

# **Problemorientert politiarbeid i ordenstjenesten**

**Hva er utfordringene med bruk av problemorientert  
politiarbeid som kriminalitetsforebyggende metode i  
ordenstjenesten?**

**En teoretisk oppgave**

**BACHELOROPPGAVE (OPPG300)**

**Politihøgskolen**

**2014**

Kand.nr : 677

Antall ord: 5629

## **Innhold**

1	Innledning .....	2
1.1	Bakgrunn for valg av tema .....	2
1.2	Begrepsavklaringer .....	3
1.3	Avgrensninger og presiseringer av problemstillingen .....	3
2	Metode .....	4
2.1	Litteratur og kilder .....	4
2.2	Forforståelse .....	5
3	Hoveddel .....	5
3.1	Forebygging og problemorientert politiarbeid. ....	5
3.2	Hva er POP? .....	6
3.3	Problemanalysen .....	7
3.3.1	Kartlegging .....	7
3.3.2	Analyse .....	9
3.3.3	Tiltak .....	10
3.3.4	Evaluering .....	11
3.4	POP og ordenstjenesten .....	12
4	Oppsummering .....	16
5	Litteraturliste .....	18
6	Selvvalgt pensum .....	20

# 1 Innledning

Jeg vil i denne oppgaven ta for meg utfordringer knyttet til politiets bruk av problemorientert politiarbeid (POP) som kriminalitetsforebyggende metode i ordenstjenesten. Det er fra både polisiært og politisk hold bestemt at kriminalitetsforebyggende arbeid skal stå i fokus hos politiet. I Prop. 1 S (2011-2012) presiseres dette; «Å forebygge kriminelle handlinger sikrer færre ugjerninger, ofre, overgripere og pårørende, og vil alltid være mer verdifullt enn å straffe i etterkant». (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011, s.11) Det er også presisert i St.prp. nr.1 (2005-2006) at; «*Problemorientert politiarbeid (POP) skal være den metodiske tilnærmingen i politiets generelle forebyggende arbeid (...)*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2005, s.98).

Oppgaven er delt inn i følgende kapitler; innledning, metode, hoveddel og avslutning.

Innledningen presenterer problemstillingen, avgrensninger og presiseringer. Metodekapitlet tar for seg samfunnsvitenskapelig metode, litteratur og kilder, deretter forforståelse. I hoveddelen vil jeg først se på POP og forebygging, deretter gå inn på metodikken i POP og generelle utfordringer knyttet til denne for deretter å drøfte utfordringer rundt POP og ordenstjenesten. Avslutningsvis vil jeg komme med en oppsummering av hovedfunnene gjort i oppgaven.

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Problemorientert politiarbeid (POP) skal, som tidligere skrevet, være den metodiske tilnærmingen til politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Etersom kriminalitetsforebyggende arbeid skal være hovedstrategien til politiet, vil POP være noe de fleste som skal jobbe i politiet kommer til å møte. I mitt praksisår ble jeg presentert for POP som metode og jeg fikk være med på å utføre tiltak i POP prosjekter.

Etter som det til stadighet er krav om at politiet må effektivisere sitt arbeid, utnytte ressurser bedre og vise til resultater, fremstår POP for meg som en metodikk som kan hjelpe til med å oppfylle slike krav. Jeg merket meg også forskjellen i tjenestepersonenes kjennskap til, og kunnskap om POP. Denne forskjellen gjenspeilet seg også i holdningene deres til POP som metode. Med bakgrunn i dette valgte jeg å skrive om problemstillingen:

**Hva er utfordringene med bruk av problemorientert politiarbeid som kriminalitetsforebyggende metode i ordenstjenesten?**

## 1.2 Begrepsavklaringer

### Problemorientert politiarbeid

Med begrepet problemorientert politiarbeid menes i denne oppgaven utelukkende metoden utviklet av Herman Goldstein fra 1979. Metoden vil bli forklart i oppgaven. Generelt forebyggende politiarbeid som fokuserer på problemer uten å følge Goldsteins metodikk er ikke omhandlet i oppgaven.

### Kriminalitetsforebygging

Med kriminalitetsforebygging menes i denne oppgaven politiets målrettede innsats, både reaktivt og proaktivt, mot redusering og forhindring av kriminalitet. Begrepet vil bli ytterligere forklart i oppgaven.

### Ordenstjenesten

I politiet deler man ofte tjenesten inn i avsnitt. Dette kan være ordensavsnitt, etterforskningsavsnitt, forebyggende avsnitt, mv. I denne oppgaven vil jeg fokusere på ordensavsnittet og ordenstjenesten. Ordenstjeneste kan defineres som:

*Den målrettede forebyggende og hendelsesstyrte polititjenesten som politiet utfører for å hindre eller gripe inn overfor forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller trusler mot enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, samt for å avverge eller stanse lovbrudd. (Edvinsen, 2009, s.12.)*

## 1.3 Avgrensninger og presiseringer av problemstillingen

Jeg har under begrepsavklaringen presisert hva som menes med begrepene i problemstillingen, og på hvilken måte disse setter avgrensninger i denne. Under redegjørelsen og drøftingen av POP vil jeg i denne oppgaven ikke gå inn på virkningene/effekten av POP prosjekter. Jeg kommer derfor heller ikke til å drøfte konkrete, reelle prosjekter og deres resultater. Jeg kommer heller ikke til å vurdere eller drøfte tiltakene i POP prosjekter opp mot de generelle tilnæringsmåtene for forebygging: situasjonsorientert-, sosialorientert- og lokalorientert forebygging.

