og hvor det ikke finnes noen i nærheten som kan kontrollere gjerningsmannen, verne lovbruddsobjektet, eller regulere opptredenene på plassen.” (Eck, 2003:88, forf. oversett.)

¹ Uttrykket er i det engelske opprinnelsestallet ”handler”. Et begrep som ikke enkelt lar sig oversette.

Men som tidligere påpekt utgjør ett lovbrudd eller en ordensforstyrrelse ikke et problem – det kreves flere hendelser som dessuten er knyttet til hverandre; en form for mønster og opphopning må være tilstede.

Problemet består således av *forbryteres gjentatte lovbrudd, ofrenes gjentatte utsatthet for lovbrudd, gjentatte lovbrudd på ett og samme sted*, eller en blanding av disse forutsetninger, og hvor også kontrollørens handlinger – eller snarere mangel på handlinger – inngår som en komponent. Således:

” ... problemer oppstår når gjerningsmenn og mål ved gjentatte tilfeller møtes og kontrollører ikke lykkes å handle.” (Eck, 2003:89, forf. oversett.)

I denne tolkningen er det kontrollørers mislykkethet, være det dreier seg om påvirkere, plassbestyrere eller beskyttere, som er det sentrale når det gjelder fremveksten av problemer.

For å komme til rette med problemene gjelder det å forstå hva som genererer dem, og hvordan mulighetene er for å gripe inn i de mekanismer som er virksomme. I denne prosessen er lovbruddstriangelen et godt analytisk redskap, siden den bidrar til å belyse de ulike komponentene og deres betydning for ett spesifikt problem.

Situasjonell kriminalitetsforebygging

Den situasjonelle tilnærmingen har en svært praktisk grunnholdning – den vil frembringe kunnskaper som er direkte anvendelige i det forebyggende arbeidet (Clarke, 1995). Skoleretningen er en ganske sent oppstått. Den kan dateres til 1980-tallet (Clarke og Mahew, 1980), men er nå etablert i akademika og benyttes praktisk i det forebyggende arbeidet (Hopkins Burke, 2001).

Utgangspunktet er at det er mulig å forebygge lovbrudd gjennom å endre ulike faktorer i de situasjoner hvor lovbrudd finner sted. Retningen skiller seg i så henseende fra den retningen som kalles sosial forebygging. I følge den skal lovbrudd forebygges gjennom at ulike sosiale tiltak tas i bruk. Eksempel er støttevirksomhet for barn i utsatte oppvekstmiljøer, fritidsaktiviteter for ungdommer eller opplysningsvirksomhet i skolen (se f.eks. Bottoms, 1990; Erstad, 1997).

Gjennom sosial forebygging skal innflytelsen fra s.k. *grunnleggende årsaker* til lovbrudd nøytraliseres, mens man i den situasjonelle retningen vil gjøre lovbrudd mindre sannsynlige gjennom å påvirke de umiddelbare årsakene til lovbrudd. De *umiddelbare årsakene* er direkte koblet til den kriminelle atferden og er vanligvis nær handlingen i tid og rom (se Ekblom, 1994). En årsakskjede som f.eks. begynte i en eller annen sosial omstendighet (grunnleggende årsak) får alltid sitt utløp gjennom en umiddelbar årsaksmekanisme knyttet til den konkrete kriminelle handlingen. Det er på denne mekanismen den situasjonelle forebyggingen fokuserer. Dette innebærer en fundamental

forskjell mellom skoleretningene. Sosial forebygging kan sies å bygge på et deterministisk utgangspunkt; mennesket styres av påvirkninger fra det for-gangne som det selv ikke har innflytelse over, mens den situasjonelle retning-
en bygger på en voluntaristisk, dvs. at mennesket oppfattes som viljestyrt.

Antagelsen i den situasjonelle retningen er at mennesker begår lovbrudd for at det gir dem et utbytte, det være seg penger, nytelse, status, maktbehov eller noe annet. Ettersom kriminelle handlinger er noe mennesker søker seg til, eller forekommer avhengig av en situasjons utforming, er det mulig å forebygge lovbrudd ved å sørge for at det forventede utfallet blir så dårlig at lovbruddet blir et uattraktivt handlingsalternativ, eller at situasjonen ikke oppmuntrer til lovbrudd. Det finnes således en antagelse om at mennesker er rasjonelle og handler etter forventede utfall (Cornish og Clarke, 1985; 1986a; 1986b; Clarke og Cornish, 2000).

Den situasjonelle retningen er egentlig svært intuitiv og støttes av våre egne erfaringer (Knutsson, 1999a). I forklaringene om hvorfor vi selv begynte med visse former for skadelige, og egentlig uønsket atferd (som for eksempel røyking), eller at vi lykkes å slutte med dem, griper man gjerne til situasjonelle faktorer, og gir stort rom for viljestyrte handlinger – helt i forening med teorien om den situasjonell forebyggingen. Det er ikke en trist oppvekst i et sosialt utarmet miljø som vanligvis påberopes som forklaring når man, for seg og andre, vil forklare hvorfor man begynte å røyke, men f.eks. lyst som tenårings til å fremstå som tøff, og imponere andre for å få bli med i gjengen. Årsaker til at røykere slutter kan være det å bli foreldre, og at barna skal slippe å bli utsatt for passiv røyking, eller at det har blitt vanskeligere å røyke ettersom røykeforbud blir stadig vanligere. Resonnement av dette slaget kan overføres til annen uønsket atferd og anvendes for å kunne foreta bedøm-melser av mulige effekter av mottiltak. Her finnes det imidlertid et helt avgjørende moment å vie oppmerksomhet – det gjelder å ha en nyansert oppfatning om mulige omfordelingseffekter (se nedenfor).

Det går å anføre minst seks gode argumenter for at akkurat den situasjonelle retningen er spesielt godt egnet for politiet i den problemorienterte arbeidsmåten.

1. Situasjonell forebygging er effektiv. Siden dens opprinnelse har en rekke evalueringer og sammenligninger blitt gjort, hvor erfaringer av denne type tiltak er vel dokumentert (se f.eks. Clarke 1996; Knutsson, 1997).
2. Situasjonell forebygging gir raske resultater; til forskjell fra sosial forebygging, hvor de forventede effektene ligger tidsmessig atskilt fra selve innsatsen. Ved s.k. tidlig forebygging fremkommer de forventede effektene når det gjelder kriminalitet ca ti år frem i tid, etter intervensjonen. Dessuten kan effektene av sosial forebygging være usikre, ikke innfinne seg og iblant t.o.m. være kontraproduktive (se f.eks. Lindström og Svensson,

1998; Eriksson og Kühlnhorn, 1977). Ved situasjonell forebygging kan det t.o.m. være slik at forebyggende effekter innfinnes før tiltakene er iverksatt. Det henger sammen med at effektene dannes av gjerningsmenneskets oppfatning om tiltakene. Om kriminelle eksempelvis tror at noen tiltak er tatt i bruk før det faktisk har skjedd, så kan det lede til at de lar være å begå straffbare handlinger (Smith m.fl., 2002).

3. Retningen er lett å tilegne seg. Det går gjennom "hverdagsspråk" og "hverdagstenkning" å føre resonnement om både tenkelige tiltak og mulige effekter av dem.
4. Politiet har som en grunnleggende oppgave å sørge for at kriminelle oppdages og at deres lovbrudd blir straffeforfulgt, noe som antas å ha allmennpreventive virkninger. Allmennprevensjonsteorien, som er grunnleggende for politiet, går ut fra en grunnleggende antagelse om at mennesket er rasjonelt og styres av forventede utfall i valg situasjoner. Denne antagelsen er likt det med den innenfor den situasjonelle retningen (se Sullivan, 2000).
5. Den situasjonelle prevensjonen er komplementær til det tradisjonelle rettsapparatet og ikke en selvstendig rivaliserende skoleretning. Mange av de situasjonelle tiltakene forutsetter at rettsvesenet finnes i bakgrunnen. Eksempel er tiltak som går ut på å øke oppdagelsesrisikoen for lovbrudd.
6. Retningen går til og med ut fra at tiltak bør evalueres og at erfaringer skal spres slik at andre kan godtgjøre seg dem; akkurat som for den problemorienterte arbeidsmåten.

Omfordeling av kriminalitet

En vanlig innvending mot situasjonell kriminalitetsforebygging er at den bare leder til omfordelingseffekter. Argumentet er som følger: Ettersom situasjonens utformning gir den forebyggende effekten, kommer den dypereliggende motivasjonen til å begå straffbare handlinger som styrer gjerningsmannen ikke til å bli påvirket. Den upåvirkede motivasjonen leder i istedenfor til en omfordeling av lovbruddene. Omfordelingen kan komme til uttrykk på seks ulike måter, nemlig med hensyn til tid, rom, taktikk, mål, lovbrudd og gjerningsmenn (Repetto, 1976). Se tabellen nedenfor.

Type omfordeling	Eksempel
1. Tidsmessig – gjerningsmannen begår sitt tiltenkte lovbrudd, men ved en annet tilfelle.	Om overvåkningen øker ved et visst tidspunkt, vender gjerningsmannen tilbake ved et annet tidspunkt.
2. I rom – gjerningsmannen begår sitt tiltenkte lovbrudd, men på et annet sted.	Om overvåkningen øker på et visst sted, flytter den kriminelle seg til et annet.
3. Taktisk – gjerningsmannen begår sitt tiltenkte lovbrudd, men med en annen metode.	Om det blir vanskeligere å begå en type lovbrudd, kommer verktøy til å benyttes for å begå dem.
4. Mål – gjerningsmannen begår sitt tiltenkte lovbrudd, men retter det mot et annet mål.	Ubeskyttede objekter angripes i stedet for beskyttede.
5. Lovbrudd – gjerningsmannen begår en annen type lovbrudd.	Tyverier blir til ran.
6. Gjerningsmann – gjerningsmannen erstattes av en ny.	Innesperrede narkotikalangere erstattes av nye.

Att situasjonell forebygging bare skulle gi opphav til omfordelinger er naturligvis en pessimistisk tanke. En slik forestilling leder til håpløshet, og legitimerer passivitet. Det finnes ingen grunn til denne pessimismen, ettersom den bygger på gale forestillinger.

Oppfatningen om at gjerningsmennene ubønnhørlig drives inn i sin kriminalitet er for det første grovt forenklet (se f.eks. Matza, 1964). Gjerningsmenn bør heller oppfattes som opportunistiske i den mening at de utnytter de tilfellene som tilbys dem (Felson og Clarke, 1998). Kriminelle kommer – akkurat som alle andre – til å forsøke å tilpasse seg når situasjoner forandres. Nøyaktig hvordan dette kommer til å skje kan det være vanskelig å forutse. Følgelig viser det seg at spørsmålet om omfordelingseffekter er nokså sammensatt. Å studere slike effekter i sin fulle bredde er derfor et komplisert foretagende (Barr og Pease, 1990; Hamilton-Smith, 2002).

Hvordan ser så erfaringene ut? En viktig konklusjon er at omfordelingseffekter ikke på noe vis er en unngåelig konsekvens av situasjonell forebygging (Eck, 1993; Hesselings, 1994). I 40 prosent av de 55 gjennomgåtte undersøkelsene i Hesselings studie fantes ingen tegn på omfordeling i det hele tatt. En annen konklusjon er at, når kriminalitetsomfordeling finner sted, ser de kriminelle ut til å følge minste motstands vei. Mest forekommende var omfordeling i tid, fulgt av omfordeling i rom, mål, taktisk og lovbrudd. Der effekten viste seg, dreide det seg i alminnelighet om en godartet omfordeling.

Selv om en omfordelingseffekt skulle inntreffe, gjelder det således å bedømme dens karakter. En omfordeling kan være *godartet* eller *ondartet*. Eksempel på en godartet omfordeling i rom, er tilfeller hvor kriminaliteten med sikkerhet kan sies å forflytte seg til et annet sted, men at lovbruddene har blitt færre, eller at skadeverkningene av dem har blitt mindre på det nye stedet. Et eksempel på ondartet kriminalitetsomfordeling er om et forbedret vern mot tyveri av biler skulle lede til at bilførere istedenfor fraranes sine biler. I en totalbedømmelse av en slik ondartet omfordeling må antallet forebyggede motorvogntyverier kontra antallet bilførere som har blitt fraranet sine biler veies mot hverandre. Ettersom det kreves en betydelig større grad av forbrytersk vilje å begå ran, er det lite trolig at det skulle skje en enkel overføring, med like mange kriminelt tilegnede biler gjennom ran. Skulle en utvikling med ondartet omfordeling inntreffe, blir det en utfordring å finne nye midler for å forebygge den nye, og mer alvorlige kriminaliteten (Ekblom, 1997).

For ytterligere å komplisere bildet har en s.k. *fordelsspredningseffekt* blitt påvist, som kan beskrives som en positiv omvendt omfordelingseffekt (Clarke og Weisburd, 1994). I et antall undersøkelser har det vist seg at den forebyggende effekten har blitt større enn hva det iverksatte tiltaket kunne forventes å gi opphav til. Eksempel på fordelsspredningseffekt er situasjoner hvor også ubeskyttede objekter blir latt være i fred (Poyner, 1991), eller når en forbedret ordensmessig situasjon blir resultatet lenge etter politiets innsats (Knutsson, 1995).

For å sammenfatte er frykten for omfordelinger et dårlig argument for ikke å benytte kriminalitetsforebyggende tiltak av situasjonell art.

Andre politistategier

Nedenfor gis en kortfattet beskrivelse av og kommentarer til noen andre aktuelle politistategier med mer eller mindre stor relevans for det problemorienterte politiarbeidet.

New York-modellen

Kriminaliteten minsket kraftig i New York på 1990-tallet. Nedgangen tilskrives den s.k. New York-modellen som ble innført av politimesteren William Bratton når han tiltrådte i 1994.² Det er fremfor alt fire momenter som karakteriserer modellen (Knutsson, 2000a).

1. *Krav til politiet om å redusere kriminaliteten*

Et av de første tiltakene var å stille krav til de underordnede sjefene om at de skulle redusere antallet lovbrudd. I lovbruddsspesifikke strategidokumenter ble det angitt hvordan arbeidet skulle foregå. Strategiene gjaldt f.eks. narkotikalanging, kvinnemishandling, illegale våpen og ungdomsvold. De ble formidlet til personalet i små hefter som inneholdt budskap om koordinering av innsats og ressurser, bruk av problemløsningsteknikker og eventuelle behov for ytterligere utdanning (se Silverman og O'Connell, 1997).

2. *Vekten av å arbeide mot kriminalitet som rammet folks livskvalitet*

Tanken om å vektlegge de s.k. *livskvalitetsforbrytelsene* er hentet fra den s.k. Broken Windowsteorien (Wilson og Kelling, 1982). I korthet sier den som følger: Det er ikke først og fremst mot alvorlige lovbrudd mennesker reagerer med redsel og utrygghet, men de mer forekommende mindre grove lovbruddene og ordensforstyrrelser som løsgjengeri, prostitusjon, skadeverk, tigging, langing av narkotika i gatene etc. Ett enkelt skadeverk i form av tagging, eller en person som diskret urinerer bak en buske, forstyrrer ikke særlig mye. Men når et helt bymiljø blir nedtagget eller en sentrumsgate stinker av urin reagerer mennesker. Nærmiljøet har ikke lenger kontroll og mennesker flykter fra disse miljøene – helt enkelt fordi livskvaliteten blir dårligere. En ond sirkel oppstår med økt kriminalitet, færre "vanlige" mennesker som vil oppholde seg der, etc. Utgangspunktet er at om politiet kan bryte den onde sirkelen gjennom å få bukt med livskvalitetsforbrytelsene, så øker tryggheten samtidig som de grove lovbruddene blir færre. Det finnes således også en antagelse om at grov kriminalitet følger i kjølvannet av den mindre alvorlige kriminaliteten. Et utpreget eksempel er ran, tyverier, innbrudd og prostitusjon, som følger av narkotikalanging.

² Om hans lederskap, se Harvard Business Review, April 2003 s. 61-69.

Satsningen mot livskvalitetslovbrudd forutsatte et offensivt arbeid der politiet virkelig aktivt grep inn mot de mindre grove med mer frekvente og forstyrende lovbruddene.

3. *Ressursene skal finnes nær anslagspunktet*

Problemet for New York-politiet var, ifølge Bratton, ikke så mye at ressursene ikke strakk til, men at de ikke hadde vært der de burde være, eller ikke hadde blitt benyttet på en gjennomtenkt måte. Store sentrale enheter ble løst opp og organisasjonen tilpasset slik at samarbeide og utveksling av informasjon mellom avdelinger og distrikter ble forenklet.

4. *Oppfølging av innsatsen – Compstatprosessen*

For å følge opp kravene om reduksjon i antall lovbrudd, innførtes særskilte strategimøter. Samtlige områdesjefer med sine nærmeste ble fulgt opp i regelbundne møter med fokus på lovbruddsutviklingen og innsatsene mot kriminaliteten. Et spesielt statistikk-system omtalt som Compstat (komparativ statistikk) ble utviklet. I Compstat fremkom utviklingen av den grove kriminaliteten, samt lovbruddenes fordeling i rommet. I disse møtene under ledelse av den operative sjefen vektla man ansvar for egne områder. Områdesjefene skulle "eie" sin kriminalitet, og kunne vise at de virkelig arbeidet hardt og målrettet for å redusere den.

Den reduksjon i lovbrudd som fulgte i New York var dramatisk. Drap ble etter bare noen år eksempelvis redusert til nesten en fjerdedel av sitt tidligere nivå – fra mer enn 2 000 årlig til 600 per år. Men det er uklart hvor mye av kriminalitetsreduksjonen som hang sammen med New York-politiets arbeid. Noen hevder med bestemthet at politiets innsats har vært avgjørende (Kelling og Sousa, 2001). Andre henviser til (ukjente) strukturelle faktorer som har påvirket det amerikanske samfunnet i sin helhet – det er ikke bare i New York at man har sett kraftige reduksjoner i antallet lovbrudd (se Blumstein og Wallman, 2000). At New York-politiets handling ikke skulle ha hatt noen betydning i det hele tatt, er neppe trolig (se Eck og Maguire, 2000; Knutsson, 2000).

Det har også vært en frykt for at et offensivt politiarbeid av dette slaget skulle lede til anstrengte relasjoner i forholdet til utsatte befolkningsgrupper (Pollard, 1997); noe som ikke ble bekreftet når spørsmålet ble nøyere undersøkt (Davis og Mateu-Gelabert, 1999).

Compstat har blitt utpekt som den viktigste enkeltfaktoren bak fremgangen i New York (Bratton, 1998). Systemet har også blitt tatt i bruk av en rekke andre politikorps i USA. Det finnes imidlertid tegn på at de politikorps som benytter seg av Compstatprosessen ikke er like gode til å ta til seg filosofien om den problemorienterte arbeidsmåten som andre. I en sammenligning med politikorps uten Compstat, arbeider de mindre innovativt og mer med rettede tradisjonelle politimetoder (Wiesburd mfl., 2001).

Nulltoleranse

Nulltoleranse er et begrep som er blitt forbundet med politiets innsats i New York og dens kraftige reduksjon i kriminaliteten (se f.eks. Karmen, 2004). Begrepet leder tanken til en ubønhørlig polisiær tillem্পning av regler, hvor politiet konsekvent slår ned på de minste overtredelser. Nulltoleranse er dog mer et politisk slagord enn en beskrivelse og forklaring av hva som har funnet sted i New York. George Kelling, en forsker som på ulike måter har bidratt til utviklingen i New York, mener at frasen nulltoleranse ikke er troverdig og at den har en sterk tone av overdreven nidkjærhet (Kelling, 1999).

Det finnes en hel del misforståelser omkring dette begrepet. Begrepet benyttes f.eks. ikke av New York-politiet i deres omtale av sitt arbeide (Bratton, 1998). Begrepet forekommer heller ikke i sentrale arbeider som handler om hva som har funnet sted der (se f.eks. Kelling og Coles, 1996; Silverman, 1999). Derimot benyttes begrepet flittig i andre land (inkludert Norge og Sverige) og særskilt i England (se f.eks. Hopkins Burke, 1998). Det som har inntruffet er at politiet i New York har senket sine skuldrer og i langt større utstrekning enn tidligere virkelig har tillem্পet lover og forordninger, spesielt de som gjelder mindre alvorlige overtredelser (Knutsson, 2000). Det målrettede arbeidet mot livskvalitetslovbruddene har endelig slått igjennom og skapt en bevissthet i det tradisjonelle politiklientellet om politiets nye fokusering (Golub m.fl., 2003).

Nulltoleranse er i det hele tatt polisiært tilnærmet ubruklig, siden noe slikt neppe kan gjennomføres i praksis. Når det f.eks. gjelder mindre ordensforstyrrelser, må de ses i lys av sammenhengen de utspiller seg i. Noe som kan vekke dype anstøt i en situasjon, kan være noenlunde akseptabelt i en annen. Det er spørsmål om en tilpasning fra politiets side – som vel kan innebære senkede skuldrer og håndheving av lovbrudd som politiet tidligere har latt være å gripe inn ovenfor.

Rettet innsats

Når begrepet nulltoleranse benyttes bruker det å være i sammenhenger hvor politiet (eller politikere) har bestemt seg for å ikke lenger se mellom fingrene på visse handlinger, som oftest når det gjelder forhold av mindre alvorlig karakter, f.eks. ordensforstyrrelser. Men det kan også gjelde mer alvorlige saker som narkotikalanging eller tagging. Om innsatsen skjer i et begrenset tidsrom og i avgrensede områder er det mer adekvat å benytte begrepene rettet innsats, tilslag eller crack-down aksjon. Det står for en tilfeldig kraftig økt politiinnsats ovenfor atferd som politiet tidligere har latt være å gripe inn mot eller som har hatt lav prioritet (Sherman, 1990). Resultatet blir en forhøyet oppdagelsesrisiko.

At vel gjennomførte aksjoner av dette slaget kan gi opphav til reduksjon av den atferden som aksjonen rettes mot, er en vel begrunnet erfaring hos

politiet. Det finnes også en omfattende dokumentasjon i politiforskningen på at ”crack-downs” kan være effektive (Braga, 2002).³ Politiinnsats av dette slaget kan meget vel inngå i verktøysarsenalet for det problemorienterte politiarbeidet. Det gjelder imidlertid å være observant på mulige omfordelingseffekter – særskilt om de skulle ytre seg som ondartede, slik som kriminalitetseskalerer (se Sherman, 1990).

Tilley (2004a) angir tre situasjoner hvor rettede innsatser kan inngå som et element i et forebyggende program.

1. For å i startfasen kunne møte ett problem man forventer ville øke.
2. For å skape en langvarig usikkerhet i gjerningsmannskretsen om risikoen for å bli oppdaget.
3. For å skape forutsetninger for å introdusere langsiktige forebyggende tiltak.

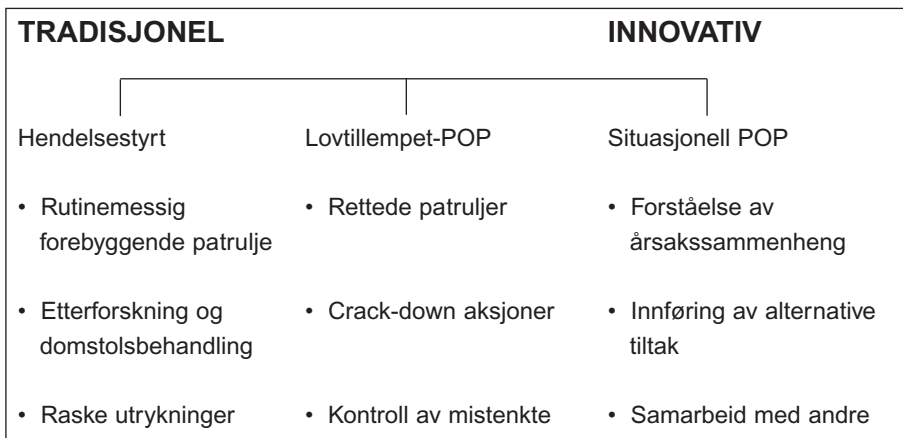
Tradisjonelt, målrettet resp problemorientert politiarbeid

Man kan skille ut en skala, fra et tradisjonelt bedrevet hendelsestyrt politiarbeid, til en situasjon hvor problemorientert politiarbeid benyttes fullt ut for å kunne håndtere områder hvor kriminaliteten er høy (Braga, 2002). Det som kjennetegner det tradisjonelle arbeidet er at polititjenestemenn tilknyttet de respektive ordensavdelinger benytter seg seg av bilbåren forebyggende overvåkning. Det innebærer at politiet kjører rundt i politibiler og venter på oppdrag (se Knutsson og Parjanen, 1986). Polititjenestemenn tilsluttet kriminalavdelingen etterforsker de lovbrudd de kan for å kunne tiltale gjerningsmennene (se Ahlberg og Knutsson, 1994). Dette skjer med fokus på oppklaringsprosenten som mål på politisær effektivitet.

