

Marit Egge  
Mette Berg  
Nicolay B. Johansen

# En **GOD DAG** på jobben

- evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit»





**Marit Egge, Mette Berg, Nicolay B. Johansen**

# **En god dag på jobben**

**- evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit»**

© Politihøgskolen, Oslo 2010

PHS Forskning 2010:5  
ISBN 82-7808-074-7  
ISSN 0807-1721

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen  
FoU-avdelingen  
Slemdalsvn. 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
[www.phs.no](http://www.phs.no)

Omslag: GLOG as  
Omslagsbilde: Norsk Politi  
Grafisk formgivning: Eileen Schreiner Berglie, PHS  
Trykk: Kursiv media

# Forord

Denne rapporten er en evaluering av prosjektet *Trygghet og tillit. Politiets arbeid i et multietnisk samfunn*, som ble iverksatt sommeren 2008 og avsluttet høsten 2010. Prosjektet består av en rekke lokale tiltak, valgt ut og gjennomført ved fire politidistrikter og et særorgan.

Evalueringen bygger primært på data innhentet gjennom intervjuer og spørreskjemaer. Vi har også fått nyttig kunnskap gjennom deltagende observasjon i enkelte av tiltakene. En takk til alle som har fylt ut spørreskjemaer, svart på spørsmål og latt oss få være til stede!

En særlig takk går til våre nøkkelinformanter, sentral prosjektleder Hege Gro Høiland (POD), og de lokale prosjektlederne Ingjerd Hansen (Oslo pd), Orhan Emeci/Hugo Hansen (Søndre Buskerud pd), Wenche Bauge Helle (Hordaland pd), Camilla Storseth/Frode Børstad (Sør-Trøndelag pd) og Trine Nuland (Politiets utlendingsenhet).

Forfatterne av evalueringsrapporten har hatt noe ulike roller. Marit Egge har hatt hovedansvaret for evalueringen både når det gjelder datainnsamlingene, analysen og utskriving av selve rapporten. Mette Berg har vært med på den andre datainnsamlingen, analysearbeidet og skriving av rapporten. Nicolai B. Johansen hadde et midlertidig engasjement ved PHS, og har først og fremst bidratt i forhold til teorikapittelet. I tillegg til forfatterne var Helene I. Gundhus med fra starten, og bidro aktivt til utformingen av evalueringsmodellen. Hun rakk også å være med på første del av datainnsamlingen før hun gikk ut i permisjon. Som alltid har Eileen Schreiner Berglie stått på i slutfasen for å få rapporten ferdiggjort for trykking.

Oslo, november 2010

Marit Egge

# Innhold

<b>1 Sammendrag, funn og anbefalinger</b>	7
Prosjektets prinsipper og nøkkelbegreper	10
Presentasjon av prosjektet – sentralt og lokalt	12
Tiltak, metodeutvikling og kunnskapsproduksjon	14
Implementering	19
Anbefalinger	20
<b>2 Prosjektets prinsipper og nøkkelbegreper</b>	25
Utvikling i perioden	27
Tillit som begrep	30
Tillitfremmende faktorer	37
Trygghet som begrep	43
Sammendrag	45
<b>3 Presentasjon av prosjektet – sentralt og lokalt</b>	47
Forstudiet	47
Erfaringer fra forstudiet	53
Kjennetegn ved de enkelte prosjektstedene	54
Likheter og ulikheter på de ulike prosjektstedene	69
Prosjektledelse sentralt	71
Sammendrag og drøfting	76

<b>4 Tiltak, metodeutvikling og kunnskapsproduksjon</b>	79
Kategori 1: Utprøving av kommunikasjon som metode/arbeidsverktøy	80
Kategori 2: Endring av rutiner/organisatoriske endringer	93
Kategori 3: Kompetansebygging og opplæring	96
Oppsummering av tiltakskategorier og metodeutvikling	98
Kunnskapsformer – den strategiske, den faktabaserte og den samhandlende	100
Sammendrag og drøfting	105
<b>5 Implementering</b>	109
Motstand i organisasjonen	110
Sammendrag og drøfting	117
<b>Litteraturliste</b>	120
<b>Vedlegg: Evalueringsprosessen</b>	125





# 1 Sammendrag, funn og anbefalinger

PROSJEKTET «TRYGGHET OG TILLIT» ER EN OPPFØLGING AV REGJERINGENS HANDLINGSPLAN FOR INTEGRERING OG INKLUDERING AV INNVANDRERBEFOLKNINGEN. PROSJEKTET BESTÅR AV EN REKKE LOKALE TILTAK VALGT UT OG GJENNOMFØRT AV OSLO POLITIDISTRIKT, SØR-TRØNDELAG POLITIDISTRIKT, SØNDRE BUSKERUD POLITIDISTRIKT, HORDALAND POLITIDISTRIKT OG POLITIETS UTLENDINGSENHET. I TILLEGG ER DET TO GJENNOMGÅENDE TILTAK SOM ER VALGT UT SENTRALT, MEN GJENNOMFØRT LOKALT.

Prosjekt «Trygghet og tillit» er Politidirektoratets fjerde prosjekt med fokus på politiets oppgaveløsning i et multietnisk samfunn. De foregående prosjektene «Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn», «Mangfold i politi og lensmannsetaten», og «Rekruttere og beholde» – alle iverksatt i perioden 2003 til 2007 – har dannet grunnlag for bevisstgjøring og gjennomføring av flere tiltak. Begrunnelsen for dette prosjektet er antagelsen om at minoritetsbefolkningen har lavere tillit til politiet enn majoritetsbefolkningen. Antagelsen bygger blant annet på *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse (2008)*.

I *Politiets strategi 2010-2015 (2009)* er det to strategiske satsningsområder, hvorav det ene betegnes *Trygghet og tillit*. Dette satsningsområdet begrunnes med at politiets oppgaveløsning forutsetter godt samarbeid med befolkningen. For å lykkes må politiet evne å møte brukerne på en profesjonell måte. Særlig gjelder det i møtet med nye befolkningsgrupper.

Målet er at publikum skal oppleve møte med politiet som trygt, rettferdig og tillitvekkende.

Prosjektet «Trygghet og tillit» kan sees på som en operasjonalisering av det strategiske satsningsområdet, hvor målsettingen er å bedre innvandrerbefolkningens tillit til politiet.

Det lå som en forventning fra sentral prosjektleder at prosjektet skulle produsere kunnskap innenfor mangfoldsfeltet gjennom *bevisstgjøring*, i tillegg til kunnskap om gode *tiltak* og *arbeidsmetoder*. Det ble også uttalt som et prosjektmål at politiet gjennom brukerrettede tjenester, kontakt-etablering og tilgjengelighet i forhold til innvandrerbefolkningen skulle få informasjon fra gruppen for å kunne yte bedre service og drive effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Det ble bestemt at prosjektet skulle evalueres, og Politidirektoratet tok kontakt med Politihøgskolens forskningsavdeling med forespørsel om de kunne stå for evalueringen.

#### *Hva er evaluert?*

Det har gjennom en årrekke blitt foretatt målinger knyttet til politiets tillit i befolkningen. Gjennom disse målingene har man kunnet sammenlikne befolkningens oppfatning av politiet med andre etater, og sett om politiets posisjon relativt og/eller reelt har endret seg fra år til år. Fra 2008 har POD i tillegg iverksatt en egen innbyggerundersøkelse.

Disse undersøkelsene forteller oss noe om politiets tillit i befolkningen på generell basis. Mer komplisert er det å måle tillitseffekten av et enkeltstående prosjekt som «Trygghet og tillit». Grunnen er blant annet problemer med å isolere den eventuelle effekten prosjektet har hatt fra annen påvirkning i perioden. Evalueringen av «Trygghet og tillit» er derfor *ikke* en effektmåling av tillitsendring i befolkningen, men en evaluering av hvilke konkrete arbeidsmetoder/tiltak som er tatt i bruk, og en drøfting av om metodene/tiltakene er egnet for å bedre tilliten mellom politiet og innvandrerbefolkningen.

For evalueringens del er det viktig å skille mellom det overordnede prosjektet «Trygghet og tillit», de lokale tiltakene, og metodeutvikling.

Når det gjelder selve prosjektet, er det prosjektmodellen, rammebetingelser og styringsressurser som er sentrale evalueringsområder. Men også hvordan prosjektinnholdet har blitt forstått, kan være av interesse. Ble prosjektet først og fremst oppfattet som et mangfoldsprosjekt, et dialogprosjekt, et tillitsprosjekt, et bevisstgjøringsprosjekt, et kompetanseprosjekt – eller var det et prosjekt som skulle utvikle nye metoder? Hvordan prosjektet ble omtalt og forstått, har variert både mellom prosjektstedene og over tid.

Evalueringen omfatter ikke alle de ulike forståelsene av prosjektinnholdet. Målet for evalueringen er først og fremst tiltakene og arbeidsmetodene. Spørsmålene som blir forsøkt besvart er blant annet om de forventninger og sentrale føringer, som har ligget til grunn for utvelgelse og gjennomføring av tiltakene, er blitt oppfylt. Når det gjelder arbeidsmetodene, prøver evalueringen å gi en vurdering av i hvilken grad iverksatte arbeidsmetoder har medført økt tillit mellom politi og innvandrerbefolkningen, og om disse metodene kan implementeres.

#### *Valg av evalueringsmodell*

Evalueringen ble iverksatt etter at prosjektet var startet opp, men det var fortsatt tidlig i prosessen. Vi hadde dermed mulighet til å følge prosjektet over tid og valgte en evalueringsmodell som ofte betegnes som *prosessorientert*. Denne modellens styrke er at den følger prosjektutviklingen, og er ment å ha en læringseffekt i seg selv.

I evaluering av denne type prosjekter er det de som styrer, administrerer og iverksetter tiltak, som ofte er de sentrale informantene. Et annet kjennetegn er at det ofte er organiseringen av tiltakene som blir studert, analysert og vurdert.

#### *Kvalitativ metode*

I evaluering av «Trygghet og tillit» har vi valgt en kvalitativ tilnærming, og det er intervju som utgjør vår hoveddatakilde. Det er også benyttet spør-

reskjemaer med åpne svarkategorier, først og fremst for å sikre mer fakta-basert informasjon. Deltagende observasjoner er den tredje tilnærmingen vi har benyttet. Å observere tjenstepersoner på jobb har gitt uvurderlig tilleggsinformasjon til intervjuene og spørreskjemaene.

Våre nøkkelinformanter har vært prosjektlederne, men vi har også innhentet informasjon fra tjenstepersoner og studenter som ikke har vært direkte involvert i prosjektet, men som har vært knyttet til enkelttiltakene.

I fortsettelsen vil vi presentere et sammendrag av rapporten, kapittel for kapittel. Avslutningsvis vil vi komme med noen anbefalinger basert på de mest sentrale funnene i prosjektet.

## Prosjektets prinsipper og nøkkelbegreper

Vi starter evalueringen med å sette prosjektet «Trygghet og tillit» inn i en samfunnsmessig kontekst og plasserer samtidig prosjektet i en historisk utvikling av politiet i de siste 30 år. Da det første politirolleutvalget leverte sin innstilling i 1981, trakk de fram ti prinsipper for etaten. «Trygghet og tillit» hviler på flere av disse: Prosjektet inkluderer befolkningsgrupper som ellers kan føle seg marginale i fellesskapet, og oppfyller derved prinsippet om at politiet skal avspeile samfunnets idealer. Metoden som er fremtredende i prosjektet, kommunikasjon, er nært knyttet til prinsippet om politigeneralisten og gjenfinnes i lensmannsmodellen. Prosjektet bygger også på en forståelse av at publikum er politiets viktigste ressurs, tydeliggjort i utsagnet «Innbyggerne er oppdragsgivere og viktigste samarbeidspartner»<sup>1</sup>, og speiler dermed prinsippet om at politiet skal virke i samspill med publikum og være integrert i lokalsamfunnet.

Prinsippene som ble lagt for 30 år siden, ble langt på vei gjentatt av politirolleutvalget som leverte sin innstilling i 2005. «Trygghet og tillit» er derfor på den ene siden godt forankret i prinsipper i etaten, samtidig som vi ser at det som for 30 år siden ble fremsatt som idealer, på enkelte områder

---

<sup>1</sup> Assisterende politidirektør Vidar Refvik på Kick off-seminaret.

fortsatt fremstår mer som ønsker om endring, enn som realiteter. Kort oppsummert kan vi derfor si at «Trygghet og tillit» er et nytt endringsprosjekt som bygger på gamle prinsipper.

En av de store samfunnsendringene i de senere årene er endring i makt- og autoritetsstrukturene. Dette har også påvirket politiet, og fra at autoritet ble forstått som noe politiet automatisk hadde, er forståelsen i dag at den tillitsbaserte autoriteten er noe politiet må gjøre seg fortjent til gjennom god oppgaveløsning. Vi drøfter derfor i evalueringen de to nøkkelbegrepene *trygghet* og *tillit*, med særlig vekt på en gjennomgang av ulike tillitsformer, og prøver å identifisere tillitfremmende faktorer: For det første ser det ut til å være en vanlig oppfatning at befolkningen bedømmer politiet ut fra deres evne til å holde lovbruddsfrekvensen nede, fange lovbrøttere og å skaffe eiendom på avveie tilbake. Disse faktorene viser seg ikke å slå ut i så stor grad som forventet. Derimot viser flere studier at tilliten til politiet er avhengig av at såkalte «rettsstatsverdier» blir ivaretatt, for eksempel at befolkningen ser at feil blir rettet opp, at organisasjonen korrigerer seg selv, at like saker behandles likt, at klager blir tatt på alvor, og at saker får en prosessuelt korrekt mottagelse og behandling.

En annen tillitsdimensjon som behandles, er *møtene* mellom politi og publikum. Vi refererer flere studier som viser at befolkningens tillit ikke varierer positivt med *antallet* politikontakter. Å øke frekvensen i møter med politietaten er således ikke nok i seg selv. Det er kvaliteten i møtene som er avgjørende.

Avslutningsvis i kapittelet ser vi på mulige årsaker til innvandrerbefolkningens antatt lavere tillit til politiet – i hovedsak belyst gjennom nasjonal og internasjonal forskning. Forskningen sannsynliggjør at tillitfremmende faktorer virker likt på «alle» – altså at faktorer som virker tillitfremmende på majoritetsbefolkningen, også vil virke tillitfremmende på ulike grupper av innvandrerbefolkningen.

Det er imidlertid viktig å være klar over at en mengde forhold som er med å avgjøre tillitforholdet mellom politi og befolkningen, i liten grad påvirkes

av etaten eller den enkelte tjenesteperson. På den ene siden nyter politiet godt av den generelle tilliten i samfunnet. På den andre siden får de ansvar for forhold som ligger utenfor deres myndighets- og ansvarsområde, for eksempel det enkelte opplever som negative konsekvenser av innvandring, mediesituasjonen eller urbanisering.

## Presentasjon av prosjektet – sentralt og lokalt

Prosjektet «Trygghet og tillit» består av fem delprosjekter, alle med lokal prosjektledelse. Det overordnede koordinerende og faglige ansvaret er blitt ivaretatt av en sentral prosjektleder, engasjert av og tilknyttet POD. Prosjektet er bygget rundt en rekke enkelttiltak som er bestemt og gjennomført lokalt. Hvert prosjektsted hadde planlagt fra to til ti tiltak, til sammen 24. Noen tiltak er ikke realisert, og andre har endret innhold. Per august 2010 er det samlede antall iverksatte og gjennomførte tiltak 18. I tillegg kommer to sentralt administrerte tiltak, «Bevissthet gir trygghet» og «Dialog under avhør» som stort sett alle prosjektstedene har gjennomført<sup>2</sup>.

For å få et best mulig grunnlag for utvelgelse av lokale satsningsområder ble det foretatt et forstudium, som blant annet bestod av studieturer til flere land i Europa, i tillegg til Canada.

På bakgrunn av forstudien og i samarbeid med de lokale prosjektlederne ble det utarbeidet noen felles retningslinjer som skulle gjenfinnes i de lokale prosjektene og tiltakene: Brukerorientering ble fremhevet som viktig av to grunner, både for at politiet skal kunne yte gode tjenester, og for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Videre var den valgte hovedmetoden dialog. Tiltakene skulle være av en viss varighet, være kunnskapsstyrte og med mulighet for å bli implementert som varig oppgaveløsning. Samhandling med politiets naturlige samarbeidspartnere ble også fremhevet.

Av de sentrale føringene er «dialog» den tydeligste. Alle prosjektstedene har etablert tiltak som ivaretar denne føringen. I tillegg er prosjektene i

---

<sup>2</sup> De to gjennomgående tiltakene har egne evalueringer.

stor grad lagt i linja, noe som øker sjansen for at de fortsetter etter endt prosjektperiode. Ønske om økt samhandling på nye og nyttige områder finner vi også igjen i flere av tiltakene, dessuten har selve prosjektorganiseringen, med bruk av referansegrupper, vært med på å oppfylle målet om tettere samarbeid.

En av de sentrale føringene som ikke fullt ut er blitt ivaretatt, er brukerorientering. I hvert fall hvis man med brukerorientering mener at innvandrerbefolkningen skulle involveres i utvelgelse av tiltak, er dette målkriteriet i liten grad oppfylt.

De fem lokale prosjektlederne har svært ulik plassering i organisasjonen. Det er også store ulikheter når det gjelder kunnskap, prioritering opp mot andre oppgaver og kapasitet. Dette har hatt betydning for hvordan de har løst oppgaven. Vi ser at de prosjektlederne som har den største «maktbasen», det vil si ressurser, kunnskap, handlingsrom og styringsmyndighet, også har hatt størst gjennomslag i organisasjonen.

Da prosjektet startet opp, var etaten preget av en omfattende arbeids- og lønnskonflikt. Mange betegnet bemanningssituasjonen i førstelinjen som et problem, og var redd konflikten ville forverre ressurstilgangen ytterligere. Hva konflikten har hatt å si for prosjektet som helhet, er usikkert. Men også her har det variert mellom de ulike prosjektstedene, og i hvert fall i begynnelsen av prosjektperioden var det flere prosjektledere som valgte å «ligge lavt».

Den sentrale prosjektlederen i «Trygghet og tillit» ble ansatt i et engasjement på to år med arbeidssted i POD. Engasjementet ble senere utvidet med seks måneder.

Det er spesielt to sider ved prosjektgjennomføringen og -metodikken som det er verd å trekke fram. Den ene er bruken av «motivasjonsressurser», det andre er et bevisst forhold til informasjon, både internt og eksternt. Arbeidet som er lagt ned i å motivere prosjektlederne, har skapt entusiasme og eierforhold til oppgaven. Studieturene og reflekterte innlegg fra foredrags-

holdere på samlingene, har gitt flere av deltakerne en opplevelse av at de var blitt tilført unik kunnskap – en kunnskap kollegene ikke i samme grad har fått tatt del i.

Prosjektmodellen bygger på at det enkelte prosjektsted har valgt sine egne prosjekter, og at de er prosjekteiere. Sentral prosjektleder har derfor ikke hatt noen myndighet lokalt, bare koordinerende ansvar. Samtidig har prosjektet en tydelig forankring i POD gjennom felles føringer og sentral prosjektleder. Prosjektkoordineringen sentralt har gitt de lokale tiltakene felles grunnlag og retning og vært vesentlig for fremdriften. Men siden prosjektmodellen er preget både av en bottom up- og top down-organisering, har det i enkelte sammenhenger vært en utfordrende balansegang mellom sentral styring og lokal utviklingsfrihet.

## **Tiltak, metodeutvikling og kunnskapsproduksjon**

I kapittelet *Tiltak, metodeutvikling og kunnskapsproduksjon*, gjennomgår vi de til sammen 18 tiltakene som inngår i denne evalueringen, og grupperer dem i tre kategorier. Den første kategorien består av tiltak som tar sikte på å prøve ut *kommunikasjon som metode og arbeidsverktøy*. I begrepet ligger både verbal og nonverbal kommunikasjon. I kategori to har vi samlet tiltak som tar sikte på å *endre rutiner*, og i kategori tre finner vi de tiltakene som skal bygge *kompetanse og øke kunnskapen* hos tjenestepersonene og i etaten.

En fellesnevner for den første kategorien, kommunikasjonstiltakene, er troen på at *tillit skapes i møtene ansikt til ansikt mellom politi og publikum*. Tiltakene er i all hovedsak knyttet til ordensavdelingen – ikke forbyggende, som man kanskje kunne forvente – og de fleste har det offentlige rom som arena for møtene. Et annet fellestrekk er at politiets tilstedeværelse ikke er begrunnet i en hendelse, men er kontaktetablering i fredstid.

Selv om det «å snakke med folk» er noe politiet alltid har gjort, mener vi å kunne fastslå at det i løpet av prosjektperioden har blitt utviklet en måte å forstå og bruke kommunikasjon på som kan betegnes som en arbeidsmetode. Hovedmålsettingen med arbeidsmetoden er å skape gode publi-



kumsmøter. En sammenfattende forståelse av kommunikasjon som metode innebærer at politiet tenker helhetlig rundt sine møter med publikum.

Kontakt med publikum utenom hendelsesstyrte oppdrag har som delmål å gjøre politiet mer synlig og vise at politiet interesserer seg for hvordan befolkningen i deres distrikt har det. Når det gjelder innvandrerbefolkningen, kan denne type kontaktetablering formidle at norsk politi også er «deres» politi.

Alle de fem prosjektstedene har gjennomført minst ett kommunikasjons-tiltak. Under følger eksempler på politiets kontakt med publikum utenom hendelsesstyrte oppdrag:

I *Oslo* har man hatt tiltaket «Sonebil», en bestemt patrulje øremerket til å ta kontakt med innvandrerungdom i et bestemt område. I løpet av prosjektperioden har tiltaket endret karakter, og man har gått bort fra sonebil som spesifikt tiltak. Målgruppen har utvidet seg fra minoritetsungdom til befolkningen mer generelt, men fortsatt er det sterkt fokus på minoritetsbefolkningen. Metoden er utvidet til å gjelde alle, og vektlegger å følge opp tidligere oppdrag, bruke ekstra tid når man er ute på oppdrag, og ha en særlig bevissthet på å utføre konfliktfylte oppdrag så skånsomt som mulig (traumeredusering), slik at ikke politiets opptreden skal gjøre det enda vanskeligere for pårørende eller andre. I løpet av en vakt skal patruljen ha minst mulig tid inne i bilen, og mest mulig tid ute blant folk.

I *Søndre Buskerud* har man utviklet en modell for det de kaller «Aktivt oppsøkende politiarbeid». De mener vanlig fotpatrulje sjelden er tilstrekkelig for å skape tillit mellom politiet og målgruppen, og mener det kreves en mer aktiv form for kontaktetablering hvis man ønsker å nå en målgruppe som tradisjonelt forholder seg passive eller unnvikende i forhold til politiet. Denne aktive kontaktetableringen krever både tid og bevissthet fra politiets side. Politiet, som er den profesjonelle part, vil være den som i utgangspunktet ser nytten av å etablere relasjoner og skape rom for dialog.

I *Hordaland* har man etablert tiltaket «Mangfoldspatroljen». I tiltaket har man knyttet til seg erfarne tjenestepersoner, og kombinerer oppsøkende virksomhet med seniorpolitikk.

Målgruppene for dette tiltaket er ikke spesifikt ungdom med minoritetsbakgrunn, men patroljen har et særlig opplegg ved Nygård skole – en skole med ca. 1800 minoritets elever fordelt på barn, unge og voksne. I forhold til publikum generelt definerer patroljen mangfold i vid forstand, ved at de i sitt arbeid er tilgjengelige for alle aldersgrupper, nasjonaliteter og sosiale lag.

Metodene i tiltaket kan oppsummeres på denne måten: Gå sakte – for på denne måten å signalisere at de har god tid og gjerne vil bli snakket til, ta seg god tid når noen tar kontakt, være aktivt seende, informere, være bevisste på hvordan de fremstår - de går «strippet» og ikke «rigget».

I *Politiets utlendingsenhet* har man spesielt rettet innsatsen mot enslige mindreårige asylsøkere, og blant annet kurset ansatte i gjennomføringen av asyLintervjuet. Opplæringsprogrammet henter sin metodikk fra dommeravhør av barn, der man i stor grad vektlegger åpne spørsmål. I tillegg er det blitt etablert nytt mottaksrom for denne gruppen. Som et resultat av den kunnskapen deltakerne i tiltaket har tilegnet seg, har de også blitt benyttet som eksperter når enslige mindreårige asylsøkere har vært tema i andre fora.

I *Sør-Trøndelag* har de hatt tiltaket «18+», et tiltak som retter seg mot og skreddersys i forhold til enkeltpersoners behov. Målgruppen er kriminelle ungdommer over 18 år. Suksess i dette tiltaket står og faller med at politiet får etablert tillit til enkeltpersoner. Det krever stor tålmodighet av den som leder tiltaket, og tett oppfølging over tid. Arbeidsmetodene som benyttes i dette tiltaket er relasjonsbygging gjennom dialog, motivasjonsarbeid i forhold til den enkelte, synlighet, tilstedeværelse og hjelp til å komme i kontakt med ulike instanser.

Mens kategori én vektlegger møtene mellom politi og publikum, er det systemets møte med publikum som kjennetegner kategori to. Tiltakene er knyttet til informasjonsarbeid samt å sikre at etaten har, eller tilegner seg, nødvendig kompetanse når det gjelder formalisering av rutiner knyttet til for eksempel behandling av klagesaker og bedre samhandling og dialog med sentrale etater og interesseorganisasjoner. Adekvate klageordninger og bedring av informasjon er den type tiltak som gjør de prosessuelle mekanismene i politietaten tydeligere for publikum, og signaliserer at eventuell urett som er begått, blir tatt på alvor. Det er mye som tyder på at rettssikkerhetsspørsmål, som disse tiltakene i stor grad representerer, står i en særstilling når befolkningen skal bedømme tilliten til politiet.

Den tredje kategorien innbefatter tiltak som har kompetansebygging som fellesnevner. Det er flere måter å heve kompetansenivået i en organisasjon på. Ett tiltak er kursing av ansatte, et annet å innhente kompetanse gjennom tjenstepersoner med annen etnisk bakgrunn. En tredje tilnærming ligger innbakt i noen av tiltakene i kommunikasjonstiltakene, der det å oppsøke og snakke med publikum vil utvide erfaringsgrunnlaget for den enkelte tjensteperson.

Det har vært ulike synspunkter på behovet for detaljert og spisset kompetanse når det gjelder etnisitet og kultur. Enkelte tjenstepersoner ønsker mer systematisk opplæring, og det er også tiltak i prosjektet som har forsøkt å ivareta dette behovet. Gjennomgående har likevel opplæringen basert seg på bevisstgjøring fremfor faktakunnskap. Det gjennomgående tiltaket «Bevissthet gir trygghet» ble evaluert til å være svært velegnet, og er bestemt videreført i etaten.

Av tiltakene som inngår i denne evalueringen er det i særlig grad «Streets of Oslo» som er interessant. Tiltaket har valgt å satse på bevisstgjørende prosesser fremfor faktakunnskap, og har i stor grad vektlagt yrkeskultur og -utøvelse i undervisningsopplegget.

I tillegg til å skulle prøve ut og utvikle nye arbeidsmetoder har «Trygghet og tillit» hatt kunnskapsutvikling som en viktig målsetting. Det var inn-

ledningsvis klare forventninger om at politiet, gjennom å oppsøke i fredstid, skulle få strategisk informasjon, eller etterretningsinformasjon. Med etterretningsinformasjon mener vi i denne sammenhengen *ikke* gradert informasjon, men informasjon som kan bidra til at politiet får bedre kjennskap til miljøer og personer, og som, direkte eller indirekte, kan bidra til for eksempel oppklaring av saker. Denne forventningen er i liten grad oppfylt.

Som et resultat av oppsøkende tjeneste rapporterer flere av tjenestepersonene at de har tilegnet seg faktakunnskap gjennom tiltakene, både kulturkunnskap og personkunnskap. De har på denne måten erfart den grunnleggende sannhet at heller ikke innvandrere utgjør en ensartet gruppe, men består av enkeltindivider. Særlig hvis man tidligere bare har truffet kriminelle innvandrere, kan det være en positiv erfaring som nanserer bildet og svekker stereotyper.

En tredje form for kunnskapsproduksjon i prosjektet er det vi har valgt å kalle «samhandlende kunnskap». Denne kunnskapen kan bare oppnås gjennom samhandling med andre, og inkluderer empatisk forståelse, tilstedeværelse i situasjonen og kunnskap om hva som virker trygghetskapende. Den viser også til selvforståelse av rollen, og en bevissthet knyttet til hvordan man som politi blir oppfattet av miljøer og enkeltpersoner.

Mange av tiltakene, og i særlig grad kommunikasjonstiltakene, handler om møter med publikum. Innledningsvis i prosjektet var målet *flere* møter mellom politi og målgruppen for tiltakene. Etter hvert har det endret seg til *flere og bedre* møter. Betegnelsen «bedre møter» er på den ene siden intuitivt forståelig, samtidig som den er upresis. Målsettingen er at hvert møte skal oppleves som et godt møte for begge parter, og at det etableres en type relasjon. *Måten den enkelte tjenesteperson kommuniserer med publikum på* er blitt mer og mer fokusert – ofte beskrevet som profesjonalitet i publikumsmøtene. I det ligger at møtet har en profesjonell part, politiet, og at det hviler et profesjonelt ansvar både for innhold og utfall av møtene på dem. For eksempel vil høflighet, språkbruk og fremtreden hos politiet si noe om hvilke standarder de vil at skal gjelde.

## Implementering

Det femte kapittelet omhandler implementering. Det har fra starten vært et prioritert mål at metodene i tiltakene skal implementeres i organisasjonen. Implementeringsforventningene har vært så tydelige at «Trygghet og tillit» i noen grad har fremstått som et prosjekt for iverksetting av allerede vedtatte endringer.

Samtidig vet vi at mange av de arbeidsmetodene som er utviklet i dette prosjektet, bygger på prinsipper som har vært anerkjente i etaten i årtier. Når de likevel i liten grad er implementert og i bruk, har vi stilt spørsmål om hvorfor. I dette kapittelet prøver vi å få svar gjennom å se på noen sentrale begreper knyttet til yrkeskultur. Et begrepspar som trekkes fram, er *kall og kynisme*. I det ligger at politiet har et uttalt kall knyttet til å forsvare grunnleggende samfunnsverdier. Dette kombineres med en utbredt kynisme når det gjelder muligheten for å lykkes i et slikt samfunnsoppdrag, mye på grunn av rammebetingelsene de jobber innenfor. Denne blandingen av kall og kynisme medfører en sterk indre solidaritetsfølelse og en overutviklet sårbarhet for kritikk, også knyttet til om en kollega gjør noe kritikkverdig i tjenesten. Når det gjelder «Trygghet og tillit», kan misforstått solidaritet være til hinder for velfungerende klageordninger, og en overutviklet sårbarhet for kritikk vil være en utfordring i likeverdige møter mellom politi og publikum. Bevissthetsarbeid rundt oppgaveutførelse og egen rolle, slik «Trygghet og tillit» legger opp til, blir ekstra viktig i en kultur som preges av disse elementene.

Det er også noen tydelige konfliktlinjer i yrkeskulturen som kan stå i veien for implementering. Det første klassiske skillet er *action versus forebygging*, som vi blant annet gjenfinner i motsetningen mellom yrkeskulturens dyrking av reaktivt arbeid på den ene siden, og strategidokumentenes vekt på forebyggende innsats på den andre. Den actionpregede politikulturen står også i opposisjon til en mer kommuniserende virksomhet. Enkelte av tiltakene i «Trygghet og tillit» prøver å utfordre denne todelingen ved at de legger utøvelsen av metoden til ordensavdelingene.

Et annet begrepspar er *intuitiv forståelse versus kunnskapsstyrt*. En høyt skattet egenskap i politiet er den intuitive forståelsen av at noe er «out of place». En slik intuitiv forståelse av omgivelsene står i en viss motsetning til det stadig sterkere kravet om at politiarbeidet skal være kunnskapsstyrt. I stigende grad kreves det at man skal skaffe seg kunnskaper om feltet man arbeider på, før man handler. Disse kravene ser ut til å støte på en motstand i yrkeskulturen, der det intuitive skjønnet gir høy status. I «Trygghet og tillit» er utvidet bevisstgjøring derimot et sentralt mål, og flere av informantene understreker at deltakelse i prosjektet har utvidet rommet for refleksjon og utfordret gamle kategoriseringer.

