

Fra «Arbeidsmengde» til «Resultat»: Oslo-politiets egen presentasjon av kriminalstatistikk 1950-2008*¹

*Av Professor Heidi Mork Lomell,
Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo*

Abstract

In this article, I analyse the presentation of crime statistics in the annual reports of the Oslo Police from 1950 to 2008. During this period, data on reported crime have been presented in various ways under different social, political and ideological circumstances. In the first decades, the police were reluctant to identify causes and suggest solutions to the increasing crime rate. The crime rate was seen as having a life of its own, i.e., independent of the police and policing activities. Later on, the police gradually attached themselves to the crime rate by explaining increases and decreases as a direct result of policing activities. This new narrative reduces the scope of crime policy initiatives as other factors that influence the crime rate become invisible.

1. Introduksjon

Hvordan kriminalstatistikk presenteres og fortolkes er tema for denne artikkelen, nærmere bestemt hvordan Oslo-politiet har presentert anmeldelsestall i sine årsrapporter gjennom nærmere 60 år. Ved å ta utgangspunkt i hvordan den samme statistikken – anmeldelsestall – har blitt fortolket i lys av skiftende politiske og ideologiske omstendigheter, kan vi få øye på endringer i måten politiet forstår sin egen rolle og betydning i kriminalitetsbekjempelsen.

Hensikten er ikke å etterprøve om presentasjonen er god eller dårlig, riktig eller feil. Som kriminologistudent lærer man hvilke forbehold man bør møte kriminalstatistikk med, hva tallene kan brukes til, hva de ikke kan brukes til (Lomell, 2017a). Man lærer også å lese kritisk medias og politikeres bruk av tall. Jeg har ikke til hensikt å underkaste Oslo-politiets årsrapporter et slikt blikk. Årsrapportene vil i stedet bli brukt som kilde til å belyse et annet aspekt ved tallenes sosio-

* Title in English: *From "Workload" to "Result": The presentation of crime statistics in the Oslo Police Annual Reports 1950-2008.*

logi; den politiske og ideologiske diskurs som de inngår i, og er en del av. Det er via diskurs at tallene får *betydning*. Sentrale spørsmål blir da: Hvilke underliggende forutsetninger rommer beskrivelsene? Hva tas for gitt? Hvilket virkelighetsbilde bygger de på – og leder til? Gjennom en slik tilnærming søker jeg å gjøre politiets implisitte lesninger og fortolkninger av kriminalitetsutviklingen eksplisitt.

Ulike aktører bruker kriminalstatistikk til støtte for sin politikk (Dahl og Lomell, 2009). Hva man leser ut av tallene er ikke tilfeldig, og ved å analysere lesningene, kan vi komme nærmere en forståelse av hvilke diskurser som til enhver tid påvirker meningsdannelsen. Kort sagt presenterte politiet kriminalstatistikken på en helt annen måte i 1950 enn i 2008.

Det er dermed *fortellingene om tallene*, ikke tallene selv, som er fokus for denne artikkelen. Ved å lese historiske dokumenter og rapporter ser man bedre hvordan politiet preges av tidens forståelser (Jon, 2007). Ved å lese samme type historiske dokument gjennom en lengre tidsperiode, ser man hvordan nye diskurser gir endrede forutsetninger for hvordan kriminalitetstallene presenteres, leses og forstås. Dette gjør at vi ser den naturaliserte diskursen som i dag omgir politiet og kriminalstatistikken på en ny måte.

En institusjon tegner sitt selvporett når den beskriver, rapporterer og vurderer (Ericsson, 1997). Årsrapporter er slik en god kilde til å avdekke Oslo-politiets selvporett. En nærlesning av politiets årsrapporter gjennom nesten 60 år viser hvordan selvporettet har gjennomgått store endringer i perioden. I denne artikkelen ser jeg på *kriminalitetstallenes plassering og betydning i dette selvporettet*.

Årsrapporter har et dobbelt formål – å formidle informasjon om organisasjonens aktiviteter i året som gikk, samt å formidle et idealisert bilde av institusjonen (David, 2001). Årsrapportene presenterer ikke bare informasjon til myndigheter og befolkning, de fremviser også et idealisert bilde av institusjonen – institusjonens eget selvporett. Samtidig har årsrapportene gjennomgått store endringer i tidsperioden. Den største endringen skjer omkring 1990 når politiets årsrapporter i økende grad utformes som et slags reklame- eller salgsmateriell. Mer sofistikert design, med bruk av profesjonell layout, bilder, overskrifter og tekst tas i bruk for å promotere et positivt bilde av politiet, for å fremvise deres ønske om ansvarlighet, og for å øke deres legitimitet, både overfor bevilgende myndigheter og publikum (Dixon m fl., 1995). Denne utviklingen, som også sammenfaller med viktige endringer i hvordan kriminalitetstallene presenteres og ikke minst fortolkes, kommer jeg tilbake til senere. Det er imidlertid viktig alle-

rede nå å påpeke at årsrapportenes innhold, funksjon og formål har endret seg i tidsperioden.

2. Metode

Jeg har lest igjennom Oslo-politiets årsrapporter fra 1950 og til den siste kom ut i 2008.² Årsrapportene er offentlig tilgjengelige, og jeg fant de første årgangene på Universitetsbiblioteket og Nasjonalbiblioteket. De siste årgangene var tilgjengelig elektronisk.

Da jeg leste årsrapportene, begynte jeg med forordene. De aller fleste årsrapportene hadde et forord, ofte signert politimesteren. Jeg leste forordene spesielt nøye, noterte innhold i hvert avsnitt, og skrev ned første setning i forordet. Formålet med denne detaljerte analysen av forordene var å dokumentere hva politidistriktet valgte å fremheve som spesielt sentralt i året som gikk, ut fra antakelsen om at forordet reflekterer de viktigste temaene for politiet, med det aller viktigste nevnt først.

Deretter lette jeg fram årsrapportens presentasjon av kriminalitetstallene. Hvor i årsrapporten var anmeldelsestallene presentert (kapittel, avsnitt, overskrift)? Hvilke ord og fraser ble brukt til å beskrive tallene – var det et nøytralt, optimistisk eller pessimistisk språk? Var kriminalitetstallene fremtredende, dominerende – eller bortgjemt i årsrapportene? Hvilke andre tall og temaer kunne man finne?

Etter denne mer deskriptive kartleggingen, lette jeg etter forklaringer og fortolkninger av kriminalitetstallene. Offentlig diskurs omkring sosiale problemer som kriminalitet består ofte av både et diagnostisk og prognostisk komponent (Sasson, 1995), og i lesningen av årsrapportene lette jeg etter begge. Hvilke forklaringer (årsaker, diagnose) – hvis noen – gis på kriminalitetsutviklingen? Og videre: Blir kriminalitetstallene relatert til politiaktiviteter, i tilfelle hvordan? Er politiet del av diagnosen og/eller prognosen? Hvordan politiet innrammer kriminalitetsproblemet i form av årsaker (det diagnostiske komponenten) og løsninger (den prognostiske komponenten), og hvordan de situerer seg selv i diskursen – som del av årsaken og/eller løsningen – både påvirker og er påvirket av kriminalpolitikken, men også hvordan vi forstår kriminalitetsproblemet, og politiets rolle i samfunnet. Derfor var jeg spesielt opptatt av å kartlegge den diagnostiske og prognostiske komponenten.