Neste trinn på skalaen er et mer målrettet politiarbeid. Patruljene arbeider rettet og styrt. Aksjoner med tilfeldig sammensatte styrker kan inngå som element, og oppmerksomheten rettes mot kjente kriminelt aktive. Politiarbeid veiledet av Compstatverktøy er eksempel på slikt arbeide. Om dette arbeidet drives etter det problemorienterte arbeidets prinsipper med tydelige innslag av scanning, analyse, respons og evaluering kan det karakteriseres som lovtillempet-problemorientert politiarbeid. Det er mer innovativt, men enda ikke problemorientert i dets egentlige forstand. For det kreves en inngående problemanalyse og tiltak hvor også andre aktører enn politiet er aktive.

I figur 4 vises en skala fra tradisjonelt til innovativt politiarbeide hvor strategiene karakteriseres. Noen eksempler på ulike former for aktiviteter for de ulike strategiene er også angitt.

³ For en oversikt når det gjelder politiets innsatser på åpne narkotikamarkedet, se Sampson (2003) og for et eksempel fra Sverige, Knutsson (2000b).



Figur 4. Kontinuum av konvensjonelle og innovative politistategier for kontroll av områder med høy kriminalitet (etter Braga, 2002:38 figur 2-1).

Nærpolitimodellen

Nærpolitiarbeid er en ganske diffus form for politiarbeid, som dessuten går under en rekke ulike betegnelser. På engelsk anvendes begrepet *community policing* og *proximity policing*. I Sverige ble betegnelsen *kvarterspolic* tidligere benyttet (Knutsson og Partanen, 1986), som senere ble byttet ut med *nærpolis*. I Norge benyttes uttrykket *bydelspolit*.

Det finnes ingen klar og tydelig formulert filosofi om hvordan dette arbeidet skal bedrives, eller hvordan effektene av det skal fremkomme. Snarere utgår det fra en mer allmenn forestilling om betydningen av å arbeide nær de mennesker som skal betjenes, og at politiet i samråd og samarbeid med lokalbefolkningen utvikler forebyggende strategier og tiltak (Weisburd og Eck, 2004). Spesielt i situasjoner hvor det har oppstått distanse eller anstrengte relasjoner mellom ulike befolkningsgrupper og politiet, bruker denne formen for politiarbeid å angis som egnet.

Det finnes dog de som taler for et nærpolitiarbeid, som ut fra lokalbefolkningens behov og holdninger, betoner lovtillempning som primær arbeidsmetode og som vil distansere seg fra "å vinke og le"-politiarbeid (Kelling og Coles, 1996). På norsk snakker man i slike tilfeller om "bamsepolit".

Gjennom sin mangel på klart fokus skiller nærhetspolitiarbeidet seg påtagelig fra problemorientert politiarbeid. For å komplisere bildet noe, finnes det eksempler på nærpolit som strever etter å tillemppe seg problemorientert politiarbeid. Men problemorientert politiarbeid er mer rigorøst hensett til prosess, og mer spesifikk når det gjelder problemdefinisjon, og med et bredere valg i samarbeidspartnere og tiltak.

Etterretningsstyrt politivirksomhet

I de senere år har etterretningsstyrt politivirksomhet blitt lansert som en måte å effektivisere politivirksomheten. Etterretningsstyrt politivirksomhet skal, gjennom en mer systematisk innsamling av informasjon og gjennom analyser av denne, la rettsapparatets ulike instanser agere på en mer fokusert måte. Effekten skal dermed tilegnes gjennom tradisjonell lovtillempning rettet mot de som analysene utpeker som de aktive.

Det finnes visse likheter mellom etterretningsstyrt politivirksomhet og problemorientert politiarbeid, men også påtagelige forskjeller (Tilley, 2004b). Likheten består i betoningen av innsamling av data og analyser. Begge krever nye spesialister som tillemper nye teknikker som tidligere ikke har forekommet i noen større grad innenfor den tradisjonelle politivirksomheten.

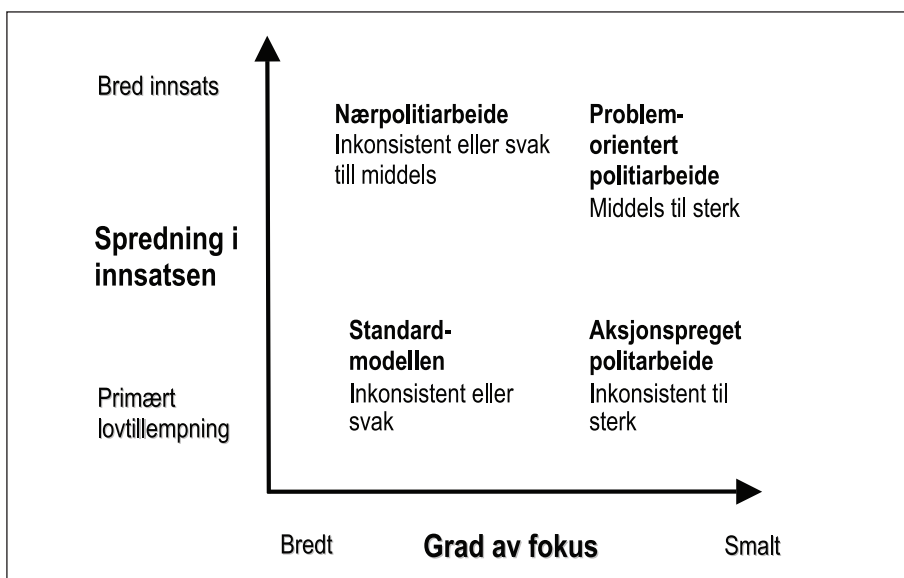
Forskjellen er omfattende. En av dem gjelder midlene. Den etterretningsstyrte politivirksomheten har lovtillempning som metode. Dette kan være en ingrediens i det problemorienterte politiarbeidet, men er normalt ikke den eneste. I det problemorienterte arbeidet streves det etter holdbare løsninger som oftest bygger på redusering av muligheter til å begå straffbare handlinger, og hvor andre aktører enn rettsapparatets organisasjoner er de som står for tiltakene. Dessuten er utgangspunktet mye videre og ikke bare kriminalitet. Et problem kan f.eks. utgjøres av ulike former for lokale ordensforstyrrelser, noe som etterretningsstyrt politivirksomhet knappest har som startpunkt i sin virksomhet.

Effektiviteten i ulike politistategier

Forskning om politiet er en ganske ny foreteelse. Først en gang i siste del av 1960-tallet begynte forskere å interessere seg for politiet, politiorganisasjonen og dens effekter. Selv om interessen har økt de senere årene, er det meste ennå ugjort. Til tross for dette har imidlertid så mye blitt utført, at det faktisk er mulig å danne seg en faktabasert oppfatning om ulike politistategiers effektivitet i å forebygge lovbrudd og ordensforstyrrelser, samt å skape trygghet. Forutsetningen er de ulike effektmålende undersøkelsene som har blitt utført.

Å gjennomføre effektevalueringer er en vanskelig foreteelse, ettersom de krever strikte eksperimentelle opplegg. Ofte er det svært vanskelig eller umulig å ha de ideelle oppleggene, og kompromisser må gjøres. Undersøkelsens design er avgjørende for den såkalte interne validitet (hvor sterke konklusjoner undersøkelsen tillater). Et annet spørsmål gjelder den såkalte eksterne validiteten (muligheten til generalisering av resultatet). To forskere – David Weisburd og John Eck – har gransket de evalueringer av politisære innsatser som er gjennomført, og bedømt dem etter hvor sterke de er, samt klassifisert dem ut fra hvilken type politisær strategi de tilhører. Avslutningsvis har de angitt evidensen for deres effektivitet i å forebygge lovbrudd og ordensforstyrrelser samt å skape trygghet (Weisburd og Eck, 2004).

De har identifisert fire ulike politistategier: 1) standardmodellen, 2) nærpolitiarbeide, 3) aksjonspreget politiarbeid samt 4) problemorientert politiarbeid (politistategi 1 og 3 svarer til tradisjonelt respektivt målrettet politiarbeide). De fire filosofiene har deretter blitt kategorisert i to dimensjoner; dels hvor mye de grunner seg på lovtillempning eller på en bred innsats med andre forebyggende tiltak, dels i hvilken grad de er fokusert. Fokuset kan enten være bredt, slik at alle former for lovbrudd og ordensforstyrrelser omfattes av innsatsen, eller så kan det være smalt, noe som innebærer at innsatsen rettes mot spesifikke former for kriminalitet og forstyrrelser. De to forskerne har plassert de fire politistategiene etter disse dimensjonene som fremgår av figur 5 nedenfor.



Figur 5. Ulike politistategier etter deres grad av fokus og spredning i innsats, samt grad av evidens i deres evne til å forebygge lovbrudd, ordensforstyrrelser og skape trygghet (etter figur 1 og tabell 1 Weisburd og Eck 2004:45; 57).

Standardmodellen støtter seg hovedsaklig på straffeforfølgelse som tillempes uansett hva det dreier seg om av lovbrudd og ordensforstyrrelser. Som det fremgår av navnet rettes aksjonspreget politiarbeid spesifikt mot klart avgrensede steder eller kategoriserte kriminelle og hvor virkemiddelet er irettføring av overtredelser. Nærpolitiarbeid utgår derimot fra et vidt arsenal av tiltak med utgangspunkt i et samspill med lokalbefolkningen, men har liten grad av fokus. Til slutt er problemorientert politiarbeid spesifikk når det gjelder fokus samt en stor bredde i tiltak, som også kan inkludere straffeforfølgelse.

I hvilken utstrekning det finnes evidens for deres effektivitet i forebyg-

gende formål sett hen til lovbrudd, ordensforstyrrelser og trygghet angis også i figuren med kategoriene *inkonsistent*, *svak*, *middels* og *sterk*.

For standardmodellen er underlaget således inkonsistent til svak. Når det f.eks. gjelder polititressursenes betydning gir undersøkelsen delvis ulike utfall. Iblant finnes det svak støtte og iblant ingen i det hele tatt. Nærpolitiarbeidet har svak til middels mulighet til å skape trygghet og å forsterke relasjoner mellom politiet og innbyggerne, men resultatene hensett til forebygging av lovbrudd og ordensforstyrrelser er inkonsistente.

For aksjonspreget politiarbeid er evidensen inkonsistent til sterk i forebyggende evne. For visse former for fokusering på aktive kriminelle er evidensen inkonsistent. Derimot er den sterk når det gjelder rettede innsatser mot stedet med store opphopninger av lovbrudd og ordensforstyrrelser. Avslutningsvis, for problemorientert politiarbeid viser evalueringene middels til sterk støtte. Sterkt finner man hvor lovtillempning har utgjort den største innsatsen.

Ut fra denne gjennomgangen av forskningen står således det problemorienterte politiarbeidet seg sterkt. Et viktig poeng i denne sammenhengen er at evalueringen er en integrert del i denne arbeidsfilosofien. Det er enkelt å danne seg en oppfatning om dens effektivitet, ettersom den skal fremgå – forutsatt at arbeidet er bedrevet i samsvar med formelen.

Innføringen av problemorientert politiarbeid

Slik beskriver Herman Goldstein sin opprinnelige visjon:

"I sin opprinnelige formulering ble problemorientert politiarbeid beskrevet som en ny måte å tenke på innenfor politiets virksomhet: den introduserer en tankeprosess som skulle kunne bli et nav som alle elementer i virksomheten organiseres rundt. Spesielt tilbyr tanken et integrert, sammenfattet skjema for å tilby tjenester; for rekruttering, utdanning og belønning av politipersonell; og, spesielt, for å mer effektivt gjøre politiet direkte involvert i å fremby rutinemessige tjenester." (Goldstein, 2003:14, forf. oversett.)

Denne storslagne tanke om et altomfattende gjennomslag er nå mer oppgitt og Goldstein har i likhet med flere forkjempere en mindre ambisiøs, men nokså mye mer realistisk holdning. Det finnes flere ulike grunner til dette. Selv om filosofien om den problemorienterte arbeidsmåten er mottatt med stor entusiasme innenfor mange politikorps rundt i verden, har det vist seg at gjennomslaget ofte har vært mer på det retoriske planet, mens det har vært dårligere stilt med substansen (Scott og Clarke, 2000; Read og Tilley, 2000; Bullock og Tilley, 2003; Holgersson, 2005). Egentlig er det ikke så merkelig, siden det er en komplisert foretagende, både å innføre filosofien samt å tillempen den.

Erfaringene har således vist at det som kalles problemorientert politiarbeid ofte egentlig ikke er det, men snarere problemløsning (Knutsson, 2003). Problemløsning innebærer at politiet handler ovenfor et problem, kanskje på en kreativ og fiffig måte, og løser det. Men det dreier seg vanligvis om et avgrenset og lett identifiserbart problem. De ulike stegene i SARA-prosessen er heller ikke gjennomgått. Det vanlige er mangler i analysefasen og, kanskje fremfor alt, i evalueringen som ofte, i slike sammenhenger, mer holder seg på et anekdotisk nivå (Scott, 2000).

For at noe skal kalles problemorientert politiarbeid kreves det at alle momentene i SARA-prosessen virkelig gåes igjennom fullt ut. Dette er en prosess som krever en kompetanse som vanligvis ikke er tilgjengelig innenfor politiet.⁴ I de ulike fasene inngår elementer som krever kunnskaper som i første hånd universitets- eller høyskoleutdannede personer, med bakgrunn i samfunns- eller atferdsvitenskap besitter (Reiss, 1992). Mest tydelig er det ved evalueringen som krever kunnskaper i effektevaluering. I parentes kan det sies at det dessverre på sine kanter til og med finnes mangler ved universitetene i utdanningen innenfor denne kunstart.

⁴ Utviklingen går dog raskt. Vid flere politiutdanningsinstitusjoner pågår utvikling av ulike relevante studier og kurs. Samtidig tar stadig mer materiell frem som kan støtte problemorientert politiarbeid. Det tydeligste eksemplet er det internettbaserte kunnskapssentret www.pocenter.org. Se også nedenfor, avsnittet Kompetanse til å støtte problemorientert politiarbeid.

Etter drøye to tiår har det store gjennomslaget således latt vente på seg, og den storslagne visjonen ses nå mer som et mye fjernere eller kanskje t.o.m. uoppnåelig mål. Mer realistisk er at politiet skal kunne ha kapasitet til å bedrive virkelig problemorientert politiarbeid ved siden av andre viktige funksjoner, noe som til og med skulle påvirke hvordan de utføres (Scott, 2003).

Den nye, og forhåpentligvis mer realistiske holdningen er at problemorientert politiarbeid integreres i politivirksomheten, og ses som en funksjon sidestilt med øvrige sentrale funksjoner som eksempelvis ordenstjeneste og etterforskningstjeneste. For at en slik integrering skal kunne skje må et antall hinder overkommes. Goldstein (2003) peker på fem slike hindre, nemlig:

1. *"Fraværet av langsiktig engasjement fra politisjefsleddet, for å utvikle politiarbeidet og politiet som institusjon.*
2. *Savnet av ferdigheter innenfor politiet, som kreves for å analysere problemer, og for å evaluere strategier for å løse disse problemene.*
3. *Savnet av en tydelig akademisk kobling.*
4. *Fraværet av informerte påtrykninger utenfra.*
5. *Savnet av økonomisk støtte." (Goldstein, 2003: 26-34, forf. oversett.)*

Punktene kommenteres kortfattet nedenfor. Et tilbakevendende tema er kompetansespørsmålet.

- *Engasjement fra politisjefsleddet*

Politiet er den institusjon som har best forutsetninger for å utforske og håndtere lovbrudd og ordensforstyrrelser. Men å utvikle denne interne kapasiteten stiller store krav til politisjefsleddet. I en daglig tilværelse som opptas av administrative gjøremål, personalspørsmål, å få organisasjonen til å leve opp til politiske prioriteringer, redegjørelser til høyre myndighet, lovbrudd med stor mediaoppmerksomhet m.m., kan dette lett bli en oppgave som ikke får det dype engasjement som behøves. Politisjefene må således skaffe seg kunnskap om denne filosofien, forstå hva den har å tilby og skape forutsetninger for et gjennomslag.

- *Ferdigheter*

En oppgave er å se til at den nødvendige kompetanse som kreves virkelig blir tilgjengelig for politiorganisasjonen. For større politikorps kan det være mulig å ansette problem-analytikere som har de nødvendige ferdighetene. Disse analytikerne skal ha inngående kunnskaper om de datakilder som trengs for å analysere problemer, f.eks. kriminalstatistikk, kunne tillemppe samfunnsvitenskapelige metoder, ha god kunnskap om den litteratur som omhandler effekter av forebyggende innsats, samt kunne gjennomføre

effektevalueringer. Disse personene må også innlemmes i organisasjonen på en slik måte at deres arbeid får gjennomslag i praksis. Et stort problem er imidlertid at personer som behersker disse ferdigheter er sparsomt forekommende.

- *Akademisk kobling*

At universitets- eller høyskoleutdannede personer så sjelden har de relevante kunnskapene henger sammen med at kontakten mellom universitet og høyskoler og politi har vært alt for utviklet. En stor del av skylden får akademikersamfunnet ta på seg. Med sorg kan det sies at samfunns- og atferdsvitere i alminnelighet har neglisjert politiet, selv om en interesse i de senere år har gjort seg gjeldende. Den sparsomme forskning som har blitt bedrevet om politiet har, i mangt og meget, blitt oppfattet som lite konstruktiv og lite hjelpelig for det konkrete politiarbeidet, noe som har ledet til en skepsis mot forskersamfunnet.⁵ Undersøkelser som gjelder polisier effektivitet og effekter av ulike former for politiaktiviteter har vært få (Knutsson, 1984; 1998). For å utvikle den problemorienterte arbeidsmåten er det spesielt viktig med studier hvor effekter av forebyggende innsats studeres. Selv på verdensbasis er antallet forskere som har viet seg til tillempet forskning for politiet sjeldne. Det gjelder således å fordype kontaktene mellom politi og de høyere utdanningsinstitusjoner, og for politiet å gjøre det tydelig hvilke kompetanse den behøver for å kunne utvikle sin kapasitet. Det siste peker på ytterligere et dilemma som gjelder politiets bestillerkompetanse. Alt for ofte vet ikke politiet hvilken type kunnskap og ferdigheter som skulle trenge for å få den nødvendige støtten. Politiet må helt enkelt bli bedre i sin evne til å spesifisere kravene.

- *Informert påtrykk*

Politikere og opinionsdannere har dessverre ikke skaffet seg en dypere forståelse av politiorganisasjonen; dens begrensninger, hva den faktisk kan gjennomføre og det potensialet som finnes. Representanter for disse gruppene har i alminnelighet holdt seg på et overfladisk og iblant direkte uvitende plan. I mange tilfeller er de fornøyd med å kunne definere det meste i enkle ressurstermer; f.eks. "flere politifolk i gatene". Lokalpolitikere verner f.eks. om "sine" politifolk, og i politiske valg forekommer ofte overbudspolitikk om å skaffa flere politistillinger. En konsekvens av dette er at allmennheten har vanskelig for å ha rimelige forventninger til politiet. Dette er et trist faktum som leder til at initierende påtrykk har vært så godt som ikke eksisterende. Om en forbedring hadde inntruffet på dette punktet skulle trykket utenfra, rettet mot forandringer for større effektivitet i politiarbeidet, bli større.

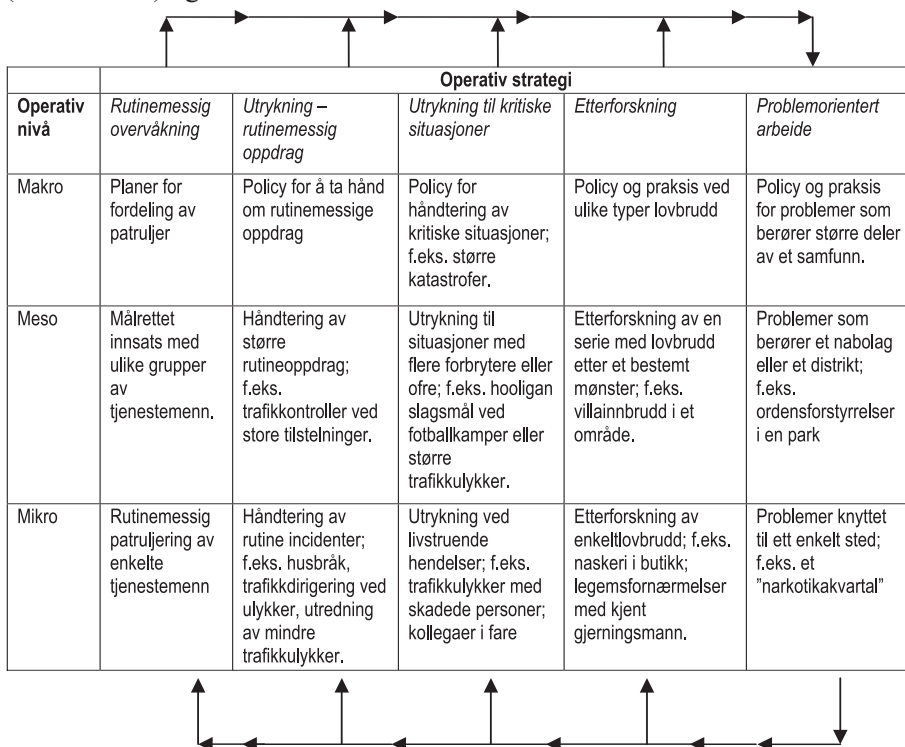
⁵ Se for eks. uttalelse av Politidirektør Ingelin Killengreen (Knutsson, 2004). Se også Knutsson (1984: 40) som spekulerer i om ikke fordomsfulle vurderinger hos akademikere har vært bidraende.

- *Økonomi*

Politivirksomheten er en tilsynelatende kostbar virksomhet. Det er da forunderlig hvor lite ressurser som avsettes for å følge opp den og dens effektivitet. Om bare en brøkdel av de midler som går til å drive politivirksomhet ble satt av til dette formålet, skulle det innebære store pengesummer. Om de ble anvendt for å lete frem effekter av ulike former for politivirksomhet og for å skape gode oppfølgingskriterier skulle mye være vunnet. I det lange løpet kan det ikke være forsvarlig å bedrive en virksomhet på et så dårlig fundament som det nå faktisk forekommer. Det burde finnes en sterk interesse av å se til at det finnes økonomiske forutsetninger for å kunne utvikle politiarbeidet i alminnelighet, og problemorientert politiarbeid spesielt. En kongstanke bak det problemorienterte politiarbeidet er at politiressursene til sist skal komme mindre til uttrykk.

Den nye holdningen er således at politiet skal kunne utvikle og ha kapasitet til å bedrive virkelig problemorientert politiarbeide ved siden av andre viktige funksjoner, noe som også skulle påvirke hvordan de ble utført (Scott, 2003).

I figur 6 er noen sentrale funksjoner i politivirksomheten angitt, samt hvordan problemorientert politiarbeid skulle kunne integreres i dem. Videre gis eksempel på aktiviteter for hver funksjon på ulike nivåer; makro, meso (mellomnivå) og mikro.



Figur 6. Operative nivåer og operative strategier for politiarbeid (etter Scott, 2003:59).

