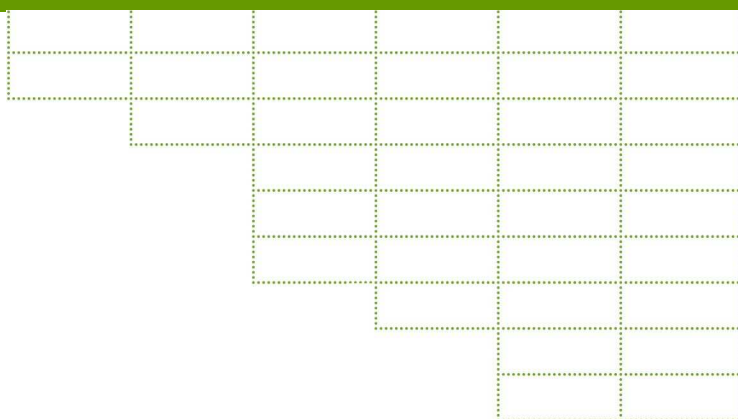




Eksempler på god mål- og resultatstyring og  
risikostyring i utvalgte forebyggende tiltak

Senter for statlig økonomistyring, 31. august 2009



---

## Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2. KJENNETEGN PÅ GOD MÅL- OG RESULTATSTYRING OG RISIKOSTYRING I FOREBYGGENDE ARBEID</b> .....	<b>4</b>
2.1 STYRINGSHJULET .....	4
<b>3. EKSEMPLER PÅ GOD MÅL- OG RESULTATSTYRING</b> .....	<b>7</b>
3.1 STATENS VEGVESEN. MIDTDELER .....	7
3.1.1 BESKRIVELSE AV TILTAKET .....	7
3.1.2 MÅL OG RESULTATSTYRING I ARBEIDET MED MIDTDELERE .....	7
3.2 POLITIDIREKTORATET. PROBLEMORIENTERT POLITIARBEID .....	9
3.2.1 BESKRIVELSE AV TILTAKET .....	9
3.2.2 MÅL- OG RESULTATSTYRING I INNFORING OG ANVENDELSE AV POP .....	10
3.3 SKEDSMO KOMMUNE. TILPASSET LESEOPPLÆRING .....	12
3.3.1 BESKRIVELSE AV TILTAKET .....	12
3.3.2 MÅL- OG RESULTATSTYRING I PROSJEKTET TILPASSET LESEOPPLÆRING .....	12
<b>4. AVSLUTTENDE KOMMENTARER</b> .....	<b>15</b>
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>17</b>

---

# 1. Innledning

Regjeringen fremla sin strategi for forebygging 9. juni 2009. Strategien bygger på Soria Moria-erklæringen om å styrke det forebyggende arbeidet i vid forstand. Regjeringens ønske om å forebygge mer for å reparere mindre er begrunnet i bedre måloppnåelse og en mer effektiv bruk av ressursene.

Med utgangspunkt i Regjeringens strategi for forebygging henvendte Finansdepartementet seg til et utvalg av departement. Departementene ble bedt om å sende inn eksempler på bruk av samfunnsøkonomiske analyser og evalueringer og eksempler som viste god mål- og resultatstyring og risikostyring i arbeidet med forebyggende tiltak<sup>1</sup>.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) fikk i oppdrag å vurdere de tilsendte eksemplene med sikte på å utarbeide en rapport som presenterer eksempler på god bruk av mål- og resultatstyring og risikostyring i forebyggende tiltak. Presentasjonen av bruk av samfunnsøkonomiske analyser av forebyggende tiltak finnes i rapport 8/2009 fra SSØ.

Finansdepartementets henvendelse til departementene resulterte i 11 tilsendte eksempler på bruk av mål- og resultatstyring og risikostyring i forebyggende tiltak. Etter gjennomgang av de innsendte forslagene har SSØ valgt ut følgende tre eksempler på god mål- og resultatstyring som integrerer risikostyring:

- Arbeidet i Statens vegvesen med forebygging av møteulykker gjennom bygging av midtrekkverk
- Politidirektoratets arbeid med problemorientert politiarbeid som metodikk for å forebygge kriminalitet
- Skedsmo kommunes arbeid med tilpasset leseopplæring på grunnskolenivå for å forebygge fremtidige lesevansker

SSØ har i arbeidet med de tre eksemplene gjennomgått styringsdokumenter fra departementene og virksomhetene. Vi har også hatt telefonsamtaler og intervjuer med kontaktpersoner i de aktuelle virksomhetene. Vi har vurdert eksemplene ut fra det som i henhold til SSØs syn representerer god mål- og resultatstyring og risikostyring. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om tiltakene i seg selv kan anses som hensiktsmessige i lys av fagkunnskap innenfor de ulike områdene som tiltakene representerer.

I kapittel 2 omtales kjennetegn på god mål- og resultatstyring med integrert risikostyring. Eksemplene er valgt ut med utgangspunkt i disse kjennetegnene. Kapittel 3 omtaler de tre eksemplene, og viser hvordan disse på ulike måter representerer god bruk av mål- og resultatstyring. I kapittel 4 gis noen avsluttende kommentarer.

---

<sup>1</sup> Finansdepartementets brev av 9. desember 2008 til departementene.

## 2. Kjennetegn på god mål- og resultatstyring og risikostyring i forebyggende arbeid

I dette kapitlet gjennomgås kjennetegn på god mål- og resultatstyring med integrert risikostyring. Kjennetegnene har vært utgangspunkt for utvelgelsen av eksemplene som er presentert i denne rapporten.