Det siste begrepsparet vi behandler er *oss versus dem*. Måten politiet oppfatter publikum på, får naturligvis konsekvenser for hvordan man omgås forskjellige deler av befolkningen. Allerede det første politiroллеutvalget vektla en større imøtekommenhet i forhold til hele befolkningen, uten å skjelle mellom «good guys and bad guys». En slik imøtekommenhet kjenneretegner også tillitsbyggingen i «Trygghet og tillit», hvor det nettopp er et poeng å demonstrere at etaten er på lag med publikum.

Når vi betrakter verdigrunnlaget i «Trygghet og tillit», ser vi at deler av yrkeskulturen ikke nødvendigvis spiller på lag. Det kan forklare at selv om prosjektet bygger på gamle prinsipper, har disse prinsippene hatt manglende gjennomslagskraft. Ved implementering vil det være viktig å tenke igjennom hvordan den type metode- og tillitsarbeid som prosjektet representerer, plasserer seg i forhold til skillelinjene i yrkeskulturen, og om mulig overskride dem.

## Anbefalinger

Å øke politiets tillit i forhold til innbyggere med minoritetsbakgrunn har vært dette prosjektets klare målsetting. Denne rapporten vil prøve å vise at i forhold til tillitsbygging må det jobbes på flere plan – og prosjektet

har inkludert tiltak som bygger tillit både gjennom systemendringer, og i møtene mellom politi og publikum ansikt til ansikt.

Å ha tillit som et bevisst og tydelig satsningsområde har antagelig en positiv effekt i seg selv, fordi prosjektet som sådan kan medvirke til god omdømmebygging for politiet. Etaten fremstår som en organisasjon som følger med i samfunnsutviklingen og som tenker nytt. For mange er det uventet at aktive utspill på dette området kommer fra politiet selv. Godt omdømme og høy tillit er ofte to sider av samme sak.

### **Videreføring?**

Metoden, målrettet kommunikasjon, bygger på «å gjøre det man alltid har gjort, men gjøre det annerledes». Slik metoden er brukt i prosjektet har den i stor grad blitt knyttet til møter i fredstid. Metoden er ikke stringent, og har utviklet seg noe ulikt på de forskjellige prosjektstedene, men har det til felles at aktiv tilstedeværelse skal virke tillitsbyggende. Det forutsetter kommunikasjons- og lytteferdigheter, bevissthet i forhold til fremtreden, og kunnskap om ulike verdisett.

Metoden, målrettet kommunikasjon, slik den er utviklet i prosjektet og beskrevet i denne rapporten, har økt politiets positive kontakt med publikum. Hvis man ønsker å fortsette dette tillitsarbeidet bør metoden videreføres.

### **Universell metode**

Metoden var ved prosjektstart forbeholdt minoritetsungdom. Flere av prosjektene har imidlertid utvidet målgruppen og enhetene som jobber på denne måten. Tilbakemeldingene fra de involverte tjenestepersonene er at metoden er «universell» det vil si at metoden egnert seg til bruk i hele etaten. De mener også metoden har betydning for å kunne utføre godt politiarbeid. Men siden metoden er spesielt egnet for tillitsbygging, er det samtidig viktig at man ikke mister den opprinnelige målgruppen av syne.

Metoden kan implementeres som en generell arbeidsmetode, samtidig er det viktig å fremheve verdien av å bruke og videreutvikle den i forhold til spesifikke grupper.

### **Kunnskapstilførsel**

Prosjektet har hatt en praktisk, fremfor en akademisk kunnskapstilnærming. Metodene har vært refleksjon over egen praksis og bevissthet rundt å forstå reaksjoner og følelser i møte med andre. Blant de involverte har det vært ulikt syn på kompetansebehovet, og noen har etterlyst mer faktabasert kunnskap. En erfaring fra studieturene var at man i tillegg til bevissthetsarbeid i førstelinjen sikret tilgang til mer spesifikk kunnskap gjennom etablering av ressursgrupper med særlig kompetanse på området.

POD's beslutningen om å videreføre tiltaket «Bevissthet gir trygghet» vil tilføre førstelinjen refleksiv kompetanse. For å få nødvendig utbytte av opplegget vil det være en fordel om det følges opp av praksis. I tillegg er det nødvendig å vurdere om man bør satse på å øke den spesifikke kulturkompetansen i etaten.

### **Kommunikasjonsferdighet**

Politiet trener på taktisk kommunikasjon for å løse ulike oppdrag, men mangler øvelse i kommunikasjons- og lytteferdigheter i møte med publikum. I prosjektet ble det etterlyst opplæring både i etaten og i tilknytning til grunnutdanningen ved PHS.

Kommunikasjon må ikke betraktes som en ferdighet noen har, andre ikke. Kommunikasjon kan trenes. Gode kommunikasjonsegenskaper er viktig for å fremstå trygge og med naturlig autoritet.

### **Øke brukermedvirkning**

I forbindelse med prosjektet er ikke publikum blitt spurt om hva de mente burde være retningsgivende for organisering av tjenesten og prioritering av oppgaver. Vi kan derfor ikke si noe om viften av tiltak i prosjektet gjen-



speiler politiets reelle utfordringer, slik målgruppen ville definert det. En felles erfaring fra studieturene til utlandet var at de beste tillitskapende virkemidlene var økt brukerorientering og forbedret dialog med innvandrerbefolkningen.

Å øke brukermedvirkningen i politiets arbeid vil være med på å øke publikums tillit og være effektivt for god oppgaveløsning.

### **Eierforhold og entusiasme**

I prosjektet har vi sett noen klare suksessfaktorer i forhold til å ta metoden i bruk, og noen enda tydeligere for å opprettholde arbeidet. At stor grad av medbestemmelse ble lagt til førstelinjen gjorde at de utvikle et eierforhold til tematikken tidlig i prosjektet. Bruk av ulike motivasjonsressurser, og at prosjektet fikk oppmerksomhet, var ytterligere to suksessfaktorer i startfasen. Når det gjelder suksessfaktorer som har oppstått under veis i arbeidet, er det først og fremst opplevelsen av at metoden fører til større tilfredshet i jobben som slår ut: Gode kommunikasjonsferdigheter senker konfliktnivået, helhetlig oppgaveløsning gir mer mening i oppgaveløsningen, og profesjonalitet og empatisk opptreden over for publikum gir gode tilbakemeldinger. Samlet har dette medført stor grad av entusiasme, og involverte tjenestepersoner melder tilbake at de har fått «en bedre dag på jobben».

Ved en eventuell implementering av metoden er det viktig å prøve å gjen-skape suksesskriteriene knyttet til medbestemmelse, eierforhold og motivasjon, i tillegg til at polititjenestepersoner som har jobbet med metoden blir formidlere av både faglig innhold og opplevd gevinst.

### **Status og strategi**

Et kjennetegn ved prosjektene i Nederland, Storbritannia, Irland og Canada var at polititjeneste som tradisjonelt har lav status – for eksempel fotpatrolje, publikumskontakt og dialog i fredstid – var blitt gitt status gjennom høyere lønn, stor frihet i oppgaveløsningen og ønske om at oppga-

vene ble utført av erfarne tjenestepersoner. Statusen på arbeidet ble også understreket ved at lederne brukte erfaringer fra denne delen av tjenesten når de skulle gjøre sine prioriteringer.

For å sikre vellykket endringsarbeid kan det være nødvendig å vurdere konkrete insentiver. En «gyldiggjøring» av metoden, ved aktivt å etterspørre erfaringer og kunnskap, vil kunne ha en tosidig effekt. For det første vil ansatte oppleve seg sett. For det andre vil kunnskapsgrunnlaget for utforming av strategi og prioriteringer øke.

### **Yrkeskultur og implementering**

De som har vært engasjert i prosjektet, har til dels valgt det ut fra egenmotivasjon. Hvis metoden implementeres vil det omfatte tjenestepersoner som ikke er motivert på samme måte. Fra tjenestepersoner som har vært perifere i forhold til prosjektet har vi møtt kommentarer som, «å snakke med folk gjør vi uansett», «ta kontakt i fredstid ikke er ordentlig politiarbeid» og «siden det er et prosjekt, kommer det ikke til å bli noe av». Det har vært en styrke i prosjektet at man har forsøkt å møte denne type motstand. Man har blant annet valgt å legge utvikling av metoder for tillitsetablering til ordensavdelingen, og bruker «tøffe» og engasjerte tjenestepersoner til å fronte tiltak og arbeidsmetode.

Fordi kommunikasjons- og tillitsarbeid er «vage» metoder er de ekstra utsatt for å bli møtt med motstand i yrkeskulturen. Ved en eventuell implementering er det viktig å finne måter å tilføre metoden status.

# 2

## Prosjektets prinsipper og nøkkelbegreper

I MANGE ORGANISASJONER – OG HER ER IKKE POLITIETATEN NOE UNNTAK – IVERKSETTES ENDRINGER GJENNOM PROSJEKTARBEID. PROSJEKTENE KAN ENTEN VÆRE UTPRØVING AV NYE TRENDER – KANSKJE HENTET FRA ORGANISASJONER SOM ER SVÆRT ULIKE ORGANISASJONEN DET PRØVES UT I, ELLER DE KAN VÆRE EN SYNLIGGJØRING AV PRINSIPPER SOM HAR LIGGET LATENTE I ORGANISASJONEN. I FORTSETTELSEN VIL VI PRØVE Å PLOSSERE TRYGGHET OG TILLIT I FORHOLD TIL DISSE DIMENSJONENE. VI VIL MED ANDRE ORD SE OM «TRYGGHET» OG «TILLIT» ER POLITISKE MOTEORD OG PROSJEKTET ET TIDSRIKTIG «STUNT», ELLER OM PROSJEKTET BYGGER PÅ PRINSIPPER SOM KAN SPORES SOM UTVIKLINGSTREKK I ETATEN.

Vi har valgt å starte vår tilbakereise med politiroллеutvalget sin første innstilling, som kom for 30 år siden (NOU 1981: 35) og knytte den opp mot det andre politiroллеutvalget, som kom 25 år senere (St.meld. nr 41 (2004 - 2005)). De to politiroллеutvalgene vil være vår referanse på prinsipper for politiarbeid slik de presenteres av den politiske og administrative ledelsen i politietaten i perioden.

Det første politiroллеutvalget knesatte 10 prinsipper for politiets arbeid. De er blitt retningsgivende for ledelsen i ettertid (NOU 1981:35). De fastsatte at politiet skal *avspeile de demokratiske og humanistiske idealer* vårt samfunn bygger på, og i tråd med et av rettsstatens grunnprinsipper skal etaten være underlagt effektiv *kontroll* fra samfunnets side. Videre ble det understreket at det tjener demokratiet at politiet *rekrutterer bredt*, både fordi det

er gunstig for den praktiske samhandling mellom politi og publikum, og fordi det styrker samfunnets tillit til politiet. Politiets sammensetning bør vise mangfoldet i samfunnet.

Når det gjelder organiseringen av politiet, la utvalget vekt på at politiopp-gavene skal være samlet innenfor en og samme organisasjon, et såkalt *enhetspoliti*. Politiet skal ha et *sivilt preg*, noe som skal gjenspeiles i deres oppgaver, metodebruk og opptreden. Likeledes står prinsippene knyttet til *desentralisering* og *generalistrollen* sterkt.

Politiets organisering betraktes som en forutsetning for at *politiet skal kunne virke i samspill med publikum*. Det understrekes at publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være ikke bare en av mange strategier, men selve hovedstrategien. Neste prinsipp følger av det foregående: ønske om et politi som er *integrert i lokalsamfunnet*. Når det gjelder oppgaveløsning, vektlegges det at politiet skal prioritere mellom sine oppgaver, og en hovedstrategi bør være å vektlegge *forebyggende virksomhet*.

Det andre politiroллеutvalget sluttet seg til disse prinsippene for politiets virksomhet, som de oppsummerte til å være et politi med følgende kjennetegn: små enheter, liten grad av arbeidsdeling, flerfoldighet av oppgaver, et minimum av maktbruk, nært samarbeid med publikum, integrasjon i lokalsamfunnet, representativitet, forebygging som hovedmål og yrkesmoral som grunnlag for kontroll. Et samlebegrep i denne modellen ble «nærpoliti». Etter utvalgets oppfatning har det norske politiets styrke tradisjonelt ligget i den nære kontakten med befolkningen i lokalsamfunnet. I Stortingsmelding nr. 41 (2004–2005) går man inn for å holde fast ved og forsterke dette trekket ved vår «politiordning».

Utvalget vektlegger at det er disse prinsippene som «i stor grad» har ligget til grunn for utviklingen i politiet. De diskuterer imidlertid samfunnsendringer som er skjedd i tiden etter at prinsippet ble knesatt i 1981, og gir sine anbefalinger som en tilpasning av prinsippene til nye vilkår. Det vi skal feste oss ved her, er først og fremst at tankegangen om hva slags politi som er ønskelig, ligger noenlunde fast.

## Utvikling i perioden

I perioden mellom de to utvalgenes innstillinger har det pågått et arbeid for å få gjennomført det som i 1981 ble ansett som sentrale prinsipper, blant annet når det gjelder forebyggende arbeid.

Som en direkte følge av det førte politirolleutvalgets innstilling ble det iverksatt tre forsøksprosjekter med utgangspunkt i nærpolitmodellen i første halvdel av 80-tallet. Disse ble omtalt som å «gjeninnføre fotpatrolje» (NOU 1987: 27). Ytterligere to prosjekter med lignende målsettinger ble også initiert, og i 1986 ble det vedtatt å gjennomføre et forsøk med å øke bemanningen ved enkelte politikamre for å undersøke i hvilken grad dette kunne styrke det forebyggende arbeidet (Olaussen, 1991). Også *Politireform 2000* (St.meld. nr. 22(2000–2001)) ble iverksatt med henblikk på å styrke den forebyggende delen av politiets virksomhet. I en evaluering av reformen gir imidlertid politimestrene uttrykk for at

... reformen ikke har bidratt til å vri innsatsen over på forebyggende arbeid i den grad de hadde forventet. Både ansatte og eksterne samarbeidsparter mener at ressursbruken på forebyggende arbeid er redusert i løpet av reformperioden (St.meld. nr. 42 (2005–2005), s. 53).

Fortsatt i 2005 rapporteres det altså om vanskeligheter med å få gjennomslag for at organisasjonen dreier fokuset over på forebyggende.

Larsson (2010) hevder at begrepet «nærpoliti» har blitt tømt for mening i perioden mellom det første politirolleutvalget og Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005). Han viser til at de prinsippene som ble lansert i 1981, til dels er blitt tilsidesatt. I 1981 var «nærpoliti» et begrep som innebar hyp-pige møter med publikum, forebyggende innsats og «myke» politimetoder. Med politireformen i 2000 fulgte imidlertid sterk sentralisering, større vekt på målstyringsinstrumenter og ditto mindre lokal autonomi, samt fremheving av tradisjonelle mål for politiets virksomhet – kriminalitetsbekjempelse og vekt på å produsere subjektiv trygghet. Han hevder at man i forarbeidene til politireformen finner lite av retorikken fra 1981. Denne er imidlertid tydelig i stortingsmeldingen fra 2004–2005, men vurderes til

å «lyde hult» sett på bakgrunn av den utviklingen han mener har skjedd. Det som er igjen av nærpolitiet, er lite annet enn navnet, hevder Larsson (2010). I 2010 skal politiet være effektivt kriminalitetsbekjempende, hendelsesstyrt, risikofokusert og rettet mot kriminalitet og sikkerhet i stadig mer spesialiserte enheter.

### **Nøkkelbegreper**

Som navnet «Trygghet og tillit» tyder på, er prosjektet bygget opp rundt to nøkkelbegreper. Vi vil i det følgende se nærmere på de to begrepene og hvordan de kan forstås i utformingen av prosjektet.

I perioden mellom de to politirolleutvalgene har vi opplevd store omveltninger i samfunnet. Dette kommenteres av det andre utvalget, som særlig vektlegger kriminalitetsutviklingen. Men det er også andre samfunnsendringer som er relevante for politiet, blant annet endring i normer knyttet til makt og autoritet. Larsson (2010) bruker begrepene «naturlig autoritet» og «forhandlet legitimitet» når han beskriver utviklingen på dette området. Der uniformen tidligere utløste en overordnet posisjon i seg selv, er autoritet blitt noe etaten må gjøre seg fortjent til. Dette mener Larsson henger sammen med at økt utdanningsnivå og erfaringer som storkonsumenter har ført til at befolkningen stiller krav på en annen måte – også til politiet. Utdanningsnivået i samfunnet er høyere, folk er tydelige på krav og bevisste i forhold til rettigheter. Innsyn og åpenhet etterstrebes i forvaltningen, og det er fokus på etiske normer og moral. Endringen i autoritets- og tillitsdimensjonen blir også behandlet i to mastergradsoppgaver. Gjennom intervjuer med erfarne tjenestepersoner fremkommer en interessant forskjell i hvordan de forskjellige generasjonene i politiet tenker om autoritet. Den yngre generasjon skiller mellom naturlig og formell autoritet, der den naturlige må opparbeides: «Den naturlige autoriteten er avhengig av egen-skaper som det å være flink til å kommunisere og å opptre rolig» (Skaug, 2009, s. 113). Man må altså opptre på en bestemt måte for å oppnå autoritet. Motsatt uttrykte den eldre garde seg som at man «krevde» autoritet (Tvedt, 2009).

Med utgangspunkt i de internasjonale sammenlignende studiene i *The World Value Survey* peker Inglehart på et paradoks i vår samtid som gjelder flere land enn Norge. Han hevder at autoritetenes legitimitet er svekket. Dette er helt i tråd med en utbredt erfaring i Vesten etter midten av 60-tallet. Samtidig hevder han at oppslutningen om demokratiet er styrket i den samme perioden. Det kan med andre ord se ut som tvangselementet i myndighetenes herredømme er svekket, mens støtten i befolkningen øker (Inglehart, 1999a og b). Dette får naturligvis store konsekvenser for politiets rolle i samfunnet, selv om disse ikke er direkte omtalt i Ingleharts arbeider.

Sett i dette lyset er det også forståelig at tillit er blitt et viktig område også internt i etaten. Fra å være et nesten fraværende emne i politirolleutvalgets innstilling fra 1981 har det blitt helt sentralt i styringsdokumenter fra midten av 1990-tallet og fremover. Politiets mål var å skape *orden* i 1981, og prøveprosjektene med nærpolutimodellen ble vurdert i forhold til *effektivitet* – om de reduserte den faktisk forekommende kriminaliteten. Dagens fokus, som også er gjennomgående i «Trygghet og tillit», er at befolkningen skal være *trygg*, og at politiets væremåte skal øke *tilliten*.

Det andre politirolleutvalget understreker nettopp befolkningens tillit som en forutsetning for politiets arbeid:

Folks tillit til politiet er en forutsetning for politiets oppgaveløsning. Årlige målinger gjort av Markeds- og Medieinstituttet viser at politiet er den virksomhet som folk flest har størst tillit til. I en vurdering av politiets samfunnsrolle er det derfor viktig å være oppmerksom på forhold som kan medføre endringer i dette tillitsforholdet.

Det er grunn til å anta at tillitsforholdet vil påvirkes i negativ retning, dersom det over lengre tid utvikles et gap mellom samfunnets og borgernes forventninger til politiet og politiets oppgaveløsning. Publikum må derfor gis informasjon som kan gi realistiske forventninger til politiets oppgaveløsning (St.meld. nr. 42 (2004-2005), s. 56).

Tillit, slik det er referert over, betraktes først og fremst som et spørsmål om å drive virksomheten i samsvar med befolkningens forventninger. Tillit er

imidlertid et mer sammensatt begrep enn disse formuleringene indikerer. Det skal mer til for å opparbeide tillit til politiorganisasjonen enn å styrke informasjonen om politiets arbeid. I fortsettelsen skal vi gå inn på de ulike betydningene som legges i tillitsbegrepet.

## **Tillit som begrep**

Tillit er et begrep som for alvor inntok samfunnsvitenskapen i løpet av 90-tallet, og det er mange inndelinger og forståelser av begrepet. Vi vil introdusere Giddens tre hovedinndelinger: (1) relasjonstillit, (2) systemtillit og (3) implisitt tillit (Giddens, 1997; Berg, 2007). De to første tillitsformene kan vi knytte til ulike møter: relasjonstilliten er knyttet til møtene ansikt til ansikt, systemtilliten til individenes møte og opplevelse av institusjonene. Den implisitte tilliten er mer å forstå som en «miljøfaktor» og finnes innenfor konstellasjoner som jobbfelleskap, foreninger, familie eller vennsgrupper. For vårt bruk er det politiets evne til å inngi tillit i møte med publikum som er mest relevant, med andre ord de to første tillitsformene – relasjonstillit og systemtillit.

### **Relasjonstillit – ansikt-til-ansikt- møter mellom politi og publikum**

Relasjonstillit brukes ofte som betegnelse på tillit som oppstår i de direkte møtene mellom personer, og det er kommunikasjonen og samhandlingen der og da som avgjør graden av tillit.

Når man snakker om tillit i møter ansikt til ansikt, må vi skille mellom symmetriske og asymmetriske relasjoner mellom partene.

I symmetriske relasjoner, når partene er likeverdige, kan det oppstå varige forbindelser som åpner for stadig sterkere bånd og dypere tillit. Tillit i denne forbindelse kan betraktes som at man gjør seg sårbar med tanke på en fremtidig gevinst, på grunnlag av en tiltro til at den andre ikke utnytter den sårbare situasjonen man har satt seg selv i (Johansen, 2010). Et



viktig moment i denne sammenhengen er at tillit kan «formere seg». Om en person viser tillit til en annen, kan vedkommende vise tillit tilbake i en annen situasjon, og slik kan man fortsette å ta større og større «sjanser» med hverandre (Grimen, 2009). Man kan la verdiene man setter på spill, bli større, og man kan ta stadig færre forholdsregler mot hverandre. Tillit kan, som Gambetta (1990) poengterer i en klassisk studie, sette i gang selvforsterkende dynamikker.

Når forholdet er asymmetrisk, er det en maktskjevhet mellom partene. Møter mellom politi og publikum er et eksempel på møter mellom mennesker ansikt til ansikt som er preget av maktulikhet. I slike møter oppstår det ikke varige forbindelser eller personlige tillitsforsterkende dynamikker. Det er heller ikke rimelig å snakke om at man gjør seg sårbar i slike møter. Tillit mellom politi og publikum må således forstås annerledes enn i tilfeller der det er symmetri mellom partene.

Vi har flere studier som omhandler hvordan tillit blir påvirket av politiets møte med befolkningen. Det ser ut til å være et gjennomgående funn at befolkningens tillit ikke varierer positivt med *antallet* politikontakter (Skogan, 2006; Olaussen, 1991; Balvig, 2004; Kääriäinen, 2008; Jackson, 2007). Å øke frekvensen i møter med politietaten er således ikke nok i seg selv.

Ytterligere kan det se ut som det heller ikke er nok å skape en overvekt av «positive møter» i forhold til «negative møter». Hvis Skogans analyse og undersøkelse fra USA kan overføres til norske forhold, er det mye som tyder på at negative erfaringer sitter bedre i befolkningen enn positive opplevelser (Skogan, 2006).

Da vi spurte våre informanter i prosjektet om tillitsdimensjonen i møtet mellom politi og publikum, ble en form for gjensidige avhengighetsforhold vektlagt. En forutsetning for at publikum skal ta kontakt med politiet, er at de stoler på politiet. Men politiet på sin side må også stole på publikum, fordi de trenger hjelp til å løse sine oppgaver:

- vi må jo ha tillit til befolkningen, det er jo de som løser sakene våre (Lokal prosjektleder).

Enkeltmøtene mellom politi og publikum beskrives som avgjørende i tillitsbyggingen – mer avgjørende enn synspunkter på politiet som kommer fram i media. Egne, og bekjentes, opplevelser av gode møter med politiet fremheves som det som skaper gode relasjoner. En informant sier:

Jeg har en klokkeetro på at det begynner med den enkelte politimann eller -kvinne, og hvis vedkommende oppfører seg ordentlig, så skapes den gode relasjonen. Det gjør at neste gang, så har jeg tillit til at jeg kan bli behandlet bra av politiet. Jeg kan våge å stole på politiet fordi jeg har hatt noen gode opplevelser (Lokal prosjektleder).

Som et resultat av de gode enkeltmøtene blir det fremhevet at dette også bygger systemtillit. Folk som snakker med politiet, ser ikke personen, men uniformen. Det blir et innskudd på etatens tillitskonto, ikke bare den enkelte tjenestepersons.

### **Systemtillit – møtet mellom etat og publikum**

I litteraturen omtales forholdet mellom enkeltmennesker og institusjoner som tillit til systemer (Luhmann, 1990; Giddens, 1997; Grimen, 2009). Tilliten institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter og relateres til den legitime makten. Makt og tillit både truer og forutsetter hverandre. Den som har makt, kan alltid overkjøre behovet for tillit og tvinge fram ønsket handling hos andre. I et demokrati må makt bygges på et utvidet grunnlag og reflektere samfunnsutviklingen og kunnskapsnivået i befolkningen. At politietatens maktgrunnlag bygger på tillit i befolkningen, er derfor helt grunnleggende.

Det som utgjør mye av tillitsgrunnlaget til ulike institusjoner som helsevesenet, flyselskaper og matprodusenter, er at de har innebygde kontrollmekanismer. Hvis jobben ikke blir gjort på en tilstrekkelig god måte, blir dette oppdaget av andre i institusjonen, og rettet opp. Tillit til systemer er tillit til interne kontroll- og korrigeringsrutiner, som er laget slik at de fanger opp menneskelig svikt (Giddens, 1997).

Politiet er hierarkisk organisert med tydelige kommandolinjer. Overordnede har instruksjonsmyndighet og kompetanse til å korrigere underordnede. På den måten skal det aldri være tvil om hvem som har ansvaret, og følgelig skal det også alltid være mulig å stille noen til ansvar for feil som blir gjort. Politiets hierarkiske kommandostruktur viser først og fremst til at dette er en handlingsrettet organisasjon, men den innebærer også at ansvaret for feil er tydelig og i prinsippet åpent for korrigeringer. Etaten har således gode forutsetninger for å inngi tillit i et systemperspektiv.

Man finner også en tydelig yrkeskultur blant tjenestepersonene som vi kan anta styrker den enkeltes bestrebelser på å gjøre jobben de er satt til, på en tilfredsstillende måte. Det utvikles en kollegial *etos* som forsterkes og opprettholdes gjennom samhandling (Granér, 2004 og 2005, Halvorsen 2005).

Disse to faktorene, systemers iboende korrigeringsmekanismer og forvalternes yrkesethos, bidrar til tiltro både til den enkelte ansatte og til systemet som sådant.

Intern kontroll er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for at systemer ikke skal misbruke makt. Også den ytre kontrollen må fungere. I de siste tiårene er det utviklet systemer for ytre kontroll av politiet. Publikum har fått muligheter til enten å klage direkte til politiet, eller å anmelde tilfeller der tjenestepersoner har brutt hjemmelsgrunnlaget for tjenesten eller norsk lov, til *Spesialenheten for politisaker*. Dette «tosporede» klagesystemet er evaluert og foreslått forbedret av det såkalte «Finstadutvalget» (Finstad, 2009).

Når systemtilliten svikter, handler det om at tillitsgrunnlaget, som ifølge Eriksen (2001) all profesjonsutøvelse er avhengig av, blir rokket ved. Befolkningens tillit til autoriteter bygger på en forståelse av at autoritetene kan begrunne sine handlinger hvis de blir spurt, og på den måten rettfærdiggjøre sine beslutninger; det kreves altså en kommunikativ yrkesutøvelse/etat. Eriksen (2001) fremhever at tillit er et sentralt begrep i forståelsen av profesjonenes samfunnsmessige rolle, både fordi de ivaretar noen kol-

lektive goder som er ressurskrevende, og fordi deler av deres arbeid ikke kan måles eksakt.

Ut fra disse betraktningene er det rimelig å anta at hvis politiet gjentatte ganger handler på måter som gjør at de ikke fremstår som profesjonelle, vil det være tillitsreducerende – ikke bare i de gruppene det går ut over, men i befolkningen mer generelt.

Når våre informanter ble bedt om å svare på hva de la i begrepet tillit, skilte de ikke mellom ulike tillitsformer. Det var likevel enkelte av svarene som refererer seg til systemtillit – for eksempel uttalelser som at publikum må kunne stole på politiet, at politiet er ærlige, og at publikum kan regne med at politiet vil hjelpe dem når de trenger bistand. En informant sier:

Når jeg tenker på tillit, så tenker jeg at politiet er en bautastein. Vi er den ryggraden som står der når folk trenger hjelp til å løse et eller annet (Lokal prosjektleder).

Flere sier de tror nordmenn flest har tillit til politiet fordi vi i Norge ikke har et korrupt politi. De mener også at de fleste ikke er redde for at politiet skal utsette dem for vold, eller behandle dem i strid med lovverket. Det synes som informantene har en oppfatning om at publikum generelt synes politiet er ærlige og til å stole på.

Politiets evne til å behandle publikum som enkeltpersoner, og ikke som representanter for en gruppe, trekkes også fram som et aspekt som bidrar til å styrke publikums tillit. De fremhever at politiet behandler alle med respekt, at norsk politi er for «alle», og at Norge er et trygt land for alle. En informant sier:

... tilliten i forhold til den jobben vi utfører, er jo faktisk at man viser at politiet er til for alle, altså tillit til at man kan ta kontakt med politiet, tillit til at man får hjelp... altså å stole på politiet, tillit til at når man er i nød, at man får hjelp. Og den tilliten må forsterkes og vises ved at politiet er synlig og er tilgjengelig (Lokal prosjektleder). Selv om media skriver mye om at politiet ikke prioriterer saker som er viktige for den enkelte, tror våre informanter at publikum i stor grad stoler på at politiet vil hjelpe dem når de trenger bistand.

God dialog og tilgjengelighet trekkes også fram som tillitfremmende elementer.

Fra en mer teoretisk synsvinkel er det innlysende at forholdet mellom befolkningen og institusjoner har andre egenskaper enn tillit i forholdet mellom enkeltmennesker. For det første er valgmulighetene begrenset for begge parter. For det andre er det ikke slik at partene kan tilpasse seg hverandre i en gjensidig dynamikk. Når det gjelder politietaten, har politiet monopol på «politioppgaver». Systemtilliten blir utfordret når publikum opplever at politiet bruker sin overmakt overfor enkelte grupper. Når det gjelder minoritetsbefolkningen, har denne problematikken særlig blitt aktualisert gjennom enkeltsaker med stor mediedekning<sup>3</sup>.

### **Samfunnstillit**

Innledningsvis i dette kapittelet refererte vi Giddens' (1997) forståelse av tillitsbegrepet. Vi har imidlertid behov for å utvide definisjonsrammen og innføre begrepet «samfunnstillit». Med det mener vi den samlede tilliten som ofte trekkes fram som kjennetegn ved de nordiske landene (Svendsen og Svendsen, 2006).

Samfunnstillit avhenger blant annet av den generelle trygghet, den offentlige debatt, omfanget av sikkerhetsindustrien, kvaliteten på myndighetsutøvelse generelt og fordelingen av ressurser i befolkningen. De fleste av disse forhold ligger utenfor politietatens ansvarsområde og påvirkningsfelt. Likevel kan det se ut som politiet både kan få «æren» for høy samfunnstillit på den ene siden, og på den andre få ansvaret for sviktende tillit når folk opplever uro og utrygghet.

Den finske forskeren Kääriäinen (2008) har tatt for seg befolkningens tillit til politiet og sammenligner med antall kontakter med politiet og avstanden til nærmeste politistasjon. Han forventet å finne en sammenheng

---

<sup>3</sup> Ali Farah, Sofienbergparken i Oslo (2007). Eugene Obiora, Trondheim (2006) («Obiora-saken»). Robert Michael Aconcha-Kohn, Oslo (2004). Ambulanse/politi Tøyen (2010).

mellom politiets tilstedeværelse og tillit, men konkluderte med at en slik sammenheng ikke finnes. Han trekker derfor den slutning at det må være andre forhold som spiller inn på tillitsdimensjonen mellom politi og publikum, og trekker fram mer generelle samfunnstrekk som blant annet små sosiale ulikheter, lite korrupsjon, generelt god erfaring med myndighetene og mye sosial kapital.