Min analyse av årsberetningene bygger på en konstruktivistisk tilnærming. Det betyr at jeg har som utgangspunkt at *forståelsen* av kriminalitetstallene ikke er gitt på forhånd. Dette impliserer videre at jeg ikke har som mål å kvalitetssikre omtalen av kriminalitetstallene, forstått som at noen fortolkninger og forståelser

er bedre enn andre. Om man ett år ignorerer en økning i anmeldelsestallene på 10 prosent, mens man et annet år er dypt bekymret over en økning på under 1 prosent, betyr ikke dette at en av reaksjonene er riktigere eller bedre enn andre. Mitt mål er å forsøke å vise og dernest forklare *hvorfor* presentasjonen av kriminalstatistikken har endret seg.

Ved å identifisere de diskurser som har omgitt kriminalstatistikken i politiets årsrapporter gjennom nærmere 60 år, ser vi hvordan tallene fylles av varierende kontekstuell innhold. Vi ser hvordan politiet leser mening inn i tallene, og hvilke konsekvenser disse varierende lesningene har. I de følgende avsnitt vil jeg beskrive hvordan plassering, presentasjon, beskrivelse og forklaring på kriminalitetstallene har endret seg i Oslopolitets årsrapporter.

3. Fra bortgjemt til altoverskyggende

Jeg leste årsrapportene kronologisk, det vil si at jeg begynte med 1950. Det første som slo meg, var *mangelen på kriminalitetstall*. I og med at kriminalitetsbekjempelse er en så altover-skyggende del av det offentlige ordskifte rundt politiets virksomhet i dag, var min forventning og forforståelse formet av dette. Kriminalitetstallene var imidlertid godt gjemt langt bak i årsrapportene, og de fikk lite oppmerksomhet, både i forordene og i teksten. Noen år ble ikke antallet anmeldelser omtalt i forordene i det hele tatt. Oftest fikk de en kort omtale helt mot slutten av forordet, der det ble slått fast at tallene har økt eller gått ned, uten noen ytterligere forklaring eller vurdering. I forordet for 1961 kan vi for eksempel lese følgende knappe beskrivelse av kriminalitetsutviklingen:

«Arbeidsmengden ved politikammeret har fortsatt å stige i årets løp. Antallet anmeldte forbrytelser steg til 26 500 (23 482) og anmeldte forseelser til 44 811 (44 722).»

Både plasseringen og tonen overrasket meg. Her var det lite å hente for en forsker som var ute etter diagnoser og prognoser! Men ordet «arbeidsmengde» skulle vise seg å bli viktig, både til å hjelpe meg med å finne kriminalitetstall i årsrapportene, samt å forstå hvordan politiet på 1950- og 1960-tallet forholdt seg til kriminalitetsutviklingen.

I hovedteksten fant jeg kriminalitetstallene godt gjemt bak denne tilsynelatende nøytrale overskriften *Arbeidsmengde*, nærmere bestemt i kapittelet som beskrev Kriminalavdelingens aktiviteter. Tallene – eller arbeidsmengden – ble presentert etter at tall over ansatte, arbeidsfelt, organisasjon, kontor og teknisk utstyr var behørig beskrevet. Ikke nok med det, selv Kriminalavdelingen var temmelig anonym i årsrapporten, det var administrasjon, ledelse og personalavdelingen og

deres aktiviteter og tall som tok mest plass i årsrapportene på 1950- og 1960-tallet.

Årsrapportene fra 1950- og 1960-tallet var overraskende innholdsrike og interessante. Men i stedet for kriminalitet og kriminalitetstall var de fylt med tall og beskrivelser av et vidt spekter av politiets gjøren og laden. I de første årsrapportene fant jeg detaljerte beskrivelser, tall og diagrammer over alt fra utdanningsbakgrunnen til politirekruttene, sykefravær blant kontoransatte, fellingspremier for rovdyr, trafikkulykker politibilene hadde vært involvert i og herreløse hunder til detaljert oversikt over skjenkebevilgninger. De registrerte og de rapporterte alle slags gjøremål, og årsrapportene inneholdt ofte klare signaler om hva politiet mener om enkelte av sine pålagte arbeidsoppgaver, for eksempel det som ble kalt «Vakthold over sinnssyke», her fra 1957:

«Til vakthold over i alt 173 sinnssyke (i hjem, arrester og sykehus) er det medgått 4580 timer, mot 4030 timer det foregående år. Denne ikke ubetydelige stigning i et arbeid på et område som ikke er politiets, burde snarest opphøre ved at myndighetene bygde de nødvendige sykehus og rekrutterte og utdannet det nødvendige sykehuspersonell. Dessverre synes det ikke å være særlig gode utsikter til at dette skal skje i den nærmeste fremtid.»

Leser man Oslopolitiets årsrapporter fra 1950- og 60-tallet får man et grundig, bredt og detaljert innblikk i politiets organisasjon, ansatte og mange ulike gjøremål i løpet av et år. Selvportrettet tegnes i detalj – men kriminaliteten utgjør kun en liten del av bildet. På 1950- og 60-tallet er kriminalitet og kriminalitetstall perifer, nærmest usynlig, i årsrapportene.

Gradvis blir kriminaliteten mer fremtredende i årsrapportene. I løpet av 1970-tallet får kriminalitet og kriminalstatistikk stadig mer oppmerksomhet og omtale. Dette skyldes blant annet til tider kraftige økninger fra år til år. I 1978 kan vi lese følgende hjertesukk:

«Det er kjedelig å måtte gjenta seg selv hvert år, men det er ikke til å komme forbi at antall saker bare fortsetter å øke. Man må virkelig spørre seg hvor dette vil ende.»

Kriminalitetsutviklingen nevnes stadig tidligere i forordene, og fra og med 1984 er kriminalitet det første temaet som omtales i forordene, for en gangs skyld med en forsiktig positiv vinkling:

«For første gang på mange år kunne Oslo politikammer ved utgangen av 1984 konstatere en viss stagnasjon i kriminalitetsutviklingen hva gjelder antall meldte saker.»

Stagnasjonen i 1984 skal imidlertid vise seg å være et unntak som helt overskygges av årvisse økninger og en stadig mer bekymret tone i rapportene. I løpet av 1990-tallet blir kriminalitet det *eneste* temaet i årsrapportene. Beskrivelser av alle de andre politiaktivitetene – og deres tall – forsvinner fra årsrapportene. Fra 1995 nevnes ikke lenger administrasjon, ledelse og personalavdelingene i årsrapportene, og også andre politiaktiviteter som ikke er relatert til kriminalitetsbekjempelse blir i liten eller ingen grad nevnt.

For å summere opp så langt: Fra en bortgjemt posisjon, har kriminalitet og kriminalitets-bekjempelse gradvis blitt enerådende i årsrapportene i løpet av perioden. Fra å knapt være nevnt, blir kriminalitet gradvis det første (og til slutt eneste) som nevnes i forordet, samt det første som omtales i teksten. Andre aktiviteter (og deres tall) forsvinner fra rapportene. En viktig forklaring på dette er at antallet anmeldte lovbrudd økte kraftig i perioden; fra 10516 i 1950 til 64800 i 2008. Dette fikk stor innvirkning på hele politiorganisasjonen, som er ansvarlig ikke bare for å registrere anmeldelsene, men også etterforske dem. Dette blir tidlig et viktig tema i årsrapportene. Flere anmeldelser gir politiet mer å gjøre, og forordenes signaler fra politimesteren til bevilgende myndigheter blir stadig klarere: Økt arbeidsmengde bør føre til økte ressurser til politiet. Allerede i 1959 dokumenteres den økte saksmengden i forordet:

«En sammenligning mellom en del tall i årsberetningen for 1949 og 1959 vil kunne illustrere det økende behov. Man hadde den gang 950 tjenestemenn og 124 kontorfunksjonærer mot henholdsvis 953 og 152 ved utgangen av 1959. Byens befolkning er steget med ca. 40 000 personer, motorkjøretøyenes antall med ca. 47 000 og antall førerkort med ca. 8 200. Forbrytelsessakene er steget fra 11 381 til 21 871 og forseelsessakene fra 40 000 til 43 762. Befolkningen, kjøreparken og arbeidsmengden er således steget, uten at noen tilsvarende økning av politistyrken har skjedd. Det synes klart at dette må gå ut over politiets effektivitet.»

