

# TILLET

Siv. R. Runhovde (red.)

*til politiet*



Siv. R. Runhovde (red.)

# TILLET *til politiet*

© Politihøgskolen, Oslo 2010

PHS Forskning 2010:4  
ISBN 82-7808-073-9  
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: Tor Berglie  
Grafisk formgivning: Eileen Schreiner Berglie, PHS  
Trykk: Kursiv

# Forord

Befolkningens tillit til politiet er et tilbakevendende tema i den offentlige debatt og i diskusjoner internt i politietaten. Det er ikke vanskelig å forstå årsakene til dette: Størrelsen og organiseringen av norsk politi gjør at etaten vanskelig kan fungere uten betydelig grad av tillit hos befolkningen. Dessuten får oppmerksomheten om tillitsspørsmålet næring både av at tilliten til politiet jevnlig er gjenstand for målinger, og av medieoppslag om hendelser hvor politiets involvering kritiseres og postuleres å ha negativ innvirkning på tilliten.

Tilliten til politiet har selvsagt også opptatt Politihøgskolens forskningsavdeling, og ledet raskt til en erkjennelse om at temaet er omfattende og sammensatt. Hva er det folk tenker på når de uttaler seg om tilliten til politiet? Er det om etaten vil evne å beskytte befolkningen, om politiet vil rykke ut når det er behov for dem, at de vil oppklare straffbare forhold man er blitt utsatt for, eller at etaten ikke er korrumpert eller gjør bruk av ulovlige midler og metoder? Og hvem er det etaten har tillit hos? Er det først og fremst blant de som aldri har hatt kontakt med eller behov for politiet, eller er tilliten høy også hos de som har personlig erfaring med politiets innsats? I den offentlige diskusjon om tilliten til politiet tas det ofte for gitt at det først og fremst er politiets atferd som er bestemmende for tilliten. Hvis det er riktig, hvordan kan det da ha seg at den målte tillit fremdeles er forholdsvis høy selv etter at etaten i nesten en generasjon har slitt med store kapasitetsproblemer og jevnlig har blitt utsatt for hard, og ofte berettiget

kritikk? Kan det være slik at også flere andre faktorer er bestemmende for befolkningens tillit?

Gjennom våre interne diskusjoner ble det klart at det hos avdelingens ansatte var betydelig kunnskap og data om disse spørsmålene, og det ledet fram til ideen om et felles «tillitsprosjekt». For oss er dette et pionerarbeid, siden det er første gang vi med selvstendige bidrag fra forskere med ulik vitenskapelig fagbakgrunn og forskningsprofil, går sammen om å belyse et felles tema. Boken begynner med et introduksjonskapittel om tillitsbegrepet generelt og tillit til politiet spesielt. Deretter følger et kapittel som behandler tallene i målinger av politiets omdømme. Dette blir så etterfulgt av to bidrag som med en kvalitativ og kvantitativ tilnærming ser på andre faktorer enn etatens egen atferd som påvirker tilliten til politiet. De to neste kapitlene er spesialstudier av tillitsspørsmålet i grupper som enten har hatt omfattende kontakt med politiet (voldsutsatte kvinner) eller som vurderer å innlede et nært forhold til etaten (søkere til Politihøgskolen). I diskusjonen om tillit til politiet inngår også hvordan tilliten kan opprettholdes eller forbedres, og mot slutten av boken er to kapitler viet denne problematikk. Det hele rundes av med et avslutningskapittel hvor bokens redaktør samler trådende og hovedfunnene, og peker ut en kurs for videre forskning.

Boken er et fellesprodukt, men en særskilt anerkjennende takk må likevel rettes til Siv Runhovde. Uten hennes sikre redaksjon, og ikke minst hennes milde, men bestemte «innpiskerrolle» ville boken aldri sett dagens lys.