Jackson og Sunshine (2007) har undersøkt noen av de samme forholdene. For det første har de sett på utsatthet for kriminalitet, og hvorvidt det innvirker på tilliten til politiet, og for det andre har de trukket inn et fenomen vi kan kalle «opplevelsen av lokal orden». Det siste handler i praksis om hvorvidt den enkelte opplever at det samfunnet de lever i er truet og i «opløsning», eller om de opplever det som stabilt. Det de finner, er at tillit til politiet *ikke* henger sammen med utsatthet for lovbrudd, men at det er en tydelig sammenheng mellom tillit og opplevelsen av lokal orden. Deres funn støttes også i en studie av Farrall, Jackson og Gray (2009) som finner at:

Public confidence in policing was rooted in lay evaluations of social order, cohesion, trust and moral consensus. This suggests that people look to the police to defend community values and moral structures, especially when they believe these structures to be under threat. (...) holding that confidence in police is rooted neither in fear of crime, nor in perception of risk, but in more symbolic yet 'day-to-day' concerns about neighbourhood cohesion and collective efficacy (Farrall et al., 2009, s. 198) .

Forfatterne kaller dette «en ekspressiv modell», der befolkningen uttrykker sin bekymring over samfunnsmessig oppløsning gjennom mistillit til politiet. Politiet fungerer således som en kanal for frustrasjoner over at deres samfunnsmessige omgivelser endrer seg utenfor deres kontroll.

Det er også norske studier som finner de samme fenomener og mekanismer. Olausson (2006) viser at de delene av befolkningen som ønsker strengere bruk av straff, sammenfaller med de som mener at innvandring er forbundet med kriminalitet. Det kan godt tenkes at innvandring medfører en opplevelse av samfunnsmessig oppløsning for deler av befolkningen, og at dette således er en indirekte støtte til Jackson og Sunshines hypotese. Innvandring, urbanisering, omstillingsprosesser i arbeidsliv og i lokalsamfunn er bare noen av mange forhold som preger vår samtid, og som kan gi

den enkelte en følelse av at de gamle «strukturer», som de siterte forfatterne sier, løses opp.

Olaussen finner i en rekke studier at forholdene i Norge ligner det som fremkommer i de før omtalte undersøkelsene fra Finland og England. I en litt eldre rapport om betydningen av økt politibemanning, finner han analogt med Kääriäinen liten effekt på publikums tillit (Olaussen, 1991). Senere har Olaussen undersøkt befolkningens tilfredshet ved enkelte typer anmeldelser og tillit til domstolene. I politiundersøkelsen kommer det fram en sammenheng mellom folks opplevelse av lokal orden og deres vurdering av politiets arbeid. Når det gjelder tilliten til domstolene, inngår den i en helhet knyttet til en generell tillit til myndighetsorganer. Tillit til domstolene, sier han, korrelerer sterkt både positivt og negativt med tillit til andre institusjoner. Befolkningens tillit til én institusjon spiller over på andre, også negativt. Denne sammenhengen gjelder for alle store organisasjoner, også private (Olaussen, 2005a og b).

Olaussen trekker også fram lokalt norske eller nordiske kjennetegn ved forholdet mellom befolkningen og ordensmakten. Han fremhever at vi i Norge har en stabil rettshistorie uten brudd i form av kupp og revolusjoner, og at det rurale bosettingsmønsteret har bidratt til en nivellering av forholdet mellom samfunnsklassene med små forskjeller. I tillegg påpeker han at vi til tross for elitepreget man finner blant dommere, ikke kan se at det har medført at de har tilgodesett sin egen klasse (Olaussen, 2005b).

## **Tillitfremmende faktorer**

Det er en vanlig oppfatning at befolkningen bedømmer politiet ut fra deres evne til å holde lovbruddsfrekvensen nede, fange lovbrytere og skaffe eienedom på avveie tilbake (Farrall et al., 2009; Jackson & Sunshine, 2007; Skogan, 2006; Tyler, 2001 og 2006; Tyler & Huo, 2002).

Tyler er en forfatter som i flere studier behandler publikums forhold til politiet i USA – blant annet hva som fører til at folk har tillit til politiet.

Han opererer med to analytiske kategorier – en instrumentell modell og en prosessuell modell. Den instrumentelle modellen vurderer befolkningens syn på politistyrkens effektivitet når det gjelder kriminalitetsbekjempelse og kostnadseffektivitet. I den prosessuelle modellen er det rettferdig behandling som står i sentrum. Her er det verdier knyttet til respektfull og verdig behandling av publikum, og ivaretagelse av rettigheter, som er viktigst.

Tyler mfl. har gjennomført flere undersøkelser der disse modellene er satt opp mot hverandre. Et gjennomgående funn er at flertallet av informantene er mest opptatt av rettferdig behandling. Det betyr ikke at folk ikke er opptatt av kriminalitetsbekjempelse, men at denne dimensjonen i mindre grad forklarer variasjoner i tillit til politiet. Tillitsdimensjonen varierer med hvorvidt publikum føler seg hørt, om de føler seg behandlet med respekt og verdighet, og om like saker behandles likt.

På tilsvarende vis har Jackson mfl. studert tillit til politiet i England. Deres undersøkelsesopplegg er noe annerledes, men funnene samsvarer i det store og hele med funnene til Tyler og hans medarbeidere (Jackson & Sunshine, 2007; Farrall et al., 2009).

De engelske og amerikanske undersøkelsene peker således nokså entydig på helt bestemte faktorer ved møter mellom tjenestepersoner og publikum som styrker befolkningens tillit: å bli behandlet med respekt og verdighet, å få sin versjon hørt, å bli behandlet rettferdig, og at den enkeltes rettigheter blir ivarettatt. Men et samlebegrep kan vi kalle dette for «rettsstatsverdier», og det er dette området som slår sterkest ut i forhold til variasjoner i publikums tillit til politiet.

Går vi til norske undersøkelser, ser vi imidlertid at Olaussens politistudie fra 2005 kan tolkes i motstrid til disse påstandene. Temaet hans er imidlertid noe mer begrenset og avvikende enn i de store omtalte tillitsundersøkelsene. Når Olaussen tar for seg grunner til misnøye, finner han et annet mønster enn det vi skulle forvente ut fra det foregående (Olaussen, 2005). Det er imidlertid viktig å huske at Olaussen først og fremst tok for



seg befolkningens tilfredshet ved anmeldelser og således bare berører en form for møter mellom politi og publikum. I en slik situasjon kan det være rimelig å tro at publikum er mest opptatt av effektivitet i etterforskning, selv om de i andre møter vektlegger de prosessuelle faktorene rettferdighet og verdighet som de viktigste.

Selv om våre informanter er ansatt i etaten, har de en selvforståelse av hva som svekker tillit. Mangel på informasjon til publikum er et aspekt flere informanter trekker fram som tillitssvekkende. De innser at politiet i mange sammenhenger gjør ting som for publikum kan virke uforståelig, eller de kan opptre på en måte som publikum oppfatter som at de «ikke gjør noe». Ved en utrykning kan for eksempel publikum oppleve at politiet på direkte spørsmål om hva som har hendt, svarer at «det ikke er noe». Dette til tross for at tre politibiler har stoppet utenfor en boligblokk. Flere informanter påpeker at politiet i slike situasjoner må være flinkere til å informere, eller forklare. På samme måte innser mange at selv om publikum henvender seg om saker som strengt tatt ikke er politisaker, må politiet bli flinkere til å løse den som trenger hjelp, videre til andre deler av hjelpeapparatet. Hvis publikum opplever svar som «dette er ikke en sak for politiet», uten råd om hvor de kan ta kontakt, vil det kunne svekke tilliten.

Gjennomgående mener våre informanter at publikums egne opplevelser er viktigere enn medias omtale av politiet. Likevel sier flere at mye negativ medieomtale kan være med å bidra til å svekke publikums tillit. En informant sier:

Ser jo fra tid til annen i media i hvert fall, folk står frem, forteller at de har hatt innbrudd sånn og sånn, får ikke hjelp, politiet kommer ikke, vil ikke se på innbruddsstedet. Det er jo klart det er sånt som er med å svekke tilliten til politiet, at ikke politiet har tid til å bry seg om den handlingen som har skjedd (Informant).

Det samme gjelder tilfeller av urettferdig maktbruk. Våre nøkkelinformanter poengterer at hvis politiet utøver makt på en måte som publikum opplever som urettferdig, vil tilliten kunne svekkes. Dersom de involverte

tjenestepersonene i tillegg ikke forklarer hvorfor de handler som de gjør, vil det forsterke mistilliten. Fravær av forklaring vil kunne tolkes som at politiet opptrer urettferdig.

### **Innvandrerbefolkningens tillit**

Bakteppet for prosjektet «Trygghet og tillit» er en antagelse om at innvandrerbefolkningen, og spesielt ungdom, har lavere tillit til politiet enn etnisk norske<sup>4</sup>. Noen informanter tror at årsakene til den antatt lavere tilliten til politiet skyldes negative erfaringer med politiet som innvandrerne har med seg fra hjemlandet. Flere har med seg opplevelser med et korrumpert og voldelig politi, noe som naturlig vil prege deres syn på politiet. Som følge av dårlige erfaringer har derfor politiet og politiyrket i en del miljøer lav status og lav tillit.

Et annet aspekt som trekkes fram for å forklare lavere tillit, er demografi. Innvandrerbefolkningen er ung og maskulin. Også unge norske menn utgjør en gruppe som har flere møter med politiet enn andre grupper i befolkningen, og heller ikke disse utgjør den gruppen som har høyest tillit til politiet. Minoritetsbefolkningen skiller seg derfor ikke i vesentlig grad fra majoritetsbefolkningen.

En tredje variabel kan være at politiet faktisk opptrer annerledes overfor minoritetsbefolkningen. Selv om denne forskjellsbehandlingen ikke er systematisk, og ikke gjelder alle, vil enkelterfaringer med politiet kunne skape en oppfatning som deles av flere. Beretninger fra venner, kolleger, naboer og andre om deres erfaringer med politietaten vil utløse nye erfaringsfortellinger. Om en gruppe mennesker som hører til samme miljø, opplever møter med politiet i en bestemt retning, vil enkelterfaringer kunne omdannes til en grunnleggende forståelse av etaten. Det er lett å tenke seg at omtale i media vil forsterke kraften i disse historiene.

---

<sup>4</sup> Antagelsen bygger blant annet på funn i publikasjonene *Tatt for en annen, Tillit på prøve, Politiet mot 2020*, og *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*.

En norsk studie belyser minoritetsungdoms opplevelse av møtet med politiet på gata, særlig i forbindelse med såkalte «stopp-og-sjekk»-situasjoner. I boken *Tatt for en annen* drøfter Sollund (2007) minoritetsbefolkningens tillit til politiet slik den fremkommer i refererte undersøkelser og eget intervjumateriale. Tilliten til politiet varierer fra minoritetsgruppe til minoritetsgruppe, men gjennomgående rapporteres det at minoritetsungdom opplever at de – i større grad enn andre ungdommer – blir stoppet og sjekket av politiet. Ungdommene opplever ofte «stopp og sjekk»-situasjonene som kontrollregimer uten legitimt grunnlag, noe som resulterer i at tilliten bygges ned og ikke opp. Sollund viser også at andres fortellinger om utsatthet for ubehagelige episoder med politietaten var viktige i hennes informanternes diskusjoner omkring politiets tillitverdighet.

At innvandrere er systematisk mer utsatt for «stopp og sjekk» enn etnisk norske, er grundig dokumentert (Finstad, 2000; Sollund, 2007). Anmeldelser av innvandrere fører også sjeldnere til fellende dom enn for befolkningen for øvrig (Thorsen, Lid & Stene, 2009; Gundersen et al., 2000). Det er således godt grunnlag for å hevde at innvandrerbefolkningen som sådan er mer utsatt for politiinngrep enn befolkningen for øvrig.

En viktig dimensjon ved yrkeskulturen i politiet er at man utvikler et felles sett med kategorier for å identifisere trøbbel. Innad i etaten etableres et standardisert sett med tegn på at deres innsats er påkrevet. Finstad analyserer tjenestepersoners måte å se omgivelsene på og kaller det «politiblikket» (Finstad, 2000). Senere har også Sollund (2007) adoptert dette begrepet. En viktig indikator for tjenestepersoner i politiet på at noe krever oppmerksomhet, er hudfarge og andre tegn på etnisitet. Dette er åpenbart grunnen til at mange i innvandrerbefolkningen blir utsatt for «stopp og sjekk», og like åpenbart en av grunnene til at deler av innvandrerbefolkningen føler seg dårlig behandlet av politiet. Det danner utgangspunkt for hverdagsamtaler, som igjen sementerer et negativt inntrykk i større deler av innvandrerbefolkningen. Samtidig er det vanskelig å kritisere «politiblikket», noe både Finstad og Sollund avstår fra å gjøre. Man kan være uenig i hvordan politiet kobler ytre og indre egenskaper i befolkningen

og måten det brukes på, men man kan ikke kritisere tjenestepersoner for å operere med kategorier for å identifisere trøbbel. En polititjenesteperson som kun orienterer seg på måfå i en folkemengde, kan vanskelig sies å være til mye hjelp. Det kan dermed være metodiske grunner til at innvandrerbefolkningen blir forskjellsbehandlet. Det blir derfor ekstra viktig at politiets klassifiseringsgrunnlag bygger på reell kunnskap og ikke tar utgangspunkt i stereotyper knyttet til minoritetsbefolkningen. I tillegg er det avgjørende at politiet – når de har gjort en feilvurdering – kan forklare grunnlaget for handlingen og beklage sin handlemåte. Dette gjelder, som Dahl og Myhrer (2008) påpeker, overfor publikum generelt, og ikke bare overfor minoriteter.

Det er viktig å være klar over at hvis politiet oppleves å være ekstra iherdig overfor minoritetsbefolkningen for eksempel i forhold til kontroll, og det kombineres med at de i andre henseender ikke yter samme service til denne delen av befolkningen – kan det oppstå en situasjon som er blitt omtalt som «overpoliced and underprotected» (Bharot 2006)<sup>5</sup>. Inntar politiet denne posisjonen, kan de ikke samtidig bygge tillit.

De amerikanske forskerne Huo og Tyler har forsket på befolkningens tillit til politiet i mange år. Blant annet fant de at «afrikanere» og «latinoer» var mindre tilfredse etter møter med politiet enn «hvite». Det som er særlig interessant i denne sammenhengen, er at denne ulikheten i tilfredshet først og fremst ble knyttet til opplevelsen av hvordan man blir behandlet. Det var viktigere for alle, også etniske minoriteter, å få rettferdig behandling enn å få «favorabelt resultat». Det er også verdt å merke seg at det var høy grad av samstemthet på tvers av grupperingene i vurderingen av hva som er rettferdig behandling; upartiskhet, hensyn til den enkeltes behov og respekt for den enkelte (Huo og Tyler, 2000).

Kan man overføre denne typen kunnskap fra California omkring årtusenskiftet til Norge ti år senere? I mangel av andre studier om akkurat dette

---

<sup>5</sup> Bharot, M.: *Proaktiv holdning og brobygging mellom politi og minoritetsmiljøer*. Konkrete eksempler fra politiet i Leicester, konferanse i Oslo 19.10.2006.

spørsmålet er det ikke urimelig å la konklusjonene til Huo og Tyler danne et bakteppe for vår forståelse. Innvandrerbefolkningen, uansett gruppe, ønsker på samme måte som majoritetsbefolkningen å føle seg tatt hensyn til, bli behandlet med respekt og få sin sak hørt. Sånn sett er den gode nyheten at det ikke kreves spesielle tiltak for å bygge tillit overfor denne delen av befolkningen. Mye tyder altså på at de faktorene som påvirker publikums tillit til politiet, gjelder for alle, uavhengig av etnisk bakgrunn.

## Trygghet som begrep

Trygghet er som tillit blitt et sentralt begrep i politiets senere styringsdokumenter. Selv om trygghet er et opplagt mål for politiets innsats, er trygghet også en upålitelig indikator. Først og fremst fordi trygghet er et begrep som kan ha to forskjellige betydninger. Trygghet kan enten sikte til en befolknings objektive utsatthet for forskjellige ubehageligheter som lovbrudd, ulykker eller sykdom, eller man kan sikte til det enkelte individs subjektive følelse av å være utsatt. Det er imidlertid ikke slik at trygghetsfølelsen henger sammen med, eller er uttrykk for, sannsynlig utsatthet. Det er for eksempel et kjent fenomen at de som er minst utsatt for vold, også er mest bekymret for å oppleve det (Olaussen, 1995; Aas et al., 2010).

Ifølge St. meld. nr. 42 har politiet ansvar for begge disse betydningene av trygghet:

Trygghet for liv og eiendom er et viktig velferdsgode. Politiet skal bidra både til trygghet gjennom opprettholdelse av ro og orden, redusert kriminalitet og god samfunnsberedskap som kan forebygge og håndtere ulykker og anslag mot samfunnet. Politiet har et særlig ansvar på alle områdene, og den enkelte borgers og samfunnets trygghetsbehov skal derfor være førende for politiets oppgaver, oppgaveløsning, organisering og prioritering.

Politiets ansvar for trygghet kan igjen konkretiseres til et ansvar for:

Objektiv (reell) trygghet. Det er en hovedoppgave for politiet å bidra til redusert kriminalitet, og å opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet. (...) Politiet har også en sentral rolle som statens aktør i akutsituasjoner som krever organisert innsats og som setter liv eller viktige samfunnsinteresser i fare, enten det gjelder ulykker, naturkatastrofer eller terror.

Subjektiv (opplevd) trygghet. En viktig oppgave for politiet er å bidra til redusert frykt for kriminalitet og annen virksomhet som truer den alminnelige fred og orden. Frykt, på samme måte som utsatthet for kriminalitet og andre krenkelser, reduserer velferden og livskvaliteten for den enkelte. (St.meld. nr 42, s. 56–57).

I tillegg er det problematisk at trygghet, som tillit, er et fenomen som ikke påvirkes ensidig av politiets arbeid og innsats. Det er for eksempel hevdet at vi lever i en «frykktkultur» (Glassner, 1999; Furedi, 2006). Vår samtid skaper mer eller mindre spontant vilkår som leder til frykt, hevdes det. Det er mye som kan tyde på at den velstanden og smertefrie livsførselen vi tar for gitt i vår samtid, sammenlignet med livet for kort tid siden, bidrar til å forsterke opplevelsen av fare i møter med ubehagelige hendelser (Aas et al., 2010).<sup>6</sup> Samtidig er befolkningen svært sårbar for variasjoner i medieomtale av forskjellige fenomener, noe også St. meld. nr. 42 kommenterer (s. 63). Politiet er kort sagt ikke herre over befolkningens trygghetsfølelse.

På direkte spørsmål om hva informantene legger i begrepet trygghet, er det mye som er helt, eller nokså, identisk med svarene vi fikk knyttet til til-litsbegrepet. Noen informanter peker på et aspekt ved trygghet som også Balvig og Holmberg (2004) fremhever: at politiets tilstedeværelse ikke nødvendigvis skaper trygghet for publikum, men snarere redsel, noe våre informanter blant annet forklarer med at politiet generelt er for lite synlig på gata. Tilstedeværelse blir dermed synonymt med uønskede hendelser. Informantene er også opptatt av at hvordan politiet fremstår overfor publikum i forhold til bekledning, væremåte og bevegelsesmønster, vil påvirke hvordan de blir oppfattet.

Våre informanter tenker altså trygghet knyttet til ulike aspekter. På den ene siden publikums trygghet, på den andre siden polititjenestepersonenes trygghet i rollen og egensikkerhet.

---

<sup>6</sup> Det kan også hevdes at frykktkulturen er «baksiden» av risikosamfunnet.

## Sammendrag

Vi spurte innledningsvis i dette kapittelet om prosjektet «Trygghet og tillit» er et tidsriktig «stunt», eller om det bygger på mer grunnleggende prinsipper. Da det første politirolleutvalget leverte sin innstilling for 30 år siden, trakk de fram ti prinsipper for etaten. Trygghet og tillit hviler på flere av disse: Prinsippet om at politiet skal *avspeile samfunnets idealer*, finner vi igjen i «Trygghet og tillit»s «demokratiske» tilnærming gjennom inkludering av befolkningsgrupper som ellers kan føle seg marginale i fellesskapet. Prinsippet om at politiet skal ha et *sivilt preg*, gjenspeiles i den sivile tjenesteutøvelse prosjektet preges av. Metoden som er fremtredende i prosjektet, kommunikasjon, er *generalistens* metode fremfor noen. I prosjektet understrekes at publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være ikke bare en av mange strategier, men selve hovedstrategien. «Trygghet og tillit» tvinger fram større kontaktflate og utveksling med publikum, og understreket prinsippet om at politiet skal virke i *samspill* med publikum. Også prinsippet om at politiet skal være *integret i lokalsamfunnet*, er et kjennetegn for «Trygghet og tillit», og gjennomgående er tiltakene med på å bryte ned stereotypier om innvandrerbefolkningen. Det første politirolleutvalget fremhever også lensmannen som et ideal. En av våre nøkkelinformanter trekker fram nettopp lensmannsmodellen på spørsmål om hva «Trygghet og tillit» handler om, og uttrykker at innholdet i prosjektet ikke er annet enn å aktivisere ferdigheter som ligger innarbeidet i lensmannsetaten. Som vi vil vise i senere kapitler, er mange av tiltakene eksempler på hvordan man kan bruke det man tradisjonelt forbinder med *forebyggende metoder*, i ordenstjenesten. Det siste prinsippet fra politirolleutvalget i 1981 som gjenspeiles i «Trygghet og tillit», var at politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side. Som vi skal se, er flere av prosjektets tiltak med på å øke klageadgangen.

Selv om man kan få inntrykk av at politirolleutvalget av 2005 er noe mer dempet i formuleringene, vil vi mene at de samme prinsippene for politiets arbeid gjelder for politiledelsen i 2010 som i 1981. Prinsippene i «Trygghet og tillit» er derfor godt forankret i begge utvalgene. Samtidig ser vi at det

som for 30 år siden ble fremsatt som idealer, fortsatt fremstår mer som *ønsker om endring* enn som realiteter (Larsson, 2010).

Selv om mange prinsipper står fast, skal de nå håndheves i et samfunn i endring. Blant annet gjelder det makt- og autoritetsstrukturene. Fra at autoritet ble forstått som noe man naturlig hadde, er det endret til noe politiet må gjøre seg fortjent til gjennom god oppgaveløsning. I dette kapittelet har vi prøvd å finne de tillitsdrivende faktorene.

For det første er det en vanlig oppfatning at befolkningen bedømmer politiet ut fra deres evne til å holde lovbruddsfrekvensen nede, fange lovbrøttere og å skaffe eiendom på avveie tilbake. Disse faktorene viser seg ikke å slå ut i så stor grad som forventet. Derimot viser flere studier at tilliten til politiet er avhengig av at såkalte «rettsstatsverdier» blir ivaretatt, for eksempel at befolkningen ser at feil blir rettet opp, at organisasjonen korrigerer seg selv, at like saker behandles likt, at klager blir tatt på alvor, og at saker får en prosessuelt korrekt mottagelse. På denne måten signaliserer politiet at de er på den enkeltes side. Dette gjelder for alle befolkningsgrupper. Men for grupper med innvandrerbakgrunn er utfordringene større, ettersom de er mer utsatt for rettsvesenets oppmerksomhet og innsats.

«Trygghet og tillit» fremhever *møtene* mellom politi og publikum som viktig i tillitbyggende arbeid. Vi har i dette kapittelet vist til flere studier som omhandler hvordan tillit blir påvirket av politiets møte med befolkningen. Det ser ut til å være et gjennomgående funn at befolkningens tillit ikke varierer positivt med *antallet* politikontakter. Å øke frekvensen i møter med politietaten er således ikke nok i seg selv. Det er kvaliteten i møtene som er avgjørende.

Det er imidlertid viktig å være klar over at en mengde forhold som påvirker tillitsforholdet mellom politi og befolkningen, i liten grad påvirkes av etaten eller den enkelte tjenesteperson. På den ene siden nyter politiet godt av den generelle tilliten i samfunnet. På den andre siden får de ansvar for forhold som ligger utenfor deres myndighets- og ansvarsområde, for eksempel innvandring, mediesituasjonen og urbanisering.



# 3 Presentasjon av prosjektet – sentralt og lokalt

PROSJEKTET «TRYGGHET OG TILLIT» BESTÅR AV FEM DELPROSJEKTER, ALLE MED LOKAL PROSJEKTLEDELSE. DET OVERORDNEDE KOORDINERENDE OG FAGLIGE ANSVARET ER BLITT IVARETATT AV EN SENTRAL PROSJEKTLEDER, ENGASJERT AV OG TILKNYTTET POD. PROSJEKTET BESTÅR AV EN REKKE ENKELTTILTAK. MED UNNTAK AV TO GJENNOMGÅENDE TILTAK ER ALLE TILTAKENE I PROSJEKTET BESTEMT OG GJENNOMFØRT LOKALT. SAMLET UTGJØR TILTAKENE PROSJEKTETS FAGLIGE BYGGEKLOSSER.

## Forstudiet

For å få et best mulig grunnlag for utvelgelse av lokale satsningsområder ble det foretatt et forstudium. Målet var å identifisere forbedringsområder for økt tillit i møtet mellom politiet og innvandrerbefolkningen, og med det som utgangspunkt etablere tiltak som utviklet gode arbeidsmetoder og rutiner.

Forstudiet bestod blant annet av flere studieturer, og det ble hentet inn erfaringer fra Norge, Canada, Nederland, Storbritannia og Irland. Nederland, Canada og Storbritannia ble valgt ut på grunn av lang erfaring med mangfoldsarbeid. Irland ble valgt for sitt omfattende arbeid med opplæring og deltakelse i EU-prosjekter innenfor mangfold.

Erfaringene fra forstudiet er utfyllende dokumentert i en rapport utarbeidet av sentral prosjektleder Hege Høiland, i samarbeid med de lokale

prosjektlederne. I fortsettelsen oppsummerer vi de temaene/tiltakene som har vist seg å ha hatt størst betydning for prosjektet «Trygghet og tillit»<sup>7</sup>.

## Norge

Fra Norge prøvde man å kartlegge mangfoldsarbeidet gjennom intervjuer med nøkkelpersonell i 12 politidistrikter. Det generelle inntrykket var at når man så bort fra opprettelse av mangfoldsrådgivere og enkelte bevisstgjøringstiltak, var det ikke gjort mye konkret mangfoldsarbeid i politidistriktene, og det som var gjort manglet ofte dokumentasjon. På den måten ble det vanskelig for andre både å finne fram til og å lære av de prosjektene som tross alt fantes.

## Nederland

Nederland er et av de landene der politiet har jobbet lengst med mangfoldsarbeid. I de store byene er andelen innvandrere med en utenlandsk forelder over 50 prosent blant ungdom. På landsbasis har Nederland ca. ni prosent innvandrere. I politietaten er andelen med innvandrerbakgrunn ca. sju prosent; estimatet for 2020 er 8,5 prosent.

Et nasjonalt kompetansesenter, LECD – *National Expertise Centre for Diversity and Multicultural Competences* – er sentralt i arbeidet med metode-, praksis- og kunnskapsutvikling. Senteret fungerer som støtte for landets 26 politidistrikter i forhold til strategi, bevisstgjøring og operativt arbeid. Målet er at hvert politidistrikt skal ha sitt eget kompetansesenter for mangfold. I 2008 hadde fire distrikter etablert slike sentra.

Strategien for mangfoldsarbeidet i Nederland er å endre forståelsen fra et sosialt perspektiv – speile befolkningssammensetningen – til det de kaller et foretningmessig perspektiv – profesjonalitet i oppgaveløsning. I tillegg er det et sterkt fokus på å rekruttere og beholde personell.

---

<sup>7</sup> Gjennomgangen i fortsettelsen bygger på forprosjektrapporten

Opplæringen for de ansatte i Nederland baserer seg først og fremst på bevisstgjøring, de fokuserer i mindre grad på faktakunnskap om kulturer. Utgangspunkt er at politiet ikke skal være eksperter på kultur, men at de skal være bevisst på hva de ikke kan, og at de skal lære «et verktøy for tanken».

«Community policing» er en arbeidsmetode som er innført i hele Nederland, utført av *soneansvarlige*. Ordningen bygger på at en polititjenesteperson har ansvar for en geografisk sone (by/bydel) med 5000–8000 innbyggere. Tjenestepersonen skal opparbeide seg god kjennskap til innbyggerne i sin sone, og ha et utstrakt samarbeid med andre instanser. Den soneansvarlige skal være stasjonens «øye og øre».

Som soneansvarlig jobber man på gateplan til fots og alene uten makker. Arbeidet har høy status, noe som gir seg direkte utslag i lønn. Lokalkunnskapen, erfaringene og informasjonen de opparbeider gjennom arbeidet, blir brukt aktivt av ledelsen i planleggings- og prioriteringsarbeidet. Soneorganiseringen har medført et strukturert samarbeid med andre etater, og har gitt politiet i Amsterdam økt informasjon og kunnskap om hva som skjer på gateplan.

Nederland har også utviklet nye arbeidsmetoder innenfor andre felter. I forhold til ungdom er de opptatt av å ta *kontakt i fredstid*, og ikke bare når de blir tilkalt på grunn av uønsket oppførsel eller lovbrudd. Også her vektlegges informasjonsinnhenting og kunnskapsstyrt politiarbeid.

På etterforskningsfeltet har de utviklet en tilnærming som vektlegger kontaktetablering og tillitsbygging før man starter med den mer saksrettede delen av avhør.

## Canada

En annen studietur gikk til Toronto, der politiet har hatt fokus på å øke profesjonaliteten i forhold til å drive politiarbeid i et multietnisk samfunn. Det bor 2,5 millioner mennesker i Toronto, og ca. 50 prosent av innbyggerne er

født utenfor Canada. Av de politiansatte har ca. ni prosent minoritetsbakgrunn, og ca. 16 prosent er kvinner. Måler i 2020 er en minoritetsandel på 20 prosent i politiet.

Toronto har satset på nærpolitimodellen, og hver av de 18 stasjonene i byen har sin *Community Response Unit* (CRU). Ca. 15–20 prosent av alle ansatte i den operative styrken arbeider som «community response officers». Disse utfører primært sykkel- og fotpatrulje, og skal ha et særlig fokus på ungdom som er på vei inn i kriminelle miljøer. De vurderer verdien av god dialog og kjennskap til nærmiljøet som uvurderlig i forhold til forebygging og oppklaring av straffbare handlinger. Erfarne politifolk rekrutteres til disse jobbene, som er populære av flere grunner; de er godt betalt, politibetjentene styrer i stor grad sin egen arbeidshverdag, og de arbeider ikke nattskift. Politiet har utstrakt samarbeid med lokalbefolkningen ved hver enkelt stasjon gjennom ulike rådgivingsgrupper.

På samme måte som i Nederland har heller ikke politiet i Toronto satset på å øke kulturkompetansen hos de ansatte. Politiskolen og distriktene arbeider imidlertid aktivt med bevisstgjøring rundt stereotyper og ønsker en mangfoldstankegang som basis for all oppgaveløsning i politiet. Det fokuseres på profesjonalitet i kommunikasjonen.

## Storbritannia

I Storbritannia har Home Office (Innenriksdepartementet) ansvar for politi, immigrasjon, kontraterrorisme og rikets sikkerhet. *UK Border Agency* (UKBA) er organisert under Home Office og er ansvarlige for å sikre grensen til Storbritannia. De vurderer også søknader om innreisetillatelse og opphold i UK, statsborgerskap og asyl. I 2007 mottok Storbritannia 2300 asylsøkere<sup>8</sup>. 2525 av dem var enslige mindreårige asylsøkere.

I Storbritannia har man opprettet egne barneenheter med intervjurom for barn der spesielt kvalifisert personell foretar intervjuene. Barna blir regis-

---

<sup>8</sup> Tallet er inkludert barn i følge med foreldre

trert på spesialtilpassede rom med barneutstyr og dekorerte vegger, og det er laget eget venterom for barn og familier. I prinsippet skal alle barn og barnefamilier registreres samme dag som de møter opp.