En mer detaljert gjennomgang av mål- og resultatstyring og risikostyring gis i "Mål- og resultatstyring i staten - en veileder i resultatmåling" (SSØ 2006) og "Risikostyring i staten – et metodokument om håndtering av risiko i mål- og resultatstyring" (SSØ 2005). Disse veilederne danner utgangspunkt for å etablere beste praksis for styring av tiltakene.

Mål- og resultatstyring kjennetegnes ved at departement og virksomhet sammen setter mål for hva virksomheten skal oppnå, måler resultater og sammenlikner resultatene med målene. Denne informasjonen brukes til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Risikostyring innebærer å identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko, slik at den er innenfor et akseptert nivå. Med risiko menes forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av mål negativt. Integrering av risikostyring skal dermed bidra til bedre mål- og resultatstyring.

### 2.1 Styringshjulet

Styringshjulet visualiserer prosessene i mål- og resultatstyringen. Styringshjulet kan også brukes til å identifisere kjennetegn på god mål- og resultatstyring og hvordan risikostyring kan integreres i disse prosessene:



Figur 2.1: Styringshjulet

---

Første steg innebærer valg av **mål og strategi**. Et mål uttrykker *hva* virksomheten skal oppnå, det vil si hvilke resultater som ønskes oppnådd. Overordnede mål tar utgangspunkt i virksomhetens visjon og eksistensgrunnlag (formål), og kan konkretiseres videre gjennom delmål. Det bør være god sammenheng mellom målene på tvers av nivåene i virksomheten.

Virksomhetens strategi kjennetegnes ved at den angir *hvordan* virksomheten skal oppnå fastsatte mål. En viktig del av strategiarbeidet er kartlegging og vurdering av risiko for manglende måloppnåelse og prioritering av tiltak for å redusere risikoen. Slike tiltak kan blant annet være av forebyggende karakter. Det er viktig å bruke analyser og annen tilgjengelig informasjon i strategiarbeidet, som blant annet samfunnsøkonomiske, faglige analyser og risikovurderinger for å underbygge valg av forebyggende tiltak.

Eksempler på dokumenter der mål og strategi fremkommer i styringsprosessen mellom departement og virksomhet er tildelingsbrev fra departement til virksomhet, virksomhetens strategidokumenter og årsplaner (virksomhetsplaner).

For statlige virksomheter generelt og for forebyggende tiltak spesielt, gjelder det at målene ofte ikke kan nås gjennom produkter eller tjenester knyttet til egen virksomhet alene. Måloppnåelse påvirkes ofte også av andre aktører som statlige virksomheter, kommunale og/eller private virksomheter. Måloppnåelse kan videre påvirkes av eksterne forhold som blant annet konjunkturer og andre endringer i omgivelsene som er relevant for virksomheten/ sektoren. Vurdering av hva virksomheten selv kan kontrollere eller påvirke, hva den kan påvirke i samarbeid med andre og hva den ikke kan påvirke er viktig når mål og strategi skal fastlegges for virksomheten/ sektoren.

Neste steg i styringshjulet er fastsettelse av **styringsparametere**. Styringsparametere kjennetegnes ved at de gjennom kvantitative målemetoder eller kvalitative vurderinger operasjonaliserer virksomhetens resultater og måloppnåelse. Styringsparametere med fastsatt ambisjonsnivå kalles resultatmål. I SSØs veileder om resultatmåling (SSØ 2006) er det angitt fem typer styringsparametere: Volum, kvalitet, produktivitet, effekt og effektivitet. Volumparametere kan knyttes til alle leddene i resultatkjeden (for nærmere omtale av resultatkjeden som verktøy vises til SSØs veileder). Kvalitets- og produktivitetsparametere knyttes ofte til tjenesteledet i resultatkjeden. Effekt og effektivitet er knyttet til effektledet i resultatkjeden.

Fordi styringsparametere er nødvendige for å operasjonalisere overordnede mål og strategi, er fastsettelse av styringsparametere en forutsetning for god mål- og resultatstyring med integrert risikostyring. Styringsparametere gir informasjon om resultater og måloppnåelse. Risikostyring bidrar til bedre informasjon om hvilke forhold som kan påvirke måloppnåelse. Dette gir dermed bedre grunnlag for å velge styringsparametere som ivaretar de områdene som bør ha fokus i styringen.

Med utgangspunkt i fastsatte styringsparametere gjennomfører virksomheten **resultatmåling** og **oppfølging og analyse** av resultatene. God mål- og resultatstyring kjennetegnes ved at resultater vurderes og formidles gjennom relevante oppfølgingssystemer. Resultatrapportering skal i tillegg til å gi informasjon om måloppnåelse, omfatte vurderinger og analyser av resultatene på kort og lang sikt. En viktig del av analysen er vurdering av om iverksatte tiltak er hensiktsmessige og om ressursbruken har vært effektiv. Ettersom iverksetting av forebyggende tiltak gjerne tar utgangspunkt i at tiltaket vil ha positive virkninger for brukerne eller samfunnet, er det viktig å analysere og sannsynliggjøre om det faktisk har hatt den forventede virkningen. En sentral del av oppfølgingen er å vurdere eventuelle endringer i risiko.

---

Resultatmåling og analyse skal gi grunnlag for **læring og beslutning** i virksomheten. Resultatrapporteringer omtaler og vurderer oppnådde resultater i forhold til fastsatte mål. På bakgrunn av resultatanalysen kan det være aktuelt å justere eller endre mål, strategi eller tiltak, herunder tiltak knyttet til risiko. God mål- og resultatstyring kjennetegnes av kultur for læring og beslutning, der virksomhetens resultater får konsekvenser for videre arbeid.