Det finnes flere andre metodiske tilnæringer til kriminalitetsforebyggende politiarbeid, men jeg kommer ikke i denne oppgaven til å drøfte disse opp mot POP.

## 2 Metode

Ordet metode stammer fra det greske ordet «methodos», som betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010) Vitenskapelig metode vil da være å følge den korrekte veien mot forståelsen av, eller svaret på, det man undersøker. Noen viktige kjennetegn ved vitenskapelig metode er systematikk, grundighet og åpenhet (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010). Jeg vil derfor med dette kapittelet gjøre rede for hvordan jeg søkte opp kilder og min forforståelse.

Denne oppgaven er en teoretisk oppgave. Ordet teori stammer i likhet med metode fra gresk, og betyr «det å se på» eller «betrikte». (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010) Jeg vil med andre ord drøfte problemstillingen med bakgrunn i allerede utgitt faglitteratur og forskning. Som en teoretisk oppgave, vil den basere seg på både kvalitative og kvantitative kilder.

### 2.1 Litteratur og kilder

Etter som min oppgave skal fokusere på en definert metodikk, var det en naturlig start å gå til kilden for denne. Dette innebar litteraturen til Herman Goldstein, og bøkene han har utgitt i forbindelse med metoden.

Videre foretok jeg søk i BIBSYS Ask. Dette er en søkemotor som kan brukes for å søke i biblioteksdata-basen til Politihøgskolen. Ved søk på ordene «problemorientert politiarbeid» fikk jeg en liste av utgitte verk jeg kunne begynne å gå igjennom.

Jeg foretok også søk i PIA, Politihøgskolens Institusjonelle Arkiv. Ved bruk av søkeordene «problemorientert politiarbeid» også her, fant jeg blant annet en aktuell forskningsrapport på metoden.

Kildekritikk kan defineres som «å vurdere og karakterisere den litteraturen som er benyttet» (Dalland, 2007) Som nevnt var det naturlig å ta utgangspunkt i primærkilden når det gjaldt metodikken. Ettersom denne litteraturen er skrevet med utgangspunkt om å formidle en måte å handle på, var jeg bevisst på at den kanskje ikke var nøytral i sin fremstilling av metoden. Videre har jeg brukt litteratur som baserer seg på forskning gjort av respekterte organer som har fulgt vitenskapelig metode. Basert på at metoden jeg skriver om er beregnet til bruk i politiet, var det også flere verk utgitt fra polisiært og politisk hold som var relevante, og jeg måtte følgelig foreta en vurdering av disse, etter som jeg vurderte bruk av dem som kilder.

## 2.2 Forforståelse

Når det gjelder behandlingen av kilder, skriver Aadland «*Alt vi opplever og mottar av inntrykk, blir fortolket av oss selv ut fra våre fordommer og forforståelser slik at det som av noen kalles objektiv kunnskap, i siste instans ender opp som våre personlige fortolkninger av en mulig ytre verden*» (Aadland, 2011, s.74) Aadland beskriver her viktigheten av å være bevisst våre egne fordommer og forforståelse når man mottar inntrykk. For min del har det derfor vært viktig å være bevisst på å holde meg objektiv, og ikke la meg farge av mine opplevelser i B2. Dette gjelder både POP prosjekter jeg har fått innblikk i, samt tjenestepersoners holdninger til POP. Med dette i tankene har jeg prøvd å tolke kildene ut fra et objektivt og ikke subjektivt synspunkt.

## 3 Hoveddel

### 3.1 Forebygging og problemorientert politiarbeid.

Det er liten tvil om at politiet skal drive med kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette er noe som er diktert både fra politisk ledelse og lovverk som regulerer politiets arbeid. I politiloven finner vi klare krav til forebygging, allerede fra § 1, som sier at «*Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet (...)*». (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995) Forebyggende er her satt foran håndhevende som virksomhet. Videre står det i § 2, nr.2, at politiet skal «*forebygge kriminalitet (...)*». (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995) Dette er et krav, jf. ordlyden «skal».

Hva er så forebyggende arbeid? I pensumboken for forebyggende oppgaver på PHS, «I Forkant», skriver Lie at forebygging er «*å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer*» (Lie, 2011, s.21) Det som er å anse som negativt vil innen kriminalitetsforebygging følgelig være kriminalitet. Kriminalitetsforebygging kan altså sies at man er proaktive og handler før episoder skjer, for å forhindre kriminalitet. Dette gjenspeiles også i Politiinstruksens § 2-1, 2. ledd, hvor det står: «*I ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 1990).

Det viser seg derimot at politiet i stor grad er hendelsesstyrte, altså reaktive. Dette kommer frem av blant annet politiske utredninger slik som NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013), og politiets strategier slik som Strategiplan for forebyggende arbeid 2002-2005 (Politidirektoratet, 2002).

Forskningslitteratur viser også til at politiet er hendelsesstyrt, og Herman Goldstein konkluderer med følgende «*The police devote most of their resources to responding to calls from citizens, reserving too small a percentage of their time and energy for acting on their own initiative to prevent or reduce community problems.* » (Goldstein, 1990, s.14)

Forebygging er derimot ikke nødvendigvis bare proaktive tiltak, men kan også være reaktive tiltak. Den tidligere nevnte Strategiplan for forebyggende arbeid, peker på forarbeidene til politiloven for å komme med en definisjon på forebygging: «*En felles aktivitetsform for alle politiaktivitetene, slik at en i sum vil oppnå forebyggende effekt av alt politiarbeid*» (Politidirektoratet, 2002) Man kan også trekke linjer opp mot den allmennpreventive effekten av straff, som er ment som et forebyggende tiltak. Straff er reaktivt i sin natur.

