

Høgskolen i Innlandet

Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap

Marit Breistøl og Terje Krogstad

Masteroppgave

Samskaping i politiet

Hva er de viktigste barrierene for involvering av innbyggerne?

Co-creation in law enforcement

What are the key barriers to citizen engagement?

Master of Public Administration

2024

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt og meningsfullt. Vi er både letta og stolte når vi skriver mai 2024, og oppgaven omsider er klar for å leveres. Det har vært travle og til tider strevsomme perioder for å komme i mål, men ingen av oss ville ha vært denne tiden foruten. Vi har begge vært i full jobb ved siden av studiene, noe som tidvis har vært utfordrende. Heldigvis har våre arbeidsgivere lagt til rette for at vi har kunnet følge undervisningen underveis, og på den måten gjort det mulig for oss å gjennomføre masterstudiet. En stor takk må også rettes til våre gode kollegaer i politiet, som har vist forståelse for at vi har brukt tid og kapasitet på skrivearbeidet. Vi er ydmyke og takknemlige for dette, særlig i lys av den krevende situasjonen etaten står i. Vi vil også takke våre familier som har vært tålmodige med oss når vi til stadighet har måttet prioritere lesing, arbeidskrav og oppgaveskriving foran familielivet. En særlig takk til støttende ektefeller, som har bidratt med gode diskusjoner, gjennomlesning og motiverende ord når det har blitt litt imot.

Vi vil videre få takke vår veileder Maria Røhnebæk for gode diskusjoner og innspill underveis i arbeidet. Hennes engasjement og nysgjerrighet har både hjulpet og utfordret oss. Under hennes dyktige veiledning har vi også skiftet litt kurs underveis, noe vi opplever har vært nyttig for sluttproduktet. Til sist vil vi også rette en stor takk til de ti informantene som stilte velvillig opp til intervju, og som delte sine erfaringer med oss. Vi har stor respekt for at de tok seg tid til dette, i en ellers travel hverdag. Disse bidragene gav oss nyttige og interessante innspill, som vi senere koblet sammen med teoretiske perspektiver. Gjennom arbeidet med masteroppgaven har vi fått en større forståelse for noen av de ulike barrierene som hindrer samskaping mellom innbyggerne og politiet, og vi tar med oss verdifull kunnskap tilbake til våre respektive jobber som ledere i politiet. Vi håper også at vårt arbeid kan bidra til å belyse det vi opplever er et viktig tema, nemlig relasjonen mellom politi og innbyggere - nå og i fremtiden.

Sammendrag

Politiet står overfor stadig mer komplekse oppgaver, blant annet knyttet til internasjonale trender, kriminelle nettverk og teknologisk utvikling. Sammenholdt med kapasitetsutfordringer og en krevende økonomi, må politiet derfor ta i bruk ny kunnskap og nye arbeidsmetoder. Økt involvering av innbyggerne i et samskapingsperspektiv er et eksempel på dette. En tydelig føring i politiets kanalstrategi er at politiet skal sette innbyggerne i sentrum, og sørge for mer involvering fra innbyggerne gjennom gode samskapingsprosesser. Vi har i denne masteroppgaven forsøkt å identifisere de viktigste barrierene som hindrer denne typen samskaping. Datainnsamlingen har bestått av kvalitative intervjuer med et utvalg av ledere i Innlandet- og Vest politidistrikt.

Materialet har senere blitt bearbeidet ved hjelp av tematisk analyse. Våre funn tilsier at ressursmangel har innvirkning på de fleste barrierene. Lederne gir uttrykk for å måtte gjøre tøffe prioriteringer, og at det er lite kapasitet igjen til innovasjonsprosesser. Lederne opplever også å stå i en skvis mellom målsetninger og krav fra sentrale myndigheter, innbyggernes forventninger og hvilke ressurser de faktisk har til rådighet. Vi ser i tillegg at politisk og administrativ detaljstyring kan bidra til å vanskeliggjøre samskapingsprosesser, fordi det oppleves å føre til uforutsigbare rammevilkår blant annet knyttet til økonomi, organisasjonsstruktur og lokalt handlingsrom.

Evalueringen etter nærpolitireformen viser at politiet har lyktes med å bygge sterkere fagmiljøer, men samtidig at dette også har gått på bekostning av lokal tilstedeværelse. Dette kan føre til at de uformelle kontaktflatene med innbyggerne reduseres, og at trygghetsfølelsen og innbyggernes tillit til politiet svekkes. Sentralisering av politiet ser derfor ut til å være en barriere for samskaping. Manglende satsing på videreutvikling og modernisering innen IKT og digital infrastruktur utgjør også en barriere for digital samskaping. Våre funn tilsier videre at det finnes enkelte trekk ved politikulturen som kan virke hemmende for samskapingsprosesser. Vi har gjennom empiri og teori vist at det finnes holdninger knyttet til både arroganse og mangel på ydmykhet i politiet. Et sentralt funn handler også om politiets funksjon i samfunnet, og at de deler av organisasjonen som forvalter makt og formell autoritet i mindre grad egner seg for samskaping. Særlig fordi samskaping i stor grad fordrer frivillig deltakelse og motivasjon hos deltakerne. Overordnede styringssignaler kan derfor virke motstridende, fordi deler av politiet ikke ser ut til å være egnet for den typen samskaping. Det forebyggende politiarbeidet kan imidlertid ha bedre forutsetninger for samskaping, men denne delen av politiets arbeid synes å tape i møte med et trangere økonomisk handlingsrom. Som en indirekte konsekvens av ressursmangel, fremstår dette derfor som en barriere for samskaping og innbyggerinvolvering.

Abstract

The police are facing increasingly complex tasks, including those related to international trends, criminal networks, and technological development. Coupled with capacity challenges and a demanding economy, this necessitates the police to adopt new knowledge and new work methods. Increased involvement of citizens in a co-creation perspective is an example of this. A clear directive in the police's channel strategy is that the police should prioritize citizens and ensure more involvement from citizens through effective co-creation processes. In this master's thesis, we have attempted to identify the primary barriers hindering this type of co-creation. Data collection consisted of qualitative interviews with a selection of leaders in the Innlandet and Vest police districts. The material has later been processed through thematic analysis. Our findings suggest that resource scarcity impacts most of the barriers. Leaders express the need to make tough prioritizations, and there is little capacity left for innovation processes. Leaders also feel squeezed between objectives and demands from central authorities, citizens' expectations, and the resources they actually have available. Additionally, we see that political and administrative micromanagement can contribute to complicating co-creation processes because it leads to unpredictable framework conditions, including those related to finances, organizational structure, and local autonomy.

The evaluation following the police reform shows that the police have succeeded in building stronger professional environments, but at the same time, this has also come at the expense of local presence. This may lead to a reduction in informal contacts with citizens and a weakening of the sense of security and citizens' trust in the police. Therefore, the centralization of the police seems to be a barrier to co-creation. The lack of investment in further development and modernization within IT and digital infrastructure also constitutes a barrier to digital co-creation. Our findings further suggest that there are certain aspects of police culture that may hinder co-creation processes. Through empirical evidence and theory, we have shown that there are attitudes related to both arrogance and lack of humility within the police. A central finding also concerns the function of the police in society, and that parts of the organization that wield power and formal authority are less suitable for co-creation. Particularly because co-creation largely requires voluntary participation and motivation from participants. Overarching management signals may therefore appear contradictory because parts of the police do not seem to be suited for that type of co-creation. Preventive police work, however, may be more suitable, but this part of the police's work seems to lose ground facing a poor financial situation. As an indirect consequence of resource scarcity, this thus appears to be a barrier to co-creation and citizen involvement.

Innholdsfortegnelse

1.0 Introduksjon.....	6
1.1 Problemstilling	8
1.2 Disposisjon	8
2.0 Bakgrunn og kontekst	10
2.1 Nærpolitireformen	16
2.2 DFØ sin evaluering av nærpolitireformen	17
2.3 Politiets Innbyggerundersøkelse for 2022	19
3.0 Teoretisk rammeverk	21
3.1 Organisasjonskultur i politiet.....	21
3.2 Samarbeidsdrevet innovasjon.....	25
3.3 Samskaping og samproduksjon.....	26
3.3.1 Samskaping i en politikontekst.....	29
3.4 Barrierer for samskaping	32
4.0 Forskningsdesign og metode	36
4.1 Data og datainnsamling	38
4.2 Rekruttering	38
4.3 Gjennomføring av intervju.....	39
4.4 Analysestrategi	41
4.5 Etiske vurderinger og forskningsetiske krav.....	43
4.6 Reliabilitet og validitet	45
4.7 Diskusjon av metode	46
4.8 Generaliserbarhet og overførbarhet.....	48
4.9 Avsluttende refleksjoner om metode	49
5.0 Resultater og analyse.....	51
5.1 Kulturelle barrierer for samskaping.....	52
5.1.1 Holdninger og verdier.....	53
5.1.2 Kommunikasjon og tillit	61
5.2 Strukturelle barrierer for samskaping	75
5.2.1 Ambisiøse og delvis motstridende mål.....	76

5.2.2 Ressurser.....	82
5.2.3 Byråkrati og detaljstyring	88
5.2.4 Digitalisering	92
6.0 Konkluderende diskusjon	97
6.1 Konklusjoner og besvarelse av problemstillingen.....	97
6.2 Oppgavens bidrag til forskning og praksis.....	99
6.3 Anbefalinger for videre forskning.....	100
LITTERATURLISTE	101
FIGURLISTE.....	106
VEDLEGG	107
<i>Vedlegg 1: Intervjuguide</i>	<i>107</i>
<i>Vedlegg 2: Samtykkeerklæring for deltakelse og spørreundersøkelse</i>	<i>110</i>
<i>Vedlegg 3: Godkjenningsbrev fra Sikt</i>	<i>113</i>

1.0 Introduksjon

I 2021 utarbeidet Politidirektoratet (2021) og politidistriktene en egen *kanalstrategi* med tittelen "Økt tilgjengelighet for innbyggere". Dette skulle være en kommunikasjonsstrategi for etaten, og hadde en tydelig målsetning om å sette innbyggerne i sentrum for tjenesteutviklingen. Større grad av innbyggerinvolvering skulle gi både bedre og mer effektive tjenester for innbyggerne. Disse målsetningene skulle implementeres gjennom prosjektet Innbyggerstemmen

(Digitaliseringsdirektoratet, 2020), og innbyggerne ble i dette prosjektet omtalt som både som medprodusenter, medutviklere og medvirkere. Kanalstrategien skulle bygge på nasjonale styringsdokument, blant annet "Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor" (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2019) og Stortingsmeldingen "En innovativ offentlig sektor" (Meld. St. 30 (2019-2020)). Kanalstrategien skulle også ta innover seg Digitaliseringsrundskrivet fra 2022, som nå er erstattet (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024). Felles for disse dokumentene er en tydeliggjøring av at digitalisering og teknologi vil utgjøre en stadig større del av offentlig tjenesteyting i årene som kommer, samt at brukernes behov skal stå i sentrum for utviklingen av tjenestene. Kanalstrategien la opp til en digitalisering av flere av politiets tjenester, som svar på endrede forventninger hos innbyggerne. Kanalstrategien hadde ifølge Forsvarets forskningsinstitutt (FFI, 2021, s. 16) følgende mål: «fysisk ved behov – digitalt når vi kan».

Det å ta innbyggerne med på råd i forbindelse med videreutvikling har fått en sentral plass i mange offentlige etater, der man gjennom å lytte til de forventninger og krav innbyggerne har, forsøker å tilpasse varer og tjenester til deres behov. Flere offentlige etater har jobbet med dette i flere år, mens politiet ikke har hatt noen felles iverksatt strategi innen dette området før Innbyggerstemmen (Politidirektoratet, 2021). Dette understøttes av Stortingsmelding 29 (Meld. St. 29 (2019-2020), s. 36), som belyste et arbeid i regjeringen som skulle kunne ut i en strategi for innovasjon i offentlig sektor. Resultatet kom i Stortingsmelding 30, som i kontrast til forgjengeren omtaler brukerinvolvering og samskaping som eksplisitte mål (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 71). Effekten av økt involvering kan også ha betydning for politiets økonomiske situasjon, gjennom effektivisering, men av kapasitetshensyn har vi ikke gått detaljert inn i dette.

Hensikten med prosjektet Innbyggerstemmen er at innbyggerne skal delta i arbeidet med å videreutvikle og tilpasse politiets tjenestetilbud. Hvis politiet lykkes med å implementere og ta hensyn til noen av de ønsker og behov innbyggerne har, vil dette kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom politiet og lokalsamfunnet.

Dette kan gi politiet en bedre mulighet til å respondere på lokale utfordringer og innspill, samt bidra til å støtte opp under de forventningene som innbyggerne har til politiet. Det vil videre kunne få en betydning for innbyggernes tillit til etaten. Målet er ikke nødvendigvis at alle innbyggernes forventninger skal innfris, men at de skal stå i sentrum for tjenesteutviklingen. Dette tankesettet beskrives også i Stortingsmelding 30:

Befolkningen har høye forventninger til offentlig sektor. Å sette brukeren i sentrum handler ikke om å møte disse forventningene for enhver pris, men å la innbyggernes behov stå i sentrum for utvikling av de tjenestene det offentlige tilbyr. (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 68).

Mer spesifikt innebærer dette at innbyggerne involveres som en medprodusent innen de ulike saksfeltene i politiet, og på den måten bidrar med kompetanse og erfaring. Dette vil trolig kunne gjelde flere av politiets tjenesteleveranser. Som medutvikler kan innbyggerne bidra med forslag og løsninger i forbindelse med selve utviklingen av nye løsninger og metoder i politiet. Det er viktig å utnytte kompetansen som finnes, og innbyggerne vil kunne komme med gode innspill til løsninger som politiet ellers trolig ikke ville ha kommet på. Innbyggerne er også de nærmeste til å kunne mene noe om de tjenestene som politiet til enhver tid leverer, ettersom innbyggerne selv er "kundene" og brukerne av tjenestene. Politiet har som vi har nevnt tradisjonelt sett i mindre grad evnet å ta innbyggerperspektivet, noe som også var noe av bakgrunn for prosjektet Innbyggerstemmen. Det er imidlertid varierende i hvilken grad Vest- og Innlandet politidistrikt har iverksatt kanalstrategien og Innbyggerstemmen. I denne oppgaven vil vi undersøke hva som kan være årsaker til dette, ved å fremskaffe kunnskap om hva som oppleves som hindringer eller barrierer i politiets arbeid med økt innbyggerinvolvering. I den sammenheng definerer vi innbyggerinvolvering som en form for samproduksjon, der målet er å øke kvaliteten på de tjenestene politiet leverer gjennom samarbeid med innbyggerne.

Vår studie søker å belyse hvordan innbyggerne kan involveres i politiets arbeid på en bedre måte enn hva som er tilfelle i dag, og hvilke barrierer som eventuelt hindrer dette samspillet. Vi tar utgangspunkt i teoretiske perspektiver knyttet til samskaping og samproduksjon, samarbeidsdrevet innovasjon samt barrierer for samskaping. Vår problemstilling er rettet mot hvilke barrierer som fremstår som de viktigste for samskaping mellom politiet og innbyggerne. Vi opplever at politiet står overfor krevende utfordringer fremover, knyttet til både ressurser, digitalisering, kriminalitetsutvikling, demografiske endringer og ikke minst globalisering og grenseoverskridende kriminalitet.

Målet med oppgaven har vært å få en dypere forståelse av hvilke faktorer som hindrer en mer innovativ tilnærming til involvering av innbyggerne, og den kompetansen de har i kraft av å være nettopp det; innbyggere, og dermed brukere av politiets tjenester. For å kunne gå i dybden på dette temaet har vi kartlagt hva førstelinjeledere og mellomledere opplever i arbeidshverdagen. Med førstelinjeledere og mellomledere tenker vi her på ledere som har den daglige ledelsen og oppfølging av personer som står i direkte produksjon innen politiets oppgaver. Disse lederne kan ofte stå i en skvis mellom overordnede styringssignaler, kapasitetsutfordringer og det de opplever som publikums behov. På den måten vil de fungere som nøkkelpersoner, ved at de har innsikt i hva som er drivere og barrierer for samskaping og andre innovative prosesser. Førstelinje- og mellomledernes innsikt og erfaringer er med andre ord viktig for å belyse temaet i oppgaven, og vi har derfor valgt å gjennomføre intervjuer med denne gruppen.

1.1 Problemstilling

Som beskrevet tar oppgaven utgangspunkt i hvordan politiet involverer innbyggere i sine prioriteringer, og hva som fungerer som hindringer i dette arbeidet. For å belyse dette temaet har vi analysert dokumenter som omhandler både innbyggermedvirkning og innbyggernes egne forventninger til politiet. I tillegg har vi intervjuet politiledere om hvordan de følger opp arbeidet med nettopp innbyggerinvolvering. Oppgaven besvarer dermed følgende problemstilling:

Hva er de viktigste barrierene for samskaping mellom politiet og innbyggerne?

1.2 Disposisjon

I dette første kapittelet gir vi en innledende oversikt over oppgavens tema, samt introduserer hvilke teoretiske perspektiver vi benytter. Vi presenterer videre problemstillingen, før vi gir en kort beskrivelse av oppgavens oppbygning. I andre kapittel redegjør vi for bakgrunn og kontekst, før vi beskriver sentrale dokumenter som vi har benyttet for å få en bredere forståelse av teamet. Disse dokumentene er DFØ sin evaluering av nærpoltireformen (2022) samt politiets innbyggerundersøkelse for 2022. I tredje kapittel presenterer vi det teoretiske rammeverket i oppgaven. Her går vi nærmere inn på teori knyttet til organisasjonskultur i politiet, samarbeidsdrevet innovasjon og til sist samskaping og samproduksjon. Videre ser vi nærmere på hvordan faglitteraturen tematiserer barrierer for samskaping. I siste del av kapittelet tar vi for oss digital samskaping, og går nærmere inn på det Meijer (2015) skriver om dette.

Videre knytter vi dette til empirien ved hjelp av en analysemodell som vi har utarbeidet, med bakgrunn i Meijer (2015) sine begreper om kulturelle og strukturelle barrierer. Vi vil komme nærmere inn på dette temaet.

I fjerde kapittel gjør vi rede for forskningsdesign og metodisk tilnærming. Her beskriver vi datainnsamling, rekruttering av informantene, gjennomføring av intervjuene samt analysestrategi. Videre går vi nærmere inn på metodekritikk knyttet til vår undersøkelse, både når det gjelder forskningsdesign, validitet, reliabilitet, datainnsamling og forskningsetiske vurderinger. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av metoden vi har benyttet, samt avsluttende refleksjoner om gjennomføringen. I kapittel fem presenteres selve analysen i oppgaven, hvor vi diskuterer resultater fra egen undersøkelse og vurderer dette opp mot de ulike teoretiske perspektivene. Underveis i arbeidet med kategorisering av innholdet i intervjuene, kom vi frem til et sett av seks aggregerte hovedkategorier som beskriver barrierer for samskaping. Disse seks hovedkategoriene er igjen delt inn i henholdsvis kulturelle og strukturelle barrierer, etter Meijer (2015) sin modell. Kapittel seks har overskriften konkluderende diskusjon. Her diskuterer vi oppgavens bidrag til forskning og praksis, samt vår egen forståelse av resultatene. Avslutningsvis redegjør vi for anbefalinger for videre forskning.

2.0 Bakgrunn og kontekst

Innovasjon i offentlig sektor

Veksten i offentlig sektor er forventet å flate ut i årene som kommer, og politidistriktene ble gjennom tildelingsbrevet for 2023 varslet om at budsjetttrammene for kommende år vil bli redusert (Regjeringen, 2023). Innovasjon innen privat sektor blir ofte målt i økonomisk verdiskaping, og gjerne opp mot konkurransefortrinn i et marked. I det offentlige derimot, brukes mer sammensatte parametere for å vurdere verdi og verdiskaping. Offentlig tjenesteproduksjon er derfor ikke lønnsomt rent økonomisk, men den har stor betydning for velferd, livskvalitet, trygghet og verdighet for den enkelte, og for samfunnet som helhet. Verdien av offentlige tjenester handler både om nytten som den enkelte tjeneste har for den enkelte bruker, men også nytten for fellesskapet. For politiet sin del kan nyttebegrepet knyttes til politiets samfunnsoppdrag, som er definert i Politiloven § 1 andre ledd:

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig. (Politiloven, 1995, § 1).

Som følge av innstramminger innen offentlig sektor blir man tvunget til å tenke nytt, finne nye og mer effektive løsninger, som kan levere god nok kvalitet med færre ressurser. Det forventes derfor at også politiet evner å innovere, og er i stand til å ta i bruk ny kunnskap om hva som kan ha betydning for tjenesteleveransen til innbyggerne. Det forutsetter at etaten tør å utfordre det bestående, noe som i vår sammenheng kan bety at innbyggerne går fra å være passive mottakere av politiets tjenester, til å aktivt bli involvert i tjenesteproduksjon og prioriteringer. En slik endring, der innbyggerne blir involvert i større grad enn tidligere, vil kunne møte utfordringer både internt i etaten og ellers i samfunnet. Utfordringene som kan være med på å hindre en slik involvering, omtales i vår oppgave som barrierer.

Trygghet og tillit

Larsson et al., (2014) beskriver at dialog og kommunikasjon med publikum er en grunnleggende forutsetning for politiets legitimitet. Flere forskere hevder imidlertid at den “gylne tidsalder”, der politiet nyter høy grad av tillit i befolkningen, går mot slutten (Shearing, 2007, sitert i Larsson et al., 2014, s. 285). Noen mener dette kan knyttes til at private aktører har overtatt mange av politiets tidligere oppgaver, eksempelvis vakselskaper, vekterordninger og boligalarmer.

Dette er en næring som har utviklet seg over tid, og ofte som et resultat av at politiet ikke er i stand til å løse alle disse oppgavene selv. Sørli og Larsson (2022) påpeker imidlertid at norsk politi fremdeles høster stor grad av tillit i befolkningen, også sammenlignet med andre land. Politidirektoratet (2023b, s. 11) peker i en temarapport på at innbyggernes tillit til politiet henger sammen med den generelle tilliten de har til samfunnet, og at dette kan tyde på at enkelte elementer knyttet til tillitsbegrepet ligger utenfor politiets rekkevidde.

Egge (Sørli og Larsson, 2022) beskriver også en skepsis til hvordan tillitsbegrepet brukes ukritisk som målebarometer for kvalitet i politiets arbeid, og stiller spørsmål med hvor reelle og representative de høye tillitsmålingene i politiets innbyggerundersøkelse faktisk er. Ifølge Egge (Sørli og Larsson, 2022) kan det overdrevne fokuset på tillit gjøre politiet sårbare for nettopp tap av tillit, og peker på at gjenopprettelsen av tillit nærmest har blitt rituellet etter større hendelser der politiet har fått kritikk. At maktperspektivet også er utelatt i forståelsen av tillitsbegrepet, gjør ifølge Egge (Sørli & Larsson, 2022) begrepet enda mer unyansert. Her beskrives også utviklingen fra 1980-tallet, da politiets oppgave i samfunnet primært handlet om å ivareta ro og orden, og innbyggerne assosierte politiet med “makt, frykt og autoritet” (Sørli & Larsson, 2022, s. 326). I dagens politiarbeid beskrives tillit som selve grunnsteinen i politiets funksjon i samfunnet, og det som legitimerer monopolet på tvangsmakt. “Tillit har gått fra å være utelatt fra den eksplisitte fortellingen om politiet, til å bli selve fortellingen” (Sørli & Larsson, 2022, s. 339).

Når det gjelder lokal tilstedeværelse, kommer norsk politi dårligere ut sammenlignet med andre europeiske byer, der politiet i andre land eksempelvis er organisert med egne avsnitt som skal jobbe med publikumskontakt og service. I Norge peker Lie (2015) på at de fleste som jobber aktivt mot lokalmiljøet ofte er ansatt i forebyggende avdelinger, og at det er mindre fokus på relasjonsbygging hos de øvrige politifolkene. Årsaken til en svakere lokal tilhørighet er ifølge studien at man i norsk politi mangler ledelsesstrategier for lokalt forankret politiarbeid (Lie, 2015, s. 187). I motsetning har britisk politi egne avdelinger som skal jobbe med lokalorientert politiarbeid, med fokus på engasjement og medvirkning fra lokalsamfunnet. Dette prosjektet kalles for “*Reassurance policing*”, som kan oversettes som beroligende politiarbeid (Brodeur, 2007, sitert i Lie, 2015, s. 188).

Politisk og administrativ styring av politiet

Et tema som har vært mye omtalt i senere tid er åpningen av nye politistasjoner, som ble vedtatt av Justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehl (Regjeringen, 2023b).

Ifølge TV2 (2024) er det svært lite oppmøte ved de nye stasjonene, og man ser heller ingen økning i anmeldte forhold som følge av politiets tilstedeværelse. Dette har skapt en del frustrasjon i en etat som er preget av stramme budsjett og nedskjæringer, og som heller ønsker seg flere ansatte enn åpning av flere stasjoner. Samtidig som nye politistasjoner oppstår, reduseres også det forebyggende politiarbeidet som følge av ressursmangel. NRK (2024) beskriver situasjonen i Øst politidistrikt, der hele forebyggende avdeling ved Lillestrøm politistasjon blir lagt ned for å spare penger. "Politiet sin hovedstrategi nå er forebygging. Likevel er det der kuttene nå skjer i landets nest største politidistrikt" (NRK, 2024).

Riksrevisjonen (2021-2022) beskriver høy grad av detaljstyring knyttet til politiet, og nevner antall tjenestesteder og organisering som eksempler på noe som ligger utenfor distriktenes handlingsrom. Lederen for Politiets Fellesforbund, Unn Alma Skatvold, uttalte til Politiforum (2023) at denne typen politisk detaljstyring både overkjører politimestrenes handlingsrom, og videre er uttrykk for en arroganse overfor det politiet selv mener de trenger. Riksrevisjonen (2021-2022) beskriver også manglende handlingsrom i politidistriktene, og problematiserer i tillegg nye rapporteringskrav som pålegges politidistriktene, uten at det følger penger med. Antallet mål og krav er dessuten så høyt i utgangspunktet at det gir lite gjenværende kapasitet til å hensynta lokale behov, til tross for at Riksadvokaten mener en slik fleksibilitet er nødvendig (Riksrevisjonen, 2021-2022).

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at en detaljert oppgave- og ressursstyring, kombinert med at store deler av budsjettet er bundet opp i faste utgifter, i for stor grad begrenser politimesternes adgang til å tilpasse ressursene og styringen til de distriktsvise utfordringene. (Riksrevisjonen, 2021-2022, s. 21).

En stor del av politiets virksomhet styres etter forhåndsdefinerte politiske mål, også kjent som mål- og resultatstyring. Larsson et al., (2014, s. 62) beskriver denne typen styring som noe som kan medføre "målforskyvning". Dette kan for eksempel skje ved at ledelsen innfører et skjerpet krav til trafikkkontroller for å avdekke promillekjøring, mens organisasjonen oppfyller dette ved å fokusere på antallet gjennomførte utåndingsprøver. Ved at man fokuserer utelukkende på antall kontrollerte, vil man kunne risikere at patruljen eksempelvis plasserer kontrollene der det er mest trafikk, og ikke der hvor risikoen for fyllekjøring er størst. Dette er et eksempel på at resultatmålene baseres på kvantitet foran kvalitet, og at vi som følge av dette kan få målforskyvning. Larsson et al., (2014) beskriver dette som at mål på overordnede nivå omformes til midler på underordnet nivå, og at de i den prosessen har en tendens til å bli mål i seg selv.

I slike tilfeller risikerer man å overse de overordnede intensjonene. I det nevnte eksempelet knyttes dette til promillekjøring, og ikke antallet utåndingsprøver politiet klarer å gjennomføre. Mål- og resultatstyring forutsetter også at arbeidsoppgavene kan tallfestes og kvantifiseres, noe som er mulig i eksempelet om trafikkontroller og utåndingsprøver. Det meste av politiarbeid er imidlertid så bredspektret og til tider så komplekst at det kan være vanskelig å definere måltall i ethvert tilfelle. Et typisk eksempel på dette er kriminalitetsforebyggende arbeid, men Larsson et al., (2014) trekker også frem generelt publikumsarbeid og serviceoppgaver som eksempler som ikke nødvendigvis synes i statistikken. “Innholdet i politiets virksomhet rettes dermed mot hva som er målbart og hva som gir uttelling, og ikke hva samfunnet trenger mest” (Larsson et al., 2014, s. 300).

For å administrere måloppnåelse og rapportere til beslutningstakere, er det over tid etablert et omfattende byråkrati i organisasjonen. Noen elementer ved byråkratiske organisasjoner kan fungere som begrensninger eller barrierer. Ifølge Larsson et al., (2014, s. 63) fungerer det klassiske byråkratiet best når oppgavene er “enkle, tydelig avgrensede og kan utføres repetitivt og rutinemessig”. Politiet har elementer av enkle og repetitive oppgaver, men mye av arbeidet består av sammensatte utfordringer som må løses av tjenestepersoner innenfor et sett med rammer av regler og normer. Mål- og resultatstyring kan i disse tilfellene skape et dårlig utgangspunkt for tillit til at de enkelte tjenestepersoner utfører arbeidet på en effektiv og god måte (Balvig, Holmberg & Nilsen, 2011, sitert i Larsson et al., 2014, s. 299). Det ligger også i mye av politiarbeidet sin natur at ikke alt kan løses ved hjelp av ferdigskrevne instruksjoner eller innlærte prosedyrer. Disse oppgavene består ofte av møter med sårbare mennesker i kriser og konflikt, og så lenge det er mennesker som utfører oppgavene vil det alltid foreligge en viss grad av subjektive vurderinger. I slike tilfeller hviler det mye ansvar og makt til den enkelte tjenesteperson, noe som kan skape en forskyvning av makt, i tillegg til at det vil kunne være krevende å ettergå arbeidet som blir gjort (Larsson et al., 2014).

I politiet er menneskelig og relasjonell kompetanse et viktig verktøy for å oppnå dialog med de man møter, enten de har roller i en straffesak eller hendelser for øvrig. I disse tilfellene stilles det høye krav til den enkeltes evne til skjønnsutøvelse, og det hviler et stort ansvar på tjenestepersoner med tanke på pålitelighet, faglighet og lojalitet. I den forbindelse beskrives politifolk som “grasrotbyråkrater” (Lipsky, 2010, sitert i Larsson et al., 2014, s. 67), et begrep som handler om offentlige tjenestepersoner som har kontakt med innbyggerne i sitt daglige virke og som har stor grad av autonomi og handlingsrom i arbeidsutførelsen.

Et eksempel på dette er hvordan politiet håndterer ordensforstyrrelser, der det er en rekke faktorer i både omgivelsene, situasjonen, kapasiteten og kompetansen hos patruljemannskapene og den enkelte tjenesteperson som avgjør hvordan dette blir håndtert. Larsson et al., (2014, s. 68) beskriver grasrotbyråkratens arbeidsoppgaver som blant annet å “gjøre individuelle tilpasninger av generelle regler i dynamiske og kompliserte situasjoner”. Det er med andre ord knyttet stor grad av tillit til politifolk, med bakgrunn i at det rett og slett ikke er praktisk mulig å detaljstyre eller forhåndsdefinere store deler av yrkesutførelsen. “Peace keeping appears to be a solution to an unknown problem arrived at by unknown means” (Bittner, 1967, sitert i Larsson et al., 2014, s. 64).

Teknologi i møte med tradisjonelt politiarbeid

Politidirektør Benedicte Bjørnland (Politidirektoratet, 2024a) uttalte i et nyhetsskriv at teknologisk utvikling har blitt for lite prioritert i politiet, og at tildelingen i statsbudsjettet for 2024 kun er et minimum for å opprettholde tilnærmet dagens drift knyttet til IKT. Det ligger med andre ord ingen øremerkede midler til innovasjon og videreutvikling av digital infrastruktur i inneværende budsjett. Tvert imot har manglende prioriteringer innen teknologisk utvikling over tid ført til gamle systemer, som er dyre i drift og lite effektive. Årets tildeling er akkurat nok til å sørge for en “sikker og stabil IT-drift i 2024”, uten de store digitale satsingene (Politidirektoratet, 2024a). Dette samstemmer med vurderingen Riksrevisjonen (2023 - 2024) nylig har gjort av politiets digitaliseringsevne. Politiet får i denne rapporten kritikk for manglende digitalisering, blant annet med bakgrunn i at dette på sikt vil gi mindre trygghet og dårligere bekjempelse av kriminalitet (Riksrevisjonen, 2023-2024). Det understrekes også at utviklingen så langt har vært preget av mangel på langsiktighet både hos Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (Riksrevisjonen, 2023 - 2024). Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI, 2021) har utarbeidet en rapport knyttet til teknologisk utvikling i politiet, og understreker følgende:

Innføringen av ny teknologi og utviklingen av politi- og påtaletjenestene må gjennomføres med befolkningen i sentrum og på bakgrunn av en helhetlig og langsiktig plan. Dette vil innebære mer enn å digitalisere tjenester og prosesser. Det vil også medføre en endring i hvordan oppgavene løses, hvordan arbeidet er organisert og sammensetningen av medarbeidere. (FFI, 2021, s. 125).

Hanne Bredal, prosjektleder for Nasjonalt Cyberkriminalitetsenter i politiet, trekker i et debattinnlegg i Politiforum (2024) frem en manglende satsing på kunstig intelligens (KI) som et problem.

Årsaken er at politiet ikke henger med i utviklingen, og derfor kan komme til kort i møte med organisert kriminalitet som i større grad benytter KI. I tillegg kan KI også være løsningen på noen av de utfordringene politiet står overfor. Bredal (2024) beskriver kriminalitetsbekjempelse som politiets store samfunnsoppdrag, men at virkeligheten endrer seg så raskt at politiet ikke evner å henge med, særlig når det gjelder teknologi. Innovasjon trekkes frem som en løsning, og teknologi er en avgjørende faktor i dette (Bredal, 2024). Likevel er det barrierer i politiet som vanskeliggjør utnyttelsen av nye teknologiske verktøy, eksempelvis kulturelle trekk som handler om endringsmotstand. “Endringstakten i politiet går alt for sakte, og at ting tar tid er tilsynelatende kollektivt akseptert i organisasjonen” (Bredal, 2024).

Et samfunnsoppdrag i utvikling

Larsson et al., (2014) beskriver en grunnleggende utfordring ved at politiet forventes å håndtere et stort omfang av oppgaver som ikke nødvendigvis er nye, men der politiets funksjon er fremhevet i senere tid. Her nevnes kriminalitet som begås i de mer private delene av samfunnet, eksempelvis vold i nære relasjoner, økonomisk kriminalitet, datakriminalitet og migrasjonskontroll (Larsson et al., 2014). Samtidig pålegges politiet nye oppgaver, blant annet oppfølging knyttet til voldsofre, håndtering av større arrangementer og kriser, samt et økende fokus på tverretattlig, forebyggende arbeid. I tillegg har internasjonale trender stor betydning for politiets arbeidsoppgaver, der globalisering og teknologisk utvikling har gitt nye utfordringer (Larsson et al., 2014). I den sammenheng er det lett å se for seg at politiet står i en spagat, der man fremdeles skal opprettholde ro og orden ute i samfunnet ved hjelp av fysisk tilstedeværelse, samtidig som man skal forebygge, avdekke og etterforske kriminalitet som skjer på internett. For å møte disse utfordringene, samtidig som de økonomiske rammevilkårene blir stadig mer krevende, fremheves nye samarbeidsformer, innovasjoner og modernisering som mulige løsninger.