I alle steg av styringshjulet er det nødvendig med **forankring** hos ledere og medarbeidere i virksomheten. Et kjennetegn på god mål- og resultatstyring i denne sammenhengen er at aktuelle mål, risikoer, tiltak, styringsparametere og prosesser for resultatoppfølging er kjent og akseptert blant ledere og medarbeidere.

I det ovennevnte er det for hvert steg i styringshjulet presentert sentrale kjennetegn på god mål- og resultatstyring. God mål- og resultatstyring forutsetter at det er god sammenheng mellom alle prosessene i styringshjulet. Det skal være en rød tråd i arbeidet fra fastsettelse av overordnede mål, valg av strategi, operasjonalisering av mål, risikovurdering og planlegging av tiltak til rapportering, resultatanalyse og læring. Resultatanalyse og læring kan medføre at målene eller strategien justeres eller endres i en ny runde av styringshjulet.

Fordi risikostyringen er en integrert del av mål- og resultatstyringen, omtales mål- og resultatstyring med integrert risikostyring kun som mål- og resultatstyring i resten av rapporten.

---

### 3. Eksempler på god mål- og resultatstyring

I dette kapitlet presenteres tre eksempler på god mål- og resultatstyring i forebyggende arbeid.

Tiltak	Virksomhet	Departement
Midtdeler	Statens vegvesen	Samferdselsdepartementet
Problemløst politiarbeid	Politidirektoratet	Justisdepartementet
Tilpasset leseopplæring	Skedsmo kommune	Kunnskapsdepartementet

Tabell 3.1: Oversikt over utvalgte tiltak som presenteres med tilhørende virksomhet og departement.

Eksemplene presenteres med utgangspunkt i styringshjulet, jf. kapittel 2.

Det er verd å legge merke til at mål- og resultatstyring er brukt på ulike måter i de tre tiltakene. Eksempelet fra Statens vegvesen handler om bruk av mål- og resultatstyring knyttet til gjennomføring av et spesifikt forebyggende tiltak, dvs. bygging av midtdelere. Eksempelet fra Politidirektoratet handler om mål- og resultatstyring for å fremme bruk av en bestemt arbeidsmetodikk, nemlig problemløst politiarbeid. Skedsmo kommune er et eksempel på opplegg for måling av effekter i et forsøksprosjekt med leseopplæring i skolen.

#### 3.1 Statens vegvesen. Midtdeler

##### 3.1.1 Beskrivelse av tiltaket

Midtdelere er et av flere ulykkesforebyggende tiltak i regi av Statens vegvesen. Tiltaket skal forebygge ulykker gjennom bygging av fysisk skille mellom kjørebanelene på veier. Det fremgår ikke direkte av eksempelet, men møteulykker kan betraktes som en risiko med konsekvenser som ofte er svært alvorlige og vil svekke Statens vegvesens måloppnåelse. Dette ligger implisitt bak valg av midtdelere som forebyggende tiltak.

Begrepet midtdeler omfatter både midtdelere på firefelts motorveger og midtrekkverk på to- og trefelts veger.

##### 3.1.2 Mål og resultatstyring i arbeidet med midtdelere

###### **Fastsettelse av mål og strategi**

Midtdelere er et av flere forebyggende tiltak Statens vegvesen benytter for å nå visjonen om ”Null drepte og hardt skadde i trafikken” (”Nullvisjonen”). Samferdselsdepartementet har fastsatt et overordnet langsiktig mål i tråd med dette: ”Færre drepte og hardt skadde i trafikken”. Målet danner grunnlag for det årlige arbeidet med utgangspunkt i visjonen.

Visjonen er nedfelt i Nasjonal transportplan, første gang for perioden 2002–2011. Nullvisjonen omtales etter dette i alle fagproposisjonene fra Samferdselsdepartementet og i alle tildelingsbrev fra departementet til Statens vegvesen.

I Nasjonal transportplan 2010–2019 er visjonen uendret og Regjeringens langsiktige mål med referanse til Nullvisjonen videreføres frem til 2020:

---

*”Som eit skritt i retning nullvisjonen har regjeringa sett som mål at talet på drepne eller hardt skadde i vegtrafikken i 2020 skal være redusert med minst ein tredel i forhold til gjennomsnittleg tal på drepne eller hardt skadde i åra 2005-2008”.*

Statens vegvesen har valgt midtdelere som et sentralt virkemiddel/tiltak i sin strategi for å hindre møteulykker og dermed redusere antall drepte og hardt skadde i trafikken. Valget er basert på analyser av erfaringer med tiltaket, omtalt blant annet i SINTEFs rapport ”Møte- og utforkjøringsulykker i et barriereperspektiv” (Alteren et al 2005). Rapporten evaluerte fire strekninger i tidsperioden november 2002 til januar 2005 hvor midtdelere ble benyttet som forebyggende tiltak. Evalueringen viste en reduksjon på 60 pst. i ulykker med personskade som følge av midtdelere.

Valget av midtdelere baserer seg også på omfattende effektstudier av bruk av midtdelere fra Sverige, der det statistiske grunnlaget for beregninger er større. Basert på de svenske undersøkelsene blir det lagt til grunn at bygging av midtrekkverk i gjennomsnitt vil gi 80 pst. reduksjon i antall drepte og 45 pst. reduksjon i antall hardt skadde (Erke og Elvik 2006).