Problemorientert politiarbeid (POP) som arbeidsmetode kommer inn etter at det har skjedd flere hendelser eller lovbrudd. Da POP er avhengig av å kunne analysere det som er definert som et problem, er det da nødvendig at problemet har oppstått. Iverksettelsen av POP som metode vil således være et reaktivt tiltak, og formålet vil være å redusere eller stanse problemet.

### **3.2 Hva er POP?**

Problemorientert politiarbeid (POP) er en omfattende metode for planlegging og gjennomføring av tiltak innen kriminalitetsforebyggende arbeid. POP som begrep kommer fra Herman Goldstein, og baserer seg på arbeidet han la frem i sin bok «*Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*» (1979). Videre utviklet han dette begrepet, og kom ut med boken «*Problem-Oriented Policing*» (1990). Med bakgrunn i erfaringer gjort i forskjellige lands politivesen, innspill fra disse og andre kom Goldstein også ut med teksten «*On Further Developing Problem-oriented Policing*» (2003).

Goldstein mener at POP ikke bare er en metode, men en egen måte å tenke på polisiært arbeid. Han tenkte seg at det skulle være en tilnæringsmetode til problemene publikum forventer at politiet skal håndtere, som innebærer en nøyaktig og dyptgående analyse. Det man lærer av denne analysen vil føre til oppdagelse av nye og effektive måter å håndtere problemene på (Goldstein, 2003)

Det har blitt bestemt at POP skal være den ledende metoden innen norsk politi når det kommer til forebygging av kriminalitet. Ingelin Killengreen skriver i forordet til Innføring i problemorientert politiarbeid (Balchen, 2004) at «*Politidirektoratets målsetning er at alle*

*politidistrikter i løpet av 2005, skal ha kunnskap om og arbeide etter prinsippene i Problemorientert politiarbeid»*

### **3.3 Problemanalysen**

Gjennomføring av POP prosjekter har utviklet seg til å følge en mal som på norsk kalles problemanalysen. Denne malen ble utviklet ut fra steg Goldstein skrev man måtte følge i arbeidet med problemorientert politiarbeid, og ble hetende SARA modellen. På norsk ble dette til KATE modellen (Lie, 2011, s.307). SARA og KATE er begge akronymer som står for:

S	Scanning	K	Kartlegging
A	Analysis	A	Analyse
R	Response	T	Tiltak
A	Assessment	E	Evaluering

I det følgende vil jeg bruke den norske oversettelsen. Problemanalysen, eller KATE modellen, er ikke en lineær modell. Til tross for at det kan fremstå som om man starter med kartleggingen og avslutter med evalueringen, vil et POP prosjekt kunne bevege seg frem og tilbake. For eksempel kan iverksettelse av tiltak føre til nye analyser som medfører at man må kartlegge videre. Jeg vil nå gå inn på de forskjellige fasene i problemanalysen og se på potensielle utfordringer som kan oppstå i disse.

#### **3.3.1 Kartlegging**

Når man skal starte med kartleggingsfasen, må man først definere hva et problem er.

Tankegangen bak POP er ikke å håndtere eller forebygge individuelle hendelser. Det man legger i ordet problem i forhold til POP er en samling like, tilknyttede eller gjentatte hendelser. Disse hendelsene må være et samfunnsproblem, og de må falle inn under politiets oppgaver (Goldstein, 1990)

En utfordring blir så hvem som skal definere hva problemet består av. En vei man kan gå er å la publikum definere dette. På den ene siden vil det være naturlig å gå til dem, da de vet hva som skjer i lokalsamfunnet. Utfordringen blir når publikum fokuserer på subjektive livskvalitetsproblemer, for eksempel støy, dårlig brøytede fortau, ungdomsgjenger som oppholder seg utenfor nærbutikken og lignende. Publikum kan også tenkes å ha en manglende forståelse for hva som faller inn under politiets oppgaver.



Politiledelsen kan også definere hva et problem består av. De har god oversikt over sin krets og har tilgang på kriminalstatistikk. På den andre siden er politiledelsen svært politisk styrt, blant annet når det gjelder måltall og hva som skal være definerte fokusområder når det gjelder kriminalitet.

Ser man på ordenstjenesten på samme måte har man der både oversikt og tilknytning til egen krets. Mye på grunn av at man prater med både publikum og kriminelle. Derimot kan ordenstjenesten fort bli styrt av sin egen forforståelse av hva problemet er. Da ordenstjenesten som nevnt er en hendelsesstyrt tjeneste kan man fort få inntrykk av at et problem er et større samfunnsproblem en det faktisk er.