Den spesielle måten å forholde seg på i problemorientert politiarbeid med problembeskrivelse, analyse, vedtagelsen av tiltak og oppfølgninger, har følger også for de andre funksjonene (pilene under ifra i figuren), samtidig som problemer som finnes eller oppstår for de øvrige funksjonene er noe som kan bli gjenstand for et problemorientert prosjekt (pilene ovenifra i figuren). Skulle politiet via problemløsning få bort et problem, forsvinner det for den berørte enheten, som da kan vie seg til andre oppgaver.

Forutsetningen er at politiet har tilgang til en person med adekvat kompetanse (se særskilt avsnitt nedenfor), som har som primær funksjon å støtte problemorientert politiarbeide. Ulike problem som gjelder de ulike funksjonene, og som kan gjenfinnes på ulike nivåer, kan aktualiseres og bli til gjenstand for et problemorientert prosjekt. Arbeidet kan bedrives på prosjektbasis hvor f.eks. politifolk fra de berørte enhetene, med bistand fra den spesielt avsatte personen, engasjeres. En slik integrering er dog sjelden, men skulle kunne bidra til et gjennomslag for et genuint problemorientert politiarbeid.

Selv om det har blitt gjennomført atskillige prosjekter hvor problemorientert politiarbeid er tillempet benyttet – Michael Scott har i en summering av hva man har erfart i de første 20 åren gått igjennom 200 konkurransebidrag til den årlige gjennomførte konkurransen om beste problemorienterte prosjekt – finnes det faktisk ikke spesielt mange riktig gode eksempel som kan anvendes til illustrasjonsformål (Scott, 2000).

Det er altså ønskelig å gjennomføre prosjekt hvor problemorientert politiarbeid bedrives helt ifølge intensjonene, og at erfaringene formidles slik at andre også kan godtgjøre seg dem. Det er et spørsmål om eksempelets makt, hvor også betydningsfulle faktorer og vilkår for selve gjennomføringen må forevises. Det er også spørsmål om å bygge opp en kunnskapsbank hvor erfaringer – så vel positive som negative – samles og gjøres tilgjengelige.

Kompetanse til å støtte problemorientert politiarbeid

For at politiet skal kunne utføre problemorientert politiarbeid i dens fulle bredde kreves, som tidligere konstatert, en kompetanse som normalt sett ikke finnes tilgjengelig innenfor politiorganisasjonen. Til det kreves personer som har ferdigheter i:

- *Kriminalitetsstatistikk*
Kriminalitetsstatistikk er i det nærmeste en vitenskap i seg selv hvor det gjelder å ha inngående kunnskaper om både juridiske og kriminologiske definisjoner, prinsipper for å redegjøre for disse, statistikkens rekkevidde, men også dens begrensninger. Innenfor politiet finnes det dessuten andre viktige innsamlede kilder som har sine for- og bakdeler.
- *Samfunnsvitenskapelig metodikk*
Spesielt i scanningen, men også i analyse- og evalueringsfasen behøves kunnskaper i ulike metoder som anvendes innenfor samfunnsvitenskapen; f.eks. intervjuetoder, survey metodikk, studier av registerdata. For å kunne bearbeide de data som samles inn behøves det også kunnskaper i statistisk metode.
- *Situasjonell kriminalitetsforebygging*
Over tid har en substansiell kunnskapsbase blitt bygget opp om situasjonell kriminalitetsforebygging, dens teknikker, dens teori og dens virkninger. Det er dessuten et felt under rask utvikling, hvor nye erfaringer legges til de gamle. Litteraturen begynner allerede å bli ganske omfattende.
- *Evalueringsmetode*
For å kunne gjennomføre evalueringsfasen behøves det kunnskaper om hvordan effektevalueringer skal gjennomføres. Dette forutsetter ferdigheter i eksperimentelle opplegg; deres ulike muligheter og også deres begrensninger, hvilket er knyttet sammen med de ulike designene.
- *Databasert kartografering*
I løpet av de senere årene har ett nytt kunnskapsområde latt seg etablere, hvilket henger sammen med utviklingen av GIS (geographic information systems). Det er nå mer i vinden, og skjer i stadig større omfang, at man med datateknikkens hjelp viser lovbrudd og ordensforstyrrelsers fordeling i rommet. Kunnskaper i dette området kan være til stor nytte og iblant t.o.m. være nødvendige i problemorienterte prosjekt.

Hvor kan da personer med slik kompetanse hentes fra? Det burde kanskje være slik at kriminologer hadde den. Dessverre er det vanligvis ikke slik, noe som egentlig kan synes merkelig siden kriminologien opprinnelig skulle være en hjelpevitenskap til kriminalpolitikken. Utviklingen i de senere tiårene har paradoksalt nok fjernet en stor del av kriminologien fra dens opprinnelige oppgave.

Nå oppviser likefullt kriminologien et stort mangfold og kan ikke dras over en kam, men iblant har den latt seg karakterisere av et stort ideologisk innslag. På sine hold finnes det også en sterk dominans av s.k. kvalitative metoder, hvilket medfører at kunnskaper i statistikk og andre metoder – noe som er et ufravikelig krav for å kunne støtte problemorientert politiarbeide – er forsømt.

For å komme til rette med denne slagsiden er en ny tverrvitenskapelig disiplin – *crime science* – under etablering. Hensikten med denne disiplinen er kort og godt å hente frem kunnskaper som kan bidra til å redusere lovbrudd og ordensforstyrrelser. Det gjelder således å få frem direkte matnyttige kunnskaper som kan anvendes praktisk. Først og fremst er hensikten å bistå i det forebyggende arbeidet. Går det ikke å forebygge lovbruddene, må man finne frem til kunnskaper som øker effektiviteten i å iverksette kriminelle slik at de kan stoppes i sin fremferd (Laycock, 2003).⁶

Crime science skiller seg, i noen spesielle tilfeller, fra kriminologien. Det gjelder oppdraget, teorien, forskningsmetode og tillem্পning, samt brukergruppe (Clarke, 2004). Forskjellene kan kortfattet beskrives på følgende måte:

- Istedenfor å "forstå" de kriminelle er det lovbruddene som står i fokus. Interessen fokuseres omkring det å få frem mekanismene som ligger bakenfor lovbruddene.
- Det er de nærliggende årsakene til lovbrudd som er interessante og ikke de avledede "grunnårsakene" som antas å finnes i samfunnsstrukturen.
- Forskningsmetoden og materialet er rettet mot mønster i lovbruddene og tpestudier av spesifikke lovbrudd, og ikke kohort- eller karrierestudier av de kriminelle.
- Tillem্পningen konsentreres til oppdagelse, avskrekking og kriminalitetsforebygging, og ikke til pådømmelse, behandling og sosial forebygging.

Det er en utfordring for kriminologien å forsøke å omorientere seg for å kunne bidra med relevante og praktisk anvendelige kunnskaper. I andre tilfeller kan, som Clarke påpeker, kriminologien risikere å bli oppfattet som uinteressant som kunnskapsprodusent, og andre disipliner – som *crime science* – kommer i stedet til å fylle dette behovet.

⁶ Crime science har sin opprinnelse ved Jill Dando Institute of Crime Science, University College London. Det er ikke for intet at instituttet har publisert en håndbok med tittelen: *Becoming a Problem-Solving Crime Analyst* (Clarke og Eck, 2003).

Kommentar om samfunnsvitenskapelige metoder og polisierende undersøkelsesmetoder

I prinsippet benytter politiet, i sitt arbeide, seg av likeartede metoder som brukes innenfor samfunnsvitenskapene for å innhente data. En avgjørende forskjell gjelder hensikten med innsamlingen av data. For politiet gjelder det å få frem informasjonen for å få en beskrivelse av en lovstridig handling – som oftest allerede inntruffet men iblant pågående – for å ha den som underlag i en rettslig prosess. Sannhetsgehalten i beskrivelsen kan i ytterste konsekvens bli avgjort av en domstol.⁷

For forskere er formålet derimot å skape en virkelighetsforståelse, og ikke å straffe kriminelle. Dette tydeliggjør et etisk dilemma. Det kan hende at polititjenestemenn, når de kartlegger et problem, får konkrete opplysninger om et lovbrudd som de er forpliktet til å foreta seg noe mot, i egenskap av å være politi. Risikoen for at det skulle skje er ikke særlig stor, men den bør påses ved planleggingen av kartleggingsfasen. I spesielle tilfeller kunne det av denne grunn kanskje være klokt å la sivile utføre følsomme momenter i kartlegginger.

Konklusjonen på resonnementet er at det egentlig ikke er så fremmed for politiet å bruke de metoder som trengs for å beskrive problemene i den mening som begrepet “problem” har i problemorientert politiarbeide. Til sammenligning med vanlig politiarbeid dreier det seg om et skifte i formål og i fokus. I stedet for å beskrive en enkelt handling er det spørsmål om å fange opp en gruppe av lignende handlinger og deres mønster.

I tabellen nedenfor vises en enkel oppstilling av polisierende resp vitenskapelige metoder.⁸ Det som er felles er å skaffe informasjon, som så troverdig som mulig speiler det aktuelle fenomenet eller aspekter av det.

Politimetoder	Vitenskapelig metode
Avhør	Intervju
Spaning	Observasjon
Infiltrasjon	Deltagende observasjon
Registersøk	Registerdatainnhenting

I begge sammenhengene er kravene til troverdighet essensielle. Et problem som ikke rammer politimetoder er representativitetsspørsmålet. Ved avhør vil politiet f.eks. med opplysninger fra fornærmede, vitner og mistenkte få klarhet i hva som faktisk har inntruffet i et enkelt tilfelle, og med hjelp av intervjuer vil forskeren få opplysninger om det studerte fenomenet. Et sentralt

⁷ I parentes kan det nevnes at det også finnes en likhet når det gjelder for forskere å få en beskrivelse akseptert. I forskerverden benyttes begrepet “peer review” som innebærer granskningsprosedyrer av kolleger, som har makt til å like eller forkaste en beskrivelse eller tolkning.

⁸ Det finnes en omfattende litteratur om metoder, spesielt om forskningsmetoder. Den interesserte leseren som vil fordype seg henvises til den.

punkt for forskeren er hvor representative de intervjuede personene er og dermed forutsetningene for generaliseringer. Spørsmålet om generaliserbarhet er følgelig viktig også ved kartlegginger av problemer, og har betydning ved valg av metode og utvalgsstørrelser (Lamm Weisel, 2003).

Ved avhør (politimetode) og intervjuer (forskningsmetode) støter de som gjennomfører utspørringene i prinsippet på samme de problemene. Spesielt når det gjelder følsomme spørsmål er et kritisk moment de utspurtes villighet til å utlevere sannferdige opplysninger.

Spaning er en metode som politiet benytter, rettet mot eksempelvis narkotikabekjempelsen. I forskningsprosjekt kan observasjonsmetodikk anvendes for å f.eks. studere atferden i spesielle kontekster. Et eksempel er midtsommerfeirendes opptreden i forbindelse med midtsommerhelgen (Björ mfl., 1991), eller ordenssituasjonen i en park (Knutsson, 1995).

Ved visse typer organisert kriminalitet benytter politiet seg av infiltrasjon, selv om det er en eksklusiv metode. Innenfor atferdsvitenskapen kan forskere gå inn i grupper og sammenhenger de vil ha kunnskap om. For å få en direkte likhet med infiltrasjon skal det dreie seg om en type deltagende observasjon hvor observatørens formål ikke er kjent; noe som innenfor forskerverdenen kan være etisk svært følsomt. Innenfor den undersøkende journalistikken har metoden blitt praktisert av den kjente tyske journalisten Günther Wallraff.

Registersøk benyttes av politiet i en rekke ulike sammenhenger, for eksempelvis å få opplysninger om mistenkte. Innenfor kriminologien er registerdata en vanlig informasjonskilde, som benyttes for eksempelvis å studere omfanget av kriminaliteten, utviklingen og fordelingen i tid og rom.

I korthet er utgangspunktet i den polisiære sammenhengen å hente frem grunnlaget for en rettsprosess og i det samfunnsvitenskapelige å få frem et grunnlag for å skape et "bilde" og en forståelse av virkeligheten.

I den problemorienterte arbeidsmåten er formålet med informasjonsinnhenting og analysen likeartet med den innenfor forskningen. Men presisjonskravet, kravet om generaliseringstilbøyelighet og dokumentasjon er ikke like høyt. Det er like fullt ikke mulig å mer eksakt angi hvor inngående en beskrivelse i scanningfasen behøver å være. Et utgangspunkt kan være at den skal gi et trygt grunnlag å gå videre fra – noe som dessverre er en temmelig diffus anbefaling. Det går an å tenke seg et bredt spekter fra enklere sammenligninger, som dog er gjennomført i samsvar med prinsipper som tillempe innenfor forskningen, til regelrett forskningsvirksomhet.

Det kan hende at polititjenestemenn, når de kartlegger ett problem, får konkrete opplysninger om lovbrudd som de plikter å gripe inn overfor i egenkap av å være politi. En slik plikt følger av flere av politiinstruksens bestemmelser.⁹ Risikoen for å komme i en slik situasjon er ikke stor, men må likevel tas hensyn til.

⁹ Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963.

Det er en alminnelig oppfatning at politiet har adgang til å forholde seg passiv overfor visse lovbrudd, med mindre dette vil være et brudd på straffelovens § 139.¹⁰ I en utredning som drøfter også denne problemstillingen anføres det at:

”Det som er åpenbart er at forhold som nevnt i straffelovens § 139 må søkes avverget. Ellers er utgangspunktet at politiet ikke har en ubetinget plikt til å reagere på alle straffbare forhold det kommer over. I utgangspunktet må dette bero på en interesseavveining, hvor man kan la være å reagere på enkelte straffbare forhold hvis man på det vis antar å kunne avdekke mer alvorlige eller flere forhold.” (NOU 1997:15: 81).

I en senere utredning sier utvalget derimot at dette trenger en presisering (NOU 2004: 6). Politiet kan, ifølge utvalget, ikke etter norsk rett helt unnlate å gripe inn overfor alvorlig kriminalitet selv om formålet skulle være å avdekke alvorligere forhold, og selv om forholdet skulle gå klar av straffelovens § 139. Etter utvalgets syn må det legges til grunn at politiet ikke helt kan la være å gripe inn over begått kriminalitet med mindre det vil være forsvarlig å betrakte det som såkalt ”oppgjort på stedet-sak”. Grensen vil her måtte bero på en vurdering av handlingens alvorlighet.

Med dette for øyet kan det dermed i visse tilfeller være klokt å la personer uten tilknytning til politiet utføre særlig følsomme handlinger når man utfører problemorientert politiarbeid.

¹⁰ Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10. Bestemmelsen oppstiller en plikt for alle til å anmelde eller å søke avverget en rekke alvorlige og positivt angitte lovbrudd.

Gjennomføringen av et problemorientert prosjekt i Vestfold politidistrikt

I dette avsnittet presenteres kort Vestfold politidistrikt. Dessuten beskrives den prosessen som fant sted både for å forberede prosjektet samt å gjennomføre det. Ofte finnes ikke denne type redegjørelser i avrapporteringer av prosjekter. Grunnen til at det er tatt med er at implementeringsprosesser kan være nokså kompliserte med risiko for å mislykkes med mer eller mindre havarende prosjekt (Townasley m.fl., 2003). Noen av faktorene som betinger fremgang finnes sikkert igjen i beskrivelsen.

Vestfold politidistrikt

Vestfold politidistrikt består av 5 politistasjoner og 6 lensmannskontorer. Til sammen arbeider det ca. 450 ansatte i politidistriktet, hvorav 335 er polititjenestemenn, som igjen yter polititjenester til cirka 205 000 innbyggere.

Alle politistasjonene ligger i tilknytning til byene i fylket. Folketallet i disse fem byene er i størrelsesordenen 9 500 til 41 000 innbyggere. Politistasjonen i Tønsberg er politidistriktets hovedsete, og politistasjonen her yter service til ca. 55 500 innbyggere i Tønsberg og Nøtterøy kommune. Byene ligger ved kysten, og man opplever i løpet av sommermånedene en stor tilstrømning av sommerturister. I noen av kommunene i politidistriktet opplever man at folketallet mangedobles.

Utenfor den perioden hvor sommergjestene befinner seg i distriktet er polititjenesten tradisjonell og sammenlignbar med øvrige politidistrikter på samme størrelse. I løpet av sommermånedene knytter imidlertid en stor del av politiets virksomhet seg til å håndheve ro og orden blant turistene.

Prosesen i distriktet

De senere år har politiet i Vestfold hatt som mål å gjennomføre et prosjekt bedrevet etter filosofien om den problemorienterte arbeidsmåten. Interessen fantes bl.a. manifestert i Virksomhetsplanen. Et visst forsøk ble gjort på å arbeide problemorientert, men noe egentlig gjennomslag hadde ikke funnet sted. Politimesteren i Vestfold, Hans Sverre Sjøvold, hadde som utgangspunkt at den kompetanse som kreves for å gjennomføre et slikt prosjekt neppe fantes innenfor organisasjonen. Sjøvold tok således kontakt med Knutsson i begynnelsen av 2003 og et samarbeide ble innledet.

Prosesen for gjennomføringen av det konkrete prosjektet, med Knutsson i rollen som aktiv veileder en form for veileder, begynte med at distriktets ledersjikt ble gitt en innføring i problemorientert politiarbeid, og hva som kre-

ves for å få et gjennomslag. Dette skjedde i et møte tidlig på våren 2003, hvor samtlige politijurister fra Vestfold deltok. At denne gruppen har innsikt i filosofien er en vesentlig forutsetning for å innføre den problemorienterte arbeidsfilosofien. Både en forståelse av, og en helhjertet støtte for filosofien, må finnes i politiets ledelse. Det henger dels sammen med vekten av å kunne sette av og skjerme ressurser for denne typen arbeide, samt, ved behov, å gjøre det enklere å støtte eller være med på å iverksette ulike tiltak.

Tidlig hadde problemet med pirattaxivirksomheten – som filosofien skulle tillempe på, utkrystallisert seg. En utløsende faktor var noen spesielt alvorlige lovbrudd som hadde funnet sted i Tønsberg i forbindelse med pirattaxiturer, og som hadde fått stor lokal mediaoppmerksomhet. Dessuten hadde politiet, uten å lykkes tidligere, satt av vesentlige ressurser for å løse problemet med konvensjonelle metoder. Ytterligere en faktor var at dette fenomenet ble ansett for å være egnet til å tillempe det problemorienterte politiarbeidet på.

Politimesteren bestemte således at prosjektet umiddelbart skulle settes i gang, og at det skulle konsentreres om pirattaxivirksomheten. Denne delen av gjennomføringsprosessen begynte med et møte sent på våren 2003 ved Politihøgskolen, mellom den lokale ordenssjefen i Tønsberg, politioverbetjent Morten Skarpaas, og Knutsson. Under det første innledende møtet diskuterte man fenomenet, hva politiet hittil hadde gjort, samt hva problemorientert politiarbeid egentlig er for noe. Det ble bestemt at Knutsson skulle følge virksomheten på nært hold for å få en oppfatning om hvordan fenomenet ytret seg i Tønsberg og hvordan prosjektet skulle kunne legges opp videre. Feltobservasjonene fant sted på forsommeren 2003. Knutsson tilbrakte to netter i løpet av en helg i Tønsberg sentrum sammen med politiet. For å skaffe seg et bilde av fenomenet ble pirattaxivirksomheten observert i løpet av den første natten. Påfølgende natt ble den mer ordensrettede politivirksomheten fulgt, for å få en oppfatning om hvordan det ordinære politiarbeidet foregikk når pirattaxivirksomheten pågikk som verst. Politiet har jo tross alt også andre saker å vie seg til enn bare å fokusere på pirattaxiene.

Neste steg fra distriktets side, etter råd fra Knutsson, bestod i å utpeke en prosjektleder – politimannen Knut-Erik Søvik. Sentralt var det at denne personen skulle få avsatt tilstrekkelig tid til å arbeide i prosjektet. Dessuten ble det opprettet styrings- og referansegrupper. Knutsson tilbragte ytterligere en helg sammen med prosjektlederen og politiet i Tønsberg, for å dra opp retningslinjene. Sammen med prosjektlederen ble det utarbeidet en første preliminær plan. Planen inneholdt de ulike trinnene i følge SARA-modellen, og hva de kunne tenkes å inneholde. Spesielt viktig var hvordan arbeidet i scanningfasen skulle legges opp, ettersom det gir forutsetningene for det videre arbeidet.

En sentral gruppe for prosjektets gjennomføring var, avhengig av sine posisjoner og funksjoner, mellomlederne. Den består av erfarne polititjeneste-

menn, som ikke har fått den innføring i problemorientert politiarbeid som yngre polititjenestemenn har fått som følge av sin utdanning etter at Politihøgskolen har kommet til. Studentene får der en helt annen teoriutdanning enn tidligere, også i problemorientert politiarbeid, enn hva som fant sted på Politiskolens tid. Til saken hører også med at denne arbeidsfilosofien er relativt ny, og knapt var kjent da mellomlederne fikk sin politiutdanning

Mellomlederne ble således invitert til et heldagsseminar hvor Knutsson redegjorde for den problemorienterte arbeidsmåtenes grunnprinsipper, samt vilkårene for et genuint gjennomslag i politiets praksis. Dessuten ble det gitt en innføring i den situasjonelle retningen.

Forløpet fremgår av tabellen nedenfor.

Seminar om problemorientert politiarbeid for ledersjiktet.	April 2003
Møte og besøk på stedet med ordenssjefen i Tønsberg.	Juni 2003
Utnevning av prosjektleder og nytt besøk på stedet. 100 000 kroner ble avsatt til prosjektet.	Juli 2003
Seminar om problemorientert politiarbeid og introduksjon av situasjonell kriminalitetsforebygging for mellomlederne.	August 2003
Prosjekt- og referansegruppe dannes.	August 2003
Prosjektet igangsettes i samsvar med SARA-modellen.	August 2003

Det konkrete arbeidet i selve prosjektet ble påbegynt i august 2003 med scanningfasen. Når de ulike fasene ble påbegynt og hvor lenge de strakk seg i tid fremgår av tabellen nedenfor.

Scanningfasen	August 2003
Analysefasen	September 2003
Tiltaksfasen	Oktober til desember 2003
Evalueringsfasen	April, mai og august 2004

Det finnes alltid en risiko for at prosjekt av denne typen havarerer, og det av en mengde ulike årsaker. De personer som skal arbeide i prosjektet får kanskje ikke avsatt den tiden som kreves, de møtes av liten interesse fra andre og får ikke den nødvendige støtte eller prosjektet kan t.o.m. aktivt motarbeides. I dette tilfellet støtte prosjektet på vanskeligheter da prosjektlederen, i en tid, ikke fikk tilstrekkelig tid avsatt til å arbeide med prosjektet. Det stod en tid i fare for å gå overende, men situasjonen endret seg da Søvik midlertidig ble tatt ut fra sin vanlige tjenestegjøring på ordensavdelingen for å kunne konsentrere seg om oppgavene i prosjektet.

Selvfølgelig pågikk det under hele prosessens gang diverse diskusjoner og konsultasjoner per telefon og via e-mail mellom Knutsson og ulike beslutningstagere. Spesielt intensiv har kontakten med prosjektlederen Søvik vært. En ledestjerne for Knutsson har vært å støtt, peke ut mulige retninger og å bistå ved behov. Det konkrete arbeidet under hela SARA-prosessen har dog blitt utført helt selvstendig av politiet i Tønsberg.

Scanningfasen

Det første steget i arbeidsprosessen er scanning. Det er imidlertid feil å oppfatte det slik at de ulike stegene i SARA-prosessen følger etter hverandre tidsmessig, i en forutbestemt sekvens. Ofte forekommer hopp frem og tilbake. I søket etter årsaker (Analysefasen) viser det seg kanskje at problembeskrivelsen (Scanningfasen) ikke er tilstrekkelig, og må bli fylldigere. Scanningen trengs å kompletteres.

I scanningfasen skal problem identifiseres, avgrenses og beskrives. Dette arbeidet skal deretter utgjøre forutsetningen for neste steg i prosessen, analysefasen. Fasen har således en fremoverskuende og løsningsorientert innretning, og skal gi underlaget for en forståelse av problemets årsaker. Dessuten kommer elementer i problembeskrivelsen til å utgjøre sammenligningsgrunnlaget i evalueringen, noe som er nokså viktig. Scanningfasen gir svaret på spørsmålet hvordan problemet viste seg før tiltakene ble iverksatt – omfang og fordeling i tid og rom.