Når det gjelder risikovurderinger i dette tiltaket vises det til 3.1.1.

### **Styringsparametere**

Det benyttes flere typer styringsparametere i oppfølgingen av tiltaket. Under henvisning til hovedmålet i St.prp. nr. 1 om færre drepte og hardt skadde, brukes effektparameteren *”Antall døde eller hardt skadde”*. I tildelingsbrev med midtdelere er følgende volumparameter for tjenesten utbygde midtdelere fastsatt: *”Antall kilometer bygde midtdelere”*.

For Statens vegvesen fastsettes resultatmål for bygging av midtdelere i St. prp. nr. 1 og meddeles fra Samferdselsdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev. Et eksempel er tildelingsbrev for 2009 til Statens vegvesen:

*”For 2009 er det ein føresetnad at det blir (...) bygd midtrekkverk på om lag 15 km høgt trafikkerte to- og trefeltsvegar. I tillegg skal det bli igangsett arbeid med å byggje midtrekkverk på ytterlegare 15 km høgt trafikkerte to- og trefeltsvegar”.*

Ambisjonsnivået har økt med 60 pst. fra første gang resultatmålet ble angitt i tildelingsbrevet for 2007.

Det overordnede resultatmålet til Statens vegvesen brytes ned i regionale krav internt i Statens vegvesen i form av resultatavtaler mellom Vegdirektør og regiondirektørene. I enkelte regionavtaler fremkommer resultatavtaler hvor det defineres resultatkrav for ulykkesreducerende tiltak på ulykkesbelastet veg hvor midtdeler inngår som tiltak i porteføljen over tiltak for å forebygge ulykker. Resultatavtalen mellom Vegdirektøren og regiondirektøren for Region Midt for 2008 er et eksempel på dette: *”1,5 kilometer midtrekkverk skal bygges på to- og trefeltsveg”*.

### **Resultatmåling, analyse og oppfølging**

Statens vegvesen måler antall kilometer nybygde midtrekkverk pr. år. Regionenes resultater rapporteres til Vegdirektoratet og sammenstilles videre fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet. Rapporteringene synliggjør måloppnåelse, og avvik fra målet kommenteres i periodiske rapporter og i årsrapporten. Utvikling av styringsparameterne drøftes også i etatsstyringsmøtene mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen.

I årsrapportenes kapittel om ”Mål og resultater” oppgis resultater mht. antall kilometer midtrekkverk som er bygget. Her kommenteres eventuelle avvik fra resultatmål. For eksempel er følgende omtale gitt i årsrapporten for 2008:



	Mål 2008	Resultat 2008	Avvik
Ant. km. midtrekkverk to- og trefeltsveger	10	6	4

Avviket skyldes i hovedsak at bygging av midtrekkverk på delstrekningen Bjørkklia - Ryhgkollen på E134 Strømsåstunnelen – Mjøndalen ble ferdig i 2007.

Resultatene gjengis også i St. prp. nr. 1. Resultatene vises med referanse til fastsatte mål, slik at det tydelig fremkommer i hvilken grad målene er nådd.

I tillegg til denne rapporteringen er det gjennomført en analyse av 18 ulike sikkerhetsbarrierer. I analysen er det benyttet en modell for måling av risikoreduksjon ved bruk av ulike sikkerhetsbarrierer. Barrierene er rangert i forhold til potensial for forebygging av ulykke og reduksjon av skadeomfanget ved ulykker. Konklusjonen i analysen rangerer midtrekkverk som det mest effektive barrieretiltaket (Statens vegvesen 2007).

### **Læring og beslutning**

Statens vegvesen bruker informasjon fra resultatanalyser og andre relevante kilder i grunnlaget for videreutvikling av arbeidet med å hindre møteulykker på to- og trefeltsvei.

Som vist tidligere, har ambisjonsnivået økt fra første gang resultatmålet om bygging av antall kilometer midtrekkverk ble angitt i tildelingsbrevet for 2007.

I tillegg har Statens vegvesen tatt i bruk flere fysiske skiller enn midtrekkverk. I tildelingsbrev for 2007 ble kun midtrekkverk omtalt som tiltak. På bakgrunn av den positive effekten dette tiltaket har hatt og andre analyser, har man også tatt i bruk andre fysiske skiller (Erke & Elvik 2006):

- Bredd midtfelt for eksempel med gress.
- Areal som skiller kjøreflatene med kantstein.
- Voll ved høydeforskjell mellom vegbanene (for eksempel fra E6 inn mot Gardermoen).
- Rumlelinjer (ujevnheter som skaper vibrasjoner og støy).

Bruk av andre fysiske skiller enn midtrekkverk går også frem av tildelingsbrevet for 2009 til Statens vegvesen:

*”Det blir lagt vekt på stor vekt på tiltak som gir auka trafikktryggleik (...) gjennom (...) å byggje to-felts veg med midtstripe/midtfelt/midtdelar og tre- eller firefelts veg med midtdelar på dei høgt trafikerte stamvegane.”*

### **Forankring i ledelsen og blant medarbeidere**

I Statens vegvesen er det forebyggende tiltaket midtdeler forankret i etatsstyringsdialogen, og i interne resultatavtaler bl.a. gjennom resultatmål på ulike nivå i etaten med referanse til nullvisjonen og hovedmålet om *”færre drepte og hardt skadde”*.