Asylsøknader fra enslige mindreårige blir behandlet av spesialtrente saksbehandlere. Disse saksbehandlerne skal ha gjennomført et fem dagers kurs der man fokuserer på barns rettigheter, samt teknikker og ferdigheter som er nødvendige for å gjennomføre gode intervjuer med mindreårige.

*Metropolitan police* i London har, på bakgrunn av brukerundersøkelser som viste lav tillit til politiet, iverksatt en rekke tillitbyggende tiltak – blant annet opprettelse av et klagekontor. Ved en gjennomgang av klagesakene viste det seg at det ikke var klager på unødvendig maktbruk, rasisme og utilbørlig oppførsel som dominerte. Derimot så man at publikum klaget på politiets organisering, manglende oppfølging og mangelfull struktur. Utfordringene rundt manglende tillit, klager og misnøye blir derfor forsøkt løst med å øke brukerorientering slik at publikums behov i større grad blir retningsgivende for organiseringen av tjenesten og prioriteringen av oppgaver.

Et prosjekt som er etablert i denne sammenhengen, er at fornærmede blir kontaktet av politiet innen fire dager etter anmeldelse eller klage. Målsettingen er å få tilbakemeldinger på politiets opptreden på stedet. Deretter brukes tilbakemeldingen mot den enkelte tjenesteperson for å øke dennes profesjonalitet.

Et annet tiltak er opprettelsen av *Police community support officers group* (PCSO) i 2002 – et tiltak for å styrke nærpolitiet. London er delt inn i 640 «safer neighbourhood groups», som er områder med hver sin «sergent police officer». Teamene jobber i partnerskap med lokale kommunale kontakter og frivillige organisasjoner. I fellesskap prioriterer de ulike «community team»-ene hvilke saker de skal ha fokus på.

PSCO består av sivilt ansatte i politiet med begrenset politimyndighet, som har gjennomgått et to ukers kurs. De ansatte har ikke pågripelses-

myndighet, og har publikumskontakt som sin hovedoppgave. Hensikten er å styrke relasjonen mellom lokalbefolkningen og politiet, og øke tilliten. PSCO-ansatte jobber aktivt ute i sine nabolag, har fokus på lokale spørsmål og håndterer mindre saker. De har radiokontakt med ordinært politi og har møter med politiledelsen i distriktet hver 14. dag. Ulempen med tiltaket er at PSCO-ansatte ikke opplever samme respekt som politiet, og at de ikke kan benyttes like fleksibelt som polititjenestepersoner.

Det er også etablert en enhet som heter *Communities Together Strategic Engagement Team (CTSET)*. Enheten utvikler analyse over etniske minoriteter i ulike distrikter og opererer som spesialister på ulike nasjonaliteter. Hver enkelt ansatt har spesialkompetanse på sin nasjonalitet, noe som gjenspeiler seg i enhetens rekrutteringspolitikk.

En av oppgavene til CTSET er å etablere ressursgrupper ved eventuelle hendelser. I første rekke opprettes ressursgruppen der konflikten oppstår, og det etableres kontakt med lokale myndigheter og øvrige involverte parter. Skyldes den eventuelle konflikten dypereliggende forhold, etableres det også ressursgrupper oppover i systemet. Gruppen definerer sin arbeidsmetode som: «Trust, trust, trust – and talk, talk, talk».

## **Irland**

I perioden 1996–2006 økte innbyggertallet i Irland med ca. 620 000 innbyggere, og mesteparten av denne økningen skyldtes innvandring. Fra å være et land med liten innvandring fikk Irland i løpet av relativt kort tid over ti prosent innvandrere – i overkant av tre prosent av disse var innvandrere med etnisk minoritetsbakgrunn.

Med bakgrunn i denne økningen besluttet man i år 2000 å opprette *The Gardia Racial & Intercultural office*. Hensikten var å skape tillit til politiet blant innvandrerbefolkningen gjennom dialog. Man ønsket også å etablere et kontaktpunkt inn i politiet med ansvar for systematisering av innhentet informasjon.

Kontoret ble i starten betjent av to politibetjenter. Det viste seg etter hvert at tjenesten som dette kontoret tilbød til minoritetsbefolkningen og politiet, var svært ettertraktet. Det ble derfor besluttet at det skulle opprettes en kontaktpersonordning for lokalt politi. Arbeidet, som utføres av Gardia Racial & Intercultural office og kontaktpersonene, har fokus på dialog og brukerorientering, og gir politiet verdifull informasjon for god oppgaveløsning og service.

## **Erfaringer fra forstudiet**

En felles erfaring fra studieturene til utlandet var at de beste tillitskapende virkemidlene var økt brukerorientering og forbedret dialog med innvandrerbefolkningen. Dette ble avgjørende for at tiltakene i «Trygghet og tillit» også skulle ha fokus på dialog og brukerorientering i førstelinjetjenesten.

Et kjennetegn ved flere av tiltakene som prosjektlederne besøkte, var at polititjeneste som tradisjonelt er blitt vurdert til å ha lav status – for eksempel fotpatrolje, publikumskontakt og dialog i fredstid – var blitt gitt status gjennom høyere lønn, stor frihet i oppgaveløsningen og ønske om at oppgavene ble utført av erfarne tjenestepersoner. Viktigheten av arbeidet ble også understreket ved at lederne brukte erfaringer fra denne delen av tjenesten når de skulle gjøre sine prioriteringer.

Når det gjelder opplæring av tjenestepersonell, satses det i større grad på bevisstgjøringsstrategier enn faktakunnskap. Imidlertid har man flere steder i tillegg etablert ressursentre innenfor etaten med spisskompetanse på språk, kultur og konfliktløsning. Det er også eksempler på tiltak som ivaretar spesielt sårbare grupper, for eksempel egne opplæringsprogrammer for personell som intervjuer asylsøkerfamilier med barn eller enslige mindreårige asylsøkere.

Det er også interessant at begrunnelsen for å prioritere tillitsarbeid i befolkningsgrupper med innvandringsbakgrunn har et foretningmessig perspektiv. I det ligger en tanke om at det er umulig å utføre godt politi-

arbeid uten denne type profesjonalitet i oppgaveløsning. En del av denne satsingen har også resultert i et sterkt fokus på å rekruttere og beholde personell med innvandrerbakgrunn.

I snitt bygger tre av fire tiltak i «Trygghet og tillit» på erfaringer fra forstudien, eller er sterkt inspirert av de tilnæringsmåtene og arbeidsmetodene de ble introdusert til på studieturene. En av arbeidsmetodene i forstudiet som *ikke* er blitt prøvd ut i «Trygghet og tillit», er Londonpolitiets «safer neighbourhood groups», der sivilt ansatte får begrenset politimyndighet.

Når sentral prosjektleder blir spurt om betydningen av forprosjektet, svarer hun at hun tror det har hatt stor betydning for de lokale prosjektene fordi «...studieturen ga kunnskap til prosjektlederne som jeg vil anta gjør det enklere å ha meninger om hva som fungerer». Når de lokale prosjektlederne blir spurt om det samme, er det også blant dem stor enighet om at forprosjektet har hatt positiv betydning. Flere vektlegger at forstudien gav mulighet for å utvikle et eiendomsforhold til tematikken og kjenne på utfordringene. En av informantene oppsummerer forstudien med at «...den røde tråden er dialog». Når vi i fortsettelsen skal se nærmere på de enkelte prosjektstedene og presentere hvilke tiltak de har valgt, vil vi kunne se om den røde tråden har fortsatt fra forstudien og inn i tiltakene.

## Kjennetegn ved de enkelte prosjektstedene

I samarbeid med de lokale prosjektlederne ble det utarbeidet noen felles retningslinjer<sup>9</sup> som skulle prege prosjektene lokalt og gjenfinnes i utformingen av tiltakene: Brukerorientering ble fremhevet som viktig av to grunner, både for at politiet skal kunne yte gode tjenester, og for mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Videre var den valgte hovedmetoden dialog. Tiltakene skulle være av en viss varighet, være kunnskapsstyrte og med mulighet for å bli implementert som varig oppgaveløsning. Samhandling med politiets naturlige samarbeidspartnere ble også fremhevet.

---

<sup>9</sup> Jf. sentrale føringer knyttet til fokusområder, januar 2009



I fortsettelsen følger en gjennomgang av de fem prosjektstedene, Hordaland, Oslo, Sør-Trøndelag, Søndre Buskerud og Politiets utlendingsenhet, der vi ser på begrunnelsen for utvelgelsen av tiltakene, prosjektlederens plassering og rolle, organisering og ressurser.

## **Hordaland**

«Den eneste føringen var, gå ut og finn på noe, men flere ting. Det var egentlig ikke noen enkel oppgave!» svarte prosjektlederen i Hordaland på spørsmålet om hva som var det lokale mandatet for utvelgelse av tiltak til «Trygghet og tillit». Med god støtte i egen ressursgruppe og forstudien valgte Hordaland fire tiltak. Tiltakene omfattet dialog og tilstedeværelse på steder der innvandrere samles i Bergen sentrum, formalisering av samarbeid mellom politi og asylmottak og opprettelse av rutiner for å fange opp muntlige klager.

### *Begrunnelse for tiltakene*

De involverte enhetene i Hordaland har vært politistasjonene Sentrum, Bergen vest, Bergen sør og Sotra, Askøy og Øygarden lensmannsdistrikt, avdeling Sotra.

Det var viktig for prosjektlederen at ikke bare Bergen by ble inkludert i prosjektet, men også lensmannsdistriktene. Dette hadde både en distriktspolitisk og en faglig begrunnelse. Den faglige var at lensmannsmodellen tradisjonelt har brukt kommunikasjon mer enn ordenspolitiet i byene.

Det er to tiltak som i særlig grad er dialogbasert, og som ser på viktigheten av dialog i fredstid<sup>10</sup>. Formålet med tiltakene var å knytte kontakter, men det var også en tro på at bedre dialog skulle motvirke slitasje og gjensidige fordommer. Ved oppstart var det ingen etablerte rutiner for kontaktetablering med etniske minoriteter eller oppsøkende virksomhet mot steder hvor man erfaringsmessig vet at minoritetsungdommer oppholder seg. Ungdomsseksjonen hadde forebyggere i miljøet, men deres kontakt var spora-

---

<sup>10</sup> Med fredstid menes at politiet oppsøker steder og miljøer uten at de er tilkalt på grunn av en hendelse.

disk. Tiltakene i «Trygghet og tillit» ble lagt til patruljeseksjonen. I det ene tiltaket ble to divisjoner ved Sentrum politistasjon plukket ut. Divisjonene hadde tjenestemenn som har gjennomgått studiet «Flerkulturell forståelse og mangfold» ved PHS. Disse var tenkt som ressurspersoner i tiltaket. Et liknende prosjekt var «Soneansvarlig». Også dette prosjektet hadde som formål å oppsøke i fredstid.<sup>11</sup>

Et annet tiltak det ble satset på, hadde asylsøkere som målgruppe. Det var to forholdsvis nyetablerte asylmottak i Hordaland distrikt: på Ytrebygda og i Sund. Kontakten politiet hadde hatt med mottakene, hadde vært saksorientert ved behov. Gjennom tiltakene i «Trygghet og tillit» ønsket man å formalisere samarbeidet, og det ble sett på som en fordel å komme inn tidlig og skape nye, gode rutiner i etableringsfasen.

Det fjerde tiltaket i Hordaland var knyttet til muntlig klagebehandling. Distriktet opplevde at de hadde et fungerende system for behandling av skriftlige klager, men manglet gode systemer for å fange opp muntlige klager. På grunn av språkproblemer eller tidligere negativ erfaring med politiet antok man at klager knyttet til etnisk diskriminering i større grad vil fremsettes muntlig enn skriftlig.

I Hordaland har man også vært bevisste på registrering. De har brukt Indicia, der det er opprettet prosjektrum for de ulike tiltakene.

### *Prosjektledelse*

Prosjektleder i Hordaland har vært med fra starten. Hun har lang fartstid i politiet, har vært tilknyttet ulike enheter, og har vært mangfoldsrådgiver i flere år. Hun beskriver selv sin rolle som prosjektleder som å være «oppfinner», koordinator, motivator, den som skal selge inn prosjektet, og ikke minst den som purrer. Hun har også sørget for praktisk tilrettelegging, rapportering, og videreføring. Disse oppgavene gjelder både oppover, nedover og sidelengs i politihierarkiet. Hun har ikke noen myndighet i forhold til

---

<sup>11</sup> Dialogprosjektet har endret både navn og karakter i løpet av prosjektperioden – noe som beskrives nærmere i kapittel 4.

ressursbruken, men har likevel klart å skaffe seg nødvendig oversikt og handlingsrom fordi hun kjenner organisasjonen godt.

Politimesteren er prosjekteier. Prosjektet er tatt godt imot av øverste ledelse, og politimesteren og administrasjonssjefen har gitt prosjektet prioritet i ledergruppen.

Hordaland hadde en fungerende ressursgruppe knyttet til mangfoldsarbeid i etaten, og valgte å bruke den som styringsgruppe for prosjektet. Ressursgruppen er bredt sammensatt og har representanter fra hele organisasjonen. Den har vært til god støtte i prosjektperioden. I tillegg ble det, i samarbeid med *Det felles innvandrerråd i Hordaland*, valgt ut tre representanter med etnisk minoritetsbakgrunn som rådgivere i prosjektperioden.

Det har vært avholdt åtte formelle møter i ressursgruppen, og i tillegg uformelle samtaler ved behov. Ressursgruppens oppgaver har vært å komme med ideer, ta beslutninger, og videreformidle informasjon. Prosjektlederen har opplevd god støtte fra ressursgruppen, og synes den har tilført prosjektet større tyngde.

I tillegg har man hatt både en intern og en ekstern referansegruppe. Den eksterne referansegruppen har hatt fire møter, og gitt mange direkte tips i forhold til hva som nytter og ikke nytter i forhold til tiltakene. Den interne referansegruppen har ikke møttes, men bidratt til at driftsenhetslederne har fått et bredere eierforhold til arbeidsmetodene. Det har ikke vært opprettet andre grupper i forbindelse med prosjektet.

#### *Prosjektets status*

Utgangspunktet i Hordaland var at divisjonene hadde opplevd en sterk reduksjon i antallet tjenestepersoner i de senere årene. Det har gjort det vanskelig å jobbe oppsøkende, og handlingsmønsteret har i stor grad blitt reaktivt. Prosjekttiltakene innebærer en annen måte å jobbe på, og kunne lett bli oppfattet som en tilleggsbelastning, særlig fordi alle de fire tiltakene er lagt i linja – ikke som et prosjekt med egne ressurser. Dette var helt bevisst, fordi det da er lettere å videreføre dem etter avsluttet prosjekt-

periode, men kan samtidig oppleves som en merbelastning ved oppstart. Prosjektet ble derfor ikke «flagget så høyt» blant øvrige ansatte i distriktet, men mangfoldskontaktene i de forskjellige driftsenhetene har fått orientering og tilgang til prosjekttrom. Det har også vært informert gjennom «Hordaland polititidende» og intranettet. Lederne i distriktet har ved flere anledninger fått orientering om status og eventuell videreføring av noen av prosjektene til de øvrige distriktene. Prosjektet har også fått en del omtale i lokalaviser og lokalt-TV. Generelt opplever prosjektlederen at tilbakemeldingene har vært bra, og at kolleger gir uttrykk for at det er spennende tiltak som er iverksatt.

### *Ressurser*

Prosjektlederen har jobbet i 100 prosent stilling som praksisansvarlig. Arbeidet med prosjektet kommer utenom – drevet av idealisme. Til hjelp med drift av prosjektet ble det avgitt prosjektmedarbeider fra FAE i 20–60 prosent stilling. Høsten 2009 var en senior avgitt i 33 prosent stilling med oppgave fotpatrolje i sentrum med vekt på oppsøkende dialog med minoritetsbefolkningen. Fra februar 2010 har to seniorer i full stilling vært avgitt til fotpatrolje i sentrum, «Mangfoldspatroljen». Utover dette har personell knyttet til de ulike tiltakene prioritert oppgavene innenfor normal arbeidstid.

### **Oslo**

Opprinnelig hadde Oslo ett tiltak, men et annet har kommet til senere i prosjektperioden. Det opprinnelige tiltaket handler om å oppsøke ungdom med minoritetsbakgrunn i fredstid, det andre er et undervisningsopplegg.

### *Begrunnelse for tiltakene*

Det var to hensyn som ble vektlagt ved utvelgelsen: Tiltaket skulle legges til en divisjon som var åpen for tankegangen i prosjektet. Det andre var ønsket om at en ordensdivisjon skulle drifte prosjektet ut fra en vurdering om at et slikt prosjekt har større nytte på orden enn forebyggende. Tiltaket ble utvi-

klet lokalt, og resultatet ble «Sonebil»<sup>12</sup>, en patrulje som var øremerket for å drive oppsøkende arbeid i et spesielt område. Før tiltaket ble iverksatt, var det, på denne divisjonen, ingen konkrete rutiner for denne type arbeid eller spesielt vanlig å gå ut av bilen for patruljering utenom oppdrag. Arbeidsmetoden var ordinær patruljering der mannskapene stort sett var fristilt til selv å legge opp tjenesten utenom oppdragene. Det var lite oppfølging etter oppdrag og lite oppsøkende virksomhet i aktuelle miljøer i fredstid. Gjennom tiltaket ønsket man å få svar på et tilsynelatende enkelt spørsmål: Hva skjer når vi får mulighet til dialog med denne gruppen?

Det andre tiltaket som ble iverksatt i Oslo, er et bevisstgjøringsprosjekt beregnet på alle ordensdivisjonene i Oslo. Filmen «Streets of Oslo» og medfølgende undervisningsopplegg ble utviklet på bakgrunn av et meldt behov etter at mangfoldsrådgiveren hadde vært rundt på ordensdivisjonene og snakket om politiets møter med minoritetsbefolkningen.

### *Prosjektledelse*

Prosjektlederen i Oslo har vært med fra starten. Hun er sivilt ansatt som minoritetsrådgiver i Oslo politidistrikt, og er utdannet samfunnsviter. Hennes oppgaver knyttet til prosjektet har vært rapportering, kontakt med POD, styringsgrupper og referansegrupper, samt kontakt med ulike minoritetsgrupper. I tillegg til disse mer organisatoriske oppgavene har hun, sammen med en kollega, driftet og gjennomført undervisningen knyttet til ett av tiltakene, filmen «Streets of Oslo». Det andre tiltaket, «Sonebil», har hun fulgt tett, men det har vært driftet lokalt.

Prosjektlederens stilling er ikke plassert i linja, men i strategisk stab, en avdeling direkte underlagt visepolitimesteren. Hun bedømmer sin egen plassering i organisasjonene som både viktig og riktig i forhold til prosjektlederansvaret. Samtidig understreker hun at det nære samarbeidet med ansvarlig drifter av tiltaket «Sonebil» også har vært essensielt.

---

<sup>12</sup> Prosjektet «Sonebil» har endret både navn og karakter i løpet av prosjektperioden – noe som beskrives nærmere i kapittel 4

Det har vært bredt sammensatte styringsgrupper for begge prosjektene. Styringsgruppene har hatt til sammen fem møter, og i tillegg mange uformelle samtaler rundt prosjektet. Typiske temaer for styringsgruppen har vært gjensidig informasjonsutveksling, og bistand i forhold til gjennomføring av beslutninger. For eksempel var fritak for avgivelse av tjenestepersoner til tingretten en viktig forutsetning for å få gjennomført tiltaket «Sonebil».

Det er også opprettet to referansegrupper i prosjektet. I referansegruppen for «Sonebil» har det sittet ungdom fra området sonebilen har jobbet i. Ungdommene er blitt utfordret på å fortelle om hva de reagerer på og ønsker seg av politiet. For filmprosjektet «Streets of Oslo» har det sittet representanter for alle stasjonene i Oslo politidistrikt. Deres oppgave har vært å komme med konkrete forslag til manus og undervisningsopplegg i tilknytning til filmen. Begge referansegruppene har gjennom sine innspill påvirket prosjektet direkte. Hver referansegruppe har hatt tre møter.

#### *Prosjektets status*

Prosjektlederen opplever at prosjektet har vært godt forankret hos ledelsen, og at lederne i styringsgruppen har vært støttespillere i hele prosjektperioden. Også politimesteren er holdt oppdatert, og han har hatt interesse for prosjektet og støttet det. Støtte hos ledelsen har gjort at prosjektet så å si ikke har møtt organisatoriske utfordringer.

Til tross for mye omtale i interne medier tror prosjektlederen at ansatte som ikke har vært involvert, nok ikke kjenner så godt til prosjektet. Prosjektlederen mener det skal mye til å nå alle, og det har heller ikke vært målet.

#### *Ressurser*

Prosjektlederen fremhever at det har vært mange personlige ressurser knyttet til prosjektet, blant annet i form av god motiverte folk – noe som har skapt positivitet rundt prosjektet. Hun fremhever også lokale kunnskapsrike aktivitetsledere, og en informasjonsavdeling som alltid har tatt

seg tid. I tillegg har hun fått god backing fra POD, også i form av mulighet for å søke midler derifra. Det ble bevilget penger til studietur til Nederland for alle som var involvert i sonebil-tiltaket. Prosjektlederen vurderer denne studieturen som viktig, fordi den ble opplevd som en belønning, ga faglig påfyll, virket motiverende og ga konkrete tips for metode- og yrkesutøvelse.

### **Sør-Trøndelag**

I Sør-Trøndelag valgte man i utgangspunktet tre tiltak; et fjerde ble tatt inn i prosjektet i november 2009. Tiltakene tar utgangspunkt i et ønske om å skape en større kontaktflate mellom politi og minoriteter, spesielt ungdom.

#### *Begrunnelse for tiltak*

«Sykkelpatruljen» ble valgt som utformere av ett av tiltakene fordi den allerede hadde fokus på kommunikasjon med publikum. Sykkelpatruljen er «politi i gata» – de som treffer og snakker med ungdom. Patruljen ble opprettet i 2005, og blir beskrevet som synlig og tilgjengelig. Patruljen har evnet å skape plattform for nye og bedre relasjoner mellom politiet og byens befolkning.

Det andre tiltaket i Sør-Trøndelag politidistrikt ble valgt ut fra ønsket om å utvide den formelle kontaktflaten mellom politi og innvandrersorganisasjonene. Kartlegging hadde vist at det bare fantes såkalt «Dialogforum» i Trondheim sentrum. I distriktet var kontakten mellom politi og innvandrere begrenset til enkeltsaker. Ut fra et antatt behov for møteplasser også i distriktet bestemte man å opprette dialogfora utenfor Trondheim sentrum i de ulike lensmannsdistriktene.

Det tredje tiltaket var et opplæringsprogram som ble utformet på bakgrunn av en anbefaling i undersøkelsen «Tillit på prøve» og ønske fra tjenestepersoner på ordensavdelingen. Målsettingen var å øke politiets kompetanse om politiarbeid i et multietnisk samfunn<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Kurset ble godt mottatt, men er ikke fulgt opp i ettertid

Det siste tiltaket, «18+», ble startet opp utenom «Trygghet og tillit», men tatt inn i prosjektet fordi det tematisk passer inn i profilen til «Trygghet og tillit». Tiltaket retter seg mot enkeltungdommer over 18 år (derav navnet) som har startet en kriminell løpebane.

### *Prosjektledelse*

I Sør-Trøndelag sluttet prosjektlederen ved årsskiftet 2009/2010. Også andre sentrale personer som jobbet på mangfoldsområdet, har sluttet eller gått ut i permisjon i prosjektperioden, og stillinger har blitt stående ubesatt. Nåværende prosjektleder startet opp i 2010. Hun var da tilknyttet orden, men har skiftet jobb etter at hun ble prosjektleder, og er nå organisatorisk plassert uten noen naturlig tilknytning til prosjektet. Da hun startet opp som prosjektleder, hadde hun ingen tilsvarende erfaring, og har opplevd rollen som prosjektleder som utfordrende.

Prosjektlederen har opplevd vekslende støtte i organisasjonen og ledelsen. Hun sier at god forankring i ledelsen er en viktig forutsetning for at et prosjekt skal lykkes, og synes støtten hun har fått, tidvis har vært mangelfull.

Det har vært både styringsgruppe, referansegruppe og lokal prosjektgruppe knyttet til prosjektet. Styringsgruppen har hatt fire møter, og prosjektlederen har opplevd støtte i forhold til løpende avgjørelser i prosjektet. Den interne referansegruppen har bestått av ledergruppen på Sentrum politistasjon og tillitsvalgte ved divisjonene. Nåværende prosjektleder har hatt ca. fire møter med gruppen i tillegg til uformell kontakt.

Lokal prosjektgruppe har ikke fungert siden nåværende prosjektleder overtok, og gruppen har ikke etterlatt seg informasjon om innholdet i tidligere møter. Skifte av prosjektleder kombinert med liten grad av skriftlighet har medført at prosjektet har vært preget av mangel på kontinuitet.

### *Prosjektets status*

Prosjektet er i liten grad kjent eller omtalt i organisasjonen. Prosjektlederen, som ved etablering av prosjektet ikke var involvert i driften av



prosjektet, men var tilknyttet sykkelpatruljen, sier hun opplevde prosjektet som uklart avgrenset mot andre prosjekter, og at prosjektet i liten grad har vært gjenstand for oppmerksomhet.

Flere har hevdet at det har vært en skeptisk stemning til «Trygghet og tillit» i organisasjonen, fordi prosjektet av enkelte har blitt oppfattet som en straff for Obiora-saken.

### **Søndre Buskerud**

I Søndre Buskerud planla man tre tiltak. Selv om nåværende prosjektleder ikke var prosjektleder i startfasen, var han involvert i utarbeidelsen av tiltakene på bakgrunn av interesse for denne type arbeid.

Generelt kan man si at tiltakene i Drammen er utviklet på bakgrunn av en vurdering av befolkningssammensetningen i byen, og hva man kunne bli bedre på i politiet. En femtedel av befolkningen i Drammen har annen etnisk opprinnelse enn norsk, og preger derfor i stor grad bybildet.

#### *Begrunnelse for tiltakene*

Til tross for en stor andel innvandrere har man sett at flere tjenestepersoner har viste en viss tilbakeholdenhet i å ta kontakt med denne delen av befolkningen. Ved oppstart av prosjektet fantes det ingen fastsatte rutiner for aktivt oppsøkende politiarbeid. Det var en generell oppfatning at politiet skulle være synlige og gå fotpatrulje, men aktivt oppsøkende politiarbeid som arbeidsmetode var lite brukt. Ved å gjøre aktivt oppsøkende politiarbeid til et tiltak i «Trygghet og tillit» ønsket man å oppnå hyppigere og bedre kontakt mellom politi og publikum – med fokus på innvandrerbefolkningen.

Ved Søndre Buskerud politidistrikt ble klager på politiet behandlet etter gjeldende instruks og regelverk, det vil si skriftlige klager og eventuelt personlig oppmøte på politistasjonen. På bakgrunn av at det ikke fantes noen instruks for mottak av muntlige klager, ble det besluttet å opprette et tiltak knyttet til dette.

Ved oppstart av prosjektet var opplæring i kommunikasjon i noen grad tema på de operative kursene til politiet, men treningen la liten vekt på generelle kommunikasjonsferdigheter og teori som kunne lette politiets arbeid i daglige møter med publikum. Opplæring i kommunikasjon og kulturforståelse ble derfor valgt som det tredje tiltaket, og hadde som formål å heve tjenestepersonenes kompetanse.

### *Prosjektledelse*

Også i Søndre Buskerud har det vært skifte av prosjektleder i løpet av prosjektperioden. Nåværende prosjektleder overtok etter sin forgjenger rett før tiltakene ble igangsatt i september 2009. Han jobber i førstelinjen på forebyggende avsnitt. Denne plasseringen i organisasjonen gjør at han får en dobbelt rolle. Han er både ansvarlig for prosjektet lokalt og er en av praktikerne. Han er også den som kan regnes som foregangsperson når det gjelder utvikling av metoden i tiltaket «Aktivt oppsøkende politiarbeid».

Fra ledelsen har han fått frihet til å bruke den tiden han mener han trenger på prosjektet og rollen som prosjektleder. Han har imidlertid ønsket også å jobbe i førstelinjen, både fordi han mener det er viktig, og fordi det gir ham mye å jobbe på denne måten.

Det har vært etablert en styringsgruppe tilknyttet prosjektet. Gruppen har hatt fire møter der de har tatt del i avgjørelser om tiltakene i prosjektet. De har også bidratt med å signalisere tiltakenes betydning i organisasjonen, noe prosjektlederen mener har vært viktig.

### *Prosjektets status*

Prosjektlederen har opplevd støtte fra alle hold i organisasjonen. Han har fått anledning til å informere om prosjektet under paroler og vaktbytter, og har kunnet avklare uklarheter og besvare spørsmål. Ifølge ham selv har han fått gehør for metoden også hos skeptikerne når han har fått fortelle om metodikken i tiltaket «Aktivt oppsøkende politiarbeid».

### *Ressurser*

Prosjektlederen har fått anledning til å disponere tiden sin slik han selv finner det mest formålstjenlig, og har fått aksept for at han kan avspasere om han i perioder jobber mer enn normalarbeidstiden.

«Aktivt oppsøkende politiarbeid» er det mest ressurskrevende tiltaket i Søndre Buskerud. Hvert vaktlag skal i løpet av vaktsettet ha gjennomført oppsøkende politiarbeid i området Fjell–Bragernes Torg. Tiltaket som er knyttet til opprettelse av klagerutiner, er det minst ressurskrevende tiltaket – her er suksesskriteriet at det utarbeides klare, tydelige rutiner. Opp-læringen i kulturforståelse krever at hver av gruppene som skal igjennom opplæringen, setter av ca. fire timer pr. tjenesteperson. Utover dette kreves det personell til å lage og gjennomføre opplæringen. Dette antas å kunne bli ivaretatt av to personer.

### **Politiets utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet (PU) har valgt tiltak som er rettet mot å forbedre møtet mellom politiet og innvandrerbefolkningen, og her har man valgt å fokusere på registreringsfasen ved valg av tiltak. Målet var å finne tiltak som kunne bidra til å legge et godt grunnlag for tillitsforholdet mellom politiet og utlendingen. I PU startet man opp med åtte tiltak.

### *Begrunnelse for tiltak*

Det fantes ikke noen form for informasjonsbrosjyre eller annet skriftlig materiale til asylsøkere ved ankomst. Eventuelle spørsmål fra asylsøkere på venterommet ble stilt til personalet i skranken. Informasjonen ble deretter gitt under selve registreringsintervjuet. Velkomstbrosjyren ble derfor valgt som ett av tiltakene. Tiltaket er i tråd med prosjektets fokusområder, og i tråd med Utlendingsforvaltningens Servicestrategien for 2008–2011<sup>14</sup>. I tillegg ble tiltaket valgt på bakgrunn av at NOAS, i forstudien, understreket asylsøkerens behov for mer informasjon om praktiske forhold ved ankomst PU.

---

<sup>14</sup> Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Utenriksdepartementet

Tidligere fantes det ingen rutiner for at enslige mindreårige asylsøkere (EMA) fikk en særlig behandling, selv om enkelte saksbehandlere tok ekstra hensyn til unge under 15 år. På bakgrunn av en markant økning av denne gruppen i 2009 fikk tiltak rettet mot å bedre mottakelsen av disse høy prioritet. Tiltaket ble utvidet fra å gjelde utarbeidelse av kurs i registrering av EMA til å omfatte innredning av nye lokaler og etablering av vergeordning i PU.

Utgangspunktet for å velge kurs i avhørsteknikk som det tredje tiltaket var troen på at trygge og profesjonelle tjenestepersoner som har fått opplæring i kommunikasjonsteknikk, ville gjennomføre asylintervjuer på en mer til-litskapende måte. Ved å stille åpne spørsmål, la asylsøkeren fortelle fritt, og ha mer fokus på å lytte – var målet å bedre kvaliteten på intervjuene slik at de genererte mer og riktigere informasjon om identitet, reiserute og menneskesmugling.