Først gis en mer allmenn beskrivelse av momenter å tenke på i denne fasen, deretter en spesifikk redegjørelse som tar utgangspunkt i Tønsberg.

Alment om scanning

Når et problem aktualiseres finnes vanligvis både et bilde og en slags forståelse av det. Grunnen til at problemer kan dukke opp på agendaen kan være mange. Det kan dreie seg om noe som ”alltid” har vært et problem, det kan ha aktualisert seg via massemedia, av en borgergruppe, via politiske prioriteringer eller avhenge av at en nytilsatt polititjenestemann har begynt å se seg omkring med nye øyne. Førsteintrykket og forståelsen kan imidlertid ofte være overfladisk og iblant t.o.m. vise seg å være direkte feilaktig. I scanningfasen gjelder det således å, forutsetningsløst og systematisk, skape et mer inngående bilde av det aktuelle problemet, og å belyse ulike vitale aspekter av det.

Det overgripende spørsmålet som skal besvares i scanningfasen kan enkelt formuleres på følgende måte: Hvordan ser problemet egentlig ut? For å kunne gi et svar må vanligvis en rekke ulike kompletterende informasjonskilder anvendes, som krever ulike former for innhentingsmetodikk.

Fra definisjonen av hva som utgjør et problem er det seks fundamentale spørsmål som behøver et svar (Clarke og Eck, 2003). De er:

1. Hvem påvirkes av problemet?
2. Mer spesifikt, hvilke skader følger av problemet?
3. Hvilke forventninger finnes det til politiets virksomhet?

4. Hvilken type av hendelser bidrar til problemet?
5. Hvor og når inntreffer disse hendelsene?
6. På hvilke måter ligner disse hendelser hverandre?

Ofte kan en scanningfase begynne med en gjennomgang av lovbruddsstatistikk – vel og merke forutsatt at det dreier seg om et problem med tilknytning til lovbrudd. Det er viktig å være lovbruddsspesifikk i denne sammenhengen. Oftest er den juridiske kategorien aldeles for vag. Ran kan f.eks. utgjøres av en mengde ulike typer av svært varierte hendelser, likeså mishandling, innbrudd eller bilinnbrudd. Akkurat for det aktuelle problemet gjelder det å fastslå eksakt hvilken type ran, innbrudd eller bilinnbrudd det er spørsmål om.

Gjelder problemet ordensforstyrrelser finnes andre kilder å hente opplysninger fra. Selv de kildene lider av likeartede ufullstendigheter. Nedenfor listes det opp en rekke spørsmål som denne slags informasjon kan gi opphav til. Hvert svar leder til en valgsituasjon om hvordan det fortsatte arbeidet skal legges opp.

- Er kategorien tilstrekkelig avgrenset til å kunne fange opp problemet?
- Om ikke, går det å avgrense kategorien via IT, eller må det skje manuelt?
- Hvor mye informasjon finnes tilgjengelig i anmeldelsene?
- Kan opplysningene innhentes direkte via IT, eller må hver anmeldelse granskes hver for seg?
- Om anmeldelsene ikke er anvendelig siden eksempelvis for få hendelser kommer til politiets kjennskap – hvordan skal da opplysningene innhentes?
- Finnes andre registre enn politiets, som kan være anvendelige?
- Er intervjuer en passende metode? Hvilke kategorier skal i så fall intervjues? Hvordan skal utvalget gjøres?
- Er spørreundersøkelser en passende metode? Hvordan skal utvalget i så fall gjøres?
- Kan en form for observerende retning benyttes?

Observasjonsmetodikk kommer i første hånd til anvendelse ved problemer som gjelder s.k. offerløse lovbrudd. De kjennetegnes av at det ikke finnes noe naturlig offer som har interesse av å anmelde lovbruddet. Oftest oppdages disse handlingene gjennom en politiinnsats; f.eks. promillekontroll eller innsats mot narkotikahandel. Antallet registrerte lovbrud i disse kategorier spiller i alminnelighet nivået på politiets innsats.

Det finnes feilkilder i alle typer data og metoder. En måte å kompensere for det på er å kombinere ulike metoder; noe som kalles metodetriangulering. I en studie av et ordensproblem i en park ble det benyttet f.eks. observerende

metoder, intervjuer og spørreundersøkelse for å få et bilde av hvordan problemet gestaltet seg (Knutsson, 1995).

Som tidligere nevnt består problemer av opphopninger av handlinger som er relatert til hverandre. Opphopningene kan bestå av forbryteres gjentatte kriminalitet, enkeltlovbrudd og ordensforstyrrelser som konsentreres til visse steder eller ofre som blir utsatt for gjentatt kriminalitet (Eck, 2003)

At det finnes en skjev fordeling slik at en flittig gruppe kriminelle står for en uproporsjonalt stor andel av kriminaliteten er en vel etablert kunnskap innenfor kriminologien (Wolfgang m.fl., 1972).

Et viktig begrep ved opphopninger av lovbrudd eller andre forstyrrelser er *hot spots* (se f.eks. Brantingham og Brantingham, 1997). En stor andel av alle lovbrudd i et samfunn bruker, spesielt for visse kategorier, erfaringsmessig å finne sted innenfor et begrenset område. Et nærliggende og klassisk eksempel er voldsutøvelser som skjer i tilknytning til restauranter og andre fornøyesetablisement i byenes sentrumsområder sene fredags- og lørdagsnetter. Det er således ikke bare konsentrasjoner av lovbrudd og ordensforstyrrelser i rom som er av interesse, men også opphopninger i tiden (se f.eks. Knutsson, 1999b). Et fruktbart utgangspunkt kan være å se etter flere ulike kombinasjoner av opphopninger i tid og rom (Ratcliff, 2004).

Et annet viktig utgangspunkt er *gjentatt viktigmisering* (Pease, 1998; Laycock og Farrel 2003). Det har vist seg at det finnes et speilbilde til det faktum at høyaktive kriminelle, gjennom sitt aktivitetsnivå, står for en svært stor del av den samlede kriminaliteten. Ved at en liten gruppe av ofre eller fornærmede utsettes for mange gjentatte angrep, kommer de til rammes av en uproporsjonal andel av lovbruddene. Det kan f.eks. gjelde kvinner som mishandles, hvor risikoen for, pånytt, å utsettes for nye overgrep kan være et startpunkt for forebyggende tiltak (Loyd, m.fl., 1994). Et annet eksempel er innbrudd (Chenerey, m.fl., 1997) eller tyveri fra motorvogner (Anderson m.fl., 1995).

Ett problem kommer således til å bestå av en konsentrasjon av lovbrudd eller ordensforstyrrelser med en gruppe aktive kriminelle som drivkraften, et sted med mye kriminalitet eller ofre som utsettes for mange lovbrudd. Sjelden er problemet renodlet, men det finnes ofte innslag av de ulike formene; f.eks. en gruppe aktive kriminelle som utfører sine aktiviteter på et sted.

Definisjon av problemet før piratdrosjeprojektet

I løpet av de siste ti årene har en omfattende piratdrosjevirkosomhet etablert seg i Vestfold og da spesielt i Tønsberg. Å bedrive s.k. piratdrosjevirkosomhet er ulovlig.¹¹ Bilførere som mot betaling kjører passasjerer uten nødvendig løyve krenker Lov om yrkestransport § 4. Selv forsøk på slik virksomhet er kriminalisert. Derimot er det ikke straffbart å benytte seg av piratdrosjer.

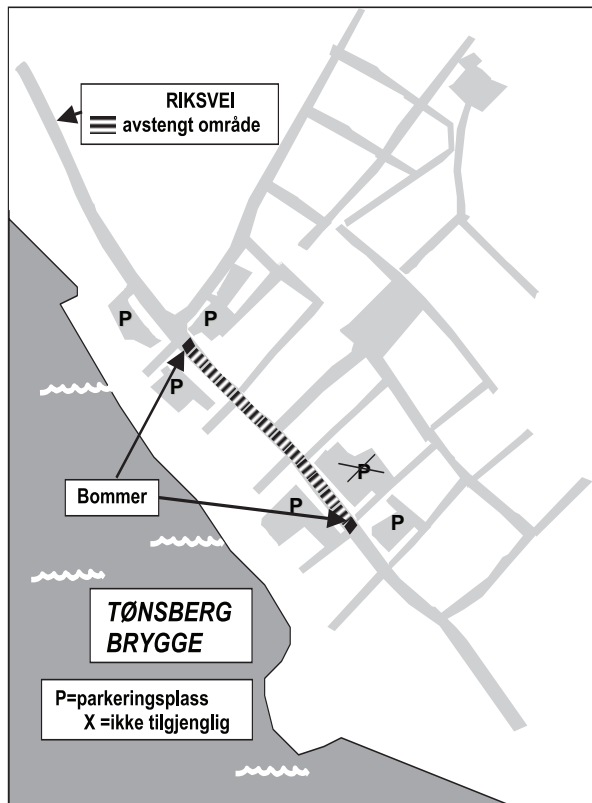
¹¹ Lov om yrkestransport 21 juni 2002 nr 45 trådte i kraft 1. januar 2003 og erstattet Samferdselsloven av 4. juni 1976 nr. 63, der § 7 kriminaliserte persontransport mot vederlag uten løyve.

Problemet hadde utviklet seg slik at det hver helg ankom en betydelig mengde biler til Tønsberg for å kjøre piratdrosjer. Ifølge politiets oppfatning bestod piratdrosjeførerne hovedsakelig av innvandrere som i stor utstrekning kom fra asylmottak. Det ble sagt at det var mang en parkert piratdrosje utenfor asylmottakene omkring Tønsberg. Men det fantes også et visst innslag av norske piratdrosjeførere. Man mistenkte at virksomheten var vel organisert med en kebabvogn i sentrum som en slags drosjesentral, som formidlet oppdrag til førerne via mobiltelefon. I kjølvannet av piratdrosjevirksomheten hadde det også oppstått en stadig mer alvorlig følgekriminalitet.

Noen mer eksakt beskrivelse av piratdrosjevirksomheten fantes det dog ikke. Oppfattelsen av hvordan problemet gestaltet seg bygde, i mangt og meget, på inntrykk som tjenestemenn hadde fått mens de var ute og jobbet, eller i forbindelse med at saker med piratdrosjeførere ble irettført, eller via andre kanaler. Det fantes heller ingen bestemt oppfatning om omfanget på virksomheten.

Kort om Tønsberg

For enklere å forstå den fortsatte fremstillingen, og hva som hendte, er det på sin plass med en kort beskrivelse av Tønsberg. Byen har ca 36 000 innbyggere og ligger ved kysten ca 10 mil sydvest fra Oslo. Tønsberg har et rikt uteliv, spesielt i løpet av sommeren. Store skarer reiser dit for å ta del i det. En stor del av utelivsetablisementene er lokalisert til nedre del av Tønsberg hvor det finnes ca 30 restauranter, barer, puber og diskotek som har skjenkeløyve. Kjennetegnende for Tønsbergs nedre del er at riksvei 308 skjærer seg rett igjennom med sin store trafikk. Mange av utestedene gjenfinnes ved Tønsberg brygge, nedenfor riksveien, men det finnes også en del steder samt et par hurtigmatsrestauranter ovenfor veien, hvilket innebærer at mange personer i mer eller mindre beruset tilstand vandrer frem og tilbake over veien. Av trafiksikkerhetsgrunner er veien derfor midlertidig stengt fredag og lørdag kveld, samt natt til lørdag og søndag. Drosjer og busser er dog gitt tillatelse til å benytte veien. Noen av parkeringsplassene blir i praksis midlertidig stengt ettersom de ligger innenfor det avsperrede området. Det er politiet som tar seg av bommene som benyttes for å regulere trafikken (se figur 7).



Figur 7. Nedre delen av Tønsberg.

Kartleggingen i piratdrosjeprosjektet

Arbeidet med kartleggingen startet i siste del av august 2003, og var planlagt å ta fire uker. Arbeidet med denne fasen ble gjennomført av prosjektgruppen.

Det var et antall spørsmål som gruppen ville besvare, nemlig:

- Hvorfra skjer virksomheten?
- Når skjer den?
- Hvem utøver den?
- Hvor mange biler er aktive?
- Hva slags biler ble benyttet?
- Hvordan ble virksomheten utøvet?
- Hvor mye penger ble omsatt i forbindelse med virksomheten?

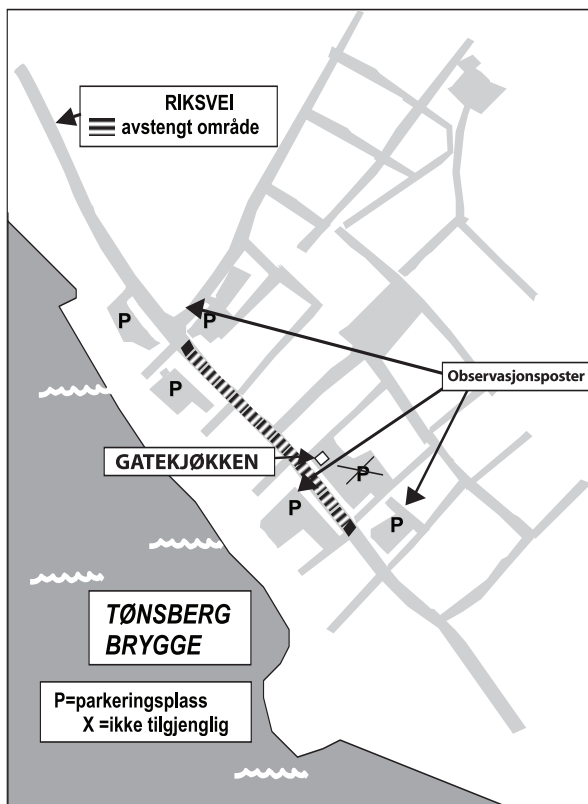
For å gjennomføre kartleggingen ble det benyttet fire ulike metoder for informasjonsinnhenting. Alle med delvis ulike spørsmålsstillinger:

- Gjennom direkteobservasjoner å fastslå hvordan virksomheten skjedde, hvilke biler som ble benyttet samt på hvilke steder og til hvilke tider virksomheten skjedde.

- Gjennom registersøk å skaffe nærmere opplysninger om tidligere anmeldte piratdrosjeførere og deres biler, samt om biler og bileiere også var å kjenne igjen fra observasjonene.
- Gjennom intervjuer med kunder, eller personer med godt innsyn i piratdrosemiljøet, få innblikk i virksomheten.
- Gjennom et møte med den legale drosjenæringen i Tønsberg få deres synspunkter på, og erfaringer omkring piratdrosevirksomheten.

Observasjonene

Observasjonene fant sted i til sammen tre helger, mellom kl. 22.00 og 05.00 ved to av helgene, og mellom kl. 23.00 og 05.00 den tredje helgen. Tidsperioden var valgt, for mer eksakt, å kunne slå fast når virksomheten startet og når den opphørte. Fra tidligere erfaring hadde to steder pekt seg ut som de mest interessante å observere. Det dreide seg dels om en stor parkeringsplass i tilknytning til sentrum, og dels en gate i motsatt ende av sentrum. Observasjonen var skjult og ble utført fra faste poster ved hjelp av kikkerter og videokamera (se figur 8). Et særskilt skjema var utarbeidet, hvor bilens registreringsnummer samt tidspunkt og sted for iakttagelsen skulle angis.



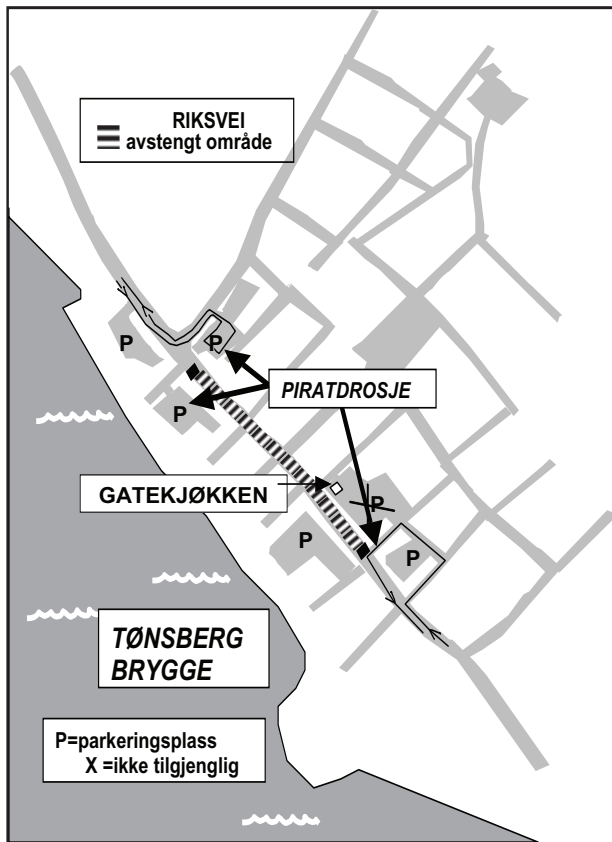
Figur 8. Observasjonspostenes beliggenhet.

Det viste seg at piratdrosjeførerne begynte å dukke opp først etter kl. 00.30 og at virksomheten fortsatte til 04.00. Den mest hektiske perioden for virksomheten var mellom kl. 03.00 og 03.30. Grunnen til den høye belastningen i denne perioden var sannsynligvis at utestedene i Tønsberg stenger kl. 03.30, noe som leder til en umiddelbar topp i etterspørselen.

Visse sjåfører forlot bilene sine og gikk inn mot sentrum for deretter å komme tilbake med kunder som de senere kjørte av gårde med, mens andre ventet på kundene i sine biler. Mange kom tilbake flere ganger for å plukke opp nye passasjerer. Noen førere, som befant seg i sentrumsgatene, henviste potensielle kunder til førere som satt i sine parkerte biler. En del av bilene som stod i gatene så det ut som fikk forespørsler om transportoppdrag. Noen førere sa åpenbart nei, andre tok imot passasjerer først etter en liten diskusjon. I mange av bilene var det to personer som allerede satt i framsetene.

Stedet hvor man mistenkte at det fantes en formidlingsentral for piratdro-sjeturer ble observert særskilt. Etter å ha observert fant man at virksomheten ikke så ut til å være spesielt organisert. Det fantes ingen tegn på at de ansatte i kiosken ringte med mobiltelefoner, for at det så dukket opp biler for å plukke opp kunder. Derimot fremgikk det av observasjonen at piratdrosjeførerne underrettet hverandre. Da de ved noen tilfeller oppdaget at de ble observert gav de hverandre beskjed, og aktiviteten på det stedet ble redusert. Noen førere sluttet med å ta opp kunder, mens andre flyttet på seg. En mann av tilsynelatende utenlandsk opprinnelse, som vandret rundt mellom ulike biler og delte ut mat, ble også iaktatt. Det kunne se ut som om hans oppgave var å betjene ventende piratdrosjer.

Observasjonene viste at virksomheten fremfor alt ble utøvet fra tre steder; en sentrumsgate og to parkeringsplasser i utkanten av sentrum. Piratdrosjevirksomheten fant sted mellom lokken 01.00 og 04.00. Den vanligste måten å verve kunder på var enten å passivt vente ved bilen til en kunde tok kontakt eller aktivt å søke opp potensielle kunder. Visse kunder oppsøkte de stedene hvor piratdrosjene erfaringsmessig brukte å holde til (se figur 9).



Figur 9. Stedene hvor piratdrosjene plukket opp sine kunder.

Totalt ble det i forbindelse med observasjonen notert 52 biler. Kriteriene for å bli notert var som følger:

- Bilen stod parkert og føreren ventet i bilen.
- Bilen stod parkert og føreren var ute for å verve kunder.
- Passasjerene hadde blitt vervet av en person uten bil.
- Passasjerene kom fra kebabvognen eller lignende sted.
- Bilen hadde blitt observert med passasjer i bilen.

Det er åpenbart at disse kriteriene er for inkluderende. Mange biler som ikke har viet seg til å kjøre piratdrosje er sannsynligvis blitt notert; f.eks. foreldre som har hentet sine ungdommer, eller kamerater som kjører sine venner. For å være sikrere på at bilene drev piratdrosjekjøring ble følgende tilleggskriterier anvendt: Enten skulle en bil ha blitt observert ved tre eller flere anledninger på en og samme kveld, eller så skulle de ha blitt observert i minst to av helgene etter de kriteriene som er nevnt ovenfor. Til sammen oppfylte 14 biler

disse kravene. Ved det aktuelle tidspunktet i august 2003 fantes det med stor grad av sannsynlighet minst 14 biler som var engasjert i piratdrosjevirkosomhet i Tønsberg.

Sett i relasjon til antallet biler som Tønsberg Taxi normalt har i trafikk – et 50-talls – kan innslaget med illegale drosjer ikke karakteriseres som lite.

Intervju med kunder

Fra de 42 anmeldte forholdene for brudd på yrkestransportloven (resp samferdselsloven) som hadde skjedd i løpet av de 15 månedene mellom 6. juni 2002 og 6. september 2003, ble det innhentet personopplysninger på vitner. At de var registrert som vitner innebar i prinsippet at de hadde vært kunder. Totalt dreide det seg om 70 personer hvorav 47 (67 prosent) ble telefonintervjuet. Gjennomsnittsalderen var 25 år, og 60 prosent av gruppen var menn. En femtedel hadde reist alene, og således hadde resten (80 prosent) reist to eller flere.

Majoriteten av gruppen, 93 prosent, tilkjennegav at det var tilgjengeligheten som var den avgjørende faktoren. Piratdrosjene var mye enklere å få fatt i. Prisene varierte mellom 100 til 300 kroner. De fleste hadde betalt 100 til 150 kroner for en reise mellom Tønsberg og den nærmeste omegnen. Hver femte (21 prosent) hadde dårlige erfaringer ved å benytte seg av piratdrosjer. Det dreide seg om en rekke ulike erfaringer. Noen hadde opplevet at prisen økte i løpet av turen, noen hadde måttet rømme fra drosjen for ikke å få juling, mens andre igjen hadde opplevet at føreren hadde kjørt uaktsomt. Resultatet sammenfattes i tabell 1.

Tabell 1. Resultatene fra intervjuer med kunder (n=47).

<hr/>	
Tema	
Reist alene	20 %
Tilgjengelighet som avgjørende faktor	93 %
Betalt sum	100-150 kr
Dårlige erfaringer	21 %

Intervju med personer med kunnskap i piratdrosjemiljøet

I den ene av helgene gikk en polititjenestekvinne rundt i sentrum for å snakke med personer som befant seg i piratdrosjemiljøet. Hun var sivilkledd og legitimerte seg som politi ved hver kontakt, og hun hadde forberedt et visst antall spørsmål som hun stilte. Spesielt tre personer hadde mye informasjon som de villig delte med henne. Svarene kan sammenfattes på følgende vis: Piratdrosjekjøringen fant sted når det var åpne utesteder i helgene. Noen antok at det var ti biler den aktuelle kvelden som var ute og kjørte.