## **3.2 Politidirektoratet. Problemorientert politiarbeid**

### **3.2.1 Beskrivelse av tiltaket**

Problemorientert politiarbeid (POP) er en sentral arbeidsmetodikk i politiets forebyggende arbeid. Formålet med POP er å arbeide mer målrettet og systematisk for å forebygge og redusere kriminalitet med utgangspunkt i en analyse av kriminalitetsbildet. I denne analysen legges det vekt på tid, sted og årsaker til kriminelle handlinger som er registrert.

---

Arbeidsmetodikken består av følgende elementer:

1. *Identifisering og kartlegging* av aktuelle problemområder, herunder relevante aktører
2. *Analyse* av problemet etter gitte kriterier, herunder problemets bidrag til manglende måloppnåelse og resultat i politidistriktet, samt betydning for lokalsamfunnet
3. *Tiltak* utledes og rangeres ut fra bidrag til å påvirke måloppnåelse og mulighet for å måle effekten av tiltakene
4. *Evaluering* av gjennomført tiltak

Metodikken som beskrives samsvarer med en prosess for risikostyring, slik det blant annet er beskrevet i SSØs metodedokument (SSØ 2005).

### **3.2.2 Mål- og resultatstyring i innføring og anvendelse av POP**

#### ***Fastsettelse av mål og strategi***

Forebyggende arbeid inn mot ulike kriminalitetsområder er et av flere arbeid politiet utfører for å nå hovedmål 1 for justissektoren: *”Økt trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet”*.

Som ledd i arbeidet på dette området har politiet utarbeidet ”Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005”. Strategiplanen fremhever POP som en vesentlig metode for mer effektiv forebygging.

En del av strategien med innføring av POP som arbeidsmetodikk, var at metodikken først skulle prøves ut ved utvalgte politidistrikter. Politidistriktene Vest-Finnmark, Nordmøre og Romsdal og Vestoppland var pilotprosjekter for utprøving av problemorientert politiarbeid. Beslutningen om å innføre POP som grunnleggende metodikk i hele politiet skulle baseres på erfaringene fra disse politidistriktene.

Etter endt utprøvningsperiode har POP blitt førende metodikk i politiets forebyggende arbeid. Dette har vært kommunisert gjennom styringsdokumenter fra Justisdepartementet til Politidirektoratet. Et eksempel er i tildelingsbrevet for 2005 der POP omtales spesielt under kravene knyttet til hovedmålet om økt trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet:

- *”Implementere problemorientert politiarbeid (POP) i alle politidistrikt som metode i løpet av 2005”*

Kravet om implementering av POP-metodikken er fulgt opp av Politidirektoratet blant annet gjennom krav i disponeringsskrivet fra direktoratet til politidistriktene. For 2006 ble følgende tatt inn i skrevet:

*”3.5.1 Styrke kriminalitetsbekjempelsen*

*(...) Problemorientert politiarbeid (POP) benyttes som generell arbeidsmetode i bekjempelsen av kriminalitet.”*

Politidirektoratet har også foretatt en risikovurdering av direktoratets strategiske plan for 2006–2009. Den strategiske planen inkluderte blant annet problemorientert politiarbeid som et av flere tiltak for å redusere kriminaliteten.

#### ***Styringsparametere***

Politidirektoratet har tatt i bruk styringsparametere både for å belyse effekten av å bruke POP-metodikken, og for å vise i hvilken grad POP-metodikken er tatt i bruk av politidistriktene.

---

I forbindelse med prøveprosjektet om innføring av POP-metodikken i utvalgte politidistrikter, ble det utført målinger som kunne indikere effekten av tiltaket. Målingene viste utviklingen på de kriminalitetsområdene der POP-metodikken ble brukt i det forebyggende arbeidet. Blant annet ble volumparameterne ”endring i grove tyverier fra bil”, ”endring i simple tyverier fra bil” og ”endring i bilbrukstyverier” brukt i Alta politidistrikt. Dette ga grunnlag for å vurdere effekten av POP som arbeidsmetodikk i forebyggende arbeid i perioden hvor metodikken ble testet ut.

I dag er POP en førende arbeidsmetodikk i politiets forebyggende arbeid. Resultatene av forebyggende arbeid ved bruk av POP måles ved volumparametere som kan indikere effekten av tiltaket, for eksempel utviklingen i antall anmeldelser på ulike kriminalitetsområder.

Etter beslutning om innføring av POP som en sentral arbeidsmetode i politiets forebyggende arbeid i 2005, ble styringsparameteren *antall politidistrikt som har tatt i bruk POP* brukt for å fokusere på implementering av metodikken i hele etaten, jf. tildelingsbrev for 2005 til Politidirektoratet.

### **Resultatmåling, analyse og oppfølging**

Politidistriktene, som først tok i bruk POP-metodikken, viser til gode resultater av det POP-baserte forebyggende arbeidet. Det ble blant annet gjennomført en evaluering av resultatene fra de utvalgte politidistriktene. Eksempelvis målte Alta lensmannskontor en reduksjon på 46 pst. i grove biltyveri og 52 pst. i simple tyveri fra bil i perioden POP ble prøvd ut.

Analysen av resultatene inngikk i beslutningsgrunnlaget om å innføre POP i politidistriktenes forebyggende arbeid.