Mulighetene og utfordringene i samfunnet endrer seg over tid. Dette endrer offentlig sektors behov for verktøy, roller og arbeidsformer. Modernisering og innovasjon kan skape behov for nye arbeidsformer- og samarbeidsformer. (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 70).

Samtidig som politiet utvikles og digitaliseres er det en del av politiets ordinære tjenestetilbud som må videreføres, med større eller mindre justeringer og modernisering. Det er for eksempel vanskelig å se for seg en fremtid uten behov for patruljerende politifolk, som er til stede og tilgjengelig for innbyggerne i det fysiske rom. I andre deler av politiet, for eksempel når det gjelder digitale selvhjelpsløsninger for innbyggerne, er det et potensial for mer effektive og mer moderne løsninger.

I dette perspektivet er *ambidekstralitet* et relevant begrep, som handler om både å bevare det som fungerer, samtidig som man innoverer og utvikler seg i lys av ny kunnskap. Virksomheten skal ifølge Kræmmergaard (2019, s. 130) både “forbedre og forandre”, samtidig som den også skal “utnytte og utforske”. Gjennom dette perspektivet må man ha to tanker i hodet samtidig, og evne til å tenke nytt samtidig som man bevarer og videreutvikler det som fungerer.

For fremtidens politi er det særlig tre faktorer som trekkes frem som aktuelle utfordringer: internasjonalisering av politikken, økt vektlegging på kriminalpolitikk og til sist overordnede globale utfordringer. Sistnevnte handler blant annet om krig og uro, vekst i finansmarkeder, økonomiske kriser og arbeidsledighet i vestlige land (Larsson et al., 2014). Grenseoverskridende, organisert kriminalitet preger også nyhetsbildet i Norge. Dette understøttes av det Sørli og Larsson (2022) skriver om at et endret verdensbilde også påvirker innbyggernes etterspørsel og forventninger om trygghet, samtidig som det fra politisk hold forventes at politiet også følger samfunnsutviklingen og tilpasser seg nye utfordringer og behov.

2.1 Nærpolitireformen

Vi skal ha et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte kriminalitetsutfordringene fremover. (Meld. St. 29 (2019-2020), s. 9).

I tråd med disse målsetningene vedtok Stortinget i juni 2015 nærpolitireformen (Prop. 61 LS (2014-2015)). Det ble iverksatt to delreformer, herunder struktur- og kvalitetsreformen (Sørli & Larsson, 2022). Den strukturelle delen tok for seg organisasjonskartet og geografien, og resulterte blant annet i en reduksjon i antall politidistrikter og tjenestesteder. Kvalitetsdelen av reformen skulle sørge for et profesjonelt og effektivt politi, basert på nøkkelordene “kunnskapsbasert arbeid, standardiserte verktøy og rutiner, god organisering og kompetanse og ledelse” (Sørli & Larsson, 2022, s. 20). Politiet har i lang tid vært basert på generalistmodellen, ved at alle politifolk følger samme utdanningsløp med innslag av alle grener av politiarbeidet. Generalistbegrepet har i lang tid vært et viktig prinsipp i norsk politi, og det handler om at man i grunnutdanningen skal utdanne politifolk som mestrer både operative disipliner, etterforskning og forebyggende politiarbeid (NOU 1981: 35, s. 78). I dette begrepet ligger det et mål om at alle politifolk skal kunne litt om det meste, og ha et minimum av innsikt i alle deler av politiets virksomhet.

Som følge av et mer komplekst og sammensatt samfunn ser man imidlertid også behovet for sterke og spesialiserte fagmiljøer. Sentralisering og nedleggelse av noen av de minste lensmannskontorene og flytting av ressursene, skulle gi mer robuste enheter med sterke fagmiljøer. Det tegnet seg likevel fort et bilde av et mer fraværende politi ute i distriktene. En del av kritikken som kom i kjølvannet av nærpolitireformen handlet om nettopp tittelen. En del av målsetningen til nærpolitireformen var en styrking av lokalt politi, men realiteten viste seg å være en sentralisering og styrking av spesialiserte fagmiljøer. Dette gikk på bekostning av lokal tilstedeværelse. Reformen var i realiteten en struktur- og kvalitetsreform.

I 2016 ble det gjennomført en undersøkelse blant ledere og ansatte i politiet, der det fremkom en tydelig reformskepsis (Sørli & Larsson, 2022). Få hadde ifølge undersøkelsen tro på at reformen kom til å medføre mer synlig politi, styrket kriminalitetsforebyggende arbeid og effektiv kriminalitetsbekjempelse, selv om alle disse tre var sentrale mål for reformen (Sørli & Larsson, 2022, s. 275). Det ble imidlertid trukket frem at reformskepsisen ikke nødvendigvis var det samme som motstand mot reform. En hovedutfordring med reformen handlet om manglende forankring og legitimitet blant de ansatte i politiet. Ansatte og ledere er viktige og ofte avgjørende brikker i reformer og endringsprosesser. Manglende gjennomføring av reformens målsetninger kan handle om nettopp manglende forankring. I forlengelsen av dette trekker Sørli og Larsson (2022) frem en annen utfordring, som handler om styringsforholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Reformprosessen var så politisk detaljstyrt at det var lite handlingsrom for lokale tilpasninger, noe som beskrives som en hovedårsak til reformskepsisen hos de ansatte og lederne (Sørli & Larsson, 2022). DFØ har i sin evaluering også undersøkt reformen og følgene av den, noe vi vil komme tilbake til i neste kapittel.

2.2 DFØ sin evaluering av nærpolitireformen

Nærpolitireformen har blitt følgeevaluert av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring siden 2016. Vi har fokusert på evalueringsrapporten gjort i 2022 (DFØ, 2022). Det er tydelige funn i denne evalueringen som tilsier at innbyggernes ønsker og forventninger ikke alltid følges opp av politiet, til tross for at kunnskapen er både tilgjengelig og relevant. Motsetningene som er beskrevet tidligere trekkes også her frem som sentrale punkt, nemlig at målene om både sterkere lokal tilstedeværelse og sterkere fagmiljøer ikke var mulig å oppnå med de rammebetingelsene politiet hadde til disposisjon (DFØ, 2022). Evalueringen peker videre på at det virker til å være en økende grad av erkjennelse av at innbyggernes subjektive opplevelse av hendelser også må tas hensyn til når de skal håndteres, for ikke å svekke innbyggernes tillit til politiet (DFØ, 2022).

Med andre ord er det ikke bare politiet sin objektive vurdering av hvert enkelt oppdrag som bør avgjøre hvordan det skal håndteres, vi må også ta høyde for innbyggernes forventninger knyttet til hvordan oppdraget blir løst.

Ett av hovedfunnene i evalueringsrapporten var at nærpolitireformen har vært en reform som er sterkt styrt av ambisiøse mål, som delvis har vært motstridende. Det var særlig de uttalte målene om en sterk lokal tilstedeværelse sett opp mot behovet for sterkere fagmiljøer som trakk i hver sin retning, all den tid det er knapphet på ressurser. Begrensede ressurser går igjen som et av funnene i evalueringen (DFØ, 2022). Det var i liten grad konkretisert hvordan de ulike målene skulle nås, og det ble opp til det enkelte politidistrikt hvordan prioriteringen ble foretatt. Dette har ført til at det har blitt en ulik prioritering i de ulike politidistriktene. DFØ sin rapport viser samtidig at det oppfattes som om politiet blir styrt detaljert fra overordnet myndighet, noe som også er blitt bekreftet av en rapport gjort av Riksrevisjonen (2021-2022) vedrørende måloppnåelse i politiet innenfor sentrale oppgaver. Det ble før og underveis i reformarbeidet gitt detaljerte føringer for hvordan reformen skulle gjennomføres, med tanke på å få en mer enhetlig organisering av politietaten. Dette har ført til en oppfattelse av at det er en rekke byråkratiske hindringer knyttet til hvordan det enkelte politidistrikt kan organisere sitt arbeid.

De mindre kommunene gir i større grad uttrykk for mindre tilstedeværelse av politiet enn det de hadde forutsatt og blitt lovet. Manglende involvering av de ansatte, sammenholdt med en for ambisiøs målsetting om hva reformen skulle føre frem til, har bidratt til at gjennomføringen av nærpolitireformen ble ekstra krevende (DFØ, 2022). Manglende tilføring av ressurser bidro til å forsterke dette bildet. Nærpolitireformen medførte en større grad av standardisering og detaljstyring som kunne oppfattes til å frata den enkeltes mulighet for handlefrihet. Samtidig var inndelingen av sterkere fagmiljøer og en større grad av profesjonalisering innen politiet med på å lage skillelinjer internt i politiet mellom fagspesialistene og generalistene. Evalueringen til DFØ (2022) viser at det oftest er reformtiltak og arbeidsprosesser som har ført til faktiske endringer. Dette har skjedd før digitale løsninger har vært på plass, og har dermed ført til utfordringer for distriktene. De ulike tiltak som ble iverksatt i reformen har ført til bedret kvalitet, men det er vanskelig å finne en gevinst innen effektivisering (DFØ, 2022). I nærpolitireformen har *digitalisering* handlet mer om å anskaffe utstyr og sørge for at eksisterende løsninger fortsatt kan driftes, snarere enn å utvikle nye innovative løsninger.

Nærpolitireformen har nå fått virke i 6-7 år, og det er mange positive endringer som har skjedd i politiet. Reformarbeidet er krevende og politiet må samtidig med reformarbeid opprettholde sin kjernevirksomhet innen trygghet, lov og orden. Politiet må hele tiden balansere ressursuttaket mot den daglige driften og videre utviklingsarbeid. DFØ (2022) sin rapport viser at det er flere som har påpekt viktigheten av at det i motsetning til store endringsprosesser kan være bedre å være i kontinuerlig endring, og gjennomføre justeringer og endringer fortløpende. Evalueringsrapporten tilrår en mer strategisk og tillitsbasert styring, der politidistriktene i større grad selv kan definere veien til målet og hvordan man best kan møte de ulike utfordringene man møter (DFØ, 2022). Evalueringen viser også at politiet fortsatt må jobbe kunnskapsbasert innen det forebyggende arbeidet, og at digitalisering av tjenester må prioriteres.

2.3 Politiets Innbyggerundersøkelse for 2022

Innbyggerundersøkelsen for 2022 ble gjennomført av Kantar Public på oppdrag fra Politidirektoratet (2023a), og publisert våren 2023. Den gav en bred beskrivelse av hvordan innbyggerne opplevde politiet på daværende tidspunkt. Undersøkelsen tok blant annet for seg innbyggernes trygghetsfølelse, tillit til politi og samfunn, opplevd kriminalitet og hvordan de opplevde seg ivaretatt og møtt av politiet. Undersøkelsen gav viktig kunnskap om de forventninger innbyggerne har til politiet, og hvordan vi bør innrette oss for å imøtekomme disse på en best mulig måte. Vi har benyttet elementer fra innbyggerundersøkelsen i vår oppgave for å belyse utfordringer politiet står overfor, og de forventninger innbyggerne har til politiet. Over halvparten av innbyggerne (58 prosent) i Norge har ganske høy eller svært høy tillit til politiet. I forhold til 2021 var dette en økning, hvor 55 prosent svarte det samme. I en temarapport har Politidirektoratet (2023b) benyttet data fra innbyggerundersøkelsen og analysert hva som påvirker innbyggernes tillit til politiet. Denne analysen viser at negative opplevelser hos innbyggerne er klart sammenfallende med lavere tillit, på samme måte som positive opplevelser har sammenheng med høyere tillit (Politidirektoratet, 2023b).

Når det gjelder politiets arbeid med å forebygge kriminalitet, sier 86 prosent at de er «svært fornøyd» eller «ganske fornøyd» med politiets arbeid. Når det gjelder politiets håndtering av nødsituasjoner så svarer 83 prosent at de er fornøyd med politiet. Samtidig viser innbyggerundersøkelsen at det er en del områder som politiet bør forbedre seg på. Noen av disse nevnes nedenfor og har betydning for innbyggernes tillit til politiet. De fleste innbyggere føler seg trygge i sitt lokalmiljø, men de føler på noe mindre trygghet i egen kommune på kveldstid. Den opplevde tryggheten er noe bedre i de mindre sentrale kommunene.

Trygghetsfølelsen er også bedre hos de som ser politiet oftere. Innbyggere som bor desentralisert og de som ser politiet sjelden, opplever at politiet i mindre grad bidrar til deres trygghet.

Innbyggerne i desentraliserte kommuner føler seg like trygge som innbyggerne i mer sentrale kommuner. Den største bekymringen innbyggerne har er å bli utsatt for tyveri på offentlig sted, bedrageri, svindel og det å bli utsatt for identitetstyveri. Innbyggerne i sentrale strøk er generelt mer bekymret enn de som bor i mindre sentrale kommuner (Politidirektoratet, 2023a).

Det er ulik oppfatning fra de som kontakter politiet, om de føler at de blir tatt på alvor. Opp mot 50 prosent mener de blir tatt på alvor, mens 32 prosent mener det motsatte. De som i størst grad mener at de ikke blir tatt på alvor av politiet, er de som tar kontakt i forbindelse med utpressing-, mishandlings- og voldssaker. Personer som ikke kontakter politiet for å melde fra om hendelser, begrunner dette med at de anser hendelsen som ikke alvorlig nok, eller at de ikke tror politiet kommer til å gjøre noe med saken. De som ikke tror at politiet kommer til å gjøre noe med saken gjelder spesielt saker innen vold og mishandling, seksuelleovergrep, krenkelser eller voldtekt og trusselsaker. Videre fremkommer det at innbyggerne ikke er fornøyd med politiets evne til å forklare sine handlinger og aktiviteter overfor innbyggerne. Politiet har i lys av dette et forbedringspotensial i å kommunisere bakgrunnen for sine handlinger.

De fleste av innbyggerne opplyser at de føler seg ganske trygge når det gjelder bruken av digitale tjenester. De som er bekymret oppgir at de er redde for svindel og bedrageri samt identitetstyveri på internett. Det at politiet også er synlige på internett, oppfattes som positivt fra innbyggernes ståsted. Flere av innbyggerne har lagt merke til politiets tilstedeværelse på internett.

Undersøkelsen viser samtidig at det er til dels store forskjeller mellom politidistriktet i hvordan og i hvor stor grad politiet faktisk er tilgjengelig på internett (Politidirektoratet, 2023a). Det er gjennomført en tilsvarende innbyggerundersøkelse for 2023 som ble publisert i februar 2024. Vi tok utgangspunkt i undersøkelsen for 2022 da vi planla intervjuene, og har derfor valgt å referere til denne. For ordens skyld ser vi at hovedtrekkene i undersøkelsen for 2023 (Politidirektoratet, 2024b) samstemmer med undersøkelsen fra 2022.

3.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil vi ta for oss teoretiske perspektiver knyttet til organisasjonskultur i politiet, samarbeidsdrevet innovasjon i tillegg til samskaping og samproduksjon. Vi har også beskrevet utfordringer knyttet til samskaping i politiet, før kapitlet avsluttes med generelle barrierer for samskaping. Vi har tatt utgangspunkt i ulike teorier knyttet til barrierer for samskaping, og benyttet Meijer (2015) sin artikkel om *e-governance innovation* som et grunnlag for det analytiske rammeverket. Vi har i det følgende benyttet begrepet digital samskaping for det Meijer (2015) beskriver som *e-governance innovation*.

For å forstå samskaping i en politikontekst, har vi beskrevet trekk ved organisasjonskulturen i politiet som vi mener er relevante i forståelsen av samskaping med innbyggerne. Både samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon handler om å involvere ulike interessenter i arbeidet med å utvikle nye tjenester, produkter eller løsninger. De to teoretiske perspektivene har mye til felles, men er også ulike. Samarbeidsdrevet innovasjon kan oppfattes som mer hierarkisk, der kunnskap, erfaring og ideer deles mellom partene, men selve innovasjonsprosessene fremstår som mer fragmenterte (Holmen & Ringholm, 2019). Samskaping ansees å favne noe videre enn samarbeidsdrevet innovasjon, ved å inkludere sluttbrukerne eller interessentene i hele innovasjonsprosessen, fra idemyldring via utvikling og produksjon, til implementering av løsninger som innbyggerne har behov for (Voorberg et al., 2014).

3.1 Organisasjonskultur i politiet

Går vi noen år tilbake i tid så var innovasjon et forholdsvis nytt begrep innen kommunal- og statlig sektor. De siste årene har disse sektorene imidlertid kommet godt i gang med gode omfattende endringsløp, hvor flere av dem kan benevnes som innovasjon (Holmen & Ringholm, 2019). Torfing (2018) mener at innovasjonstanken har fått et godt fotfeste i offentlig sektor ettersom kostnadskutt, sosial og politiske kriser krever endring og handling. Politiet må ikke konkurrere med andre etater og tjenesteleverandører, og er derfor ikke avhengige av å tilpasse seg markedskreftene for å overleve. Dette kan være en medvirkende årsak til at politiet kan oppleves som en lite endringsvillig og innovativ organisasjon. I den sammenheng trekker Johannessen (2015, s. 143) frem et paradoks ved politiorganisasjonens kultur: “Det finnes få insentiv for å arbeide med utvikling og forandring utenom de kontrollerte, hierarkiske tiltakene. Samtidig etterspørres utvikling og læring av alle”.

Kultur er i den sammenheng et viktig begrep. Dette begrepet kan defineres som "et sett av grunnleggende antakelser, verdier, normer, holdninger og tenkemåter knyttet til viktige sider ved organisasjoners eller profesjoners måte å fungere på i praksis" (Glomseth & Bentzen, 2023 s. 92). Når det gjelder politikultur stiller Larsson et al., (2014) spørsmål om det i det hele tatt er mulig å si at det finnes én felles politikultur, gitt etatens brede spekter av geografisk tilhørighet, undergrupperinger og arbeidsoppgaver. Av praktiske årsaker benytter vi likevel politikultur som samlebetegnelse i det følgende. Politikulturen kan beskrives på følgende vis: "et mønster av oppfatninger og meninger som bidrar til å mestre og tilpasse seg utfordringer og presset som møter politiet" (Reiner, 1992, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022, s. 54). I denne beskrivelsen kan man se for seg en indre kjerne som tilpasser seg ytre press, eksempelvis kritikk og forventninger fra samfunnet. Jo sterkere ytre press, jo mer innkapslet og hard blir denne kjernen. Dette kan bidra til å skape en felles kultur som er preget av sterk korpsånd og lojalitet. Disse begrepene vil imidlertid kunne ha både positive og negative fortegn. Dette kan knyttes til det Larsson et al., (2014, s. 233) skriver om at lojalitet i politiet også kan forbindes med "kameraderi og taushetskodeks". Denne taushetskodeksen handler på sitt verste om en kultur der politifolk beskytter hverandre når det begås lovbrudd innad i etaten, og knyttes til både maktmisbruk og korrupsjon. På sitt beste vil det være fordelaktig hvis det dreier seg om positiv og sterk lagånd, med høy grad av idealisme, samhold og lojalitet til samfunnsoppdraget, noe også Glomseth og Bentzen (2023) understøtter.

Terrorangrepene i Oslo og på Utøya i 2011 er et eksempel der politiet høstet sterk kritikk for sin håndtering av terrorhandlingene. 22. juli- kommisjonens rapport var tydelig på at det var klare forbedringsmuligheter innen kultur, holdninger og ledelse i politiet. Johannessen og Glomseth (2022) omtaler selve fremleggelsen av Sønderlandutvalgets rapport, som hadde ansvar for etatens egen evaluering av terrorangrepene. Sønderlandutvalget ble i ettertid av denne fremleggelsen kritisert for å være "arrogante og svært lite ydmyke overfor kritiske spørsmål" (Johannessen & Glomseth, 2022, s. 449). Etterlatt inntrykk var at politiet manglet evne og vilje til å erkjenne feil, selv etter så alvorlige hendelser. Dette medførte et massivt press og kritikk fra samfunnet knyttet til politiets håndtering. For å kunne takle slike hendelser og gjentagende negative medieoppslag, kan man se for seg at det må foreligge en viss robusthet i organisasjonen. Dette kan bunne i felles verdifelleskap, og stor grad av yrkesstolthet og samhold. I et slikt perspektiv er det lett å se for seg at de interne forskjellene mellom mennesker og kollegaer blir visket ut, og at fokuset handler om den store fellesnevneren som ligger i nettopp det å være politi. Politikulturen beskrives i den sammenheng som "konservativ og konserverende" (Johannessen & Glomseth, 2022, s. 451).

Hillestad og Yttri (2016, s. 47) beskriver også kultur som et mulig hinder for endring og utvikling, fordi kultur er forankret i fortiden og dermed ofte vil verne om det eksisterende. I forlengelsen av dette beskriver også Johannessen og Glomseth (2022) en negativ side ved politikulturen som handler om at de som utfordrer det etablerte, herunder også ledelsen, anses som uromoment. Det har vært en rekke varslingsaker i politiet, der ansatte som har varslet om kritikkverdige forhold har blitt utsatt for ulovlige gjengjeldelser. I lys av dette har Politiets Fellesforbund i flere år vært tydelige overfor sine medlemmer og frarådet dem å varsle om kritikkverdige forhold. Dette fordi systemet, ifølge PF, ikke ivaretar varsleren godt nok (Skatvold, 2022). Dette problemet anerkjenner også Justis - og beredskapsminister Emilie Enger Mehl, og i oktober 2023 presenterte hun nyheten om at det blir etablert et varslingsombud i politiet (Regjeringen, 2023b).

Sørli og Larsson (2022) beskriver en delt organisasjonskultur i politiet, og peker på ulike faktorer som viktige årsaker til at politikulturen fremstår som både sterk og motstandsdyktig mot endring. Faktorer som nevnes er selve samfunnsoppdraget, et sterkt engasjement hos de ansatte, samt at de ulike delene av etaten har ulike kulturer. Dette kan eksempelvis være negative trekk ved organisasjonen som handler om en kultur for stadige omkamper, lite fokus på læring og samarbeid, høy grad av selvrettferdighet og i tillegg at politifolk er lite mottakelige for kritikk overlevering (Sørli & Larsson, 2022). Dette er egenskaper ved politikulturen som kan fungere som barrierer for utvikling og endring i etaten. Åpenhet og transparens knyttet til kritikkverdige forhold kan på den ene siden være en viktig forutsetning for å lære av feilene, mens denne åpenheten på den andre siden vil kunne eksponere politiet for uønsket oppmerksomhet fra samfunnet, eksempelvis gjennom media (Larsson et al., 2014). Dette kan fungere som en barriere for åpenhet, fordi negativ omtale kan svekke befolkningens tillit og inntrykk av etaten. Et paradoks er imidlertid at dersom det avdekkes kritikkverdige forhold som har blitt dekket over, vil dette trolig bidra til å svekke tilliten i større grad enn om politiet hadde valgt å være åpne fra starten av. Åpenhet og etterrettelighet er et uttalt mål for offentlig sektor i Norge, der argumentene blant annet handler om tillit og ansvarlighet. Dette kan forøvrig knyttes til prinsippene om *Open Government* Meld. St. 30 (2019-2020) s. 67) og *Open Governance* (Meijer et. al, 2019), noe vi kommer nærmere inn på senere i oppgaven.

Larsson et al., (2014) beskriver politikulturen som en typisk brems når det gjelder endringer, og henviser særlig til kulturelle endringer. I den sammenheng er “yrkeskulturens kompleksitet, hvordan den har oppstått, hvordan den er institusjonalisert og variasjoner innen og mellom ulike deler av politiet” sentrale momenter for å forstå og vurdere i hvilken grad reformer og overordnede endringer har medført reelle endringer i etaten (Chan, 2007, sitert i Larsson et al., 2014 s. 245). I lys av dette beskriver Reuss-Ianni (1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022 s. 54) to subkulturer i politiet. Den ene er “*Street Cop Culture*”, som kan knyttes til mannskapet som bemanner patruljebilene og som utgjør førstelinjen. Den andre er “*Management Cop Culture*”, som beskriver kulturelle trekk ved ledelse og styring av etaten. Ifølge Reuss-Ianni (1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022 s. 54) kan disse to kulturene ha motstridende og konkurrerende trekk, noe som kan skape motstand mot endringer når disse endringene ikke kommer som et initiativ nedenfra. Her vil førstelinje- og mellomledere kunne havne i en skvis mellom ledelseskulturen og den operative kulturen, noe som også er medvirkende til at vi har valgt å gjennomføre intervjuer med representanter for denne gruppen.

Det viktig å presisere at politiet består av en rekke enheter og avdelinger som har andre arbeidsoppgaver enn typisk operativ patruljevirkosomhet, men det er gjerne de operative delene som trekkes frem når temaet kultur diskuteres. Larsson et al., (2014, s. 138) trekker frem et interessant moment i den sammenheng, nemlig motsetningsforholdet mellom det “*legalistiske*” perspektivet og det “*autonome*” perspektivet på politikulturen. Det legalistiske perspektivet kjennetegnes av lojalitet overfor lover, regler og de formelle rammene som legitimerer politiets samfunnsoppdrag. Det autonome perspektivet løfter frem autonomien og selvstendigheten hos politifolk, der “ordentlig politiarbeid” beskrives blant annet som å jage og fange skurker, slå ned på ordensforstyrrelser og beskytte de svake i samfunnet (Larsson et al., 2014, s. 141). Dette står i kontrast til det legalistiske perspektivet, der forebygging og fokus på konflikthåndtering og dialog vektlegges (Larsson et al., 2014). Det autonome perspektivet fremheves som et problematisk trekk ved politikulturen, blant annet fordi den preges av en oppfatning av at skurken aldri kan forandre seg, og at lengden på straffen er et målebarometer på hvorvidt politiet har lyktes eller ikke (Larsson et al., 2014). Den autonome politikulturen får likevel eksistere uten at det blir gjort betydelige forsøk på å rydde opp (Skolnick & Fyfe, 1994, sitert i Larsson et al., 2014, s. 150). Med autonomi forstår vi i denne sammenheng den selvstendighet den enkelte politiansatt har, der man alene eller i fellesskap tar beslutninger basert på egne vurderinger, kunnskap og erfaringer, og i mindre grad lar seg styre og påvirke av ytre føringer.

Politikulturen kan med andre ord være både enhetlig basert på noen grunnleggende fellestrekk som samhold, korpsånd og godt fellesskap, men samtidig også fragmentert og til dels motstridende. Det kan også være ulike politikulturer i det enkelte politidistrikt, på den enkelte politistasjon og også ved den enkelte avdeling eller seksjon. Politikulturens mangfoldighet kan med andre ord representere det mangfoldet som ligger i de mange og komplekse oppgavene politiet skal løse gjennom sitt samfunnsoppdrag. Ingen av delene kan forstås ved hjelp av enkle perspektiver. Vi har fokusert på noen kulturelle trekk ved politietaten som kan fungerer som barrierer for samskaping med innbyggerne, samtidig som vi også ser at det finnes mange positive elementer ved politikulturen som er helt nødvendige for et kompetent og handlekraftig politi. Det er grunn til å tro at disse positive elementene vil kunne bidra til å fremme samskaping med innbyggerne. Dette er i vår sammenheng mindre relevant, og er derfor utelatt.

3.2 Samarbeidsdrevet innovasjon

Innovasjon oppfattes i all hovedsak som en positiv endring, der man tilpasser seg nye krav og forventninger fra samfunnet rundt (Holmen & Ringholm, 2019). Innovasjon i offentlig sektor defineres som «en prosess for utvikling av kreative ideer som så blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet» (Bason, 2010, sitert i Grünfelt et al., 2016, s. 36). Samfunnsnytte er med andre ord et sentralt begrep når vi snakker om innovasjon i offentlig sektor. Torfing (2018) viser til at nyere forskning har kommet frem til at det å samarbeide på tvers av etater og fagmiljøer i et multiaktør- samarbeid, både innen offentlig og privat sektor, er positivt for utvikling av innovative løsninger. Ved å engasjere både private og offentlige aktører med ulik erfaring, kompetanse og bakgrunn vil dette bidra til kreative prosesser der etablerte sannheter og praksis blir utfordret. Holmen & Ringholm (2019) beskriver samarbeidsdrevet innovasjon som et samarbeid med andre aktører, eksempelvis bedrifter, organisasjoner, myndigheter, innbyggere, i innovasjonsprosesser, der målet er å løse sammensatte problemer. Deling av kunnskap, teknologi, nettverk og kompetanse skal bidra til å utvikle nye løsninger innen varer og tjenester. Samarbeidsdrevet innovasjon krever at aktørene som er involvert er gjensidig avhengige av hverandre og jobber sammen for å løse felles behov i samfunnet.

Agger og Lund (2011) fremhever den innovasjonskraften som innbyggerne kan bidra med i ulike roller når de blir involvert i innovasjonsprosesser. Mens man tidligere tenkte at det var fageksperter, teknologi og entreprenører som var den viktigste kilden til innovasjon, trekkes det nå mer i retning av at det er samspillet mellom flere aktører, inkludert innbyggere, med ulik kompetanse og erfaring som kan skape gode innovasjonsprosesser.

Dette understøttes av det Hartley et al., (2013) beskriver som en nødvendig dreining fra at politikere og ledere ser på seg selv som suverene når det kommer til makt og ansvar, til å heller tenke at de i større grad blir tilretteleggere for samarbeid og ideutveksling mellom et mangfold av aktører. Det pekes også på at frivillige organisasjoner og innbyggere må endre forståelsen av egne roller i dette samarbeidet. Innbyggerne må for eksempel ikke lenger se på seg selv som utelukkende klienter og kunder, men i tillegg innta rollen som medutvikler og medprodusent (Hartley et al., 2013). Dette sammenfaller med politiets kanalstrategi, som beskriver innbyggerne som medprodusent, medutvikler og medvirker.

Wegrich (2018) påpeker viktigheten av mangfold i representasjonen som en av de viktigste fordelene ved samarbeidsdrevne innovasjoner, i tillegg til viktigheten av at lederne fungerer som gode tilretteleggere og katalysatorer for endring. Torfing (2018) viser til at det også kan bli skjevheter i representasjonen ved at innbyggere som føler at de ikke har noen relevant påvirkning i samfunnet, sjelden vil ønske å delta i innovasjonsarbeidet. De som er aktive og som føler at de har påvirkningskraft, kan på den andre siden ha større motivasjon for å delta. Samarbeidsdrevet innovasjon er basert på ulikheter i kapasitet, kompetanse, erfaring fra et bredt spekter av aktører som sammen kan utnytte forskjellene til nye innovative løsninger. Manglende tilgang på et mangfold av innbyggere som ønsker å delta, kan derfor være en barriere for samarbeidsdrevet innovasjon. Mangfold i denne sammenhengen innebærer at også de svakere stilte gruppene i samfunnet også blir representert. For politiet sin del kan det for eksempel handle om å gi en stemme til mennesker som har begått kriminalitet, da disse kan ha svært viktige og verdifulle betraktninger. Vi ser her til det Voorberg et al., (2014) skriver om samskaping og samproduksjon, og at det noen ganger kan være prosessen i seg selv som oppfattes som en verdi, og ikke bare resultatet den fører med seg. Det er altså ikke nødvendigvis substansen i de innspillene man får fra ulike aktører i samarbeidet som er viktig, men synergieffektene som kan komme ut av selve samarbeidet.

3.3 Samskaping og samproduksjon

En vanlig definisjon av samskaping er at private, offentlige og sivile aktører arbeider sammen for å utvikle varer og tjenester som skaper verdi. Dette kan skje ved å dele ressurser, kunnskap og erfaring med hverandre (Røiseland & Lo, 2019). Både offentlige og private aktører inkluderes i verdiskapingsprosessen i lys av denne definisjonen. Voorberg et al., (2014) beskriver samskaping som en aktiv involvering av sluttbrukerne underveis i produksjonsprosessen.

Tilsvarende inngår aktiv medvirkning i begrepet samproduksjon, og Voorberg et al., (2014) har i sin studie sett at begrepene henger tett sammen og brukes om hverandre i litteraturen. Voorberg et al., (2014) presenterer i sin artikkel tre ulike typer samskaping basert på graden av brukerinvolvering. I den første typen er borgerne medvirkere i samproduksjonen, for eksempel deltar aktivt med søppelsortering. I den neste typen samskaping deltar innbyggerne som meddesignere, der de er med på å bestemme hvordan tjenesteleveransen faktisk blir utformet. Dette kan for eksempel være hva slags type hjemmehjelpstjenester den enkelte har behov for. Den tredje typen samskaping representerer innbyggerne som sluttkunde. Dette kan for eksempel være lokale søppelryddingsgrupper som tar initiativ til søppelrydding, som deretter kommune og stat følger opp (Voorberg et al. 2014). Dette trekkes også frem av Agger og Lund (2011), som beskriver innbyggere som klient, kunde, medprodusent og offentlig innovatør. I disse begrepene ligger ulike grader av medvirkning og involvering, der innbyggerne som offentlig innovatør har en aktiv og reell påvirkning på offentlig tjenesteproduksjon. Dette samstemmer med det Røiseland og Lo (2019 s. 56) nevner om en skala innenfor samskaping, der man i hver ende finner mer eller mindre grad av involvering. Mens brukeren i den ene enden av skalaen samhandler med en profesjonell aktør i et mer kundebasert forhold, er brukeren i den andre enden en likeverdig part som ikke bare deltar frivillig, men som investere tid og ressurser sammen med flere andre aktører for å skape verdier. Sentralt i forståelsen av samskappingsbegrepet er med andre ord hvilken rolle brukeren har, der man i øvre sjikt finner stor grad av innflytelse og medvirkning, mens man i nedre sjikt anser brukeren som en mer passiv deltaker.

Rønning (2021) viser til Elinor Ostrom som allerede på 1970-tallet lanserte tanken om samproduksjon, eller *co-production*. I Ostrøm sitt perspektiv er det ikke bare bruken av offentlige tjenester som innbyggerne krever medvirkning til, men også selve produksjonen. Ostrom var opptatt av den store kløften mellom stat og marked, og mente at samproduksjon kunne bidra til å gjøre denne kløften mindre (Rønning, 2021). Ostrom viste til et eksempel der innbyggerne startet nabovakting og tipset politiet om mistenkelige biler eller personer (Rønning, 2021). Til sammenligning i dag har politiet et tett og godt samarbeid med natteravner og nattugler i ulike byer og tettsteder. Hensikten er å få et større innslag av voksne, trygge, edru mennesker som gjennom sin tilstedeværelse skal bidra til økt trygghet for innbyggerne. Slike ordninger er ikke bare mulig, men også ønskelig sett i lys av kapasitetsutfordringene i politiet. Innbyggerne bidrar i dette tilfellet også til å skape økt trygghet i sitt lokalsamfunn, og samarbeider dermed med politi, vektere og andre om å produsere verdi og nytte for samfunnet.

I lys av Ostrøm sine perspektiver kan det tenkes at dette kan skape dialog og gjensidig forståelse mellom natteravner og myndighetene, i dette tilfellet politiet, kommune og andre, og at det derfor i tillegg får en mer indirekte og overordnet verdi.