Fortjenesten var avhengig av hvor mye førerne våget å kjøre. En som tok alle turene han ble tilbudt kunne tjene mer enn 1 000 kroner på en natt, mens det ble noe mindre for en som var mer engstelig. Det beste tidspunktet for å kjøre piratdrosje var mellom klokken ett og fem. Maksimalt gikk det an å kjøre åtte turer i løpet av en natt. Noen hadde fast jobb, mens andre ikke. De benyttet mest egne biler. En hel del hadde opplevd ubehagelige episoder som f.eks. kunder som ikke ville betale. Noen hadde blitt truet. Noen kjørte alene og andre med kamerater eller sin hustru. Hustru var dog uvanlig. Spesielt de som var usikre, eller som ikke var kjent i byen, hadde med seg en kamerat. Sjøførene ble enten kontaktet av kundene mens de satt i bilene, eller tok selv kontakt med dem ute på gaten. Førerne kretset gjerne rundt den omtalte kebabvognen, da de visste at mange potensielle kunder befant seg der. Grunnen til at de kjørte piratdrosjer var at de kunne tjene mye penger. Men det fantes også de som ville treffe mennesker og få avkobling. Noen av dem kunne ikke norsk, satt ensomme hjemme og begynte å kjøre for å komme seg ut. Det ble også sagt at det var en måte treffe kvinner på. De kjørte kvinner som ikke hadde kontroll over seg selv og som de utnyttet. De anså det slik at politiet kunne ha mer kontroll og ha flere tjenestemenn i tjeneste på fredager og lørdager, gjerne sivile politifolk. Noen oppgav å ha kjørt politifolk hjem, t.o.m. en som i beruset tilstand hadde tatt frem sin legitimasjon og ville prate om piratdrosjene. De var ikke spesielt redde for å bli tatt av politiet. Det var trist med 10 000 kroner i bøter, men de var ikke så engstelige for å miste førerkortet, eller at det skulle hende noe med bilen. Førerne sa i fra til hverandre om det var noe spesielt; f.eks. at politiet var i nærheten eller at det fantes kunder på et sted som ventet.

Registersøk

Registersøkene ble avgrenset til å omfatte perioden 6. juni 2002 til 6. september 2003, hvilket gir en observasjonsperiode på 15 måneder.

Søket kunne deles i tre. For det første ble det søkt etter alle personer som var anmeldt for å ha kjørt piratdrosje i Tønsberg. For det andre ble det søkt med utgangspunkt i de personene og de bilene som hadde blitt registrert i løpet av observasjonsperioden. For det tredje ble det søkt etter straffbare handlinger som skjedd i tilknytning til piratdrosjevirkosomheten.

Førere og biler

I løpet av de 15 månedene hadde det blitt anmeldt 42 tilfeller av piratdrosjevirkosomhet. I drøyt 80 prosent av tilfellene var forelegget vedtatt av forøverne og i drøyt ti prosent var straffesaken henlagt på grunn av manglende bevis. Til sammen var det 36 personer anmeldt. Deres nasjonalitet fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 2. Opprinnelsesland for personer mistenkt for piratdrosjevirkosomhet i Tønsberg i perioden juni 2002. til september 2003 (n=36).

Land	Andel (%)
Irak	44,4
Norge	13,9
Litauen	13,9
Jugoslavia (tidl.)	8,3
Iran	5,6
Somalia	2,8
Tyrkia	2,8
Sudan	2,8
Ukjent	5,6
Sum	100,0

Piratdrosjeførere fra midtøsten er klart overrepresentert Av de 36 førerne er 16 personer tidligere straffet for andre lovbrudd. De mest forekommende straffbare handlingene var overtredelser av veitrafikkloven, fulgt av voldsforbrytelser og vinningskriminalitet (se tabell 3).

Tabell 3. Andel (%) med registreringer i straffregistret (n=36).

Type forbrytelse	(%)
Total	44
Trafikk	36
Vold	19
Vinning	17

I fire tilfeller savnet førerne gyldig førerkort. Drøyt hver fjerde (28 prosent) hadde registrert adresse i Tønsberg. Ganske mange kom fra tilgrensende områder. Bare en kom fra et asylmottak.

I anmeldelsene forekom det 39 ulike biler. Det ulike antallet biler i forhold til anmeldelser skyldes at 3 biler var anmeldt to ganger. Seks av bilene var registrert i Litauen. I gjennomsnitt var de norskregistrerte bilene ca 16 år gamle. Det dreier seg dermed om en tilårskommen flåte av biler, spesielt sammenlignet med de legale drosjene.

For de 14 bilene som i forbindelse med observasjonene mest sannsynlig var å knytte til piratdrosjevirkosomhet, var eiernes bakgrunn som følger: Ti personer hadde utenlandsk bakgrunn og fire norsk. Blant utlendingene dominerte irakere og iranere. Fire var tidligere straffet. De fleste kom fra andre kommuner enn Tønsberg. En kom fra et asylmottak. Samtlige biler var norskregistrert. I gjennomsnitt var bilene 15 år gamle.

I det hele kan man si at opplysningene stemmer godt overens, uavhengig

av om de stammer fra anmeldte forhold for piratdrosjevirkksomhet eller via biler som er observert og klassifisert som piratdrosjer.

Følgekriminalitet

Det finnes mange gode grunner til å anta at en hel del av de lovbrudd som begås av piratdrosjeførere ikke blir anmeldt til politiet. Spesielt gjelder det mindre grove lovbrudd, siden ofrene kan føle seg moralsk ansvarlig siden de selv har begitt seg inn i en virksomhet som de vet ikke er lovlig.

For å kunne besvare spørsmålet om følgekriminalitet er samtlige anmeldelser knyttet til legemskrenkelser, ran og voldtekter begått i perioden 6. juni 2002 til 6. september 2003 gjennomgått manuelt.

En anmeldelse for legemsbeskadigelse ble funnet. Forholdet fant sted i sentrum etter uenighet om prisen for en piratdrosjetur. To anmeldelser som omhandlet fullbyrdede voldtekter ble funnet. Begge hadde funnet sted under piratdrosjeturer hvor førerne var av utenlandsk opprinnelse. I det ene tilfellet var gjerningsmannen en medpassasjer av føreren, og i det andre tilfellet føreren selv. Begge straffesakene ble henlagt. I det ene tilfellet på grunn av manglende opplysninger om gjerningsmannen, og i det andre tilfellet fordi offeret ikke ville ha belastningen som fulgte av en politietterforskning og behandling for domstolene. Man fant også to anmeldelser for ran. En omhandlet et ran utført av en 21 år gammel nordmann, som ved å true med pistol tvang til seg penger. I det andre tilfellet ble en 36 år gammel mann utsatt for grov vold og frarant sine eiendeler etter en disputt om allerede avtalt pris. Begge gjerningsmennene var tidligere straffet, hvorav den ene hadde et svært omfattende rulleblad.

I løpet av den aktuelle perioden ble det anmeldt totalt seks voldtekter med ukjente gjerningsmenn i Tønsberg, hvorav to av tilfellene fant sted i tilknytning til de illegale drosjeturer.

Møte med Tønsberg Taxi

I møtet med Tønsberg Taxi var politiet representert ved prosjektlederen. Hensikten med møtet var å få en oppfatning av hvordan taxiførerne opplevde piratdrosjevirkksomheten. Tønsberg Taxi hadde ved flere anledninger vært i kontakt med politiet for å finne en løsning på det drosjenæringen mente var et stort problem. På møtet deltok ca. 40 drosjesjåfører samt representanter fra styret i Tønsberg Taxi.

En opplevelse var at piratdrosjeførerne krenket rettferdighetsfølelsen hos dem som drev i den legale drosjenæringen, siden de legale drosjesjåførene tjente mindre. De måtte kjøre lenger og mer om de skulle få den samme nettoinntekten. Dessuten ble det sagt at piratdrosjene tok kunder fra den legale næringen. Piratdrosjeførerne hadde i tillegg tilegnet seg de beste plassene i

nærheten av utestedene i nedre del av sentrum. På nettene, i helgene, var de legale drosjene henvist til plasser lenger borte. Konsekvensen ble at de illegale piratførerne fikk bedre tilgang på kunder, samtidig som det skapte et inntrykk av at det bare fantes piratdrosjer tilgjengelig i byen.

Noen sjåfører redegjorde for ubehagelige episoder med piratdrosjeførere. De kjente seg truet bort fra sine gamle taxiholdeplasser; spesielt i en gate i tilknytning byens forlystelsesområde. Truslene kom til uttrykk gjennom spark i siden på bilene og ved at personer i piratdrosjemiljøet viste fingeren osv. Andre fortalte at piratdrosjer hadde svingt inn på plassene som var merket av for legale drosjer. I tillegg ble piratdrosjene ansett for å utgjøre et trafikksikkerhetsproblem, siden de ikke respekterte trafikkreglene.

Temaet voldshandlinger begått av piratdrosjeførere skapte et voldsomt engasjement og to eksempler på grove hendelser som drosjesjåførene hadde hørt om, ble nevnt. En person hadde blitt banket opp, rundstjålet og deretter truet til å oppgi sin kode til sitt kredittkort. Kontoen hadde deretter blitt tapet for ni tusen kroner. Hendelsen var ikke anmeldt til politiet. I den andre episoden ble det fortalt om en ung kvinne som hadde sovnet i bilen under en piratdrosjetur. Hun våknet da føreren var på vei over i baksetet. Førerens kamerat hadde gått ut for å holde vakt, men hun lyktes å flykte uten at voldtekten ble fullbyrdet. Hun ble senere oppsøkt på sin arbeidsplass og truet til ikke å anmelde forholdet, hvilket hun heller ikke gjorde.

Flere andre episoder ble nevnt hvor personer hadde blitt antastet og utsatt for vold i piratdrosjer. Drosjesjåførene hevdet at mange av disse hendelsene ikke var fullt så grove, og at de som var utsatt heller ikke anmeldte hendelsene siden de følte at de selv hadde noe skylden for at de skjedde.

Avslutningsvis ble spørsmålet om løsninger tatt opp. Tønsberg Taxi ønsket en ny taxiholdeplass i nedre del av sentrum for å bedre tilgjengeligheten. Noen foreslo køvakter som skulle hjelpe til med å fylle drosjene. Et annet forslag var å gjøre om på bommene for å få en mer hensiktsmessig trafikkstrøm. Bedre koordinering med kollektivtrafikken for å få en bedre og mer helhetlig utnyttelse, ble også nevnt. Drosjesjåførene mente at de hadde et ansvar for å markedsføre seg bedre, både med hensyn til priser og på tryggheten.

Analysefasen

I analysefasen skal årsakene til problemet klarlegges. Å gjennomføre regelrette årsaksanalyser er imidlertid komplisert. I denne sammenhengen rekker det å få frem faktorer knyttet til problemet eller mekanismer bak det, som det er mulig å påvirke slik at problemet blir mindre eller opphører. Også analysen skal således skue fremover og være løsningsorientert. Hvor omfattende og inngående analysen trenger å være bestemmes naturligvis av en rekke ulike faktorer. Selvfølgelig er problemets kompleksitet viktig. En annen faktor er hvor grundig scanningen har vært. Om den er virkelig dyptgående kan dette i høy grad gjøre arbeidet med analysen lettere. Det kan til og med være at man av og til går tilbake til og kompletterer scanningen for å få en mer inngående problembeskrivelse slik at årsaksmekanismene kan blottlegges.

Allment om analysen

En god begynnelse er å stille spørsmålet hvordan det har seg at problemet overhodet har oppstått og hva som bidrar til at det fremstår slik som det gjør. Et slikt overgripende spørsmål gir opphav til en rekke ulike delspørsmål.

Den tidligere foreviste lovbruddstriangelen kan være en god hjelp til å rette inn spørsmålene slik at de blir mer spesifikke. Nedenfor gis eksempler på spørsmål som kan være utgangspunkter for å kunne gå i dybden.

- Fins det egenskaper knyttet til stedet som i sterk grad bidrar til problemet?
- Er det en spesifikk gruppe av kriminelle som skaper problemet?
- Er det egenskaper hos offer eller mål som skaper problemet?

Det er viktig at spørsmålene formuleres på en slik måte at de virkelig kan besvares, ellers blir de meningsløse. Det må således finnes data som man gjennom spørsmålene kan få frem svar på. Det kan også være slik at det finnes ulike bidrag som sammen skaper eller bidrar til problemet, dvs. det finnes ofte ikke et enkelt spørsmål som får ett tydelig og enkelt svar.

Et sentralt utgangspunkt er at problemene utgjøres av opphopninger av hendelser. Ofte må konsentrasjonene uttrykkes i relasjon til noe. Som eksempel kan man nevne bilbrukstyverier eller grove tyverier fra biler. Det absolutte tallet kan iblant være villedende. Et stort antall anmeldte forbrytelser knyttet til biler behøver f.eks. ikke nødvendigvis å bety at risikoen for at en bil skal utsettes er stor. Men ved å relatere antallet anmeldte forbrytelser knyttet til biler til antall oppstillingsplasser per parkeringsplass går det an å få en oppfatning om hvordan risikoen skiller seg fra andre steder (se Clarke og Goldstein, 2003). Når det er gjort blir det neste å finne ut om det finnes noen

egenskaper som gjør at visse steder er mer utsatt enn andre. I forlengelsen av en slik analyse kan det ligge anvisninger om hva som kan gjøres for å få bukt med problemet.

Det kan iblant behøves en del oppfinnsomhet for å finne basistall som de straffbare handlingene eller forstyrrelsene kan relateres til. Det er derfor åpenbart å vurdere forekomsten av f.eks. innbrudd i leiligheter i forhold til antall leiligheter og villainnbrudd i forhold til antallet villaer. Et annet eksempel er å se på antallet anmeldte voldshandlinger i tilknytning til utelivet i en by i relasjon til antallet utesteder (se Clarke og Eck, 2003 step 19). Det gjelder da å studere volden, ikke bare innenfor utestedets fire vegger, men også områdene utenfor som ligger i umiddelbar tilknytning til utestedet, siden mange av disse hendelsene har sin opprinnelse i utestedets lokaler eller i køene utenfor. På dette viset er det mulig å se om noen steder står for en forholdsmessig stor del av volden og ordensforstyrrelsene. Dette leder i sin tur fram til spørsmål om hva det er som ligger bak opphopningen.

Analysen – Tønsberg

Fire årsaksfaktorer som fremmet piratdrosjevirkningen skilte seg klart ut. Faktor en, to og fire er generelle, mens faktor tre er spesifikk for Tønsberg. De fire faktorene er:

1. Midlertidig overskudd på etterspørselen etter transport.
2. En enkel måte å tjene penger.
3. Byens infrastruktur i kombinasjon med lokaliseringen av de legale transportmidlenes holdeplasser.
4. Kundenes lave bevissthet omkring konsekvensene av å benytte seg av piratdrosjer.

Årsaksfaktorene kommenteres nedenfor.

Overskudd på etterspørselen etter transport

Piratdrosjevirkningen er konsentrert til noen hektiske timer i løpet av nettene i helgene, og har sammenheng med organiseringen av utelivsbransjen. Diskotek, barer, puber og restauranter i Tønsberg slutter å servere alkohol kl. 03.00 og stenger kl. 03.30. I løpet av en kort tidsperiode strømmer et stort antall mennesker ut fra utestedene for, mer eller mindre omgående, å forsøke å skaffe seg transport hjem. Noen blir derimot i området for å få seg en matbit før de vender nesen hjemover. Evakueringen av sentrum skjer dermed i et kort tidsrom etter kl. 03.00. Transportkapasiteten anstreges til sitt ytterste i løpet av et kort tidsrom – to til tre timer – da publikum så snart som mulig vil forlate nedre del av Tønsberg sentrum etter en tur på byen. Etterspørselen på

transporttjenester får en topp, som den legale drosjevirkksomheten har vanskelig å for å håndtere. Den første faktoren er således et massivt og kortvarig overskudd i etterspørselen.

Enkel fortjeneste

Mulighetene å tjene mye penger på en enkel måte er store. I prinsippet er det tilstrekkelig å kunne kjøre bil, samt å ha tilgang på en. Teknisk sett er det heller ingen forutsetning å ha førerkort. Bilene er for det meste gamle og slitne, og kan neppe ha vært særlig kostbare å drifte. Bruttofortjenesten kan dreie seg om opp mot 1 000 kr for noen timer arbeid i løpet av en natt i helgene, og således opp mot 8 000 kroner i måneden for de som kjører alle nettene i helgene. I løpet av sommeren og i forbindelse med høytiden er mulighetene til fortjeneste utover dette større. De løpende kostnadene består primært av utgifter til bensin. Da piratdrosjeførerne ikke betaler skatt for disse inntektene blir nettofortjenesten høy. Pengene blir et velkomment tilskudd for en gruppe mennesker som er ressursvake økonomisk sett, og hvor mange lever på ulike former for understøttelse fra det offentlige. En hel del av piratdrosjesjåførene kommer fra deler av verden hvor denne aktiviteten betraktes som en normal måte å spe på magre inntekter. Mange av dem anser det nok ikke for å være særlig kriminelt eller som en ulovlig handling å kjøre piratdrosje i det hele tatt.

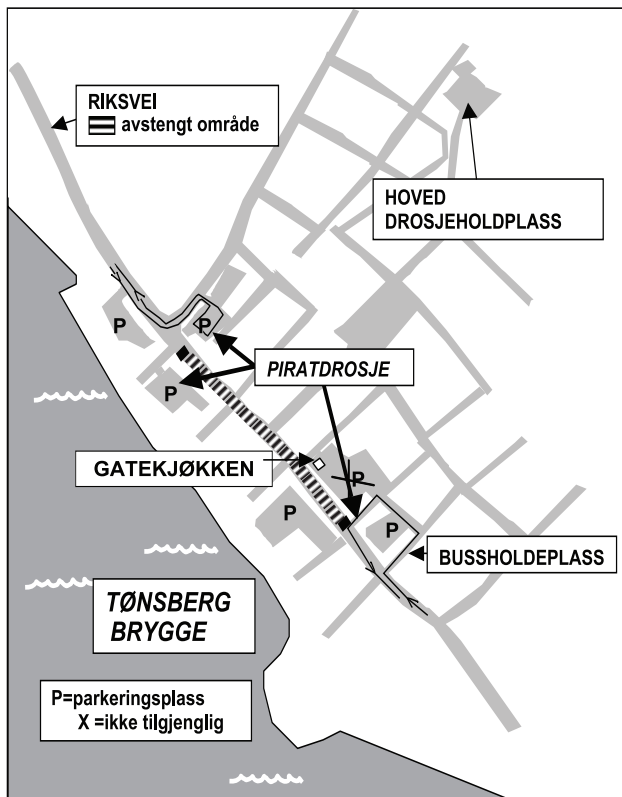
Prisene for piratdrosjesjåførene varierte ifølge kundene fra 100 til 300 kroner med en gjennomsnittspris på 150 kroner per tur. Selv om det er vanskelig å foreta en direkte sammenligning skiller nok prisene seg neppe nevneverdig fra det koster å ta en legal drosje. Det er således ikke gjennom prisen at piratdrosjene skaffer seg et konkurransefortrinn, noe som igjen leder til faktor tre.

Infrastrukturen i Tønsberg

Den tredje faktoren er tilgjengeligheten, i den forstand å få fatt på de transportmidlene som faktisk står til ens disposisjon. Det er et spørsmål om hvor de befinner seg og deres organisasjon. En avgjørende del av tilgjengelighetsfaktoren henger sammen med Tønsbergs infrastruktur. Holdeplassene for nattbussene var av trafiksikkerhetshensyn plassert i en bakgate i tilknytning til hovedveien gjennom sentrum, slik at den lå ute av syne for publikum. Dette hadde bidratt til et sviktende passasjergrunnlag ettersom en hel del potensielle passasjerer trolig ikke fant veien til holdeplassen. Busselskapene var av den årsak rede til å slutte å kjøre nattbuss. Av særlig stor betydning for tilgjengeligheten var imidlertid plasseringen av drosjeholdeplassen langt borte fra nedre del av Tønsberg sentrum hvor nattelivet stort sett foregikk. Det var en ganske lang vei å gå for de som ville ha en legal drosje. Drosjeholdeplassen ble plassert på dette stedet på en tid da Tønsbergs sentrum hadde en annen

organisering enn dagens. Over tid hadde utelivets begivenheter forflyttet seg til nedre del av sentrum, og da fremfor alt Tønsberg brygge, som har vokst frem i de senere år, og nå fungerer som en publikumsmagnet.

Det er i tilknytning til denne nedre del av byen som piratdrosjevirkningen hadde etablert seg. Observasjonene viste at piratdrosjene hovedsaklig tok opp passasjerer på tre steder – ved to parkeringsplasser nordvest for de sentrale utestedene, og ved en gate i andre enden av sentrum. Ved denne gaten brukte piratdrosjesjåførene å kjøre frem til en parkeringsplass i nærheten hvor førerne ventet på kunder. Her fantes det en drosjeholdeplass, som drosjesjåførene ikke lenger våget å benytte siden de hadde blitt truet og forulempet bort av piratdrosjesjåførene. Denne drosjeholdeplassen hadde, de facto, blitt overtatt av piratdrosjeførerne og ble brukt nærmest som en legal holdeplass av disse. På dette viset hadde de skaffet seg ytterligere en konkurransefordel. Dessuten vervet piratdrosjesjåførene aktivt kunder gjennom f.eks. å tilby sine tjenester ved kiosken på en av parkeringsplassene, og eskorterte dem deretter til ventende biler i nærheten. Kort sagt var den tredje og kanskje viktigste årsaksfaktoren tilgjengeligheten – det var så mye enklere å få fatt i piratdrosjer enn legale transportmidler (se figur 10).



Figur 10. Nedre del av Tønsberg sentrum før tiltakene.

Kundene

Sett fra kundenes perspektiv er det ikke ulovlig å benytte seg av piratdrosjer. At det kan være forbundet med en viss risiko å ta piratdrosjer er antageligvis noe de fleste passasjerene ikke tenkte mye over – spesielt når de ville ta seg raskt hjem etter en tur på byen. Kundene eksponeres faktisk for en betydelig risiko i forhold til å utsettes for grov kriminalitet. Særskilt gjelder det kvinner som kan utsettes for seksuelle tilnærmelser eller endog fullbyrdede voldtekter. At kundene støtter kriminell virksomhet, og i forlengelsen av dette kan bidra til å underminere en legal virksomhet, er sannsynligvis heller ikke noe som det reflekteres over. Den fjerde årsaksfaktoren er således en lav bevissthet om hva det faktisk innebærer å benytte seg av piratdrosjer.

Kommentar til arbeidet i scanningfasen

I dette tilfeller har scanningen innebåret at analysen kunne gjennomføres på en enkel måte. En viktig bit i puslespillet var hva kundene måtte betale. Det viste seg at beløpet var i omtrent samme størrelsesorden som for legal drosje. Altså var det ikke med prisen piratdrosjene konkurrerte. De legale taxisjåførene fortalte til og med at de mer eller mindre hadde blitt jaget bort fra en drosjeholdeplass som lå sentralt i nedre del av Tønsberg sentrum, noe som klart peker ut et av de viktigste konkurransefortrinnene for piratdrosjesjåførene, nemlig tilgjengeligheten.

Responsfasen

Responsfasen går ut på å finne virkningsfulle tiltak som dessuten skal være gjennomførbare. Det siste er avgjørende – det må være en viss realisme i de foreslåtte tiltakene. Å finne på tiltak der det allerede fra begynnelsen av står som klart at de ikke vil kunne implementeres innebærer en sløsing med tiden.

Responsfasen kan deles i to deler; 1) å finne på tiltak samt 2) å bidra til at de blir gjennomført. Det skal skje gjennom å påvirke de som har den faktiske muligheten til å iverksette de aktuelle tiltakene. I denne sammenhengen snakkes det om problemeierne. Det er gjennom problemeierne og deres handlinger som de forebyggende effektene skal oppstå.

Momentene i responsfasen er ikke helt enkle å skille ut, og følgene av tiltakene er ikke heller alltid gitt på forhånd. Iblant peker problemeierne seg kanskje tidlig ut. Det blir da naturlig å se hvilke av de potensielle tiltakene som ligger innenfor rammen for akkurat de problemeierne. I andre situasjoner kan det være mottiltakene som åpenbarer seg først. Siden følger prosessen med å finne ut hvem som har muligheten til å iverksette dem.

Kriminalitetsforebyggingens historie er ikke spesielt lang. Det er først på 1980-tallet hvor en rask utvikling begynner. Siden den gang har man gjort seg mange erfaringer, og høstet kunnskap om hva som fungerer – og hva som ikke fungerer. Det burde være en selvfølge at tiltak som det lar seg dokumentere ikke fungerer burde unngås, men det er ikke alltid tilfelle. Det finnes to måter å unngå dette på. Den ene er å konsultere litteraturen og det andre er, ut fra en nøye problemanalyse og med støtte av teorien omkring kriminalitetsforebyggingen, å få frem tiltak som det finnes gode grunner til å tro er effektive.