### **Læring og beslutning**

Justisdepartementets beslutning om å innføre POP-metodikken, var bygget på resultatene som ble dokumentert gjennom målinger og evalueringer som omtalt ovenfor. Dette er omtalt i St.prp. nr. 1 (2005-2006): *”Gjennom pilotprosjekter er det synliggjort at POP som metode gir gode resultater, og Politidirektoratet vil utarbeide en strategi for videre implementering av metoden.”*

Det er et økt fokus på at politiets forebyggende arbeid skal være kunnskaps- og faktabasert. Oppmerksomheten rundt dette synes forsterket etter beslutningen om bruk av POP-metodikken som sentral metodikk i politiets forebyggende arbeid. Eksempelvis er kunnskaps- og faktabasert arbeid omtalt i St.prp. nr. 1 (2006-2007):

*”For å effektivisere samfunnets evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet er det viktig å etablere systemer for å måle resultater og effekter av justissektorens innsats på ulike områder. Det er særlig viktig å skape større ”politikraft” ved å effektivisere politiets virksomhet generelt, og spesielt ved målrettet og kunnskapsstyrt arbeid.”*

Justisdepartementets signaler er videreformidlet av Politidirektoratet i politi- og lensmannsetatens plan- og rammeskriv, eksempelvis for 2007:

*”Gjennom kunnskapsstyrt virksomhet basert på relevant etterretningsinformasjon og gode analyser, skal etaten ved en kombinasjon av proaktive og reaktive strategier forebygge og redusere kriminaliteten.”*

For å sikre at virksomheten skal lære av de erfaringene som gjøres i bruken av POP-metodikken, er det etablert et faglig nettverk for medarbeidere som jobber med dette. Formålet med nettverket er blant annet å sette tjenestemenn som jobber med POP og forebygging ved ulike politidistrikt i kontakt med hverandre, slik at de kan delta i erfaringsutveksling innen ulike kriminalitetsområder.

### **Forankring i ledelsen og blant medarbeidere**

---

I tillegg til sentrale føringer fra Justisdepartementet, bidrar følgende til forankring av POP-metodikken hos ledere og medarbeidere i Politidirektoratet og politidistriktene:

- Etablering av *nettverk* for erfaringsutveksling og læring (se ovenfor).
- *Undervisning* i POP-metodikken ved Politihøyskolen.
- Etablering av *Seksjon for analyse og forebygging* i Politidirektoratet, som koordinerer nettverket og bearbeider faglige analyser.
- Utarbeiding av *dokumentene* ”Strategiplan for forebyggende arbeid 2002–2005” og ”Innføringshefte i problemorientert politiarbeid”, som omhandler kritiske suksessfaktorer og fungerer som opplæringsmateriale ved innføring av POP-metodikken i politiet.

### **3.3 Skedsmo kommune. Tilpasset leseopplæring**

#### **3.3.1 Beskrivelse av tiltaket**

Tilpasset leseopplæring i Skedsmo kommune er et forebyggende tiltak for å bedre leseferdighetene blant elever i grunnskolen.

Gjennom måling av leseferdigheter blant elever på barneskolenivå ble det avdekket mangelfulle leseferdigheter blant elever på 2. trinn i grunnskolen i Skedsmo kommune. Det ble derfor iverksatt tiltak for å bedre leseferdighetene til utsatte grupper.

Prosjektet ble satt i gang med en eksperimentgruppe og en kontrollgruppe ved fem ulike skoler i kommunen. Eksperimentgruppen fikk tilpasset leseopplæring, mens kontrollgruppen fulgte vanlig opplegg. Ved hver skole ble arbeidet ledet av en leselærer som var ansvarlig for prosjektet. Utprøvingen av tilpasset leseopplæring ble gjennomført i to faser der prosjektelevene ble fulgt opp intensivt av en leselærer. Den første fasen hadde en varighet på 10 uker og den siste en varighet på 5 uker.

Arbeidet har i stor grad vært drevet i kommunal regi og skiller seg på den måten fra de to andre eksemplene på forebyggende tiltak. Grunnskoleopplæringen er et kommunalt ansvar, men tildeling av midler og tilsyn skjer dels gjennom Utdanningsdirektoratet og dels gjennom fylkesmannsembetene. Prosjektet er gjennomført i samarbeid med to statlige virksomheter: Bredtvedt kompetansesenter og Universitetet i Oslo. Bredtvedt kompetansesenter var ansvarlig for kompetansehevingen blant lærerne, og Institutt for Spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo var ansvarlig for en kvantitativ effektevaluering. Prosjektet var på denne måten også et eksempel på samarbeid mellom stat og kommune og mellom flere virksomheter om å utvikle og prøve ut et nytt tiltak.

#### **3.3.2 Mål- og resultatstyring i prosjektet tilpasset leseopplæring**

##### ***Fastsettelse av mål og strategi***

De nasjonale prøvene våren 2004 viste svake leseferdigheter hos en del elever i Skedsmo. Det ble vurdert som risiko for god måloppnåelse i skolen blant annet mht elevenes evne til læring. På bakgrunn av dette satte skolesektoren i kommunen i gang prosjektet med tilpasset leseopplæring.

Ved prosjektets begynnelse ble tre hovedmål definert (Frost et al 2005):

1. Å øke leseferdighetene hos elevene som deltar i prosjektet til et slikt nivå at de kan fungere faglig tilfredsstillende i egen klasse.
2. Å utvikle en egnet metodikk og organisering av leseopplæringen for elever som ikke har nådd en forventet leseferdighet ved avslutningen av 2. trinn.

- 
3. Å etterutdanne en leselærer på hver skole til å ivareta denne opplæringen i samarbeid med norsklærerne.

Den videre omtalen har utgangspunkt i hovedmål nr. 1 da prosjektet nettopp skal forebygge lærevansker gjennom å øke leseferdighetene.