Samskaping skjer ikke bare i det fysiske rom. Teknologien får en stadig større rolle i livene våre, noe som innebærer et potensiale for samskaping også på digitale flater. Meijer et al., (2019) benytter begrepet *open governance* som et teoretisk perspektiv for å forstå hvordan myndighetene samhandler med innbyggerne ved hjelp av nye teknologiske verktøy, økt grad av åpenhet samt mer fokus på deltakelse og samarbeid. Ifølge Meijer et al. (2019) kan dette skape nye former for å samarbeide i lys av de nevnte prinsippene, ikke bare forbedre informasjonsflyten med innbyggerne, men også redusere transaksjonskostnader knyttet til samarbeid og dermed legge til rette for et bredere engasjement. Et eksempel på hvordan samhandling basert på engasjement og initiativ i befolkningen kan oppstå, er i New York der innbyggere fortløpende rapporterer kriminelle handlinger og mistenkelig aktivitet i et live-kart, som igjen er knyttet til en offentlig nettside som administreres av politiet (Meijer et al., 2019). Innen *open governance* ser man en dreining fra myndighetene som den dominerende parten, til et større og mer horisontalt samarbeid der innbyggerne får et større og mer selvstendig ansvar og mulighet til å samarbeide om å løse komplekse problemer sammen med resten av samfunnet (Meijer et al., 2019). Perspektivene på *open governance* inngår derfor i teorier om samskaping og samproduksjon, som står i kontrast til mer hierarkiske modeller for statlig styring. Meijer et al., (2019) mener ikke at *open governance* skal erstatte andre styreformene, men heller at det kan være et supplement som kan gi nye verktøy og nye muligheter for å skape felles nytte i samfunnet. Meijer hevder at myndighetene i lys av dette perspektivet har gått fra å være lukket til å bli mer åpne, samt å bli en fasilitator for et bredt samarbeid mellom flere aktører som alle har et felles mål om å skape nytte for samfunnet (Meijer et al., 2019).

I dette kapitlet har vi diskutert begrepene samskaping og samproduksjon. Disse begrepene har mye til felles, men det som skiller dem er gjerne graden av brukerinvolvering. Samproduksjon inkluderer brukeren, i vårt tilfelle innbyggerne, i selve produksjonsprosessen, noe som særlig Ostrøm (Rønning, 2021) mener er en viktig del. I samskaping er det imidlertid et tilleggsmål om å involvere brukeren i utviklingen av både varer, tjenester eller løsninger, for å skape felles verdi. Både Røiseland og Lo (2019), Voorberg et al., (2014) samt Agger og Lund (2011) understreker betydningen av involveringsgraden i samskapingsbegrepet.

I lys av dette kan man se for seg et øvre sjikt med høy grad av reell medvirkning, og et nedre sjikt med mindre grad av reell medvirkning. Vi har vist til to eksempler på samskaping med innbyggerne, med trygghetsskapende natteravner i Norge og direkterapportering av kriminalitet i New York. Særlig i sistnevnte er det interessant hvordan innbyggerne bidrar aktivt i et samarbeid med politiet, der de på en effektiv måte bidrar med viktig informasjon til politiet, som igjen kan bidra til å skape trygghet. I dette eksempelet har innbyggerne en aktiv rolle i både prosessen og resultatet, og ser dermed ut til å kunne plasseres lenger opp i sjiktet for reell medvirkning.

Samskaping mellom politi og innbygger kan med andre ord innebære et vidt spekter av samhandling og involvering, både gjennom indirekte og direkte involvering. Et annet eksempel er innbyggerundersøkelsen, der innbyggerne gir tilbakemeldinger om hvordan de opplever politiet. I den andre enden har vi kanalstrategien til politiet, som har en målsetning om at innbyggerne skal være medutvikler, medprodusent og medvirker. I disse eksemplene ligger det ulikheter både knyttet til kontekst og graden av involvering og muligheter for reell medvirkning. I neste kapittel ser vi nærmere på hvilke utfordringer som kan oppstå ved samskaping i politiet.

3.3.1 Samskaping i en politikontekst

Alford (2016) trekker frem variasjonen i samskappingsprosesser, både når det gjelder offentlig og privat sektor, samt hvilke roller brukeren har. Et eksempel er de deler av den offentlige sektor som forvalter tvang og formell autoritet, eksempelvis rettsvesenet. Samskaping i denne sammenhengen er ifølge Alford (2016) mer komplisert og sammensatt enn det er for privat sektor, blant annet fordi innbyggerne har andre roller i samspillet med offentlig sektor. Innbyggerne er for eksempel ikke bare en betalende kunde, men de kan i tillegg medvirke til produksjon av tjenestene ved å investere tid og ressurser. Et annet element som fremheves av Alford (2016) er graden av tvang, eller frivillig medvirkning. Det er for eksempel ikke frivillig å følge norsk lov, og det ligger til politiet å håndheve lovverket og sanksjonere brudd. Alford (2016) løfter frem betydningen av at innbyggerne følger loven frivillig, både fordi det sparer myndighetene for mye ressurser, og fordi det knyttes til normer og verdier som anses som positivt i samfunnet. Fordi mennesker har ulike motivasjon for å følge eller ikke følge lovverket, må myndighetene også ha et bredt spekter med strategier for å håndtere dette (Alford, 2016).

I strafferetten snakker man gjerne om den allmennpreventive virkningen av straff. Dette knytter seg til at når noe de facto er straffbart, vil de fleste la være å begå handlingen (Lilleholt, 2009). Videre har man den individualpreventive virkningen av straff, som innebærer de konsekvenser den straffedømte opplever.

Det kan innebære en ren avskrekkelse, slik at vedkommende ikke velger å gjøre samme handling igjen (Lilleholt, 2009, s. 764). Et annet eksempel på strategier som benyttes for å få innbyggerne til å overholde lover og regler, er kriminalitetsforebyggende arbeid, herunder holdningsskapende arbeid. Dette innebærer å motivere, skape refleksjon og stimulere den moralske samvittigheten hos enkeltmennesker. Formålet er at flest mulig skal leve lovlydige liv og avstå fra kriminell atferd. Verktøykassen er likevel svært forskjellig, og griper inn i livene til enkeltmennesker på helt ulike måter. Dette kan knyttes til det Alford (2016) beskriver som pyramiden av makt. Der finner vi de mykere strategiene på bunnen, som kan knyttes til overtalelse og påvirkning, eksempelvis som det forebyggende arbeidet. I lys av dette perspektivet, vil bruk av makt og straff kunne plasseres i toppen av pyramiden.

Alford (2016) fremhever betydningen av å kunne benytte ulike typer strategier på ulike grupper mennesker. Dette understreker hans problematisering av mangfoldet og kompleksiteten i samskaping mellom offentlig sektor og innbyggerne. Det samme gjelder dimensjonen av tvang, der Alford (2016) trekker frem at tvungen medvirkning i lys av samskapingsprosesser har sine begrensninger. Det beste vil derfor være frivillig etterlevelse og ønsket medvirkning fra innbyggerne, basert på hjelp, opplysningsarbeid og anerkjennelse fra de respektive myndigheter. Dette er interessant når man ser på de senere års vektlegging av forebyggende kriminalitetsarbeid som hovedstrategi i politiet, der man i stedet for å jobbe reaktivt heller skal jobbe i forkant av kriminaliteten. I lys av Alford (2016) sine perspektiver på tvungen medvirkning, kan vi trekke paralleller mellom graden av frivillig deltakelse hos innbyggerne og måloppnåelse innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeidet. I politiet sitt maktmonopol ligger det et helt naturlig element av tvang, og det kan vanskelig tenkes et samfunn uten at dette er nødvendig. Det vil trolig til enhver tid være strukturer i samfunnet som nødvendiggjør et rettsapparat, som i ytterste konsekvens må ta i bruk frihetsberøvelse og fengselsstraff fordi enkelte mennesker bryter loven.

Røiseland (2023) har på sin side sett nærmere på hva samskaping kan bety innenfor tre ulike politiske kontekster: regulering, tjenesteleveranser og myndighetsutøvelse. Artikkelen viser at det er lite litteratur og forskning vedrørende samskaping knyttet til autoritetskontekst, mens det innen tjenesteleveransekontekst finnes langt mer. Dette kan enten tyde på at samskapingsprosesser kan være bedre egnet innen tjenesteleveranser, eller at det ikke er forsket på samskaping i like stor grad inn mot autoriteter innen offentlig sektor. Begrepet samskaping har sitt utspring fra markedsføringsteori og bedriftsøkonomi der verdien skapes som et resultat av samarbeid og samspill mellom forbruker og tilbyder (Røiseland, 2023).

Verdi i denne sammenheng forstås imidlertid som mer enn økonomisk betydning. Det kan være verdi for den enkelte, altså på individnivå, men også noe samfunnet verdsetter for deler av eller hele samfunnet, som en kollektiv verdi. Dette understøttes av det Rønning (2021) skriver, om at samskaping i tidlig fase handlet om å øke den offentlige verdien, med størst fokus på samfunnsnytte. Etter hvert har det utviklet seg til også å omfatte verdiskaping for enkeltmennesket; for hvert enkelt individ (Rønning, 2021).

Steen et al., (2018, sitert i Rønning, 2021, s. 70) har redegjort for sin skepsis knyttet til samskaping, og mener det i for liten grad er lagt vekt på og skrevet om de negative sidene med samskaping. Rønning (2021 s. 70) har gått igjennom hva en rekke forfattere har skrevet om temaet, og kommet frem til sju onder knyttet til samskaping:

- Ansvar skyves fra det offentlige over på innbyggerne
- Uklar ansvarsfordeling mellom individ og samfunn
- Samskappingsprosesser tar ofte lang tid og krever mye ressurser fra mange
- Demokratiet kan utvannes ved at ulike interessenter kan overta noe av de representative organenes rolle
- Kan medføre større grad av ulikhet for enkeltpersoner og grupper i samfunnet
- Kan medføre større ansvar på den enkelte individ fremfor fellesskapet
- Samfunnsnyttet kan svekkes som følge av dårlig samarbeid

I dette delkapittelet har vi diskutert kompleksiteten som kan ligge i samskaping mellom politiet og innbyggerne, særlig i lys av Alford (2016) sine perspektiver på de ulike rollene innbyggerne har i samskappingsprosesser. Dette gjelder spesielt i forbindelse med de utfordringer som kan ligge i samskaping i de deler av offentlig sektor som forvalter tvangsmakt, herunder autoriteter, som også gjelder politiet. Både Røiseland (2023), Steen et al. (2018, sitert i Rønning, 2021 s. 70) og Alford (2016) problematiserer mulighetene for samskaping, og særlig i de deler av offentlig sektor som forvalter tvangsmakt overfor innbyggerne. Betydningen av frivillighet i samskappingsprosesser diskuteres også både av Alford (2016) og Røiseland og Lo (2019), og dette kan ha både direkte og indirekte sammenheng med tvangsmakt. Kompleksitet og kontekst fremheves også som viktige begreper som må tas med i forståelsen av samskappingsprosesser, noe som gir nyttige perspektiver inn i vår oppgave. Forutsetningene for å lykkes med samskaping er med andre ord ulike for ulike deler av offentlig sektor, også innenfor de ulike etatene, noe som gjør en ensartet tilnærming til samskaping i offentlig sektor mangelfull og unyansert.

3.4 Barrierer for samskaping

Teknologiens fremtreden i alle deler av samfunnet de siste tiårene påvirker også utformingen av offentlige tjenester, og gir muligheter for samskaping av tjenester og innovasjoner. Meijer (2015) peker på *e-governance* som en form for samskaping, med et potensial for samspill med innbyggere og myndigheter via teknologiske hjelpemiddel, med hensikt å produsere verdi for samfunnet. Artikkelen til Meijer (2015), tok for seg et pilotprosjekt som politiet i Nederland startet for å involvere innbyggerne i større grad. Prosjektet ble kalt for *Citizen Net* (Meijer, 2015), og hadde som formål å innhente informasjon fra innbyggerne via tale- eller tekstmeldinger, og på den måten få viktig informasjon samtidig som man oppnår bedre samarbeid med innbyggerne, og dermed verdi for fellesskapet i form av økt trygghet. Det må påpekes at artikkelen er relativt gammel sett i lys av den teknologiske utviklingen de siste årene. Det er likevel ikke selve teknologien som er interessant ved dette prosjektet, men hvordan prosessen illustrerer barrierer for innovasjon som også kan være relevant i vår sammenheng.

For å systematisere de ulike typer barrierer benytter Meijer (2015) tre dimensjoner, der den første dimensjonen handler om de ulike fasene i en innovasjonsprosess, og hvilke barrierer man kan møte på underveis i prosessen fra idé til iverksettelse. Manglende rolleforståelse hos ledere, kamp om ressurser, finansiering og teknologiske og organisatoriske hindringer er eksempler på barrierer i denne prosessen. Den andre dimensjonen Meijer (2015) henviser til, handler om barrierer hos myndighetene på den ene siden, og innbyggerne på den andre. Eksempler på barrierer hos myndighetene er ressurser både når det gjelder økonomi og arbeidskraft, teknologisk kompetanse, juridiske rammer, manglende støtte fra ledelse og politikere og manglende ledelse i seg selv (Meijer, 2015). Tekniske barrierer handler ikke bare om tilgang på programvare, men også om juridiske problemstillinger knyttet til personvern og sikkerhet (Gilbert, Balestrini & Littleboy, 2004; West, 2004, sitert i Meijer, 2015 s. 199). Når det gjelder barrierer hos innbyggerne, trekker Meijer (2015) frem motivasjon og evne som viktige forutsetninger for at de skal involvere seg i verdiskaping for samfunnet, i tillegg til tekniske ferdigheter. Videre pekes det på betydningen av inntrykket innbyggerne har av myndighetene. Dersom innbyggerne har liten tillit til myndighetene, vil de i liten grad ønske å delta i samspill på digitale flater, på samme måte som deres inntrykk av internett som noe sosialt og morsomt ikke er forenlig med et mer kjedelig samspill med myndigheter og offentlige tjenester (Margetts & Dunleavy, 2001, sitert i Meijer, 2015, s. 199).

Den tredje og siste dimensjonen handler om strukturelle og kulturelle barrierer, der de kulturelle barrierene ifølge forfatteren har blitt undervurdert i forskningen (Margetts & Dunleavy, 2002; 5, sitert i Meijer, 2015 s. 199). De argumenterer videre for at negative holdninger til ny teknologi blant ansatte kan fungere som en barriere, særlig når det innebærer et skifte i eksisterende rutiner og verdisyn i organisasjonen. Det kan gi en motstand mot ny teknologi fordi ansatte frykter den vil overta arbeidsplasser for mennesker, men det også kan handle om en dypere forståelse og tradisjon for hvordan myndighetene skal kommunisere med innbyggerne, der teknologien ikke passer inn (Frissen, 1989; Margetts & Dunleavy, 2002, sitert i Meijer, 2015, s. 199). Dette understøttes av det Johannessen (2015) skriver om at mange politifolk er opptatt av sin egen maktposisjon, og derfor foretrekker *status quo* fremfor endring og utvikling. Kulturelle barrierer gjelder imidlertid ikke bare fra myndighetenes side, men også for innbyggerne der de ikke ønsker endringer i relasjonen til myndighetene, fordi det kan oppleves invaderende i privatlivet (Meijer, Burger, & Ebberts, 2009, sitert i Meijer, 2015, s. 199). Når det gjelder kulturelle barrierer, trekkes lederskap frem som en viktig faktor for å overbevise innbyggerne om fordelene ved nye teknologiske verktøy i samspillet mellom myndigheter og innbyggere. Meijer (2015) omtaler mangel på lederskap og overbevisningsevne som en barriere som har fått lite oppmerksomhet i forskningen.

Etter at man har identifisert disse barrierene, må de håndteres. Meijer (2015) introduserer begrepet *fixing* som løsningen på hvordan man skal håndtere strukturelle barrierer, og *framing* som et verktøy for å møte de kulturelle barrierene. *Fixing* handler om organisatoriske og teknologiske endringer, samt nye og bedre måter å gi innbyggerne tilgang til systemer og informasjon på, og dermed gi de bedre forutsetninger for å navigere i nytt terreng. For å lykkes med en innovasjon er det ikke nok å ha en god ide, men man må også klare å håndtere og jobbe seg forbi barrierene (Brown & Osborne, 2005; Hartley, Sørensen & Torfing, 2013, sitert i Meijer, 2015, s. 200). Koordinering pekes på som et avgjørende element i begrepet *fixing* (Enyin & Dutton, 2007; Enyon & Margetts, 2007, sitert i Meijer, 2015, s. 200), men det handler også om økonomi, juridiske problemstillinger, opplæring av ansatte samt å få de teknologiske systemene til å virke (Bekkers et al., 2011, sitert i Meijer, 2015, s. 200). Disse problemstillingene krever en pragmatisk tilnærming for å klare å omsette ideer til praksis (Meijer, 2015).

Selv om man ved hjelp av *fixing* kan håndtere mange av barrierene, er det ifølge Meijer (2015) ikke nok i møte med de kulturelle barrierene. Han introduserer begrepet *framing*, og vektlegger betydningen av hvordan en innovasjon eller et produkt fremstilles som viktig.

I lys av dette begrepet må det skapes rammer som fører til at de som skal samhandle på nye måter ønsker å medvirke, til tross for motstand. For å lykkes med dette må fokuset knyttes til de positive effektene, eksempelvis økt effektivitet og brukervennlighet, i stedet for å fokusere på det som er negativt. Man må rett og slett selge inn produktet eller innovasjonen på en så god måte at det påvirker opinionens oppfatning i en positiv retning, slik at de ønsker å ta det i bruk. Meijer (2015) beskriver framing som et viktig verktøy for å oppnå engasjement og interesse hos både innbyggerne og andre interessenter, og på den måten overkomme kulturelle barrierer.

Nye teknologiske systemer gir nye muligheter, men det utfordrer også etablerte vaner hos både innbyggere og myndigheter. Et eksempel er fysiske møter hos myndigheter, eksempelvis NAV og politi. Der samhandling tidligere var basert på at man kunne stikke innom det lokale kontoret, er det nå innskrenkede åpningstider, nødvendig med timeavtale og ikke minst et ønske om at man søker svar på mye selv via nettsider og digitale tjenester. Hos noen grupper i befolkningen kan dette være utfordrende, både når det gjelder motivasjon for å endre vaner, og når det gjelder ferdigheter i bruk av systemene. På den måten er det ikke nok at myndighetene introduserer et nytt system som objektivt sett vil fungere bedre, men det må også selges inn hos de som skal ta det i bruk som noe positivt og meningsfullt (Cels, De Jong, and Nauta, 2012, sitert i Meijer, 2015, s. 200). Oppsummert hevder Meijer (2015) at både *framing* og *fixing* er nødvendig for å håndtere strukturelle og kulturelle barrierer for digital samskaping.

Et viktig moment i *Citizen Net* var at prosjektet kun benyttet telefonkommunikasjon, og at det derfor ikke ble introdusert noen nye teknologiske systemer som i liten grad var innarbeidet hos målgruppen. Dette resulterte i at det ikke fantes noen strukturelle barrierer blant innbyggerne (Meijer, 2015). Dette beskrives som en kontrast til andre innovasjonsprosjekter, der det ofte er en trang til å ta i bruk den nyeste teknologien (Meijer, 2015). Prosjektet høstet også motstand på det kulturelle plan, der flere politifolk opplevde at prosjektet truet deres posisjoner ved å ansvarliggjøre innbyggerne mer. Dette kunne skje ved at de mistet kontroll, og at politiet ville risikere å få mye feilinformasjon fra innbyggerne som politiet uansett måtte bruke ressurser på å bearbeide (Meijer, 2015). Det var videre ønskelig fra ledelsen at politiet heller ble styrket med teknologiske verktøy, heller enn å involvere innbyggerne i større grad. Dette knytter Meijer (2015) til *e-government* der innbyggerne er passive mottaker av informasjon og tjenester, mens *Citizen Net* på den andre siden er å anse som *e-governance* da den involverer innbyggerne i større grad. Noen politikere var videre skeptiske til prosjektet, da de fryktet det ville skape en holdning blant borgere der de tok på seg roller som informanter, tystere og hemmelige agenter, og at man da kunne risikere å få et angiversamfunn.

Dette knyttet seg til kulturelle barrierer både hos myndighetene og innbyggerne, og ble assosiert med elementer fra andre verdenskrig (Meijer, 2015).

Det ble utviklet noen strategier for å håndtere de strukturelle barrierene, blant annet ble det innhentet støtte og ressurser fra departementene, som gjorde prosjektet gjennomførbart (Meijer, 2015). Prosjektet vant også priser for innovasjonspotensialet, noe som gav positiv oppmerksomhet og finansiell støtte. Denne politiske og økonomiske støtten gjorde det lettere å forsere strukturelle barrierer, og den gjorde prosjektet interessant for andre deler av samfunnet (Meijer, 2015). Med andre ord var det flere eksempler på fixing i prosessen, knyttet til finansiering, støtte fra ledelse og politikere, nettverksbygging, robust teknologiutvikling og inndeling av prosjektet i ulike faser for bedre gjennomføring (Meijer, 2015). I starten av prosjektet var det også stor grad av kulturelle barrierer hos myndighetene, da politiet selv måtte overbevises om at økt grad av innbyggerinvolvering ville forbedre politiets arbeid (Meijer, 2015). Denne håndteringen av kulturell motstand i etaten knytter Meijer til framing, som i dette tilfellet handlet om å overbevise politifolk om at de hverken mistet autonomi eller autoritet, men at de snarere tvert imot fikk et bedre kunnskapsgrunnlag for å utføre sitt arbeid. Meijer (2015) understreker at det er minst like viktig å promotere nye ideer som noe positivt og noe som gir økt verdi, som det er å håndtere de mer tekniske faktorene som finansiering, juridiske problemstillinger og teknologi. Meijer (2015) hevder at teknologi alt for ofte blir sett på som et mål i seg selv, mens forskning viser at både innbyggere og myndigheter i mye større grad motiveres av teknologi når det gir samfunnsnytte og verdi for fellesskapet. Med andre ord må begreper og systemer gis en mening; de må promoveres ved å fokusere på hva godt som kommer ut i andre enden, og hvilken nytte det kan gi (Meijer, 2015).

Larsson og Skjølvik (2021) har også sett på hvordan digital samproduksjon kan foregå, og vurdert ulike fordeler, og ulemper dette kan ha for innbyggerne. Det utforskes stadig nye måter å levere offentlige tjenester på, og man har gått fra enveiskommunikasjon via enkle nettsider til interaktive løsninger der innbyggerne selv registrerer og følger opp. De digitale løsningene har i en del offentlige etater overtatt en del av saksbehandlingen, og har en mer fremtredende rolle. Her knyttes det forventninger til at også politiet vil utvikle seg i tråd med samfunnet for øvrig og innbyggernes forventninger. Tanken er å utvikle digitale løsninger som gjør at innbyggerne i større grad kan fylle ut, registrere, søke og meddele ting via dataløsninger, og slippe personlig oppmøte. I den grad man lykkes i å utarbeide selvhjelps løsninger for innbyggerne, vil dette kunne bidra til bedre ressursutnyttelse hos politiet.

4.0 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hvilket forskningsdesign vi har valgt, samt bruk av metode. Vi har tatt utgangspunkt i sentrale dokumenter og litteratur for å få dybdeforståelse for viktige tema, og vi har gjennomført et kvalitativt undersøkelsesopplegg med intervju av ti politiledere. Politietaten har gjennom de siste årene vært gjennom flere endringer både når det gjelder organisering, struktur, arbeidsoppgaver og teknologi.

Før vi beskriver hvordan vi metodisk har gått frem for å belyse og besvare vår problemstilling, gjentar vi problemstillingen vi har valgt for vår oppgave:

Hva er de viktigste barrierene for samskaping mellom politiet og innbyggerne?

Vi har valgt å gjøre en casestudie, der vi har gjennomført kvalitative intervjuer med informanter i de to politidistriktene Innlandet- og Vest politidistrikt, og sammenholdt dette med funn fra dokumentstudier. Vi ønsker å finne ut om mellomlederne har et bevisst forhold til innbyggerundersøkelsen fra 2022. Det er også interessant å undersøke hvorvidt politiet tar innbyggerne med på råd og faktisk involverer innbyggerne i de endringene som skjer i politiet. Å sørge for involvering av innbyggerne i videreutviklingen av politiets tjenesteleveranser er et av tiltakene under politidirektoratets kanalstrategi. Dette ble implementert gjennom prosjektet Innbyggerstemmen (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Det var derfor ønskelig å finne ut om informantene hadde kjennskap til kanalstrategien. Hensikten med Innbyggerstemmen var nettopp å involvere innbyggerne mer i utviklingen og utformingen av politiets tjenesteleveranser. Sett opp mot vår problemstilling var det også av særlig interesse å undersøke hvilke barrierer mellomledere mente var til stede og bidro til mindre reell innbyggermedvirkning.

Yin (1981, s. 59) definerer et case på følgende måte:

A research strategy, the distinguishing characteristic of the case study is that it attempts to examine: (a) a contemporary phenomenon in its real life context, especially when (b) the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.

Vår forståelse av denne definisjonen er at et casestudie handler om å undersøke noe som eksisterer eller foregår i sanntid, der det ikke er mulig å trekke klare skillelinjer mellom omgivelsene og fenomenet man undersøker.

Andersen (2021, s. 21) definerer videre casestudier som “intensive kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter”. Gjennomføringen av casestudier dreier seg blant annet om triangulering med innsamling av flere ulike datakilder for å underbygge og berike informasjonen (Andersen, 2021). En god kvalitativ caseundersøkelse ivaretar både den indre validiteten som kvalitet og troverdighet, mens den ytre validiteten sier noe om hvor representativ undersøkelsen er (Andersen, 2021). Casestudier kan etter definisjonen ovenfor, omhandle en eller noen få enheter, der en går mer i dybden og utfører intensive studier. Våre undersøkelser mot de to politidistriktene er et eksempel på en slik casestudie. Dokumentstudiet bestod av DFØ (2022) sin følgeevaluering av nærpoltireformen, samt politiets innbyggerundersøkelse for 2022. Sammenholdt med en egen kvalitativ undersøkelse, ga dette en kombinert analyse som kunne gi mer nyanserte perspektiver, og en bredere forståelse av temaet.

Casestudier er best egnet når man stiller spørsmålene som starter med hvordan eller hvorfor, der forskeren har liten innvirkning på hendelsene (Andersen, 2021). Styrken i case-studiene ligger i forklaringen av handlingene og forståelsen av disse (Andersen, 2021). Vi har forsøkt å innlemme dette i vår undersøkelse, ved å stille åpne spørsmål til informantene der vi søker å innhente informantenes tanker, meninger og holdninger til vår problemstilling. Casestudier vil på lik linje med kvantitative studier ha både svake og sterke sider. Noe av kritikken som er fremmet mot casestudier er at de kun har begrenset verdi når det kommer til muligheten for å forklare årsakssammenhenger og generalisere funnene (Andersen, 2021). Dette har med at det ofte er et mindre antall informanter som blir undersøkt, og at man da i mindre grad kan trekke konklusjoner på vegne av populasjonen på generelt nivå. Gjennom de kvalitative undersøkelsene vil man få inn et stort antall funn og observasjoner som ikke uten videre er sammenlignbare (Andersen, 2021). Vi ser av våre egne undersøkelser at informantene har et forholdsvis vidt spekter av oppfatninger og kunnskapsgrunnlag innen de ulike temaene som blir berørt i intervjuene. Dette vises også under kategoriseringen av intervjuene, der vi endte opp med en rekke ulike kategorier, som alle kan ansees å være barrierer mot det å oppnå samskaping og samproduksjon med innbyggerne.

Vår casestudie kan benevnes som eksplorativ, ved at prosessen er utforskende og at vi kan tilpasse såvel problemstilling som teorigrunnlag underveis i arbeidet. Dette ser man også av intervjuguide (vedlegg 1) og samtykkeskjema til informantene (vedlegg 2), blant annet ved at problemstillingen har endret seg underveis.

Denne fleksibiliteten er en av fordelene ved å benytte kvalitativ metode. Bruken av teori har vært en pågående prosess under arbeidet, og nye teori er kommet inn som følge av justeringer av ordlyden i problemstillingen og som følge av analysearbeidet av innhentet data.

4.1 Data og datainnsamling

Vi gjennomførte intervjuene som samtaleintervjuer, der vi forsøkte å opparbeide en viss nærhet til informantene under intervjuene. Selv om det var laget felles intervjumaler i forkant, var det opp til intervjuer å følge opp med oppfølgingsspørsmål, avhengig av informantenes svar.

Intervjuene ble tatt opp på lyd og deretter transkribert. Intervjuguiden ble utarbeidet med bakgrunn i de funn som ble gjort under DFØ's følgeevaluering av nærpolitireformen i 2016 og 2022, samt noen av funnene fra innbyggerundersøkelsen av 2022. Begge disse dokumentene ga oss også verdifull informasjon om hvilke forventninger og krav innbyggerne har til oss og hva som er viktig for den videre utviklingen av politiet. Politidirektoratet (2021) sin kanalstrategi, med underliggende delprosjekt knyttet mot Innbyggerstemmen, var også sentral knyttet til utformingen av intervjuguiden.

Hovedtemaene i intervjuguiden var:

- Kanalstrategien til Politidirektoratet, med underliggende prosjekt knyttet til Innbyggerstemmen
- Innbyggerundersøkelsen fra 2022, hvorvidt informantene hadde kjennskap til denne og om den har hatt betydning for tjenesteutøvelsen og prioriteringene i politiet
- Barrierer for samskaping og reell innbyggermedvirkning

4.2 Rekruttering

Vi valgte ut fem mellomledere i hvert av distriktene. Vi gjorde et strategisk utvalg i den hensikt å oppnå variasjon i kjønn, geografi og ledernivå som vil være viktig for vår undersøkelse. Vi var nøye med at ingen av dem hadde direkte jobbrelasjon eller sosial relasjon med oss intervjuere. Det var viktig for oss at informantene som ble valgt, satt i stillinger og funksjoner nær på de politioperative ansatte, som kunne fange opp forventninger og krav som innbyggerne meldte fra om til politiet. Informantene vil være i stand til, gjennom sin bakgrunn og praktiske erfaring, å bidra til tolkninger og samlende beskrivelser som kan være av verdi for vår oppgave. Vi valgte politiledere som representerte både by og distrikt med ulike funksjoner og ansvarsområder. Begrunnelsen for dette var at det kan være stor forskjell i politiarbeidet i små og store kommuner.

Der man i byen ofte kan ha mer formelle møteplasser, kan det i små kommuner være snakk om et mer uformelt samarbeid og kontaktnett. Dette kan ha innvirkning på hvordan den enkelte politileder opplever innbyggerinvolvering som en ressurs, og hvordan dette kommer til uttrykk i prioriteringer på kort og lengre sikt.

Vi ringte de ti personene som vi ønsket å ha med i studien. I telefonsamtalen redegjorde vi for formålet med masteroppgaven og hvilken problemstilling vi ønsket å belyse. Alle ti takket ja til å delta. Vi gjorde informantene kjent med formålet med oppgaven, metode og hvem som er ansvarlig og at vi ville lage en egen intervjuguide til intervjuene. De ble også gjort kjent med at intervjuene ville bli gjennomført via Microsoft Teams, og at det ville bli tatt lydopptak. Etter at de hadde takket ja, sendte vi ut “Invitasjon og samtykkeerklæring for deltagelse i spørreundersøkelse”. Her ble det på nytt opplyst om både formål, metodisk fremgangsmåte, ansvarlige personer, hvorfor vedkommende ble forespurt, hva det innebærer for den enkelte, at det er frivillig å delta og at dette samtykket kan trekkes undervegs. De fikk også opplysninger om rettigheter, håndtering av personopplysninger, samtykkeerklæring samt hvor det er mer informasjon å finne om slik deltagelse. Selv om vi valgte informanter som vi hverken hadde en jobbmessig- eller sosial relasjon til, kan vi ikke utelukke at det foreligger en viss påvirkning i det at vi jobber i samme etat. Politidistriktene er ikke større enn at man vet godt av hverandre og har opp igjennom årene hatt oppdrag, møter og kurs hvor man har hatt kontakt. Vi vurderte å velge kandidater fra andre politidistrikt, men av hensyn til nærheten til informantene og et ønske om å undersøke eget politidistrikt, ble informantene plukket fra egne distrikter. Dette kan ha vært med å påvirke resultatene fra vår undersøkelse.

4.3 Gjennomføring av intervju

Det er både fordeler og ulemper ved å intervju mellomledere fra eget distrikt. Dette blir drøftet nærmere under etiske vurderinger i kapittel 4.5. På grunn av lange reiseavstander, ble intervjuene gjennomført via Teams. Det at vi hadde kjennskap til personene i informantgruppen fra tidligere, tror vi bidro til større villighet til å delta i undersøkelsen. Vi har begge har flere års erfaring fra lederarbeid i politiet, og er godt kjent med terminologien og de ulike reformer politiet har vært igjennom. I tillegg har vi gjennom diverse kursinger både internt og eksternt, gjennomført flere kompetansehevende tiltak innen innovasjon, ledelse, organisasjons- og endringsarbeid. Vi mener derfor å ha en god faglig ballast for å kunne ha en felles referanseramme overfor informantene i intervjusituasjonen.

Vår bakgrunn og erfaring vil også kunne være nyttig i forbindelse med mulig datatriangulering som åpner for mer kritisk vurdering av datainnsamlingen og de analysene som blir gjennomført (Andersen, 2021).

Vi benyttet oss av prinsippet om aktivt samtalepreget intervju. Andersen (2021) beskriver dette som at forskeren prøver å utnytte intervjusituasjonen til å teste ut egne og informantens forutsetninger. Dette gjelder både de tanker, meninger og holdninger hos som informantene måtte ha, men også de observasjoner, vurderinger, beskrivelser og betraktninger informantene måtte ha. Samtidig som intervjuer skal være lyttende, er det viktig å ta initiativ, men uten å lede intervjuet i en bestemt retning (Andersen, 2021).

Nøkkelinformantene er interessante fordi de er ressurssterke personer som kan belyse en sak eller et fenomen. Deres egne subjektive opplevelser gir viktige inntak til å forstå, tolke og forklare hendelser og prosesser med utgangspunkt i sammenhenger som også de intervjuede inngår ” (Andersen, 2021, s. 122).

Dette er gode huskereglene for gjennomføringen av intervjuene, som vi forsøkte å ta hensyn til. Intervjuet startet med en innledning der vi redegjorde for formålet vårt med masteroppgaven. Vi klargjorde hva problemstillingen var og gjorde de på nytt kjent med rettighetene de hadde som informanter. På flere av spørsmålene innledet vi med overordnet informasjon for å sørge for en felles situasjonsforståelse, samt introdusere temaet. Intervjuguiden inneholdt totalt 14 spørsmål, fordelt på hovedtemaer som nevnt i punkt 4.1. Den var laget på en slik måte at rekkefølgen på spørsmålene fremsto som logiske, og startet med ufarlige spørsmål for å få praten i gang. Vårt innledningsspørsmål var: *”Kan du fortelle litt om din bakgrunn og din lederkarriere i politiet”?* Spørsmålene var utformet på en slik måte at informantene ble oppmuntret til å gi utfyllende svar for å belyse temaene best mulig. Vi fulgte også opp med spørsmål, dersom vi ønsket mer utfyllende informasjon i informantenes svar. Etter en kort introduksjon til hvert hovedtema i intervjuguiden, var vi opptatt av å stille mest mulig åpne spørsmål slik at vi ikke skulle påvirke informantene i en bestemt retning. Siden vi gjennomførte hver våre intervjuer, anså vi det som viktig å ha en felles mal for gjennomføring av intervjuene, slik at svarene fra informantene kunne sees i sammenheng. Intervjuguiden ble et viktig verktøy i den sammenheng. Andersen (2021) mener at det noen ganger kunne være lurt å spille litt dum. På denne måten vil ofte informantene gi utfyllende svar og forklaringer. For å kvalitetssikre informasjonen som informantene kom med, kan det også være hensiktsmessig å stille noen spørsmål som man selv vet svaret på.