PU ønsket også å bedre rutinene sine når det gjaldt klager, og valgte utarbeidelse av klageinstruks som et eget tiltak. Målsettingen var å sikre en ensartet behandling av alle henvendelser om kritikkverdige forhold – muntlige så vel som skriftlige. Tiltaket skulle inkludere en intern instruks for behandling av klagesaker for å sikre at ansatte hadde tilstrekkelig kunnskap om både i hvilke tilfeller klager skulle mottas, og hvordan en klage skulle behandles. Man ønsket også rutiner for den personalmessige oppfølgingen overfor de personene det ble klaget på.

For å sikre at nyansatte i PU hadde nødvendig språk- og kulturkompetanse, ble det iverksatt et tiltak bestående av en prosjektgruppe som skulle gjennomgå utlysningstekster og foreslå endringer i tråd med en mer offensiv rekruttering.

Ved oppstart av prosjektet forelå det ingen strategisk kompetanseplan for PU. Et tiltak i «Trygghet og tillit» ble derfor å utarbeide en slik plan innen 2010. Kompetanseplanen skulle ivareta PUs ønske om at deres medarbeidere skal speile befolkningen.

I prosjektmandatet er samhandling vektlagt. PU hadde ikke formalisert samarbeid med for eksempel NOAS, en organisasjon med kompetanse innenfor asylforvaltningen, og med formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. Kommunikasjonen mellom PU og NOAS skjedde gjerne i tilknytning til enkeltsaker hvor NOAS representerte søkeren. PU valgte derfor som ett av sine tiltak å innlede et tettere samarbeid med NOAS.

PUs siste tiltak, «Kompetanseutnyttelse», ble valgt av to årsaker. For det første på grunn av tilbakemeldinger fra ansatte i PU som mente at deres språk- og kulturkompetanse burde utnyttes bedre. For det andre på bakgrunn av tilbakemeldinger fra asylsøkere om at det ble opplevd trygghets- skapende å møte personer som de kunne kommunisere med på sitt eget språk, og som hadde samme bakgrunn som dem selv.

#### *Prosjektledelse*

I PU har prosjektlederen vært med fra starten. Hun er sivilt ansatt i Strategi- og analyseavdelingen, og har organisatorisk sett sittet langt unna de fleste tiltakene. Hennes arbeid som prosjektleder har derfor vært å koordinere, motivere, sette i gang tiltak og følge opp de igangsatte tiltakene, samt å involvere ledelsen. Prosjektlederen beskriver sin rolle som prosjektleder som «å holde liv i prosjektet».

I PU har man hatt en styringsgruppe og en prosjektgruppe knyttet til prosjektet. Styringsgruppen besto i første fase av fungerende enhetsledere og lederen for PU. Disse sto for den formelle godkjenningen av tiltakene. Da PU ble omorganisert våren 2009, tok ledergruppen over styringsgruppens rolle. Den opprinnelige styringsgruppen hadde to møter, mens den andre har blitt holdt informert om prosjektet på ledermøter en gang i måneden. Styringsgruppen i sine forskjellige former har vurdert ressursbruk, økonomi og prioriteringer.

Også i prosjektgruppen har det vært utskiftninger i prosjektperioden. Gruppen har hatt ansvar for oppfølgingen og gjennomføringen av de enkelte tiltakene, og har hatt fire møter i perioden.

### *Prosjektets status*

Beslutningen om at PU skulle delta i «Trygghet og tillit», skjedde i en periode da organisasjonen stod foran en stor omorganisering. Omorganiseringen har medført vesentlige endringer i måten PU arbeider og organiserer seg på, samtidig som mange ressurspersoner i prosjektet gikk over i nye stillinger og fikk andre ansvarsområder. Arbeidstidkonfliktene i politiet, og i PU knyttet til uttransporteringer, er en annen faktor som har hatt innvirkning på flere av tiltakene i PU. De langvarige konfliktene har påvirket prosjektet negativt ved at planlagte kurs og seminarer måtte utsettes, samtidig som man registrerte en manglende vilje til å delta i planlagte tiltak.

I tillegg til omorganiserings- og arbeidskonflikter ble prosjektet igangsatt i en periode da Norge opplevde å få den største økningen i antall asylsøkere i Europa. Den politiske interessen for utlendingsfeltet er gjennomgående høy. Det store antallet asylsøkere økte denne interessen ytterligere og preget den offentlige debatten i store deler av prosjektperioden. Også dette er en faktor som må regnes inn i en totalvurdering.

Til tross for problematiske rammebetingelser konkluderer prosjektlederen med at tiltakene stort sett har fått positiv oppmerksomhet – dette gjelder særlig tiltakene knyttet til EMA, og prosjektet som helhet er blitt positivt mottatt, spesielt i ledelsen. Førstelinjen har i mindre grad vært informert, men de som har vært direkte involvert, har i hovedsak vært positivt innstilt. Unntaket er tiltaket «Rekrutteringspolitikk», der prosjektlederen rapporterer om mer blandet mottagelse.

Mot slutten av prosjektperioden kom det politiske signaler som skapte usikkerhet om hvilken rolle PU vil ha i asylregistreringen i fremtiden. Dette har virket demotiverende på alle dem som enten hadde skaffet seg ny kompetanse innenfor feltet, eller jobbet med å få til bedre rammebetingelser for denne gruppen.

### *Ressurser*

Når det gjelder utarbeidelse av velkomstbrosjyre og EMA-tiltak, har disse hatt eget budsjett. De andre tiltakene har ikke krevd økonomiske ressur-

ser, men økte tidsressurser blant annet i form av økt tidsbruk knyttet til intervjuer, tid til å behandle eventuell klager og tid til å gjennomgå utlysningstekster.

## Likheter og ulikheter på de ulike prosjektstedene

Hvert prosjektsted hadde planlagt fra to til ti tiltak, til sammen 24. Noen tiltak er ikke realisert, og andre har endret innhold. Per august 2010 er det samlede antall iverksatte og gjennomførte tiltak 18. Det er disse 18 tiltakene denne evalueringen bygger på<sup>15</sup>. I kapittel fire er det en systematisk gjennomgang av tiltakenes innhold og metodikk.

Felles for alle prosjektstedene var at ingen på forhånd hadde gode rutiner og metoder for arbeid på de områdene tiltakene omfatter. Selv om utforming av tiltakene har skjedd lokalt, bygger de på noen felles sentrale føringer.

Av de sentrale føringene er «dialog» den tydeligste. Alle prosjektstedene har etablert tiltak som ivaretar denne føringen. I tillegg er prosjektene i stor grad lagt i linja, og er sentrale i forhold til organisasjonens behov. Gjennomgående har tiltakene ikke vært knyttet til ekstrainsats, men bundet til ressurser som allerede var der. Dette øker sjansen for implementering. Ønske om økt samhandling på nye og nyttige områder var også en føring som var klart uttalt. Formalisering av samarbeid ser vi går igjen på flere av prosjektstedene. I tillegg har bruk av referansegrupper i prosjektet vært med på å oppfylle målet om samarbeid.

En av de sentrale føringene som ikke fullt ut er ivaretatt, og som også var et suksesskriterium i flere av tiltakene i forstudien, er brukerorientering. I hvert fall hvis man med brukerorientering mener at innvandrerbefolkningen skulle være premissleverandører for utvelgelse av tiltak, har det ikke skjedd. Ingen av prosjektstedene har involvert brukerne direkte og lagt til

---

<sup>15</sup> I tillegg kommer to gjennomgående tiltak som har vært administrert sentralt.

grunn hva de eventuelt mente ville være effektive tiltak for å øke tilliten mellom politiet og innvandrerbefolkningen.

Den siste føringen for utvelgelse av tiltak var «kunnskapsstyrt politiarbeid». Hva man i etaten legger i begrepet, er noe ulikt etter hvem man spør. Vi velger å forstå det som *helhetlig oppgaveløsning*, noe som innebærer klar måldefinering, oppgaveløsning basert på forskningsbasert kunnskap, analyse og refleksjon rundt praksis, og ikke minst formidling av resultatoppnåelse og ervervet kompetanse.

Legger vi denne forståelsen til grunn, tilfredsstillende ikke prosjektet kravene til kunnskapsstyrt politiarbeid fullt ut. Særlig tiltakenes potensial i endrings- og utviklingsprosesser i etaten kan være vanskelig å se for den enkelte prosjektleder. Det krever oversikt, bevissthet og ofte et lengre tidsperspektiv enn tiden som har vært avsatt til prosjektet.

De fem lokale prosjektlederne har svært ulik plassering i organisasjonen. Det er også store ulikheter når det gjelder kunnskap, prioritering opp mot andre oppgaver og kapasitet. Når de blir spurt om å vurdere sin organisatoriske plassering i forhold til oppgaveløsning, er det påfallende at flertallet mener nettopp deres plassering er hensiktsmessig. Grunnen til at prosjektlederne stort sett er fornøyd med sin egen plassering, kan bunne i at de gjennomgående er svært opptatt av å gjøre en god jobb i prosjektet. De lokale prosjektlederne ser ut til å ha brukt mulighetene i prosjektet i stedet for å være opptatt av eventuelle begrensninger knyttet til sin egen rolle og plassering.

I alle delprosjektene har det vært fungerende styringsgrupper. Prosjektene har gjennomgående hatt støtte i ledelsen, men det er utvist varierende engasjement.

Ved oppstart var det i liten grad klargjort hvilke ressurser og styringsmyndighet den enkelte prosjektleder skulle jobbe innenfor, med andre ord hvilken «maktbase» som ble lagt til funksjonen. Gjennomgående ser det ut til at den formelle maktbasen har vært ganske begrenset, men at prosjektle-



derne i noen grad har klart å utvide handlingsrommet. Dette kan skyldes flere ting: velvilje fra ledelsen, prosjektets status og at sentral prosjektleder har involvert seg gjennom formelle eller uformelle informasjonsmøter med lokale styringsgrupper eller andre sentrale personer i delprosjektene.

Gjennomgående har det ikke vært øremerkede tiltaksmidler, for tiltakene og metodeutviklingen er blitt lagt i linja. Med unntak av PU, som har hatt store kostnader knyttet til etablering av egnede lokaler for EMA og brosjyremateriell, har tiltakene i liten grad krevd lokale økonomiske ressurser.

Da prosjektet startet opp, var etaten preget av en omfattende arbeids- og lønnskonflikt. Mange betegnet bemanningssituasjonen i førstelinjen som et problem, og var redd konflikten ville forverre ressurstilgangen ytterligere. I de innledende intervjuene ble det uttrykt stor usikkerhet knyttet til gjennomføringen av prosjektet på grunn av konflikten.

To av prosjektstedene har i tillegg hatt spesielle utfordringer i egen organisasjon. Sør-Trøndelag politidistrikt var fortsatt preget av Obiora-saken da prosjektet startet opp, og det var til dels store indre spenninger i organisasjonen. PU har vært preget av omorganiseringer og har i perioden har spesielt stor sakspågang. Når vi likevel ser at både de og andre prosjektsteder har fått gjennomført mange og store tiltak, kan det ha sin forklaring i at man har vært pragmatisk i utvelgelsen av tiltak og gått løs på arbeidsområder der det har vært reelle og opplevde behov.

## **Prosjektledelse sentralt**

Den sentrale prosjektlederen i «Trygghet og tillit» ble ansatt i et engasjement på to år med arbeidssted i POD. Engasjementet ble senere utvidet med seks måneder. Prosjektet er forankret i en styringsgruppe, bestående av direktør, avdelingsdirektør og seksjonssjef, og en prosjektgruppe, bestående av de lokale prosjektlederne og to referansegrupper, en ekstern og en intern. I referansegruppene er blant annet fagforening, verneombud,

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Sentralt dialogforum representert.

I tillegg til prosjektlederen har en politibetjent fra Søndre Buskerud vært engasjert av POD i tre måneder på heltid for å koordinere og delta i utprøving av fagdagen «Bevissthet gir trygghet». Vedkommende hadde også en funksjon som kursholder/veileder i gjennomføringen av opplegget. Kommunikasjonsrådgiveren i POD har også vært tilknyttet prosjektet i 20 prosent stilling i deler av prosjektperioden.

### **Gjennomføring av prosjektet**

De lokale prosjektlederne var på plass tidlig på høsten 2008, og den offisielle oppstarten var i september 2008. Som en del av forprosjektet møttes prosjektgruppen to ganger samme høst med det formålet å bli kjent og skape en felles forståelse, i tillegg til teamlæring og innføring i prosjektledelse. Foruten disse samlingene har det vært fire samlinger i 2009 og to i 2010. Samlingene har strukket seg over to dager og blitt arrangert på de ulike prosjektstedene. Samlingene har virket konsoliderende, sikret fremdriften og i noen grad bidratt til kunnskapsoverføring.

Foruten samlingene for prosjektlederne har det vært tre seminarer med bredere deltakelse. Den første, kick-off-en, var i februar 2009 og hadde som formål å markere overgangen fra forprosjekt til lokale prosjekter. Prosjektansvaret ble «sparket» fra POD til de fire politidistriktene; Sør-Trøndelag, Søndre Buskerud, Oslo og Hordaland, samt Politiets utlendingsenhet. Foruten de lokale prosjektlederne var enhetenes øverste leder til stede. De to andre seminarer<sup>16</sup> var for alle prosjektdeltakere. Det første vektla endringsarbeid og selvrefleksjon, det andre kulturell bevisstgjøring og implementering.

Det er spesielt to sider ved prosjektgjennomføringen og -metodikken som det er verd å trekke fram. Den ene er motivasjonsressurser, det andre er informasjon.

---

<sup>16</sup> Nov. 2009, Oslo og sept 2010, Gardermoen.

Når det gjelder informasjonsarbeidet i prosjektet, innbefatter det for det første jevnlig rapportering<sup>17</sup> fra delprosjektene til prosjektet sentralt og fra sentral prosjektledelse videre oppover i linja og til styringsgruppen.

Foruten projektrapporteringen har det vært lagt ned et stort arbeid i å gjøre prosjektet kjent både innad i etaten og utad. Den enkelte prosjektleder har gjort noe av informasjonsarbeidet lokalt, men mye av dette arbeidet har vært gjennomført av sentral prosjektleder i form av foredrag, informasjonsmøter og intervjuer. Man prøvde på et tidlig tidspunkt å inkludere kommunikasjonsrådgiverne i prosjektet. Det ble arrangert en samling med fokus på hva de kunne bidra med, og man understreket hvor viktig det var med god intern kommunikasjon for å lykkes med prosjektet. Kommunikasjonsdirektøren i POD var blant foredragsholderne. Det ble etter denne samlingen utarbeidet kommunikasjonsstrategi og budskapsplattform sentralt, og denne ble sendt ut til politidistriktene og PU med en oppfordring om å lage tilsvarende lokale planer. Det har variert i hvor stor grad de lokale kommunikasjonsrådgiverne har involvert seg i prosjektarbeidet, men flere har sittet i de lokale styringsgruppene og på den måten fulgt prosjektet.

Samlet har prosjektet fått en del medieoppmerksomhet. Mange av presseoppslagene har vært i politiets egne organer, og vært med på å gjøre prosjektet kjent i etaten. Det har i tillegg vært oppslag i dagspressen, og deler av prosjektaktiviteten har også funnet veien til sosiale medier. Gjennomgående har prosjektet fått god omtale.

Det andre kjennetegnet ved prosjektmetodikken er det vi har valgt å kalle «motivasjonsressurser». Det har ikke vært avsatt midler sentralt til drift av tiltakene på det enkelte prosjektsted, men det har vært midler til samlinger og faglig utvikling. Studieturene knyttet til forstudien er allerede nevnt. De ga deltakerne en opplevelse av at de var blitt tilført unik kunnskap – en kunnskap kollegene ikke hadde.

---

<sup>17</sup> Statusrapporter og milepælsplaner.

«Faglig påfyll» kan være så mangt, fra pliktøp man er nødt til å stille opp på, til kunnskap som skaper refleksjon og motivasjon. I «Trygghet og tillit» har sentral prosjektleder vektlagt det siste. Deltakerne er blitt presentert for endringsentusiaster – foredragsholdere som med stort overskudd har formidlet gevinsten ved å tenke og handle utradisjonelt. I tillegg er de blitt «utsatt» for realistiske rollespill og har blitt satt til å løse oppgaver som krever refleksjon fremfor faktakunnskap.

En annen motivasjonsressurs er «å bli sett». Prosjektet har fått mye oppmerksomhet både internt i POD og eksternt. Prosjektet er et av direktørens fokusprosjekter. Hun har både deltatt aktivt på samlinger, vært til stede på pressekonferanser ved promotering av enkelte tiltak og fulgt prosjektet tett gjennom deltakelse i styringsgruppen.

Også evaluering kan fungere som en form for positiv oppmerksomhet. Særlig når metoden er prosessevaluering vil det kunne gi prosjektdeltakerne en kontinuerlig påminnelse om at det de gjør, er viktig. Foruten evalueringen som omfattes av denne rapporten, er både tiltaket «Bevissthet gir trygghet» og «Dialog under avhør» blitt evaluert.

### *Sentral prosjektledelse*

Sentral prosjektleder gjenkjennes på den måten hun har jobbet motive-rende innad og informerende utad på. Hun har vært tydelig i forhold til mål og resultatforventninger, og vært god både til å gi positive tilbakemeldinger og videreformidle suksesshistorier. Et kjennetegn ved «Trygghet og tillit» har vært at man har forsøkt å gi prosjektet en tydelig identitet. Det mest påfallende i så måte er at prosjektgruppen laget en collage på en av de første samlingene. Den ble trykket opp som plakat, og har fulgt prosjektet. Den henger på alle prosjektstedene og blir spredt til de som på ulike måter bidrar i prosjektet.

Prosjektmodellen bygger på at de enkelte prosjektstedene er prosjekteiere. Sentral prosjektleder har derfor ingen myndighet lokalt, bare koordinerende ansvar. Sentral prosjektleders ansvarsområde har vært gjennom-

føring av forstudien, opplæring av lokale prosjektledere og kontroll av fremdrift i forhold til milepæler. Ansvar for samlinger og seminarer har også ligget sentralt, men de lokale prosjektlederne har tatt mye faglig ansvar når samlingene har vært arrangert hos dem. Sentral prosjektleder har også hatt ansvar for de to gjennomgående tiltakene «Dialog under avhør» og «Bevissthet gir trygghet». Det var opprinnelig meningen at også disse tiltakene skulle være et lokalt ansvar, men blant annet på grunn av mannskapssituasjonen i etaten tok sentral prosjektleder et hovedansvar. Som en del av utformingen av «Bevissthet gir trygghet» ble det arrangert en tre dagers samling for dem som skulle være veiledere (en fra hvert prosjektsted). Undervisningsopplegget de utformet, kretser rundt temaene makt/avmakt, stereotyper, rasisme, diskriminering og taktisk kommunikasjon. Opplegget tok utgangspunkt i ideer og metoder fra prosjektet «Rekruttere og beholde».

### **Sentral/lokal organisering**

Prosjektorganiseringen i «Trygghet og tillit» er unik i den forstand at det ikke finnes tilsvarende prosjekter å sammenlikne med. Siden ansvaret for utvelgelse av tiltakene lå lokalt, er prosjektet blitt betegnet som «bottom up». Sammen med forstudien, som på mange måter fungerte som en mulighetsstudie, gav det de ulike prosjektstedene bevissthet og eierforhold til oppgavegjennomføringen. Samtidig har prosjektet en tydelig forankring i POD gjennom felles føringer og sentral prosjektleder. Prosjektkoordineringen sentralt har gitt de lokale tiltakene felles grunnlag og retning og vært vesentlig for fremdriften. Både lokalt og sentralt har det vært etablert styringsgrupper som har gjenspeilet den hierarkiske organisasjonsstrukturen man finner i etaten. Så selv om tiltakene er valgt ut lokalt, kan ikke prosjektet som sådant betegnes «bottom up».

En lokal prosjektleder har uttalt at «For å få til et vellykket prosjekt er forankring i hele organisasjonen sentralt. Derfor må utviklingsfrihet og sentral styring finne en balanse». Siden organisasjonsmodellen både er preget

av bottom up og top down, har det i noen sammenhenger vært vanskelig å finne denne balansen. Enkelte lokale prosjektledere har opplevd belastning med for store forventninger og for nitide rapporteringsrutiner fra sentralt hold, mens man på sentralt hold i noen sammenhenger har opplevd en forventning om at POD skal styre prosjektet. Denne uklarheten i ansvarsforholdet kan ha blitt forsterket ved at den sentrale stillingen tilknyttet POD er blitt betegnet «prosjektleder». Innholdet i stillingen ville blitt bedre fanget opp av betegnelsen «sentral koordinator».

En mer rendyrket «bottom up»-organisering ville krevd tydeligere brukerstyring, og en vektlegging av nettverksorganiserte faggrupper fremfor hierarkisk organiserte styringsgrupper. I tillegg måtte det enkelte prosjekt fått et større handlingsrom knyttet til ressurser og styringsmulighet.

## **Sammendrag og drøfting**

Som vi har sett, hadde forstudien stor betydning for utvelgelse av innsatsområder, organisering av tiltak og metodebruk. Det er to mulige grøfter å falle i når man henter så mye av erfaringsgrunnlaget fra prosjekter i utlandet. Den ene er at man opplever forholdene i de enkelte land – for eksempel ressurstilgang og befolkningsgrunnlag – som så forskjellig fra sin egen virkelighet at man blir motløs i stedet for motivert. Den andre grøften er at man ikke ser hvor store ulikhetene er, og prøver å adoptere tiltakene uten å tilpasse dem lokale forhold.

I stor grad ser det ut som «Trygghet og tillit» har unngått begge grøftene. Grunnene kan være flere, men det faktum at prosjektet har hatt fokus på utvikling av metoder framfor kopiering av tiltak, er en mulig forklaring. En prosjektleder poengterte dette i uttalelsen: «Vi prøver å bruke erfaringene positivt – ikke henge oss opp i hva vi ikke har, men hva vi kan bruke.»

En annen forklaring på suksess kan være at prosjektlederne kjenner politietaten – med dens muligheter og begrensninger – svært godt. Man har

derfor kunnet utfordre, uten å provosere. En prosjektleder sier: «Innfallsvinkelen var å begynne der det var bra, og se om vi fikk til noe.» Og hun fortsetter: «Vi var opptatt av å finne fram til de motiverte politifolkene, men utfordre dem ved å legge tiltaket til ordensavdelingen i stedet for forebyggende.» Den til dels sterke egnethetsfaktoren i utvelgelse av tjenestepersoner til enkelte av tiltakene – særlig de dialogbaserte – kan imidlertid bli en utfordring hvis metoden skal implementeres og inkludere tjenestepersoner som ikke er motivert på samme måte.

Valg av tiltak har ikke vært brukerstyrt i den forstand at publikums uttalte behov har vært retningsgivende for organisering av tjenesten og prioritering av oppgaver. Vi kan derfor ikke si noe om viften av tiltak gjenspeiler politiets reelle utfordringer, slik målgruppen ville definert det. Det vi imidlertid ser, er at tiltakene i stor grad har bidratt til å få gjennomført arbeidsoppgaver som lå som et behov i den enkelte enhet.

Fra forstudien ser vi at rekrutteringsmål ligger inne som en del av strategien i flere av tiltakene. Selv om prosjektet «Trygghet og tillit» er forankret i bemanningsplan (2010), har ikke en eventuell rekrutteringsgevinst vært et uttalt kriterium ved utvelgelse av tiltakene. Flere tjenestepersoner deler imidlertid den erfaringen at når de tar kontakt i fredstid, viser ungdom ofte interesse for polityrket og spør om opptakskriteriene ved PHS.





# 4

## Tiltak, metodeutvikling og kunnskapsproduksjon

PROSJEKTET «TRYGGHET OG TILLIT» HAR SOM OVERORDNET MÅL Å BEDRE INNVAN-  
DRERBEFOLKNINGENS TILLIT TIL POLITIET, OG DENNE MÅLSETTINGEN SKAL GJEN-  
KJENNES I TILTAKENE OG ARBEIDSMETODENE.

Foruten denne overordnede målsettingen lå det, som vi allerede har kommentert i kapittel 3, føringer i mandatet knyttet til at tiltakene skal se på mulige forbedringsområder i møtene mellom politi og publikum med utgangspunkt i dialog som metode, at tiltakene skal basere seg på kunnskapsstyrt politiarbeid, og at tiltakene skal ligge i førstelinjen. Det lå imidlertid ingen sentrale føringer på hvordan tiltakene praktisk skulle gjennomføres, hvilke enheter som skulle involveres, eller antall tiltak som skulle iverksettes. Som vi har sett, har prosjektstedene tatt ulike valg i forhold til alle disse variablene.

De 18 lokale tiltakene som prosjektet består av, ble i hovedsak startet opp i løpet av våren 2009, men det var også tiltak som av ulike grunner ikke ble realisert før høsten 2009/vinteren 2010. Erfaringsperioden for de ulike tiltakene varierer derfor noe.

For analysens skyld har vi valgt å gruppere tiltakene i tre kategorier: Tiltak som bygger på *kommunikasjon som metode/arbeidsverktøy*, har vi samlet i kategori 1, tiltak som er rettet mot *organisatoriske endringer og endring av rutiner*, i kategori 2, og kategori 3 har vi forbeholdt for tiltak der *kompetan-*

*sebygging og opplæring* står sentralt. Flere av tiltakene har trekk fra flere kategorier, og er da plassert i den kategorien vi mener samsvarer best med tiltakets innhold.

I fortsettelsen vil vi gi en nærmere beskrivelse av de tre tiltakskategoriene og hva de enkelte tiltakene har bidratt med i prosjektet.

## **Kategori 1:**

### **Utprøving av kommunikasjon som metode/arbeidsverktøy**

Denne kategorien omfatter tiltak som er rettet mot å bedre kommunikasjonen i det direkte møtet mellom politi og innvandrerbefolkningen. En av våre informanter plasserer kommunikasjon i prosjektet på denne måten:

Sånn direkte tilknyttet dette prosjektet her så tenker jeg nok kommunikasjon har en veldig, veldig sentral rolle. Og det er jo faktisk kanskje det som egentlig er utgangspunkt og, for dette prosjektet altså, «Trygghet og tillit» baseres jo på kommunikasjon (Lokal prosjektleder).

Alle de fem prosjektstedene har tiltak innenfor denne kategorien. Det er til sammen seks tiltak. Ytterligere to tiltak var planlagt, men er ikke iverksatt.

Tiltakene er samlet i denne kategorien fordi de har hatt som mål å prøve ut *kommunikasjon som metode*. Det er imidlertid ingen konsekvent bruk eller forståelse av kommunikasjon som begrep i prosjektet, og det er uklart hva informantene legger i det. Noen bruker dialog i stedet for kommunikasjon, og dialog og kommunikasjon brukes både synonymt og om hverandre. Enkelte bruker dialog som betegnelse på metoden, og kommunikasjon som et mer overordnet begrep.

Hordaland pd	Mangfolds- patrulje*	Målsetting: økt publikumskontakt med fokus på innvandrere der de bor, etter community policing-modellen i Nederland. Tiltaket er også organisert som et seniorpolitisk initiativ hvor erfarne politifolk får nye oppgaver og dermed ønsker å stå lenger i tjenesten.
	Førstelini- dialog	Knyttet til to divisjoner ved Bergen politistasjon med tjenestemenn som har gjennomgått studiet <i>Flerkulturell forståelse og mangfold</i> ved PHS. Deler av vaktene skal brukes til direkte dialog med publikum/ ungdom/innvandrere/forretningsvirksomhet i Bergen sentrum (delvis gjennomført).
Oslo pd	Sonebil	Oppsøke innvandrerdørm i fredstid. Tiltaket knyttet til en divisjon i ordenspatruljen. Ordenspatruljen er i direkte møter med publikum, og er derfor viktige for det bildet publikum danner seg av politiet.
Politiets ut- len- dingsenhet	EMA-prosjektet**	Gjennomføre kurs og ta i bruk nye metoder i asylintervju av enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Tiltaket ble utvidet til å omfatte innredning av nye lokaler, utredning om vergeordning, samt adhocopp-gaver knyttet til hele feltet enslige mindreårige asylsøkere.
Søndre Buskerud pd	Aktivt opp- søkende	Fotpatrulje med fokus på kontaktetablering med publikum utenom hendelsesstyrte oppdrag. Målsetting: øke bevisstheten hos politiet i å se nytten av å etablere relasjoner og skape rom for dialog. Fokus på framgangsmåter for kontaktetablering; aktivt oppsøkende politi- arbeid.
Sør-Trøndelag pd	Sykkelpatrulje	Bruke sykkelpatruljen (opprettet 2005). Spesiell oppfølging av kultursenteret ISAK, Internasjonalt senter og Enhet for Voksenopplæring pluss kjøpesentra. Aktivitet knyttet til de aktuelle arenaene varierte med tidspunkt på døgnet og årstid.
	18 +	Individuelt basert – unge over 18 år som er i ferd med å etablere en kriminell livsstil. Baserer seg på direkte kontaktetablering, oppsøkende arbeid, tilstedeværelse, praktisk hjelp og engasjement i tillits- og motivasjonsarbeidet (etablert november 2009).

FIGUR 4.1 OVERSIKT OVER TILTAK SOM HAR KOMMUNIKASJON SOM METODE/VERKTØY

### Figurkommentar:

En fellesnevner er troen på at *tillit skapes i møtene ansikt til ansikt mellom politi og publikum*. Ett av prosjektene, «EMA», er sammensatt av mange

\* Tiltaket het opprinnelig Soneansvarlig.

\*\* Tiltaket het opprinnelig Oppføringsprogram i EMA.

elementer, og inneholder blant annet et opplæringsprogram for hvordan man gjennomfører et asylintervju.

Et av de andre tiltakene, «18+», som kom til etter oppstart av prosjektet, skiller seg fra de andre tiltakene ved at det retter seg mot definerte enkeltpersoner som har begått lovbrudd.

De resterende fem tiltakene er i all hovedsak knyttet til ordensavdelingen – ikke forbyggende, som man kanskje kunne forvente – og de har det offentlige rom som arena for møtene. Et annet fellestrekk er at politiets tilstedeværelse ikke er begrunnet i en hendelse, men er kontaktetablering i fredstid.

### **Hvordan forstå kommunikasjon som metode**

Den type kommunikasjon det oftest refereres til, er den verbale, men erfaringer fra de ulike tiltakene viser at bevissthet om det helhetlige kommunikasjonsbildet er avgjørende når politiet ønsker å øke tilliten i publikumsmøtene. Hvor viktig bevisstheten rundt hele kommunikasjons-situasjonen er, beskrives godt av en av våre informanter innledningsvis i prosjektet:

Men kommunikasjon er noe vi bruker hele tiden. [...] man fungerer ikke i politiet, ikke ute på gata hvis man ikke klarer å kommunisere. Og vi kommuniserer med mistenkte, vi kommuniserer med fornærmede, vi kommuniserer med trafikko-fre, pårørende. Vi kommuniserer hele tiden. Og hver enkelt tjenestemann, enhver polititjenestemann har jo disse basisferdighetene i forhold til kommunikasjon, men den bevisstheten rundt hvordan man bruker kroppsspråket, hvordan man bruker og utvikler kompetanse med kommunikasjon, det er et manglende element (Lokal prosjektleder).

I fortsettelsen vil vi bruke kommunikasjon forstått som både verbal og non-verbal kommunikasjon. Med verbal kommunikasjon mener vi språklige ytringer, mens vi med nonverbal mener både væremåte og symboleffekten av for eksempel det å bære uniform. Den nonverbale blir i rapporten omtalt som «fremtreden». En av informantene definerer kommunikasjon slik:

I tiltaket er det jo ansikt til ansikt kommunikasjon, hvor man ser både kroppsspråk og holdninger – om det er avvisende eller imøtekommende. Det handler ikke om hvordan *du* oppfatter deg og hva du sier, men hvordan *andre* oppfatter at du sier det (Lokal prosjektleder).

Det er grunn til å anta at «alle» vil være enige i at kommunikasjon er en arbeidsmetode ved avhør og i situasjoner der politiet bruker forhandlere. Annerledes er det i oppsøkende virksomhet. Mange innenfor etaten vil hevde at «det å snakke med folk» ikke er en metode, men noe politiet gjør og alltid har gjort.