En del av strategien for å nå dette hovedmålet, er Skedsmo kommunes valg av en bestemt metodikk for leseopplæring. Valget av metodikk baserte seg på erfaringer formidlet gjennom internasjonal forskning:

*”Metodikken bygger på internasjonale studier som identifiserer de mest effektive programmene når det gjelder styrking av den skriftspråklige utviklingen hos elever med lese- og skrivevansker.”* (St.meld. nr. 16 ”... Og ingen stod igjen og hang” (2006-2007))

Prosjektets metodikk kalles ”Helhetslesning”, der hver oppfølgingstime med leselærer består av tre deler, hvor tekstens vanskelighetsgrad er av stor betydning og arbeidet med ord og setninger settes i sammenheng med teksten som leses og elevens videre planlagte utvikling (Frost et al 2005).

### **Styringsparametere**

Tre styringsparametere er fastsatt for å belyse prosjektet oppnåelse av hovedmålet om ”å øke leseferdigheten hos elevene (...)”. Det dreier seg om tre ulike styringsparametere som indikerer brukereffekter og som måler nivået på og utviklingen av elevenes leseferdighet, henholdsvis såkalt x-leksalitet, nonord og diktat.

I tillegg til utviklingen av elevenes leseferdighet, ble de foresattes grad av tilfredshet med leseropplæringen målt (Frost et al 2005):

*”Vi ønsket også å undersøke hvordan foreldrene til prosjektelevene var fornøyd med egne barns utbytte (...). Det ble derfor utarbeidet et spørreskjema også til de foresatte.”*

### **Resultatmåling, analyse og oppfølging**

Resultatene er synliggjort i oppfølgingsdokumenter internt i kommunen og videre rapportert til Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet omtalte og anerkjente resultatene i St.meld. nr. 16 (2006–2007), som nevnt under *Fastsettelse av mål og strategi*.

Styringsparameterene for leseferdighetene ble målt fire ganger i løpet av prosjektets varighet. Kartleggingen av leseferdigheter ble foretatt både for elevene i eksperimentgruppen som fulgte metodikken om tilpasset leseopplæring, og for elevene i kontrollgruppen.

Resultatene ble rapportert i en egen leselogg som ga en oversikt over elevenes resultater etter hver kartleggingsprøve. Gjentatt testing og leseloggen gjorde det dermed mulig å følge utviklingen i elevenes leseferdigheter og sammenligne utviklingen mellom gruppene i løpet av prosjektet. Leseloggen var også utgangspunkt for samtaler mellom elevens lærer og foreldre.

Resultatanalysen fra testene viste at kontrollgruppen oppnådde høyest resultat ved prosjektets start, men at eksperimentgruppen økte leseferdighetene raskere enn kontrollgruppen. Ved endt prosjektperiode hadde eksperimentgruppen bedre resultater enn kontrollgruppen.

Effekten av prosjektet oppsummeres på følgende måte (Frost et al 2005):

*” ... forskjellene er så store, det tyder på at kurselevne har utviklet en solid grunnleggende ordkunnskap som kan brukes eksplisitt”* og videre *”effekten av lesekurset i Skedsmo kommune er klart signifikant.”*

Effektene ble også sammenliknet med tilsvarende resultatanalyser i utlandet (Frost et al):

---

*”Dette resultatet plasserer studiet mellom de tre beste blant 23 effektstudier gjennomført ved Universitetet i Sheffield.”*

Resultatene fra Skedsmo kommune omtales også i St. meld. nr. 16 (2006–2007):

*”Skedsmo kommune har gjennom flere år satsset på å forebygge lese- og skrivevansker gjennom tidlige tiltak (...). Den forebyggende innsatsen har redusert andelen elever med svake leseferdigheter på 2. trinn til det halve av landsgjennomsnittet”.*

### **Læring og beslutning**

På bakgrunn av de dokumenterte positive resultatene, ble tilpasset leseopplæring gjort obligatorisk for elever med lesevansker ved kommunens skoler (Frost et al 2005):

*”Resultatene etter prosjektåret i Skedsmo så tidlig ut til å bli så vellykket at det allerede før skoleåret var omme, ble bestemt at alle skoler skulle gjennomføre kurs(...).”*

Skedsmo kommune har også gjennomført tiltak for å beholde og forbedre kvaliteten på den tilpassede leseopplæringen etter prosjektets slutt. Dette har kommunen gjort blant annet gjort ved at det fra skoleåret 2006-2007 ble etablert et nettverk hvor leselærerne møtes for å vedlikeholde og utvikle leseopplæringen.

### **Forankring i ledelsen og blant medarbeiderne**

Prosjektet ”tilpasset leseopplæring’ har vært forankret i Skedsmo kommune ved å være en del av kommunens samlede plan for å sikre leseferdighetene til kommunens elever. Videre har resultatene fra prosjektet vært lagt frem som orienteringssak for kommunestyret. I tillegg til at resultatene inngikk i beslutningsgrunnlaget da prosjektets kurs, ble gjort obligatoriske for alle elever i kommunen.

Prosjektet har som tidligere nevnt kartlagt tilfredsheten til de involverte foresatte. Underveis i prosjektet ble de foresatte jevnlig informert om elevens utvikling. Elevenes foresatte ble også veiledet i hvordan de kunne tilrettelegge for best støtte til deres barn.

Det har foregått en systematisk etterutdanning av lærere på prosjektets fagområder, og disse har samarbeidet med involverte norsklærere. De som har fått slik etterutdanning, har også fungert som prosjektansvarlige ved hver enkelt skole for å sikre en tilfredsstillende gjennomføring av prosjektet og deltatt i lokale nettverk for erfaringsutveksling.