Dette for å sjekke ut kvaliteten på de opplysningene som informantene gir i intervjuet (Andersen, 2021). Dette ble gjort i vårt tilfelle, ved at vi stilte noen spørsmål knyttet til politiets kanalstrategi og innbyggerundersøkelsen som vi selv hadde satt oss godt inn i.

Formålet med å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse var å få mer detaljerte opplysninger fra den enkelte leder som kunne belyse vår problemstilling. Intervjuguiden ble bearbeidet flere ganger i forkant av første intervju, for å spisse spørsmålene mot vår problemstilling. Ordlyden i problemstillingen har også endret seg underveis i arbeidet med oppgaven. Fra å være litt flyktige og besvare mange forskjellige problemstillinger samtidig, har vi spisset den for å avgrense og gjøre undersøkelsen bedre rent kvalitativt. Intervjuene varte mellom 35 - 60 minutter. Det var en del variasjon i hvor snakkesalige den enkelte informant var og hvor engasjert de var i samtalen og temaene som ble tatt opp. Vi gjorde forsøk på å være lyttende og ikke avbryte informantene underveis i intervjuene, samtidig som vi styrte intervjuene inn mot aktuelle tema dersom informantene beveget seg vekk fra spørsmålsstillingen i intervjuguiden. Etter gjennomført intervju, ble alle intervjuene transkribert. Hvert enkelt intervju bestod av fra 7 - 12 sider, slik at vi samlet sett endte opp med drøye 90 sider med transkriberte råmateriale. Under selve transkriberingen ble tekstene gjennomgått ord for ord, setning for setning. Dette gjorde at vi fikk en del tanker om mulige kategoriseringer av teksten allerede på dette stadiet. Noen av kategoriene var som ventet ut fra vår bakgrunnskunnskap om etaten, men det kom også frem en del nye kategorier som vi ikke hadde forutsett i forkant.

4.4 Analysestrategi

I arbeidet med analysen har vi valgt å benytte oss av Gioia-metodikken for nedbryting og kategorisering av intervjuene (Gioia et al., 2013). Dette går ut på å trekke ut ulike sitater fra informantene og kategorisere dette i beskrivende underkategorier. De transkriberte intervjuene ble lest gjennom flere ganger, og setninger, fraser eller hele avsnitt ble kodet og deretter kategorisert. Etter å ha gjennomført denne kodingen for de ulike innspill som er kommet frem i intervjuene, har vi sett disse underkategoriene i sammenheng og forsøkt å aggregere disse i noen færre dimensjoner. I vår kategorisering endte vi opp med ca 100 sitater og drøye 50 hovedemner.

Vi har deretter brutt de ca 50 hovedemnene ned i seks aggregerte dimensjoner, som er følgende:

- Ambisiøse og motstridende mål
- Ressurser
- Byråkrati og detaljstyring
- Digitalisering
- Kommunikasjon og tillit
- Holdninger og verdier

Nedenfor vises deler av en tabell (figur 1) som er utarbeidet i forbindelse med kategoriseringen. Der har vi gått inn i setninger og uttalelser fra informantene og kategorisert disse ut fra innhold og mening. Gjennomgangen av alle uttalelser fra informantene, bidro til at vi nærmest ble tvunget til å tenke på datamaterialet teoretisk, og undervegs knyttet dette opp mot teorier vi har jobbet med. Dette samstemmer med hva Gioia et al., (2013) beskrev i sin artikkel, og vi anså nedbrytingen av sitater fra informantene i egne kategorier som nyttig for vårt arbeid. Vi opplevde også at vi måtte trekke inn ny teori på bakgrunn av de funnene vi gjorde i undersøkelsen, blant annet teori knyttet til barrierer for samskaping. Sett opp mot vår problemstilling, var det sentralt hvorvidt de aggregerte dimensjonene kunne belyse barrierer for samskaping med innbyggerne. Dette er i tråd med problemstillingen og utvalgt teori i vår oppgave.

Sitater og beskrivelser knyttet til funn i datamaterialet (1. st order concepts)	Kategorisering 2.nd order themes (stikkord fra teksten)	Kategorisering Aggregate dimensjons (hovedkategorier)	Kategorisering Aggregate dimensjons (hovedkategorier)
Flere av respondentene mener at de i for liten grad involverer innbyggerne i politiets gjøremål: "Jeg føler vel egentlig at de involveres for lite. Det er viktig å involvere innbyggerne fordi vi skal jo levere tjenester <i>for</i> dem, og ikke bare til dem".	Involvering, ydmykhet	Holdninger og verdier	Kommunikasjon og tillit
Flere av respondentene nevnte at de folkevalgte også kunne/burde representere innbyggerne opp mot involvering og påvirkning av politiets tjenesteleveranse. Som en av respondentene sa: <i>Befolkningen er veldig sammensatt, og får å treffe målgruppen så tror jeg . man kan bruke veldig mye tid på å reise rundt og snakke med alle typer folk , eller man må rett og slett stole på valgsystemet og høre på de folkevalgte og de lokale politikerne som på en måte skal representere sine velgergrupper og snakke for de .</i>	Tett samarbeid med kommune, representasjon, åpenhet	Kommunikasjon og tillit	Holdninger og verdier

Figur 1: Viser hvordan vi har benyttet Gioia- metodikken for å aggregere hovedkategorier

Første kolonne viser sitater fra de gjennomførte intervjuene. Andre kolonne viser kategorisering ut fra innhold i teksten, mens kolonne tre og fire tar for seg de aggregerte hovedkategoriene som vi er kommet frem til gjennom metodikken til Gioia et al., (2013) Vi valgte å ha to kolonner for de aggregerte kategoriene, ettersom det i flere av sitatene fra intervjuene kunne inngå i flere kategorier. Gioia et al., (2013) viser i sin artikkel til at vi som forskere oppfatter oss selv som kunnskapsrike mennesker, som gjennom våre analyser av datamateriale som er samlet inn, er i stand til å finne mønstre og få frem viktige begreper og forståelse av datamateriale vi har utarbeidet. Det kan være utfordrende å både være tro mot det informantene har gitt av utsagn, forklaringer og utredninger og samtidig oppfylle de vitenskapelige og etiske forskningsreglene som gjelder opp mot de kvalitative krav til slik forskning. Forfatterne er særlig opptatt av kritikken som ofte kommer i forbindelse med kvalitative forskningsprosjekt, at det for sjelden begrunner de påstander som fremsettes Gioia et al., (2013). Dette opplevde også vi i vår undersøkelse, det kom en del påstander fra informantene, uten at de nødvendigvis begrunnet sine syn og påstander nærmere. Det var et mål å stille åpne spørsmål til informantene. Samtidig var det viktig å forsøke å forstå hva de la i svarene og hva de egentlig ønsket å formidle. Der det var uklarerheter forsøkte vi gjennom oppfølgingsspørsmål og avklare hva som var det egentlige budskapet til informantene. Siden det var åpne spørsmål og informantene nærmest fikk snakke fritt, var ikke alle spørsmålene fra den enkelte informant besvart i samme rekkefølge. Noen kom inn på temaer som intervjuguiden hadde lenger bak, mens andre forholdt seg strikt til de spørsmålene som ble stillet. Det var derfor en sorteringsjobb med å kode de ulike ord, setninger og avsnitt innen de ulike hovedkategoriene, som etter hvert ble meislet frem under gjennomgangen av intervjuene. Ut fra de aggregerte dimensjonene vi nå laget, ble ord, setninger, avsnitt fra intervjuene plassert i den enkelte kategori og benyttet som sentrale funn i analysen. Vi identifiserte ulikheter, likheter og mønstre fra intervjuene. Tekstene ble analysert og de ulike kategoriene ble vurdert opp mot hverandre, og hvordan de kunne relateres til hverandre og vår problemstilling.

4.5 Etiske vurderinger og forskningsetiske krav

Alle informantene er informert både skriftlig og muntlig at det er frivillig å delta som informant i undersøkelsen og at de har mulighet til å trekke seg underveis. Opplysningene fra informantene er anonymisert. Lydopptakene er lagret på et område som er utilgjengelig for andre personer enn forskerne selv. Så snart studiet er ferdig og sensur foreligger, vil lydopptakene slettes. Informantene skal kunne kjenne seg igjen i datamaterialet som blir presentert, og ikke føle at de blir hengt ut, latterliggjort eller ettergått på noen som helst måte. De vil forbli anonyme.

Siden det er relativt få informanter, vil de kunne kjenne igjen sine egne sitater, men det er ikke gjengitt andre kjennetegn i teksten, eksempelvis knyttet til geografi, politidistrikt eller lignende. I de tilfeller vi ser at informanter har en særegen dialekt som gjør at vedkommende kan bli gjenkjent gjennom sitater, har vi erstattet ord med vanlig bokmål. Dette for å hindre gjenkjennelse.

Vi er klar over at vår egen tilknytning til etaten vil kunne påvirke informantene i intervjusituasjonen, samt vår egen tolkning av svarene som gis. Vi må derfor ta høyde for at vi ikke kan oppnå en fullstendig nøytral innsamling av data. Det er ikke mulig å innta en fullstendig nøytral og objektiv posisjon, da ville man i så fall blitt det Arne Næss (1937, sitert i Andersen, 2021, s. 65) betegnet som et «marsmenneske». Andersen henviser videre til Ronglan (2000, sitert i Andersen, 2021, s. 65) sitt feltstudie av det norske damelandslaget i håndball. Ronglan hadde i begynnelsen bestemt seg for å la være å gjennomføre studiet fordi han hadde vært tidligere trener, og derfor hadde nær tilknytning til laget. Han bestemte seg likevel for å gjennomføre, og oppdaget at hans kjennskap også kunne være en fordel (Andersen, 2021).

«Distanse ble skapt gjennom selvrefleksjon i lys av metode og teori i samspill med utenforstående» (Andersen, 2021, s. 66). Det er med andre ord ikke alltid kjennskap til de omgivelsene man skal undersøke er en bakdel, men det er viktig å være bevisst egen posisjon i alle deler av arbeidet. Dette har vært et gjennomgående samtaletema og fokusområde for oss, både i utformingen av undersøkelsesopplegget og i analysearbeidet. Vi har også hatt fokus på egne bekreftelsesfeller og forutinntatthet, på grunn av at vi har kunnskap og synspunkt på det vi selv vil undersøke. Vi var likevel klare på at vi vil undersøke vår egen etat, både fordi vi vil ta med nyttig kunnskap “hjem”, og fordi vi mener at det er mulig å balansere egne roller i undersøkelsen så lenge vi er bevisste på utfordringene. Vi har opplevd vår kjennskap til egen organisasjon først og fremst som en fordel.

Noen av informantene hadde vi god kjennskap til fra tidligere. Dette som følge av at vi har jobbet i samme politidistrikt over flere år, og gjennom den tiden har møttes i ulike settinger gjennom jobben. Vår kjennskap til hverandre kan ha innflytelse på hva som blir sagt og hva som blir forstått og tolket i intervjusituasjonen. Dette kan også ubevisst ha påvirket våre analyser og drøftinger. Informantenes pålitelighet påvirkes av ulike faktorer. Her vil både vår bakgrunn og spørsmålsstilling samt den enkelte informants tolkninger og oppfattelser av ulike fenomen påvirkes. I tillegg vil det være ubevisste mekanismer hos den enkelte informant og oss forskere som også kan være med å påvirke svarene, tolkningene og resultatene.

Det kan bidra til å påvirke den enkelte informant sin fremstilling under intervjuet, og også hvordan vi som intervjuere tolker og forstår informantene. Påliteligheten vil også variere ut fra type sak, situasjon, tidsspenn og den enkeltes holdning. Ubalanserte og ufullstendige minner kan ha ulike årsaker og den enkelte informant skaper seg sine egne minner og historier om hva som har skjedd. Dette kalles rasjonalisering der den enkelte informant har sin forståelse og oppfatning av hva som har hendt (Andersen, 2021). “En annen side ved dette er at aktører har en ganske naturlig tendens til å se og fremheve sin egen rolle mer enn andres” (Andersen, 2021, s. 133). Samtidig vil det også være av betydning hva som ikke blir sagt. Det er derfor viktig å være klar over hva relasjonen mellom informant og forsker, og hvilke temaer man samler inn data om. Relasjonen kan ha påvirkning på hvordan spørsmål blir tolket og forstått, og også hvilke svar man får og troverdigheten bak svarene. “Informanten kan altså ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste, redeligste og rimeligste måten å forstå saken på. Å tro at eliteinformanter umiddelbart skulle gi oss sannheten, er derfor i beste fall naivt” (Andersen, 2021, s. 129).

Det at vi indirekte eller direkte hadde kjennskap til informantene mener vi bidro til større åpenhet og ærlighet i intervjuene. Vi opplevde også at det blir en mer effektiv kommunikasjon mellom oss og informantene, ettersom vi deler det samme fagspråket og har kjennskap og kunnskap til den samme språklige terminologien. Samtidig er det et etisk dilemma knyttet til dette, ettersom informantene og vi som forskere kan ha blitt påvirket av vår kjennskap til hverandre. Clark et al., (2021) har redegjort for to etiske retningslinjer formet som spørsmål, som han ser som essensielle. Vi har så langt som mulig forsøkt å følge disse gjennom vår gjennomføring av undersøkelsen. Samme forfatter er også inne på de samme vurderinger vi har gjort opp mot at undersøkelsene ikke skal skade informantene. Det skal være samtykkeerklæring om å delta, det skal ikke være en invadering av privatlivet til informantene, og ingen skal bli lurt (Clark et al., 2021). Dette var viktige prinsipper for oss å følge i gjennomføringen av vår undersøkelse.

4.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet sier noe om hvor troverdig og hvor pålitelig datamaterialet er. Validiteten sier noe om hvorvidt det som er analysert er gyldige opp mot de teoretiske forutsetningene, og lar seg overføre. Andersen (2021) redegjør i sin bok for hvordan dette må håndteres på to nivåer. På det ene nivået er det viktig å vite om det som blir sagt i intervjusituasjonen er riktig oppfattet og forstått av oss som foretar intervjuene. Det er viktig at intervjuene er nøye dokumentert, gjerne gjennom lydbåndopptak, slik vi har gjort i vår undersøkelse.

Ifølge Andersen (2021) er det viktig å skille mellom utsagn som bærer preg av tolkninger, og utsagn som beskriver faktiske hendelser eller forhold. Det er derfor viktig å være kritisk til de tolkninger som gjøres hva tolkningene er basert på (Andersen, 2021). På det andre nivået redegjør Andersen (2021) for viktigheten av validitet og reliabilitet knyttet til vurderinger og faktaopplysninger som er benyttet i beskrivelsen av datamaterialet. Hvilke tolkninger, vurderinger og analyser er gjort i denne sammenheng. Disse må være etterprøvbare for at undersøkelsen skal være holdbar (Andersen, 2021). Vi har i vår undersøkelse lagt stor vekt på å gjøre undersøkelsene og vårt arbeid så transparent som mulig. Det skal være mulig å gå tilbake og høre på lydbandopptaket eller lese transkriberingen av intervjuene. Det er også mulig å gå inn i kodeskjema for å kvalitetssikre arbeidet som er gjort. Vi har også hatt stort fokus på vår nære tilknytning til informantene og bevisstheten om at dette kan ha påvirket såvel spørsmålsstillingen som svarene og forståelse av hva som er sagt i intervjuene. Samtidig er det viktig å påpeke at det ikke er mulig å få gjennomført tilsvarende kvalitative undersøkelser på nytt for å kontrollere de data som tidligere er samlet inn. Dette fordi intervjusituasjonen, rammebetingelsene, intervjuobjektene og øvrige forutsetninger aldri vil være nøyaktig like som ved første intervju.

Vi benyttet de funn vi har gjort til å kontrollere dette mot teori og tidligere forskning. All den tid våre funn støttes av tidligere forskning, vil dette kunne gi økt validitet. I den grad våre funn avviker fra tidligere forskning, blir det viktig å argumentere for årsaken til at vi mener at våre funn har nødvendig validitet. Clark et al., (2021, s. 40) mener gyldighet i denne sammenhengen handler om integritet og troverdighet knyttet til konklusjonene som trekkes i et forskningsarbeid.

Ved å sammenligne funn fra den kvalitative undersøkelsen opp mot de dokumentene vi har studert nærmere, kan dette bidra til å styrke eller svekke våre tolkninger. Ytterligere kontroll mot teori og forskning vil ytterligere kunne styrke eller svekke troverdigheten i våre funn. Vi vil sørge for at informantene får lese igjennom oppgaven i etterkant. Dersom de kjenner seg igjen i de funn og tolkninger som er gjort, er dette med på å støtte opp under gyldigheten av oppgaven vår. Dette omtales som ekstern validitet.

4.7 Diskusjon av metode

Det er ulike oppfatninger om hva casemetoden er, og hvorvidt den er vitenskapelig og hvilke krav en skal stille til gjennomføringen, analysen og forklaringen på funnene. Metoden har som andre metoder sterke og svake sider. Ifølge Andersen (2021) er det stor enighet om at casestudier har en begrenset verdi når det kommer til et ønske om å generalisere og gi forklaringer på hvorfor ting er som de er (Andersen, 2021).

Vi benyttet oss av en casestudie innenfor et eksplorerende design, der vi har jobbet både med teori, data og analyser. Med eksplorerende design menes i denne sammenheng at man utforsker ideer, løsninger og konsepter gjennom praktisk testing. Dette for å finne teorier som hjelper til å danne mening til dataene som er samlet inn og analysert, i tråd med induktiv tankegang, også kalt abduktiv. Gioia- metodikken, som vi har benyttet som metode, ansees både som induktiv og abduktiv. Den er induktiv fordi vi har observert eller snakket med våre informanter om ulike fenomen og trukket sammenstillinger og konklusjoner basert på de funn vi har gjort. Den er abduktiv ved at vi underveis har hatt hypoteser eller forklaringer som er testet ut mot empirien i undersøkelsen (Gioia et al., 2013).

Casestudier er en prosess der vi samler inn data og analyserer dette opp mot hypoteser og problemstillinger for å prøve ut årsakssammenhenger og tolkninger. I klassiske eksperiment kan man underveis manipulere de ulike årsaksvariabler og begrense opp mot spesifikke hypoteser. I casestudier derimot kan man vanskelig manipulere de ulike nøkkelvariablene, eller kontrollere eller gjenta undersøkelsene for å kontrollere resultatene i etterkant. Vi vil aldri få nøyaktige de samme betingelsene dersom den kvalitative undersøkelsen skal gjennomføres på nytt (Andersen, 2021).

Når det forskes på samfunnet må forskerne prøve å forstå og tolke noe som allerede er tolket av den enkelte informant. Hvert enkelt individ har sin egen fortolkning av samfunnet rundt, sin egen identitet, hvem de selv oppfatter å være og hvem de ønsker å være. Når man benytter seg av informanter i casestudier vil derfor den enkelte informant ha med seg ulike oppfatninger, holdninger og fortolkninger. "Samfunnsforskere må med andre ord forholde seg til en verden som allerede er fortolket av de sosiale aktørene selv" (Andersen, 2021, s. 145). Dette har også vi forsøkt å ta høyde for i vår undersøkelse. Andersen (2021) redegjør for to ulike syn på hvordan forskere skal forholde seg til den enkelte informant sine beskrivelser, tolkninger og egne aktiviteter. De to synene går på hvorvidt man kan se hen til informantenes beskrivelser av seg selv og sin rolle. Han viser til Emilie Durkheim som en av forfatterne som mener at samfunnsforskere ikke kan se hen til informantenes beskrivelser av seg selv (Andersen, 2021). Dette da beskrivelsene ofte ikke innebærer riktighet og man ofte ikke bruker vitenskapelige ord og uttrykk.

Andersen (2021) viser videre til Max Weber som en av forfatterne som står for det andre synet, som mener at de beskrivelsene som informantene gir er av avgjørende betydning. Dette er fordi informantenes egne oppfatninger av egen handlemåte gir deres identitet og mening.

Man kan ikke velge å se bort fra informantenes egen oppfatning om seg selv (Andersen, 2021). Anthony Giddens har redegjort for en annen måte å tenke på, han mener at samfunnsvitenskapen bygges på det han kaller dobbel hermeneutikk (Andersen, 2021). Man må både forholde seg til en verden hvor de sosiale aktørene allerede har gjort sin individuelle tolkning, samtidig skal samfunnsvitere kunne drive forskning og forsøke å rekonstruere fortolkningene som er gjort, ved hjelp av ulike teorier (Andersen, 2021). Som vi ser er det en del ulike meninger om hvordan vi som forskere skal forholde oss til våre informanter i slike undersøkelser. I vår undersøkelse opplevde i liten grad at informantene fremsnakkert egen kunnskap og rolle i forbindelse med innbyggerinvolvering. Tvert imot var flere tydelige på at de i for liten grad benyttet seg av innbyggerne tanker, ønsker og behov i sin daglige tjeneste. Flere av informantene var også ærlige på at de i for liten grad hadde satt seg inn i politiets innbyggerundersøkelse.

Gioia et al., (2013) redegjør i sin artikkel for faren at vi som intervjuere risikerer å komme for nær informantene, og på den måten mister det overordnede synet knyttet til teoretisering. Det vil være en fare for at vi nærmeste adopterer de syn som informantene har, uten å være litt kritisk til det som blir sagt og tolket. Som intervjuer kan man miste helikopterblikket og bli for detaljert og miste overblikket mot teoretiseringen. Det kan derfor være lurt at en av forskerne inntar rollen som "djevlelsens advokat" og overprøver - tester ut de tolkninger som er gjort ut fra datamaterialet Gioia et al., (2013). Vi gjorde en slik gjennomgang med hverandres intervjuer, for å benytte et blick utenfra og sørge for at vi tolket materialet noenlunde likt. Det ble ikke funnet vesentlige uoverensstemmelser i denne gjennomgangen. Et viktig poeng som Gioia et al., (2013) redegjør for i sin artikkel er at dersom man kjenner teoriene for detaljert, kan dette medvirke til at man har "skylapper" og ikke evner å se utenfor det man allerede kjenner. Vi kan da gå i bekræftelsesfellen og ikke evne til å se utenfor de vedtatte sannheter. Forfatterne hevder at en balansegang mellom det å vite og det og ikke vite gir en fin og balansert tilnærming (Gioia et al., 2013). I vårt tilfelle så vi behovet for å trekke inn nye teori underveis i arbeidet, dette mener vi taler for at vi ikke hadde låst oss til en bestemt type teori i forkant.

4.8 Generaliserbarhet og overførbarhet

Når det gjelder generaliserbarhet og overførbarhet handler det om at våre funn og konklusjoner fra studien evt. kan generaliseres og ha overføringsverdi i andre settinger. Det vil gjelde hvorvidt våre funn har generaliserbarhet overfor andre politidistrikt som er i omtrent samme situasjon og setting, mens overførbarhet i utgangspunktet vil gjelde opp mot andre deler av offentlig sektor (Andersen, 2021).

Siden vi kun har intervjuet fem ledere fra hvert av politidistriktene, skal vi være forsiktede med å generalisere de funnene vi har gjort. Konteksten og metodikken som er benyttet i undersøkelsene vil være med på å understreke viktigheten av ikke å generalisere uten at det er tilstrekkelig støtte fra teori eller andre forskningsdata. Samtidig ser vi at flere av våre funn har støtte i teorien og dermed kan noen av funnene være generaliserbare. Intervjuene har uansett gitt oss dybdeinnsikt i temaet, noe som var formålet vårt i utgangspunktet. Metodebruken, samt de aggregerte hovedkategoriene av barrierer i forhold til samskaping med innbyggerne, tror vi kan ha noe overførbarhet til andre sektorer. Samtidig vises det til våre beskrivelser av etiske vurderinger og forskningsetiske krav, understreker viktigheten av ikke å være for bastante i vurderingen av generaliserbarheten og overførbarheten av vår undersøkelse.

4.9 Avsluttende refleksjoner om metode

Etter å ha gjennomført intervjuene, valgte vi å justere vår problemstilling noe. Vi ser i etterkant at vi nok kunne hatt noen flere spørsmål i intervjuguiden knyttet til temaet barrierer for samskaping mellom politi og innbyggere, men det har også vært en modningsprosess å komme frem til den problemstillingen vi har valgt å bruke. Når det gjelder innhenting av kunnskap utover empiri og de teoretiske perspektivene vi har valgt å bruke, ser vi at vi med fordel kunne ha brukt mer tid innledningsvis på dette. Vi har jobbet systematisk med teori og empiri, det samme når det gjelder støttedokumenter som vi visste vi ville bruke fra starten av, eksempelvis innbyggerundersøkelsen og DFØ sin evaluering. Likevel har vi funnet flere nyttige artikler underveis, inkludert noen vi har funnet avslutningsvis i arbeidet. Vi ser derfor at vi kunne ha gjennomført et systematisk kildesøk innledningsvis, noe som trolig ville gitt bedre struktur i prosessen. Samtidig har problemstillingen også endret seg underveis, og det er derfor naturlig at våre “briller” også har endret seg i form av hva vi leter etter av artikler og relevant litteratur. På den måten er det ikke sikkert at kildesøket innledningsvis ville vært dekkende for sluttresultatet.

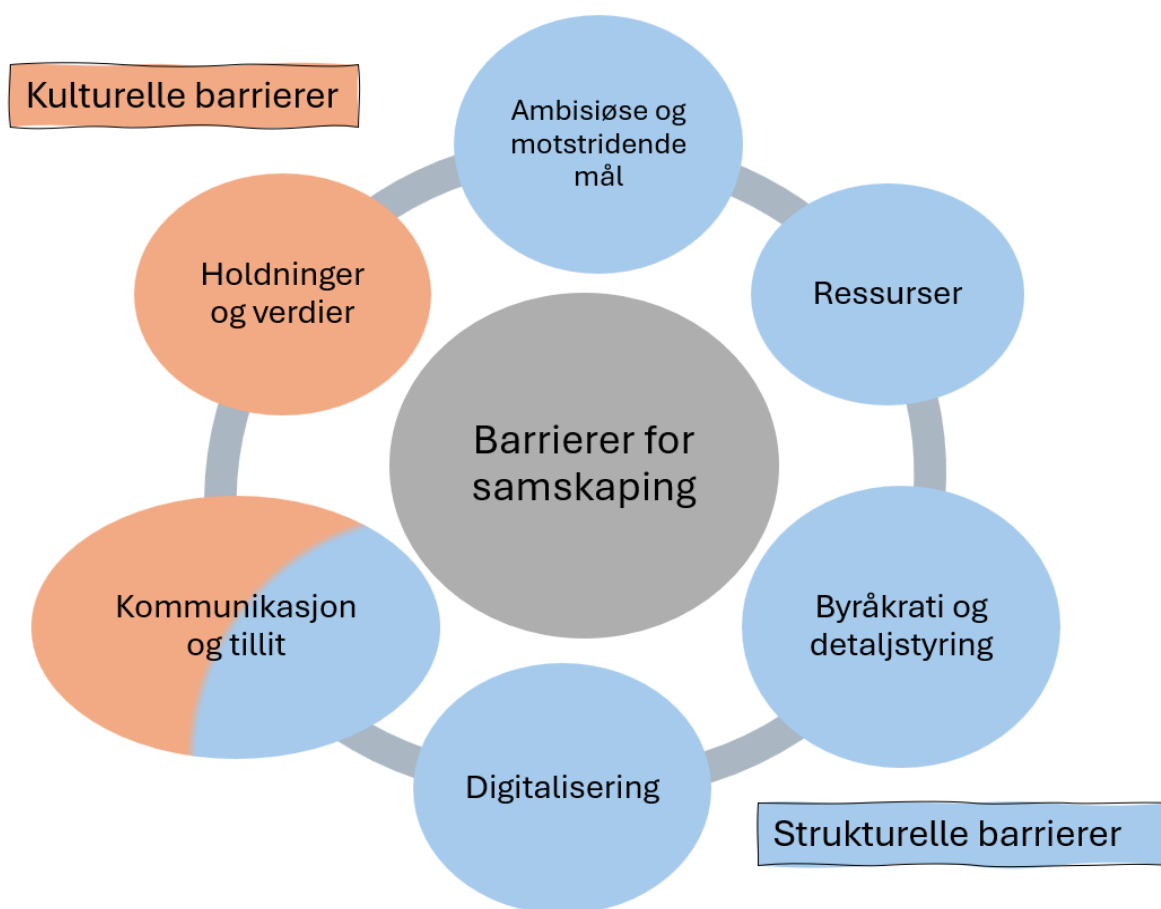
Vi opplever at vi har godt grunnlag i empirien for å belyse barrierer mot samskaping, selv om det kun var ett av spørsmålene som var direkte rettet mot barrierer. Dette spørsmålet handlet om barrierer for generell utvikling og innovasjon, og ikke direkte om samskaping. De fleste av informantene kom innom barrierer mot samskaping mellom politi og innbyggerne i løpet av intervjuet, selv om det bare var et spørsmål om dette. Det var helt tydelig at dette var noe som opptok mange av informantene, og temaet ble derfor likevel belyst på en god måte uten at det ble introdusert av oss før helt avslutningsvis i intervjuene.

Dette kan tyde på at de barrierene vi har nevnt i vår oppgave, ikke bare fungerer som barrierer for samskaping og innovasjon, men også for andre type utvikling og endringsprosesser i politiet. Som nevnt tidligere valgte vi å intervjuere ledere i eget politidistrikt, men utenfor vår egen geografiske driftsenhet. Bakgrunnen var blant annet at det var kortere vei til informanter i eget politidistrikt, og vi vet hvem de aller fleste lederne er. Det ble gjort et strategisk utvalg av informantene, basert på nevnte kriterier. Vi valgte ikke informanter vi har nære relasjoner til profesjonelt eller privat, men det er vanskelig å unngå alle former for knytning. Dette var heller ikke et mål, da vi ikke anser spørsmål knyttet til innovasjon og innbyggerinvolvering som særlig sensitivt, og som derfor krever større grad av skjerming. Dette inntrykket ble ikke endret etter å ha gjennomført intervjuene, tvert imot opplevde vi at informantene snakket velvillig og fritt om temaet. Flere av dem gav også uttrykk for at det var nyttig å diskutere temaet, og at intervjuene skapte rom for refleksjon. Denne responsen sammenfaller med vårt inntrykk av vår egen arbeidsplass, der mangel på ressurser, krevende byråkrati og politisk detaljstyring er noe som ofte diskuteres i hverdagen og kan bidra til både frustrasjon og engasjement. Vi ser at kapasitetsutfordringene er med på å gi motivasjon for endring, i hvert fall for en del av informantene.

Vi har vist til at det kan være fordeler med å gjennomføre intervju i egen organisasjon. Kjennskap og kunnskap om distriktet og en følelse av nærhet og gjensidig forståelse kan skape trygghet og tillit for informantene i intervjusituasjonen. Det vil også kunne gi et «skarpere blikk for nyanser i samhandling og spillet (Ronglan, 2000, sitert i Andersen, 2021, s. 66). Dersom studiet vårt derimot hadde handlet om å kartlegge seksuell trakassering, eller andre mer ømtålelige tema, ville dette krevd en helt annen tilnærming og metodevalg. Vi er imidlertid ydmyke for at vi kunne ha valgt annerledes når det gjelder fremgangsmåten for intervju. Et alternativ ville vært å bytte distrikt, ved at vi intervjuet ledere i hverandres politidistrikt. Vi ville med denne fremgangsmåten redusert risikoen for påvirkning og utfordringer knyttet til relasjoner og maktforhold. En viktig nyanse i dette er også det faktum at en av oss er leder på nivå 2 i organisasjonen, og dermed leder på et høyere nivå i politidistriktet enn den som er leder på nivå 4 og stort sett har ansvar for egen seksjon. I lys av dette er det derfor en noe forhøyet risiko for påvirkning for leder på nivå 2, uten at dette har blitt kommentert på noen måte fra informantene. Vi har heller ingen indikasjoner på at det forelå noen form for påvirkning som har hatt nevneverdig betydning for innholdet, selv om dette ikke kan utelukkes.

5.0 Resultater og analyse

I dette kapitlet redegjør vi for funnene fra intervjuene med politilederne, og diskuterer intervjudataene i lys av det teoretiske rammeverket. Intervjuene er tematisk analysert med utgangspunkt i Gioia- metoden (Gioia et al., 2013). De aggregerte kategoriene vi har benyttet utkrystalliserte seg underveis i arbeidet med kodingen av datamaterialet, og kan alle være barrierer knyttet til samskaping mellom politi og innbyggere. Som nevnt har vi i inndelingen av barrierene fokusert på Meijer (2015) sin tredje dimensjon for barrierer, nemlig de kulturelle og strukturelle formene for barrierer.



Figur 2: Viser en oversikt over strukturelle og kulturelle barrierer for samskaping

Figur 2 viser de seks aggregerte hovedkategoriene som vi har kommet frem til, etter å ha analysert intervjuene. Fargeinndelingen representerer skillet mellom strukturelle og kulturelle barrierer. De blå boksene er strukturelle barrierene, mens de oransje er kulturelle barrierer. Den flerfargede boksen kan forstås som både strukturelle og kulturelle barrierer.

Dette fordi kategorien «kommunikasjon og tillit» kan ha elementer av både kulturelle og strukturelle barrierer, avhengig av kontekst. Manglende kultur for åpenhet og informasjonsdeling i politiet vil for eksempel kunne ansees som en kulturell barriere, mens dersom det er den hierarkiske organisasjonsstrukturen som hindrer åpenhet gjennom instruksjoner og regelverk, vil dette også kunne være en strukturell barriere.

Oppgaven vår er i hovedsak rettet mot barrierer for samskaping mellom innbyggerne og politiet, og vi har derfor ikke gått nærmere inn på hvordan disse barrierene kan håndteres i lys av Meijer (2015) sine begreper om *framing* og *fixing*. I det følgende vil vi ta for oss de to hovedgruppene av kulturelle og strukturelle barrierer for samskaping, og deretter se nærmere på hver enkelt av de seks aggregerte hovedkategoriene. Vi presenterer sitater fra intervjuene underveis, som illustrerer hvordan informantene uttrykte seg om de ulike temaene. Vi tar først for oss resultatene fra intervjuene, før vi dernest diskuterer funnene i lys av aktuelle teoretiske perspektiver.

5.1 Kulturelle barrierer for samskaping

Når det gjelder kulturelle barrierer, har vi delt dette kapittelet inn i to. I kapittel 5.1.1 beskriver vi holdninger og verdier i politiet knyttet til organisasjonskultur og profesjonsidentitet. I kapittel 5.1.2 tar vi for oss kategorien kommunikasjon og tillit, som knytter seg til mer eksterne faktorer ved politiets yrkesutøvelse. Vi har i dette kapittelet lagt hovedvekt på politiets organisasjonskultur, da vi mener dette fremstår som de viktigste faktorene innenfor kulturelle barrierer. Eksterne forhold som knytter seg til kommunikasjon og tillit fremstår med andre ord som mindre relevante knyttet til barrierer for samskaping. Vi har likevel valgt å belyse dette, fordi vi mener det fremstår som tydelig at kommunikasjon, åpenhet og tillit er viktige faktorer i samspillet mellom politi og samfunn. En svekkelse av disse elementene vil derfor kunne fungere som barrierer for samskaping.

Noe forenklet kan vi si at kategorien kommunikasjon og tillit knytter seg til eksterne sider ved politiets arbeid, mens holdninger og verdier knytter seg mer til interne forhold. Dette kan henge sammen med Meijer (2015) sin andre dimensjon av barrierer for digital samskaping, nemlig barrierer på myndighetsnivå og på innbyggernivå. Vi har ikke belyst denne dimensjonen ytterligere i vår oppgave, men ser likevel at det kan være en nyttig distinksjon innenfor temaet kulturelle barrierer.