I løpet av prosjektperioden har det imidlertid blitt utviklet en måte å forstå og bruke kommunikasjon på som vi mener kan betegnes som en arbeidsmetode. Metoden er ikke en bruksanvisning som tjenestepersoner kan ta fram og følge i sine møter med publikum, men baserer seg på mange faktorer som samlet medfører en *tilstedeværelse* og *bevissthet* i kommunikasjon med publikum. Denne bevisstheten medfører et reflektert forhold til hva man som tjenesteperson sier, hvordan man sier det, hvordan man åpner opp for publikumskontakt, og hvordan man fremtrer i forhold til uniformering og utstyr. Noen knytter denne måten å møte publikum på til hvordan lensmannsetaten kommuniserer:

... det vi egentlig gjør, hvis du ser litt stort på det, er at vi tar mye av lensmannsetatens kompetanse og prøver å plassere i byene. For lensmennene har mer kultur for å ha den typen dialog (Sentral prosjektleder).

En gjennomgang av prosjektledernes synspunkter samlet gjennom intervjuer, samtaler og besvarte spørreskjemaer, gir oss noen synspunkter på hva *de* mener er viktig i kommunikasjonen med publikum for at metoden skal være effektiv i forhold til tillitsbygging. At politiet selv tar kontakt og tar initiativ til samtaler med publikum, blir understreket av flere. Videre trekker mange fram viktigheten av å gi publikum bedre informasjon om hva politiet gjør og hvorfor, og være bevisst på å bruke noen minutter ekstra ved behov. At det inngår i god kommunikasjon å beklage når de tar feil, og å bruke sin empati i møte med mennesker i en vanskelig situasjon, er det også bred enighet om.

Informantene svarer også at å være mer synlige i det offentlige rom og skape gode relasjoner også er kjennetegn ved metoden, og vil senke terskelen for at publikum skal ta kontakt med politiet. Noen fremhever at metoden er en alternativ måte å løse konflikter på ved hendelsesstyrte oppdrag; politiet skal være bevisst på *først* å prøve å løse eventuelle konflikter ved hjelp av kommunikasjon – og ikke ved bruk av tvangsmidler.

Flere har tro på at dersom politiet har god kontakt med ungdomsmiljøer gjennom kommunikasjon i fredstid, vil det bidra til at man kan unngå harde konfrontasjoner i mer spissede situasjoner. Uansett vil gode kommunikasjonsferdigheter være en viktig egenskap for å dempe konfliktfylte møter mellom politi og publikum.

På slutten av prosjektperioden spurte vi polititjenestepersoner som hadde deltatt i tiltakene, men ikke på samme måte som prosjektlederne hadde vært med å utforme dem, om deres synspunkter. På spørsmål om hvorvidt prosjektet har medført endring eller utvikling av arbeidsmetoder, svarer litt over halvparten at arbeidsmetoden ikke er ny, men at den i liten grad har blitt brukt tidligere. De resterende svarer i hovedsak at tiltaket har ført til utvikling av nye arbeidsmetoder, mens noen få sier at de jobber akkurat som før. De som var positive til prosjektet, trakk fram mange av de samme momentene som prosjektlederne og vektla god kommunikasjon og tilgjengelighet i forhold til publikum – viktigheten av å ta seg tid, være vennlig og gi informasjon. Videre trakk de fram oppsøkende virksomhet i fredstid og oppsøkende virksomhet i etterkant av hendelser, personlig engasjement og oppfølging. Det viktigste funnet er likevel at mange opplever at «Trygghet og tillit» har bidratt positivt til økt bevissthet i forhold til hvordan de forholder seg til publikum.

Vi har også spurt deltakerne om de tror metoden kan overføres til andre situasjoner eller til andre forhold, og til arbeid rettet mot andre målgrupper. Nesten alle svarer bekreftende på det, og sier at metoden kan brukes i alle miljøer og situasjoner. De fleste mener også at metoden er betydningsfull for å utføre godt politiarbeid.

## Eksempler på kommunikasjon som arbeidsmetode

Like interessant som å identifisere kommunikasjon som metode er det å se i hvilke situasjoner denne type kommunikasjon blir brukt. Vi har valgt ut fem tiltak som er eksempler på ulike måter å anvende metoden på. Som det vil fremkomme av gjennomgangen, er flere av tiltakene eksempler på at både innhold og målgruppe har endret seg underveis. Det er ikke et tegn på at tiltakene i utgangspunktet var feilslåtte, men viser heller fleksibilitet i organiseringen og læring i løpet av prosjektperioden.

### *Oslo – oppfølging i etterkant*

Utgangspunktet for opprettelse av «Sonebil» var dialog og oppsøkende virksomhet i fredstid rettet mot minoritetsungdom. En bestemt patrulje, sonebilen, var øremerket denne type oppsøkende tjeneste. Tiltaket ble igangsatt etter inspirasjon fra blant annet nærpoltiet i Amsterdam. For dem var en av gevinstene at politiet fikk mye informasjon fra publikum. Det var i utgangspunktet stor tro på at sonebilen på Manglerud ville føre til det samme.

I løpet av prosjektperioden har tiltaket endret karakter, og man har gått bort fra sonebil som spesifikt tiltak. Målgruppen har utvidet seg fra minoritetsungdom til befolkningen mer generelt, men fortsatt er det stort fokus på minoritetsbefolkningen. Arbeidsmetoden har endret seg fra å være en metode forbeholdt de som kjørte sonebil, til å bli en metode som hele divisjonen skal benytte i sitt arbeid. Beslutningen om at alle divisjoner på Manglerud skal jobbe på denne måten, er forankret i ledelsen. Stasjonssjefen har vært tydelig på viktigheten av at alle skal jobbe på samme måte for at stasjonen skal fremstå helhetlig.

Metoden Manglerud benytter, vektlegger å:

- følge opp tidligere oppdrag – egne og andres. Denne måten å jobbe på krever for det første at divisjonslederne ser hvilke oppdrag som krever oppfølging, og for det andre at den enkelte tjenesteperson melder fra dersom de har oppdrag de ønsker å følge opp.

- bruke ekstra tid når man er ute på oppdrag, for eksempel ved å ta seg tid til å lytte til publikum, eventuelt spørre om det er noe mer publikum lurte på før man går.
- redusere traumer. Ved for eksempel en pågripelse skal politiet være bevisst på hvordan de fremstår, slik at situasjonen rundt selve pågripelsen blir minst mulig traumatisk for barn eller for andre som er til stede. Målet er at en sak skal løses på stedet på en mest mulig skånsom måte. Dersom det ikke er mulig, skal patruljen eventuelt reise tilbake for å trygge situasjonen i etterkant (se første punkt).

I løpet av en vakt skal patruljen ha minst mulig tid inne i bilen, og mest mulig tid ute blant folk. Patruljen skal altså ta egne initiativer i stedet for å sitte i bilen og vente på neste oppdrag fra Operasjonssentralen:

En kan ikke sitte og vente på de store oppdraga mellom slaga... må bruke tida mellom oppdraga på en god måte (Divisjonsleder).

Trygghet for publikum har også stått sentralt i arbeidet på Manglerud. Tidlig i prosjektperioden koblet man trygghetsbegrepet til tjenstemannens trygghet i rollen. Dette har endret seg underveis i prosjektet, og nå er det vel så mye befolkningens trygghet – i nærmiljø, på jobb/skole og i hjemmet som er i fokus. Dette prøver politiet å ivareta for eksempel gjennom tilstedeværelse og god informasjon rundt hendelser. Gjennom sin fremtreden ønsker de også at befolkningen skal oppleve det som trygt å ta kontakt med dem.

Resultater som rapporteres til prosjektlederen, er økt trivsel på jobben og hyggelige tilbakemeldinger fra publikum.

#### *Søndre Buskerud – aktivt oppsøkende politiarbeid*

En vanlig forståelse av oppsøkende politiarbeid er at politiet skal være tilgjengelige for publikum og i større grad ta egne initiativer overfor dem. Ofte blir det satt likhetstegn mellom oppsøkende politiarbeid og fotpatrulje. I Søndre Buskerud mener man at vanlig fotpatrulje sjelden er tilstrekkelig for å skape tillit mellom politiet og målgruppen. De mener det kreves en



mer aktiv form for kontaktetablering hvis man ønsker å nå en målgruppe som tradisjonelt forholder seg passive eller unnvikende i forhold til politiet. Denne aktive kontaktetableringen krever både tid og bevissthet fra politiets side. Politiet, som er den profesjonelle part, vil være den som i utgangspunktet ser nytten av å etablere relasjoner og skape rom for dialog, se fig.



FIGUR 4.2 MODELL FOR AKTIVT OPPSØKENDE POLITIARBEID. UTARBEIDET AV ORHAN EMECI.

#### *Figurforklaring:*

*Tilstedeværelse:* Til fots, men i nærheten av bilen. Enten for å prate med publikum eller for bevisst å virke forebyggende og avskrekkende både for publikum og for den kriminelle for eksempel utenfor et utested.

*Fotpatrulje:* Ofte innebærer fotpatrulje bare å vandre i gatene for å se og bli sett. Lite planlagt tjeneste. Initiativet ligger hos publikum og kontakten blir tilfeldig.

*Oppsøkende:* Denne formen for kontaktetablering er fotpatrulje med innhold. Det krever handling/initiativ fra politiet. Samtale og dialog; spørsmål og svar like fordelt. Lettere for publikum å ta kontakt.

*Aktivt oppsøkende:* I denne formen for politikontakt med publikum kreves økt bevissthet hos den enkelte tjenesteperson ut i fra målorientering om hvem, hva, når og hvordan, man skal ta kontakt. Posisjon og makt bør tones ned i den grad det er mulig og hensiktsmessig. Man kombinerer målorientering, fagkunnskap og empati, som er en forutsetning for god kommunikasjon.

Å jobbe på denne måten beskrives som en læringsprosess der målet er at den profesjonelle polititjenesteperson skal kombinere fagkunnskap, empati og målbevissthet. Et viktig aspekt ved aktivt oppsøkende politiarbeid er at politiet viser respekt for de menneskene de tar kontakt med, ved at de informerer om hvorfor de tar kontakt, informerer om politiet generelt, og lytter og viser interesse for det publikum forteller. Et resultat av vellykket aktivt oppsøkende politiarbeid vil være at politiet får informasjon gjennom kontakten med publikum. Men selv om metoden – eller måten man jobber på – vil føre til at politiet får informasjon, skal ikke informasjonsinnhenting i form av etterretningsopplysninger være primær oppgaven ved aktivt oppsøkende politiarbeid.

Prosjektlederen poengterer at denne arbeidsmetoden krever bevissthet om *hvordan* man utfører jobben sin, og *hva* som er målet med det man gjør. Samtidig er han veldig klar på at det er viktig ikke å opptre med en type «skjult» agenda. For eksempel kan man gå innom en kafé for å hilse på og bli litt kjent – ikke for å kontrollere. En senere gang kan politiet komme tilbake for å spørre om noen vet noe om en spesiell sak. I det siste tilfellet er informasjonsinnhenting agendaen, og da må det gå tydelig fram. Gevinsten for politiet kan være at det er lettere å få informasjon når men trenger det, fordi man allerede er litt kjent.

Gjennomføringen av tiltaket har blitt loggført i PO, og viser at det har blitt brukt ca. 20 timer pr måned på arbeidsmetoden, og at man har snakket med 200–300 personer pr måned. Selv om det er vanskelig å måle resultater på denne måten, rapporterer Søndre Buskerud at de har nådd resultater som samsvarer med opprinnelige forventninger.

#### *Sør-Trøndelag – enkeltmennesket i sentrum*

Tiltaket «18+» er det eneste tiltaket i «Trygghet og tillit» som retter seg mot og skreddersys i forhold til enkeltpersoners behov. Målgruppen er kriminelle ungdommer over 18 år, og siden dette tiltaket startet opp utenfor prosjektet, var ikke den opprinnelige målgruppen innvandrerdømt spesielt. Tiltaket drives av kun en person, og han uttaler at målsetting for

arbeidet er «... å bringe enkeltpersoner ut av kriminell livsstil». Det er viktig at ungdommene får hjelp til å skaffe seg jobb eller skoletilbud slik at de får en reell mulighet til å komme ut av kriminalitet.

«18+» er det tydeligste «tillitstiltaket» i «Trygghet og tillit» fordi suksess i dette tiltaket står og faller med at politiet får etablert tillit til enkeltpersoner. Det krever stor tålmodighet av den som leder tiltaket, og tett oppfølging over tid. Det kreves også at vedkommende opptrer som en tydelig voksen, fordi mange av ungdommene i målgruppen har manglet gode forbilder i deler av, eller hele, oppveksten.

Arbeidsmetodene som benyttes i dette tiltaket, er:

- relasjonsbygging gjennom dialog
- motivasjonsarbeid i forhold til den enkelte
- synlighet og tilstedeværelse
- personlig engasjement og positivitet

Lederen av tiltaket ønsker gjennom sitt arbeid også å bidra til å bedre ungdommenes forhold til politiet generelt. I utgangspunktet er dette en gruppe ungdommer som har et dårlig forhold til politiet, og som ikke uten videre vil involvere seg med politiet. Det er derfor en fordel om politiet har noe å «selge inn» som ungdommene ser de vil ha fordel av. Det kan for eksempel være hjelp med NAV, tilgang til prosjektet «Ny sjanse», eller hjelp med UDI.

Resultatene av dette arbeidet har så langt vært positive selv om man må regne med tilbakeslag når man jobber så tett mot enkeltindivider. Ungdommene som er med i prosjektet, gir også positive tilbakemeldinger – en sier for eksempel: «Hadde det ikke vært for (navn på lederen av prosjektet), så hadde jeg ikke vært der jeg er i dag.»

### *Hordaland – fokus på mangfold*

Tiltaket «Mangfoldspatroljen» i Bergen<sup>18</sup> er utformet etter inspirasjon fra nærpolitiet i Amsterdam. I Bergen har man knyttet til seg erfarne tjeneste-

---

<sup>18</sup> Tidligere omtalt som «Soneansvarlig».

personer, og kombinerer oppsøkende virksomhet med seniorpolitikk. Det ser så langt ut til å være en vinn-vinn-situasjon – økt trivsel for tjenestepersonene og relevant erfaringsutnyttelse for etaten.

Tiltaket i sin nåværende form kom først i gang tidlig på året 2010, og patruljen består av to tjenestepersoner med lang fartstid i politiet.

Målgruppene for dette tiltaket er ikke spesifikt ungdom med minoritetsbakgrunn, men de har et særlig opplegg ved Nygård skole – en skole med ca. 1800 minoritetselever fordelt på barn, unge og voksne. På Nygård skole har patruljen en todelt funksjon. Den ene funksjonen er at de rusler innom skolen i friminutter og slår av en prat med elevene ute i skolegården eller drikker kaffe i kantina. Den andre funksjonen er at de er inne i undervisningen og snakker om ulike temaer rundt rettigheter og plikter i det norske samfunn. De tar opp temaer knyttet til norsk lovgiving, blant annet at all bruk av vold er ulovlig – også innenfor familien – og at menn må akseptere seksuell avvisning fra kvinner, selv i ekteskapet. De spør elevene om deres erfaringer med politiet i sitt hjemland, og forteller om norsk politis rolle og hvordan politiets skal behandle publikum. De har fokus på å fjerne redselen, men beholde respekten, for uniformen og norsk politi. Mangfoldspatruljen har også bistått skolen i forbindelse med konflikter mellom elever i skoletiden.

Patruljen har også kontakt med handelsstanden. På sine turer i sentrum går de innom butikker og gir tips om økt sikkerhet. De går også innom enkelte steder det ofte er litt «knuffing» og tilløp til bråk. Disse stedene har meldt tilbake om god effekt av at mangfoldspatruljen jevnlig har vært innom.

I forhold til publikum generelt definerer patruljen mangfold i vid forstand, ved at de i sitt arbeid er tilgjengelige for alle aldersgrupper, nasjonaliteter og sosiale lag. De gjør ikke forskjell på folk, men er imøtekommende og hyggelig mot alle som tar kontakt.

De to seniorenne gir uttrykk for at de setter pris på å ha en rolle der de kan være i tett kontakt med publikum uten at det er noe negativt knyttet til møtet mellom publikum og politi.

«Mangfoldspatroljen» snakker om trygghet og erfaring som viktige forutsetninger når man patruljerer, og viktigheten av å kunne utføre sine oppgaver ved bruk av skjønn. De mente at disse tingene henger sammen, og at man trenger erfaring for å ha den tryggheten som gjør at man kan og tør å utøve skjønn i sitt arbeid. Hvis de for eksempel treffer på noen som sitter i parken og drikker øl, går de bort til dem og ber dem rydde opp etter seg og gå innendørs hvis de skal fortsette å drikke. De gir dem ikke et forelegg på stedet for drikking på offentlig sted, men velger bevisst å gå «lavt» inn i situasjonen og se om det er tilstrekkelig.

Metodene i dette tiltaket kan oppsummeres på denne måten:

- Gå sakte – omtalt som «rusling» – for på denne måten å signalisere at de har god tid og gjerne vil bli snakket til
- Ta seg god tid når noen tar kontakt med dem
- Være aktivt seende – la blikket gli rundt for å fange opp hva som skjer rundt dem
- Informere om politiet og noen viktige spilleregler i det norske samfunn
- Ha fokus på hvordan de fremstår – går «strippet» og ikke «rigget» – kler seg i «finuniformen» fordi de mener det signaliserer respekt for omgivelsene
- Håndhilse når det er naturlig

Patroljen har altså fokus på sin helhetlige fremtreden, og mener at måten de er kledd på og beveger seg på, signaliserer at de er tilgjengelige, kan snakkes til og har tid.

Resultatene av «Mangfoldspatroljens» arbeid er loggført i Indicia. I tillegg har de registrert enkelthendelser i politiets øvrige datasystemer. Patroljen har fått mange positive tilbakemeldinger fra publikum på gata, og gjennom media.

#### *PU – åpne spørsmål*

Ansatte i PU som jobber med registrering av asylsøkere, skiller seg fra andre i førstelinjen i tiltakene vi evaluerer. For det første er målgruppen i dette til-

taket avgrenset til enslige mindreårige asylsøkere (EMA), og for det andre utføres oppgaven av både polititjenestepersoner og sivilt ansatte i politiet. De har også et klart definert formål med samtalen de gjennomfører – innsamling av konkret informasjon om den enkelte. Situasjonen rundt disse samtalen er også spesiell. Dette møtet er for de fleste asylsøkere det første møtet med det offisielle Norge, og de befinner seg i en utsatt og vanskelig livssituasjon.

Opplæringsprogrammet henter sin metodikk fra dommeravhør av barn, der man i stor grad vektlegger åpne spørsmål. I tillegg er det blitt etablert nytt mottaksrom for denne gruppen. På grunn av den kunnskapen deltakerne i tiltaket etter hvert har tilegnet seg, har de også blitt benyttet som eksperter når enslige mindreårige asylsøkere har vært tema i andre fora. Prosjektet har dermed vokst fra å være et begrenset opplæringsprogram til å omfatte et helhetlig ansvar for gruppen. Det er likevel bruk av nye metoder i møtet med asylsøkeren – ansikt til ansikt i intervjuet – som gjør det interessant i forhold til kommunikasjon som metode.

En informant beskriver metoden rundt asylintervjuer slik:

Kanskje det at det handler om å se mennesket, at du prøver å vise interesse for personen, at du lytter, det er det metoden går på, at personen du snakker med skal fortelle fritt, og da er du også mer oppriktig interessert i personen og historien enn hvis du bare stiller spørsmål for å få svar på det du skal ha i skjemmet. Så det er kanskje kjernen i metoden egentlig, at det handler om å se mennesket (Prosjektmedarbeider).

PU har gjennom flere tiltak jobbet med å gjøre situasjonen rundt asylregistreringen av EMA bedre for den enkelte asylsøker, og rapporterer tilbake om mange forbedringer.

## Kategori 2: Endring av rutiner/organisatoriske endringer

Kategori 2 består i stor grad av tiltak som omhandler etatens *rammebetingelser* for å få til de gode møtene og omhandler organisatoriske eller rutinemessige endringer som vil kunne øke tilliten i møte med publikum.

Mens kommunikasjonstiltakenes tillitsdimensjon er relasjonen som oppstår ansikt til ansikt, bygges tilliten i denne kategorien inn i møtene mellom person og etat – og tillitsdimensjonen knyttes til systemet.

Hordaland pd	Klagebehandling	Status ved oppstart av prosjektet var at politidistriktet hadde gode rutiner for behandling av klagesaker som mottas skriftlig (brev, e-post), men manglet rutiner for å fange opp muntlige klager. Tiltaket skulle utarbeide rutiner for muntlige klager.
	Samarbeid med asylmottak	Tiltak ved to nyopprettede asylmottak: 1) Intensjonsavtale mellom asylmottaket/politi 2) Politiet deltar på informasjonsmøter for asylanter 3) Oppsøkende virksomhet på asylmottak i fredstid
Politiets utlendingsenhet	Bedre kontakt PU og NOAS	Tettere samarbeid med asylorganisasjonen NOAS, som har som formål å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge, blant annet gjennom informasjons- og veiledningsprogram ved Tanum asylmottak rettet mot nyankomne.
	Muntlig klageadgang	Et verktøy for å øke muligheten for at muntlige klager blir fulgt opp på lik linje som skriftlige klager. Juridisk vurdering og utarbeidelse av skjema for behandling av muntlige klager (Utarbeidet, ikke iverksatt).
	Informasjons- og velkomstbrosjyre	Lage en enkel og oversiktlig brosjyre som forbereder søkeren på hva som vil skje i PU, samt informasjon om rettigheter og plikter. Oversette til aktuelle språk. For å øke brukerfokus oppretter PU et eget postmottak der søkerne oppfordres til å sende tilbakemeldinger om behandlingen de har fått.
Søndre Buskerud pd	Bedre rutiner på klager	Senke terskelen for å innlevere en klage. Forslag til instruksendring for å forbedre rutinene og tilrettelegge for muntlige klager. Utarbeidelse av skjema for nedtegning av muntlige klager, og rutine for hvordan disse skal behandles (Utarbeidet, ikke iverksatt).
Sør-Trøndelag pd	Dialogforum i distriktene	Etablere dialogfora mellom politi og innvandrere i lensmannsdistriktene i Sør- Trøndelag (Delvis gjennomført, etablert i ett lensmannsdistrikt).

FIGUR 4.3 OVERSIKT OVER TILTAK MED ENDRING AV RUTINER/ORGANISATORISKE ENDRINGER

### *Figurkommentar*

Tre av tiltakene i denne kategorien er rettet inn mot tettere og bedre samhandling med enten interesseorganisasjoner eller institusjoner. Det gjelder samhandling med asylmottakene, formalisert samarbeid med NOAS og opprettelse av dialogforum. Tre tiltak omhandler muntlig klageadgang, og ett tiltak har bedre informasjon som målsetting.

#### **Samhandling og rettssikkerhet**

Opprettelse av dialogforum i distriktene i Sør-Trøndelag politidistrikt er begrunnet ut fra et ønske om en formalisert dialog med minoritetsgrupper i lokalsamfunnet der formålet med dialogen er bedre samarbeid mellom politi og innvandrerbefolkningen. Bedre samarbeid er også formålet med tiltaket som retter seg inn mot mer formalisert kontakt mellom PU og NOAS. NOAS er en spesielt viktig samarbeidspartner for PU på grunn av organisasjonens kompetanse innenfor asylforvaltningen, og organisasjonens formål om å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. De engasjerer seg også i flyktningpolitiske spørsmål og holdningsskapende arbeid mot rasisme og fremmedfrykt. I tillegg driver NOAS et informasjons- og veiledningsprogram ved Tanum asylmottak rettet mot nyankomne asylsøkere.

Når det gjelder tiltaket i Hordaland, der man ønsker å formalisere samarbeidet med asylmottakene, har dette tiltaket en videre målsetting, gjennom fokus på dialog i fredstid. Tiltaket tar dermed opp i seg mye av tenkingen i kommunikasjonstiltakene. Gjennom besøk på mottaket ønsker politiet på den ene siden økt kunnskap om miljøet og informasjon om hva som foregår, og på den andre siden ønsker de at asylsøkerne gjennom dialog skal få svar på spørsmålene sine, og at man raskt skal kunne ordne opp i eventuelle misforståelser.

Å forbedre klageordningene slik at klageadgangen oppleves som reell, er et viktig rettssikkerhetsspørsmål. Av de tre prosjektstedene med tiltak som omhandler muntlig klageordning, var Hordaland først ute med å få



på plass et registreringsskjema, og PU og Søndre Buskerud har laget sine skjemaer på dette grunnlaget. I så måte er disse prosjektene også et eksempel på samarbeid mellom de ulike prosjektstedene. Når politiet ikke bare gjør klagemulighetene tydelige, men også enklere – og i tillegg assisterer i utforming av klager – vil det signalisere at man tar publikums rettigheter på alvor og lytter til deres historie. Det er belegg for at begge deler er tillitsskapende. Tiltaket har også et annet formål – læring i organisasjonen. Det ligger som en forutsetning at klagen ikke bare skal behandles, men også brukes internt i forbedring av praksis.

Det siste tiltaket i denne kategorien er velkomstbrosjyre for asylsøkere. Å få en brosjyre på et språk man forstår, kan være den første informasjonen man får som asylsøker i Norge. Tiltaket er derfor veldig viktig for den enkelte asylant, og gir et signal om at norske myndigheter ser på tilrettelagt informasjon som viktig.

Bakgrunnen for tiltaket er at det ikke fantes noen tilsvarende informasjonsbrosjyre. Brosjyren inneholder informasjon om søkerens rettigheter og plikter, samt praktisk informasjon om registreringen i PU. Søkere oppfordres også til å gi tilbakemeldinger om behandlingen de har fått i PU, via en egen e-postadresse.

Tilbakemeldingene på brosjyren har vært positive, men den har allerede etter kort tids bruk behov for revidering. For at oppdateringer raskere skal bli tilgjengelige, er det foreslått at brosjyren også blir gjort tilgjengelig på Internett og på TV-skjermer i venterommene.

Tilbakemeldingene fra asylsøkerne via den opprettede e-postadressen har uteblitt uten at man vet årsaken til det. I den grad det kommer tilbakemeldinger, kommer de muntlig i løpet av registreringen.

Felles for tiltakene i denne kategorien er at de skal sikre rettigheter for befolkningen, gi bedre informasjon, opplyse om klagemuligheter og følge opp eventuelle klager. Mange av tiltakene er altså nær forbundet med rettssikkerhetsspørsmål for den enkelte.

Klageordninger og bedring av informasjon er en type tiltak som gjør de prosessuelle mekanismene i politietaten tydeligere for publikum, og signaliserer at eventuell urett som er begått, blir tatt på alvor. Dette er faktorer som generelt blir sett på som viktige i bedømmelsen av store organisasjoner og institusjoner, fordi det henger sammen med systemtilliten. Refererte studier i kapittel 2 viser at rettssikkerhetsspørsmål står i en særstilling når befolkningen skal bedømme tilliten til politiet.

### Kategori 3: Kompetansebygging og opplæring

Den tredje kategorien omfatter tiltak som har kompetansebygging som fellesnevner. Det er flere måter å heve kompetansenivået i en organisasjon på. En måte er kursing av ansatte, en annen å innhente kompetanse gjennom tjenestepersoner med annen etnisk bakgrunn. En tredje tilnærming ligger innbakt i noen av tiltakene i kategori 1, der det å oppsøke og snakke med publikum vil utvide erfaringsgrunnlaget for den enkelte tjenesteperson.

Oslo pd	Streets of Oslo	1) Film med fokus på profesjonalitet i møte med publikum. 2) Undervisningsopplegg som diskuterer de ulike scenariene, dels i plenum og dels i grupper. (Etablert etter at prosjektet var iverksatt.)
Politets utlendingsenhet	Rekrutteringspolitikk	Språk- og kulturkompetanse er viktige egenskaper for ansatte i førstelinen i PU. For å sikre denne kompetansen ble det iverksatt tiltak for å gjennomgå utlysningstekster og foreslå endringer i tråd med en mer offensiv rekruttering av personer med tiltrengt språk- og kulturkompetanse.
Søndre Buskerud pd	Opplæring i kommunikasjon og kulturforståelse	Opplæringsprogram i kommunikasjon. Målsettingen er mer bevissthet på kommunikasjonsferdigheter og på hvordan man selv kommuniserer. Skal gjøre tjenestepersonene bedre rustet til å gjennomføre aktiv oppsøkende tjeneste og dialog med publikum. Bidra til større trygghet i rollen for den enkelte tjenesteperson gjennom økt kunnskap. (Utarbeidet, ikke iverksatt)
Sør-Trøndelag pd	Politiarbeid i et multi-etnisk samfunn	Opplæringsprogram som bygger på anbefaling fra Tillit på prøve (2007). Målet er å øke kompetansen, nysgjerrigheten og profesjonaliteten til den enkelte tjenesteperson.

FIGUR 4.4 OVERSIKT OVER TILTAK SOM BYGGER PÅ KOMPETANSE OG OPPLÆRING

### *Figurkommentar*

Tre av tiltakene, «Streets of Oslo», «Opplæring i kommunikasjon og kulturforståelse» og «Politiarbeid i et multietnisk samfunn», er undervisningsopplegg som skal bidra til kompetanseutvikling og økt bevissthet hos den enkelte tjenesteperson. Det siste tiltaket i denne kategorien handler om å være bevisst på å rekruttere bredt så man sikrer kompetansen organisasjonen trenger.

### **Forståelse og bevisstgjøring**

Målet for opplæringstiltakene har vært å skape større forståelse for ulike kulturers særpreg, men også å bevisstgjøre den enkelte på egne holdninger og etiske standarder.

I Oslo er det laget et todelt tiltak. Først vises filmen «Streets of Oslo», der man ser eksempler på uheldige møter mellom politi og publikum. Filmen bygger på ansattes erfaringer, og det er ansatte i etaten som har bidratt til manus og utforming av filmen. Umiddelbart etter at filmen er vist, starter et undervisningsopplegg utformet som en målstyrt diskusjon. Undervisningsopplegget er utarbeidet etter inspirasjon fra *Å kunne vurdere, forklare og beklage* (Dahl og Myhrer 2009).

Formålet med tiltaket «Streets of Oslo» er økt bevissthet rundt den enkelte tjenstepersons yrkesutøvelse og bevissthet knyttet til de gode publikums-møtene. Filmen tematiserer også viktigheten av å vurdere hver enkelt situasjon og hvert individ, bli klar over egne stereotypier og ha gode mekanismer for å justere egen atferd. Ikke minst tar filmen opp noe mange kan oppleve som vanskelig, nemlig å gi hverandre kollegiale tilbakemeldinger. Per september 2010 har alle ordensdivisjonene i Oslo gjennomgått opplegget, og responsen er svært god. Nå jobber man med å utvikle et eget opplegg for sivilt tilsatte.

Foruten Oslo har også Sør-Trøndelag og Søndre Buskerud utviklet opplæringsprogrammer. Disse vektlegger i noe mindre grad de yrkesetiske

spørsmålene, mens kulturdimensjonen i politiets møter med innvandrerbefolkningen er mer i fokus. Målet er større bevissthet i forhold til disse forskjellene i en dialogsituasjon.

Det siste tiltaket i denne kategorien handler om å rekruttere nødvendig kompetanse. Tiltaket «Rekrutteringspolitikk» er mer å betrakte som kontinuerlig overvåking enn som et tiltak, og går ut på å påse at utlysningstekstene for bestemte stillinger er spisset på en måte som gjør at man får søkere med nødvendig kultur- og språkkunnskap, i tillegg til mer spesifikk fagkompetanse.

Ved oppstart hadde også PU et tredje kompetansetiltak, «Strategisk kompetanseplan». Tiltaket har som mål å kartlegge og bygge videre på den kompetansen den enkelte medarbeider sitter på. Dette arbeidsområdet er tatt ut av «Trygghet og tillit» og overført til administrasjonsavdelingen i PU, og dermed implementert.

## **Oppsummering av tiltakskategorier og metodeutvikling**

Som det fremgår, er «Trygghet og tillit» et sammensatt prosjekt. Vi har samlet tiltakene i tre kategorier for å fremheve noen hovedtrekk. Kategori 1 består av tiltak som tar sikte på å prøve ut kommunikasjon som metode og arbeidsverktøy. I begrepet ligger både verbal og nonverbal kommunikasjon. I kategori 2 har vi samlet tiltak som tar sikte på å endre rutiner, og i kategori 3 finner vi de tiltakene som skal bygge kompetanse og øke kunnskapen hos tjenestepersonene og i etaten.