Goldstein mener at man bør tilstrebe en ordening hvor både publikum og politiet sammen jobber for å definere problemet. Fellesnevnerne for problemene man da oftest kommer frem til, eller definerer, er basert på atferd, område, personer, eller tid (Goldstein, 1990)

Når man så har definert hva problemet er, må man kartlegge det. Optimalt sett mener Goldstein at kartleggingen bør foregå på et så lavt tjenestenivå som mulig; «*Based on experiences to date, one is led to conclude that, if an option exists, problems ought to be explored as close to the operating level as possible*» (Goldstein, 1990, s.69)

Det viser seg derimot at det er enkelte utfordringer med at kartleggingen blir foretatt av personer i ordenstjenesten. For eksempel kan det oppstå utfordringer når ordenstjenesten skal samarbeide med eksterne aktører, også kalt problemeiere, i kartleggingen. Politiet er handlingsorientert og har en ganske unik organisasjonskultur og tankesett. Ser man på samarbeid mellom politiet og en kommunal aktør, formulerer Lie (2011) det som det handlingsorienterte mot det byråkratiske.

Om vi ser på organisasjonsstrukturen kan det også oppstå utfordringer. Tar man en storby som Oslo som eksempel, er denne oppdelt inn i fem politikretser styrt av sin egen politistasjon. Dersom et problem er definert lokalt i en av disse kretsene, må man under kartleggingen se på hvorvidt dette problemet er et «kretsproblem» eller et «byproblem». Det kan også være at det kun er et problem i to eller tre av kretsene. Hvem skal da utføre den videre kartleggingen av disse kretsene, og hvordan skal de samarbeide? Slike problemstillinger må løses på et tidlig stadium.

Når det gjelder hva man skal samle inn av informasjon under kartleggingen, så vil dette være kvantitativ, empirisk data. Sett fra et vitenskapelig standpunkt må denne dataen være samlet

inn objektivt, korrekt og nøyaktig. Goldstein peker på at dette ikke vil være fremmed for politiet, da man kan trekke sammenligninger mellom denne innsamlingen og innsamling av bevis i en straffesak (Goldstein, 1990, s.88) Videre peker han på at vanskeligheten i å holde en høy vitenskapelig standard øker når man skal utføre innsamlingen på grunnivå. Selv om man kanskje ikke forventer at de som jobber på ordenstjenesten skal kunne utføre dette arbeidet med en korrekt forskningsmetodikk, så kan det være grunn til å tro at de vil være bevisst problematikken (1990, s.90)

### **3.3.2 Analyse**

Analyse er en essensiell grunnstein innen POP. Gjennom alle fasene i problemanalysen vil man i større eller mindre grad falle tilbake på dette. Man analyserer under kartleggingen, man analyserer tiltak som vurderes og evaluering kan føre til videre analyse. Historisk har det vist seg at prosjekter som har tatt utgangspunkt i POP metodikken mangler, eller ikke legger vekt på analysedelen, og kan derfor ikke kalles POP. (Goldstein, 2003)

Denne analytiske fremgangsmåten skiller seg fra den tradisjonelle, handlingsstyrte og reaktive politivirksomheten. Dette medfører at man trenger en kompetanse man normalt ikke har i politiet (Eide, 2010). Weatheritt skriver følgende om denne utfordringen:

*One obstacle is the lack of analytical skills within forces and the low status that such skills often have. If this lack is to be remedied, forces will have to attract or identify the right people, train them properly, and provide them with the organizational backing they need. (Weatheritt, 1986, s.122, I Goldstein, 1990, s.89)*

Oppsummert pekes det her på tre behov for å kunne gjennomføre gode analyser. Dette kan også tolkes som utfordringer. Man trenger de riktige folkene – bemanning, de må trenes – kompetanse og de må ha støtte – ressurser. I tillegg til bemanning, kompetanse og ressurser vil jeg trekke inn en ytterligere utfordring, viljen. Da disse fire utfordringene kan falle inn under alle fasene i problemanalysen, vil jeg komme tilbake til dem i kapittelet POP og ordenstjenesten.

Ser man på kompetansen man trenger for å gjennomføre en korrekt analyse basert på vitenskapelige metoder, viser det seg altså at dette ofte kan bli den største utfordringen for politiet. Dette viste seg også i evalueringen av prosjektet «Problemorientert politiarbeid og Restorative Justice» i Salten politidistrikt, hvor man gikk konkret inn for å gjennomføre et POP prosjekt etter korrekt metodikk. Eide skriver i evalueringen: «*Analysene som ble gjort,*

*skilte seg fra det analysearbeidet som ville vært gjort dersom det ikke hadde pågått et prosjekt som "POP og RJ". Man gjorde konkrete funn, og disse ble tatt med videre i arbeidet.» (Eide, 2010, s.28)*

Politiet foretar altså analyser til vanlig, men ikke på en slik måte at det faller inn under POP metodens tankegang.

### **3.3.3 Tiltak**

Den tredje fasen i problemanalysen er tiltak. Goldstein har med kapittelnavnet «*The search for alternatives – developing tailor made responses*» (Goldstein, 1990) på en enkel måte oppsummert hva denne delen av POP går ut på. Man skal finne alternativer og utvikle et skreddersydd tiltak. Dette tiltaket skal være rettet mot det spesifikke problemet man tidligere har definert. I tillegg må tiltak som vurderes implementert analyseres.

Goldstein (1990) lister opp flere forskjellige kategorier av tiltak ment som en ikke uttømmende liste. Noen få av disse kategoriene er:

- Å sette fokus på de individene som er ansvarlige for en u proporsjonal stor del av problemet.
- Å være et bindeledd til andre offentlige og private aktører.
- Bruke forhandlings- og meglingskompetansen.
- Videreformidle informasjon.
- Mobilisere samfunnet
- Endre det fysiske miljøet for å redusere mulighetene for problemet til å oppstå.