5.1.1 Holdninger og verdier

Alle våre informanter kom på en eller annen måte innom kulturbegrepet i intervjuene, dette til tross for at de ikke ble spurt direkte om temaet. Dette sier noe om at lederne er bevisst betydningen av kultur, og hvilken påvirkning dette kan ha for å få gjennomført endringer og utvikling i etaten. En av informantene konstaterer at politiet ikke kan beskrives som en lærende organisasjon, selv om vedkommende beskriver at det også er mange som ønsker å lære, og søker stadig nye utfordringer for å utvikle seg. Vedkommende pekte på verdien av å ha gode nettverk, der fag og relasjoner er sentralt for utvikling. Selv om flere av informantene var positive til den utviklingen som har skjedd i politiet, var det også flere som hadde et negativt inntrykk av endringsvilligheten og endringstakten i etaten:

Det er jævlig vanskelig å endre noe i systemet vårt, det tar altfor lang tid.

Informantene ser på dette som et problem, fordi politiet er avhengig av å følge utviklingen for å lykkes med samfunnsoppdraget. Samtidig ble det påpekt at politiet må klare å stå i de endringene som faktisk kommer, og ha en utholdenhet for å følge opp det som er innført. Dette kan være krevende, siden politiet i mange tilfeller er hendelsesstyrt. Som nevnt tidligere ble det pekt på behovet for en langsiktig strategi, eksempelvis en langtidsplan for politiet, for å få stabilitet og forutsigbarhet i den strategiske styringen av etaten. Enkelte av informantene oppfatter at noen ansatte oppfatter endringer som noe negativt. Det blir beskrevet som endringsuvillighet, og det knyttes til kulturelle sider ved etaten. Denne motviljen kan gjøre selv små endringsprosesser om til tunge prosesser, og lederrollen blir nok en gang fremhevet som en viktig driver for endring og utvikling. En av informantene beskrev det på følgende måte:

Vi kan skylde på en datamaskin og dårlige systemer, men det handler mest om hvordan innstillingene, den mentale innstillingen, er hos hver enkelt. Så da må jo vi ledere gå foran som litt sånn, vi må stå foran i det lokomotivet og hive på køl og vi må, vi må ikke gå tom for køl. For da tror jeg at mye stopper opp.

En av informantene trekker noen paralleller mellom offentlig og privat sektor, og viser til et paradoks knyttet til at de som har vært i kontakt med oss, er de som er minst fornøyde:

Hvis du spør de som har vært i kontakt med oss, er de mindre fornøyd med politiet enn de som ikke har vært i kontakt med oss. Hvis vi drar den over til næringslivet, så er det starten på konkurs, altså, det er helt krise.

Flere av informantene fremstår som positive til endring og ser helt klart behovet for å være i en kontinuerlig endring:

Ting har alltid endret seg og det er egentlig det eneste konstante at ting endres. Ja, endring er en mulighet, det er liksom ikke noe skummelt, det er bare å bli vant til det.

Endring beskrives av de fleste informantene som noe helt nødvendig sett i lys av samfunnsoppdraget til politiet. Samtidig mener flere at politiet ikke lykkes med å endres raskt nok. Manglende kapasitet og ressursmangel ble nevnt av de fleste som en barriere, mens flere også pekte på kulturelle faktorer. Flere av informantene mente at politiet tross alt har vært gjennom flere større endringer, den siste gjennom nærpelitireformen. Samtidig var det enkelte av informantene som mente at det ikke hadde skjedd noen større endringer, eller at endringen var ubetydelig. To av informantene var spesielt opptatt av at det ofte foregikk omkamper i etaten. Selv om det var fattet en beslutning, så var det alltid enkeltpersoner som ville overprøve dette og ta omkamper for å endre på beslutningen. Informanten nevnte helt spesielt at prosjektet Innbyggerstemmen er blitt benyttet i den sammenheng og ansatte brukte dette for det det var verdt i et forsøk på å beholde noe av det bestående og motsette seg endring:

Innbyggerstemmen brukes som en eller annen omkampsgreie.

Vedkommende utdypet dette med å vise til argumentasjonen om å beholde en politistasjon i hver en bygd, og motsette seg sammenslåinger og etablering av færre og større politistasjoner.

En annen informant er også tydelig på at det kunne vært en tydeligere ledelse i distriktet, og var en av de to som poengterer at det er altfor mange omkamper i etaten:

Det er farlig å si det, men mer ledelsesstyrt faktisk. Ja, det er for faen meg for mange omkampsmuligheter og det er for mye støy, det er altfor mye pukk i maskineriet til at man skal kunne endre seg fornuftig.

Flere informanter er opptatt av at politiet, i den monopolsituasjonen som vi er, er blitt arrogante. Noen av informantene mener at vi generelt er blitt for lite ydmyke i forhold til andres tanker og meninger. Politiet har i for stor grad fått lov til å drifte tjenesteleveransen slik politiet mener er riktig, og i for liten grad involvert innbyggerne i planleggingen og utførelsen av dette arbeidet. Tverretattlig er det mye godt samarbeid med skoler, barnevern, helse, NAV, politisk miljø mm, men mindre involvering fra den enkelte innbygger. Dette fremkommer tydelig under intervjuer med informantene.

Vi er såpass trygg på at vi vet hva som er best for befolkningen...en arroganse som ikke gavner. Vi kan nok i politiet bli oppfattet som litt, vi vet best. Hvis det er en holdning som sprer seg, får vi ikke noe særlig medvirkning.

Enkelte av informantene var også inne på dette med politiets maktmonopol og at det kan oppstå en form for arroganse i den forbindelse:

Vi har mest hatt internt fokus. Har blitt skikkelig arrogante, sånn som jeg oppfatter at politiet kan være i en monopolsituasjon. Kunden har alltid rett, det har`n faen i meg. Men det trenger vi ikke å tenke på.

En av informantene er tydelig på at politiet i for stor grad er opptatt av egen virksomhet og bare i mindre grad er opptatt av å være til for innbyggerne:

Da jeg kom hit så så jeg jo at vi er jo faen meg ikke til for publikum, vi er til for oss sjæl.

Samme informant trekker også inn manglende konkurranse som et gjentakende tema. Der man i det private markedet er helt avhengig av god kundebehandling for å holde på kundene, har ikke politiet den samme avhengigheten.

Dette understøttes av det en annen informant beskriver som en organisasjon som noen ganger ser seg blind på hvorfor vi faktisk er her, og hva som er det egentlige oppdraget vårt. I denne blindheten er det lett å organisere seg ut ifra egne behov og hva som passer best internt, og glemme hvordan det ser ut for de vi faktisk er til for:

Er det et paradoks, desto dårligere man behandler en kunde, desto oftere kommer de igjen?

Selv om flere av informantene beskriver en arrogant kultur i politiet, er det også flere som fremhever en positiv utvikling de senere år, både knyttet til læring, holdninger og verdier. Flere av informantene kommer også inn på at det har skjedd en utvikling på dette feltet, og at politiet i dag i mye større grad evner å jobbe sammen med andre etater og fagmiljøer for å nå målene. Flere har trukket frem det gode samarbeidet som politiet lokalt har med andre etater i kommune og fylke, der spesielt ungdom og foreldre er målgruppen. Endringen har også preget politiet sine holdninger overfor innbyggerne, og en av informantene beskriver det på følgende måte:

Vi gjør ting på en helt annen måte i dag overfor innbyggerne, det er en helt annen form for respekt, og det er en helt annen form for behov for å tenke innbyggerne som en samarbeidspartner og en kunde på en helt annen måte enn det det var før i tiden.

Informantene som har et mer positivt syn på holdningsendringen i politiet, tegnet et bilde av en organisasjon som i større grad evner å involvere andre instanser og etater i samarbeid. Særlig innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeidet har politiet tradisjonelt hatt definisjonsmakten, mens det nå synes å være en holdning knyttet til at politiet ikke er noen viktigere part enn andre i det forebyggende. Tvert imot peker en annen informant på at politiet ikke kan sitte på kontoret sitt og bare tro at metodene våre fungerer. Vi må ut i samfunnet, engasjere oss og følge utviklingen der for å i det hele tatt ha bakkekontakt i samfunnet. En tredje informant beskriver denne bakkekontakten og de antennene politiet har ved å være til stede i samfunnet, som avgjørende for å lykkes med samfunnsoppdraget. Politiet må være synlig og tilgjengelig ute blant innbyggerne for å få nok lokalkunnskap til å vite hva som skjer.

For den dagen de kanalene der begrenses eller stanses i verste fall, da er vi blinde. Da er det eneste vi har, det er noen politipatruljer som kjører rundt og egentlig ikke får noe informasjon.

En annen informant mener politiet i liten grad kan beskrives som en lærende organisasjon, selv om vedkommende mener det har skjedd en forbedring også der de siste årene.

Hvis du går inn og ser på den ordentlige definisjonen og hva som kreves for å være en lærende organisasjon, så er vi jo ikke så på som vi kanskje burde være. Vi er nok blitt mye bedre, men vi er ikke på alle nivåer så bevisst på at vi skal henge med i utviklingen, og vi synes nok kanskje at det er både krevende og litt støy i hverdagen, at vi hele tiden skal drive med kunnskapsoppdatering og læring.

Tolkning i lys av teori

Kulturbegrepet ble nevnt av flere informanter i intervjuene. Særlig ble det nevnt knyttet til spørsmål om endring og utvikling, der flere informanter beskrev en etat som i liten grad evner å utvikle seg i takt med samfunnet. Flere informanter knyttet dette til kulturelle deler av etaten, og de fleste informantene beskrev en arroganse overfor innbyggerne. Hartley et al., (2013) mener at det kan være et kulturelt trekk ved at politiet selv mener å kjenne utfordringene og faget best, og dermed er mindre villige til å slippe innbyggerne med på råd. Politiets særstilling som samfunnets maktorgan er interessant i den sammenheng, og det kan fremstå som at dette maktmonopolet og mangelen på konkurranse kan ha bidratt til å skape en politikultur som over tid har gitt en tungrodd og lite endringsvillig organisasjon. Ifølge Sørli og Larsson (2022) er det også noen trekk ved politikulturen som aksepterer stadige omkamper, og at det kan være både høy grad av selvrettferdighet og lite fokus på læring og samarbeid. Dette understøttes av Sørli og Larsson (Barton, 2004; White og Robinson, 2014; Cockroft, 2015; Workman- Stark, 2017, sitert i Sørli & Larsson, 2022, s. 286) som beskriver politikulturen som både “sterk og motstandsdyktig mot endring”. I lys av dette er det lite som ligger til rette for en innovativ og nytenkende organisasjon, noe som også sammenfaller med synspunktene til flere av informantene.

Rønning (2021) viser til at det alltid vil være en viss treghet i organisasjoner. Over tid har man innarbeidet en arbeidsform og en organisasjon man mener fungerer godt, og det vil kunne kreve mye ressurser i endringsprosesser som kan føre til utrygghet og usikkerhet. Noe av det Meijer (2015) også trekker frem i forbindelse med prosjektet *Citizen Net* var nettopp hvor underkommunisert de kulturelle aspektene ved endringsprosesser er. Kulturelle barrierer må håndteres på andre måter enn de strukturelle, først og fremst ved å appellere til *mennesker*. I *Citizen Net* var det også en frykt blant politifolkene for at de skulle få svekket sine posisjoner når innbyggerne fikk et større ansvar for å rapportere kriminalitet (Meijer, 2015).

Dette henger sammen med det Steen et al., (2018, sitert i Rønning, 2021 s. 70) skriver om de negative sidene ved samskaping, blant annet ved at ansvar kan forskyves fra det offentlige og over til innbyggerne. Løsningen i *Citizen Net* var det Meijer (2015) omtalte som *framing*, nemlig at politifolkene måtte overtales og trygges på at prosjektet ikke ville svekke deres posisjon i samfunnet, men heller at den ble styrket. Det kan tenkes at den samme skepsisen kan knyttes til den endringsmotstanden flere av informantene beskriver, særlig når det gjelder styringssignaler som oppleves som motstridende og til tider for ambisiøse til at de er realiserbare. I slike tilfeller, der politifolk opplever å stå i en skvis mellom forventninger og hva som er mulig å levere, vil skepsisen mot “nye og bedre” løsninger kunne forsterkes.

Når det gjelder yringskultur har Regjeringen nylig opprettet et varslingsombud som resultat av en rekke varslingsaker i etaten (Regjeringen, 2023c), der også politiets Fellesforbund i flere år har frarådet sine medlemmer å varsle fordi de ikke blir godt nok ivaretatt (Skatvold, 2022). Det er etter vårt syn et sykdomstegn at politiet ikke klarer å ivareta ansatte som tar ansvar for å bringe kritikkverdige forhold frem i lyset. Dette vitner om en organisasjon som ikke har evne og vilje til å lære av egne feil, noe som også understøttes av Johannessen og Glomseth (2022, s. 451) som beskriver politikulturen som konservativ og konserverende. Flere informanter beskrev også en arroganse i politiet, og tegnet et bilde av en etat som i liten grad evner å ta innover seg ny kunnskap og nye perspektiver. Flere knyttet dette til politiets maktmonopol, hvor en av dem mente at slagordet “kunden har alltid rett” ikke gjelder for politiet, fordi det ikke finnes noen konkurranse om de tjenestene politiet skal levere. Dette fremkommer ikke like tydelig, hverken i DFØ (2022) sin evaluering eller innbyggerundersøkelsen (Politidirektoratet, 2023a), noe som kan ha sammenheng med at spørsmålet ikke er stilt eller problematisert i de to undersøkelsene. Det kan også være at informantene har en annen oppfatning av dette enn innbyggerne generelt har.

Det kan med andre ord se ut til å eksistere noen kulturelle trekk ved politiet som fungerer som barrierer for endring og utvikling, herunder også samskaping med innbyggerne. Det er likevel et paradoks vedrørende yringskultur at noen informanter trekker frem handlefrihet som et kulturelt aspekt som har fått for stort innslag, og at det bidrar til en rekke omkamper og overprøvinger av beslutninger som er fattet. Dette samsvarer lite med den yringskulturen som er beskrevet i sammenheng med opprettelsen av et varslingsombud, og kan tyde på at det likevel er rom for å være kritisk i politiet. Omkamper kan være både positivt og negativt. På den ene siden kan det være positivt dersom man opplever at en sak ikke har vært godt nok opplyst og analysert, og det eneste riktige er å ta en steg tilbake og gjøre en ny vurdering.

På den andre siden kan det være negativt da omkamper ofte fører til utsettelse av selve endringen og implementeringen tar uforholdsmessig lang tid. Omkamper vil også utfordre ledelses- og kommandoforholdene i en organisasjon og kunne ha negativ innvirkning på arbeidsmiljøet.

Det er imidlertid også noen positive elementer som blir belyst i intervjuene hva gjelder politikultur. Flere mener at vi har endret oss mye til det bedre, og at det er blitt en annen kultur for kontinuerlig endring, hvor endringer anses som nødvendig og positivt. Særlig innenfor det forebyggende arbeidet blir det beskrevet en holdningsendring, der både innbyggere og samarbeidsaktører blir anerkjent som likeverdige parter. Politiet anerkjenner i større grad nå enn før at innbyggerne har nyttige perspektiver i samfunnet, og eksempelet om rånemiljøet er interessant i den sammenhengen. I dette tilfellet ble innbyggerne involvert som aktive samarbeidspartnere for å løse opp i en konflikt som berørte store deler av et lokalsamfunn. I dette eksempelet har innbyggerne gått fra å være passive mottakere av løsninger presentert av myndighetene, til å være aktive deltakere i problemløsningen. I dette eksempelet kan innbyggerne defineres både som slutt kunder (Voorberg et al., 2014) og offentlige innovatører (Agger & Lund, 2011). I lys av Elinor Ostrøm (Rønning, 2021) sine perspektiver på samproduksjon, deltok ikke bare innbyggerne i dette eksempelet aktivt i sluttproduktet, men også i selve produksjonen. Synergieffekter av denne prosessen vil i dette tilfellet kunne være et mindre polarisert forhold mellom to ulike grupper, og gjensidig respekt og forståelse til tross for helt ulike perspektiver. En av informantene beskriver også politiets tidligere rolle som premissleverandør og “driveren” av de forebyggende tiltakene. I de senere år har det tverrfaglige samarbeidet utviklet seg, der ulike etater og samarbeidspartnere i dag tar et mye større ansvar.

De aller fleste lederne anså endring som noe positivt og nødvendig, og beskrev innbyggerperspektivet som noe positivt og nyttig for etaten. En av informantene trekker frem maktarrogansen og beskriver hvordan politiet tidligere hadde definisjonsmakten overfor publikum og andre samarbeidsaktører. Den samme informanten beskrev en positiv endring knyttet til politiets relasjon til publikum, der politiet i dag har en helt annen respekt for innbyggerne og deres synspunkter enn tidligere. Denne arrogansen er i mindre grad understøttet av evalueringen til DFØ eller innbyggerundersøkelsen. Dette er interessant, da særlig innbyggerundersøkelsen reflekterer innbyggernes inntrykk av politiet. Likevel er dette et viktig funn siden flere av informantene nevnte dette i intervjuene, selv om det ikke var spørsmål som gikk direkte på tematikken. Flere informanter løftet også frem lederrollen som sentrale i endringsprosesser.

Noen beskrev seg som oversettere, og vektla betydningen av å være sensitive for de ansatte og hvordan de ville håndtere endringer. Mellomlederne og uformelle ledere er viktige endringsagenter og er viktige å støttespillere både i prosessen og i implementeringen av endringer i organisasjonen. Det gjelder også i de tilfellene der det er motstand mot endring blant de ansatte. I begge tilfeller er involvering av ansatte viktig i endringsprosesser, noe både utsagn fra flere informanter og evalueringen til DFØ (2022) understøtter. Et eksempel en av informantene brukte var Innbyggerstemmen, og hvordan vedkommende måtte være smart i hvordan dette ble lagt frem for en allerede presset organisasjon, som på grunn av ressursmangel hadde nok med å i det hele tatt klare de lovpålagte oppgavene. Dette sammenfaller med DFØ (2022) sin evaluering av reformen, der førstelinjeledere i for liten grad ble sett på som endringsagenter. En av informantene beskrev seg selv og andre ledere som en viktig motvekt til endringsmotstanden hos de ansatte, illustrert med metaforen der lederen må stå foran i lokomotivet og kaste på kull for å holde tempoet oppe. I motsatt fall mente vedkommende at mye ville ha stoppet opp. Det er i lys av dette mye ansvar som hviler på ledere. Dette kommer også til uttrykk i den skvisen de kan havne i der det er motstridende hensyn mellom overordnede styringssignaler og forventninger på den ene siden, og ansatte og innbyggernes forventninger på den andre siden. Noen styringssignaler virker også å stride mot det informantene selv mener er innbyggernes behov.

Når det gjelder oversetterrollen som informantene opplever de har, kan dette knyttes til det Meijer (2015) skriver om *framing*, nemlig at hvordan noe presenteres har stor betydning for hvordan mottakeren stiller seg til budskapet. Dersom lederen starter morgenparolen med negativitet til ny føring fra Politidirektoratet, er det liten grunn til å tro at dette vil skape et positivt engasjement hos de ansatte. Det kan virke som at det er viktig at lederen har en mer strategisk tilnærming med fokus på å framsnakke det som er nytt, men samtidig være realistisk når det gjelder resultatene. I forlengelsen av dette er det også interessant hva Reuss-Ianni (1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022, s. 54) skriver om to subkulturer i politiet, med “Street Cop Culture” og “Management Cop Culture” på hver sin side. På samme måte trekker Larsson et al., (2014, s. 92) frem det autonome politiet på den ene siden, og det legalistiske perspektivet på den andre siden. Disse subkulturene kan stå i motsetning til hverandre, og føre til at førstelinjelederen igjen havner i en skvis. På den ene siden er vedkommende avhengig av å ha gjennomslagskraft og lojalitet blant de ansatte, mens han eller hun på den andre siden også plikter å levere i henhold til det som er bestemt på overordnet nivå.

Oppsummert finnes det flere ulike kulturer innad i politiet og i det enkelte politidistrikt. Dette kan være både gode og mindre gode kulturer sett opp mot de oppgavene som politiet skal løse. De ulike kulturelle trekkene kan også fungere som barrierer for samskaping mellom politi og innbyggere og derved også for endring og utvikling. At informantene beskriver manglende ydmykhet og arroganse i egen etat, kan også være en barriere i seg selv. Likevel er det grunn til optimisme når vi ser på svarene til flere av informantene. Informantene står for en endring der politiet i større grad åpner opp for andre synspunkt, både fra innbyggerne og øvrige samarbeidsaktører. Dette gjelder særlig innenfor det forebyggende arbeidet, og det knytter seg blant annet til det informantene beskriver som større grad av respekt og anerkjennelse av at andre også har verdifull kunnskap. Faktisk var det flere som fremhevet betydningen av relasjonen til innbyggerne som forutsetninger for å ivareta og forbedre tilliten i samfunnet. I lys av dette kan det virke som at politiet i større grad ser på innbyggerne som en samarbeidspartner nå enn tidligere. Dette kan tyde på at det har skjedd en positiv utvikling i senere tid, noe som også gir et bedre utgangspunkt for økt innbyggerinvolvering og samskaping i fremtiden. Noe av denne utviklingen kan også knyttes til det faktum at politiet alene verken har ressurser eller mandat til å håndtere oppgavene alene, særlig innenfor det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

5.1.2 Kommunikasjon og tillit

Dette kapittelet inneholder analyse og diskusjon knyttet til begrepene åpenhet, transparens, kommunikasjon, trygghet og tillit. Vi har valgt å samle dette i ett kapittel, da vi ser at disse begrepene er nært beslektet, og er alle viktige med tanke på forståelsen av politiets relasjon til innbyggerne. Basert på teori, dokumentanalyse og empiri ser det ut til at politiet nyter relativt høy grad av tillit i befolkningen. Samtidig viser DFØ (2022) sin evaluering og innbyggerundersøkelsen (Politidirektoratet, 2023a) til at politiet bør bli flinkere til å forklare sine handlinger og valg overfor publikum. De aller fleste informantene er også opptatt av dette, og anerkjenner behovet for mer åpenhet fra politiet sin side. Som vi har belyst gjennom teori er kommunikasjon en viktig forutsetning for åpenhet, i tillegg til å opprettholde og bygge tillit til publikum.

Vi har i lys av teoretiske perspektiver og tilbakemeldinger fra informantene redegjort for at motivasjon og frivillighet er viktige faktorer for samskaping, og vi mener innbyggernes tillit til politiet er nært beslektet med disse begrepene. Det er derfor nærliggende å tro at riktig kommunikasjon og tilstrekkelig tillit er avgjørende faktorer for å opprettholde en god relasjon til innbyggerne og samfunnet for øvrig.

Dette betyr også at fraværet av de nevnte verdiene også kan utgjøre en mulig barriere for samskaping. Vi har derfor valgt å belyse dette temaet i oppgaven, dog i noe mindre grad enn andre barrierer. Først og fremst fremstår kommunikasjon og tillit som *potensielle barrierer* for samskaping og innbyggerinvolvering, men at dette skjer først ved svekking eller fravær av disse elementene. Som nevnt vil manglende transparens og åpenhet i offentlig sektor kunne bidra til å skape økt mistillit blant befolkningen. Dette er særlig aktuelt dersom innbyggerne oppfatter at store beslutninger som har innvirkning på store deler av befolkningen, fattes i lukkede rom. Dersom manglende åpenhet innebærer begrenset informasjonsdeling og lite involvering og deltagelse fra innbyggerne, vil det kunne være med på å skape større avstand, som igjen vil kunne svekke tilliten. Vi opplever at dette var et sentralt tema som flere av informantene tok opp i intervjuene, og har derfor sett nærmere på transparens og åpenhet overfor innbyggerne. En av informantene illustrerte det på følgende vis:

Det er den største krisen og kanskje den største tillitskrisen vi kan få, den dagen publikum opplever at politiet ikke er til for meg.

Flere av informantene beskrev mer åpenhet overfor innbyggerne som et uttalt mål. Faktisk var det flere som sa at det i hverdagen var et stort fokus på det å forklare og prøve å gi et innblikk i egen tjeneste, og på den måten skape gjennomsiktighet og tillit. Det ble også fremhevet viktigheten av at innbyggerne ikke bare skulle lyttes til, men at de også føler seg hørt og har en viss grad av påvirkning i prosessene. I lys av dette kan man se for seg en politietat som går fra det å være passivt lyttende med holdningen “jeg hører hva du sier, men..” til og faktisk ta på alvor det som blir sagt. I lys av dette skilles det mellom innbyggeren som en passiv part, og innbyggeren som en aktiv part med mulighet og kompetanse til å medvirke. Flere av informantene mener at de i for liten grad involverer innbyggerne i politiets gjøremål. En av de ordla seg slik:

Jeg føler vel egentlig at de involveres for lite. Det er viktig å involvere innbyggerne fordi vi skal jo levere tjenester for dem, og ikke bare til dem.

En informant løftet frem informasjonsdeling med andre offentlige aktører som innovasjonsarbeid innenfor kriminalitetsforebyggende arbeid. Informanten mente dette kunne knyttes til innovasjon, med bakgrunn i gevinsten det kan gi ved at større deler av samfunnet i større grad kan sette inn ressurser i forkant av kriminalitet og uønsket atferd.

Flere av informantene fortalte at de hadde et tett og godt samarbeid med de ulike kommunene, gjennom de politisk valgte organene, herunder ordfører, formannskap og kommunestyre, samt administrasjonen gjennom kommunaldirektører og kommunalsjefer. Politirådssamarbeidet ble også løftet frem som svært viktig, særlig i det kriminalitetsforebyggende perspektiv.

Flere av informantene nevnte at de folkevalgte kunne representere innbyggerne opp mot involvering og påvirkning av politiets tjenesteleveranse, og at vi i større grad på stole på innbyggerinvolveringen gjennom valgsystemet:

Man må rett og slett stole på valgsystemet og høre på de folkevalgte og de lokale politikerne, som på en måte skal representere sine velgergrupper og snakke for dem.

En av informantene beskrev rolleforståelse som et viktig begrep, ikke bare innad i etaten, men også hos befolkningen. Informantene mente at politiet har en viktig rolle i å sette innbyggerne i stand til å forstå hvilke ansvarsområder politiet har, og tilsvarende hva andre samarbeidsaktører har. Et eksempel på dette er det en av informantene beskrev som et samfunnsproblem, der det hadde oppstått konflikter mellom rånemiljøet og innbyggerne i et sentrumsområde. For å håndtere disse konfliktene, etablerte kommunen og politiet et prosjekt sammen med representanter for både rånemiljøet og de misfornøyde innbyggerne. Målet med prosjektet var å oppnå dialog, og dermed større forståelse for hverandres behov. Politi og kommune hadde en mer tilbaketrukket rolle i dette prosjektet, og fungerte mer som en fasilitator og nøytral part. Informanten beskrev dette prosjektet som et eksempel på god innbyggerinvolvering. I den sammenhengen blir også involvering av innbyggerne trukket frem som et viktig ledd i det forebyggende arbeidet. Vi ser at dette knytter seg til kulturelle trekk ved politiet, nemlig at det virker til å være en holdningsendring overfor innbyggerne og deres rolle i samspillet med politiet. Tidligere var de passive mottaker av politiets tjenester, der politiet selv hadde fasitsvarene, mens innbyggerne nå i større grad virker til å bli anerkjent som en del av løsningen. Informantene hadde noe ulike innspill på hvordan vi skulle få innbyggerne mer involvert i utviklingen av politiet. Som en av informantene sa:

Vi kanskje burde invitere noen inn, et utvalg av innbyggerne som ja, som tester ut pilot-utgaver av noe, gir tilbakemeldinger på hva som fungerer bra og hva som fungerer dårlig, at de rett og slett involveres i produktet da i noe som politiet skal tilby.

Transparens blir også fremhevet som en viktig faktor når det gjelder ressurser og kapasitetsutfordringer. Der politiet ikke har kapasitet til å bidra, mener flere av informantene at det må formidles både at man ikke har kapasitet, og hva som er grunnen. Informanten har et tydelig inntrykk av at de aller fleste har forståelse for dette, så lenge de får en forklaring. Dette punktet kan også knyttes til ressursmangel, der man ser at kapasitetsutfordringer får direkte følger for oppdragsutførelsen. Det er selvsagt ikke alt man kan kommunisere, men å være åpen om det man kan levere på og ikke, synes å være viktig for informantene. Samtidig kan det skape utrygghet dersom politiet til stadighet kommuniserer at de mangler kapasitet, og det kan være en hårfin balansegang i disse tilfellene. En annen informant peker på de tilfellene der publikum sine ønsker ikke sammenfaller med politiets kunnskap og prioriteringer, men at politiet i de tilfellene er åpne for andre synspunkter og tar de med som et erfaringsgrunnlag i videre arbeid. Flere av informantene påpeker viktigheten av at innbyggerne skal bli lyttet til.

En annen informant var også inne på at politiet må bli mer åpne om hva man jobber med og hvorfor, og ikke tenke at innbyggerne forstår hvorfor man gjør som man gjør. Samtidig ble det av en annen informant poengtert at innbyggerne ofte har bedre forutsetninger for å forstå, så lenge de får muligheten. Denne informanten mente at politiet kan ha en tendens til å undervurdere publikum. Politiets formidlingsevne ble fremhevet som en viktig faktor i dette:

Her har vi alle et ansvar, og vi kan bruke media eller de sosiale mediene vi har, på òg å være åpne og tydelige, og forklare og gi innblikk i vår verden, våre beslutninger og våre prioriteringer. Kjempeviktig. Og har vi gjort noe feil? Jammen så si nå det også da.

Når det gjelder involvering av innbyggerne som medprodusenter, var det tydelig en del skepsis blant noen av informantene. Mange var enige i at dette hørtes forlokkende ut, men når det kom til hvordan dette eventuelt kunne gjennomføres, var flere av informantene mer skeptiske. Dette gikk både på hvem som skulle plukkes ut til å representere innbyggerne, og dernest hvilke bidrag de kunne brakt inn i en slik samskapingsprosess.

Men at Per Hansen i gata skal være med på å produsere, være medprodusent av polititjenester, ja det er... Jeg er litt skeptisk. Hvis jeg skulle tatt med meg en stol ned på kjøpesenteret og spurt Per Hansen om hva vi skal gjøre for noe. Jeg tror jeg ville fått svar som jeg roper i skogen altså.

En annen av informantene var tydelig på at vi må være interessert i tilbakemeldinger og lytte til hva innbyggerne faktisk sier.

Da må en faktisk være interessert i å høre tilbakemeldingene som og.. kritikk ... må ha mottager apparatet på, at vi lytter, at vi faktisk lytter, og ikke bare registrerer ...at vi er interessert i å høre forslag som vil bryte ned noe av det som vi har tenkt og gjort i mange år.

Informantene gir varierende svar på spørsmål om i hvilken grad deres enheter er ute for å treffe og lytte til innbyggernes ønsker og behov. Enkelte hadde egen stands på kjøpesenter og samlingsplasser for innbyggerne, mens andre informanter ikke hadde startet med dette. Flere av informantene uttrykte at nye føringer i kanalstrategien om å møte publikum på den måten, kun var en formalisering av det politiet alltid har gjort. Her var det et tydelig geografisk skille, der de minste stedene opplevde en tett og nær kontakt med innbyggerne som ledere i de store byene ikke hadde mulighet til. På de små stedene opplevde flere av informantene at innbyggerne har lavere terskel for å ta kontakt, og at mye av arbeidet ut mot publikum skjer på uformelt vis. Her gjengis hva en av informantene sa i den anledning:

Vi bor i ei lita bygd, og det gjør at vi har en innbyggerinvolvering som er mye større naturlig enn de har på de større plassene.

I de store byene ble politiråd og tverrfaglige arenaer fremhevet som viktige forum. Representasjon ble nevnt som viktig i den sammenhengen, slik at man får innspill fra alle deler av samfunnet. Flere av informantene hadde mer eller mindre faste oppfølginger med tverrfaglige samarbeidspartnere som skole, kommune, barnevern og ungdoms- og fritidsklubber. I dette følger også dialog og samtaler med ungdom, lærere og foreldre. Gjennomgående tilbakemeldinger fra informantene var at de i mindre grad hadde samtaler og dialog med andre deler av befolkningen, selv om representasjon også ble fremhevet som et mål hos enkelte. Unntaket var mer formelle arenaer som politiråd, tverrfaglig samarbeid og andre faste møtearenaer.

Åpenhet er også knyttet til informasjonsdeling med innbyggerne vedrørende hva politiet kan klare å levere på og ikke, og samtidig være ærlig på hvilke områder politiet ser at man bør forbedre seg på. Dette var også et sentralt tema for flere av informantene:

Vi prøver å være ærlige på det vi kan levere og hva vi ikke kan levere, og får en del innspill på det.

Flere av informantene viser til at den enkelte politistasjon er for lite tilgjengelig på digitale plattformer for innbyggerne. Det er stort sett bare operasjonssentralen som gjennom X, tidligere Twitter, melder om pågående hendelser. I tillegg har politidistriktene egne nettpatruljer som er tilgjengelige på ulike digitale plattformer i sosiale medier sentralt i politidistriktet. Flere av informantene er opptatte av dette, og mener at politiet bør bli flinkere til å forklare ting:

Vi kan være flinkere til å forklare, vi kan bruke media, vi kan bruke disse sosiale mediene. Vi må være ærlige på det vi er bra på og det vi er mindre bra på. Også må vi tenke på det med sosiale media, vi kan stille spørsmål i større grad.

Flere av informantene forteller at det kan mangle både kompetanse og kapasitet i politiet til å håndtere de ulike sosiale mediene på internett. Informantene ser helt klart nytten av det, spesielt opp mot den yngre generasjon. Flere av informantene nevner at de forskjellige lokale politistasjonene hadde sine egne lokale facebooksider, men at disse ble samlet til en felles facebookside for hele politidistriktet. Bortfall av de lokale facebook- kontoene har bidratt til mindre lokal forankring og dermed mindre tilstedeværelse på internett. Som en av informantene sa:

Men hvis det er noe som har skjedd lokalt som har betydning for meg og mitt lokalmiljø så er det interessant. Og det er også den tilbakemeldingen som jeg har fått fra publikum i den grad vi har fått det da. Men vi opplever vel at vi har hatt mer respons på ting vi lager lokalt enn det vi i dag har som mer er en enveis ut fra politiet.

Tilgjengelighet på sosiale medier er noe informantene ser på som helt nødvendig, for å kunne nå frem til innbyggerne der de er.

En av informantene uttrykte frustrasjon knyttet til manglende digital kompetanse og kapasitet, og mener at politiet ligger langt bak andre statlige organisasjoner:

At vi er så langt bak andre store statlige organisasjoner på det digitale, det synes jeg er litt pinlig.

Usikkerhet og manglende erfaring, sammenholdt med det noen oppfatter som en streng medieinstruks i forhold til hvem som har lov til å uttale seg, hindrer en del informasjonsdeling mellom politi og publikum. En av informantene mente politiet i større grad må tørre å bruke media, slik at det ikke blir opplysninger fra sosiale medier som dominerer virkelighetsbildet:

Mediene er en samarbeidspartner i kommunen. Er blitt et talerør som vi våger å bruke... Hvis ikke blir det de sosiale media som eier fakta. Vi må tørre altså, media er våre venner og de er profesjonelle.