Fremgangsmåten i kommunikasjonstiltakene har vært å ta utgangspunkt i noe politiet «alltid har gjort», nemlig å snakke med folk. Med dette utgangspunktet har man prøvd å utvikle og spisse tilnærmingen, for eksempel ved hjelp av økt bevissthet om først å prøve å løse konflikter ved hjelp av kommunikasjon. Dernest har man «oppgradert» denne måten å jobbe på ved å definere det som en arbeidsmetode.

Hovedmålsettingen med arbeidsmetoden er å skape gode publikumsmøter. En sammenfattende forståelse av kommunikasjon som metode innebærer at politiet tenker helhetlig rundt sine møter med publikum.

For å sikre gode møter med minoritetsungdom gjennom aktiv oppsøking kreves det at politiet besitter både kommunikasjonskunnskap, lyttekunnskap, ungdomskunnskap og kulturkunnskap.

PUs metode skiller seg fra tilnærmingen som er benyttet i de andre tiltakene, ved at hovedhensikten med samtalen er informasjonsinnhenting, at målgruppen er klart definert, og at mange av de som intervjuer har en annen faglig bakgrunn enn politiutdanning.

Våre informanter mener det er stor enighet innad i etaten om at kommunikasjon er viktig i politiets arbeid, men bevissthetsnivået knyttet til hva kommunikasjon er, og hvordan kommunikasjon kan brukes, varierer.

Kontakt med publikum utenom hendelsstyrte oppdrag har som delmål å gjøre politiet mer synlig og vise at politiet interesserer seg for hvordan befolkningen i deres distrikt har det. Når det gjelder innvandrerbefolkningen, kan denne type kontaktetablering formidle at norsk politi også er «deres» politi. Overfor ungdom som eventuelt har noe på rullebladet eller har tilknytning til miljøer som er i konflikt med politiet, har man tro på at denne type kontakt formidler – om enn indirekte – at det er politiets oppgave å ivareta også deres interesser om det trengs. Igjen er formålet at tilliten til politiet skal øke – eller i det minste at kontakten skal svekke et demonisert bilde. «Uvanlige møter» gjør det mulig for begge parter å vise andre sider, noe som kan bidra til å moderere stereotype oppfatninger hos begge grupper. For politiets vedkommende kan det utvide deres allmenne kunnskap om personer og kulturer de har lite kunnskap om.

Målsettingen i de andre tiltakene var mer konkret. Mens kategori 1vektlegger møtene mellom politi og publikum, er det systemets møte med publikum som kjennetegner kategori 2. Tiltakene er knyttet til innhenting av faktakunnskap, formalisering av rutiner, samt å sikre at etaten har, eller til-

egner seg, nødvendig kompetanse når det gjelder formalisering av rutiner knyttet til for eksempel behandling av klagesaker og bedre samhandling og dialog med sentrale etater og interesseorganisasjoner. Forutsigbarhet og gode rammebetingelser er nødvendig for å kunne ivareta enkeltmenneskets rettssikkerhet. PU har flere tiltak innenfor denne kategorien, og arbeidsområdet er blitt betraktet som særlig aktuelt fordi mennesker som er i kontakt med PU, er i en spesielt utsatt og sårbar situasjon.

Tiltakene som er igangsatt i kategori 2, kan i stor grad karakteriseres som «tiltak som skal løse tidligere uløste oppgaver». Flere tjenestesteder har hatt konkrete oppgaver som de ikke tidligere har fått løst, og som de nå benyttet anledningen til å gripe fatt i. Vi kan derfor si at det å definere og sette i gang disse tiltakene har gitt tjenestestedene en anledning til å få løst organisatoriske og praktiske oppgaver som de kanskje i lang tid har hatt et ønske om å få gjort noe med.

Den tredje kategorien har samlet kompetansetiltakene. Her er det i særlig grad «Streets of Oslo» som er interessant. Tiltaket har valgt å satse på bevisstgjørende prosesser fremfor faktakunnskap. Avgjørende for positivt læringsutbytte har imidlertid vært at de som har ledet diskusjonen i etterkant av filmen, både har hatt kunnskap om etaten og turt å utfordre vane-tenking.

## **Kunnskapsformer**

### **– den strategiske, den faktabaserte og den samhandlende**

Foruten å være et prosjekt som skulle prøve ut og utvikle nye arbeidsmetoder har «Trygghet og tillit» hatt kunnskapsutvikling som en viktig målsetting. Kunnskapsutvikling i prosjektet er ikke forbeholdt tiltakene i kategori 3, men skulle prege hele prosjektet.

Fordi tiltakene er ulike, er også forventningene knyttet til kunnskapsproduksjonen i tiltakene forskjellige.

Noe av kunnskapsproduksjonen er konkret og forholdsvis enkel å beskrive, mens andre deler av den er mer diffuse og dermed vanskeligere å gripe. Vi vil i fortsettelsen kommentere kunnskapsproduksjonen i prosjektet i forhold til tre formål: strategisk kunnskap, faktabasert kunnskap og samhandlende kunnskap.

### **Strategisk kunnskap (etterretningsinformasjon)**

Når det gjelder kommunikasjonstiltakene, var det innledningsvis klare forventninger om at politiet skulle få strategisk informasjon, eller etterretningsinformasjon. Med etterretningsinformasjon mener vi i denne sammenhengen *ikke* gradert informasjon, men informasjon som kan bidra til at politiet får bedre kjennskap til miljøer og personer, og som direkte eller indirekte kan bidra til for eksempel oppklaring av saker.

Sentral prosjektleder uttrykker forventningen til strategisk informasjon innledningsvis i prosjektet:

Det viktigste målet må være at kontakten og kunnskapen om denne gruppen gjør politiet bedre egnet til å yte service og få nok informasjon om og fra dette miljøet til å bekjempe kriminalitet.

Forventningene ser ut til å ha vært mye større enn resultatene viste seg å bli, og en av de lokale prosjektlederne oppsummerer erfaringene knyttet til forventet etterretningsinformasjon på denne måten:

... vi hadde veldig høye forventninger etter å ha vært i Nederland. Det skulle bare rause inn med informasjon til oss, og de fikk jo mobiltelefoner og det var ikke måte på hvor mye info vi skulle få. Det har vi ikke fått! (Lokal prosjektleder)

En forklaring kan være at norsk politi ikke har så nær og jevnlig kontakt med deler av publikum som for eksempel nederlandsk nærpoliti har. En annen forklaring kan være at det tar tid å bygge opp tillit, og at informasjonen, i den grad det kommer, vil komme senere i prosessen.

Selv om forventningene ikke er innfridd, er det eksempler på at politiet har fått nyttig informasjon som har bidratt til kriminalitetsbekjempelse.

Spesielt i forhold til tiltaket «Aktiv oppsøkende politiarbeid» kan vi se at all informasjon blir sett på som viktig informasjon: Kanskje betyr det ikke noe der og da at en person du hilser på som heter Ali, viser seg å være broren til Mohammed, og at du får vite hva slags bil Ali kjører, fordi han stolt viser fram bilen han «mekker på». Men dersom politiet har et bevisst forhold til all informasjon av denne type, vil de over tid utvikle god lokal kunnskap. Det vil trolig gjøre sterkt inntrykk på Ali når polititjenestepersonen, neste gang de møtes, tiltaler ham ved navn, spør hvordan det går med Mohammed, og ber ham hilse. Det er rimelig å tro at denne type kontakt mellom politi og publikum vil øke sjansen for at Ali vil fortelle politiet det han vet hvis han ved en senere anledning har opplysninger politiet trenger. Sammen med god lokal kunnskap kan det gi god etterforskningsinformasjon.

### **Faktabasert kunnskap**

Innlæring av faktakunnskap forbindes ofte med formell opplæring gjennom kurs eller utdanning. Men også praksis kan gi faktakunnskap. Ved å ha oftere og tettere kontakt med innvandrerbefolkningen sier flere tjenestepersoner at de har oppnådd økt faktakunnskap om geografi, nasjonale merkedager og religion. Den samlede kulturkompetansen dette representerer, har bidratt til at de føler seg tryggere i møtene med publikum.

Det er ulike synspunkter på behovet for detaljert og spisset kompetanse når det gjelder etnisitet og kultur. Enkelte tjenestepersoner ønsker mer systematisk opplæring, og det er også tiltak i prosjektet som har forsøkt å ivareta dette behovet. De mener at spesifikk kunnskap er nødvendig for tillitsbygging og kontakt, mens andre opplever at det dreier seg mer om høflighet og respekt enn om kunnskap. Det er uansett viktig å poengtere at mangel på kunnskap ikke må bli et hinder i kontakten mellom politi og innvandrere:

Men man må ikke være redd for å gjøre feil... Skal en [muslimsk] kvinne hilse på en mann, håndhilse, eller skal hun ikke gjøre det? Altså, det tenker jeg, man trækker ikke på noen ved å gjøre feil der. Men du må vite at det valget hun tar, er



kulturelt betinga. Hvis hun, ut fra sine forutsetninger, ikke ønsker det, er det greit. Det er ikke fordi hun misliker deg, men fordi det ut fra hennes forutsetninger ikke er riktig (Lokal prosjektleder).

En erfaring fra studieturene var at man flere steder hadde opprettet ulike kompetanse- og ressursstentre innenfor etaten som ivaretok den spesifikke kompetansen på språk og kultur. Disse sentrene bidro både med opplæring og bistod i konkrete saker.

Mange har i løpet av prosjektperioden tilegnet seg både kulturkunnskap og personkunnskap. De har på denne måten erfart den grunnleggende sannhet at heller ikke innvandrere utgjør en ensartet gruppe, men består av enkeltindivider. Noen erfarne tjenestepersoner fortalte oss at de i sitt tidligere yrkesliv bare hadde truffet kriminelle innvandrere, og at noe av det beste med den «nye» måten å jobbe på var at de traff «vanlige folk». En erfaring som hadde påvirket deres syn på innvandrere i positiv retning – noe vi ser som en positiv erfaring som kan bidra til en svekkelse av stereotypier.

Økt kjennskap opparbeidet gjennom møter med minoritetsbefolkningen kan bidra til et nyansert bilde, og man erfarer at det ikke finnes noen «standardmuslimer» som skal behandles på en bestemt måte – akkurat som det ikke finnes noen «standardnordmenn». En av våre informanter fortalte om sin tidligere sjef, som ikke er etnisk norsk, at det ofte ble forventet at han skulle uttale seg på vegne av «alle» innvandrere i Norge – noe som selvsagt var umulig. Hun sier:

... han pleide å si at jeg er ikke den «vakthavende» innvandreren i dag. Vi har ikke noen «vakthavende» innvandrere. Meningen til den «vakthavende» innvandrere, den finnes ikke (Lokal prosjektleder).

### **Samhandlende kunnskap**

«Freds»-møtene mellom politi og publikum åpner for gjensidig dagligdags informasjon. Politiet får en mulighet til å informere om hvordan det norske samfunn fungerer, og gjennom synlighet og dialog kunne tydeliggjøre rollen norsk politi ønsker å ha. Samtidig kan politiet få tilbakemel-

dingene på hvordan de blir oppfattet, og få informasjon om hvilke ønsker og behov publikum har.

Denne formen for informasjonsutveksling ser ut til å produsere en helt spesiell form for kunnskap som vi har valgt å kalle «samhandlende kunnskap». Samhandlende kunnskap inkluderer empatisk forståelse, forståelsen av nærvær i situasjonen og kunnskap om hva som virker trygghetsskapende. Denne kunnskapsformen viser også til selvforståelse av rollen og en bevissthet knyttet til hvordan politiet blir oppfattet av miljøer og enkeltpersoner. Å ha en bevissthet knyttet til væremåte og omgangsform i møte med innvandrerbefolkningen er en annen side ved denne kunnskapsformen, og er med på å signalisere at norsk politi er politi for alle som bor i Norge.

Å opptre slik at man opparbeider samhandlende kunnskap, er krevende av flere grunner. Tjenestepersonen kan oppleve å ikke ha tilstrekkelig kommunikasjonsferdigheter eller lokal kunnskap. En annen grunn kan være at man føler seg ukomfortabel fordi man opplever at denne tilnæringsmåten bryter med tillært rolleutforming og utfordrer politiidentiteten. Vi har imidlertid sett at de mest erfarne – og/eller mest bevisste – tjenestepersonene i prosjektet klarer å balansere likeverdighet i situasjonen og autoritet som politi, selv overfor ungdomsgrupper som i utgangspunktet har vært skeptiske og avvisende til kontakt.

På samme måte som ved hendelsesstyrte oppdrag handler samhandling mye om forberedelse og mental beredskap. Som ved hendelsesstyrte oppdrag vet man ikke helt hva man møter; man må være forberedt på å endre taktikk, og man må ha flere metoder tilgjengelig.

I hvilken grad tjenestepersonene opparbeider seg samhandlende kunnskap, er vanskeligere å måle for utenforstående. Men det er kommet flere tilbakemeldinger fra enkeltpersoner om for eksempel økt rollebevissthet og bedret kommunikasjonsevne.

## Sammendrag og drøfting

### *Kommunikasjonsferdigheter*

Vi mener å se at mange involverte tjenestepersoner i løpet av prosjektperioden både ser verdien av kommunikasjon og har oppnådd en større bevissthet rundt den helhetlige kommunikasjonssituasjonen. De ser at kommunikasjon ikke bare dreier seg om den verbale kommunikasjonen, men kanskje vel så mye om politiets fremtreden. Flere informanter har reflektert rundt signalverdien av for eksempel bruk av solbriller, hansker, lue, hva slags utstyr som henger i beltet og kroppsholdning. Å ha en reflektert holdning til dette er viktig både i forhold til forventninger om at publikum skal ta kontakt, og i situasjoner der det er politiet som aktivt tar kontakt med publikum.

Tidligere har det kanskje vært flest «ildsjeler» som har hatt et bevisst forhold til kommunikasjon, men gjennom arbeid knyttet til tiltakene er kommunikasjonsskunnskapen spredd til flere. Mange som ikke har vært direkte involvert i tiltakene, har etter hvert også fått informasjon om arbeidsmetoden og resultatene av å jobbe på denne måten.

Det er en gjennomgående holdning at kommunikasjon er en egenskap noen «har», andre ikke har. Vi har i løpet av prosjektperioden, både gjennom observasjoner og ved å spørre førstelinjen, erfart at «øvelse gjør mester». For noen faller det naturlig å snakke uformelt med publikum, men mye tyder på at også de som mistrives i en slik rolle, mestrer det bedre når de får øvelse og erfaring. En informant peker også på *interesse* som en vesentlig faktor for troverdigheten i kommunikasjonen. Hvis man ikke er genuint interessert, er det vanskelig å bygge tillit.

Viktigheten av å trene på kommunikasjon er noe mange vektlegger. Flere påpeker at i den grad politiet faktisk trener på dette, er det i forhold til fastsatte oppdrag eller øvelser, taktisk kommunikasjon for å løse ulike oppdrag, og ikke mer generelle kommunikasjonsferdigheter.

### *Hvorfor ble informasjonstilgangen annerledes enn forventet?*

Som beskrevet tidligere har ikke de tiltakene som har rettet seg mot flere og bedre møter mellom politi og publikum, ført til noen «flom» av informasjon til politiet. En mulig forklaring har vi allerede sett på – at det er for tidlig si noe om informasjonstilgangen. Tillit bygges opp over tid, og det er urealistisk å tro at man skal høste mulige positive effekter av økt tillit før tilliten er etablert. En annen forklaring kan ligge i forskjellene mellom praksis i Nederland, som er et av landene som rapporterer om etterretningsgevinst, og foreløpig praksis i Norge. I Nederland brukes erfarne tjenestemenn i geografisk avgrensede områder. Informasjonen disse får, registreres i datasystemer, analyseres og leveres til en leder som ut fra registrerte opplysninger disponerer personell og prioriterer arbeidsoppgaver. Det man har gjort i Norge, er å operere på førstelinjenivå uten å etablere en klar sammenheng til resten av organisasjonen. Politiet etterspør i liten grad konkret informasjon, og videre bruk av den informasjonen man måtte få, er ikke definert. Dette vil, ifølge sentral prosjektleder, prege den enkelte tjenstepersons oppmerksomhet på gata. Sett i ettertid kan man se at tydeligere forankring av rutiner og klart definerte fokusområder for involverte tjenstepersoner ville kunne ført til en mer målrettet informasjonsbehandling.

### *Brukerinvolvering*

Vi har kommentert i kapittel 3 at utvelgelsen av og innholdet i de enkelte tiltakene har tatt utgangspunkt i hva politiet selv tror kan bidra til at publikums tillit til dem vil bli bedre. I gjennomføringen av prosjektene har det på de fleste stedene vært referansegrupper der ulike interesseorganisasjoner har vært representert. Ett av tiltakene har imidlertid etablert en fokusgruppe bestående av ungdom som er den direkte målgruppen for tiltaket. Responsen fra fokusgruppen har vært direkte og tydelig, og ungdommene har gitt klare innspill til hvordan politiet bør, og ikke bør, fremstå i møter med publikum.

### *Profesjonalitet i rollen*

Mange av tiltakene, og i særlig grad kommunikasjonstiltakene, handler om møter med publikum. Innledningsvis var målet *flere møter* mellom politi og målgruppen for tiltakene. Etter hvert har det endret seg til *flere og bedre møter*. Betegnelsen «bedre møter» er på den ene siden intuitivt forståelig, samtidig som den er upresis. Målsettingen er at hvert møte skal oppleves som et godt møte for begge parter, og at det etableres en type relasjon. *Måten den enkelte tjenesteperson kommuniserer med publikum på*, er blitt mer og mer fokusert – ofte beskrevet som profesjonalitet i publikumsmøtene. I det ligger at møtet har en profesjonell part, politiet, og at det hviler et profesjonelt ansvar på dem både for innhold og utfall av møtene. For eksempel vil høflighet, språkbruk og fremtreden hos politiet si noe om hvilke standarder de vil skal gjelde.

Profesjonalitet og trygghet i rollen beskrives av mange som to sider av samme sak. Det er fire faktorer som ofte gjentas: *erfaring, kunnskap, trening i å snakke med folk utenom hendelsesstyrte oppdrag og bevissthet*.

Når det gjelder erfaring, er det noe man bygger opp over tid, og ved å gjøre mye av noe. Det finnes ingen snarveier til erfaring. Annerledes er det med kunnskap. Den kan erverves både praktisk og akademisk. Det er ulikt syn på hva som nødvendig kunnskap. Noen hevder at kulturkompetanse er en nødvendig forutsetning i møtene med minoritetsbefolkningen, mens andre hevder at man kommer langt med bevissthet i situasjonen og vanlig høflighet.

Trening i å snakke med folk uten at det er knyttet til en spesiell hendelse er lett for noen, men mer krevende for andre. Publikum har ikke plikt til å snakke med politiet utover å oppgi personalia i slike situasjoner. Fallhøyden kan føles stor hvis man som offentlig tjenesteperson i uniform tar kontakt, men ikke får innpass. Det er derfor viktig å ha tenkt igjennom hvordan man beholder politiautoriteten og -verdigheten i en slik situasjon.

### *God dag på jobben*

Ved oppstart av prosjektet var det i liten grad drøftet hvilke eventuelle gevinster det lå i tiltakene og metodebruken. Målsettingen med prosjektet som helhet er økt tillit – noe som kan betraktes som en gevinst for hele etaten. Men «tillitsøkning» i forhold til en befolkningsgruppe er et for abstrakt mål til at det fungerer som opplevd gevinst for den enkelte tjenesteperson eller enhet.

Det som derimot er blitt rapportert som en gevinst ved tiltakene og arbeidsmetodene fra de som har vært tett involvert i tiltakene og jobbet tett på publikum, er at de har fått bedre dager på jobben. De som har vært mer perifere, sier at det å snakke med folk – det har politiet alltid gjort, og det kan de. Men de som har involvert seg personlig, synes at arbeidsdagene har blitt mer meningsfulle, og de har en god opplevelse av at de gjør en bedre jobb. Metoden gir større mening i oppgaveløsningen fordi de opplever å skape helhet og sammenhenger. Kommunikasjonsferdigheter medfører at man oftere går lavt inn i situasjoner, noe som demper konfliktnivået og motvirker slitasje, og ikke minst: publikum gir gode tilbakemeldinger. En prosjektleder sier:

Det mest «salgbare» tror jeg er trivselen hos de som jobber der. At de har fått det gøyere på jobb. De sier selv at de trives med den måten å gjøre det på, de sier selv at de får mange positive tilbakemeldinger fra publikum, og det er jo moro (Lokal prosjektleder).

Denne gevinsten er ikke knyttet til prosjektet som sådant – men kan skapes og gjenskapes ved å utvikle mulighetene i kommunikasjon som arbeidsmetode.

# 5

## Implementering

DET HAR FRA STARTEN VÆRT ET PRIORITERT MÅL AT METODENE I TILTAKENE SKAL IMPLEMENTERES I ORGANISASJONEN. IMPLEMENTERINGSFORVENTNINGENE HAR VÆRT SÅ TYDELIGE AT «TRYGGHET OG TILLIT» IKKE ALLTID HAR FREMSTÅTT SOM ET PROSJEKT MED TILTAK OG METODER SOM SKAL PRØVES UT, MEN I LIKE STOR GRAD SOM ET PROSJEKT SOM SKULLE IVERKSETTE ENDRINGER SOM ALLEREDE VAR BESTEMT.

Vi har tidligere i rapporten beskrevet både tiltakskategoriene og de ulike enkelttiltakene. Ut fra kategoriene har vi løftet fram tre forhold som vi mener er med på å øke tilliten til politiet. Den første tillitsbasen bygges i de gode møtene «ansikt til ansikt». Disse møtene avhenger av kommunikasjon, og det har derfor vært viktig å prøve å identifisere både en metode for god kommunikasjon og å utvide kommunikasjonsfeltet med «nye» møteplasser. I disse direkte møtene bygges relasjonstillit – en av flere tillitsformer som politiet er avhengig av.

Den andre tillitsbasen i prosjektet er metoder som sikrer den enkeltes rettsverdier. Gjennom bedring av rutiner, tilrettelegging for enklere klageadgang og sikring av adekvat informasjon til publikum øker systemtilliten. Fra internasjonal forskning vet vi at opplevelsen av å bli behandlet rettfærdig og bli lyttet til er en av de variablene som slår sterkest ut i forhold til publikums vurdering av tillit til politiet.

Det tredje området for å opparbeide tillit er bevisstgjøring. Prosjektlederen har vektlagt en refleksiv kunnskapsformidling i prosjektet, tydeliggjort i programmer på samlinger, seminarer og lignende. Økt bevissthet gir et utvidet rom for refleksjon – noe politiet er avhengig av for å løse komplekse situasjoner på en god måte. Kunnskap og bevissthet øker også tjenestepersonenes trygghetsfølelse. Et reflektert politi som virker trygge, vil lett få respekt. Med denne type respekt følger ofte tillit.

Det er disse tre faktorene: «God kommunikasjon og nye møteplasser», «rettssikkerhetsprinsipper» og «bevisstgjøring» som etter vår mening er de identifiserte tillitskapende faktorene i prosjektet «Trygghet og tillit».

Når det gjelder implementering, kan man enten tenke at det enkelte tiltaket, slik det var utformet i prosjektet, skal videreføres i sin opprinnelige form – eventuelt at andre enheter skal kopiere tiltaket og iverksette det lokalt. Eller man kan vektlegge implementering av metoder – enten rene arbeidsmetoder eller metoder som iverksetter endringsprosesser.

Selv om det er tiltak i prosjektet som allerede er delvis implementert, eller som det forligger slike planer for, er det den siste forståelsen av implementering – implementering av de identifiserte tillitskapende faktorene – vi skal se på i fortsettelsen.

## **Motstand i organisasjonen**

I kapittel 2 gjennomgikk vi noen av de prinsippene «Trygghet og tillit» bygger på. Enkelte av prinsippene kjenner vi igjen fra meldingen til det første politiroллеutvalget i 1981, og de er fortsatt gjeldende. I løpet av disse 30 årene har det vært iverksatt flere prosjekter uten at det nødvendigvis har ført til endring av praksis. Så hva har skjedd med ideene og metodene i disse prosjektene? Har de resultert i økt refleksjon eller oppgitthet? Renner prosjektene bare ut i sanden uten andre spor enn prosjektrettet? Vi lurer på om det er slike erfaringer som ligger til grunn når en lokal prosjektleder sier følgende:



«Det er derfor jeg tenker at man må øke fokuset på det, og opprettholde fokuseringen fra sentralt hold, slik at det ikke blir som tidligere at man utførte fotpatrulje, og så har man liksom gått bort fra det» (Lokal prosjektleder).

Hva som er grunnen til at tidligere prosjektkunnskap ikke har blitt implementert, er ikke dette prosjektets tema. Men fordi vi vet at mange prosjekter aldri har blitt noe mer enn et prosjekt, skal vi dvele litt ved mulige forklaringer på at implementering er så vanskelig.

### *Kall og kynisme*

Begrepet yrkeskultur er veletablert i politiforskningen. I en oppsummering av tidligere beskrivelser av politikulturen sier Halvorsen (2005) at man har funnet en bred konsensus rundt noen kjennetegn ved politikulturen:

Politifolk, hevdet forskerne, var karakterisert ved en paradoksalt kombinasjon av moralsk kall og kynisme: høy moralsk sigarføring når det gjaldt viktigheten av å forsvare grunnleggende samfunnsverdier mot kaos og sammenbrudd; kynisme når det gjaldt muligheten for å lykkes i et slikt samfunnsoppdrag ved hjelp av de midler de politiske elitene var villige til å utstyre dem med. Straffeprosesuelle regler var ifølge en slik oppfatning hindringer som måtte parkeres på sidelinjen dersom politiet skulle ha muligheter til å bekjempe kriminalitet og opprettholde ro og orden på en effektiv måte (Halvorsen, 2005, s. 43–44).

Det var utbredt enighet om disse trekkene, og man mente å kunne se at politikulturens blanding av kall og kynisme medførte isolasjon mot omverdenen. Det oppstår en følelse av at man ikke blir forstått, og denne følelsen er med på å forsterke en indre solidaritet. Solidaritet er på den ene siden nødvendig i en etat som politiet, men kan samtidig være problematisk. Halvorsen trekker fram to forhold. For det første medfører en sterk solidaritetsfølelse en «overutviklet» sårbarhet for kritikk. For det andre finnes det en «taushetens lov», som tilsier at man ikke skal fortelle om hendelser dersom en kollega kunne komme til å bli straffeforfulgt (Halvorsen, 2005). Relatert til «Trygghet og tillit» kan man se at «taushetens lov» vil være til hinder for velfungerende klageordninger, og en overutviklet sårbarhet for kritikk vil være en utfordring i likeverdige møter mellom politi og publikum. Bevissthetsarbeid rundt oppgaveutfø-

relse og egen rolle, slik «trygghet og tillit» legger opp til, blir ekstra viktig i en kultur som preges av disse elementene.

Det er imidlertid mye som tyder på at etaten har blitt mer åpen for kritikk i de siste årene. Prosjektet «Trygghet og tillit» kan for eksempel ses på som et svar på kritikk mot politiet for at de ikke klarer å bygge tillit i alle deler av befolkningen. Vi ser også store endringer i de siste 20 årene i hvordan politiet håndterer demonstrasjoner. «Dialogpolitiet» i forbindelse med ABCD- konferansen i 2001, og politiet, har utviklet metoder til å møte denne type utfordringer som er analytiske, dialogbaserte og konfliktdependente. Samtidig er det en del trekk i politiets yrkeskultur som ser ut til å holde seg mer stabile. Fortsatt er det mulig å gjenkjenne en sterk indre solidaritet og motstand mot formalistiske hindringer for å få «gjort jobben». Vi vil imidlertid bruke Granérs begreper for yrkeskulturen, for bedre å fange opp disse dimensjonene.

#### *Granérs to perspektiver: Det autonome og det legalistiske*

Granér (2004 og 2005) deler Halvorsens (2005) utgangspunkt når det gjelder politikulturen, men han både påpeker at litteraturen er gammel og viser til forskning foretatt i engelskspråklige land, spesielt USA. I tillegg kritiserer han eksisterende litteratur for å mangle et perspektiv på den formelle reguleringen av politiarbeidet. Han hevder derfor at det gir mer mening å snakke om to dimensjoner, eller ytterligheter ved politikulturen, og skiller mellom autonom og legalistisk yrkeskultur:

Den autonome politibetjenten tar gjerne «straffeprosessuelle snarveier» i kampen mot kriminalitet, og lar seg ikke lett styre av overordnede. Formelle krav til yrkesutøvelsen betraktes som hindringer for å få jobben gjort – det er resultatet som teller. Politiets motpart defineres som «alle som utgjør en trussel mot, eller forstyrrer, den offentlige orden eller trygghetsfølelse». Innenfor disse rammene kan man se en mer repressiv yrkesutøvelse, en større tilbøyelighet til å benytte seg av fysisk maktutøvelse.

Den legalistiske politibetjenten er opptatt av høy etisk og politifaglig standard i sin skjønnsutøvelse. Han er lojal overfor vedtatte prinsipper for polititjenesten, og er opptatt av at korrekte prosedyrer følges. I sitt daglige arbeid forholder den legalistiske tjenestepersonen seg til prioriteringer og interne måldokumenter, og er serviceorientert overfor alle.

Den autonome og den legalistiske yrkeskulturen handler ikke om «enten eller», eller om to gjensidig utelukkende kulturer. Granér hevder at det i svensk politi parallelt finnes større eller mindre innslag av begge disse yrkeskulturene. Han peker videre på at den autonome kulturen er dominerende i ordenstjenesten fordi den får rom til å utfolde seg uten inngripen fra ledelsen. Årsaken til at ledelsen ikke griper inn, mener Granér skyldes at den autonome yrkeskulturen blir oppfattet som en effektiv yrkeskultur. Granér mener også at begge disse ytterpunktene i politikulturen er viktige, og at de aktiviseres i forskjellige settinger.

Våre informanter i «Trygghet og tillit» hevdet at det legalistiske perspektivet er blitt viktigere i de senere årene, men fremhevet også at det autonome perspektivet fortsatt er en viktig del av politikulturen.

### *Hierarkier og handlingsrom*

En militær kommandostruktur kan gi gode vilkår for å styre utføringen av arbeidsoppgaver på alle ledd i organisasjonen. Men som Lipsky (1980) har påpekt, vil det i alle organisasjoner finnes et visst handlingsrom, uansett hvor hierarkisk organisasjonen er strukturert. Det er ikke mulig å styre de ansatte i minste detalj. Dette gjelder ikke minst i organisasjonens nederste ledd, blant dem som leverer det endelige produktet overfor publikum, de som er i direkte kontakt med organisasjonens brukere, i dette tilfellet befolkningen. For politiets vedkommende vil dette først og fremst handle om ordenspolitiet, men det gjelder like fullt alle enheter i førstelinjen. Lipsky omtaler dette leddet som «street level bureaucrats», «gatebyråkrater».

Å forvalte handlingsrommet innebærer at man bruker skjønn. På gateplan vil mange bedømmelser av situasjoner hvile på en skjønnsmessig vurde-

ring av «tegn». Hver gang en tjenesteperson velger, og ikke minst hver gang man ikke velger, å stoppe en person på gata for å sjekke, ligger det en skjønsmessig vurdering til grunn. Yrkeskulturen oppøver «politiblikket» (Finstad, 2000) som skal til for å utøve dette «definisjonsskjønnet» (Holmberg, 2000). Også ved neste trinn bruker man skjønn når man skal vurdere om de «tegn» man som polititjenesteperson har reagert på, skal føre til en politimessig inngripen, eller om man kan la vedkommende «gå fri». Spørsmålet blir altså om det vi står overfor er et lovbrudd – eller ikke. Holmberg beskriver så i neste omgang ulike måter man kan forfølge hendelsen videre på – for eksempel om man vil gå den strafferettslige veien, eller om man vil ordne opp mer uformelt ved å bruke sitt «handlingsskjønn».