Valg av tiltak vil nok bestå av en kombinasjon av disse kategoriene og vi ser at dette er tiltak politiet er vant til å sette i verk. Disse tiltakene vil også falle inn under den forebyggende virksomheten politiet til daglig driver med.

En utfordring med å iverksette tiltak, er når disse skal rette seg mot et problem som er definert av samfunnsopinionen. Dersom man da ikke tar seg tid til den dype analysen for å finne bakgrunnen til problemet, vil det ikke være POP, og kan fremstå som forebyggende «brannslukking».

Også dersom man er for tidlig ute med tiltak, kan det oppstå utfordringer når man skal prøve å ansvarliggjøre publikum. Lie (2011) skriver at publikum er viktige for politiet som ansvarlige for å forebygge og bekjempe kriminaliteten (s.305). Dette presiserer også Goldstein og sier:

«*A community must police itself. The police can, at best, only assist in that task*». (Goldstein, 1990, s.21) For eksempel gikk politiet ut med råd til kvinner i Oslo i 2011 på bakgrunn av flere overfallsvoldtekter. Dette ble svært dårlig tatt imot, blant annet hos flere politikere. Inga Marte Thorkildsen gikk ut i Osloby.no og sa: «*Jeg tror ikke uttalelsene fra politiet bidrar til å forebygge voldtekt, men til å spre frykt (...)*» (Hagesæther, et al, 2011) Slike tiltak kan altså virke mindre effektivt enn man først hadde håpet.

Ettersom politiet som virksomhet kan gjenkjennes som preget av institusjonelle strukturer/rammer, kan det oppstå utfordringer med å inkorporere tiltak. Goldstein peker på fem store endringer i tankegangen som må gjennomføres for å forhindre dette. De er:

1. Man må forstå at søk etter alternativer er sentralt for politivirksomhet, og det må være aksept for at det er «ordentlig politiarbeid».
2. Anerkjennelse at tiltakene som vurderes kan inkludere tiltak som gjør noe med *hele* problemet, og ikke bare er kriminalitetsforebyggende.
3. Akseptere at man ikke bare fokuserer på situasjonelle tiltak, men ser på alle muligheter.
4. Enighet om at leting etter tiltak kommer etter en grundig analyse.
5. Engasjement for å utvikle et spesifikt tiltak for et spesifikt problem på et spesifikt sted eller under spesifikke omstendigheter.

(Goldstein, 1990, s.103)

### **3.3.4 Evaluering**

Det man prøver å finne ut av i evalueringsfasen, er hvorvidt tiltakene har påvirket problemet. For at tiltakene skal ha hatt mulighet til å påvirke problemet, er man avhengig av at tiltakene har blitt gjennomført. Knutsson og Søvik definerer evalueringen av hvorvidt, og i hvilken grad, tiltakene er gjennomført som en prosessevaluering. Dersom man kommer frem til at tiltakene er gjennomført, kan man gå videre til en effektevaluering (Knutsson og Søvik, 2005) En effektevaluering tar da sikte på å evaluere effektiviteten av tiltakene som har blitt gjennomført.

Når det gjelder begrepet effektivitet i effektevalueringen, problematiserer Goldstein hva som kan anses som effektivitet. Han bringer opp en formulering gjort av Eck og Spelman som definerer fem grader av resultater man kan oppnå:

1. Total eliminering av problemet.
2. Reduksjon av antall hendelser problemet forårsaker.
3. Reduksjon av alvorlighetsgraden av hendelsene problemet forårsaker.
4. Man utvikler metoder for å håndtere hendelsene bedre.
5. Man flytter problemet vekk fra politiets ansvarsområde.

(Eck & Spelman, et al, 1987, s.5, i Goldstein, 1990, s.36)

Det kan oppstå utfordringer med prosjektmål i POP om man reduserer dem til å bli utelukkende kvantifiserbare og målbare. Dette fordi formålet med POP er å gjøre noe med de bakenforliggende årsakene til et problem. For politiet som er vant til å arbeide med konkrete måltall kan dette bli en vanskelig omstilling. Dette påpeker også Goldstein som skriver: *«Measuring effectiveness entails far more than counting the familiar variables that lend themselves to counting, such as numbers of arrests, numbers of reported crimes, and numbers of calls for assistance to the police.»* (Goldstein, 1990, s.147) Også Eide skriver i sin evaluering av POP prosjektet I Salten politidistrikt at måltall kan være avsporende i forhold til det å jobbe proaktivt (Eide, 2010, s.6)

### **3.4 POP og ordenstjenesten**

Som nevnt under analyse, peker Weatheritt på tre behov, eller utfordringer, innen analytisk arbeid. Disse utfordringene kan man trekke inn under alle delene av problemanalysen, samt se på når det gjelder POP som helhet opp mot ordenstjenesten. I tillegg til utfordringene med bemanning, ressurser og kompetanse, vil jeg trekke inn vilje. Med vilje så mener jeg ønsket om å bruke POP som metode i det forebyggende arbeid og ikke at personene som jobber med ordenstjeneste ikke ønsker å utføre forebyggende arbeid generelt. De neste avsnittene i dette kapitlet vil ta for seg utfordringer som kan oppstå i forbindelse med å bruke POP som metode i ordenstjenesten. Som man vil se, vil disse kunne kobles opp mot minst ett av de fire behovene.