En bønn om økt tildeling er kjente toner, også for vår tid. Legg imidlertid merke til rekkefølgen og ordlyden. Befolkningsøkning og økning i bilparken nevnes før kriminalitetsøkningen. Og kriminaliteten omtales som «arbeidsmengde». Kriminaliteten er en av mange arbeidsoppgaver for politiet. Kontrasten til årsrapportene de siste tiårene er slående. Leser man disse, vil man få inntrykk av at kriminalitetsbekjempelse er det eneste politiet driver med.

Den registrerte kriminalitetsøkningen og den økte arbeidsmengden dette medfører forklarer imidlertid ikke hvorfor alle de andre gjøremålene og avdelingene forsvinner fra årsrapportene. De er jo – i all hovedsak – fortsatt en del av politiets mange oppgaver. Hvorfor tas de ikke lenger med i den årlige beskrivelsen av egen virksomhet, hvorfor anses de ikke lenger relevante for selvportretteringen?

Hvorfor har beskrivelsen av Oslo-politiet blitt så ensidig, hvorfor handler mer og mer, til slutt alt, om kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse? Jeg kommer tilbake til disse spørsmålene senere. La oss først se nærmere på hvordan kriminaliteten og kriminalitetsutviklingen har blitt beskrevet og forklart i årsrapportene i perioden.

4. Forklaringer på kriminalitetsutviklingen

I de første årtiene følges anmeldelsestallene sjelden opp med beskrivelser, kommentarer eller fortolkninger. Både økninger og nedganger fastslås uten ytterligere forklaringer. Det blir opp til leseren å spekulere og skape mening av tallene, eller de underliggende årsakene bak endringene fra år til år. Årsrapportene gir svar til spørsmål som *hvor mange* og *hva*, men sjeldnere foreslår de svar på *hvorfor*. Det er få spor av både diagnoser og prognoser.

På 1950 og -60-tallet er det et overveiende nøytralt språk som brukes når anmeldelsestallene blir presentert, både når tallene viser økning og nedgang. Et eksempel på dette er fra 1960 når det kun konstateres at «*Antallet anmeldte forbrytelser steg til 23 482 (21 871) og anmeldte forseelser til 44 722 (43 762)*», uten ytterligere forklaring.

Det finnes også eksempler på en mer pessimistisk og/eller bekymret språkbruk, først og fremst på grunn av til tider store økninger i antallet anmeldelser. Økningen beskrives for eksempel som «*alarmerende*» i 1961, 1964 og 1974. Imidlertid bærer ikke årsrapportene preg av at politiet ser seg selv som i stand til å forklare kriminalitetsutviklingen eller påvirke kriminalitetsnivået. Beskrivelsene gir inntrykk av et politi som opplever seg prisgitt kriminalitetsutviklingen. Vi finner ord som «*plutselig*» og «*heldigvis*» når nedgang beskrives, mens «*skremmende*» ofte brukes når det gjelder økninger. Denne begrepsbruken viser et politi som observerer endringene og beskriver dem, uten at de anser seg for å ha verken kunnskap om eller verktøy til å påvirke utviklingen. I 1973 kan vi for eksempel lese følgende:

«'Grove tyverier' har sunket fra 11475 til 10152 og 'pengeskap' fra 198 til 113. Man skal være meget forsiktig med å forsøke å forklare hvorfor denne statistikk har tatt en slik vending. Politikkammeret tør i hvert fall ikke trekke noen konklusjoner.»

Da jeg første gang leste dette, ble jeg slått av beskjedenheten. Når et alvorlig lovbrudd som «*pengeskap*», det vil si tyveri fra pengeskap, nesten halveres fra ett år til et annet – hvorfor gir ikke politiet seg selv i det minste *noe* av æren for nedgangen? Men selvskryst er så godt som fraværende i årsrapportene i denne perio-

den. Politiet ser i liten grad sitt eget arbeid i sammenheng med kriminalitetsutviklingen. Et annet illustrerende eksempel på dette er fra 1971, der vi kan lese følgende:

«Når man vet at stigningen av tyvsforbrytelser fra 1969 til 1970 var over 17 % og at vi i år har hatt en ytterligere stigning med 8 %, er det mange spørsmål som kan stilles. Gjøres det for lite fra politiets side? Er det for lett å utføre tyveriet? Er det lønnsomt? Det siste spørsmålet er vel det mest nærliggende å kommentere. I de tilfeller det dreier seg om kontanter, er det selvfølgelig lønnsomt så lenge man ikke blir mistenkt eller pågrepet.»

Sett med nåtidens øyne, er det overraskende at det ikke er det første spørsmålet politiet mener er mest nærliggende å kommentere. De vegrer seg mot å skulle forklare både økninger og nedganger, ofte blir det «vet ikke» eller «tør ikke forklare» i stedet for å forsøke seg på en forklaring. I 1978 «økte antallet legemsbeskadigelser noe, men kanskje mer som en tilfeldighet enn på noen skremmende måte». I 1985 står det at «kriminaliteten kan ligge på et jevnt nivå i lang tid, for så plutselig å blusse opp i enkelte bydeler». Både i 1981 og 1982 kommenteres det at kriminaliteten ser ut til å øke i takt med inflasjonen. Alle disse eksemplene viser at politiet oppfatter kriminalitetsutviklingen som noe som lever sitt eget liv uavhengig av politiet og politiets aktiviteter. Hvorfor antallet anmeldelser øker eller minker er ikke noe politiet forventes å vite eller beskrive i årsrapportene, de plasserer seg verken som «vitende» eller «aktivt handlende» når det gjelder kriminalitetsutviklingen. Men det forekommer også forklaringer. Disse peker i stor grad på forhold og/eller faktorer utenfor politiets rekkevidde eller myndighetsområde.

4.1. Sosio-økonomiske og demografiske forklaringer

At kriminalitet henger sammen med sosio-økonomiske forhold, er et velkjent tema i kriminologien (Revolv, 2015, Skardhamar, 2017). Særlig de tidligste årsrapportene hadde eksempler på den type forklaringer, som i 1950, da vi kan lese at «Det er meget vel tenkelig at den merkbare tendens til forverring av livsvilkårene – økte priser og begynnende arbeidsløshet – i det kommende år kan gi seg utslag i en økt kriminalitet.»

Det skinner igjennom at dette er en del av den offentlige samtalen om kriminalitet i etterkrigsårene. Men allerede året etter konstaterer politiet at «Man skulle kanskje ventet at de vanskelige livsvilkår, dyrtid og pengeknapphet, skulle ha ført til en økning av særlig andre formuesforbrytelser, men det er ikke tilfelle» (1951).