Hvis det er riktig at politiets yrkesutøvelse i stor grad baserer seg på skjønn, og at denne skjønnsutøvelsen i liten grad kan styres, er det også vanskelig å få til endringer i oppgaveløsningen, med mindre tjenestepersonen opplever en egenmotivasjon for endring. Lederens oppgave blir å finne insitamenter som gjør at den enkelte motiveres til å jobbe på en annen måte. Det kan for eksempel være større tilfredshet i forhold til oppgaveløsning, økt trivsel i hverdagen, eller gode tilbakemeldinger fra publikum.

### **Noen konfliktlinjer**

Gjennom intervjuer og mer uformelle samtaler har vi spurt våre informanter om utviklingstrekk og konfliktlinjer i etaten. Basert på deres synspunkter har vi valgt å fremheve tre «opposisjoner».

#### *Action versus forebygging*

At yrkeskulturen er preget av forventninger om «action», er en velkjent sak. Vi finner rikelig med beskrivelser av tjenestepersoner som *venter* på at det skal «skje noe», i den betydningen at det skal komme melding om en hendelse som krever arrestasjon, biljakt eller andre dramatiske former for innsats (Finstad, 2000). Dette kommer også fram i våre intervjuer og fremstår som et åpent erklært trekk ved yrkeskulturen.

Det første politiroллеutvalget fokuserte på at etatens virksomhet skulle vris mot det forebyggende og proaktive arbeidet. Men i yrkeskulturen verdsettes det reaktive og hendelsesstyrte arbeidet høyest, og forebyggende arbeid omtales delvis som «bamsepoliti» (Larsson, 2005).

Her ser vi en motsetning mellom yrkeskulturens dyrking av reaktivt arbeid på den ene siden, og strategidokumentenes vekt på forebyggende innsats på den andre. Den actionpregede politikulturen står i opposisjon til en kommuniserende virksomhet. Enkelte av tiltakene i «Trygghet og tillit» prøver å utfordre denne todelingen ved at de legger utøvelsen av metoden til ordensavdelingene.

#### *Intuitiv forståelse versus kunnskapsstyrt*

Gjennom å arbeide som politi oppnår man etter hvert et trent blikk, og en sans for detaljer det kan være vanskelig å ordfeste. Finstad (2000) har kalt det «politiblikket» – et blikk som er spesielt egnet til å gjenkjenne små uregelmessigheter som igjen forteller om underliggende forhold som kan være av interesse for politiet. Problemet med et slikt blikk er at det ikke så lett kan etterprøves, og at det kan gi fritt spillerom for vurderinger som ellers ville blitt oppfattet som problematiske. En ukritisk aksept av en intuitiv forståelse av omgivelsen gir fritt spillerom for fastlåste stereotyper, inn-grodd forestillinger og fordommer.

I politiets virksomhet ligger det en innebygget kilde for feiloppfatninger. I deler av politiarbeidet kommer man nesten utelukkende i kontakt med mennesker «på andre siden» av loven, mens man bare møter lovlydige borgere blant sine kolleger og venner. Man kan følgelig lett forledes til å utvikle en skeptisk holdning til publikum, i det som sosiologen Skog (2006) treffende har omtalt som «skomakerens dilemma». Skomakeren ser bare helt nye eller helt utslitte sko, og han kan derfor komme i skade for å tro at alle sko er enten helt nye eller helt utslitte. Skomakerens dilemma illustrerer på denne måten det Finstad kaller «politiblikket» – altså en slags kategorisering av virkeligheten.

En slik intuitiv forståelse av omgivelsene står i en viss motsetning til det stadig sterkere kravet om at politiarbeidet skal være «kunnskapsstyrt». For eksempel har Gundhus vist at det finnes mye motstand mot å ta i bruk moderne informasjonsteknologi både i ordenspolitiet og i andre deler av politiet (Gundhus, 2009). Mer generelt kreves det i stigende grad at man skal «bruke hodet» i politiet og skaffe seg kunnskaper om feltet man arbeider på, før man handler, uansett om informasjonsteknologi kommer inn i bildet eller ikke. Disse kravene ser ut til å støte på en viss motstand i yrkeskulturen, der det intuitive skjønnet gir høy status.

Denne utvidede bevisstgjøringen er et sentralt mål i «Trygghet og tillit». Blant informantene er det flere som understreker at deltakelse i prosjektet har utvidet rommet for refleksjon og utfordret gamle kategoriseringer.

#### *Oss versus oss dem*

Granér (2004 og 2005) skiller mellom de delene av publikum som representerer en trussel mot orden, og de som *ikke* gjør det. Den første gruppen defineres som politiets motpart.

Måten man oppfatter publikum på, får naturligvis konsekvenser for hvordan man omgås forskjellige deler av befolkningen. Om den man snakker med, oppfattes som en trussel, er det logisk for den enkelte tjenesteperson å «ta fram autoriteten sin». Om man karakteriserer den man snakker med, som en «slask» (Finstad, 2000), leder ikke det til at man innleder en samtale på like fot, eller åpner for spørsmål om motpartens opplevelse av saken. Å omtale tidligere kjenninger av politiet som «slask», «kjeltring» eller «møkkamann» er, så vidt vi vet, fortsatt utbredt i politietaten. Dette viser en type kategoriseringer og identifikasjon som Granér knytter opp mot den «autonome» yrkesrollen.

Det første politirolleutvalget la til grunn en større imøtekommenhet i forhold til hele befolkningen, uten å skjelne mellom «good guys and bad guys». En slik imøtekommenhet kjennetegner også tillitsbyggingen i «Trygghet og tillit», hvor det nettopp er et poeng å demonstrere at etaten er på lag med publikum.

## Sammendrag og drøfting

I «trygghet og tillit» har sentral prosjektleder hatt fokus på implementering fra starten. Det er med hensikt tilført lite ressurser til de enkelte tiltakene, og alle tiltakene er plassert i «linjen». Slik har man villet gjøre overgangen fra prosjekt til ny praksis uavhengig av ressurstilførsel.

Ytterligere samsvarer metodikken som er utarbeidet i prosjektet, godt med de idealene som er fremsatt i sentrale styringsdokumentene for politiets arbeid. Det er således gode grunner til å anta at den type tillitsarbeid som er utviklet i prosjekt «Trygghet og tillit», i prinsippet kan innarbeides i hele etaten. Under ser vi på noen av områdene som har vært vesentlige i driften av prosjektet, og som det vil være viktig at man tar med seg i implementeringsarbeidet.

### *Motivasjon*

Det er lagt ned store motivasjonsressurser i prosjektet fra sentralt hold. Sentral prosjektleder har brukt mye ressurser på «å holde trøkket oppe» gjennom samlinger med spennende foredrag, studieturer, distribusjon av «de gode historiene», og direkte oppfølging av lokale prosjektledere ved behov. Det er viktig at man ikke overser motivasjonsressursene i forhold til implementeringsarbeidet, men regner dem inn som viktige suksessfaktorer.

### *Prosjektledelse*

Sentrale og lokale prosjektledere har «holdt» i prosjektet, vært pådrivere, inspiratorer, organisatorer og mye mer. Det er vanskelig å tro at det er mulig å implementere nye arbeidsmetoder uten «implementeringsagenter» med stor gjennomføringskraft.

En lokal prosjektleder oppsummerer sin erfaring rundt behovet for kontinuerlig oppfølging slik: «... når man trekker seg litt tilbake, så detter fokuset.»

Siden arbeidsmetodene som er utviklet i «Trygghet og tillit», handler om endring av praksis, bevisstgjøring og holdningsarbeid, er det viktig at de

som har ansvaret for arbeidet ikke bare er entusiastiske; vel så viktig er det at de er troverdige. Det vil si at de må ha tro på metoden, se gevinsten ved å arbeide på denne måten, og selv ha en høy etisk standard.

### *Rapportering/registrering*

Prosjektorganiseringen kjennetegnes av tydelige rapporteringsrutiner fra de lokale prosjektlederne til sentral prosjektleder. Det er delte oppfatninger om rapporteringen blant de lokale prosjektlederne, og enkelte har gitt klart uttrykk for at rapporteringen har tatt for mye tid og er for omfattende. Rapportering fungerer imidlertid som milepæler, og kan derfor være viktig for fremdriften i prosjektet. Registrering av hva man faktisk gjør, er viktig for å gi nye arbeidsmetoder legitimitet. Jo mer «uklar» metoden er, desto viktigere er det at man ut fra registreringen kan videreformidle hva man oppnår.

### *Ansvar*

For noen av prosjektlederne har implementeringen gått mer eller mindre av seg selv ved at ledelsen, som har fulgt prosjektet, på eget initiativ har omgjort tiltak til fast praksis eller gitt føringer for at man skal jobbe etter metodene og prinsippene som er utviklet i prosjektet. For andre har implementeringsarbeidet vært vanskelig:

Jeg bestemte meg for at dette kan jeg ikke legge på skuldrene mine, for da gir jeg nesten opp, kjente jeg. For det var så voldsomt, og jeg har så mye annet jeg må jobbe med nå. [...] Først må jeg ha et styringsgruppemøte, og så får vi se hva de ønsker, hva de mener og om de i det hele tatt er villige til å gjøre noe med dette (Lokal prosjektleder).

Denne prosjektlederen opplevde det som sitt ansvar å implementere prosjektet. Vedkommende hadde ikke tid, manglet økonomisk handlingsrom og hadde ikke nødvendig innflytelse i organisasjonen. I tillegg opplever vedkommende å ha ansvar for å motivere sine egne ledere. I en slik situasjon kan man ikke forvente at verken tiltak eller metodikken blir implementert.



### *Eierforhold*

I «Trygghet og tillit» ble det lagt ned store ressurser i starten på å gi de lokale prosjektlederne et eierforhold til prosjektet, blant annet ved at man startet med en studietur. I tillegg ble tiltakene valgt ut lokalt. Å oppleve eierforhold til saksområdet øker gjennomføringskraften. Denne erfaringen kan man ta med i implementeringsarbeidet ved å la utformingen av tillitsarbeidet skje lokalt.

Halvorsen beskriver med begrepsparet «kall og kynisme» en gammel politirolle. I hvilken grad den fortsatt er virksom, har ikke vært et sentralt tema i våre intervjuer, men en ny rapport forteller at man i hvert fall i Storbritannia møter noen av de samme holdningene også i dag (Loftus, 2009). Det betyr at prosjektet «Trygghet og tillit» kan forstås som ledd i en langvarig og pågående kamp om endring av innholdet i politiets arbeid. Vårt poeng er at man skal være klar over at disse mekanismene må tas i betraktning og helst overskrides i implementeringsarbeidet.

De andre begrepsparene vi har presentert i kapitlet, er tatt med for å minne om at det går noen kulturelle skillelinjer i politiet, og at det er viktig å tenke igjennom *hvor* tillitsarbeidet plasserer seg i forhold til disse skillelinjene. Det som imidlertid er interessant, er at prosjektet i noen grad har vært overskridende, ved at man har brukt «myke» metoder og gitt dem en «tøff» innpakning.

I kapitlet har vi listet opp hvilke faktorer vi tror det er viktig å ta med seg fra prosjektet for å lykkes med implementeringsarbeidet. Motivasjonsressurser, ansvar og troverdighet er alle viktige. Det vi likevel vil fremheve helt avslutningsvis, er gevinsten av å oppleve «en god dag på jobben».

## Litteraturliste

- Balvig, F., & Holmberg, L.** (2004). *Politi og trygghed: forsøg med nærpolti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Berg, B., Lauritsen, K., & Valenta, M.** (2007). *Tillit på prøve: undersøkelse om etikk, mangfold og etnisk diskriminering i Sør-Trøndelag politidistrikt*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, Innvandringsforskning og flyktningstudier.
- Dahl, S., Myhrer, T.-G.** (2009). *Å kunne vurdere, forklare og beklage: seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009*. Oslo: Politihøgskolen.
- Eriksen, E. O.** (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakte Forlag.
- Farrall, S., Jackson, J., & Gray, E.** (2009). *Social order and the fear of crime in contemporary times*. Oxford: Oxford University Press.
- Finstad, L.** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Furedi, F.** (2006). *Culture of fear revisited: risk-taking and the morality of low expectation*. London: Continuum.
- Gambetta, D.** (1990). *Trust: making and breaking cooperative relations*. Oxford: Blackwell.
- Giddens, A.** (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax.
- Glassner, B.** (1999). *The culture of fear: why americans are afraid of the wrong things*. New York: Basic Books.
- Granér, R.** (2004). *Patrullerande polisers yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Granér, R.** (2005). Självständiga sheriffer eller lojala byråkrater, om patrullerande polisers yrkeskultur. I: J. Strype & M. Egge (red.), *Politirollen gjennom 100 år: tradisjon og endring* (PHS Forskning 2005: 2, s. 174–191). Oslo: Politihøgskolen.
- Grimen, H.** (2009). *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundersen, F., Haslund, U., Hustad, A. E., & Stene, R. J.** (2000). *Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Gundhus, H. I.** (2009). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*. Oslo: Unipub.
- Halvorsen, V.** (2005). Politi, makt og demokrati. I: J. Strype & M. Egge (red.), *Politirollen gjennom 100 år: tradisjon og endring* (PHS Forskning 2005: 2, s. 40–54). Oslo: Politihøgskolen.

- Holmberg, L.** (2000). Typologier og performance – to perspektiver på politiets skøn. I: L. Ravn og P. Krize (red.), *Kriminalistisk Årbog 1999* (s. 77–89). København: Det retsvidenskapelige Institut, København Universitet.
- Høiland, Hege et al.** (2009) *Forprosjektrapport for “Trygghet og tillit”: politiets arbeid i et mulietnisk samfunn*. [Oslo: POD].
- Inglehart, R.** (1999a). Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. I: P. Norris (ed.), *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, R.** (1999b). Trust, Well-being and Democracy. I: M. E. Warren (ed.), *Democracy and trust*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Jackson, J., & Sunshine, J.** (2007). Public confidence in policing - a neo-Durkheimian perspective. *British Journal of Criminology*, 47, 20.
- Johansen, N. B.** (2010). Mysteriet med befolkningens tillit til politiet. I: S. Runhovde (red.), *Under utgivelse*. Oslo: Politihøgskolen.
- Kääriäinen, J.** (2008). Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 9, 19.
- Lagestad, P., & Rønning, H.** (2010). Sunn fornuft og bedre vitende: om betydningen av politiets bruk av regelverket i møtet med publikum. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 97(1), 20.
- Larsen, A.K.** (2007). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, P.** (2005). Kriminalitetsforebygging og politirollen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 92(3), 11.
- Larsson, P.** (2010). Ideology as a cover up: community policing in Norway. I: A. Verhage et al. (eds.), *Policing in Europe*. (Journal of police studies 2010: 3/16). Antwerpen: Maklu.
- Lipsky, M.** (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loftus, B.** (2009). *Police culture in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, N.** (1990). Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives. I: D. Gambetta (ed.), *Trust: making and breaking cooperative relations* (s. 94-107). Oxford: Blackwell.
- NOU 1981: 35** (1981). *Politiets rolle i samfunnet: delutredning I.*
- NOU 1987: 27** (1987). *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet: delutredning II.*

- Olaussen, L. P.** (1991). *Hvilke følger får økt politibemanning?* Oslo: Politihøgskolen.
- Olaussen, L. P.** (1995). Angst for voldskriminalitet i Norge. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* (4), 24.
- Olaussen, L. P.** (2005a). *Folks oppfatninger av kriminalitet og politiservice: rapport til Justisdepartementet.* [Oslo]: [S.n.].
- Olaussen, L. P.** (2005b). Folks tillit til og medvirkning i domstolene. *Tidsskrift for strafferett*(2), 23.
- Olaussen, L. P.** (2006). Mer utbredt aksept for fengselsstraff i den norske befolkningen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 93(2), 21.
- Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet* (2008). Oslo: Politidirektoratet.
- Politets nasjonale innbyggerundersøkelse: 2008* (2009). Oslo: TNS Gallup.
- Politiets strategi: 2010-2015* (2009). Oslo: Politidirektoratet.
- Skaug, G. K.** (2009). *Å følge instruks: politihøgskolestudenter og nyutdannede politibetjenters syn på utøvelsen av autoritet, makt og skjønn.* Masteroppgave i kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Skog, O.-J.** (2006). *Skam og skade: noen avvikssosiologiske temaer.* Oslo: Gyldendal.
- Skogan, W. G.** (2006). Assymetry in the impact of encounters with police. *Policing & Society*, 16(2), 28.
- Sollund, R.** (2007). *Tatt for en annen: en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stortingsmelding 22** (2000–2001). *Politireform 2000.*
- Stortingsmelding 42** (2004–2005). *Politiets rolle og oppgaver.*
- Svendsen, G.T., Svendsen, G. L.H.** (2006). *Social kapital: en introduksjon.* København: Hans Reitzels forlag.
- Thagaard, T.** (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* 2. utg. – Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorsen, L. R., Lid, S., & Stene, R. J.** (2009). *Kriminalitet og rettsvesen 2009.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Tvedt, T. T.** (2009). *I kraft av sin stilling?: autoritetsutøvelse - sett med politiets øyne.* Masteroppgave i kriminologi, Universitetet i Oslo.

- Tyler, T. R.** (2001). *Trust and law-abidingness: a proactive model of social regulations*. (Working paper no 16). Canberra: Centre for Tax System Integrity.
- Tyler, T. R.** (2006). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T. R., & Huo, Y. J.** (2000). *How different ethnic groups react to legal authority*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Tyler, T. R., & Huo, Y. J.** (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Widerberg, K.** (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aas, G., Runhovde, S., & Strype, J.** (2010). *Under utgivelse*. Oslo: Politihøgskolen.



# Vedlegg

## Evalueringsprosessen

Prosjektet «Trygghet og tillit» er initiert og administrert av Politidirektoratet, og omfatter fem lokale prosjekter fordelt på de fire politidistriktene Oslo, Søndre Buskerud, Sør-Trøndelag og Hordaland, i tillegg til Politiets utlendingsenhet. Prosjektet har en sentral prosjektleder ansatt på fulltid - i tillegg har hvert av de fem prosjektstedene en lokal prosjektleder.

Prosjektet består av en rekke enkelttiltak som er valgt ut og gjennomført lokalt, i tillegg til to gjennomgående tiltak som er initiert og administrert sentralt, men gjennomført lokalt; «Bevissthet gir trygghet» og «Dialog under avhør».

Det ble bestemt at prosjektet skulle evalueres, og Politidirektoratet tok kontakt med Politihøgskolens forskningsavdeling med forespørsel om evaluering av prosjektet. Evalueringen omtales i punkt 4.2.8 i disponeringskrivet for 2009 fra Politidirektoratet til Politihøgskolen. Det har vært to drøftingsmøter mellom direktoratet og høgskolen knyttet til evalueringen.<sup>1</sup> Det ble enighet om at Politihøgskolens forskningsavdeling skulle evaluere tiltakene som er initiert lokalt.<sup>2</sup> Det ble inngått en standard kontrakt for forskningsoppdrag ved Politihøgskolen.

---

<sup>1</sup> Møtene ble avholdt 23. februar og 12. juni 2009

<sup>2</sup> De to sentralt initierte tiltakene er også evaluert, men av andre.

## Hva er evaluert?

MMI har gjennom en årrekke målt politiets tillit i befolkningen. Gjennom disse målingene har man kunnet sammenlikne befolkningens oppfatning av politiet med andre etater, og sett om politiets posisjon relativt og/eller reelt har endret seg fra år til år. Fra 2008 har POD iverksatt en egen innbyggerundersøkelse. I denne undersøkelsen er det trukket et eget utvalg for personer med innvandringsbakgrunn som sammenliknes med et referanseutvalg. Undersøkelsen er ment å gjennomføres årlig, og vil gi en utvikling over tid. Disse omfattende utvalgsundersøkelsene forteller oss noe om politiets tillit i befolkningen på generell basis. Mer komplisert er det å måle tillitseffekten av et enkeltstående prosjekt som «Trygghet og tillit». Grunnen er blant annet problemer knyttet til å isolere den eventuelle effekten prosjektet har hatt fra annen påvirkning i perioden. Evalueringen av «Trygghet og tillit» er derfor ikke en effektmåling av tillitsendring i befolkningen, men en evaluering av hvilke konkrete arbeidsmetoder/tiltak som er tatt i bruk, og en drøfting av om metodene/tiltakene er egnet for å bedre tilliten mellom politiet og innvandrerbefolkningen.

For evalueringens del er det viktig å skille mellom det overordnede prosjektet «Trygghet og tillit», de lokale tiltakene, og metodeutvikling.

Når det gjelder selve prosjektet, er det prosjektmodellen, rammebetingelser og styringsressurser som er sentrale evalueringsområder. Men også hvordan prosjektinnholdet har blitt forstått, kunne være av interesse. Ble prosjektet først og fremst oppfattet som et mangfoldsprosjekt, et dialogprosjekt, et tillitsprosjekt, et bevisstgjøringsprosjekt, et kompetanseprosjekt – eller var det et prosjekt som skulle utvikle nye metoder? Hvordan tiltaket ble omtalt og forstått, har variert både mellom prosjektstedene og over tid.

Evalueringen omfatter ikke alle de ulike forståelsene av prosjektinnholdet. Målet for evalueringen er først og fremst tiltakene og arbeidsmetodene. Spørsmålene som blir forsøkt besvart er blant annet om de forventninger og sentrale føringer, som har ligget til grunn for utvelgelse og gjennomføring av tiltakene, er blitt oppfylt. Når det gjelder arbeidsmetodene, prøver



evalueringen å gi en vurdering av i hvilken grad iverksatte arbeidsmetoder har medført økt tillit mellom politi og innvandrerbefolkningen, og om disse metodene kan implementeres.

### **Valg av evalueringsmodell**

Evalueringsforskning kan deles inn i ulike retninger etter hvilket formål som ligger til grunn. Når evaluering er bestilt av offentlige etater eller instanser som ønsker et utvidet beslutningsgrunnlag for framtidig politikutforming, betegnes den ofte som beslutningsorientert evaluering.

Proessorientert evaluering er betegnelsen som blir brukt når evalueringen er orientert mot prosesser rette mot innsikt, forståelse og læring underveis. Det er de som styrer, administrerer og iverksetter tiltak som ofte er de sentrale informantene i denne formen for evaluering. Et annet kjennetegn er at det ofte er organiseringen av tiltakene som blir studert, analysert og vurdert.

En tredje betegnelse innenfor evalueringsforskning er brukerorientert evaluering. Det som særpreger denne tilnærmingen er at brukernes interesser står i fokus. Deres interesser vil legge føringer på evalueringsprosessen ved deltagelse i og innspill til de ulike fasene.

Evalueringen av «Trygghet og tillit» inkluderer både en beslutnings- og en proessorientert tilnærming. Det er forventet at resultatene av evalueringen kan legges til grunn for beslutninger om videreføring/utvikling av hensiktsmessige metoder og tiltak. Samtidig er det forventet at selve evalueringprosessen skal foregå i tett dialog med de som er involvert i prosjektene. Gjennom denne tilnærmingmåten vil man kunne utvikle prosjektet underveis og øke læringseffekten.

### **Bruk av kvalitativ metode**

Kvalitativ metode omfatter ulike metoder for innsamling av data som for eksempel observasjon, tekstanalyse og intervju. Intervju er den mest hen-

siktsmessige tilnærmingen for å innhente kunnskap om en persons erfaringer, synspunkter og opplevelser (Thagaard 2003 og Larsen 2007), og Widerberg (2001) fremhever at intervju som metode innebærer at forskeren bruker samtalen for å få kjennskap til informantenes forståelse rundt et gitt tema. I kvalitative undersøkelser har man altså fokus på forståelse, og ikke omfang eller utbredelse.

Den største fordelen ved bruk av intervju kontra spørreskjemaer i informasjonsinnhenting, er muligheten til å stille oppfølgings- og tilleggs-spørsmål underveis i intervjuet (Larsen 2007 og Thagaard 2003). Denne muligheten mister man når informantene har besvart et spørreskjema og levert det fra seg. Ulemper ved intervjuer kan være føringer i spørsmålsstillingen, ved at utformingen av spørsmålene preges av forskerens forforståelse. Ved kvalitative intervjuer er det derfor avgjørende at forskeren klarer å skape en god ramme for intervjuet slik at informanten opplever intervjusituasjonen som åpen og komfortabel. Widerberg beskriver forskeren som «... det viktigste verktøyet i forsket på å få fram og følge opp nettopp denne personens opplysninger, fortellinger og forståelse av et gitt tema» (2001, s. 16). Hun poengterer at dette ikke betyr at man skal la være å planlegge intervjuets form og innhold på forhånd, eller at man skal unnlate å stille de samme spørsmålene til alle informantene. Det sentrale er at man følger opp det informanten selv tar opp som belyser vedkommendes forståelse av temaet man snakker om.

Også svarene man får når man intervjuer representerer en mulig feilkilde. Det er alltid en fare for misforståelser eller mistolkinger av budskapet fordi man tolker de svarene man får ut fra sin egen forståelse. Fordelen er at man har mulighet til å klarere med informanten at man har forstått ham riktig.

I «Trygghet og tillit» har vi brukt intervjuer, spørreskjemaer og observasjon for å skaffe oss nødvendig forståelse for, og informasjon om, arbeidet med prosjektet. Intervjuene, som utgjør vår hoveddatakilde, har gitt oss den dybdekunnskapen som er nødvendig for å opparbeide en forståelse rundt de temaene vi har drøftet med informantene. Spørreskjemaene har vært

utformet med åpne svarkategorier og sikret den mer faktabaserte informasjonen. Deltagende observasjoner er den tredje tilnærmingen vi har benyttet. Å observere enkelte utvalgte tiltak gjennom deltakelse i felten for å få førstehåndinformasjon om metodebruk og gjennomføring av tiltak, har gitt uvurderlig tilleggsinformasjon til intervjuene og spørreskjemaene. I tillegg har ulike dokumenter bidratt til det samlede datagrunnlaget. Det gjelder både overordnede styringsdokumenter og prosjektdokumenter som er blitt produsert i prosjektperioden.

### **Informanter**

Ved bruk av kvalitativ metode kan det ofte være utfordrende å skaffe seg informanter. Det har ikke vært noe problem i dette prosjektet. Her har alle sentrale informanter villig stilte opp både i forhold til intervjuer og besvarelse av spørreskjemaer.

Vi har ikke kunnet påvirke hvem som skulle være våre informanter, lederne i prosjektet utgjør naturlig vår gruppe av nøkkelinformanter. I tillegg har vi snakket med, og fått opplysninger fra, andre tjenestepersoner og studenter som har jobbet med tiltak som inngår i «Trygghet og tillit». Også disse har blitt våre informanter fordi de er sentrale i arbeidet med tiltak i prosjektet.

Våre informanter utgjør på den ene siden de det er naturlig å snakke med fordi det er disse som har kunnskap og erfaringer de har kunnet bringe videre til oss. På den andre siden kan man tenke at nettopp disse nøkkelinformantene, som har lagt så mye personlig engasjement inn i prosjektet, er de som har noe å risikere dersom prosjektet blir stemplet som «mislykket».

Som en mulig korrigerende av den informasjonen vi har fått fra våre informanter, har det derfor vært nyttig at vi i tillegg har hatt anledning til å være tilstede i feltet og observert, og har deltatt på samlingene i prosjektet. Særlig samlinger som har inkludert andre enn prosjektgruppa har gitt muligheten for utvidet informasjon fra andre enn de som har vært mest sentrale i prosjektet.

## **Datainnsamling**

I løpet av prosjektperioden har vi besøkt de fem prosjektstedene to ganger – en gang i begynnelsen av prosjektperioden, første halvdel 2009, og en gang mot slutten av prosjektet – i mai/juni 2010. Ved besøk på prosjektstedene har vi intervjuet lokal prosjektleder og snakket med/intervjuet andre tjenestepersoner som har vært direkte involvert i tiltakene. Intervjuer med sentral prosjektleder i POD er også gjennomført i to omganger med samme tidsintervall som de andre intervjuene. Den første spørreundersøkelsen ble gjennomført før den første intervjurunden, og problemstillingene i intervjuene bygget på og utdypet svarene fra spørreundersøkelsen. På slutten av prosjektperioden valgte vi motsatt rekkefølge på intervju og spørreskjema, ved at intervjuene ble gjennomført først og spørreskjemaene sikret faktakunnskapen helt avslutningsvis. Sommeren 2010 gjennomførte vi i tillegg en spørreundersøkelse blant tjenestepersoner og studenter i praksis som har deltatt i «Trygghet og tillit». Deltakende observasjon med patruljene har vært spredt over hele prosjektperioden.

Til sammen er det foretatt 24 intervjuer. Intervjuene i dette prosjektet har vært lange, nærmere bestemt fra 1 til 3 timer – de fleste nærmere tre enn en. I tillegg kommer en rekke mer uformell intervjuer/samtaler.

Vi har fått inn 80 spørreskjemaer, Spørreskjemaene inneholdt 15-25 spørsmål – flest i første intervjurunde. Spørreskjemaene i andre intervjurunde var gjennomgående noe kortere og mer differensierte. Alle spørreskjemaer hadde overvekt av åpne svarkategorier. I tillegg er det ført log fra de deltagende observasjonene.

Evalueringen startet opp etter at prosjektet var iverksatt. Vi har derfor ikke førstehåndskunnskap om oppstartfasen, men fra 2009 har vi vært med som observatør/deltaker på alle samlingene for prosjektgruppa.

## **Analyse av innsamlede data**

Karakteristisk for kvalitativ forskning er at de ulike trinnene i forskningsprosessen ikke er klart avgrenset fra hverandre. Særlig analysen er en

fortløpende prosess som knytter seg til de valg forskeren tar i løpet av forskningsprosessen. Disse valgene betegnes av Thagaard (2003) som analytiske valg fordi de knyttes til den forståelsen forskeren utvikler i løpet av sitt arbeid. Analyseprosessen starter allerede under datainnsamlingen, fortsetter ved første gjennomgang av innsamlet materiale, og pågår helt til arbeidet avsluttes. Også i dette prosjektet er det lett å kjenne igjen det kontinuerlige i analyseprosessen.

I kvalitativ metode er en viktig del av bearbeidningen av det materialet man har, identifisering av tekst som omhandler sentrale temaer – også kalt koding av tekst. Koding innebærer at man leser hele sitt materiale - flere ganger - med fokus på temaer man på forhånd har plukket ut som sentrale i det prosjektet man jobber med. Hver gang man kommer til tekst som omhandler ett av temaene man har plukket ut som sentrale, «merker» man teksten med det aktuelle temaet. I dette prosjektet laget vi en oversikt over mer enn 40 sentrale temaer i vårt evalueringsarbeid.

Alle våre data ble lagt inn i NVivo som er et dataprogram for analyse av kvalitative data i form av tekst. Den analytiske jobben knyttet til koding av tekst, er den samme enten man bruker et dataprogram, eller jobber manuelt. Fordelen ved å benytte et dataprogram, er at man har helt andre analysemuligheter når teksten er ferdig kodet. Foruten frie søk på hele materialet kan man for eksempel se på frekvens av sentrale begreper for å sjekke omfanget, sammenlikne uttalelser gitt tidlig og sent i prosjektperioden eller gruppere utsagn.

# En **GOD DAG** på jobben

- evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit»

Politiets tillit i befolkningen varierer noe i ulike grupper – og ungdom med minoritetsbakgrunn er av dem som har lavest tillit til politiet. Denne utfordringen ønsket man å gjøre noe med, og i 2008 iverksatte POD prosjektet «Trygghet og tillit». Denne rapporten omhandler evaluering av hovedprosjektet som består av 18 gjennomførte tiltak i fire politidistrikter og et særorgan.

Tiltakene er valgt ut og gjennomført lokalt og varierer i innhold, omfang, metode og plassering i organisasjonen. Alle tiltakene har en felles målsetting: Å øke tilliten mellom politi og ungdom med minoritetsbakgrunn. I prosjektet har man ikke vært opptatt av at de enkelte tiltakene nødvendigvis skal videreføres i eget distrikt, eventuelt overføres til andre. Men de *arbeidsmetodene* som er utviklet i løpet av prosjektperioden er det stor enighet om at fortjener å leve videre i etaten etter at prosjektet er avsluttet.

## Politihøgskolen

Slemdalsveien 5  
Postboks 5027, Majorstuen • 0301 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00 • Faks: 23 19 99 01  
[www.phs.no](http://www.phs.no)