I lys av dette ble det påpekt fra en annen informant at det ofte kan være krevende å håndtere media som leder i politiet, og at man bare i mindre grad får opplæring og trening i dette. Vedkommende mener man kan vinne mye på å være åpen om utfordringene som politiet står i, og at det kan oppstå dilemmaer som ikke nødvendigvis har klare skiller mellom hva som er riktig og feil handling fra politiets side. Media fremheves uansett av flere informanter som et viktig ledd i arbeidet med åpenhet og transparens overfor innbyggerne.

En av politiets viktigste oppgaver er nettopp å skape trygghet i samfunnet. Man kan kanskje tenke at all synlighet bidrar til trygghet, men politiets tilstedeværelse kan også føre til utrygghet dersom innbyggerne ikke får vite hvorfor politiet er der. Tilstedeværelse av politi skjer jo ofte etter at noe alvorlig har skjedd, og dersom politiet ikke kommuniserer og forteller hva som har skjedd og hvordan politiet jobber, kan faktisk også politiets tilstedeværelse bidra til utrygghet. Dette forsterkes av det en annen informant sier, at det gir en effekt at politiet bare er til stede og er synlige for innbyggerne, også er det konteksten som avgjør om det er positivt eller negativt. Innbyggerundersøkelsen blir i den forbindelse nevnt som et viktig verktøy for å avstemme hvordan innbyggerne opplever politiet.

En annen informant er tydelig på å ta tilbake begrepet nærpolitipatruljer for å øke synligheten og tilstedeværelsen av politiet ute i den enkelte kommune:

Vi hadde nærpolitistasjoner, vi hadde nærpolitipatruljer. Det å få det på plass igjen, det at jeg kan få en nærpolitipatrulje i X, at jeg kan få en nærpolitipatrulje i Y*, jeg kan få en nærpolitipatrulje i Z*, for det er det jeg har behov for i det daglige. Også jeg har behov for å ha patruljestyrken hos meg for å ta de oppdukkende beredskapsmålene og forebyggende i det store bildet, mens jeg trenger nærpolitipatruljer på alle de andre stedene.*

*Tettstedene som er nevnt av informanten er anonymisert for ikke å bli gjenkjent.

Innbyggerundersøkelsen har også vist at innbyggerne våre etterlyser bedre forklaring på hvorfor politiet gjør som vi gjør. Samtidig er det et poeng som en av informantene tok opp, hvorvidt alle skal vite alt og om informasjonen alltid fører til mer trygghet:

Også er jo spørsmålet om politiet skal fortelle om alt vi holder på med, skaper det mer trygghet eller mindre trygghet?

Flere av informantene er ærlige på at politiet i langt større grad kunne vært mer tilgjengelig for publikum ved å benytte fotpatruljer oftere. Informantene opplyser at innbyggerne er generelt veldig positive til politiets tilstedeværelse i bybildet. I tillegg til at dette kan ha noe med personlig engasjement og initiativ blant politipatruljene, så har det også med ledelse og prioritering å gjøre. Med en tettere oppfølging av mannskapene og klare prioriteringer for hvordan tjenesten skal gjennomføres, vil for eksempel fotpatrulje kunne bli gjennomført oftere. Det er noe varierende hvor godt kjent innbyggerundersøkelsen er for politilederne. En av informantene fortalte at hen leser innbyggerundersøkelsen aktivt, og bruker den på sin arbeidsplass. Andre informanter var ærlige på at de ikke hadde så god kjennskap til hva det var som var hovedinnholdet og funnene i undersøkelsen. Det var bare var noen få av informantene som benyttet undersøkelsen i sitt daglige virke, for å forbedre sine tjenester og møte innbyggerne på en bedre måte.

Tolkning i lys av teori

Åpenhet og transparens

Når det gjelder transparens og åpenhet viser funnene fra den kvalitative undersøkelsen at de samstemmer godt med funnene fra innbyggerundersøkelsen. Innbyggerne ønsker mer informasjon om hva politiet gjør og hvilke aktiviteter de er involvert i. Både DFØ (2022) sin evaluering og innbyggerundersøkelsen støtter opp under ønsket om større grad av åpenhet overfor innbyggerne i politiets arbeid. Tilbakemeldingen om at politiet bør bli flinkere til å forklare hva vi gjør og hvorfor, er gjentakende og sentral i innbyggerundersøkelsen. Dette fremheves også av informantene som viktig, og flere av dem mener politiet fort kan undervurdere innbyggernes forutsetninger for å forstå politiets prioriteringer. En slik holdning vil kunne føre til at politiet lar være å være åpne om enkelte tema, selv om en slik åpenhet ville kunne føre til tettere relasjoner og økt kunnskap om politiets arbeid hos publikum. Dette knytter seg til det Larsson et al., (2014) beskriver som en grunnleggende forutsetning for politiets legitimitet, nemlig god dialog og kommunikasjon med publikum, og at dette er særlig viktig når det skjer kritikkverdige forhold. Det understøttes også av Sørli og Larsson (2022) som også beskriver kommunikasjon med publikum som grunnleggende for politiets legitimitet, noe som igjen har betydning for tillit. Åpenhet og etterrettelighet er dessuten uttalte mål for offentlig sektor, og er blant annet presisert i St. Meld. 30 (2019 - 2021).

Flere av informantene snakker om viktigheten av å bli flinkere til å fortelle hva vi jobber med og opplyse innbyggerne hvorfor vi gjør som vi gjør. Enkelte av informantene mente at politiet også måtte bli flinkere til å dele informasjon når noe gikk galt. Selv om det på kort sikt vil føre til negative medieoppslag, kan etaten tjene på dette på sikt, og bidra til fortsatt høy tillit hos innbyggerne. En ærlig og redelig kommunikasjon med innbyggerne vil på sikt bidra til å bygge tillit, selv om tjenestetilbudet er mindre eller dårligere enn de de kunne ønske seg.

Tilbakemeldingene fra informantene viser også at flere mener at politiet kan bli flinkere til å bruke media, til å fortelle hva vi gjør og hvorfor. Dette vil kunne bidra til at innbyggerne føler mer eierskap til politiet, ved at de blir mer kjent med alt fra arbeidsmetoder og prioriteringer til ansikter og navn. Her blir det også pekt på at opplæring i mediehandtering er et forbedringspotensiale i lederutdanning i politiet, noe som kan føre til at mange vegrer seg for å aktivt benytte media som et verktøy i dialog og samhandling med innbyggerne. Dette kan være en barriere for åpenhet og transparens, der de som er usikre velger å la være.

Det finnes en rekke barrierer som kan påvirke innbyggernes oppfatning av hvorvidt politiet oppfattes som åpne og transparente. Denne oppfatningen kan påvirke innbyggernes tillit, som igjen kan bidra til å vanskeliggjøre gode samskappingsprosesser med politiet. Manglende åpenhet kan være knyttet til holdninger hos politifolk, som eksempelvis ikke ser verdien av å dele informasjon med innbyggerne. Dette kan knyttes til det flere informanter beskrev som en arrogant og bedrevitende etat, og videre det Johannessen og Glomseth (2022, s. 451) beskrev som en etat uten særlig mye rom for endring. Flere av informantene påpekte likevel betydningen av å være åpen om saker som angår samfunnet, men at politiet kan ha en tendens til å undervurdere innbyggerne når det gjelder evne til å forstå politiets argumentasjon.

En rekke varslingssaker i politiet kan også tyde på at politiet mangler åpenhet og transparens internt. Det er imidlertid interessant at informantene, til tross for at de ikke ble spurt direkte, trekker frem arrogansen, og dermed peker på negative sider ved egen organisasjon.

At flere informanter nærmest uoppfordret reflekterer over dette i forbindelse med et masterstudie, kan i seg selv være et tegn på åpenhet og en tryggere yringskultur. Manglende åpenhet kan også knyttes til strukturelle trekk ved politiet. Flere informanter etterlyser opplæring i bruk av media i etatens lederutdanning, og beskriver aktiv bruk av media som en viktig del av hverdagen som leder i politiet. Det er også et nyttig verktøy på veien mot mer åpenhet. Det kan virke som at manglende opplæring i samhandling med media kan fungere som en barriere for åpenhet og transparens. Det samme gjelder taushetsplikten, som er et naturlig hinder for deling av enkelte typer informasjon. Disse momentene definerer vi som strukturelle barrierer, fordi det knytter seg til regelverk, kunnskap og strukturelle trekk ved etaten fremfor kulturelle trekk.

Innbyggerinvolvering

Når det gjelder økt innbyggerinvolvering er flere av informantene skeptiske til å involvere innbyggerne for mye, for hvem av innbyggerne skal vi da lytte til? Representasjon løftes i den forbindelse også frem av flere forfattere, blant annet Torfing (2018) som mener at det kan være lav motivasjon hos de gruppene i samfunnet som opplever liten grad av reell innflytelse, og motsatt hos de gruppene som opplever at de har større muligheter for reell påvirkning. Noen av informantene mente at det var særlig viktig å lytte til de menneskene som utøver kriminalitet og som er i hyppig kontakt med politiet i tilknytning til straffbare forhold. Disse menneskene kan ha nyttige og viktige betraktninger, som kan bidra til å forbedre politiets tjenester. Både Alford (2016) og Wegrich (2018) understreker viktigheten av mangfold i representasjonen.

Alford (2016) understreker også viktigheten av å oppmuntre innbyggerne til å delta i samskaping, og videre hvor viktig frivillig deltakelse er for resultatet. For å motvirke manglende motivasjon hos enkelte grupper, bør politiet forklare og synliggjøre hvordan prosessene foregår og hvilke resultater som kommer ut i andre enden. En slik åpenhet vil kunne stimulere til deltakelse. Samtidig kan det være noen praktiske utfordringer knyttet til denne åpenheten, med tanke på hvordan formidlingen skal skje. Flere eldre benytter seg ikke av smarttelefoner, og det er ikke sikkert de som er på kant med loven følger politiet sine Facebook- sider. En god erfaring fra *Citizen Net* var at politiet benyttet SMS og telefonsamtaler fremfor den nyeste teknologien, noe som førte til et fravær av strukturelle barrierer knyttet til teknologi (Meijer, 2015). Dette var velkjente verktøy som de aller fleste benyttet, og som derfor ikke skapte strukturelle barrierer. I dag vil andre systemer kunne ivareta en slik kommunikasjon, men det er viktig å være bevisst på at politiets kanaler ikke alltid treffer alle.

Vi registrerte en erkjennelse hos flere av informantene knyttet til at innbyggerne bør bli involvert i større grad enn i dag, og at dette kan tilføre etaten viktig kunnskap. Andre informanter var heller skeptiske til hvordan man skal klare å få alle samfunnslag med i samskappingsprosesser, og at det fort kunne bli slik at de som har størst motivasjon og interesse av å bidra, også ville bli lettest involvert. Denne skjevheten kan også knyttes til det Steen et al. (2018, sitert i Rønning, 2021, s. 70) skriver om negative sider ved samskaping, nemlig at det kan medføre større forskjeller mellom individ og grupper i samfunnet. Det var også en oppfatning fra flere av informantene at politiet på mindre lokasjoner var bedre i stand til å opprettholde tett og god dialog med innbyggerne enn hva tilfellet er i de større byene. Dette har sammenheng med at det er mindre forhold, og man er oftere i kontakt med de samme personene over lengre tid. Ofte vil politifolk også ha en større kontaktflate i mindre kommuner, eksempelvis gjennom verv, frivillige organisasjoner og aktiviteter utenfor arbeid. Vi er imidlertid i tvil om det er tilfelle at innbyggerne har større reell påvirkning på små steder enn i byene, der avstanden mellom politi og innbygger er større.

Basert på intervjuene kan det virke som at politiet på små steder har mer kontakt med innbyggerne, men at denne kontakten er mer overfladisk og tilfeldig, og ikke medfører endringer av betydning for politiets prioriteringer i et større perspektiv. Denne kontakten kan ha en positiv effekt på tillitsforholdet til politiet, men begrenset verdi i et samskappingsperspektiv, så lenge ikke politiet endrer sine tjenesteleveranser i betydelig grad som følge av denne kontakten.

I lys av Voorberg et al., (2014) og Agger og Lund (2011) sine perspektiver på innbyggernes roller i innovasjoner basert på graden av involvering, kan det med andre ord virke som at innbyggerne på mindre steder tilhører nedre sjikt når det kommer til graden av involvering. Et eksempel er at innbyggerne kommer med informasjon om farlig trafikkatferd, dette kan skje gjennom klager til politiet, eller gjennom mediaoppslag, hvorpå politiet responderer med økt synlighet og kontrollaktivitet i aktuelt område. I dette eksempelet kan klager eller innspill fra publikum føre til en direkte innflytelse på politiets prioriteringer, men i et samskapingsperspektiv er det snakk om lav grad av involvering. Det trenger med andre ord ikke være noen direkte sammenheng mellom hyppig kontakt med innbyggerne, og faktisk samskaping. Det kan imidlertid foreligge et skille mellom formell og uformell kontakt, der den formelle kontakten kan skje gjennom etablerte kanaler med et uttalt mål om samarbeid og samskaping.

Trygghet og tillit

Vi har tidligere vist til tillitsbegrepet som et utbredt målebarometer på kvaliteten i politiets arbeid, med de fordeler og ulemper det medfører. Egge (Sørli & Larsson, 2022, s. 339) mener begrepet brukes unyansert som definisjon på hvorvidt politiet lykkes i sitt samfunnsoppdrag, særlig fordi maktbegrepet er utelatt i forståelsen og bruken av begrepet. Vi har avgrenset mot dette i vår oppgave, men har likevel valgt å belyse det fordi det er nevnt relativt hyppig av informantene, og fordi det er et viktig moment både i litteraturen, innbyggerundersøkelsen og styringsdokumenter til politiet. Når det gjelder trygghet så gir innbyggerundersøkelsen et innblikk i innbyggernes trygghetsfølelse. De fleste føler seg trygge i eget lokalmiljø, og det er en liten positiv forbedring på de mindre stedene. Samtidig viser undersøkelsen at politiet i mindre grad bidrar til trygghetsfølelsen hos innbyggere på mindre steder, i motsetning til i byene. I forlengelsen av dette skriver Lie (2015) om en stadig sentralisering i norsk politi, i tillegg til det hun beskriver som et for ensrettet fokus på primæroppgavene. Dette kan gå på bekostning av politiets lokale tilhørighet og relasjonsbygging utenom oppdrag og akutte hendelser. Lie (2015, s. 186) nevner eksempler på dette ved at vektere overtar patruljering i gatene og sivilt ansatte møter publikum i skranken på politistasjonen, noe som kan føre til at de uformelle møtene mellom innbyggerne og politiet i "fredstid" reduseres. Flere av informantene som representerte mindre steder pekte på dialog og hyppig kontakt med innbyggerne som viktig. Selv om denne kontakten ikke nødvendigvis kan defineres som samskaping i seg selv, ser den likevel ut til å være viktig for innbyggernes trygghetsfølelsen og tillit til politiet.

Det er med andre ord noen trender som ser ut til å prege politiet både når det kommer til sentralisering og en spissing mot primæroppgavene, som kan skape en større avstand mellom politiet og samfunnet for øvrig. Ser man i tillegg på det faktum at politiet på generelt grunnlag opplever at budsjettene blir mer og mer krevende, vil dette kunne føre til en forsterkning av det vi anser som en negativ utvikling. Særlig når det gjelder det faktum at de fleste politifolk som jobber direkte inn mot lokalsamfunn tilhører forebyggende enheter (Lie, 2015), og at disse enhetene ser ut til å bli rammet av kutt og nedleggelse som følge av dårlig økonomi. Trygghets skaping og relasjonsbygging er viktige oppgaver for politiet, og de kan henge sammen med hverandre. At politiet ser ut til å distansere seg mer og mer fra lokalsamfunnene, ikke bare fysisk men også når det gjelder hvilke oppgaver som prioriteres, kan også få betydning for mulighetene politiet har for samskaping og innbyggerinvolvering. Som vi har vist til er kommunikasjon og dialog viktige forutsetninger for samskaping, men mangel på disse vil også kunne fungere som en barriere for samskaping.

Larsson et al., (2014) skriver om hvordan det endrede verdensbilde også er med på å påvirke innbyggernes trygghetsfølelse. I den sammenheng settes det også økt fokus på hvordan politiet bruker pengene som blir bevilget, og hvordan ressursene i stort blir benyttet. På den ene siden er det viktig å være ærlig i forhold til hva slags type tjenester som innbyggerne kan forvente av politiet, samtidig bør man unngå å være overdreven positiv eller negativ i beskrivelsen av hvilken kapasitet og tjenesteleveranse politiet kan tilby. Innbyggerne har klare forventninger om at politiet skal opprettholde lov og orden og sørge for at det er trygt å oppholde seg i den enkelte kommune. På den andre siden er det en del informasjon som politiet har behov for å holde for seg selv. Dette vil typisk gjelde informasjon i en tidlig etterforskningsfase eller personopplysninger som er taushetsbelagte. Det samme vil gjelde informasjon om hvor mange patruljer som er på til enhver tid i politidistriktet, eller andre sensitive deler av politiets beredskapssystem. Dersom politiet deler denne type informasjon, kan det medføre en uheldig eksponering for personer eller miljøer som kan utnytte dette til kriminell virksomhet.

Full åpenhet om politiets aktivitet og organisering vil heller ikke nødvendigvis være med å bygge trygghet og tillit. Eksempelvis vil opplysninger om politiets bemanning, gjennom antall tilgjengelige patruljebiler innen vakt og beredskap, være av interesse for innbyggerne, men vil trolig ikke være med på å bygge trygghet. Kanskje heller tvert i mot, ved at en synliggjøring av manglende kapasitet kunne skape usikkerhet og utrygghet. Manglende kapasitet hos politiet var et gjennomgående tema hos informantene våre.

Flere av informantene dvelte litt med hva slags informasjon som politiet faktisk bør dele med innbyggerne. Informasjon knyttet til hva politiet bruker ressursene på og hvilke type straffesaker de prioriterer, mente informantene at politiet kunne dele med innbyggerne. Det samme gjelder hva slags forebyggende aktiviteter politiet deltar på. Dette kan være med på å skape en større forståelse for politiets arbeid. Samtidig kan ikke politiet dele detaljerte opplysninger om de samme oppdragene og straffesakene, da dette kan føre til at personer, biler, hus og adresser blir gjenkjent. Taushetsplikt er med andre ord en sentral begrensning innen transparens og åpenhet, som utgjør en strukturell barriere.

Informantenes syn knyttet til tilstedeværelse samsvarer godt med både innbyggerundersøkelsen (Politidirektoratet, 2023a) og DFØ (2022) sin evaluering. Inntrykket samlet sett er at det er mindre lokal tilstedeværelse enn ønsket, både når det gjelder fysisk tilstedeværelse og tilstedeværelse på digitale flater. Evalueringen viser videre at det fremkommer at spesielt de mindre kommunene opplever en redusert tilgjengelighet av politiet lokalt. Flere av informantene påpeker at vi er blitt et mer sentralisert politi etter nærpolitireformen.

Når vi ser forholdet mellom innbyggerundersøkelsen og intervjuene knyttet til innbyggernes trygghetsfølelse, er det både fellestrekk og ulikheter. Innbyggerundersøkelsen viser at det er noe økt utrygghet på kveldstid i egne kommuner, at følelsen av trygghet øker når man ser politiet ofte. Politiets tilstedeværelse løftes frem av flere informanter som noe som kan skape trygghet, og de fleste informanter opplever tilstedeværelse som viktig. Nærhet til publikum ble av informantene fremhevet som viktig for å opprettholde tilliten, men det er et definisjonsspørsmål hva gjelder nærhet, for det er på det rene at politiet har blitt betydelig sentralisert etter nærpolitireformen. Evalueringen til DFØ (2022) var tydelig på at oppbyggingen av sterkere fagmiljøer gikk på bekostning av lokal tilstedeværelse, og selv om regjeringen har opprettet nye politistasjoner ser det ut til å være en irreversibel trend.

Når det gjelder tillit, så har vi tidligere i oppgaven vist til at dette er helt sentralt i forståelsen av politiets funksjon i samfunnet. Tillit i befolkningen legitimerer politiets maktbruk, og mye tyder på at norsk politi høster relativt stor grad av tillit. Innbyggerundersøkelsen (2022) viser at 72 prosent av befolkningen har svært eller ganske høy tillit til politiet. Dette som understøttes av Sørli og Larsson (2022), som understreker at norsk politi fremdeles høster stor grad av tillit sammenlignet med andre land. Det fremkommer imidlertid en skepsis til en utvidet bruk av begrepet, fordi det brukes ukritisk som målebarometer på innbyggernes oppfatninger og tilslutning til politiet (Sørli & Larsson, 2022).

Et eksempel er at innbyggerundersøkelsen utelater et viktig element når det gjelder tillit, nemlig makt. «Tillit kontrasteres ofte av makt, men tillit skaper samtidig relasjoner som åpner for makt» (Grimen, 2009, sitert i Sørli & Larsson, 2022, s. 336).

Tillit er med andre ord et mangfoldig begrep, som krever en kontekstuell forståelse. Sørli og Larsson (2022) peker på at politiet innehar stor grad av makt overfor innbyggerne, og derfor ikke teknisk sett er avhengig av befolkningens tillit. Årsaken til at det likevel er så stort fokus på tillit, er at politiet er helt avhengig av å kunne *samarbeide* med innbyggerne, og at dette samarbeidet er grunnleggende for å kunne utføre effektivt politiarbeid (Sørli & Larsson, 2022). Det kan med andre ord trekkes et skille mellom de delene av politiet som benytter tvangsmakt, og de delene der politiet i større grad samhandler med innbyggerne. Dette knytter seg også til det vi tidligere har skrevet i lys av Alford (2016) sine perspektiver på frivillig deltakelse som en viktig forutsetning for samskaping, der vi mener at frivillighet og tillit i denne sammenhengen har mye til felles. Dette temaet diskuterer vi nærmere i kapittel 5.2.1. Det er lite trolig at innbyggere som har lav tillit til politiet, vil bidra i samskapingsprosesser med høy grad av frivillighet og motivasjon. På samme måte vil høy tillit kunne samsvare med høy motivasjon.

Vi ser at vi kunne ha reflektert mer rundt begrepet tillit, men har måttet avgrense mot dette. Vi anerkjenner likevel at vi benytter begrepet noe forenklet gjennom fremstillingen “jo mer jo bedre”, noe som ifølge Egge (Sørli & Larsson, 2022, s. 325) er en vanlig, dog unyansert definisjon. I alle tilfeller er det likevel grunn til å tro at politiets fremtreden påvirker innbyggernes tillit til etaten, og videre at denne tilliten er en viktig forutsetning for politiets legitimitet i samfunnet.

5.2 Strukturelle barrierer for samskaping

Med strukturelle barrierer tenker vi først og fremst på de hindringer som på grunn av organisatoriske strukturer, regelverk, retningslinjer og økonomiske rammevilkår som legger begrensninger for samskaping med innbyggerne. I tillegg kan innarbeidet praksis også fungere som en begrensning for denne typen samhandling. Vi vil på de neste sidene ta for oss de ulike strukturelle barrierene som vi kom frem til var de mest sentrale. Disse barrierene er ambisiøse og motstridende mål, ressurser, byråkrati og detaljstyring samt digitalisering.

5.2.1 Ambisiøse og delvis motstridende mål

En av de viktigste barrierene knyttet til det å involvere innbyggerne i samskaping av felles tjenesteleveranser, er de mange ambisiøse og til dels motstridende mål politiet har.

Politiets mål- og resultatkrav fastsettes delvis fra nasjonalt politisk nivå, gjennom Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet, og delvis lokalt fra politimester. I tillegg er det stadig nye prioriteringer fra politisk hold knyttet til hva som forventes levert av tjenester fra politiet. Det er også forventninger og krav fra lokalsamfunnet, som er med på å påvirke politiets prioriteringer. Dette er noe som informantene hadde mange tanker og meninger om. Flere av informantene nevner politiets resultatmål som en barriere i seg selv. Det er stor enighet blant informantene at man opplever at det ikke er samsvar mellom tildelinger og målsettinger. Frustrasjonen synes å kunne knyttes til mange og tildels motstridende styringssignaler, i tillegg til mangel på tydelighet i hva politiet faktisk kan nedprioritere. Flere av informantene oppga at de hadde mer enn nok med å holde hodet over vannet når det gjaldt de høyest prioriterte og lovpålagte oppgavene. Mange viktige og alvorlige straffesaker og hendelser måtte settes på vent eller henlegges på grunn av manglende kapasitet. Den ene informanten opplevde at det kom flere og flere prioriterte oppgaver, samtidig som man må nedbemanne:

Men det er vanskelig for oss, sant, fordi vi har jo prioriteringer herfra til månen fra alle andre kanaler. Og veldig ofte, så er nok dessverre det innbyggerne våre ønsker, ikke det samme som det vi er pålagt å prioritere å jobbe med.

Flere av informantene nevner at det ikke ble prioritert å håndtere innspill og forslag fra innbyggerne, ettersom man allerede har mer enn nok av oppgaver som skal prioriteres. Det er oftest primæroppgavene til politiet som blir prioritert i trangere tider, noe som innebærer en nedprioritering av alt som ikke innebærer etterforskning av alvorlig kriminalitet eller bemanning innen vakt og beredskap. En av informantene påpeker at det er lite man får gjort lokalt for å påvirke prioriteringene:

Så tror jeg ikke at vi får gjort all verdens med de prioriteringene som blir laget av andre. Altså vi er politisk styrt, forventninger og detaljstyring, økonomiske ting og ting som skal prioriteres.

Informantene peker på mange og motstridende styringssignaler som et reelt problem i den daglige driften og prioriteringen av ressurser.

De minste enhetene har ennå reservetjeneste, der politifolkene har med politibil og utstyr hjem og blir oppringt av Operasjonssentralen når de må rykke ut på oppdrag. En av informantene påpeker paradokset ved å trekke mer ressurser fra utkantene inn mot sentrum for å kunne gi flere patruljer på aktiv tjeneste sentralt. Mer aktiv tjeneste fra politipatruljene gir bedre tjenester til publikum der aktiv tjeneste øker, men samtidig vil det gå utover bemanningen på de minste stedene, der ressursene flyttes fra. Dette ble av noen informanter beskrevet som et frustrasjonsmoment. En annen informant uttrykte frustrasjon knyttet til at de overordnede styringssignaler ikke nødvendigvis sammenfaller med innbyggernes behov, og heller ikke hva politiet selv ønsker å prioritere. Et eksempel som nevnes i den forbindelse er nedprioriteringen av hverdagskriminalitet. Enkelte av informantene påpekte viktigheten av å prioritere det som de lokale innbyggerne ønsket, selv om det kanskje ikke er forenlig med Riksadvokatens føringer. På sikt vil dette være viktig med tanke på innbyggernes tillit til politiet. Dersom lokalbefolkningen føler at politiet ikke er til for dem, vil tilliten reduseres.

Det ble også uttrykt frustrasjon fra enkelte informanter knyttet til Riksadvokatens føringer, og at de ikke alltid er i tråd med virkeligheten:

Er det hva Riksadvokaten finner ut når han sitter på do om morgningen som skal bestemme hvilke prioriteringer vi skal ha, eller må det henge litt i hop med det som skjer der ute?

Politiet er en til tider svært hendelsesstyrt etat. Alvorlige hendelser med pågripelser, ransaker, fengslinger og etterforskning trekker mye ressurser, og kan ikke planlegges eller forutses i forkant. I tillegg mener flere av informantene at politiet de siste årene har blitt mer styrt politisk. Dette mener de skaper uforutsigbare rammer og hindrer langsiktig og strategisk tenkning. Enkelte av informantene beskriver de overordnede styringssignalene og sentrale strategier som støy. Andre informanter omtaler sentrale føringer som noe positivt og noe som gir stabilitet i en ellers ustabil etat. Det å ha utholdenhet med strategiene beskrives som viktig, og å stå i prosessen over tid slik at man ser resultater før man innfører en ny strategi. kanalstrategien brukes som eksempel i den sammenheng, og flere av informantene var ærlige på at de ikke følte tilstrekkelig eierskap og forankring av denne. Flere av informantene løftet frem ønsket om en langtidsplan for politiet, noe lignende det forsvaret har. Dette ville kunne gi en mer stabil styring og forutsigbarhet, med større grad av kontinuitet enn hva som er tilfelle i dag.

Flere av informantene er inne på dette med forventningsavklaring, og viktigheten av at politiet ikke lover mer enn de kan holde. Flere kjenner på dette presset og føler at de ikke evner å levere i tråd med innbyggernes ønsker og krav. Under intervjuene opplevde vi en viss grad av oppgitthet og resignasjon, hos enkelte av informantene.

Politifolk på generelt grunnlag ønsker å levere mer enn det vi får til. Jeg sitter og lapper på et hullte teppe..... det er ekstremt frustrerende. Da er det noe med å vise til et resultat da i det som velges ut, hvis ikke så blir det bare en sånn jippo som ikke betyr noe.

Eller som en annen informant sier:

Jeg klarer ikke å levere på det de føler at de mangler. Så har vi ikke kapasitet til å møte dem der vi ønsker å møte dem. Er inne i en sånn negativ greie, klarer ikke å løfte seg.

Flere av informantene kommer innom utfordringene knyttet til manglende kapasitet på flere av spørsmålene. Dette gjelder både spørsmålene vi stilte opp mot forventningsavklaring, barrierer, prosjektet Innbyggerstemmen og ledelse. En av informantene er også noe betenkt i det å invitere innbyggerne inn, slik at de kan ønske seg eller nærmest bestille hvilke tjenester de kunne tenkt seg. Informanten er skeptisk til om det hele tatt er kapasitet hos politiet til å levere i henhold til fremsatte ønsker. En annen informant sier følgende:

Vi ser undersøkelsen, vi ser hva som står der og forstår det som står der, men makter egentlig ikke å gjøre så mye med det fordi det er strukturer i bønn som er ..som styrer det hele. Og spesielt økonomi og prioriteringer.*

*Innbyggerundersøkelsen

En av informantene er inne på dette med målforskyvning innen mål og resultatkravene. Det beskrives en fare for at vi leverer på det som er lett og måle og enkelt å gjøre noe med, og at det går på bekostning av saker som kan være vanskelig å oppklare. Generalistprinsippet har sørget for allsidige politifolk med kompetanse innenfor nærmest alle fagretninger siden 1970` tallet. En av informantene fremhever at generalistens tid kan være forbi. Skal politiet løse sitt samfunnsoppdrag er man nødt til å spesialisere en større del av organisasjonen.

Kvalitetskravene man møter i dagens komplekse samfunn, ser ut til å være mer enn hva man som generalist klarer å håndtere. Generalisten fremheves av informanten som en viktig del av organisasjonen også fremover, men kanskje ikke like stor som i dag dersom vi skal møte utviklingen. En av informantene sier det slik:

Men så må vi samtidig aldri glemme potetene i bønn i hver enkelt politi. At vi spesialisierer det dit hen at vi knapt kan sitte i en politibil uten å ha fem forskjellige kurs.

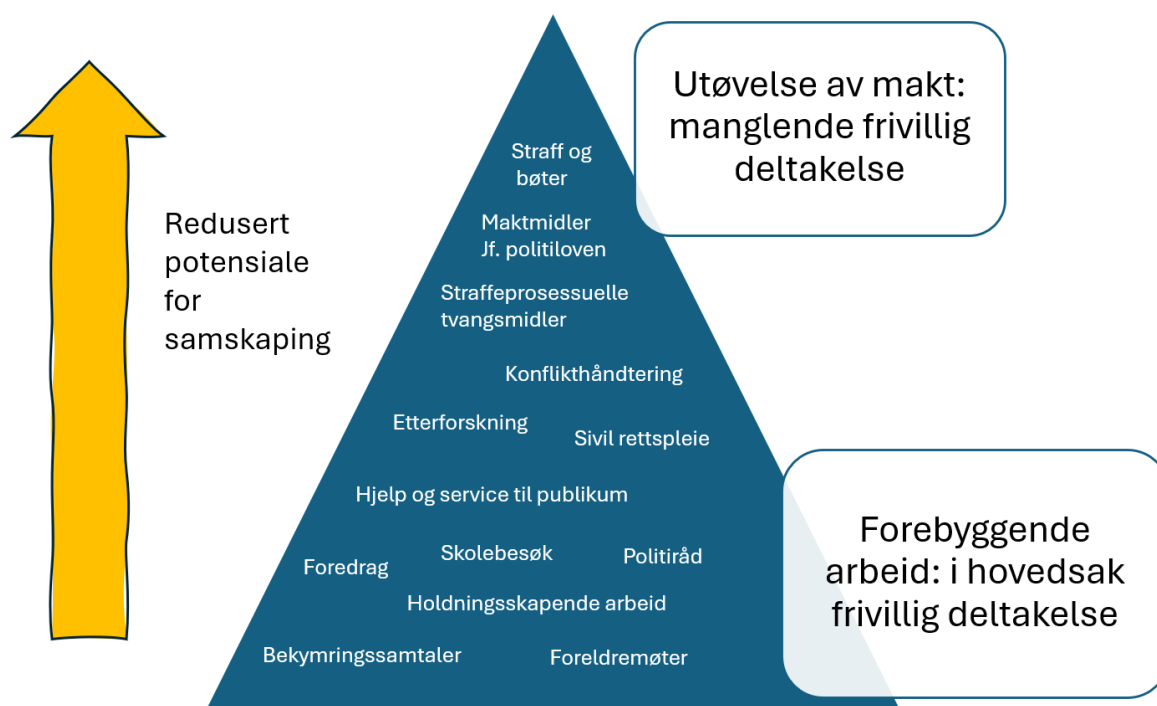
Dette understøttes av en annen informant som peker på at for mange og sterke spesialistmiljøer kan gi en silotenking og mangel på helhetsorientering. Det er fort gjort å glemme det som ligger utenfor eget fagområde og ansvarsfelt, og på den måten glemme at det er politiet som helhet som skal levere best mulig tjenester til innbyggerne. Generalistene kan på den måten bidra til et helhetsfokus, som er et grunnleggende prinsipp i norsk politi.

Tolkning i lys av teori

Fra politisk nivå er det stor oppmerksomhet knyttet til de uttalte målene for reformen, knyttet til styrket lokal tilstedeværelse. Det er et klart uttalt ønske at politiet skal ha en sterk lokal tilstedeværelse og synlighet, helt ut i de minste kommunene og tettstedene. Samtidig stilles det krav om etablering av sterke og sentraliserte fagmiljøer som et ledd i å heve kvaliteten i politiets arbeid. Stortingsmelding 30 (Meld. St. 30 (2019 - 2020)) signaliserer tydelige forventninger om økt brukerinvolvering og samskaping mellom politi og innbyggerne. Dette har Politidirektoratet (2021) tatt inn som en tydelig prioritering i den omtalte kanalstrategien. Det vil imidlertid være noen særtrekk ved politiet som kan bidra til å gjøre det vanskelig å implementere disse målene. Dette kan knyttes til Alford (2016) sine perspektiver på samskaping i organisasjoner som forvalter tvangsmakt, og at det konstitusjonelle grunnlaget for politiets samfunnsfunksjon kan være en barriere for samskaping med innbyggerne i seg selv.

Alford (2016) beskriver om viktigheten av frivillig deltakelse fra innbyggerne i samskappingsprosesser, noe som sjelden er tilfelle innenfor de disipliner der politiet må utøve makt overfor innbyggerne. Vi har tidligere nevnt det forebyggende prosjektet knyttet til rånemiljøet, der både politi, kommune, innbyggerne og rånemiljøet deltok for å finne løsninger som alle kunne være fornøyde med. Denne formen for forebyggende arbeid gjennom dialog og fokus på forsoning, samsvarer med Alford (2016) sin pyramide.