Kriminalitetsutviklingen knyttes til mangeltilstander, om det er mangel på arbeid, hus eller bil: «Husnøden og mangel på biler medfører fremdeles forholdsvis mange anmeldelser på bedrageri i denne forbindelse.» (1953)

En annen forklaring vi særlig finner de første tiårene, er de forbigående store barnekull etter krigen som vokser til og etter hvert når ungdomsalderen: «En økende kriminell frekvens må delvis tilskrives de store ungdomsgrupper, hvis aktivitet særlig gir seg utslag i simple tyverier og biltyverier.» (1960)

Også dette er en del av den offentlige samtalen om kriminalitet. Og politiet bidrar i samtalen med å berolige: «Ungdomsproblemene har vært viet stor oppmerksomhet i presse og kringkasting. Det var rimelig om ungdomsproblemet også ga seg utslag innen ordenssektoren for politiet, men dette synes ikke å ha vært tilfelle.» (1966) Særlig på 1960-tallet er ungdomskriminaliteten merkbar, både for samfunnet og for politiet. Tonen i årsrapportene er ofte dempet og optimistisk på dette området, et stort ungdomskull vil snart bli voksen og slutte med kriminalitet. Og velstandsøkningen vil hjelpe på: «Det er vel sannsynlig at biltyveriene blir sjeldnere etter hvert som en stor del av ungdommen skaffer seg egen bil.» (1977)

4.2. Uansvarlige og uforsiktige ofre

En annen forklaring på kriminalitetsutviklingen de første tiårene, er uansvarlige og/eller uforsiktige ofre. Dette gjelder særlig for personran på offentlig sted, der politiet i flere årsrapporter på 1950-tallet har følgende standardformulering for å forklare det høye antall ranssaker: «Om ran i sin alminnelighet kan sies at klagerne ofte selv har stor skyld ved at de, ofte i beruset tilstand, innlater seg med ukjente personer.» Det eneste som står under overskriften Ran i 1961 er følgende: «I omtrent halvparten av de anmeldte ranssaker har den fornærmede vært beruset og innlatt seg med ukjente personer». I 1962 fastslås det at «ca halvparten av tilfellene er tvilsomme idet klagerne har vært så beruset at det er vanskelig å si om det foreligger ran». Også i 1972 kan vi lese en lignende ansvarsplassering: «Positivt er det å konstatere at voldsforbrytelser ikke har noen faretruende stigning. Riktignok har antall ran steget, men en god del av disse må betegnes som 'selvforskyldt' i det hele 131 av siste års registrerte ran betegnes som 'fylleran'.»

Tendensen til å legge ansvaret på ofrene gjelder også i tyverisaker, og da særlig tyveri fra bil. I 1961 skriver de at ofrene «i høy grad har bidratt til tyveriene ved å legge fra seg forskjellige verdisaker åpenlyst i bilene, til dels uten å låse disse». I 1972 kan vi lese at «Bileiere er for skjødesløse og oppbevarer verdisaker, radioer og båndspillere i sine parkerte biler.» Også innbrudd forklares med ufullstendig sikring av eiendom.

I tillegg til ran og tyveri, blir ofre for seksuallovbrudd mistrodd: «*Sedelighetsforbrytelsene har gått noe tilbake når unntas rene voldtektsforbrytelser. De fleste av disse tilfeller er heller ikke så alvorlige og skyldes ofte ofrenes uforsiktige omgang med ukjente personer.*» (1970)

Lest med nåtidens øyne er dette en moralistisk og svært direkte – for mange uakseptabel – plassering av ansvar på offeret. Forklaringen forsvinner da også fra årsrapportene utover 1970-tallet, omtrent på samme tid som kvinnebevegelsen krevde økt anerkjennelse av ofre for vold og overgrep og kritiserte politiet for ikke å ta offerets rettigheter på alvor i disse sakene (Dahl, 1979-80, Høigård og Snare, 1983).

4.3. Umoralske borgere

En beslektet tendens fra de første tiårene, som også forsvinner fra årsrapportene, er å rette den moralske pekefingeren mot grådige borgere som bidrar til å legge til rette for kriminalitet. De som i størst grad får merke politiets moralske pekefinger, er de som kjøper tyvegods: «*Det synes som om altfor mange mennesker er så oppsatt på å få kjøpt noe billig at de ikke reflekterer på gjenstandenes opprinnelse.*» (1971) Politiet demonstrerer det klanderverdige ved dette med å sette hermetegn rundt begrepet lovlydig og slik utfordre det etablerte skillet mellom lovbrøtere og lovlydige: «*'Lovlydige' borgere lar seg lett friste til å overta tyvegods på gunstige tilbud. Etter tyvens forklaring opptrer som oftest 'den ukjente mann' som kjøper, og etter alt av verdi som stjeles og omsettes må det være mange flere i vårt samfunn.*» (1974)

Denne tendensen til ansvarliggjøring av befolkningen forsvinner utover 1970-tallet, den siste moraliseringen skjer i 1978: «*Tyver og kjeltringer er én ting. Langt verre er det at 'hederlige' borgere kritikkløst kjøper all slags tyvegods. Det er heleren som gjør stjeleren, og hvis man kunne moralisere folk til ikke å kjøpe tyvegods, ville det ikke være så lukrativt å stjele.*»

4.4. Narkotika

«*Narkotika blir i stigende utstrekning en av de faktorer man må regne med i vurderingen av bakgrunnen for de straffbare handlinger*» skriver politiet i 1970. Narkotikaproblemet vokser i samfunnet og blir etter hvert en viktig forklaring på kriminalitetsøkningen, her fra 1978: «*Den store økningen vinningsforbrytelser har nok sammenheng med at narkotikabrukere må skaffe seg betydelige summer for å kunne kjøpe seg narkotiske midler.*»

Narkotikalovbrudd blir etter hvert en viktig del av kriminalitetsbildet. Det varierer imidlertid i hvilken grad statistikken over anmeldte narkotikalovbrudd til-

skrives en faktisk økning i narkotikakriminaliteten, eller er resultat av politiets kontrollinnsats. Et eksempel på den første forklaringen fra 1971: «25 % økning av narkotikatilfeller ansees som meget alvorlig. Arbeidet med dette problem må fortsatt gis høyeste prioritet.» I 1996 får vi et eksempel på den andre forklaringen: «Også innenfor narkotika ser vi en økning. [...] De høye tallene må imidlertid også sees i sammenheng med politiets innsats. Jo mer effektivt politiet er i sitt arbeid, dess flere saker blir registrert i kriminalstatistikken.»

4.5. Utlendinger

I et eget kapittel i årsberetningen for 1992, som har fått overskriften «Utenlandske borgere og kriminalitet», skinner det igjennom at politiet nå har funnet en ny forklaring på kriminaliteten i Oslo; utlendinger. Legg spesielt merke til hvordan mørketallene brukes til å hevde at andelen utlendinger antakelig er høyere enn tallene viser: «I mange av anmeldelsene mangler opplysninger om gjerningsmannens identitet og/eller signalement. Det er derfor sannsynlig at andelen utenlandske borgere rent faktisk er større enn oversikten tyder på. [...] Det er grunn til å tro at mange forbrytelser begått av personer som er 15 år eller yngre ikke blir anmeldt til politiet. Man tror også at innvandrerbarn i mindre utstrekning enn norske barn blir anmeldt. Det finnes feilkilder ved statistikkføringen. Slike har man latt gå i innvandrerbarns favør. Man mener derfor at tallene for innvandrerbarns kriminalitet er minimumstall.»