Det man bør streve etter er å få satt i verk så langsiktige løsninger som mulig, og – som når de er iverksatt – har sin virkning. Innretningen bør være mot nærliggende årsaker som er knyttet til situasjonen hvor problemet utspiller seg og ikke til fjernere ”grunnleggende” (se Ekblom, 1994). Det kan være slik at det finnes ”sosiale” årsaker som eksempelvis kan ha med en miserabel oppvekst å gjøre, men selv om forhold ved barns oppvekst ble rettet på ville det ta meget lang tid før problemet ble påvirket, samtidig som koblingen mellom disse ”grunnleggende” årsakene og det konkrete problemet er nokså diffus.

Tidligere har vi fremholdt at det finnes en skoleretning innenfor kriminalitetsforebygging som er overlegent best tilpasset ved problemorientert politiarbeid, og det er den situasjonelle retningen. Innenfor denne finnes det utviklede teknikker for å forebygge straffbare handlinger som bygger på fem grunnleggende mekanismer (Cornish og Clarke, 2004). Straffbare handlinger og ordensforstyrrelser kan således forebygges gjennom å:

- *Øke anstrengelsene*
Om det kreves en større anstrengelse for å begå straffbare handlinger (eller ordensforstyrrelser) kommer flere til å la være. Et eksempel er motstandsdyktige låser.
- *Øke risikoen*
Blir oppdagelsesrisikoen større med påfølgende negative konsekvenser kommer flere til å holde seg fra kriminelle handlinger. TV-overvåking kan eksempelvis innebære at de kriminelle avsløres og identifiseres; noe de vil unngå.
- *Redusere belønningen*
Om fortjenestens av de kriminelle handlingene blir mindre kommer flere til å avstå fra kriminelle handlinger. Mindre kontanter i kassaapparatene gjør for eksempel at fortjenesten fra begåtte ran blir mindre.
- *Redusere provokasjonene*
Om situasjoner utformes slik at unødige konflikter ikke oppstår i køer eller utenfor barer og restauranter eller i drosjekøer, så forebygges eksempelvis voldshandlinger.
- *Fjerne unnskyldningene*
Om det blir vanskeligere å unnskyldte straffbare handlinger øker den moralske kostnaden, noe som igjen innebærer at indre sperrer settes i funksjon. Flere tilgjengelige offentlige toaletter i sentrumsområdene forebygger f.eks. urinering i trappeganger og heiser.

Disse grunnleggende teknikker har dokumenterte forebyggende effekter (se for eksempel Clarke, 1997; Knutsson, 1998). Hvor store de er, går det naturligvis ikke an å forutse på forhånd. I evalueringsfasen er det nettopp dette som skal undersøkes. Det overgripende spørsmålet er da hvorledes ble problemet påvirket av tiltakene?

Felles for disse tiltakene er at de er knyttet til situasjonene hvor lovbruddene eller ordensforstyrrelsene finner sted. Det er viktig å fremholde at det er hvordan situasjoner oppfattes av de potensielle gjerningsmenn, og ikke hvordan de faktisk gestalter seg, som er det sentrale. Dette bekreftes av at forebyggende effekter iblant kan opptre allerede innen tiltakene er satt i verk. Forklaringen er at de potensielle gjerningsmennene har gått ut i fra at de allerede er iverksatt (Smith m.fl., 2002).

Innenfor den situasjonelle retningen finnes 25 ulike spesifikke teknikker, som springer ut av de fem grunnleggende teknikkene (Clarke og Eck, 2003 fas 32-37; Cornish og Clarke, 2004: 90). De listes opp nedenfor:

Øke anstrengelsen

1. Mer motstandsdyktige mål
2. Kontrollere tilgangen til fasiliteter
3. Kontroll ved utganger
4. Avlede kriminelle
5. Kontrollere verktøy/våpen

Øke risikoen

6. Øke tilsynet
7. Supplere naturlig overvåkning
8. Redusere anonymitet
9. Benytte en plassansvarlig
10. Forsterke den formelle overvåkingen

Redusere belønningen

11. Dempe mål
12. Ta bort mål
13. Identifisere eiendom
14. Forstyrre markeder
15. Nekte fordeler

Redusere provokasjoner

16. Redusere frustrasjoner og stress
17. Unnvike disputer
18. Redusere følelsesmessig opphisselse
19. Nøytralisere dårlig innflytelse fra kamerater
20. Motarbeide imitasjon

Fjerne unnskyldninger

21. Oppstill regler
22. Tilkjennegi instruksjoner
23. Vekke samvittigheten
24. Øke etterlevelsen
25. Kontrollere narkotika og alkohol

Mange av disse spesifikke teknikkene er intuitive, og har aldeles på egen hånd, ved atskillige anledninger, blitt tillempet av politiet når de har opptrådt kriminalitetsforebyggende. Når politiet skulle forebygge kollektive ordensforstyrrelser i forbindelse med midtsommerfeiringen benyttet de seg f.eks. av tiltak som innebar avledning av kriminelle, samt kontroll av alkohol (Bjør m.fl. 1991; Knutsson, 1997: 39-43). Dette skjedde uten noen som helst konsultasjon av tilgjengelig litteratur. Politiet bare ”gjorde det”.

Det er et rimelig utgangspunkt at problemeierne kan være mer eller min-

dre villige og interesserte til å igangsette tiltak. For å få gjennomslag kan det dreie seg om besværlige forhandlingsprosesser, men det kan også gå kjapt og enkelt. Fra kriminalitetsforebyggingens historie finnes det således eksempel på langvarige og iherdige forhandlinger der problemeierne, først etter trusler om lovvedtak, gikk med på forebyggende tiltak (se Knutsson og Kühlhorn, 1980:75-95 samt Persson, 1991: 295-296). I tilfellet med piratdrosjene i Tønsberg gikk det imidlertid overraskende enkelt (se nedenfor).

Årsakene til at problemeierne er passive eller uvillige til å iverksette tiltak kan være skiftende. Noen anser det kanskje for å være politiets og øvrige deler av rettsapparatets oppgave å opprettholde lov og orden, og at de selv ikke har noen rolle i den sammenhengen. I andre tilfeller kan det være slik at de tjener penger på problemet. Når politiet f.eks. tok i bruk effektive tiltak for å få en slutt på bajaslivet i forbindelse med midtsommerfeiringen fantes det grupper som mente politiet gikk for langt i sin streben; nemlig de som tjente penger på salg av pølser, øl, og pizza m.m. til publikum (Bjør m.fl., 1991). Enda andre kan synes det kreves for mange ressurser av dem, enten i form av penger eller ved at de må endre rutiner.

I overlegninger og forhandlinger kan politiet således til tider behøve å utøve et ganske hardt påtrykk for å få problemeierne til å agere. Politiet har dog ofte, opinionsmessig, et godt utgangspunkt. Finnes det gode argumenter som er tatt frem under scanningen, analysen og tiltaksfasen, og disse presenteres på en illustrerende måte, har politiet ett godt kort på hånden. I slike tilfeller kan massemedia for eksempel være gode samarbeidspartnere.

Mottiltakene før piratdrosjeprojektet

For å komme til rette med piratdrosjevirkomheten hadde politiet i Tønsberg tidligere gjennomført et antall rettede innsatser. I begrensede perioder ble det satt forholdsvis store ressurser inn for å få anmeldt så mange piratdrosjeførere som mulig. Idet piratdrosjevirkomheten skjedde på de tider da politiet hadde som mest å gjøre, ble det anvendt tjenestemenn på overtid. Totalt dreide det seg om en ekstra kostnad på 400 000 kroner for aksjonene.

I løpet av et vaktsett som omfattet sju timer kunne en patrulje vanligvis få to førere anmeldt og bøtelagt. Patruljene skulle stoppe den mistenkte bilen, notere opplysninger fra fører og passasjerer, bringe inn den mistenkte til stasjonen og skrive rapporter. Førerne ble så meddelt et forelegg på 10 000 kroner. Om de ikke godtok boten ble saken brakt inn for domstolene. I løpet av sommeren år 2000 lyktes politiet eksempelvis å få anmeldt 26 piratdrosjeførere. Tilsynelatende ble ikke piratdrosjevirkomheten påvirket av aksjonene i noe større omfang, men fortsatte som tidligere. At ikke dette ble noen suksess var med på å motivere politiet i Tønsberg til å prøve noe nytt.

Tiltakene og deres implementering i piratdrosjeprosjektet

Tiltakene for å få bukt med piratdrosjevirkomheten ble valgt for å påvirke de identifiserte årsaksfaktorene. De kan sammenfattes til 1) ubalanse i tilgjengeligheten av legale allmenne transportmidler i forhold til illegale, samt 2) lave terskler for å både tilby og å utnytte piratdrosjetjenester.

Uttrykt i det situasjonelle forebyggingsperspektivets terminologi innebærer dette de overgripende mekanismene *øke anstrengelsene* samt *ta bort unnskyldninger*. Mer spesifikt dreier det seg hovedsakelig om å avlede kriminelle samt å oppmuntre til etterlevelse.

Tilgjengeligheten

For å hindre fortsatt utnyttelse av piratdrosjenes henteplasser, foreslo prosjektgruppen at bommene på riksvei 308 skulle flyttes slik at en lengre del av veistrekingen ble avstengt om nettene i helgene. Som en følge av dette, og sammen med allerede eksisterende skilter, skulle dette føre til at en større del av Tønsberg sentrum ble utilgjengelig for trafikk i det aktuelle tidsrommet. Dessuten ville prosjektgruppen utvide den del av veinettet i øvre del av sentrum som var avstengt for privattrafikk. Det skulle føre til at to av parkeringsplassene samt gaten med den legale drosjeholdeplassen som piratdrosjene utnyttet som sin egen, ikke lenger skulle være mulig å anvende for å plukke opp kunder for piratdrosjene.

To parkeringsplasser ligger utenfor dette kjerneområdet. Om også disse ble gjort utilgjengelig i de kritiske timene, skulle det også bidra til å blokkere for piratdrosjevirkomheten. En av parkeringsplassene ble allerede anvendt av piratdrosjeførerne, og den andre var et potensielt sted for hvor piratdrosjeførerne skulle kunne flytte seg når deres ”gamle” steder ble uanvendelige. Det dreide seg således om et mulig omfordelingssted.

Om bare disse tiltakene ble iverksatt skulle dette innebære en forverring av mulighetene for de som ønsket å ta seg hjem, med lengre ventetider. Om flere personer ble værende i sentrum ville dette kunne føre til flere ordensforstyrrelser og bråk. Det var derfor viktig også å få frem tiltak som gjorde de legale transportmidlene mer tilgjengelige.

Derfor ble det foreslått at bussholdeplassen skulle flyttes til et mer sentralt sted og at det skulle opprettes en ny drosjeholdeplass lengre ned i sentrum. Et samarbeid mellom Tønsberg Taxi og turvognene skulle også føre til at deres samlede transportkapasitet ble bedre utnyttet, med den følgen at ventetiden for kundene ble kortere.

For å få gjennomslag for disse endringene ble det gitt informasjon til, og gjennomført diskusjoner med ”problemeierne”. De viste seg å være følgende:

- Tønsberg kommune

- Statens Vegvesen
- Tønsberg Ingeniørvesen
- Tønsberg Taxi
- Norges buss og Nettbuss
- Vestfold fylkeskommune
- Tønsberg parkering og Europark

Møtene og diskusjonene fant primært sted i oktober 2003. Nedenfor gjøres det rede for resultatene.

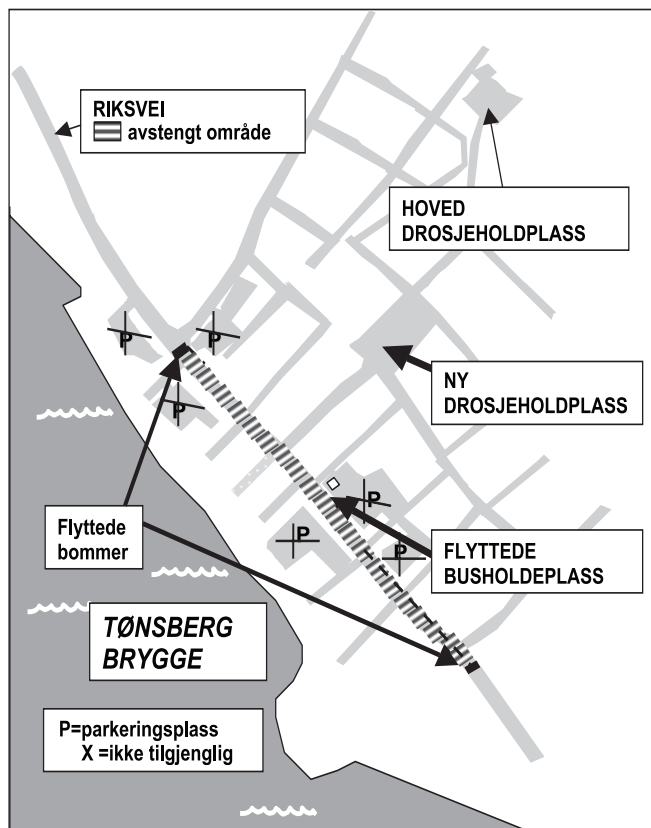
Statens Vegvesen har ansvar for riksveien, mens kommunen har ansvaret for øvrige gater. Prosjektgruppen fikk gehør for sitt forslag både i kommunen og hos Vegvesenet med et større område som skulle undergis begrensninger i ferdseien. Dessuten ble det satt opp skilter slik at trafikanter ble varslet tidligere om omkjøringsruter. På denne måten skulle trafikken i nedre del av sentrum reduseres påtagelig i de aktuelle timene. Statens Vegvesen var villige til å bidra med 50 000 kroner for skiltingen, mens Ingeniørvesenet i kommunen bidro med arbeide og anskaffelse av skilt tilsvarende en sum på 100 000 kroner.

Tønsberg parkering og Europark, som rådet over parkeringsplassene, gikk med på en skilting som gjorde det ulovlig å kjøre inn på parkeringsplassene i det aktuelle tidsrommet.

En ny drosjeholdeplass på Tønsberg torv ble opprettet. Denne holdeplassen er egentlig forbeholdt Tønsberg Taxi, men for å få en mer effektiv utnyttelse av den totale transportkapasiteten ble den nye holdeplassen gjort tilgjengelig også for turvognene. Turvognene skulle også få hente passasjerer fra køen på denne holdeplassen når Tønsberg Taxi selv ikke klarte å ha nok biler til disposisjon for sine kunder.

Ved å flytte bussenes holdeplasser til gjennomfartsveien nedenfor parkeringsplassene, rett i nærheten av den tidligere omtalte kebabvognen, ble bussene plassert så sentralt som det overhodet gikk. Det fantes ikke lenger trafiksikkerhetsgrunner å ta hensyn til da denne delen av veien ikke lenger var åpen for privat trafikk på de tidspunktene når bussene hadde avganger. Busselskapene kjørte ikke nattbusser natt til lørdag. For å få i gang et nattbusstilbud også natt til lørdag fikk Vestfold politidistrikt, sammen med busselskapene, Vestfold fylkeskommune til å subsidiere nattbusstilbudet.

Med unntak av subsidiene ble tiltakene iverksatt i månedsskiftet november – desember 2003 (se figur 11).



Figur 11. Nedre del av Tønsberg sentrum etter tiltakene.

Hindringer for piratdrosjevirkosomhet

Lov om yrkestransport av 21. juni 2002 nr. 45 gir mulighet for politiet til å anvende mer umiddelbare og strenge reaksjoner enn det politiet tidligere hadde anvendt seg av. Foruten de vanlige straffereaksjonene kunne man ved førstegangs forseelser ilegge kjøreforbud for bilene på tre måneder. Denne bestemmelsen hadde man tidligere ikke anvendt i Tønsberg. En annen mulighet som heller ikke ble anvendt var tekniske undersøkelser av piratdrosjer. Dette kunne, på bakgrunn av den tilårskomne bilparken førerne disponerte, være et effektivt virkemiddel.

Tidligere hadde ikke andre myndigheter blitt underrettet om at piratdrosjeførerne var straffet. Dette kunne ha konsekvenser særskilt for de utenlandske førerne. Ettersom de tjente penger på sin virksomhet så skulle dette kunne påvirke så vel økonomiske bidrag de fikk av staten og en eventuell søknad om oppholdstillatelse.

For å øke bevisstheten blant både piratdrosjeførere og kunder ville pro-

sjektgruppen dessuten utforme informasjonsmateriell som kunne distribueres. Politiets samarbeidspartnere i denne sammenhengen var:

- Sosialetaten og flyktningskontoret i Tønsberg
- Tønsberg trygdekontor og Aetat
- Tønsberg Taxi
- Norgesbuss og Nettbuss

Diskusjonene munnet ut i en type informasjonsmateriell rettet mot mistenkte piratdrosjeførere, og en annen type informasjonsmateriell til kunder – så vel de potensielle som de som benyttet seg av piratdrosjer.

I informasjonsfolderen til utøverne av piratdrosjevirkosomheten redegjøres det for konsekvensene av å gi seg i kast med slik virksomhet. Mistenkte førere ble således opplyst om at politiet hadde muligheten til å avskilte biler på stedet, noe som igjen innebar et forbud mot å bruke bilen de neste tre månedene. Dessuten at forholdet ble straffet med bøter på 10 000 kroner. Man ble også informert om at informasjon om at man var straffet for denne typen virksomhet ble overlevert andre offentlige myndigheter og forsikringsselskap, og for utlendinger ble opplysninger gitt til flyktningskontoret. Dette kunne igjen føre til at økonomiske stønader fra det offentlige ble stanset, og videre til at søknader man eventuelt hadde levert om oppholdstillatelse ble påvirket. Informasjonen ble formidlet på norsk, arabisk, kurdisk og albansk.

Folderen skulle deles ut til mistenkte førere som ble stoppet av politiet. Kunder i bilen fikk en folder der de ble opplyst om risikoen ved å ta piratdrosje. På folderens førsteside stod det: Tør du ta piratdrosje? Det gjør ikke vi. På innsiden ble det gjengitt en voldtekt og et ran begått av piratdrosjeførere og på baksiden informasjon om nattbussenes avgangstider og destinasjoner, og hvordan man kunne få bestilt legale drosjer. Begge disse folderne skulle ligge i mapper i patruljebilene.

Til potensielle kunder ble det utformet to typer av informasjonsmateriell – plakater og kort i visittkortformat. Større plakater ble satt opp på seks av de bymøblene som fantes i nedre del av Tønsberg sentrum med hovedtekst:

Tør du ta piratdrosje? Det gjør ikke vi.

44 % av piratdrosjeførerne er tidligere straffet.

På ett år er to kvinner voldtatt og to personer blitt ranet i piratdrosje.

Det siste året har fire piratdrosjeførere blitt tatt uten gyldig førerkort.

Undersøkelser viser at den avtalte prisen ofte presses opp under kjøreturen.

Nedenfor denne informasjonen gis opplysninger om nattbussene og legale drosjer. Bymøblene ble disponert av Tønsberg kommune og plakatene skulle settes på plass fredag ettermiddag og tas ned mandag morgen. Dessuten ble det trykket mindre plakater som ble satt opp på hoteller og restauranter i nedre del av Tønsberg sentrum.

Kortene i visittkortformat skulle finnes i bilene og deles ut av politiet til publikum når de vendte seg til polititjenestemennene for å få råd om hvorledes de skulle kunne komme seg hjem. På kortet fantes det informasjon om avgangstidene for nattbussene, deres destinasjoner og telefonnummeret til drosjene.

På samtlige trykksaker som var rettet mot kundene fantes logoene til bus-selskapene, Tønsberg Taxi og politiet. Det var disse tre samarbeidspartnerne som hadde finansier kampanjen.

Materiellet var ferdig desember 2003 og samtlige tiltak, utenom hjelpen til å subsidiere et nattbusstilbud også natt til lørdag, var iverksatt i begynnelsen av år 2004.

Kommentarer til responsen

Igjen kan det være verdt å peke på resultatet fra scanningen som utelukket et antall tenkbare tiltak. Politiet gikk i begynnelsen ut fra at mange av piratdro-sjeførerne kom fra asylmottak. Hadde det vært korrekt, hvilket det dog ikke var, skulle et mulig mottiltak være å forsøke å påvirke førerne via de ansatte på asylmottakene.

Kundene viste seg å være temmelig voksne. Hadde de vært yngre kunne et tenkbart tiltak være påvirkning via foreldrene.

Ganske enkle overslagsberegninger viste at det ikke var gigantiske sum-mer som ble omsatt i virksomheten. Hadde det dreiet seg om riktig store sum-mer kunne det ledet til tiltak der skattelovgivningingen var et utgangspunkt. Disse resonnement understreker det fremoverskuende og løsningsorienterte i alle faser i prosessen.

Evalueringsfasen

Hovedoppgaven i evalueringsfasen er å finne ut i hvilken utstrekning problemet er påvirket av tiltakene.

Generelt om evaluering i problemorienterte prosjekt

Ett ledd i denne fasen er å undersøke i hvilken grad tiltakene er gjennomført. Dette kalles prosessevaluering. Om tiltakene ikke er gjennomført finnes det liten grunn til å forvente effekter i den ene eller andre retningen. Prosessevalueringen kan da innrettes på å få frem hvorfor tiltakene ikke er implementert.

Fremgår det at tiltakene er gjennomført iverksettes derimot en effektevaluering. I en slik skal det undersøkes om problemet har latt seg påvirke, om det har minket eller forsvunnet helt. Det kan dessuten ha oppstått ikke forutsette negative bieffekter man ikke har forutsett, en oppgave som det tilligger evalueringsfasen å undersøke.

Utgangspunktet for effektevalueringer er det såkalte klassiske eksperimentet (Campbell og Stanley, 1966). Den grunnleggende tanken er at, av to helt likeverdige grupper, utsettes eksperimentgruppen for en påvirkning av det man vil undersøke effekten av, mens kontrollgruppen ikke får noen slik behandling. Gruppene sammenlignes siden med henblikk på det som skulle påvirkes. Viser eksperimentgruppen en forbedring, antas den å bero på behandlingen.

Skjematisk bruker det å uttrykkes på følgende måte:

$$\begin{array}{ccc} E & X & O_E \\ & & \\ K & & O_K \end{array}$$

Der E står for eksperimentgruppen, K for kontrollgruppen, X for behandlingen (intervensjonen) og O er målingene i ettertid (observasjonen). Forskjellen i verdiene på O mellom E og K-gruppene kan tilskrives intervensjonen.

Å gjennomføre kontrollerte eksperiment innen samfunnsvitenskapene er imidlertid meget vanskelig og omstendelig og mange ganger t.o.m. umulig. Iblant kan det også finnes hindringer av etisk art. Når det spesifikt gjelder politivirksomhet finnes det ofte et hinder og det gjelder problemet som behandles, og som vanligvis er et område. Å finne tilstrekkelig mange sammenlignbare områder og siden fordele disse tilfeldig mellom eksperimenter

ment- og kontrollgruppen er i de fleste tilfeller en nokså håpløs oppgave.¹² Det innebærer at ulike kompromisser ofte må gjøres i hvordan man legger opp effektevalueringer av kriminalitetsforebyggende tiltak.

Ved evalueringer av forebyggende effekter, innenfor rammen for problemorientert politiarbeid, kommer det s.k. naturlige eksperiment til å være det det normalt legges opp til (Eck, 2002). I det naturlige eksperimentet anvendes den behandlede gruppen som sin egen sammenligningsgruppe. Skjematisk illustreres dette på følgende måte:

$$O_1 \quad X \quad O_2$$

Der O_1 står for målingen i forkant, X for intervensjonen og O_2 for målingen i etterkant. Forskjellen mellom verdiene på O_1 og O_2 kan tilskrives behandlingen. Ett stort problem med denne designen er at den er sårbar for innflytelse fra andre utenfra kommende faktorer. Det er vanskelig, med visshet, å utelukke at det er andre faktorer som ga effekten. Noe som innebærer at den s.k. interne validiteten ofte kommer til å være lav. Normalt sett finnes det således ett snev av usikkerhet ved naturlige eksperiment, i spørsmålet om å kunne trekke ut konklusjoner om behandlingens effekt. Det dreier seg om "svake" evalueringer.