I vår kontekst har vi i denne pyramiden plassert forebyggende politiarbeid, mens man i den øverste delen er mer reaktivt gjennom straff og sanksjoner. Vi har utarbeidet en figur for å illustrere dette, og har tatt utgangspunkt i Alford (2016) sin pyramide med de myke tiltakene nederst, og de tøffere tiltakene øverst (se figur 3). Innholdet i pyramiden er eksempler på ansvar og arbeidsoppgaver politiet utfører, der man i mer eller mindre grad benytter alt fra frivillighet til tvang og makt. Etterforskning kan for eksempel innebære elementer av tvang, blant annet ved pågrepelse, ransaking og innhenting av opplysninger uten samtykke, mens en minst like viktig del av etterforskningen er den delen som foregår i samarbeid med innbyggerne, der de deltar frivillig og på den måten medvirker til oppklaring. I figuren illustrerer den gule pilen et svekket potensial for samskaping jo lenger opp mot toppen av pyramiden man kommer, og motsatt når man befinner seg i nedre del der politiet hovedsakelig opererer i samarbeid med innbyggerne.



Figur 3: Viser figur basert på Alford (2016) sin pyramide om samsaping og makt

Pyramiden er også en illustrasjon på maktforholdet mellom innbyggerne, der man øverst ser et tydelig asymmetrisk maktforhold mellom politiet og innbyggerne. Nederst er man imidlertid avhengig av gjensidig dialog, tillit og forståelse, og politiet opererer her på helt andre premisser enn i det øverste. Dette knytter seg også til det Sørli og Larsson (2022, s. 337) skriver om hvorfor politiet er så opptatt av tillit, da mulighetene for maktanvendelse strengt tatt er til stede uavhengig av om innbyggerne har tillit eller ikke.

Årsaken er imidlertid at politiet er avhengige av å kunne *samarbeide* med innbyggerne for å utføre sine arbeidsoppgaver i samfunnet. Selv om tillit er en viktig og riktig målsetting i alle deler av politiets arbeid, ser det ut til å være særlig viktig i den nederste delen av pyramiden. I lys av dette vil det forebyggende politiarbeidet være best egnet for samskapingsprosesser, fordi innbyggerne innenfor dette området kan være mer mottakelige for samarbeid. Dette kan samtidig bety at den delen av politiets arbeid som ikke handler om forebygging, eksempelvis etterforskning og operativt politiarbeid, er mindre egnet. Store deler av politiets arbeid er knyttet til nettopp straff og sanksjonering av lovbrudd, og at det til en viss grad trolig alltid vil være slik. I maktutøvelsen ligger det et naturlig element av ufrivillighet for innbyggernes del, noe som vi har vist til ikke er forenlig med involvering og samskaping. I lys av dette er vi derfor av den oppfatningen at det primært er innenfor det forebyggende arbeidet at politiet best kan samskape med innbyggerne. Dette betyr også at politiets funksjon som samfunnets forvalter av legitim makt overfor innbyggerne, kan fungere som en barriere for samskaping i seg selv. På den måten kan styringssignaler fra både Politidirektoratet og myndighetene være både for ambisiøse og delvis motstridende, da politiet kanskje ikke egner seg like godt for den typen samhandling med innbyggerne, i hvert fall ikke i like stor grad som man ønsker.

Det er med andre ord vanskelig å se for seg at alle politiets oppgaver kan produseres ved hjelp av samskaping. Flere av informantene hadde problemer med å se for seg at eksempelvis rene politioperative oppdrag samt politiets bruk av makt og tvangsmidler kan løses ved hjelp av samskaping. Man kan derfor se for seg en todelt utvikling, der politiet tar i bruk samskaping og involvering i de tilfellene det er mulig, mens man viderefører de mer tradisjonelle arbeidsformene som knytter seg til rene politioperative gjøremål som vakt og beredskap, etterforskning av straffbare forhold og andre polisiære oppgaver som ikke like enkelt kan løses i samarbeid med andre. Når det gjelder informasjon og rapportering er det imidlertid muligheter for at innbyggerne kan bidra mer indirekte, slik innbyggerne i New York gjør (Meijer et al., 2019). Vi har også belyst hvordan forebyggende arbeid kan være egnet for samskaping og involvering. Det er med andre ord ikke alt av politiets oppgaver som er uegnet for samskaping, og det er heller ikke nødvendigvis noe tydelig skille innenfor de ulike fagdisiplinene. I dette perspektivet er ambidekstralitet et interessant begrep, som handler om å bevare det som fungerer, samtidig som man innoverer og utvikler seg i lys av ny kunnskap. Virksomheten skal ifølge Kræmmergaard (2019, s. 130) både “forbedre og forandre”, og samtidig “utnytte og utforske”.

Om man skal oversette dette til praksis, vil de delene av politiarbeidet som egner seg for samskaping kunne utforskes i lys av ny kunnskap, med en målsetting om å få til mer samskaping med innbyggerne. De delene som ikke egner seg for samskaping, kan styrkes og videreføres av politiet selv.

Innovasjon og videreutvikling er nødvendig her også, i lys av rettssikkerhet, effektivitetshensyn, forventninger og krav fra samfunnet, men da ikke nødvendigvis som en samskaping mellom politi og innbyggerne. Dette nevnes også i Meld. St. 30 (2019 -2020, s. 70), der offentlig sektor må modernisere og innovere i takt med utviklingen, noe som kan gi behov for nye måter å arbeide og samarbeide på. I tillegg understrekes det av Larsson et al., (2014) som peker på nye og sammensatte oppgaver politiet skal løse fremover, eksempelvis knyttet til globalisering, datakriminalitet og teknologisk utvikling. Dette skal skje samtidig som politiet også skal være til stede og skape trygghet både i det digitale og fysiske rom. Dette er en spagat som ikke bare handler om ressurser, men som også griper inn i grunnleggende deler av politiet som handler om kompetanse, utdanning og opplæring. Kompetanseheving er bra for kvaliteten på det arbeid som skal leveres, men trekker også viktige ressurser ut av den daglige produksjonen. Spesielt krevende blir dette i en tid der informantene er av den oppfatning at kapasiteten allerede er for lav i forhold til forventede tjenesteleveranser. Når det gjelder sammensatte oppgaver, er det behov for både spesialisert kompetanse innenfor politiet, men også spesialistkompetanse eksternt, eksempelvis innen IT. Rapporten til FFI (2021, s. 12) etterlyser i den forbindelse et større fokus på tverrfaglig kompetanse, og at denne kompetansen bør rekrutteres fra fagmiljøer utenfor politiet. Dette er en kjent diskusjon i etaten, som vi ikke går nærmere inn på her. Vi mener likevel denne spagaten illustrerer behovet for en ambidekstral tilnærming, ved at man beholder og viderefører det som fungerer godt, samtidig som man evner å tenke nytt når det gjelder hvordan politiet skal sikre kritisk kompetanse for å møte fremtidens behov.

5.2.2 Ressurser

Mangel på kapasitet og kompetanse kan føre til en redusert mulighet til å drive effektive samskappingsprosesser med innbyggerne våre. Samtidig vil et svekket engasjement og initiativ fra offentlig sektor kunne bidra til å hemme igangsettingen og videreføringen av gode fellesprosjekter for videreutvikling av den offentlige tjenesteleveransen.

Flere av informantene er tydelig på at de er veldig presset når det gjelder ressursituasjonen:

Også er det litt sånn utfordring på å please alle når man har begrensa ressurser. Budsjett har jeg inntrykk av at overstyrer det meste. Økonomiske rammer. De ligger fast eller blir mindre og mindre.

Flere informanter peker på endringer i samfunnet som påvirker ressursituasjonen. En av dem nevner flyktningstrømmen fra Ukraina, som har krevd mye ressurser i politidistriktet. Enhetene måtte avgi ressurser til felles mottakssenteret, noe som gikk på bekostning av lokal kapasitet. En annen av informantene var sentral i arbeidet med Nærpolitireformen og omorganiseringen knyttet til den. Den siste tiden har vedkommende imidlertid opplevd å måtte bygge ned det som endelig har begynt å fungere etter omorganiseringen, på grunn av budsjettinnstramminger. Informanten beskriver dette som en stor omveltning. Særlig er det krevende innenfor det forebyggende arbeidet, som ved ressursmangel synes å tape i møte med beredskap og alvorlige straffesaker.

Flere av informantene ønsker en bedre overordnet og kunnskapsbasert prioriteringsprosess i dårlige økonomiske tider, der man evner å ta et kritisk blikk på hva som er viktigst og hva som politiet ikke lenger kan ta del i. Mangel på personellressurser som følge av trangere budsjetter, fremstår som en stor barriere blant informantene i undersøkelsen. En av dem trekker i tillegg frem de mange og tildels motstridende målsettingene i kombinasjon med nedbemanning, og sier at det rett og slett ikke går opp. Likevel var flere av informantene inne på viktigheten av å prøve å finne løsninger, se helheten og få mer ut av de ressursene man faktisk har:

Men så synes jeg jo at det er utrolig kjedelig hvis vi bare skal tenke at vi klarer ingen ting, og vi har ikke kapasitet. Jeg synes ikke det er godt nok, og jeg aksepterer ikke det hos mine ledere.

Ressursmangel er en viktig barriere som kan hemme samskapingen mellom politi og innbyggerne, ved at arbeidsbelastning og kapasitet allerede oppleves å være sprengt. Noen informanter opplever at deres enhet ikke klarer å gjennomføre de lovpålagte oppgavene, og at de er nødt til å si nei til en del oppgaver som også ansees som prioriterte. Når man i tillegg skal nedbemanne, beskrives det som en følelse av å bli kvalt.

En av informantene beskriver seg selv som katalysator for innovasjon og nye styringssignaler, men også som en brems som må være sensitiv for hvordan endringene kan oppleves i førstelinja blant de ansatte. Til tross for at endringene kan ha mye positivt i seg, kan det sette ansatte i et krysspress. Da blir utvikling og endringer oppfattet som støy, i stedet for å bli møtt med et åpent sinn. En av informantene sier det på denne måten:

Eller så kjører de ræven av seg fra det ene oppdraget til det andre, og jeg får HMS-avvik hver dag på at ikke de har fått mat, ikke kommet seg hjem, de får ikke skrive, altså sånn er det nesten hver eneste dag. Og det gjør at man i et HMS- perspektiv og lederperspektiv rett og slett må ta en ting av gangen og være klok i innføringen av nye ting.

En av informantene beskriver at det finnes mange ideer og tanker om å få til mer samskaping med innbyggerne på arbeidsplassen, men at de rett og slett ikke har kapasitet utover de mest nødvendige arbeidsoppgavene. Disse arbeidsoppgavene, som primært dreier seg om straffesaker og beredskap, fører til at mannskapet enten kjører fra oppdrag til oppdrag, eller blir sittende inne bak en PC-skjerm og fullføre rapportskrivningen på sine saker.

Flere av informantene forteller om en hverdag der mannskapene ofte er knyttet til et bestemt oppdrag eller en bestemt straffesak og har mindre tid til å jobbe forebyggende ved å kjøre rundt, ta kontakt med publikum, være synlig og tilstedeværende for publikum.

I kanalstrategien trekkes det frem eksempler som at politiet bør møte innbyggerne på deres arenaer, eks. på kjøpesenter eller andre samlingsplasser. En av informantene peker på dette som et godt tiltak, men noe de ikke har iverksatt. Vedkommende peker på at det foruten om relasjonsbygging ville vært til liten nytte, fordi politiet ville ikke hatt ressurser til å etterkomme de ønskene som fremkom uansett. Det er videre en omforent oppfatning fra informantene at politietaten er over "gullalderen" rent økonomisk, og at det vil bli tøffere tider fremover. Det er gitt noen styringssignaler om at utgiftene i det offentlige på sikt skal tas ned. Dette vil også gjelde politietaten. Behovet for opplæring i politiet ble også fremhevet som krevende når det er tøffe tider rent økonomisk.

Man må nedbemanne, samtidig som man skal gjennom samme mengde obligatorisk opplæring som tidligere. Da blir det mindre hender og hoder igjen til å utføre arbeidet i førstelinja:

Og av og til så kan du jo få både i IP-treninger og OÅO** og alt helt sånn oppi halsen, fordi at vi har ikke tid til å være til stede for innbyggerne våre, fordi at det er så mye.*

* Ip-trening er årlig og obligatorisk operativ trening for patruljemannskap

**OÅO er obligatorisk årlig opplæring innenfor etterforskningsfaget.

Tolkning i lys av teori

De fleste av informantene beskriver generelt en trang økonomisk situasjon, som påvirker kapasiteten i tjenesteleveransene innen flere områder. I tillegg til at man ikke klarer å levere på de prioriterte målsettinger som politiet har, påvirker ressurs situasjonen de ansatte også innen helse, miljø og sikkerhet for de ansatte. Hvor går tålegrensen for de ansatte, og hvor mottakelige er de for nye prosjekt som kommer fra ledelsen når de sliter med å klare å ivareta de lovpålagte oppgavene? Dette er et betimelig spørsmål, som flere av informantene var innom. Rollen til lederne som oversettere og katalysatorer trekkes frem som viktig av flere informanter. De må gå foran som gode endringsagenter ved at de er sensitive for hvordan endringer oppleves og sørge for god informasjonsdeling og involvering i forbindelse med endringsprosesser.

Dette samsvarer med DFØ (2022) sin evalueringsrapport, som påpeker at førstelinjeledere i for liten grad ble ansett som endringsagenter da nærpelitireformen skulle implementeres. En slik involvering er viktig internt i politietaten, og sett i et samskapingsperspektiv særdeles viktig overfor innbyggerne. Ressursknapphet er også en viktig faktor for arbeidsmiljøet i politiet, og det krysspresset de ansatte står i mellom styringssignaler og måloppnåelse på den ene siden, og innbyggere, økonomien og egne ansatte på den andre siden. Dette krysspresset medfører også at førstelinjeledere bærer mye ansvar på sine skuldre. På den ene siden kan lederen beskyldes for å tilhøre "Management Cop Culture" (Reuss-Ianni, 1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022 s. 54) ved å være lojal til de overordnede styringssignalene, noe som også samsvarer med det legalistiske perspektivet på politikultur (Larsson et al., 2014, s. 92).

På den andre siden vil lederen imidlertid kunne beskyldes for å tilhøre “Street Cop Culture” (Reuss-Ianni, 1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022 s. 54) og den autonome delen av politikulturen, der patruljemannskapene fremhever selvstendighet fra regler og overordnede styringssignaler, og dyrker det tradisjonelle politiarbeidet (Larsson al., 2014, s. 92). Mellom disse perspektivene kan det ligge sterke motsetninger, som førstelinjelederen til enhver tid må balansere.

Enkelte har oppfattet Innbyggerstemmen som et prosjekt som ble innført av distriktene for å tilfredsstille pålegg fra POD, og ikke som følge av et mål og ønske fra distriktene selv. Det er i liten grad fulgt opp ekstra bevilgninger til politiet for å følge opp de innspillene som kom inn fra innbyggerne. Slik sett er innbyggerne i beste fall å finne i nedre sjikt for medvirkning i lys av det både Agger og Lund (2011) og Voorberg et al., (2014) beskriver. I dette tilfellet er det også grunn til å tro at selve innføringen av Innbyggerstemmen ble et mål i seg selv for distriktene, og ikke målet om økt innbyggerinvolvering og bedre samspill mellom politi og samfunn. Det knytter seg i så fall til det Larsson et al., (2014) skriver om målforskyvning, i dette tilfellet ved at fokuset ligger i å gjennomføre pålagte oppgaver, fremfor det overordnede målet om å involvere innbyggerne som “medprodusent, medutvikler og medvirker” slik som Innbyggerstemmen faktisk hadde til hensikt å oppnå (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). I en rapport fra Digitaliseringsdirektoratet (2023) er prosjektet Innbyggerstemmen langt på vei evaluert. Politidirektoratet gir uttrykk for at prosjektet har vært vellykket, og at innbyggerperspektivet ivaretas i større grad nå enn før (Digitaliseringsdirektoratet, 2023). Dette samsvarer imidlertid ikke med informantenes synspunkter. Mange gir riktignok uttrykk for at de kjenner til prosjektet, og flere er positive til intensjonene, men det skorter likevel på gjennomføringen i praksis. Noen av informantene mener målsetningene om involvering allerede ivaretas, mens de fleste beskriver manglende kapasitet i hverdagen til å implementere nye føringer som kommer i tillegg til de oppgavene som allerede finnes.

Hartley et al., (2013) skriver i sin artikkel at det offentlige i utgangspunktet har mer ressurser å spille på enn det private næringsliv og tåler også å feile i innovasjonsarbeid. Torfing (2018) på sin side er opptatt av at det offentlige må drive innovasjonsarbeid for å få mer ut av ressursene som følge av gjentatte kostnadskutt og sosiale og politiske kriser. De fleste av de mellomlederne vi intervjuet deler tilsynelatende ikke Harley et al., (2013) sitt syn på dette, da de mener at det ikke finnes tilstrekkelige ressurser for slik type innovasjonsarbeid overfor innbyggermedvirkning.

Samtidig var flere tydelige på at de innså behovet for innovasjonsarbeidet slik Torfing (2018) beskriver det, for å utnytte ressursene best mulig. Hartley et al., (2013) er tydelig på at det ofte mangler gode insentivsystemer for innovasjon i det offentlige. Manglende insentiv for innovasjonsarbeid beskrives også av Johannessen (2015), som peker på at det er få insentiver til å jobbe med innovasjon utenom de kontrollerte, hierarkiske tiltakene i politiet. Dette kombinert med at eventuelle effektiviseringsgevinster sjelden blir beholdt i organisasjonen, bidrar til manglende motivasjon for å starte større innovasjonsarbeid i det offentlige. Voorberg et al., (2014) er inne på noe av det samme, og viser til manglende insentiver for samskaping med innbyggerne som en barriere.

Ifølge informantene våre, er det særlig det forebyggende arbeidet som blir taperen i møte med manglende ressurstildeling. Dette kan virke uheldig om man ser det i lys av Alford (2016) sin pyramide av makt (figur 3). Tradisjonell straff er plassert øverst i pyramiden, der man har liten grad av frivillig deltakelse. Nederst er det imidlertid mykere verktøy, som dialog og relasjonsbygging, som er sentralt i forebyggende arbeid. I lys av Alford (2016) sin pyramide er det grunn til å tro at jo mer frivillig deltakelsen i samskapingsprosesser er, jo bedre blir resultatene. Politiet sin viktigste oppgave handler om å skape trygghet i samfunnet. Dette understreker viktigheten av det forebyggende arbeidet som politiet skal bidra med. Forebyggende arbeid er dessuten hovedstrategien og den røde tråden i politiets arbeid. Når man i tillegg vet at tradisjonell straff har liten effekt på lang sikt, er det grunn til å være bekymret for nedprioriteringen av det forebyggende arbeidet i politiet. En reduksjon i den forebyggende innsatsen kan på sikt få stor betydning for innbyggernes tillit til politiet. Mindre deltagelse og tilstedeværelse fra politiets side, der innbyggernes forventninger og krav ikke kan oppfylles som følge av prioriteringer, vil bidra til å kunne redusere innbyggernes tillit til politiet. Det vil også kunne ha betydning for forutsetningene for fremtidig samskaping med innbyggerne. Har man ikke tillit til en part, vil det også være vanskeligere å drive gode samskapingsprosesser med vedkommende. Gode samskapingsprosesser vil være avhengig av gode tillitsforhold.

I lys av det Alford (2016) skriver om politiet sin rolle i samfunnet, er det særlig i den forebyggende delen av politiets virke som egner seg for samskaping. Dette fordi det er større grad av frivillig deltakelse her enn i andre deler av det mer tradisjonelle politiarbeidet. Når det forebyggende arbeidet nedprioriteres, reduseres også kontaktflaten overfor innbyggerne som er preget av dialog, erfaringsutveksling og samarbeid. Dette kan igjen påvirke forholdene rundt fremtidig samskaping og samarbeid.

I lys av dette er det grunn til å tro at potensialet for samskaping mellom politiet og innbyggerne reduseres parallelt med at det forebyggende arbeidet nedprioriteres. Ressursmangel blir derfor ikke bare et problem når det kommer til den faktiske tjenesteleveransen overfor innbyggerne, men kan også få direkte konsekvenser for politiets forutsetninger for samskaping og innbyggerinvolvering.

5.2.3 Byråkrati og detaljstyring

Byråkratiet med til dels rigid regelverk og detaljstyring kan bidra til å skape komplekse prosesser og hindre fleksibilitet i samskapingen mellom offentlig sektor og innbyggerne. Dette kan også bidra til å dempe innovasjonlysten og iveren for å jobbe med endring. Det fremkommer også tydelig frustrasjon over skvisen som mellomlederne står i, mellom det å svare ut forventningene fra publikum og samtidig bli detaljstyrt fra overordnet. Som en informant sier:

Jeg tenker at her er det en eller annen konsulent som har solgt seg kraftig inn hos POD for å modernisere og slå en blåkopi av noe som kanskje har fungert på et eller annet sted, for vi har så jævlig mange prioriteringer og føringer fra POD, Riksadvokat, Justis, altså det er veldig lite spennstige tjenester vi kan utvikle, og vi er veldig styrt hva vi kan fokusere på. Barrieren er at vi er så innmari styrt. Det offentlige har aldri en snøballs sjanse til å overleve i helvete til å kunne konkurrere ut en normal privat bedrift, fordi du spiller med helt annet utstyr.

En annen type krysspress som flere informanter beskriver, er skvisen mellom de ansatte i førstelinjen og ledelsen. Særlig kjenner mellomledere på dette. Informanten beskriver seg selv som en oversetter av endringer og utviklinger ovenfra, men opplever at dette er pedagogisk vanskelig. En annen informant mener de ansatte i førstelinjen ikke nødvendigvis skal måtte forholde seg til store visjoner, men at det må settes i sammenheng med praksis og løftes frem som noe konkret, forståelig og positivt. Informantene sier at når de ansatte er mottakelige for endringer, er det lederen sin oppgave å implementere de nye tankene, og fremheve viktigheten av dem. Dette beskrives som en lengre prosess, der man benytter flere arenaer for å spre budskapet.

Flere av informantene nevner at fjerningen av den lokale Facebook-kontoen som hver politistasjon tidligere hadde, har bidratt til mindre lokal forankring. De lokale Facebooksidene er erstattet med en felles Facebookside side for hele politidistriktet, som resultat av nye regler for bruk av sosiale medier. Dette har gjort sitt til at det er færre lokale innlegg som når ut til den enkelte innbygger.

Flere av informantene har forståelse for at dette ble gjort, men er samtidig tydelig på at man da også mistet en del av kontakten med lokalbefolkningen. Flere ga uttrykk for at dette var en form for detaljstyring som man egentlig ikke ønsker seg. Dette knytter seg også til punktet om transparens og åpenhet, der sosiale medier fremheves som et virkemiddel for å nå ut til innbyggerne. Det er imidlertid flere som nevner at de mangler kapasitet til å følge opp kontoene, noe som også kan være medvirkende til at det har kommet sentrale føringer om å fjerne lokale facebook-kontoer og sørge for en felles facebook side for hele politidistriktet.

Flere av informantene er også inne på dette med representativitet, og stiller spørsmål om hvem av innbyggerne som blir hørt, og hvordan man kan sikre en god representativitet blant innbyggerne:

Skal de av innbyggerne med sterke meninger få dominere innspillene, eller skal en tenke at det er den gemene hop; det er en stemme der som vi ikke ofte hører på?

En annen informant nevner og viktigheten av representativitet innen de ulike samfunnslag:

Det at vi er ydmyke nok til å ta imot, til og med fra de som ikke er på den rette siden av loven, eller som ikke heier på oss, men at vi hører på hva de opplever og trenger for at vi kan yte en bedre tjeneste.

Et annet aspekt som løftes frem er omfanget av instruksjer, rutiner, rundskriv og tiltakskort som finnes i etaten, der en av informantene ser en utvikling i politiet mot et stadig mer akademisert politi, der karakterer fra videregående skole er en viktig premisse for hvem som kommer inn på politihøgskolen.

Informanten uttaler følgende:

Mens man før hadde grøftegraveren og, kall det litt landsens folk, så ser vi at politiet er i en endring.

Denne informanten beskriver også det hen opplever som et sykdomstegn, ved at det i politietaten har blitt en økende tendens til at alle skal ha “ryggen fri”. Ingen skal kunne klandres dersom noe slår feil, og det må være notoritet og skriftlighet på det meste.

Dette går ifølge informanten på bekostning av autonomien til de ansatte, deres selvstendighet og ikke minst evne til skjønnsutøvelse. Det rigide systemet beskrives som viktigere enn erfaringsbasert kunnskap og selvstendig initiativ:

Når man kommer dit at alt skal være strømlinjeformet, og man tar fra politifolk det fornuftige skjønnnet som man tidligere har hatt. De har aldri vært så flinke som de er i dag, likevel blir de behandlet som sauer ute i politibilene.

Tolkning i lys av teori

Holmen og Ringholm (2020) peker på at det ikke er tradisjon for å sette innbyggernes behov i sentrum i det offentlige, og at politisk styring gir dårlige rammer for innovasjon og endring. Med nærpolitireformen ble det lagt en rekke føringer for hvordan politidistriktene skulle organiseres, og distriktene fikk i mindre grad handlingsrom til å organisere seg på sin ønskede måte. Målet var en mest mulig ensartet og lik politietat, noe som også sammenfaller med det grunnleggende prinsippet om et enhetspoliti (Auglend et al., 2012, s. 113). Det kan være både fordeler og ulemper med dette. Organisasjonsstrukturen blir rimelig lik på tvers av politidistriktene og teknologien og løsningene er rimelig ensartet på tvers av politidistriktet. En mer ensartet politietat kan også motvirke sektortenkning og sikre mer helhetlig prioritering (Auglend et al., 2012).

Fra et strategisk ståsted ser vi at detaljstyring mot et mer ensartet politietat også har sine bakdeler. Av ulemper påpeker Torfing (2018) at en økende grad av silotenking innen det offentlige med sterkere fagmiljø, bidrar til at det kan bli vanskeligere å sette av nok tid og ressurser til innovasjonsprosesser. Samtidig er det gjennom nærpolitireformen politisk besluttet at vi ikke får legge ned eller slå sammen politistasjoner uten samtykke fra involverte kommuner.

I lys av det Cederkvist (2023) skriver er de nye stasjonene svært lite besøkt, og man kan stille spørsmål ved om disse vedtakene treffer intensjonen til Regjeringen, som var opplyst å handle om mer synlig politi ute i distriktene. Dette er eksempler på politisk styring som går på bekostning av lokalt handlingsrom ute i politidistriktene. Politiets Fellesforbund beskriver dette som arroganse og overkjøring, med bakgrunn i at politisk ledelse ignorerer politifaglige råd (Cederkvist, 2023). Flere av informantene var også innom dette i løpet av intervjuene, og vi merket at det var en del frustrasjon knyttet til dette i organisasjonen.

DFØ (2022) sin evaluering viser at det er en kultur for stor grad av handlefrihet på individuelt nivå, samtidig som det er en typisk kommandolinje i organisasjonen. Den store graden av individuell handlefrihet i politiet understøttes også av det Lipsky (2010, sitert i Larsson et al., (2014, s. 67) beskriver som en grasrotbyråkrat, med tradisjonelt stor grad av autonomi og handlingsrom i arbeidet. Samtidig peker informantene på en stadig mer detaljstyrt organisasjon, også i førstelinjen. Det kan med andre ord ligge en motsetning mellom det handlingsrommet politifolk tradisjonelt har hatt, og den utviklingen man ser i senere tid med økende grad av detaljstyring, også internt. Detaljstyring kan også innebære at mål- og resultatstyring går på bekostning av lokalt handlingsrom, ved at man lojalt må følge nasjonale prioriteringer. Det er i lys av dette interessant å diskutere skjønnsutøvelsen opp mot Street Cop Culture (Reuss-Ianni, 1993, sitert i Johannessen & Glomseth, 2022) og det autonome perspektivet på politikulturen (Larsson et al., 2014) på den ene siden, og detaljstyring opp mot Management Cop Culture og det legalistiske perspektivet på den andre siden. Økende grad av detaljstyring kan tyde på at politiet i større grad preges av mer legalistiske trekk, der lojalitet til lover, regler og instruksjoner står sterkere enn selvstendighet og autonomi. Dette understøttes også av det vi kan kalle en akademisering av politiet, ved at opptakskravene for å komme inn på politihøgskolen krever stadig bedre karakterer fra videregående skole (NTB, 2023). Dette vil kunne føre til at vi over tid vil kunne få en dreining der karakterer og akademiske egenskaper vil være av betydning for hvem som får studieplass og jobb i politiet. Dette kan blant annet ha innvirkning på det autonome og det legalistiske perspektivet på politikulturen.

Oppsummert kan det virke som at det autonome perspektivet i politiet er på vikende front i møte med en mer akademisk, byråkratisk og detaljstyrt organisasjon. Enkelte av informantene var innom denne problemstillingen og mente dette var en uheldig utvikling, fordi store deler av politiets arbeidsoppgaver ikke kan løses ved hjelp av forhåndsdefinerte oppskrifter.

Til en viss grad må det foreligge et handlingsrom for politifolk, hovedsakelig fordi oppgavene handler om møter med sårbare mennesker i komplekse situasjoner preget av konflikt og krise. Samtidig er politifolk også mennesker som til en viss grad alltid vil ha et subjektivt handlingsmønster, og dermed håndtere situasjoner ulikt. En helt ensartet tilnærming vil derfor ikke være mulig i møte med de komplekse oppgavene politiet skal løse. Det er ikke mulig å lage tiltakskort eller rutiner og retningslinjer for enhver situasjon man kan havne opp i. Da er det viktig å ha evne og erfaring til å ha en god skjønnsutøvelse i oppdragsløsningen.

Til tross for at detaljstyring og byråkrati kan være ulemper i politiet, etterspør også informantene en overordnet, langsiktig strategi for politiet. Eksempler som er nevnt som en mulig løsning, er en langtidsplan tilsvarende Forsvaret. Mangel på langsiktig styring blir også påpekt av Riksrevisjonen og FFI, særlig knyttet til teknologiutvikling og digitalisering. Det er interessant hvordan politiet på den ene siden ønsker seg mindre detaljstyring, samtidig som man etterspør større grad av sentral styring. Forklaringen kan imidlertid ligge i at den langsiktige styringen handler om strategiske prioriteringer og veivalg, mens detaljstyringen utfordrer autonomien og oppfattes som kortsiktig, rigid og byråkratisk.

5.2.4 Digitalisering

Økende grad av digitalisering kan bidra til bedre tilgjengelighet og samhandling mellom politi og innbyggere, forutsatt at det er løsninger som er brukervennlige og i tråd med innbyggernes forventninger og behov. Digitalisering vil kunne bidra til å effektivisere informasjonsdelingen og bidra til mer åpen kommunikasjon og dialog med innbyggerne. En økt grad av digitalisering vil også kunne bidra til mer effektiv tjenesteleveranse fra politiet, der mer av registreringer, utfyllinger og oppfølging knyttet til søknader og henvendelser gjøres av innbyggerne selv. Dette vil kunne frigjøre tid hos politipersonell som utfører disse oppgavene i dag. Tilsvarende vil manglende digitalisering være barrierer for denne type samskaping mellom politi og innbyggerne. Mange av informantene beskriver at politietaten er lite digitalt utviklet, og at etterslepet i stor grad er knyttet til manglende teknologi og kapasitet. Flere av informantene er inne på at det offentlige generelt og politiet spesielt ikke har klart å henge med helt på denne utviklingen.

En informant sa det slik:

I dag løper vi etter alle problemene, og løsningene kommer løpende lenge etter det igjen. Teknologien og de digitale tingene utvikler seg mye raskere enn statlige aktører egentlig klarer å henge med på. Det handler om nye plattformer, nye apper, nye måter å gjøre ting på som er veldig mye, skjer veldig fort.

De fleste av informantene trekker frem økt digitalisering som noe positivt. En informant er tydelig på at de stramme økonomiske rammene fører til at vi er nødt til å innovere gjennom digitalisering:

Den eneste måten å kompensere for det på er egentlig å digitalisere mer.

Nettpatroljen fremheves av flere. Nettpatroljens bidrag og oppfølging av innbyggerne på ulike sosiale medier mener informantene har fungert godt. Informantene ser klart behovet for ytterligere digitalisering av politiet, og ser fordelene som eksempelvis å jobbe mer effektivt, jobbe raskere og kunne håndtere større informasjonsmengder. Maskinlæring og kunstig intelligens trekkes også frem som viktige momenter som politiet må komme i gang med i større grad enn tilfellet er nå. En informant uttrykker det slik:

Også må vi få maskinene til å gjøre mer av den jobben, som vi ikke trenger å gjøre fordi informasjonsmengden øker fordi vi blir stadig mer digitalisert. Vi klarer ikke å pløye igjennom så mye informasjon så vi må bruke dataverktøy for å jobbe mer med data.

En informant trekker frem ulempene knyttet til publikumshenvendelser til politiets telefonnummer 02800. Han mener at innbyggerne har måttet finne seg både i mye venting på telefon. I tillegg har mange opplevd å bli satt over fra den ene til den andre, uten å få skikkelig svar. Dette vil gå på tilliten løs, og i ytterste konsekvens, slutter innbyggerne å ta kontakt med politiet. Dette fordi det har vært for tilfeldig om innbyggerne faktisk har kommet igjennom og fått svar på de spørsmålene de har hatt. En av informantene er tydelig på viktigheten av å brukervennlige løsninger både for politiet og for innbyggerne.

Jeg tenker vel at en av de store barrierene; vi må knekke litt i de tekniske løsningene og få til et brukersnitt som er håndterlig både for etaten, at publikum forstår det og at det treffer deres behov der ute.

En av informantene er inne på det økonomiske aspektet og ser muligheten og behovet for effektivisering opp mot forventet ressursituasjon i årene som kommer. Reduserte bevilninger vil fordre en økt grad av digitalisering for å effektivisere tjenesteproduksjonen. I den sammenheng nevnes et prosjekt som kalles *Første kontakt*, som er startet opp tidlig i 2024. Dette handler om å samle alle henvendelser inn til 02800, for deretter å bemanne denne telefonen med ansatte med kompetanse både fra påtalemyndigheten, etterforskningsfaget og den sivile delen av politiet. Målet er at innbyggerne skal få svar på sine spørsmål i løpet av første kontakt, og at de skal slippe å bli sendt rundt i systemet i en evig runddans uten å få svar. Dette er ressurskrevende for alle parter, og man forventer at ordningen med *første kontakt* etter hvert både vil frigjøre ressurser i politiet, samtidig som det også gir en bedre brukeropplevelse.

Dette skal med andre ord gi en bedre brukeropplevelse, samtidig som det også frigjør kapasitet i form av mer effektive og treffsikre tjenester. En av informantene sier:

Tidsklemmen, den gjelder for alle, og det å få løst problemet ditt og ikke bli sendt ut i en sånn verdensomspennende reise når du skal liksom prøve å få svar på en enkel ting, det er livsviktig altså. Både å få svar når du trenger det og ikke minst få et likere svar; et kvalitetssikret svar som stemmer.