Også i forordet i 1994 slås det fast at «Politikammeret har fått merke den store tilflyttingen av utledninger til Oslo. Det er tankevekkende at økning i antall utlendinger i Oslo langt overstiger det antall utlendinger som totalt ankom til Norge på lovlig måte i 1994.» Utover 1990-tallet blir fokuset på utledninger gradvis mindre.

4.6. Andre forklaringer

Gjennomgangen over fremhever noen av de mest sentrale forklaringene på kriminalitetsutviklingen i politiets årsrapporter frem til 1990-tallet. I tillegg forekommer det andre forklaringer i enkelte år – alt fra skjenkepolitikk, mer overvåking og større anmeldelsestilbøyelighet til manglende sikring. Det skjer også en tydelig fagliggjøring av rapportene det siste tiåret, der kriminologiske og andre samfunnsvitenskapelige analyser og forklaringer presenteres. Disse avsnittene kommer ofte litt i bakgrunnen, men de er med. Et eksempel er årsrapporten for 2006 der vi får en tydelig faglig presentasjon av tallene, der både registreringspraksis, anmeldeshyppighet og kontrollaktivitet blir nevnt som mulige faktorer som kan forklare endringer i den registrerte kriminaliteten.

Leser vi årsrapportene sammenhengende, er det imidlertid en hovedtendens som overskygger alle andre: I hvilken grad politiet selv skriver seg inn som del av diagnosen eller prognosen.

4.7. Politiet

På 1990-tallet skjer det store endringer i årsrapportenes utforming og innhold. Språket blir mer offensivt, og rapportene blir mer preget av bilder og slagord. Første setning i forordet i 1993 er for eksempel: «*Oslo politikammer skal alltid være på offensiven for å forebygge kriminelle handlinger.*» Slike åpninger står i sterk kontrast til tidligere årsberetninger, for eksempel fra 1960: «*Året 1960 må karakteriseres som et meget tungt arbeidsår.*»

Språket blir ikke bare mer direkte og overtalende, det blir også mer følelsesladet, for eksempel i 1993 der det i forordet står «*Jeg er [...] stolt over å være politimester i Oslo. Vårt korps står på når det gjelder å finne oppgaveløsninger som holder. [...] vårt folk gir aldri opp.*»

Vi får også nye forklaringer på kriminalitetsutviklingen, nemlig politiet selv: «*Majorstua politistasjon har gjennomført planlagte arbeidsmål med godt resultat. Reduksjon av voldskriminaliteten, innbrudds-/tyverimeldinger og bilbrukstyverier er oppnådd etter meget godt samarbeid mellom divisjonene, bydelspolitiet og saksgruppen*» (1992). Nå er det politiet som påvirker kriminalitetsutviklingen. Kriminalitetstallene har blitt et *resultatmål* for Oslopolitiet, og da blir forklaringen på kriminalitetsutviklingen slik:

«*Voldsprosjektet i Oslo sentrum har vært et spesielt satsningsområde med sikte på å stoppe utviklingen med omfattende voldsutøvelse. [...] Prosjektet har hatt en gunstig innvirkning på voldsutviklingen selv om tallene kanskje ikke er imponerende. Det kan imidlertid vises til en nedgang på 6 % i omfanget av legemsbeskadigelser i området, mens vinningskriminaliteten har gått ned med 10 %.*» (1993)

Den nye organisasjonsmodellen, «Oslo-modellen», er utviklet «*for å effektivisere i kampen mot hverdagskriminalitet*» (1994). Sentralt i modellen står statistisk informasjon og ansvarliggjøring gjennom *resultatansvar* – «*Stasjonens personell har fått direkte resultatansvar for kriminalitetsutviklingen innenfor tildelte soner og distrikter*» (1992). Eller som det står: «*Politimannen skal være en pådriver i lokalmiljøet med sikte på så langt som mulig å løse problemene bak den kriminalitet som finner sted.*» Mål- og resultatpråket inntar årsrapportene; uttrykk som «*målrettet innsats*», «*gode resultater*» og «*målrettede tiltak*» går igjen. Og krimi-

nalitetstillene finner vi ikke lenger under overskriften «arbeidsmengde» men «resultat». Implikasjonene av dette skiftet kommer jeg tilbake til.

Mål- og resultatstyringsideologien passer som hånd i hanske med nye politimetoder som importerer fra utlandet og introduseres i Oslo-politiet, særlig problem-orientert politiarbeid (Goldstein, 1979) og nulltoleranse (Lundgaard, 2011). Kriminalitetsnedgang brukes som suksesskriterium i alle disse tiltakene. Både gjennom den nye styringsideologien og de nye politimetodene begynner politiet å bruke seg selv som en forklaringsfaktor – både som del av *diagnosen* og *prognosen*. Dette har vært helt fraværende i årsrapportene frem til dette tidspunktet.

En annen populær ideologi som vinner terreng på 1990-tallet, er *kunnskapsbasert* politi-arbeid (Welsh, 2006). For å være målrettet må man ha kunnskap. Nå har man jo for så vidt hatt kunnskap om kriminalitet, forstått som kriminalstatistikk, i alle år, men dette fremstilles nå som noe nytt. Her fra forordet i 1998: *«Målrettet kan man først bli når man har kunnskap. De siste årene har vi brukt mye tid og krefter på å skaffe oss kunnskap om kriminalitetssituasjonen. Samtidig har vi analysert utviklingen og ikke minst har vi foretatt en løpende vurdering av de tiltakene vi har satt i gang – ser vi noen effekt eller gjør vi det ikke?»* Beskrivelsene som følger, er imidlertid basert på den samme kunnskapskilden – kriminalstatistikken – som har blitt brukt i alle de foregående årsrapportene. Statistikken er med andre ord ikke ny, men politiet tar i bruk tallene på en ny måte.

Gjennomgangen over viser at ikke bare nye politimetoder, men også en ny styringsideologi som vokser frem på 1990-tallet får stor innflytelse på hvordan politiet leser og bruker kriminalstatistikk. Årsrapportene fylles av beskrivelser av et proaktivt politi som målrettet angriper kriminaliteten og som lykkes, både når kriminaliteten går opp og ned. Nå handler alt om politiet:

«Etter en tids problemorientert politiarbeid som metode, rettet mot bilbruktstyverier og innbrudd i bil, er det registrert en betydelig nedgang i antall saker. Narkotikasakene har økt betydelig. Stasjonens aktive innsats for å bekjempe narkotikaproblemet er en av årsakene til oppgangen.» (2001).

Som vist i sitatet over beskriver årsrapportene anmeldelsestillene som et direkte resultat av politiets aktiviteter. Andre forklaringer, samt den mer nølende tilnærmingen som dominerte frem til 1990-tallet, forsvinner fra årsrapportene. Politiet knytter seg selv og sine aktiviteter til kriminalitetstillene så til de grader at vi i 2003 kan lese at *«Grønland politistasjon reduserte antallet knivangrep med 24 %»*.

For å sammenfatte og systematisere hvordan politiets presentasjon og fortolkning av kriminalstatistikken har endret seg fra 1950 til 2008, kan man med politiets egne begreper si at politiet har lest kriminalstatistikk på to forskjellige måter: som *arbeidsmengde* og *resultat*. Mens kriminalitet som politiets arbeidsmengde dominerte de første tiårene har kriminalitet som resultat av politiarbeid dominert de siste. I neste del vil jeg gå nærmere inn på dette i større detalj, før jeg ser på hvilke implikasjoner dette skiftet har hatt, både for kriminalstatistikken og for politiet.