Lie skriver i sin bok «I forkant» at: *«POP skal gjøre forebygging av kriminalitet til en sentral oppgave for alle ansatte i politiet, ikke bare for de som arbeider på de tradisjonelle forebyggende avdelingene.»* (Lie, 2011, s.302) Når man skal bruke en metode blant alle de ansatte, stiller dette høye krav til kompetanse når det gjelder bruk av metoden. Lie presiserer

også at POP er avhengig av at alle politiansatte har en grunnleggende forståelse for POP (2011, s.319) Ordenstjenesten i Norge er bemannet med generalister. Dette innebærer at tjenestepersonene skal ha kjennskap til, og beherske, forskjellig metodikk innen alle tjenesteoppgavene. Å sørge for at alle har denne kompetansen når det gjelder POP som metode kan dermed bli en utfordring.

Imidlertid er det igangsatt opplæring innen POP på Politihøgskolen. I B3, som er tredje studieår, gjennomfører man modulen «Forebyggende oppgaver». Her undervises studentene i faget Kriminalitetsforebyggende politiarbeid som gir 4 studiepoeng. Dette vil innebære forventet arbeidstid på 120 timer (Politihøgskolen, u.å.). I dette faget får man blant annet opplæring i bruk av POP som metode. Selv om dette ikke innbefatter politipersonell som har fullført sin utdanning, vil et økende antall studenter og nyutdannede med kunnskap om POP kunne hjelpe til med å spre kjennskapen.

Men selv om man får opplæring i den teoretiske metodikken som POP innebærer, er dette fremdeles ikke det samme som å ha kompetanse i, og kunne bruke, POP som praktisk metode. Dette blir ytterligere utfordrende når det gjelder en så spisset del som ordenstjenesten. Braga skriver følgende: «*It is time for police practitioners and policymakers to set aside the fantasy of street level POP and embrace the reality of what they can expect from the beat officer in the development of crime prevention plans at the street level*» (Braga, 2006, s.149 i Eide, 2010, s.14). Det kan med andre ord bli utfordrende å bruke POP som metode i sin rendyrkede form i ordenstjenesten.

En annen utfordring når det gjelder bruk av POP som metode sier Goldstein er politiets mangel på kunnskap til å analysere problemer og evaluere strategier som skal håndtere disse problemene (Goldstein, 2003) Etter som det å bli analytiker er en egen utdanning, kan det følgelig ikke forventes at de som jobber i ordenstjenesten har kompetanse til å foreta en grundig og dyp analyse.

Derimot er det slik at flere driftsenheter har egne analytikere ansatt. For eksempel så har sentrum politistasjon i Oslo politidistrikt en egen analysegruppe. Det er riktignok slik at blant analytikerne i de forskjellige driftsenhetene i Norge, så er det mange som analyserer kriminaltrender, og prøver å finne gjerningspersonene. Man går da ikke inn i dybden slik man skal med POP og fokuserer ikke nødvendigvis på de vanligste problemene, men problemer definert av planverk.

I manualen «Implementing POP» skriver Scott og Kirby om en del vanlige utfordringer når det gjelder bruken av POP som metode. En av disse utfordringene er at politiet mangler kunnskap om og evne til å jobbe effektivt med «sivile» partnere (Scott & Kirby, 2012). Etter som POP går ut på å samarbeide med problemeiere for å finne og implementere tiltak, blir det nødvendig å kunne jobbe effektivt med disse.

Det er imidlertid slik at kunnskap, kompetanse og erfaringer bygger seg opp over tid. At noe kan fremstå som en utfordring, betyr ikke at man ikke trekker erfaringer fra situasjonen som kan videreføres og dermed være en løsning på utfordringen. For eksempel har Oslo politidistrikt et tett samarbeid med barnevernsvakten, som ligger ved Sentrum politistasjon. Barnevernsvakten har tilgang på, og eget kallesignal i, politiets sambandssystem. Et annet eksempel er SALUTT prosjektet i Oslo, som er et samarbeid mellom politiet, næringsetaten og private næringsdrivende (Salutt, 2014)

Det er tidligere påpekt at politiet er veldig reaktive og handlingsorienterte. Evalueringen av POP prosjektet i Salten politidistrikt viste at det kunne by på utfordringer å formidle prosjektet grunnet språket. Eide skriver at informasjonen ikke lett lot seg integrere i det daglige arbeidet (Eide, 2010) Et sitat som poengterer dette er: «*Vi er jo ikke akademikere, politiet er veldig praktisk og løsningsorientert, handlingsorientert, hva betyr dette for oss i det daglige. Det blir veldig mye sånn det blir for oss*». (Eide, 2010, s.53)

Bruken av «akademisk» språk som utfordring fremstår riktignok ikke som den vanskeligste å overkomme. Dette er trolig en utfordring hvor bevissthet rundt problematikken kan være nok til at den ikke oppstår. Selv abstrakt, akademisk og teoretisk informasjon kan formidles på en forklarende måte.

Scott og Kirby trekker også frem to utfordringer direkte koblet opp mot en tjenstepersons vilje til gjennomføring av POP. Den første av dem er at tjenstepersonene blir kyniske når det gjelder reformer og lar seg ikke engasjere (Scott & Kirby, 2012). Tanken her er at det til stadighet kommer «nye og revolusjonerende» reformer og metoder. Det blir derfor naturlig å bli skeptisk da flere av disse er svært kortvarige og ikke øker den langsiktige effektiviteten.

På den andre siden har POP kommet for å bli. Det er som tidligere skrevet nedfelt at POP skal være den ledende metodikken i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. POP er heller ikke noe nytt som sådan, da tankegangen bak det hele ble satt i gang i 1979. Det er svært

nærliggende å trekke slutningen at POP kommer til å fortsette å bli utviklet og tilpasset det daglige politiarbeidet.