En annen informant trekker frem hvor gode NAV har blitt på brukervennlighet i sine digitale løsninger. Det var spesielt viktig at digitaliseringen ble prioritert fra toppledelsen i NAV over flere år, og senere fulgt opp med gode implementeringsprosesser. Slike strategiske satsinger trekkes frem som en mangelvare i politiet, og som noe av årsaken til at digitaliseringen har gått for seint. Alder og digital kompetanse trekkes frem som et viktig punkt når det gjelder digitalisering. Flere peker på den eldre delen av befolkningen som sårbar når det kommer til teknologiske løsninger og brukergrensesnitt. Det er viktig at også denne gruppen blir ivaretatt når nye løsninger skal utvikles og implementeres. I den forbindelse nevner flere at politiet må sørge for god brukerinvolvering under utviklingen av de nye digitale løsningene. Dette for å sikre løsninger som innbyggerne selv ønsker og som har et brukergrensesnitt som innbyggerne kjenner seg igjen i og er enkle å bruke. Samtidig nevner flere av informantene mulighetene som finnes i den yngre generasjonen av innbyggere. Her er det en forventning om å kunne administrere egne saker og få løst det meste via digitale løsninger og verktøy, og ikke via personlig fremmøte. Politiet er ifølge mange av informantene ikke på langt nær godt nok utviklet for å dekke forventningene og behovene til dagens digitaliserte samfunn.

Informantene beskriver at politiet befinner seg i en skvis mellom behovet for å utvikle nye systemer og løsninger for å møte nye krav, og samtidig drifte og håndtere dagens tjenesteleveranse for å dekke behovene til alle deler av befolkningen. Denne skvisen blir beskrevet av en informant på denne måten:

Og så må vi for Guds skyld ikke gjemme oss bak det digitale, og miste nærpoliti-fokuset. Vi er nødt til å klare begge deler, for vi har så mange sårbare innbyggere, og de kan fort glemmes når vi har lyst til å bli digitale på alt. Så det å klare begge deler: ikke gi slipp på relasjon og det nære når det trengs, men samtidig åpne for det digitale når det er rom for det.

Tolkning i lys av teori

Manglende digitalisering i politiet er velkjent og diskutert både internt i etaten og eksternt. Det kommer også frem både i DFØ (2022) sin evaluering og under samtalene med våre informanter. Særlig påpeker FFI (2021) at teknologisk utvikling er en av de største driverne for endring i politiet fremover, og er noe som inngår i alle etatens utfordringer. Økt digitalisering vil kunne ha positiv effekt på utnyttelse av ressursene og effektiviteten i tjenesteproduksjonen i politiet. I negativ forstand mener Riksadvokaten (2023 - 2023) at manglende digitalisering har direkte innvirkning på politiets samfunnsoppdrag. Fra informantene er det en klar oppfatning at vi ikke “henger med i svingene”, og at utviklingen går litt fra oss. Dette understøttes også av det Bredal (2024) beskriver om manglende endringstakt i politiet. Uforutsigbarheten knyttet til rammevilkårene og utsiktene om mindre tildelinger til offentlig sektor, gjør at digitalisering trekkes frem som en av forutsetningene for å opprettholde og aller helst forbedre leveransene til innbyggerne. Det er en forventning i samfunnet om enkle tekniske løsninger i tjenesteleveransene fra det offentlige. Evalueringen fra DFØ viste videre at digitaliseringen i nærpoltireformen handlet mer om materiell og utstyr og drift av eksisterende løsninger, heller enn utvikling av nye løsninger for å møte innbyggernes behov. Dette betyr at politiet bare i begrenset omfang har lyktes med å gjennomføre en digital utvikling og endring gjennom nærpoltireformen. Dette understøttes også av Politidirektoratet (2024a) sin beskrivelse om årets budsjett, nemlig at det kun holder til drift av eksisterende systemer. Det er med andre ord lite rom for utvikling, til tross for at altså både Riksadvokaten (2023 - 2024) og FFI (2021) understreker viktigheten av at det satses på teknologi.

Larsson og Skjølvik (2021) har vurdert hvordan samproduksjon kan foregå digitalt.

Mens man tidligere i stor grad drev enveiskommunikasjon til innbyggerne via forholdsvis enkle nettsider, innføres det nå stadig nye interaktive løsninger der innbyggerne i større grad registrerer, tilfører og følger saksgangen selv. De digitale løsningene har langt på vei overtatt en del av den manuelle saksbehandlingen som tidligere skjedde. I disse eksemplene ser man at innbyggerne har forflyttet seg fra å være passive mottakere av en tjeneste, til å aktivt involvere seg i både produksjon og sluttprodukt. Dette sammenfaller med det Voorberg et al., (2014) og Agger og Lund (2011) skriver om at graden av involvering i et samskapingsperspektiv avhenger av hvor aktiv deltakelsen er. Rollene til innbyggerne er med andre ord viktig i digitale løsninger, der det er ønskelig at de tar en mer delaktig rolle og deltar i utformingen og videreutviklingen av løsningene.

Kanalstrategien til politiet beskriver forventninger hos innbyggerne om å kunne løse sine behov digitalt. Dette innebærer at alt fra søknader i forvaltningssporet, straffesaksbehandling og generell dialog med politiet bør kunne skje digitalt.

Kræmmergaard (2019) er også tydelig på viktigheten av å ha et sluttbrukerfokus når nye løsninger skal utvikles og implementeres. Dette innebærer at sluttkunden, i dette tilfellet innbyggerne, må involveres for å kunne delta i utviklingen av løsningene. Målet må være å kunne tilby persontilpassede tjenester, som treffer den enkelte innbygger slik at de er i stand til å følge saksbehandlingen individuelt (Kræmmergaard, 2019). For den største delen av befolkningen som har tilgang til internett og har en viss teknologisk kompetanse, vil dette være en ønsket utvikling. I de digitale systemene vil politiet kunne overføre mer av arbeidet med registrering og oppdatering av informasjon til innbyggerne selv, som kan frigjøre tid hos politiet til andre oppgaver. Samtidig vil det kreves en del kvalitetssikring og oppfølging av de opplysninger som registreres inn. Her er det viktig at løsningen utvikles i samhandling med innbyggerne, der både brukergrensesnitt, tekniske løsninger, muligheter og begrensninger avklares. Et viktig moment her er også at politiet selv må ha kunnskap og kompetanse i de digitale verktøy og hva som er mulig å få til.

Kræmmergaard (2019) peker på viktigheten av at de ansatte får kompetanseutvikling i tråd med økende digitalisering, noe som medfører ressursbruk og derfor må prioriteres av virksomheten. Rønning (2021) beskriver spesielt dette med endring av maktposisjon for de ansatte, mindre innflytelse samt andre type oppgaver som barrierer for å få gjennomført innovasjonsarbeid i offentlig sektor. FFI (2021) understreker også at innbyggerne må stå i sentrum for politiets teknologiutvikling, og at dette må inngå som en del av en helhetlig og langsiktig plan innenfor dette feltet.

Samtidig er det viktig å ivareta de av innbyggerne som ikke benytter digitale plattformer i samme grad. Dette er en av informantene tydelig på, nemlig viktigheten av at politiet også evner å levere gode tjenester til de som ikke benytter seg av digitale løsninger. Dette understøttes også av Meijer (2015) beskriver også manglende tekniske ferdigheter og manglende kunnskap om hva som teknisk er mulig å få til, som sentrale barrierer for digitalisering. Også her er politiet nødt til å ha en ambidekstral tilnærming, både være innovativ, men samtidig ta vare på det som fungerer godt. De aller fleste informantene mener at politiet er for dårlige når det gjelder tekniske løsninger, noe Riksrevisjonen (2021 - 2022) også er helt tydelig på. Det er likevel, i lys av erfaringer fra *Citizen Net*, grunn til å tro at nye løsninger og innovasjoner vil kunne virke truende for enkelte ansatte i politiet.

6.0 Konkluderende diskusjon

6.1 Konklusjoner og besvarelse av problemstillingen

Vi har i vår oppgave identifisert seks hovedkategorier av barrierer for samskaping mellom politiet og innbyggerne. Disse seks hovedkategoriene er inndelt i kulturelle og strukturelle barrierer. Nedenfor angir vi de viktigste barrierene som er kommet frem i vår studie. Vi viser igjen til vår problemstilling, og vil sammenfatte de viktigste funnene i følgende kapittel.

Hva er de viktigste barrierene for samskaping mellom politiet og innbyggerne?

Mangel på ressurser fremstår som en klar hovedutfordring for samskaping mellom politiet og innbyggerne. Dette fremkommer både av teorien og empirien som er gjennomgått. De lovpålagte og mest prioriterte oppgavene krever det meste av politiets kapasitet, og det virker til å være begrenset hvor mye tid og ressurser som gjenstår til å igangsette og implementere nye innovasjonsprosesser. Samskaping og involvering er sentrale mål i politiets overordnede styringssignaler, og det kan tyde på at politiet er kommet et stykke på vei i lys av prosjektet Innbyggerstemmen. Det ser likevel ikke ut til å være samsvar mellom oppfatningen hos Politidirektoratet og våre informanter har knyttet til prosjektets suksess. Etterlatt inntrykk er at innbyggerinvolvering er et viktig og riktig mål, men at gjennomføringen i praksis ser ut til å være krevende. Over tid er det satset for lite på videreutvikling og investeringer i nye digitale løsninger i politiet, noe som kan føre til at mulighetene for digital samskaping også svekkes.

Politikulturen er mangfoldig og består av flere elementer som kan fungere som både styrker og svakheter, avhengig av hvilken kontekst de skal tolkes inn i. På den positive siden kan politikulturen fremme lojalitet, samhold og fellesskap, som kan bidra til å styrke organisasjonens indre robusthet. Disse kulturelle aspektene kan være spesielt verdifulle i møte med ulike utfordringer, eksempelvis ekstern kritikk eller sterke påkjenninger. Samtidig kan politikulturen gjennom sin konservative form begrense evnen til å tilpasse seg endringer i samfunnet. Dette stemmer overens med funn både i teori og empiri, og viser en iboende motsetning mellom flere kulturelle aspekter. Vi ser at enkelte trekk ved politikulturen kan fungere som barrierer for endring og utvikling, og at det eksisterer holdninger og dynamikker i politiet som kan bidra til å svekke mulighetene for samskaping og innbyggerinvolvering.

Et annet hovedfunn er barrierer som oppstår som følge av ambisiøse og motstridende målsetninger. Både teori og empiri viser at det er manglende samsvar mellom målsettingene, og den kapasitet som politiet opplever å ha. Flere av informantene beskrev en følelse av utilstrekkelighet og til dels maktesløshet knyttet til de ambisiøse målene som politiet styres etter. Vi ser også at byråkrati og detaljstyring både kan bidra til å fremme og hemme innovative prosesser mellom politi og innbyggere. I vår oppgave har vi hatt fokus på barrierer, og derfor sett mest på ulempene knyttet til dette. Blant annet ser vi at det kan begrense handlingsrommet og mulighetene for å gjøre lokale prioriteringer.

Politiets legitime maktmonopol kan også være en barriere for samskaping med innbyggerne. Samskaping har best forutsetninger når det er stor grad av tillit mellom partene. Tilsvarende vil mangel på tillit kunne føre til mindre frivillig engasjement fra innbyggerne, og dermed bli en viktig barriere mot samskaping. Det fremstår som et tydelig funn at enkelte deler av politiorganisasjonen ikke egner seg like godt for samskaping. Teori og empiri har vist at samskaping innenfor autoritære og politioperative disipliner trolig vil fungere dårligere enn for eksempel innen forebyggende virksomhet. I lys av dette ser vi at kutt i det forebyggende arbeidet også kan svekke forutsetningene for samskaping mellom politi og innbyggerne. I tillegg vil overordnede styringssignaler om økt involvering og samskaping også oppleves som motstridende, siden dette ikke virker til å være gjennomførbart i alle deler av politiet.

6.2 Oppgavens bidrag til forskning og praksis

Forskning

Vi har benyttet sentrale teoretiske perspektiver i analysen av empirien, og vil i den forbindelse særlig trekke frem artiklene til Meijer (2015) og Alford (2016). Førstnevnte har vært nyttig i analysearbeidet og forståelsen av barrierene, og gitt interessante perspektiver på samhandling mellom politi og innbyggere. Alford (2016) sin artikkel har gitt en interessant teoretisk innfallsvinkel knyttet til hvorvidt politiet i det hele tatt egner seg for samskaping, og har etter vårt syn bidratt til å gi nye perspektiver på politiets samfunnsfunksjon. Vi har også utforsket andre teoretiske perspektiver, knyttet til blant annet organisasjonskultur, samskaping og samarbeidsdrevet innovasjon. Alle har vært viktige og nyttige bidrag i forståelsen av empirien, og ikke minst resultatene. Underveis i arbeidet har vi erfart viktigheten ved å ha et kritisk blikk både på teoretiske perspektiver og vårt eget arbeid, noe som også har ført til nyttige diskusjoner og refleksjoner. Ved å utforske eksisterende teorier samtidig som vi også har gjennomført en egen kvalitativ undersøkelse, har vi tilført en bredde i perspektivene som vi håper kan ha verdi både for politiet og samfunnet for øvrig.

Praksis

Vår oppgave har handlet om å identifisere og beskrive de viktigste barrierene for samskaping mellom politiet og innbyggerne. I arbeidet med oppgaven har vi avdekket flere sentrale barrierer, som er beskrevet i tråd med problemstillingen vår. Vi mener dette kan være viktig kunnskap for våre to politidistrikt og for etaten generelt. Dette fordi vi tror våre funn kan bidra til å forklare manglende måloppnåelse knyttet til økt innbyggerinvolvering. Vi håper at våre funn skal bidra til å bevisstgjøre beslutningstakere både i og utenfor politiet, først og fremst knyttet til hva som hindrer endring og utvikling, men også hvilke muligheter og potensial som ligger i økt involvering og samskaping med innbyggerne. Ressursmangel fremstår som den store fellesnevneren i våre funn, og har enten indirekte eller direkte knytninger til de øvrige barrierene. Vi håper derfor at vår oppgave kan synliggjøre noen av utfordringene etaten står overfor, og på den måten være et nyttig bidrag til samfunnsdebatten. Avslutningsvis håper vi også at våre funn kan gi verdifull informasjon til fremtidige innovasjonsprosesser både generelt i politiet og de respektive politidistriktene. Vi tror også at våre funn kan ha en viss overføringsverdi til annen offentlig sektor.

6.3 Anbefalinger for videre forskning

Underveis i arbeidet har vi kommet innom en del tema og problemstillinger som det kunne vært interessant å forske videre på, men som vi av kapasitetshensyn har avgrenset mot. Vi har ikke gjort mange undersøkelser rundt hvorvidt det eksisterer kunnskap og forskning om disse temaene fra før, da vi valgte å gjøre en dokumentstudie av DFØ evalueringen og innbyggerundersøkelsen i tillegg til egen empiri av mellomledere. Vi har likevel valgt å belyse disse spørsmålene her, da vi opplever dette som interessante og relevante implikasjoner for videre forskning.

Akademisering og detaljstyring

At det er i ferd med å skje en akademisering av politiet nevnes av flere informanter, og det understøttes også av teorier og forskning vi har lest. Vi har belyst noen mulige ulemper knyttet til dette, blant annet at akademisering kombinert med økende detaljstyring kan gå på bekostning av skjønnsutøvelse og handlingsrom hos politifolk. Vi mener skjønnsutøvelsen er en sentral og viktig del av polityrket, og mener derfor at dette er en viktig implikasjon for videre forskning.

Sentralisering

Vi har gjennom vårt arbeid belyst utfordringene knyttet til etableringen av sterke fagmiljøer som kan gå på bekostning av lokal tilstedeværelse. Vi ser samtidig at årsakene til sentraliseringene er sammensatt. I den sammenheng er det interessant å undersøke hvilke konsekvenser som kan oppstå som følge av manglende tilstedeværelse og tilhørighet i lokalsamfunn, særlig knyttet til trygghet og tillit.

Samskaping i politiet

Ifølge våre funn kan det tyde på at deler av politiet kanskje ikke egner seg like godt for samskaping, særlig innenfor de autoritære og politioperative disiplinene der politiet tidvis benytter tvangsmakt overfor innbyggerne. Flere forskere har vist til viktigheten av frivillighet fra partene som skal delta i samskappingsprosesser. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å undersøke dette nærmere, og mener dette er en interessant implikasjon for videre forskning.

Håndtering av barrierer

Meijer (2015) introduserte begrepene *framing* og *fixing* som strategier for hvordan man skal håndtere de strukturelle og kulturelle barrierene for samskaping. Vi har av kapasitetshensyn valgt å avgrense mot dette i vår oppgave, men mener det er svært interessant i forlengelsen av våre funn. Mer kunnskap knyttet til hvordan barrierene vi har belyst kan håndteres, fremstår etter vårt syn som den viktigste implikasjonen for videre forskning.

LITTERATURLISTE

- Agger, A. & Lund, D. H. (2011). *Borgerne og brukerne i samarbejdsdrevne innovasjonsprosesser*. Sørensen, E. & Torfing, J. *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (kap. 9)*. Djøf Forlag.
- Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review* 18(5), 673-691.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Andersen, S. S. (2021). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2.utg.). Fagbokforlaget.
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., Røsandhaug, K. (2012). *Politirett* (2. utg.). Gyldendal Akademiske.
- Bredal, H. (2024, 11. april). *Organisert kriminalitet utgjør en stadig høyere trussel*. Politiforum.
<https://www.politiforum.no/meninger/organisert-kriminalitet-utgjor-en-stadig-hoyere-trussel/259084>
- Cederkvist, V. (2023, 23. august). *PF-lederen reagerer: Arrogant*. Politiforum.
<https://www.politiforum.no/pf-lederen-reagerer-arrogant/246611>
- Cissé, M. E., Acharki, F., Andersrød, B. V., Nilsen, N. T. R. (2024, 16. januar). Politiet skal gjøre mindre forebyggende arbeid: - Vi kan ikke stå og vente. *NRK*.
<https://www.nrk.no/stor-oslo/ost-politidistrikt-legger-ned-forebyggende-avdeling-for-a-spare-penger-1.16714294>
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L., Bryman, A. (2021). *Bryman's Social Research Methods* (6.utg.). Oxford University Press.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022). *Evaluering av nærpolitireformen - en vurdering av resultater og effekter* (2022:6). DFØ.
<https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20226-evaluering-av-naerpolitireformen-en-vurdering-av-resultater-og-effekter>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019). *Èn digital offentlig sektor*. *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 - 2025*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Politidirektoratet: Innbyggerstemmen*. Digdir. Hentet 5. januar 2024 fra:
<https://www.digdir.no/stimulab/politidirektoratet-innbyggerstemmen/3287>

- Digitaliseringsdirektoratet. (2023). *Utvikler politiet gjennom Stimulab*. Digdir. Hentet 22. april fra <https://www.digdir.no/stimulab/utvikler-politiet-gjennom-stimulab/4183>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024). *Digitaliseringsrundskrivet (24/474-1)*. [Rundskriv] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id3025117/#_Toc156310697
- Gioia D. A., Corley K. G., Hamilton. A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Glomseth, R. & Bentzen, T. H. (2023) *Politiledelse. En helhetlig modell*. Universitetsforlaget
- Grünfelt L. A., Bugge, M., Bull, T. J., Maurseth, P. B., Skogli, E. (2016). Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. *Menon Economics*. Publikasjon 72/2016. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/216-72-Innovasjon.pdf>
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Hillestad, T. & Yttri, B. (2016). Hvordan kan kulturutvikling bidra til økt innovasjon og omstilling? *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 19(7), 42-53. https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2452497/Magma%2b1607_Hillestad_Yttri.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Holmen, A., K., T. & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. Cappelen Damm Akademisk.
- Indrebø- Langlo, M., Jacoksen, B. H., Talsnes, S. (2024, 26. februar). *Regjeringens nye politistasjoner har under to besøk i uka*. TV2. <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/regjeringens-nye-politistasjoner-har-under-to-besok-i-uka/16416189/>
- Johannessen, S. O. (2015). *Politi i krise: Spillet om norsk politi etter 22. juli 2011*. Fagbokforlaget.
- Johannessen, S. & Glomseth, R. (2022). *Politiledelse*. Gyldendal Akademiske.
- Klepper, K. B., Greve, B. M., Ousdal, S., Paulsen, J. E., Rjaanes, M., Strand, M. & Thorsberg, L. (2021). *Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet*. FFI- rapport 21/02532. Forsvarets forskningsinstitutt.

<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/teknologiutviklingens-betydning-for-politiet-pst-og-den-hoyere-patalemyndighet>

- Kræmmergaard, P. (2019). *Digital transformation: 10 evner din organisation skal mestre - og 3 som du har brug for* (2.utg). Djøf forlag.
- Larsson, K. K. & Skjølvik, T. (2021). Making sense of the digital co-production of welfare services: using digital technology to simplify or tailor the co-production of services. *Public Management Review* 25(6), 1169-1186. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2010402>
- Larsson, P., Gundhus, H. I., & Granér, R. (2014). *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm Akademisk.
- Lie, E. M. (2015). *I forkant: Kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lilleholt, K. (2009). *Knophs oversikt over Norges rett*, (13. utg.). Universitetsforlaget
- Meijer, A. J. (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32 (2), 198-206.
- Meijer, A. J., Lips, M., Chen, K. (2019). Open Governance: A New Paradigm for Understanding Urban Governance in an Information Age. *Frontiers in Sustainable Cities*. <https://doi.org/10.3389/frsc.2019.00003>
- Meld. St. 29 (2019 - 2020). *Politimeldingen - et politi for fremtiden*. Justis- og beredskapsdepartementet. [Stortingsmelding] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20192020/id2715224/>
- Meld. St. 30 (2019 - 2020). *En innovativ offentlig sektor: Kultur, ledelse og kompetanse*. Justis- og beredskapsdepartementet. [Stortingsmelding] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- NOU 1981: 35. (1981). *Politiets rolle i samfunnet. Del 1*. Justis- og politidepartementet. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060200035?page=1&searchText=grunnprinsipper
- Politidirektoratet. (2021). *Økt tilgjengelighet for innbyggerne. Politiets kanalstrategi (2021-2025)*. Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2023a, 10.mars). *Politiets innbyggerundersøkelse 2022. Oppsummeringsrapport* (Pnr. 22101102). Kantar Public. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/politiets-innbyggerundersokelse-2022.pdf>
- Politidirektoratet, (2023b, 11.september). *Temarapport: tillit til politiet. En analyse av møtet mellom politi og innbygger* (POD-rapport 4/2023). Politidirektoratet.

<https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/temarapport---tillit-til-politiet.pdf>

Politidirektoratet. (2024a, 22. februar). *Slik fordeles pengene til politiet*. Politidirektoratet.

<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2024/02/22/slik-fordeles-pengene-til-politiet/>

Politidirektoratet. (2024b). *Politiets innbyggerundersøkelse for 2023*. Verian.

<https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/hovedrapport-2023-politiets-innbyggerundersokelse-05.02.pdf>

NTB. (2023, 24. juli). *Dette er årets poenggrenser ved Politihøgskolen*. NTB kommunikasjon.

<https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17986994/dette-er-arets-poenggrenser-ved-politihogskolen?publisherId=17846782&lang=no>

Politi-loven. (1995). *Lov om politiet*. (LOV-1995-08-04-53). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

Prop. 61 LS (2014-2015). *Endringer i politi-loven mb. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*.

Justis - og beredskapsdepartementet. [Proposisjon]

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/?ch=1>

Riksrevisjonen (2021-2022). *Politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*

(Dokument 3:7). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-7-2021-2022-politirapporten.pdf>

Riksrevisjonen (2023 - 2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet* (Dokument

3:7). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/digitalisering-i-politiet.pdf>

Regjeringen. (2023a, 6. januar). *Tildelingsbrev 2023, politiet*. Regjeringen.

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2023-2024/digitalisering-i-politiet.pdf>

Regjeringen. (2023b, 23. august). *Regjeringen åpner ti nye polititjenestesteder i 2024*.

Regjeringen

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-apner-ti-nye-polititjenesteder-i-2024/id2990460/>

Regjeringen. (2023c, 25. oktober). *Mehl etablerer varslingsombud for politiet*. Regjeringen

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mehl-etablerer-varslingsombud-for-politiet/id3004557/>

- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51-58.
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Røiseland, A. (2023). For all seasons? Exploring the policy-context for co-creation. *Public Money & Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2206046>
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: innover eller bli innover*. Universitetsforlaget.
- Skatvold, U. A. (2022, 13. mai). Fortsatt ikke trygt å varsle i norsk politi. *Politiets Fellesforbund*.
<https://pf.no/aktuelt/samfunnsansvar/fortsatt-ikke-trygt-a-varsle-i-norsk-politi-1>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. *Sage Journals* 43(8), 19-37).
- Sørli, V. L. & Larsson, P. (2022). *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.
- Torfing, J. (2018). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1-11.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review* 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wegrich, K. (2018). The blind spots of collaborative innovation. *Public Management Review*, 21(1), 12-20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311>
- Yin, R. K. (1982). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly* 26(1), 58-65. <https://doi.org/10.2307/2392599>

FIGURLISTE

Figur 1: Viser hvordan vi har benyttet Gioia- metodikken for å aggregere hovedkategorier	42
Figur 2: Viser en oversikt over strukturelle og kulturelle barrierer for samskaping	51
Figur 3: Viser figur basert på Alford (2016) sin pyramide om samskaping og makt.....	80

VEDLEGG

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide

Master i offentlig ledelse og styring, Høgskolen i Innlandet

Forfattere: Terje Krogstad og Marit Breistøl

Tema: Brukerinvolvering i Innlandet og Vest politidistrikt

Aller først må vi takke deg for at du stiller opp i en travel hverdag. Du er en av 10 ledere fra Vest- og Innlandet politidistrikt som blir intervjuet. Det er ledere både på nivå 3 og 4 som blir intervjuet.

Vi er to masterstudenter som skal skrive en oppgave om innbyggerperspektivet i politiet. Vi er begge ansatt som ledere i politiet, og vi ønsker å undersøke i hvilken grad innbyggerne blir involvert både i den daglige drift og i videreutviklingen av politiets tjenestetilbud. Dette vil gjelde både på kort og på lengre sikt.

Problemstillingen i vår oppgave er som følger:

I hvilken grad involveres innbyggerne i videreutviklingen av politiets tjenestetilbud på kort og lengre sikt i Innlandet- og Vest politidistrikt?

Jeg ber om at vi får lov til å ta opp intervjuet på lyd. I etterkant av intervjuet vil det bli transkribert over i sin helhet og benyttet som et grunnlag samme med de øvrige intervjuene inn i masteroppgaven. Hvert enkelt intervju anonymiseres, slik at det ikke er mulig for utenforstående å spore tilbake hvem som har svart hva på de ulike spørsmålene. Lydfilen med intervjuet vil bli lagret på hjemmeområdet til intervjuer, og er ikke tilgjengelig for andre. Et evt. samtykke om å delta i intervjuet, kan når som helst trekkes tilbake.

Under intervjuet vil vi gå inn på spørsmål knyttet til i hvilken grad innbyggerne er med på å påvirke politiets arbeid på kort og på lengre sikt.

Selve intervjuet vil vare i ca 1 time.

1 Innledning

Introduksjon

Innledningsvis ønsker jeg å få vite litt mer om deg og din lederkarriere, samt evt. endringsprosesser som du selv har deltatt i.

Spørsmål 1.1) Kan du fortelle litt om din bakgrunn og din lederkarriere i politiet?

Spørsmål 1.2) Kan du fortelle litt om evt. Endrings- og innovasjonsprosesser som du har deltatt i?

2 Kanalstrategien

Introduksjon

Politidirektoratets kanalstrategi går ut på at politiet skal legge til rette for å kunne møte innbyggerne digitalt. I kanalstrategien blir både politiets tjenester-, hvilke kanaler som skal benyttes samt hvordan grensesnitt som skal benyttes ut mot innbyggerne diskutert og vurdert.

Spørsmål 2.1) I hvilken grad er du kjent med politidirektoratets kanalstrategi?

Spørsmål 2.2) Kanalstrategien fokuserer på at innbyggerne både skal være medprodusent – medutvikler og medvirker opp mot politiets tjenester. Hva legger du i de tre begrepene?

- Medprodusent
- Medutvikler
- Medvirker

Spørsmål 2.3) I hvilken grad opplever du at politiet lykkes med å møte publikum på digitale flater? Hva må til for at politiet skal bli bedre?

Innbyggerstemmen

Introduksjon: Innbyggerstemmen inngår som et delprosjekt under kanalstrategiarbeidet i Politidirektoratet. Hensikten med delprosjektet er å få en sterkere involvering fra innbyggerne, opp mot politiets arbeid på kort og lang sikt. Hovedhensikten er å lytte til de forventninger og krav fra innbyggerne, og sørge for å tilpasse tjenester deretter.

Spørsmål 2.4) I hvilken grad blir innbyggernes ønsker og behov lyttet til ved din enhet, og hvordan skjer i så fall dette?

Spørsmål 2.5) Er det satt i gang egne prosjekt eller prosesser i politidistriktet for å involvere innbyggerne mer? Kan du fortelle litt om disse?

Spørsmål 2.6) I hvilken grad har innbyggerne blitt involvert i arbeidet med politiets langsiktige prioriteringer?

3 Politiets innbyggerundersøkelse

Introduksjon

Hvert år gjennomføres det en egen innbyggerundersøkelse knyttet til innbyggernes oppfatninger av politiet i Norge. Hensikten med undersøkelsen er å følge med utviklingen og å styre utviklingen av politiet til beste for publikum. Resultatene benyttes også til forsknings- og utdanningsformål. Siste undersøkelse var i 2022 og resultatene ble distribuert i våren 2023.

Spørsmål 3.1) I hvilken grad er du kjent med politiets innbyggerundersøkelse?

Spørsmål 3.2) Noen av funnene viser at innbyggerne mener at politiet burde være flinkere til å redegjøre for de aktivitetene man driver med og forklare bedre hvorfor vi handler som vi gjør. Hvordan mener du politiet kan løse dette?

Spørsmål 3.3) I hvilken grad har innbyggerundersøkelsen medført endringer i politiets tjenesteleveranse nasjonalt:

- På kort sikt?

- På lengre sikt?

4 Avslutning

Spørsmål 4.1) Hva mener du er de største barrierene for reell innbyggermedvirkning i politiet på kort og lengre sikt?

Spørsmål 4.2) Hvis du skal trekke frem noe du mener er viktig for at politiet skal innovere seg og utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen, hva vil det være??

Er det noe du ønsker å legge til eller si noe mer om før vi avslutter?

Kan vi kontakte deg igjen hvis det blir aktuelt? (teste ideer)

Igjen, tusen takk for at du tok deg tid til å delta i intervjuet.

Med hilsen

Marit Breistøl og Terje Krogstad

Vedlegg 2: Samtykkeerklæring for deltakelse

Invitasjon og samtykkeerklæring for deltagelse i spørreundersøkelse

Problemstilling: *I hvilken grad involveres innbyggerne i videreutviklingen av politiet?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt, hvor formålet er å undersøke i hvilken grad innbyggerne involveres i den daglige drift og i videreutviklingen av politiets tjenestetilbud.

I dette skrivet finner du kort informasjon om prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål med forskningen:

Innbyggerstemmen har fått en sentral plass i mange offentlige etater, der man gjennom å lytte til de forventninger og krav som innbyggerne har, sørger for å tilpasse varer og tjenester til innbyggernes behov. Flere offentlige etater har jobbet med dette i mange år, mens politietaten frem til 2021 ikke har hatt noen felles iverksatt policy innen dette området.

I 2021 utarbeidet Politidirektoratet, sammen med politidistriktene, en egen Kanalstrategi, (Politidirektoratet, 2021) hvor målet nettopp var å sette innbyggerne i sentrum, og å involvere brukerne av tjenestene. Innbyggerne blir i forbindelse med kanalstrategien omtalt både som en “medprodusent”, “medutvikler” og “medvirker”. Politidistriktene har i større eller mindre grad iverksatt kanalstrategien, og det er ulikt i hvor stor grad det enkelte politidistrikt har involvert innbyggerne i planlegging og drift av politidistriktet

Vi ønsker å undersøke i hvilken grad innbyggerne blir involvert i både den daglige drift og i videreutviklingen av politiets tjenestetilbud. Dette vil gjelde både på kort og på lengre sikt.

Metode: Vi vil gjennomføre kvalitative intervjuer med inntil 12 forskjellige ledere i Innlandet- og Vest politidistrikt. Lederne vil være på nivå 3 og 4 i det enkelte politidistrikt og typisk være stasjonssjefer og seksjonledere innen forebygg/orden og etterforskning.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Terje Krogstad og Marit Breistøl vil være ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ønsker å snakke med personer som har lederansvar og herunder personell og mål/resultatansvar i det enkelte distrikt, først og fremst ledere på nivå 3 og 4.

Hva innebærer det for deg å delta?

Gjennom å delta forplikter du deg til å være med på et intervju med varighet på ca. 60 minutter, og godta at intervjuet blir tatt opp på lyd. Under transkripsjon i etterkant av intervjuet vil alle deltagerne bli anonymisert. Resultater fra intervjuene vil bli benyttet i forbindelse med skriving av masteroppgave, og kan bli publisert i artikler, rapporter og/eller foredrag.

Det er frivillig å delta

Det er helt frivillig om du vil delta i spørreundersøkelsen. Hvis du samtykker i å delta, kan du når som helst trekke ditt samtykke tilbake. Du trenger ikke å oppgi noen grunn for å trekke deg. Det som er lagret av personopplysninger vil da bli slettet. Det vil heller ikke kunne få noen negative konsekvenser for deg hvis du velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi behandler opplysningene om deg konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Vi vil kun bruke opplysningene om deg slik formålet er beskrevet i dette skrevet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene vil bli anonymisert straks prosjektet avsluttes beregnet til 30. juni 2024.

Dine rettigheter

Så lenge du kan bli identifisert i datamaterialet, kan du kreve:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Basert på ditt samtykke, behandler vi opplysninger om deg.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet ikke er i strid med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Ta gjerne kontakt med oss dersom du har spørsmål til undersøkelsen, eller du ønsker å benytte deg av dine rettigheter som beskrevet ovenfor.

- Terje Krogstad, tlf: 48886787
- Marit Breistøl, tlf: 41767288

Hvis du har spørsmål knyttet til Sikt (tidligere NSD) sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: E-post: postmottak@sikt.no / telefon: 73 98 40 40

Med vennlig hilsen

Terje Krogstad og Marit Breistøl

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "**I hvilken grad involveres innbyggerne i videreutviklingen av politiet**", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at resultater fra samtalene kan inngå i masteroppgaven, der funn kan publiseres gjennom oppgaven i sin helhet, rapporter eller foredrag

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Godkjenningsbrev fra Sikt



12.05.2024, 13:13

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer 683990	Vurderingstype Standard	Dato 01.08.2023
----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------

Tittel
Brukerdrevet innovasjon i et politiperspektiv

Behandlingsansvarlig institusjon
Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig
Maria Røhnebak

Student
Marit Breistøl og Terje Krogstad

Prosjektperiode
01.03.2023 - 01.05.2024

Kategorier personopplysninger
Alminnelige

Lovlig grunnlag
Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.05.2024.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Vi har nå vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene.

DELE PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Du må dele prosjektet med prosjektansvarlig. Velg "Del prosjekt" øverst i meldeskjemaet. Hvis prosjektansvarlig ikke godtar invitasjonen innen én uke, må du sende en ny invitasjon.

KOMMENTAR TIL INFORMASJONSSKRIVET

Vi anbefaler at det kommer klarere frem at Høgskolen i Innlandet er behandlingsansvarlig i prosjektet. Det må også tilføyes kontaktopplysninger til prosjektansvarlig (Maria Røhnebak). Det er ikke nødvendig å laste opp revidert informasjonsskriv i meldeskjemaet.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Det er institusjonen du er ansatt/student ved som avgjør hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt og hvilke databehandlere du kan bruke. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettpørreskjema, videosamtale el.).

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFLØGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.