5. Fra «arbeidsmengde» til «resultat»

Frem til 1990-tallet ble anmeldelsestallene forstått som *arbeidsmengde*. Antall anmeldelser var en indikator på hvor stor arbeidsmengde politiet til enhver tid hadde. I forordet fra 1960 kan vi lese at «*Mens således personellsituasjonen i 1960 ikke ble bedre enn den har vært i en årrekke, fortsetter arbeidsmengden å stige: antallet anmeldte forbrytelser steg til 23 482 (21 871) [...]»*. Når kriminalstatistikken leses som arbeidsmengde, innebærer det at politiet må forholde seg til kriminaliteten, den må håndteres. Politiet fører regnskap over kriminaliteten på samme måte som de fører regnskap over personell, kontor, materiell, skytepremier og trafikkulykker.

Når kriminalstatistikken beskrives som arbeidsmengde, blir det viktigste budskapet at flere anmeldelser bør føre til mer politi. Vi ser denne argumentasjonen helt opp til 90-tallet. Kriminalitet er et av hovedarbeidsområdene for politiet, og kriminalstatistikken brukes som en indikator på omfanget av dette arbeidet – sammen med mange andre oppgaver. Hvis statistikken viser en økning, er dette en indikator på at politiet har fått mer å gjøre, og de trenger derfor flere ressurser til dette arbeidet; etterforskere, utstyr etc. Omfanget er utenfor deres kontroll; sosio-økonomiske, kulturelle, tekniske og/eller strukturelle endringer påvirker kriminalitetsbildet. Politiet er verken problemet eller løsningen, men de må håndtere mengden.

Å lese kriminalstatistikken som arbeidsmengde sammenfaller med styringsmodellen som var rådende på den tiden. Politiet, sammen med resten av offentlig sektor, var finansiert ut fra input-faktorer, og årsrapportene illustrerer dette. Utover 1980-tallet ble denne styringsformen i økende grad kritisert for å være regelstyrt og reaktiv. Rettsapparatet ble sett på som ukoordinert og ineffektivt (McLaughlin m fl., 2001). I et finansieringssystem basert på input-faktorer, «*police departments typically got more money when they failed,*» det vil si når kriminaliteten økte (Osborne og Gaebler, 1993: 139).

Under merkelappen «New Public Management» (NPM) skjedde det en til dels voldsom reform av offentlig sektor i mange land på 1980- og 1990-tallet (Christensen og Læg Reid, 2007, Hood, 2007). Fokuset skiftet fra å administrere aktiviteter til å oppnå resultater, ved at man satte seg målbare mål og formulerte resultatindikatorer som muliggjorde kontroll av måloppnåelse (Long, 2003). Også norsk offentlig sektor ble reformert med lignende styringsidealer som bakteppe. Her ble den nye styringsformen kalt *Mål- og resultatstyring*, og den omfattet også politietaten. Og kriminalstatistikken lå lagelig til for å få tildelt en ny rolle som resultatindikator for politiarbeid innenfor det nye styringsidealet.

Innføringen av mål- og resultatstyring førte til at kriminalstatistikken ble redefinert fra å være en input-faktor til å bli en resultatindikator for politiet. Politiet ble ansvarlig for kriminalitetsutviklingen, det ble nå politiets ansvar å redusere kriminaliteten gjennom tiltak, analyse og kontroll av måloppnåelse (Garland, 2001). Reformen endret lesningen/fortolkningen av kriminalstatistikk fra «arbeidsmengde» til «resultat».

Når kriminalstatistikken blir direkte knyttet til politiaktivitet, får dette store følger for hvordan tallene fortolkes og presenteres av politiet. Både nedganger og økninger ses i lys av politiets aktiviteter, og i tråd med den ansvarliggjøringen som har skjedd, blir det viktig å presentere alle endringer, uansett om det er nedganger eller økninger, som en suksess. I 1995 kan vi for eksempel lese at en 20 % nedgang i anmeldt gatevold viser at *«målrettet uniformert tjeneste på riktig sted og til riktig tid, bærer frukter»*. Når antallet anmeldelser for gatevold øker året etter, forklares dette med at *«den økte innsatsen mot eksempelvis gatevold ved ordens tjenesten antas å ha avdekket endel voldssaker som ellers ikke ville ha kommet til politiets kunnskap»*. Forklaringen fra 1995 er et eksempel på en lesning av den registrerte kriminalitetsutviklingen som en kriminalpreventiv effekt av politiets innsats. Politiet tar her æren for en positiv utvikling, årsaken til at den registrerte gatevolden har gått ned, er at politiet har lyktes i å bekjempe den. Den registrerte kriminalitetsutviklingen leses som en indikator på en reell utvikling i kriminaliteten. Når man året etter forklarer en registrert økning med økt avdekking, leses statistikken ikke som uttrykk for omfanget av gatevold i Oslo, men som uttrykk for politiets aktivitetsnivå.

Med innføringen av mål- og resultatstyring skyves andre faktorer som kan tenkes å påvirke kriminaliteten i samfunnet i bakgrunnen. Når kriminalstatistikken leses som et mål på eller et resultat av politiets aktiviteter, blir politiet *interessenter* på en helt annen måte enn tidligere. De blir *deltakere* – deres aktiviteter påvirker kriminalitetsutviklingen. Frem til 1990-tallet var politiet verken del av diagnosen eller prognosen når kriminaliteten skulle beskrives og forklares. De var

en passiv mottaker av eller tilskuer til en stadig økende mengde anmeldelser, men ingen aktiv deltaker i løsningen på kriminalitetsproblemet. Med innføringen av mål- og resultatstyring blir kriminalstatistikken brukt som middel for å vise at man lykkes, både når kriminaliteten øker og minker. Det blir mindre rom for generelle beskrivelser og fortolkninger av kriminalitetsutviklingen.

6. Implikasjoner for kriminalstatistikken

*When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure.*³

Michael E. McIntyre (2001) har beskrevet Goodharts lov som en sosiologisk variant av Heisenbergs usikkerhetsprinsipp i kvantemekanikk: Måling forstyrrer systemet. Men Goodhart går et steg lenger ved å vektlegge skiftet fra det å måle noe og til deretter å gjøre dette målet til et resultatmål. Anvendt på kriminalstatistikken, kan vi, med utgangspunkt i Goodhart, spørre: Ved å forvandle kriminalstatistikken fra å være et (mer eller mindre godt) mål på kriminaliteten i samfunnet til å bli et resultatmål for politiet, og derigjennom et (mer eller mindre godt) mål på politiarbeid, vil den slutte å være et (godt) mål på kriminalitet? Spørsmålet forutsetter at kriminalstatistikken noensinne har vært et godt mål, men som vi vet fra kriminologisk forskning, er alle typer data om kriminalitet, det være seg kvantitative eller kvalitative, mangelfulle på den ene eller andre måten (Coleman og Moynihan, 1996, Lomell, 2017a, Olaussen, 1996). Det er heller ikke noe nytt at kriminalstatistikk brukes til politiske formål. Vi kan uttrykke det enda mer generelt: *Statistikk* har alltid blitt brukt til politiske formål (Bayatrizi, 2008, Levitas og Guy, 1996, Starr, 1987). Tall på menneskelig aktivitet og sosiale forhold har aldri kun eksistert som mål, dvs. nøytrale og objektive (Sætnan m fl., 2010). Tall blir alltid produsert av noen for et bestemt formål.