Den andre koblingen til viljen, er at tjenestepersonene ikke forstår at, og aksepterer ikke at, POP er «ekte» politiarbeid (Scott & Kirby, 2012). Hva som defineres som «ekte» politiarbeid vil variere veldig fra person til person. Dette kan være oppgaver som å fange «skurker», kjøre utrykningsturer, eller andre aspekter ved tjenesten.

Det man ser på den andre siden, er at siden samfunnet generelt forandrer seg. Nye kriminalitetstyper som for eksempel datakriminalitet oppstår og endrer synet på hva som er politiarbeid. I tillegg har utdanningen av politiet fått et betydelig mer akademisk preg en det hadde tidligere. Det vil være grunn til å tro at aksepten for metodikk som POP vil fortsette å øke etter hvert som flere ansatte med opplæring innen POP innlemmes i etaten.

Når det gjelder utformingen av et POP prosjekt, kan politiets hierarkiske struktur som også tidligere nevnt medføre utfordringer. Etter som et POP prosjekt må få gjennomslag i hele strukturen, må det være en enighet om både problematikken og potensielle tiltak. Man må med andre ord være sikker på at prosjektet er forankret i alle ledd, helt ned til ordenstjenesten. Ettersom ordenstjenestens arbeidsoppgaver og hverdag skiller seg veldig fra lederleddene, kan en forankringsprosess by på utfordringer. Dette la man også merke til i Salten politidistrikt, og Eide forklarer det slik:

*På ulike nivå forholder man seg til ulike virkeligheter, man har ulike arbeidsoppgaver og ulike hensyn som må tas. Det som forstås som måloppnåelse på et plan, kan til og med være på kollisjonskurs med det som forstås som måloppnåelse på et annet plan.*  
(Eide, 2010, s.33)

Til slutt vil jeg ta opp to utfordringer Scott og Kirby trekker frem som begge går på bemanning. Det er at reaksjoner på hendelser fokuserer på håndhevelse og oppdagelse i stedet for forebygging. Dette kan kombineres med at kravet om å reagere på nødhendelser og rutineoppdrag overvinnet behovet for å tilpasse seg til en problemorientert måte å jobbe på (Scott & Kirby, 2012). Vi ser da at politiets reaktive, hendelsesstyrte hverdag medfører at man fokuserer på å løse oppdragene der og da uten å fokusere på videre forebygging. I tillegg blir dette selvforsterkende, da samfunnet krever at politiet skal reagere når man trenger hjelp, og man vil da ikke måtte tilpasse oppdragsløsningen til POP. At politiet må arbeide reaktivt og hendelsesstyrt kan relateres til bemanning og mengden polititjenestepersoner.



Det er på den andre siden et klart politisk mål at politiet skal styrkes og bemanningen økes. Dette gjenspeiles klart og tydelig i rapporten Politiet mot 2020 (Politidirektoratet, 2008). Man ser her at det er et politisk mål om å styrke alle de tre behovene Weatheritt trakk frem; bemanning, kompetanse og ressurser.

## **4 Oppsummering**

Det norske politiet skal drive med kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette er noe som er allment akseptert, og politisk og faglig bestemt. I en tid hvor krav til effektivitet og utnyttelse av ressurser står sterkt, fremstår metodikken i Problemorientert politiarbeid (POP) som et godt verktøy. Dette har også den faglige ledelsen i politiet kommet frem til, og det ligger føringer fra Politidirektoratet at POP skal være den ledende metoden for politiets kriminalitetsforebyggende arbeid.

Jeg har i denne oppgaven sett på POP opp mot forebygging generelt, og vist at selv om forebygging ofte blir sett på som proaktive tiltak så kan det også være reaktivt. POP som forebyggende metode er i sin natur reaktivt, men kan lede til proaktive tiltak.

Videre har jeg sett på POP som metode, og hva grunnleggeren Herman Goldstein mente med metoden. Problemanalysen står sentralt i POP prosjekter, og jeg har sett på utfordringer knyttet til hver av fasene.

I kartleggingsfasen kan det være utfordrende allerede fra starten med hvem som skal definere problemet. En videre kartlegging i denne fasen bør foregå på så lavt operativt nivå som mulig, men politiets organisasjonsstruktur medfører at dette kan by på utfordringer.

Når man kommer til analysefasen, er kompetanse innen vitenskapelig basert analyse ofte en utfordring. Ettersom analysen er en primær fase i POP, er dette en viktig utfordring å løse og behovene for dette kan da oppsummeres som bemanning, kompetanse og ressurser.

Videre har man det å søke etter, og implementering av skreddersydde tiltak. Her viser jeg at man har utfordringer innen valg av tiltak og det er fem endringer Goldstein mener man må gjennomføre for å kunne inkorporere tiltak i politiet.

Når man kommer til evalueringen, kan man her skille mellom prosess- og effektevaluering. Videre ser jeg på hva som menes med effektivitet innen POP prosjekter, og at kvantifiserbare prosjektmål kan bli en utfordring.

Når det gjelder utfordringer med bruk av POP som metode i ordenstjenesten, har jeg drøftet utfordringer knyttet til kompetanse, vilje, bemanning og ressurser.