---

## 4. Avsluttende kommentarer

SSØs gjennomgang av de innsendte eksemplene på bruk av mål- og resultatstyring og risikostyring med forebyggende tiltak viser godt arbeid i flere statlige virksomheter. De tre eksemplene som er presentert i denne rapporten, skilte seg imidlertid ut ved at de ivaretar flere av kjennetegnene på god mål- og resultatstyring med integrert risikostyring slik disse er presentert i kapittel 2 i rapporten. Videre viser de tre utvalgte eksemplene bruk av mål- og resultatstyring i relativt forskjellige typer forebyggende tiltak.

SSØ vil trekke frem følgende sider ved de utvalgte eksemplene:

Statens vegvesens arbeid med forebygging av møteulykker gjennom bygging av midtrekkverk:

- Bruk av midtdeler er forankret langsiktig i Nasjonal transportplan som et satsningsområde og finnes igjen i de årlige fagproposisjonene (St.prp. nr. 1) og i tildelingsbrev fra departementet til Statens vegvesen.
- Det fastsettes årlige resultatmål for antall bygde kilometer med midtdelere, både for Statens vegvesen (i tildelingsbrevet) og for den enkelte vegregion (i resultatavtaler mellom Vegdirektør og regiondirektører).
- Tiltakets måloppnåelse er synliggjort i resultat- og avviksanalyser i rapporteringen internt i Statens vegvesen fra region til virksomhetsledelse og i rapporteringen fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet.
- Midtdeler som tiltak er videreutviklet til å inkludere flere liknende fysiske skiller mellom kjørefelt på bakgrunn av analyser og erfaringer.

Politidirektoratets arbeid med problemorientert politiarbeid (POP) for å forebygge kriminalitet:

- Det ble gjort strukturert utprøving av POP-metodikken ved et utvalg av politidistrikter.
- Analyser av resultater av utprøvingen dannet et viktig grunnlag for beslutningen om å innføre metodikken i hele politiet.
- Politidirektoratet har etablert styringsparametere både for å belyse effekter av POP-metodikken og belyse i hvilken grad metodikken er tatt i bruk.
- Forankring av POP-metodikken gjennom bruk av innføringshefte i opplæringen, undervisning om arbeidsmetodikken ved Politihøyskolen og nettverk for politidistriktene metodikkansvarlige.

Skedsmo kommunes arbeid med tilpasset leseopplæring for å forebygge fremtidige lesevansker:

- Den valgte metodikken for leseopplæring bygger på erfaringer hentet fra norsk og internasjonal forskning.
- Metodikken ble prøvd ut på en systematisk måte gjennom et prosjekt i kommunen der både en eksperimentgruppe og en kontrollgruppe inngikk. Det ble gjennomført løpende måling av elevenes leseferdigheter for å dokumentere resultater (effekt) av den tilpassede leseopplæringen. Effekten viste seg å være klart positiv.
- På bakgrunn av den dokumenterte positive effekten, videreføres nå tilpasset leseopplæring som obligatorisk opplegg for alle elever med lesevansker i Skedsmo kommune.
- Utvikling og utprøving av metodikken har skjedd i et samarbeid mellom ulike offentlige etater (kommunen og noen statlige virksomheter).
- Skedsmo kommune har gjennomført flere tiltak i skolen for å videreutvikle kvaliteten på den tilpassede opplæringen og få en god forankring av opplegget både hos ledelse og medarbeidere.

---

Gjennomgangen av disse eksemplene i kapittel 3 viser etter SSØs vurdering at mål- og resultatstyring er et svært godt hjelpemiddel i virksomheters arbeid med forebyggende tiltak.

De øvrige innsendte eksemplene på mål- og resultatstyring i forebyggende tiltak viser god mål- og resultatstyring knyttet til deler av stegene som inngår i styringshjulet. En mer systematisk bruk av mål- og resultatstyring er etter SSØs vurdering et forbedringsområde for mange virksomheter som arbeider med forebyggende tiltak. De innsendte eksemplene viser at virksomhetene har oversikt over ulike risikoer som kan påvirke måloppnåelsen, men at dette arbeidet ikke er kommet like langt, og at dette således er et viktig forbedringsområde.



---

## Litteraturliste

Alteren B., P. Hokstad, D. Moe, K. Sakshaug (2005): *Møte- og utforkjøringsulykker i et barriereperspektiv*, SINTEF rapportnr. STF50 A05001

Erke A og Elvik R. (2006): *Effektkatalog for trafikksikkerhetstiltak*, Transportøkonomisk institutt rapportnr. 851/2006

Frost J., P. M Sørensen., W. Bone og K. P. Dolva (2005): "Leselærerprosjektet i Skedsmo 2004 – 2005", *Spesialpedagogikk* nr. 09/2005

Politidirektoratet (2002): *Strategiplan for forebyggende arbeid 2003–2005*

Politidirektoratet (2004): *Innføring i problemorientert politiarbeid*

Senter for statlig økonomistyring (2005): *Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*

Statens vegvesen (2007): *Nullvisjonen 2002– 2005*, Etatsrapport nr. 3 2007

I tillegg baserer omtalen av eksemplene i kapittel 3 seg på sentrale styringsdokumenter som st. prp. nr. 1 (Samferdselsdepartementets og Justisdepartementets fagproposisjoner), tildelingsbrev til henholdsvis Statens vegvesen og Politidirektoratet og årsrapporter fra de to virksomhetene. Relevante dokumenter i omtalen for de nevnte virksomhetene er også interne plan- og rammeskriv, disponeringsskriv og resultatavtaler.