Politiet har alltid vært et avgjørende ledd i produksjonen av kriminalstatistikk. De avgjør om en anmeldelse registreres og ender i statistikken, og for en rekke lovbrudd vil politiets prioriteringer avgjøre om lovbruddet oppdages. Med innføringen av mål- og resultatstyring får imidlertid kriminalstatistikken en ny betydning for politiet. Før mål- og resultatstyringens tid betydde ofte økt registrert kriminalitet mer penger til politiet, de brukte den økte kriminaliteten som et argument for økt arbeidsmengde og dermed behov for økte ressurser. I følge Reuter førte dette til «a strong interest in keeping the number high and none in keeping it correct» (Reuter, 1984: 136). Mål- og resultatstyringen har snudd dette, insentivet er nå nedgang i den registrerte kriminaliteten for de fleste lovbrudd unntatt de lovbruddstypene der flere anmeldelser er et mål. Ved at mål- og resultatstyringen

endrer kriminalstatistikken fra arbeidsmengde til resultat, betyr dette en ny type sammensmeltning av *er* og *bør* når det gjelder kriminalitetsutviklingen. Kriminalstatistikken brukes nå i stadig større grad både til å beskrive og vurdere, det vil si at ett og samme tall både skal si noe om omfanget av kriminaliteten i Oslo og om politiet har lyktes i sin kriminalitetsbekjempelse (Hoskin, 1996).

En rekke dysfunksjonelle sider ved mål- og resultatstyring har blitt identifisert (Smith, 1995). Først og fremst kan det å gjøre kriminalstatistikken til en resultatindikator føre til *forvrengning*, det vil si at man bevisst gir en uriktig fremstilling av tallene. Jo mer press som legges på at institusjonen, i dette tilfelle politiet, skal prestere, jo større risiko for at kriminalstatistikken blir manipulert. Dette behøver ikke innebære direkte forfalskning, men oftere teknikker så som kreativ bruk av klassifikasjoner og koderegler. Når det gjelder kriminalstatistikk kan man tenke seg at politiet unnlater å registrere hendelser for at anmeldelsestallene skal gå ned, eller at de registreres i en mindre alvorlig kategori enn de burde (Wathne, 2018). Det er en glidende overgang fra strategisk koding til direkte forfalskning.

Politiet bruker sitt profesjonelle skjønn når de skal beskrive, kategorisere og til syvende og sist registrere en hendelse. Et stort antall studier har vist hvordan strategisk tenkning har påvirket registreringspraksis lenge før kriminalstatistikken ble en resultatindikator (Black, 1970, Bottomley og Coleman, 1981, Young, 1990). At produktet av denne registreringen; kriminalstatistikken, deretter skal brukes som en resultatindikator på politiarbeid, kan påvirke denne skjønnsutøvelsen ved at de får et insitamant til å velge den løsningen som maksimerer organisasjonens resultater. Legges det for stor vekt på mål- og resultatstyring, vil dette være et sterkt signal til ledere og ansatte om å manipulere de data som kan manipuleres for at deres organisasjon skal fremstå i mest mulig fordelaktig lys (Smith, 1995: 292).

7. Implikasjoner for politiarbeid

Mål- og resultatstyring resulterer i en form for *institusjonell nærsynthet* som innebærer en økt jakt på kortsiktige og målbare resultater på bekostning av langsiktige mål (Smith, 1995). Både det å vri praksisen slik at den passer resultatindikatorene, begrense personalets skjønn, samt det å prioritere aktiviteter som gir umiddelbare og målbare resultater på bekostning av aktiviteter som enten ikke teller eller telles, har blitt fremhevet som dysfunksjonelle kostnader ved mål- og resultatstyring (Garland, 2001). Det er en åpenbar fare for at målene i all hovedsak blir synonymt med hva som kan telles, måles, kontrolleres og lett reduseres (McLaughlin m fl., 2001). Hvis en slik institusjonell nærsynthet brer seg i politiet vil dette ikke bare påvirke kriminalstatistikken. En strategisk bruk av politiaressur-

ser for å påvirke de måltall (les: kriminalitetstall) som er satt, vil også kunne påvirke politiet og politiarbeidet (Maillard og Savage, 2017). Dette kan styre politiets aktiviteter vekk fra mer langsiktige kriminalitetsforebyggende aktiviteter.

Et beslektet dysfunksjonelt aspekt er *tunnelsyn*, som innebærer økt vektlegging av kvantifiserbare aktiviteter på bekostning av ikke-kvantifiserbare aktiviteter (Smith, 1995). Bruk av resultatindikatorer generelt, og bruk av kriminalstatistikken som resultatindikator i særdeleshet, vil endre politiets handlingsrom og prioriteringer, og dermed handlinger og aktiviteter (Painter, 2005). Hva politiet gjør har implikasjoner utover den umiddelbare effekt på kriminalstatistikken. I politiets årsrapporter særlig fra 1950- og 1960-tallet så vi en rik og detaljert beskrivelse av politiaktiviteter, mange kvantifiserbare og kvantifisert, men ikke som en del av et mål- og resultatstyringsregime. I en resultatdrevet kultur kan vi forvente en sterkere prioritering av aktiviteter som kan kvantifiseres, men også et smalere fokus på kvantifiserbare aktiviteter som betyr noe, det vil si et fokus på kriminalitetstall og andre utvalgte resultatindikatorer, så som saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Dette kan føre til at politiet søker å unngå «høy-risikoaktiviteter», for eksempel det å prioritere etterforskning av saker med lav oppklaringsprosent, kriminalitetsforebyggende aktiviteter som ikke gir umiddelbare utslag på kriminalstatistikken, eller aktiviteter som ikke har direkte med kriminalitet å gjøre. Denne tunnelseffekten vil ikke bare føre til at politiet blir mer opptatt av kortsiktig kriminalitetsreduksjon, det vil også føre til at de prioriterer vekk viktige deler av politiets samlede samfunnsoppgaver (Finstad, 2018).

Feiltolking (Smith, 1995) er en dysfunksjonell konsekvens av å bruke kriminalstatistikk som en resultatindikator, og den er relevant i et mer teoretisk poeng ved denne artikkelen – hvordan vi leser mening inn i tallene. Både kriminalitetsproblemet og politiets rolle i samfunnet er komplekse størrelser. Det å tolke trender i den registrerte kriminaliteten er vanskelig. Antallet registrerte anmeldelser fra år til år sier i utgangspunktet ingenting om hva som påvirker kriminalitetsnivået i et samfunn. Ved å bruke kriminalstatistikk som et mål på politivirksomheten, risikerer man at to feilslutninger etablerer seg, både i politiet og i det offentlige ordskiftet: For det første *den kosmetiske feilslutningen*, der kriminalitetsproblemet behandles som et overflatisk eller kosmetisk problem i samfunnet som kan lett fjernes, heller enn som et kronisk aspekt ved samfunnsformen (Young, 1999: 30). For det andre *politifeilslutningen*, som er tendensen til å se politiet som avgjørende i kriminalitetsbekjempelsen (Felson, 1994). Bayley kaller dette en myte (1994), og også Reiner konkluderer med at «The police function more or less adequately as managers of crime and keepers of the peace, but they are not realistically a vehicle for reducing crime substantially. Crime is the pro-

duct of deeper social forces, largely beyond the ambit of any policing tactics» (Reiner, 2000: 215).