Grunnen til at dette er den normale måten å legge det opp på, er bl.a. at den ikke, verken i teknisk eller ressursmessig henseende, er så krevende å gjennomføre. At det vanligvis dreier seg om ganske begrensede aksjoner som er kontekstspesifikke, dvs. de er tilpasset til lokale forhold og at det ganske ofte kan være tilstrekkelig å finne ut om problemet forsvant eller ble mindre. Det kan imidlertid være viktig å forsøke å få klarhet i om andre rivaliserende forklaringer kan anføres som mulige årsaker til avdekkede forskjeller. Spesielt om andre vil anvende samme type tiltak kan det finnes grunner til dette, slik at tiltak uten effekt ikke anvendes av andre (Eck, 2002).

Ofte er det opplysninger fra scanningen som anvendes som målingene i forkant av påvirkningen. I målingen som finner sted etter påvirkningen gjenantar man så de samme måleprosedyrer. Avhengig av opplysningenes art kan det være på sin plass å gjøre statistiske tester for å se om eventuelle forskjeller mellom målingene før og etter påvirkningen ligger innenfor rammen for tilfeldig variasjoner eller om de er statistisk signifikante.

Viser forskjellene seg å være signifikante finnes det således rom for å tilskrive tiltakene effekten. Hva hender da om ingen effekt kan påvises? Dette er et kritisk kapittel som kan sette den problemorienterte filosofien på spissen.

¹² Ettersom eksperimentelle opplegg med tilfeldig fordeling mellom behandlings- og kontrollgrupper mange ganger ikke er mulige for tiltak som gjennomføres på områdenivå, kommer skalaer hvor poeng gis strengere opplegg å hemme visse former for tiltak. De kommer, på grunn av dette, ikke å klassifiseres som så effektive til tross for at de i seg selv kanskje er det (se f.eks. Sherman m.fl., 1997). Her, som forøvrig, gjelder det å bruke forstanden og ha et pragmatisk utgangspunkt (se Eck, 2002).

For det første kan det være slik at det har inntruffet forbedringer som ikke er fanget opp i målingene. Det er da spørsmål om s.k. feilmålinger.

Men om dette ikke er forklaringen finnes det et antall andre alternativer, hvor i det minste ett strider mot filosofiens grunntanke. Ikke desto mindre forekommer reaksjonen ikke altfor sjelden, og den er å se bort fra resultatet som betraktes som uønsket, og deretter fortsette med tiltakene som om ingenting skulle ha skjedd (se Knutsson, 1988).

I selve verket, i samsvar med den problemorienterte arbeidsmåten, gjelder det å anstrenge seg og ta nye tak og forsøke å få frem hvorfor tiltakene ikke var effektive. Her kan en strofe av den svenske skalden Verner von Heidenstam tjene som motto:

*"Det er vakrere å høre en streng som brister enn aldri å spenne en bue."*¹³

Det finnes to viktige konklusjoner å trekke når det viser seg at tiltakene ikke hadde den forventede effekt:

1. Selv s.k. nullresultat må dokumenteres vel slik at andre ikke behøver å introdusere tiltak som de facto ikke fungerer.
2. Ettersom problemet fremdeles finnes må en fornyet innsats gjøres i samsvar med SARA konseptet.

En forklaring til uteblitte effekter kan vise seg å være at problemet ikke er mottakelig for påvirkning. Dette fører oss inn på den problemorienterte arbeidsmetodens effektivitetsbegrep. De ulike effektene listes opp ut fra deres grad av ønskerverdighet med den mest ettertraktede virkningen først (se Eck og Spellman, 1987: 49; Goldstein, 1990: 35-36).

1. Eliminere problemet.
2. Minske problemet.
3. Minske skadevirkningene av problemet.
4. Avsetta mindre av ressursene til håndtering av problemet.
5. Få noen andre til å ta over ansvaret for problemet.

Selvfølgelig er det mest etterlengtede utfallet å eliminere problemet i sin helhet. Mer realistisk er det nok å nøye seg med å enten redusere problemet eller å se til at skadevirkningene blir mindre. En rimelig antagelse er at de som gjennom sine aktiviteter skaper problemet kan forsøke å tilpasse seg den nye situasjonen, som har oppstått gjennom de nye tiltakene.

Ulike omfordelingseffekter kan oppstå. Selv om det er vanskelig å gjøre en fullstendig undersøkelse omkring dette (Barr og Pease, 1990), bør spørsmålet

¹³ Fra diktet "Åkallan och löfte" fra verket "Ett folk" utgitt 1902. Forf. Oversett.

undersøkes. En slik oppfølging kan gjøres med utgangspunkt i de mest sannsynlige omfordelingseffekter. Men det kan også oppstå ”fordelsspredninger”, dvs. at forebyggende effekter oppstår også utenfor tiltakenes direkte rekkevidde. Også disse effektene er det viktig å kunne fange opp om de forekommer. Det finnes således eksempel på at forskerne har funnet forebyggende effekter knyttet til tiltakene, fordelsspredning, samt omfordeling og der nettoeffekten er en påtagelig reduksjon i kriminaliteten (Bowers m.fl., 2004).

Ved evalueringen bør det også finnes en beredskap for at eventuelle forebyggende effekter kan opptre før tiltakene settes i verk; noe som det går an å oppdage ved bruk av trendanalyser.

Sist men ikke minst bør det finnes en åpenhet for at negative uforutsette bieffekter kan oppstå. Som tidligere nevnt bør det også dokumenteres om slike forekommer eller ikke.

Evalueringen i Piratdrosjeprojektet

For å fange opp de eventuelle forebyggende effektene av tiltaksprogrammet ble det benyttet tre ulike former for innhenting av data, som alle var repetisjon av hvordan man foretok datainnhenting i scanningfasen. På denne måten ble det gjennomført:

1. Et nytt møte med Tønsberg Taxi.
2. Fornyede intervjuer med representanter for piratdrosjemiljøet.
3. Nye observasjoner.

En mulig negativ bieffekt er at det skulle finne sted en forverring i ordens- og voldssituasjonen i nedre del av Tønsberg sentrum. Dette som en følge av at flere mennesker ble igjen lengre i sentrum om ikke det legale transporttilbudet nå klarte å transportere de menneskene som tidligere hadde benyttet seg av det illegale alternativet. Derfor skjedde det en kontroll av anmeldte legemsfornærmelser og ordensforstyrrelser

En gjennomgang av anmeldte piratdrosjetilfeller før og etter at prosjektet ble satt i gang, ble også gjennomført. Om politiet gjennomførte intensive kontroller når tiltakene ble innført og piratdrosjevirkosomheten da ble redusert, blir det uklart hva som har gitt opphav til nedgangen – de forebyggende tiltakene eller den konvensjonelle politiinnsatsen. Det dreier seg således om å eliminere en tenkbar rivaliserende forklaring.

Nytt møte med Tønsberg Taxi

Ved møtet deltok ca 40 sjåfører og drosjeeiere. Noen mente at situasjonen ikke hadde blitt bedre. De ble imidlertid motsagt av majoriteten som hevdet at det hadde skjedd en stor forandring til det bedre. Noen oppfattet det som

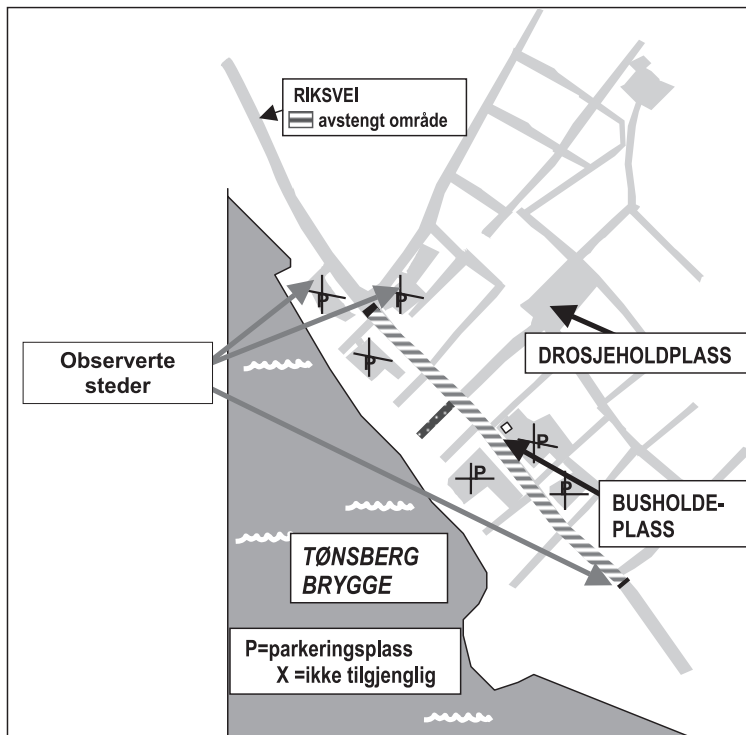
om at problemet på det nærmeste hadde forsvunnet. Sammenlignet med det forrige møtet var stemningen vesens forskjellig. Det bitre og nærmest fiendtlige klimaet hadde forsvunnet og de fleste viste tydelig at de var fornøyd og at de satte pris på hva politiet hadde oppnådd så langt i prosjektet.

Fornyede møter med personer med kjennskap til piratdrosjemiljøet

Tjenestekvinnen, som sivilkledd gjennomførte intervjuer med personer med kjennskap til piratdrosjemiljøet, forsøkte på nytt å gjennomføre intervjuer under de samme forutsetningene. Hun beveget seg i miljøet og forsøkte å finne egnede intervjuobjekter. Man møtte imidlertid på et uovervinnelig problem. Individuer med tilknytning til dette miljøet var forsvunnet som dugg for solen. Det fantes helt enkelt ingen å intervju. Dette er dog ikke noe nederlag, men snarere et tegn på at tiltakene hadde vært effektive. Sammenholdt med den tidligere situasjonen da disse personene helt ubeskjemmet beveget seg i de nedre deler av Tønsberg sentrum og ikke forsøkte å skjule det de drev med, var forandringen som natt og dag.

Fornyede observasjoner

Opplegget med de fornyede observasjonene voldte en hel del hodebry. Årsaken var at visse steder hvor piratdrosjene tidligere hentet sine kunder nå var helt blokkert. Det ville være helt meningsløst å observere disse, siden resultatet var gitt på forhånd. Stor energi ble istedenfor lagt på å forsøke å finne ut om det hadde skjedd en omfordeling i rommet, og i så fall til hvilke steder. En helg ble avsatt til forobservasjoner, hvor ett moment bestod i å, etter et rulle-ende skjema, besøke steder som var mulige omfordelingssteder. Først etter dette ble det bestemt hvor observasjonene skulle gjennomføres. De skjedde ved et sted nordvest for sentrum hvor det hadde vist seg at piratdrosjer hadde dukket opp ved to av parkeringsplassene som i og for seg var avstengt i løpet av de kritiske timene, men hvor dette var blitt gjennomført utelukkende ved hjelp av skilt. Det andre stedet var en bensinstasjon like på utsiden av en av bommene hvor det var enkelt å stille opp bilene, og hvor det fantes en tilgrensende parkeringsplass (se figur 12).



Figur 12. Steder som ble observert under oppfølgingsobservasjonene.

For å fange opp mulige effekter både i et kort og et langt tidsperspektiv, og for dessuten å påse at det skjedde under de samme forhold, skjedde observasjonene både i mai (korttidseffekt) samt i august, ett år etter at observasjonene i scanningfasen fant sted. Den senere observasjonen var ment for å fange opp langtidseffektene samt å bidra til at observasjonene skjedde under like forhold, ettersom det finnes sesongmessige variasjoner i utelivsbransjen, og dermed mulige variasjoner i etterspørselen på transport. Observasjonene skjedde i tidsintervallet kl. 00.30 til 04.00, siden etterspørselen på transport da er som størst.

Som sammenligningsgrunnlag fra scanningfasen valgte man ut en helg med observasjoner fra august 2003 ved hjelp av terning. Innen resultatet presenteres bør man påpeke en ting. Det er ikke enkelt å fastslå om det man observerer virkelig dreier seg om en illegal transport. Observasjonene skjedde dessuten i mørket, noe som naturligvis bidrar til å vanskeliggjøre dem. Det er de totale verdiene om oppstilles, noe som innebærer at det sannsynligvis også er et innslag av høyst legale transport. Resultatet fremgår av tabell 4.

Tabell 4. Antallet observerte mistenkte piratdrosjer, antall turer samt antallet turer per bil ved to observasjonssteder i løpet av en helg natt til lørdag og natt til søndag mellom kl. 00.30 og 04.00 i august 2003 og mai 2004.

Periode	Fredag til lørdag			Lørdag til søndag			Totalt		
	Biler	Turer	Turer per bil	Biler	Turer	Turer per bil	Biler	Turer	Turer per bil
August 2003	18	28	1,6	6	12	2,0	24	40	1,7
Mai 2004	8	12	1,5	16	18	1,1	24	30	1,3

I augustobservasjonen i 2003 ble det natt til lørdag observert 18 biler som foretok til sammen 28 turer, noe som innebærer 1,6 turer per bil. Tilsvarende verdier for mai 2004 var 8 biler og 12 turer. Verdiane er således betydelig lavere etter at tiltakene ble satt i verk. Mer bekymringsfullt er det dog at verdiene for natt til søndag i løpet av maiobservasjonene i 2004 er betydelig høyere med 16 biler og 18 turer. Observasjonene ved dette tilfellet ble gjennomført av en mindre erfaren observatør, noe som kan ha ledet til at innslaget av legale transporter kan ha blitt forholdsvis stort. Et moment som taler for dette er det lave antallet turer per bil (1,1). Det fins ingen grunn for at foreldre eller kamerater som henter hjem barn eller andre skal måtte kjøre mer enn en tur. Kanskje kan data fra mai 2004 kanskje ha latt seg påvirke av en instrumenteffekt. Instrumenteffekt innebærer at selve måleinstrumentet påvirker målingene – i dette tilfellet den uerfarne observatøren. Totalt sett ble det notert 24 biler begge år, men færre turer i observasjonen fra mai 2004.

I tabell 5 oppstilles verdiene fra begge augustobservasjonene. Antallet mistenkte biler og turer for observasjonene natt til lørdag i august 2004 er veldig lavt (en bil som kjører to turer), noe som delvis kan henge sammen med dårlig vær. Noe alarmerende er opplysningene for natt til søndag, med ti biler som kjørte 26 turer. Den høye verdien forklares av stor aktivitet ved ett av de observerte stedene – bensinstasjonen. Siden antallet turer fra natt til lørdag er så lavt, blir de samlede tallene for denne helgen lavere enn for året i forveien.

Tabell 5. Antall observerte mistenkte piratdrosjer, antallet turer samt antallet turer per bil ved to observasjonssteder i løpet av en helg natt til lørdag resp natt til søndag mellom kl. 00.30 – 04.00 i august 2003 samt august 2004.

Periode	Fredag til lørdag			Lørdag til søndag			Totalt		
	Biler	Turer	Turer per bil	Biler	Turer	Turer per bil	Biler	Turer	Turer per bil
August 2003	18	28	1,6	6	12	2,0	24	40	1,7
August 2004	1	2	2,0	10	26	2,6	11	28	2,6

Den rimelige tolkningen er at det har skjedd en tilpasning – piratdrotsjefø-
rerne har flyttet seg til et nytt sted hvor de tar opp sine kunder. Det finnes et
viktig moment å se hen til. Det er ikke bare piratdrotsjeførerne som har tilpas-
set seg, det har kundene også gjort. Av figur 11 fremgår det at det nye stedet
ligger en ikke ubetydelig strekning borte fra det området som tidligere, mer
eller mindre, ble dominert av piratdrotsjeførerne. De som nå ønsket å benytte
seg av piratdrotsje måtte selv ta seg til det nye stedet. Den aktive rekruttering-
en av kunder som tidligere skjedde hadde også opphørt. I den grad det frem-
deles ble drevet piratdrotsjekjøring, så var det på en mye mer forsiktig og dis-
kret måte enn tidligere.

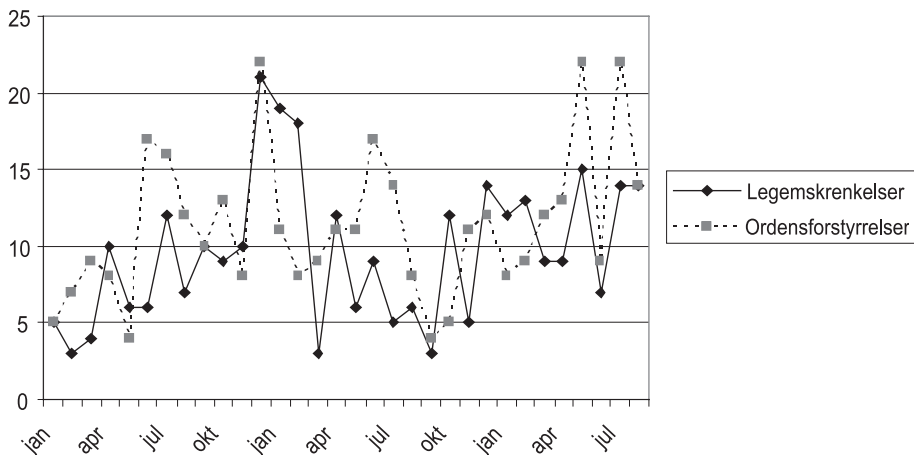
Dette funnet er ikke overraskende og betyr heller ikke at tiltakene har vært
uten virkning. Piratdrotsjevirkningen er redusert og er ikke lenger så utford-
rende åpenlys. Piratdrotsjene benytter nå en av de få gjenværende stedene til
å hente sine kunder. Det innebærer også at forutsetningene for å, med mer
eller mindre konvensjonelle metoder, få bukt med den nye situasjonen er god.
Trolig skulle en innsats hvor sivilt kledde tjenestemenn delte ut informasjons-
materiellet som er utarbeidet og tiltenkt piratdrotsjeførerne, og som redegjør
for konsekvensene for de som engasjerer seg i piratdrotsjevirkning, kunne
ha en merkbar virkning. Om også dette nye stedet ble uanvendelig for pirat-
drotsjeførerne til å plukke opp kunder, ville det ikke være mange egnede hen-
teplasser igjen, noe som naturligvis ytterligere kunne gjøre situasjonen van-
skeligere for den illegale drotsjevirkningen.

Kommentar til observasjonene

Da prosjektet ble planlagt fantes det store forhåpninger knyttet til observasjo-
nene – de skulle på en troverdig og eksakt måte fange opp antallet aktive pirat-
drotsjer. Det viste seg å være svært vanskelig å gjennomføre observasjonene,
og målingene har vist seg å være tvilsomme. Om dette hadde vært et regelrett
forskningsprosjekt hadde mer energi blitt lagt i observasjonene, for å få en
høyere grad av reliabilitet. I dette tilfellet ble ambisjonsnivået påvirket delvis
av hvor mye ressurser det gikk å få avsatt til dem. Ettersom det finnes andre
mål på effekten, var ikke prosjektet avhengig av resultatene av observasjone-
ne. Sammenlagt peker informasjonen på en sterk forbedring av situasjonen. I
denne sammenheng er styrken i bevisene tilstrekkelig.

Voldssituasjonen

Opplysninger om anmeldte legemskrenkelser og ordensforstyrrelser hver
måned er innhentet for nedre del av Tønsberg sentrum for årene 2002, 2003
samt t.o.m. august 2004. Utviklingen fremgår av figur 13.



Figur 13. Månedsvise anmeldte legemskrenkelses og ordensforstyrrelser i nedre del av Tønsberg fra 2002 til august 2004.

Som det fremgår av figuren finnes det kraftige månedsvise variasjoner. Det er vanskelig å, ved hjelp av øyet, kunne skille ut om det har skjedd noen endringer.

I den anledning har opplysningene blitt analysert for perioden januar til august for begge årene før tiltakene ble iverksatt, samt etter at tiltakene ble iverksatt. Resultatet fremgår av tabell 6.

Tabell 6. Månedsvise middelerverdier for legemskrenkelses samt ordensforstyrrelser i nedre del av Tønsberg i perioden januar til august 2002, 2003 og 2004, samt signifikanstester.

	2002	2003	2004	T-test 02 vs. 04	T-test 03 vs. 04
Legemskrenkelses	8,0	12,9	13,5	p=0,01	i.s.
Ordensforstyrrelser	9,8	11,1	13,6	i.s.	i.s.

i.s. = ikke signifikant

Det fremgår at middelerverdien er noe høyere for 2004 sammenlignet med samme periode i de to foregående årene. I 2002 ble det i gjennomsnitt anmeldt 8,0 legemskrenkelses i tidsrommet januar til august, mot 12,9 i 2003 og 13,5 i 2004. Signifikanstesten viser dog at bare en av sammenligningene ikke ligger innenfor de variasjoner som kan tilskrives tilfeldigheter, og det er verdiene for legemskrenkelses i 2002 sammenlignet med 2004. Derimot er forskjellen mellom 2003 og 2004 ikke signifikant. Muligens kan man i de data man har finne en s.k. instrumenteffekt. Politiet er i situasjoner hvor det har forekommet både voldssituasjoner og ordensforstyrrelser, i den senere tid blitt

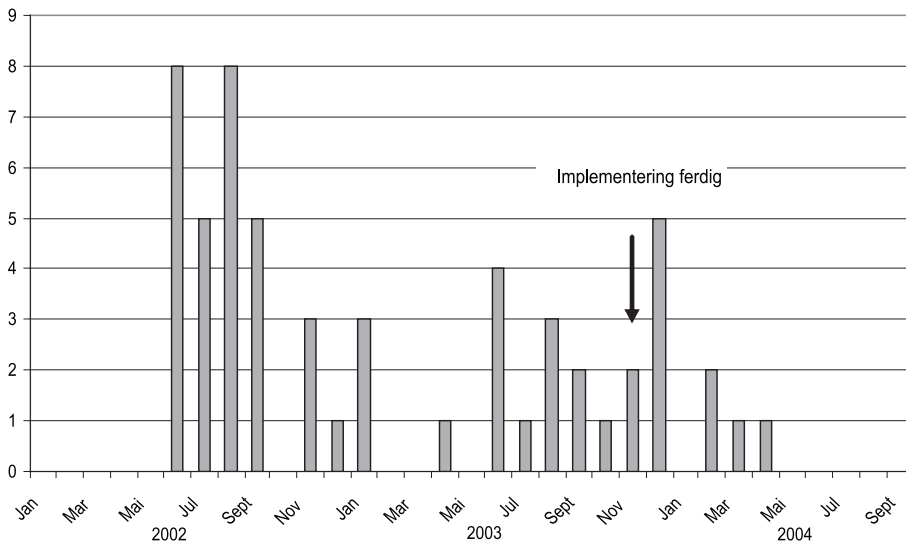
instruert til å anmelde begge forholdene selv om den fornærmede selv ikke ønsker å anmelde legemskrenkelsen. Denne nye praksisen ble innført fra begynnelsen av 2004.

Sammenfattet gir disse data ingen støtte for at det skulle ha skjedd en forverring av volds- og ordenssituasjonen etter at tiltakene mot piratdrosjer ble iverksatt.

Utviklingen i å gripe inn ovenfor piratdrosjevirkosomhet

For å kontrollere om den forbedringen som er inntruffet når det gjelder piratdrosjevirkosomheten kan tilskrives politiaksjoner mot piratdrosjene, har månedsvise opplysninger for perioden 2002 til august 2004 blitt hentet frem. Det dreier seg således om å prøve en rivaliserende forklaring. Nå kan det allerede på forhånd sies at denne forklaringen neppe har noen særlig styrke – da det er de svake resultatene med konvensjonelle politimetoder som var den hovedsaklige bakgrunnen for at prosjektet overhodet ble satt i gang.

Av figur 14 fremgår det at det finnes kraftige variasjoner i antallet anmeldte lovbrudd.



Figur 14. Månedsvise oversikt over anmeldte lovbrudd for piratdrosjevirkosomhet i Tønsberg i perioden 2002 til august 2004.