Kompetanse fremstår som den største utfordringen. Ordenstjenesten er bemannet av generalister, og det stilles krav til kunnskap om mange felt innen politiarbeid. Dette medfører at politiet trenger opplæring innen POP, men man må da være klar over at opplæring ikke nødvendigvis er det samme som kompetanse. Denne kompetansen må blant annet inkludere samarbeid med sivile aktører og spisskompetanse innen analyse.

Videre har jeg drøftet utfordringer med forankring av POP prosjekter i hele politiorganisasjonen, og ordenstjenesten spesielt. En av utfordringene kan være det akademiske språket som er knyttet opp mot en vitenskapelig basert metode som POP.

Dette akademiske fokuset kan medføre utfordringer som at POP ikke blir sett på som «ekte politiarbeid» og at ordenstjenesten kan bli kyniske i forhold til reformer.

Ordenstjenesten har en reaktiv, hendelsesstyrt hverdag, og det kan oppstå utfordringer med implementering av POP prosjekter på bakgrunn av bemanningsbehov og ressursmangler.

Jeg vil presisere at dette ikke er en uttømmende liste over utfordringer politiet kan møte når det kommer til implementeringen av POP prosjekter, men et utvalg av klare utfordringer som har vist seg å kunne oppstå.

Det viser seg riktignok at det er et sterkt faglig og politisk ønske om, og vilje til, å styrke de tre primære behovene som utfordringene springer ut fra. Dette viser seg i blant annet rapporten Politiet mot 2020 (Politidirektoratet, 2008) og i Politianalysen (NOU 2013:9).

## 5 Litteraturliste

- Aadland, E. (2011) *Og eg ser på deg...* Oslo: Universitetsforlaget
- Balchen, P.C (2004) *Innføring i problemorientert politiarbeid*. Oslo: Politidirektoratet.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Edvinsen, K. (2009) *Ordenstjeneste*. Høvik: Forlaget Vett & Viten.
- Eide, A.K. (2010) «Og at det er en nyttig ting...» *Evaluering av prosjektet «Problemorientert Politiarbeid og Restorative Justice» i Salten politidistrikt*. Bodø: Nordlandsforskning
- Goldstein, H. (1990) *Problem-oriented Policing*. USA: McGraw-Hill, Inc.
- Goldstein, H. (2003) On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal. I J.Knutsson (Red.) *Problem-Oriented Policing. From Innovation to Mainstream*.(s.13-47) Monsey, NY: Criminal Justice Press
- Hagesæther, P.V, Oftestad, E, Slettholm, A, Storfjell, I, (2011, 12.okt) *Mener politiet sprer unødig frykt*. Hentet fra [http://www.osloby.no/nyheter/Mener-politiet-sprer-unodig-frykt-5336694.html#.U2ypsPl\\_uAU](http://www.osloby.no/nyheter/Mener-politiet-sprer-unodig-frykt-5336694.html#.U2ypsPl_uAU)
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Knutsson, J. & Søvik, K-E. (2005) *Problemorientert politiarbeid i teori og praksis*. Oslo: Politihøgskolen
- Lie, E.M. (2011) *I Forkant – Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- NOU 2013:9 (2013) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2013/nou-2013-9.html?id=730815>
- Politidirektoratet (2002) *Strategiplan for forebyggende arbeid 2002-2005*. Hentet fra: [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_377.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_377.pdf)

Politidirektoratet (2008) *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet.*

Hentet fra: [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_561.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_561.pdf)

Politi­høgskolen (u.å.) *Fagplan for Bachelorstudiet BIII. Studieåret 2013/2014.* Hentet fra:

[http://phs.no/Documents/2\\_Studietilbud/1\\_Bachelor/Fagplaner/Fagplan%20B3.pdf](http://phs.no/Documents/2_Studietilbud/1_Bachelor/Fagplaner/Fagplan%20B3.pdf)

Politiinstruksen (1990) *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 22.6.1990.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Politi­loven. (1995) *Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet.* Oslo: Cappelen Damm

Akademisk

Prop. 1 S (2011-2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* Hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012.html?id=657376>

SALUTT (2014, 27. januar) *Bakgrunnen for prosjektet.* Hentet 10.mai. 2014 fra:

[http://www.salutt.oslo.kommune.no/bakgrunnen\\_for\\_prosjektet/](http://www.salutt.oslo.kommune.no/bakgrunnen_for_prosjektet/)

Scott, M.S. & Kirby, S. (2012) *Implementing POP. Leading, Structuring, and Managing a Problem-Oriented Police Agency.* Washington: The U.S. Department of Justice, Center for Problem-Oriented Policing. Hentet fra:

[http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/0512154721\\_Implementing\\_POP\\_091112.pdf](http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/0512154721_Implementing_POP_091112.pdf)

St.prp.nr. 1 (2005-2006) *For budsjettåret 2006.* Hentet fra.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stprp/20052006/stprp-nr-1-2005-2006-.html?id=297676>

## 6 Selvvalgt pensum

Balchen, P.C (2004) *Innføring i problemorientert politiarbeid*. Oslo: Politidirektoratet. (24.s)

Goldstein, H. (1990) *Problem-oriented Policing*. USA: McGraw-Hill, Inc. (180.s)

Goldstein, H. (2003) On Further Developing Problem-oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal. I J.Knutsson (Red.) *Problem-Oriented Policing. From Innovation to Mainstream*.(s.13-47) Monsey, NY: Criminal Justice Press (s.13-47. 34.s)

Lie, E.M. (2011) *I Forkant – Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag (s.20-23, 302-321, 23.s)