En av de største utfordringene da mål- og resultatstyring ble etablert som ny styringsideologi for offentlig sektor, var det å skulle kvantifisere og måle offentlig virksomhet. Her kom man til dekket bord i politiet: Kriminalstatistikken lå klar som en potensiell resultatindikator. Uten diskusjon ble kriminalstatistikken omgjort til et resultatmål. En annen utfordring var det å skulle tilskrive ansvar for resultater, slik ideologien forutsetter. Også her kan det virke som om politiet ble ansvarliggjort uten diskusjon. Mål- og resultatstyring har fått definisjonsmakt over hvordan politiet leser kriminalstatistikk. Men kanskje enda mer bekymringsfullt er det at styringsideologien i tillegg har fått definisjonsmakt over politiets samfunnsoppdrag og har snevret inn politiets samfunnsrolle (Finstad, 2018).

Noter

1. Artikkelen er en bearbeidet og utvidet versjon av et foredrag jeg holdt i 2017 (Lomell, 2017b). Deler av teksten bygger videre på tidligere publikasjoner (Dahl og Lomell, 2009, Lomell, 2010a, Lomell, 2010b)
2. Fra 2009 rapporterer politidistriktene elektronisk via PSV, som er en forkortelse for Politiets styringsverktøy. Dette har overflødiggjort årsrapportene. I stedet publiserer politiet ulike rapporter fortløpende som analyserer kriminalitetsutviklingen, for eksempel kommenterte anmeldelsestall, trendrapporter og ulike temarapporter om for eksempel ran, voldtekt og vold. Disse rapportene er ikke en del av analysen. De kan lastes ned fra www.politiet.no.
3. Også kjent som «Goodharts lov». Den originale uttalelsen fra Goodhart fra 1975 er: «Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes» (Goodhart, 1989). Keith Hoskin formulerte det til et mer generelt prinsipp (Hoskin, 1996), som Marilyn Strathern reformulerte til det konsise og generelle prinsippet som jeg siterer over (Strathern, 2000).

Litteratur

- Bayatrizi, Z. 2008. From Fate to Risk. The Quantification of Mortality in Early Modern Statistics. *Theory, Culture & Society*, 25, 121-143.
- Bayley, D.H. 1994. *Police for the future*, New York, Oxford University Press.
- Black, D.J. 1970. Production of crime rates. *American Sociological Review*, 35, 733-748.
- Bottomley, K. & Coleman, C. 1981. *Understanding Crime Rates*, Farnborough, Gower.
- Christensen, T. & Lægreid, P. 2007. Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. I: CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Coleman, C. & Moynihan, J. 1996. *Understanding crime data. Haunted by the dark figure*, Buckingham, Open University Press.
- Dahl, J.Y. & Lomell, H.M. 2009. Tallenes tale: Bruk av statistikk i den kriminalpolitiske offentligheten. *Sosiologi i dag*, 39, 69-93.

- Dahl, T.S. 1979-80. Kvinner som ofre – særlig om hustruvold. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*.
- David, C. 2001. Mythmaking in Annual Reports. *Journal of Business and Technical Communication*, 15, 195-222.
- Dixon, K., Coy, D. & Tower, G. 1995. Perceptions and experiences of annual report preparers. *Higher Education*, 29, 287-306.
- Ericsson, K. 1997. *Drift og dyd*, Oslo, Pax.
- Felson, M. 1994. Crime and everyday life. Insights and implications for society, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Finstad, L. 2018. *Hva er politi?*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Garland, D. 2001. The culture of control. Crime and social order in contemporary society, Chicago, The University of Chicago Press.
- Goldstein, H. 1979. Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime and Delinquency*, 236-258.
- Goodhart, C. 1989. *Money, Information and Uncertainty*, London, Macmillan.
- Hood, C. 2007. Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money & Management*, 27, 95-102.
- Hoskin, K. 1996. The 'awful idea of accountability': Inscripting people into the measurement of objects. I: MUNRO, R. & MOURITSEN, J. (red.) *Accountability. Power, ethos and the technologies of managing*. London: International Thomson Business Press.
- Høigård, C. & Snare, A. 1983. *Kvinnens skyld: en nordisk antologi i kriminologi*, Oslo, Pax.
- Jon, N. 2007. *En skikkelig gutt. Arbeidet med å forme en passende maskulinitet på Foldin verne-skole 1953-1970*, Oslo, Unipub forlag.
- Levitas, R. & Guy, W. 1996. Introduction. I: LEVITAS, R. & GUY, W. (red.) *Interpreting Official Statistics*. London: Routledge.
- Lomell, H.M. 2010a. Making Sense of Numbers: The Presentation of Crime Statistics in the Oslo Police Annual Reports 1950-2008. I: SÆTNAN, A.R., LOMELL, H.M. & HAMMER, S. (red.) *The Mutual Construction of Statistics and Society*. New York: Routledge.
- Lomell, H.M. 2010b. The politics of numbers: Crime statistics as a source of knowledge and a tool of governance. I: SHOHAM, S.G., KNEPPER, P. & KETT, M. (red.) *International Handbook of Criminology*. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis Group.
- Lomell, H.M. 2017a. Kriminalstatistikk. I: LOMELL, H.M. & SKILBREI, M.-L. (red.) *Kriminologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lomell, H.M. Politiet og kriminalstatistikken. NSfK's 59. Research Seminar, 2017b Örenäs Slott, Sweden.
- Long, M. 2003. Leadership and performance management. I: NEWBURN, T. (red.) *Handbook of Policing*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Lundgaard, J.M. 2011. Nulltoleranse på norsk. Oslo: Unipub.
- Maillard, J.D. & Savage, S.P. 2017. Policing as a performing art? The contradictory nature of contemporary police performance management. *Criminology & Criminal Justice*, 1748895817718589.
- Mclaughlin, E., Muncie, J. & Hughes, G. 2001. The permanent revolution: New Labour, new public management and the modernization of criminal justice. *Criminal Justice*, 1, 301-318.

- Olaussen, L.P. 1996. *Kriminalstatistikk som målestokk for kriminalitetsutviklingen*, Oslo, Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume.
- Painter, C. 2005. Managing Criminal Justice: Public Service Reform Writ Small? *Public Money & Management*, 25, 307-314.
- Reiner, R. 2000. *The Politics of the Police. Third Edition*, Oxford, Oxford University Press.
- Reuter, P. 1984. The (continued) vitality of mythical numbers. *The Public Interest*, 135-147.
- Revold, M.K. 2015. *Innsattes levekår 2014: Før, under og etter soning*, Oslo/Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå.
- Sasson, T. 1995. *Crime talk. How citizens construct a social problem*, New York, Aldine de Gruyter.
- Skardhamar, T. 2017. Lovbrytere. I: LOMELL, H. M. & SKILBREI, M.-L. (red.) *Kriminologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, P. 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 277-310.
- Starr, P. 1987. The sociology of official statistics. I: ALONSO, W. & STARR, P. (red.) *The politics of numbers*. New York: Russel Sage Foundation.
- Strathern, M. (red.) 2000. *Audit Cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, London: Routledge.
- Sætnan, A.R., Lomell, H.M. & Hammer, S. (red.) 2010. *The Mutual Construction of Statistics and Society*, New York: Routledge.
- Wathne, C.T. 2018. *Målstyring i politiet: i teori og praksis*, Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Welsh, B.C. 2006. Evidence-based policing for crime prevention. I: WEISBURD, D. & BRAGA, A.A. (red.) *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, J. 1999. *The exclusive society. Social exclusion, crime and difference in late modernity*, London, SAGE Publications.
- Young, M. 1990. *An inside job: policing and police culture in Britain*, Oxford, Clarendon Press.