Variasjonsvidden strekker seg fra null til åtte anmeldelser per måned. Det er lovbruddene som gjenspeiler politiets intensitet i innsatsen mot piratdrosjevirkosomheten, siden det er et såkalt offerløst lovbrudd. Kundene har ingen interesse i å anmelde lovbruddet, og lovbruddet oppdages ved at politiets gri-

per inn overfor mistenkte biler. Data indikerer at aksjon(er) skjedde i løpet av sommeren 2002. I de 9 første månedene i 2002 anmeldtes 26 tilfeller av illegal persontransport, i 2003 14 tilfeller og i 2004 9 tilfeller. At fem nye tilfeller ble anmeldt i januar 2004 er neppe bemerkelsesverdig eller noen tilfeldighet. Når nye tiltak tas i bruk er det vanlig at oppmerksomheten i en innledningsfase er stor med ivrig oppfølging som en av følgene. Disse opplysningene peker klart på en, over tid, redusert innsats fra politiets side ved bruk av konvensjonelle metoder å angripe problemet. Det finnes således neppe noen grunner til å tro at det er konvensjonelle politiinnsatser som ligger bak den forbedrede situasjonen i Tønsberg.

Konklusjon

Under arbeidets gang har vi gjort en del viktige erfaringer. Den første og viktigste er naturligvis at prosjektet, med et vellykket resultat, ble gjennomført i samsvar med formelen for problemorientert politiarbeide¹⁴. Men det finnes også andre erfaringer og iakttagelser som er gjort under arbeidet i de ulike fasene og som vi gjerne vil formidle.

- *Prosjektets organisering*
En viktig fremgangsfaktor har vært prosjektets organisering med en ekstern veiledning. På denne måten var prosjektet garantert erfaring og kompetanse i problemorientert politiarbeide. Andre viktige faktorer har vært at prosjektlederen fikk avsatt den nødvendige tid som var påkrevd for utelukkende å kunne jobbe med prosjektet. Viktig har naturligvis også vært den støtte man har fått fra ledelsen i politidistriktet med politimesteren i spissen.
- *Arbeidet i scanningfasen*
Det videre arbeidet fikk stor nytte av det arbeidet som ble nedlagt i scanningfasen. Det er en sak å lære seg teorien om det problemorienterte arbeidets filosofi og en annen sak å tillempe den. Det kan nok være lett å undervurdere den innsats og den omsorg som arbeidet krever med å definere, spesifisere og beskrive problemer. Ved å besvare de grunnleggende spørsmål som stilles i denne fasen og ved å tillempe de metoder som behøves for å besvare spørsmålene, rettes fokuset videre både mot analysen og responsen.
- *Analysen*
Analysen har erfaringsmessig vist seg å være en problematisk fase. I dette tilfellet gled scanningfasen nesten automatisk over i analysen. De umiddelbare og manipulerbare årsakene var lette å identifisere og fremstod med stor tydelighet når scanningen var avsluttet.
- *Responsen*
Akkurat som i scanningfasen, kan det være lett å undervurdere arbeidet i responsfasen. Å finne fram til mulige mottiltak var ikke så vanskelig i dette tilfellet, men derimot å få problemeierne med på notene. På den ene siden dreide det seg ofte om krevende og langvarige møter og diskusjoner,

¹⁴ Det er alltid vanskelig å bedømme egne prestasjoner. Men det faktum at prosjektet ble Herman Goldstein Award Finalist viser at det holdt mål. Etter en streng bedømming av en kvalifisert jury ble prosjektet vurdert som ett av de fire beste av de 44 som deltok i konkurransen 2004.

mens det på den andre siden fant sted en overraskende rask gjennomføring, når diskusjonene var avklart. Bemerkesverdig er også den store oppslutningen. Med noen mindre ubetydelige unntak fikk alle de foreslåtte tiltakene gehør.

- *Evalueringen*

Et annet krevende moment i prosessen var evalueringen. Vi har tidligere kommentert problemene med observasjonene som ikke gav så mye som vi hadde håpet. Her er det viktig å påpeke en ting. Det kan i politiorganisasjonen være vanskelig å få gehør for å sette av de ressurser som kreves for å arbeide på denne måten. Ofte tas suksessen for gitt, noe som ikke er selvfølgelig. I dette tilfellet fantes det mye som pekte på at prosjektet var vellykket – det var tilstrekkelig å se seg omkring i det miljøet hvor piratdrosjevirksomheten fant sted. Men det er først når det finnes en dokumentasjon om tiltakenes eventuelle effektivitet, samt om mulige negative bieffekter, at prosessen er fullført. Det er mange prosjekter som har falt om kull på grunn av manglende evaluering. Denne fasen er viktig ikke minst for at andre skal kunne lære av de tilegnede erfaringene.

Hvor vellykket var da prosjektet? Vi vil her gjerne påpeke at politiet tidligere, med konvensjonelle metoder, hadde forsøkt å komme til rette med problemet. Det lokale politiet hadde gjennomført et antall aksjoner som til sammen hadde kostet 400 000 kroner uten å lykkes. For gjennomføringen av prosjektet ble det avsatt 100 000 kroner. Foruten det helt avgjørende at det faktisk lyktes, var det i tillegg kostnadmessig rimelig for politiet.

Det er ikke spørsmål om en total eliminering av problemet. De som fremfor alt var rammet, de legale drosjesjåførene, var imidlertid fornøyd og hadde fått en rimelig arbeidssituasjon. At de tidligere ikke kunne arbeide på en akseptabel måte var en skamplett. Etter tiltakenes innføring ble scenen drastisk forandret i de nedre delene av Tønsberg sentrum. Der opptrådte tidligere piratdroseførerne samt de som tilhørte det miljøet helt åpent og ofte direkte utfordrende. Etterpå var de som blåst bort.

Det er imidlertid alltid vanskelig med lovbrudd som savner naturlige offer, og hvor lovbruddet finner sted i overenskomst med gjerningsmannen. Som en følge av tiltakene flyttet piratdroseførene seg særskilt til et sted utenfor sentrumsområdet. Dette innebar at tilgjengeligheten av deres tjenester minsket og at det krevdes en anstrengelse for de personer som ville få fatt i en piratdrose. Om politiet med en eller annen innsats kunne få bort piratdrosene også fra dette stedet, ville det ikke være mange steder igjen å hente passasjerer på.

At problemet skulle kunne gjenoppstå i sin tidligere form er utelukket. Noen av de mest substansielle tiltakene – omdirigeringen av trafikken samt etablering og flytting av taxi- og bussholdeplassen – er permanent. Dette er en garanti for at problemet med piratdroser i Tønsberg kan anses for å være løst gjennom en tillempling av det problemorienterte politiarbeidets filosofi.

Referanser

Ahlberg, J. og Knutsson, J. (1994). More Crimes While Police Resources Remain Constant – What Will Happen with the Clearance Rate in the Future? *Studies on Crime and Crime Prevention*. Vol. 3:132-145.

Anderson, D.; Chenery, S. og Pease, K. (1995). *Biting Back: Tackling repeat burglary and car crime*. Paper 58. Crime Detection & Prevention Series. London: Home Office Police Department.

Barr, R. og Pease, K. (1990). Crime Placement, Displacement and Deflection. I: Tonry, M. og Morris, N. (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 4. Chicago: University of Chicago Press.

Björ, J., Knutsson, J. og Kühllhorn, E. (1991). *Midsommarfirandet på Öland – en studie i konsten att förebygga kollektiv oordning*. Rps forskning 1991:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Björ, J., Knutsson, J. og Kühllhorn, E. (1992). The Celebration of Midsummer Eve in Sweden – A Study in the Art of Preventing Collective Disorder. *Security Journal*. Vol. 3 (3):169-174.

Blumstein, A. og Wallman J. (red.) (2000). *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bottoms, A. (1990). Crime Prevention Facing the 1990s. *Policing and Society*. Vol 1.

Bowers, K.; Johnson, S. og Hirshfield, A. (2004). Closing off Opportunities for Crime: An Evaluation of Alley-gating. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol 10: 285-308.

Braga, A. (2002). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

Brantingham, P. og Brantingham, P. (1993). Environment, Routine and Situation: Toward a Pattern Theory of Crime. I: Clarke, R. V. G. og Felson, M. (red.) *Routine Activity and Rational Choice*. Advances in Criminological Theory, Vol. 5. New Brunswick: Transaction Publishers.

Brantingham, P. og Brantingham, P. (1997). Mapping Crime for Analytic Purposes: Location Quotients, Counts, and Rates. I: Weisburd, D. og McEwen T. (red.) *Crime Mapping and Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, Vol. 8. Monsey: Criminal Justice Press.

Bratton, W. (1998). *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House.

Bullock, K. og Tilley, N. (2003). The Role of Research and Analysis: Lessons from the Crime Reduction Programme. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Campbell, D. og Stanley, J. (1966). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.

Chenery, S., Holt, J. og Pease, K. (1997). *Biting Back II: Reducing Repeat Victimisation in Huddersfield*. Paper 82. Crime Detection & Prevention Series. London: Home Office Police Department.

Clarke, R. V. G. (1983). Situational Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope. I: Tonry, M. og Morris, N. (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 4. Chicago: University of Chicago Press.

Clarke, R. V. G. (1995). Situational Crime Prevention. I: Tonry, M. og Farrington, D. (red.) *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention*. Crime and Justice: An Annual Review of Research, Vol. 19. Chicago: University of Chicago Press.

Clarke, R. V. G. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. New York: Harrow and Heston.

Clarke, R. V. G. (1998). Defining Police Strategies: Problem-solving, Problem-oriented policing and Community-oriented policing. I: O'Connor, T. S. og Grant, A.C. (red.) *Problem-oriented Policing: Crime-specific Problems, Critical Issues and Making POP Work*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Clarke, R. V. G. (2004). Technology, Criminology and Crime Science. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol 10:55-63.

Clarke, R. V. G. og Cornish, D. (2000). Rational Choice. I: Paternoster, R. og Bachman, R. (red.) *Explaining Crime and Criminals: Essays in Contemporary Criminological Theory*. Los Angeles: Roxbury.

- Clarke, R. V. G. og Eck, J. (2003). *Become a Problem-Solving Analyst*. London: Jill Dando Institute of Crime Science.
- Clarke, R. V. G. og Felson, M. (1993). Introduction: Criminology, Routine Activity and Rational Choice. I: Clarke, R. V. G. og Felson, M. (red.) *Routine Activity and Rational Choice*. Advances in Criminological Theory, Vol. 5. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Clarke, R. V. G. og Mahew, P. (1980). *Designing out Crime*. London: H.M. Stationary Office.
- Clarke, R. V. G. og Weisburd, D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement. I: Clarke, R. V. G. (red.) *Crime Prevention Studies*, Vol. 2. New York: Criminal Justice Press.
- Cohen, L. og Felson, M. (1979). Social Change and Crime Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*. Vol 44 (4):588-608.
- Cornish, D. B. og Clarke, R. V. G. (1985). Modeling Offenders' Decisions: a Framework for Research and Policy. I: Tonry, M. og Morris, N. (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 6. Chicago: University of Chicago Press.
- Cornish, D. og R. V. G. Clarke (1986a). *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer Verlag.
- Cornish, D. B. og Clarke, R. V. G. (1986b). Situational Prevention, Displacement of Crime and Rational Choice Theory. I: Heal, K. og Laycock, G. (red.) *Situational Crime Prevention: from Theory to Practice*. Home office Research and Planning Unit. London: HMSO.
- Cornish, D. B. og Clarke, R. V. G. (2004). Opportunities, Precipitators and Criminal Decisions: A Reply to Wortley's Critique of Situational Prevention. I: Smith, M. J. og Cornish, D. B. (red.) *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, Vol. 16. Monsey: Criminal Justice Press.
- Davis, R.C. og Mateu-Gelabert P. (1999). *Respectful and Effective Policing: Two examples in the South Bronx*. New York: Vera Institute of Justice.
- Eck, J. (1993). The Threat of Crime Displacement. *Criminal Justice Abstracts*. 25:527-546.

Eck, J. (2002). Learning from Experience in Problem-Oriented Policing: The Positive Functions of Weak Evaluations and the Negative Functions of Strong Ones. I: Tilley, N. (red.) *Evaluation for Crime Prevention*. Crime Prevention Studies., Vol. 14. Monsey: Criminal Justice Press.

Eck, J. (2003). Police Problems: The Complexity of Problem Theory, Research and Evaluation. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Eck, J. og Clarke, R. V. G. (2004). Classifying Common Police Problems. I: Smith, M. J. og Cornish, D. B. (red.) *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*, Vol. 16. Crime Prevention Studies. Monsey: Criminal Justice Press.

Eck, J. og Maguire, E. (2000). Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? I: Blumstein, A. og Wallman J. (red.) *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 207-265.

Eck, J. og Spelman, W. (1987). *Problem Solving. Problemoriented Policing in Newport News*. Police Executive Research Forum. NIJ. U.S. Department of Justice.

Ekblom, P. (1994). Proximal Circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention. I: Clarke, R. V. G. (red.) *Crime Prevention Studies*, Vol. 2. Monsey: Criminal Justice Press.

Ekblom, P. (1997). Gearing up against Crime: A Dynamic Framework to Help Designers Keep up with the Adaptive Criminal in a Changing World. *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 214:249-265.

Eriksson, U-B. og Kühlhorn, E. (1977). *Polisen som fritidsledare - två försök att förebygga brott*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1977:3. Stockholm: Liber förlag.

Erstad, O. (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. PHS Forskning 1997:3. Oslo: Politihøgskolen.

Felson, M. (1986). Linking Criminal Choices, Routine Activities, Informal Control, and Criminal Outcomes. I: Cornish D. og Clarke, R. V. G. (red.) *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer-Verlag.

- Felson, M. (2002). *Crime and Everyday Life*. California: Pine Forge Press.
- Felson, M. og Clarke, R. V. G. (1998). *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. Paper 98. Police Research Series. London: Home Office Police Department.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency* 25 (2):234–58.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.
- Goldstein, H. (2003). On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, The Major Impediments and a Proposal. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.
- Golub, A., Johnson, B. og Taylor, A. (2003). Quality-of-life policing – Do offenders get the message? *International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 26 (4):690-707.
- Hamilton-Smith, N. (2002). Anticipated Consequences: Developing a Strategy for the Targeted Measurement of Displacement and Diffusion of Benefits. I: Tilley, N (red.). *Evaluation for Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, Vol. 14. Monsey: Criminal Justice Press.
- Hesseling, R. (1994). Displacement: A Review of the Empirical Literature. I: Clarke, R. V. G. (red.) *Crime Prevention Studies*, Vol. 3. Monsey: Criminal Justice Press.
- Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS*. Linköping Studies in Information Science. Dissertation No 13.
- Hopkins Burke, R. H. (red.) (1998). *Zero Tolerance Policing*. Leicester: Perpuity Press.
- Hopkins Burke, R. (2001). *An Introduction to Criminological Theory*. Uffculme: Willan Publishing.
- Karmen, A. (2004). Zero tolerance in New York City: hard questions for a get-tough policy. I: Hopkins Burke, R. (red.) *Hard Cop Soft Cop. Dilemmas and debates in contemporary policing*. Cullumpton: Willam Publishing. s. 23-39.
- Kelling, G. og Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*. New York: The Free Press.

Kelling, G. og Sousa, W. H. (2001). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. Report No 22. Manhattan Institute for Police Research. New York. NY. (www.manhattan-institute.org)

Kelling, G. (1999). *"Broken Windows" and Police Discretion*. Washington: National Institute of Justice.

Knutsson, J. (1984). *Polisen och brottspreventionen*. Akademisk avhandling. Kriminologiska institutionen. Stockholm: Stockholms Universitet.

Knutsson, J. (1988). Utvärdering på uppdrag – fallet med Operation Märkning I: Nilstun, T.; Rieper, O. & Rose, L. (red.) *Anvendelse av evalueringforskning*. København: Amtkommunernes og kommunernes forskningsinstituts forlag. s. 6-15.

Knutsson, J. (1995). *Polisen i parken – en studie i konsten att upprätthålla ordning*. Rps forskning 1995:3. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Knutsson, J. (1998). The Swedish Experience of Situational Crime Prevention. *Studies on Crime and Crime Prevention*. Vol. 7 (2):189-212.

Knutsson, J. (1999a). Situationell brottsprevention ur ett teoretiskt og praktiskt perspektiv. I: *Ungdom og kriminalitet*. Justisdepartementets forskningskonferanse 1998. PHS Forskning 1999:1. s. 5-26.

Knutsson, J. (1999b). *När behövs polisen och när finns den?* Rapport 1999:1. Borlänge: Polishögskolan.

Knutsson, J. (2000a). Hva med "New York-modellen"? I: Thomassen, Å. og Strand, P. O. (red.) *Ledelse i politiet*. Oslo: Universitetsforlaget. s. 210-221.

Knutsson, J. (2000b). Swedish Drug Markets and Drugs Policy. I: (red.) Natarajan, M. og Hough, M. *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*. Crime Prevention Studies, Vol. 11. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Knutsson, J. (2001). Forskningens innflytelse på utviklingen av politirollen – det norske eksemplet. I: *Politiarbeid på godt og vondt*. Justisdepartementets forskningskonferanse 2001. PHS Forskning 2000:1. s. 107-125.

Knutsson, J. (2003). *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

- Knutsson, J. (2004). Interview with National Police Commissioner Ingelin Killengreen. I: *Police Practice and Research*, Vol. 5 (4):397–407.
- Knutsson, J. og Kühlhorn, E. (1980). *När checkbedrägerierna försvann*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1980:4. Stockholm: Liber förlag.
- Knutsson, J. og Partanen, P. (1986). *Vad gör polisen?* Brottsförebyggande rådet. Rapport 1986:2. Stockholm: Liber förlag.
- Lamm Weisel, D. (2003). The Sequence of Analysis in Solving Problems. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.
- Laycock, G. (2003). *Launching Crime Science*. Paper 1. Crime Science. Short Reports. London: London University College. (www.jdi.ucl.ac.uk)
- Laycock, G. og Farrell, G. (2003). Repeat Victimization: Lessons for Implementing Problem-oriented Policing. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.
- Lindström, P. og Svensson, R. (1998). Attitudes towards drugs among school youths: An evaluation of the Swedish DARE programme. *Nordisk Alkohol- og Narkotikatidskrift*. (English supplement), Vol. 15:7-23.
- Matza, D. (1964). *Delinquency and Drift*. New York: Wiley.
- Pease, K. (1998). *Repeat Victimisation: Taking Stock*. Paper 90. Crime Detection & Prevention Series. London: Home Office Police Department.
- Persson, C. (1991). *Utan omsvep*. Stockholm: Norstedt.
- Pollard, C. (1997). Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability? *Choice in Welfare*. No. 35:43-60.
- Poyner, B. (1991). Video Cameras and Bus Vandalism. *Journal of Security and Administration*. Vol. 11:44-51.
- Ratcliff, J. (2004). The Hotspot Matrix: A Framework for the Spatio-Temporal Targeting of Crime Reduction. *Police Practice and Research*. Vol 5 (1):5-23.

Read, T. og Tilley, N. (2000). *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*. Crime Reduction Research Series Paper 6. London, UK: Home Office, Police Research Group.

Reiss, A. jr (1992). *Police Organization in the 20th Century*. I: Tonry, M. og Morris, N. (red.) *Modern Policing*. Chicago: University of Chicago Press.

Reppetto, T. A. (1976). Crime Prevention and the Displacement Phenomenon. *Crime and Delinquency*. 22:166-177.

Sampson, R. (2003). Advancing Problem-oriented Policing: Lessons from Dealing with Drug Markets. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Scott, M. (2003). Getting the Police to Take Problem-Oriented Policing Seriously. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Scott, M.S. og Clarke, R. V. G. (2000). A Review of Submissions for the Herman Goldstein Award for Excellence in Problem-Oriented Policing. I: Sole Brito, C. og Gatto, E. E. (red.) *Problem-Oriented Policing: Crime-Specific Problems, Critical Issues and Making POP Work*. Vol. 3, Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

Scott, M.S. (2000). *Problem-Oriented Policing. Reflections on the First 20 Years*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Sherman, L. (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. I: Tonry, M. og Morris, N. (red.) *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 12. Chicago: University of Chicago Press.

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J.; Reuter, P. og Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.

Silverman, E. og O'Connell, P. (1997). Revolutionizing the police: fighting crime in New York City. *Security Journal*. Vol. 9:101-104.

Silverman, E. (1999). *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.

Smith, M., Clarke, R. V. G. og Pease, K. (2002). Pre-igniting Crime Prevention. I: Tilley, N. (red.) *Analysis for Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, Vol. 13. Monsey: Criminal Justice Press,

Sullivan, R. R. (2000). *Liberalism and Crime. The British Experience*. Maryland: Lexington Books.

Tilley, N. (2004a). Using crackdowns constructively in crime reduction. I: Hopkins Burke, R. (red.) *Hard Cop Soft Cop. Dilemmas and debates in contemporary policing*. Cullumpton: Willam Publishing, s. 117-134.

Tilley, N. (2004b). *Problem-Oriented Policing, Intelligence-Led Policing and the National Intelligence Model*. Jill Dando Institute of Crime Science, University College London.

Townsley, M., Johnson, S. og Pease, K. (2003). Problem Orientation, Problem Solving and Organizational Change. I: Knutsson, J. (red.) *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Weisburd, D. og Eck, J. (2004). What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear? *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 594:42-65.

Weisburd, D. og McEwen, T. (1997). *Crime Mapping and Crime Prevention*. Crime Prevention Studies, Vol. 8. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press.

Wilson, J. Q. og Kelling, G. (1982). Broken Windows. *The Atlantic Monthly*, Vol. 249 (3):29-38.

Wolfgang, M., Figilio, R. M. og Sellin, T. (1972). *Delinquency in a Birth Cohort*. Chicago: The University of Chicago Press.

Litteraturtips

Clarke, R. V. G. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. New York: Harrow and Heston.

Clarke, R. V. C. og Eck, J. (2003). *Become a Problem-Solving Analyst*. London: Jill Dando Institute of Crime Science.

(även på svenska)

Clarke, R. V. G. og Eck, J. (2005). *Bli en problemlösande brottsanalytiker i 55 små steg*. Solna: Polishögskolan (under publicering).

Braga, A. (2002). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency* 25 (2):234–58.

Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.

Felson, M. (2002). *Crime and Everyday Life*. California: Pine Forge Press.

Felson, M. og Clarke, R. V. G. (1998). *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. Paper 98. Police Research Series. London: Home Office Police Department.

Eck, J. og Spelman, W. (1987). *Problem Solving. Problemoriented Policing in Newport News*. Police Executive Research Forum. NIJ. U.S. Department of Justice.

Knutsson, J. (2003). *Problem-oriented Policing: From Innovation to Mainstream*. Crime Prevention Studies, Vol. 15. Monsey: Criminal Justice Press.

Knutsson, J. (1998). The Swedish Experience of Situational Crime Prevention. *Studies on Crime and Crime Prevention*. National Council for Crime Prevention, Vol. 7 (2):189-212.

Knutsson, J. (1997) *Kriminalitetsforebygging i et situasjonalt perspektiv*. Oslo: PHS forskning 1997:1.

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. og Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.

Noen verdifulle webbadresser:

www.popcenter.org

www.homeoffice.gov.uk

www.jdi.ucl.ac.uk

Denne rapporten retter seg mot dem som vil vite mer om filosofien bak det problemorienterte politiarbeidet. Formålet med arbeidsformen er å få et politiarbeid med en mer forebyggende innretning, og komme bort fra det vanlige hendelsesstyrte arbeidet.

I skriften redegjøres det også for andre politistategier og deres kobling opp mot den problemorienterte arbeidsmåten. Dessuten beskrives den kriminalitetsforebyggende retning som henger sammen med filosofien, og viktige forutsetninger for å kunne arbeide problemorientert.

Alle aspekter med filosofien anskueliggjøres også gjennom en praktisk tillempling. I en by hvor politiet tidligere hadde feilet med å komme til rette med piratdrosjevirkosomhet med konvensjonelle metoder, lyktes man å løse problemet ved å arbeide problemorientert. Prosjektet ble bedrevet som et samarbeid mellom forfatterne, den ene med bakgrunn som forsker og akademiker og den andre som praktisk politimann. Arbeidet ble prisbelønnet i USA.



POLITIHØGSKOLEN

Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf.: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no