Oslo, september 2010

Tor-Geir Myhrer  
Forskningsleder

# Innhold

<b>Tillit til politiet - fra nærhet til forhandlet legitimitet</b>	<b>7</b>
<i>Paul Larsson</i>	
<b>Politiets omdømme i Norge</b>	<b>21</b>
<i>Jon Strype</i>	
<b>Mysteriet med befolkningens tillit til politiet</b>	<b>43</b>
<i>Nicolay B. Johansen</i>	
<b>Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet</b>	<b>71</b>
<i>Gunnar Thomassen</i>	
<b>Voldsutsatte kvinners tillit til politiet</b>	<b>91</b>
<i>Solgunn Eidheim</i>	
<b>Kan man rekruttere uten tillit?</b>	<b>123</b>
<i>Marit Egge, Jaishankar Ganapathy</i>	
<b>Ekspertise eller dialog? Tillit og profesjonalisering av politiet</b>	<b>141</b>
<i>Helene I. Gundhus</i>	
<b>Kontroll og korreksjon av polititjenesten: Straffesporets utilstrekkelighet</b>	<b>163</b>
<i>Tor-Geir Myhrer</i>	
<b>Avslutning</b>	<b>189</b>
<i>Siv R. Runhovde</i>	
<b>Presentasjon av forfatterne</b>	<b>198</b>



# Tillit til politiet

## Fra nærhet til forhandlet legitimitet

---

PAUL LARSSON

«Tillit er limet i samfunnet». «Uten tillit ikke noe samfunn». «Politiet er helt avhengig av tillit». Dette er uttalelser en ofte hører både innen media og academia. 'Tillit' har foruten å være et akademisk potent begrep innen samfunnsvitenskapene, blitt sentralt innen samfunnsdebatter som tar for seg alt fra økonomiske kriser til den daglige driften av politi og rettsvesen. Men hva som menes med 'tillit' og hvordan en best kan forstå det er ofte uklart. Begrepet brukes ofte, selv i store spørreundersøkelser, uten at noen forklaring eller definisjon gis. Man antar at alle vet hva man sikter til når det brukes. Men hva betyr det egentlig når eksempelvis 80 % sier de har «stor tillit» eller «meget stor tillit» til politiet? Hvordan forstår man et slikt uttrykk? Og hva betyr det når mange sier de «ikke har tillit» til politikere eller Jernbaneverket?

'Tillit' er et sentralt begrep innen flere fag som sosiologi, psykologi, statsvitenskap, antropologi og filosofi. Her skal vi se på hvordan begrepets innhold har forandret seg og hva det betyr for hva som menes med «tillit til politiet». Endringer som har skjedd når det gjelder hva som menes med 'tillit' henger sammen med samfunnsmessige endringer av ganske gjennomgripende art.

Å definere 'tillit' er ikke enkelt (Grimen, 2009). Det er klart at tillit ligger tett opp mot tiltro og tro og at disse brukes noe om hverandre, og at folks forventninger er sentralt. Når man sier man har «tillit til politiet» så betyr det at vi *forventer* at politiet gjør og oppfører seg på en særskilt måte



og at de hjelper oss når det trengs. Ikke uventet er det derfor jevnt over større tiltro til politiet hos de som sjelden eller aldri har hatt kontakt med politiet. Når man viser tillit så handler man i god tro – man vet ikke utfallet av handlingen, men man tar en sjanse.

Begrepet 'tillit' benyttes på mange ulike måter i denne antologien. Man kan ha tillit til både personer, institusjoner og systemer. Hvem eller hva man har tillit til varierer også. Begrepene 'sosial tillit' og 'politisk tillit' er sentrale i Thomassens analyse. Egge og Ganapathy benytter begrepene 'relasjonstillit', 'systemtillit' og 'implisitt tillit'. Flere forfattere tar opp 'systemtillit', særlig Thomassen og Johansen som benytter begrepet 'tillit til abstrakte systemer'. Eidheim er den som tar for seg ulike tillitsteorier i størst bredde. I hennes analyse av voldsutsatte kvinners tillit til politiet, er særlig Giddens (1990) og Luhmann (1989) sentrale for forståelsen av kvinnenes forholdningssett. Giddens skiller mellom 'tykk tillit' og 'tynn tillit'; den førstnevnte er preget av ansikt til ansikt interaksjon mellom de som har tillit, mens den andre er preget av at den er «ansiktsløs». Luhmann vektlegger at 'tillit' bygger på en reduksjon av kompleksiteten i møtet med den andre. 'Tillit' er dessuten tidsoverskridende – den hviler på antakelser om fremtiden, noe som tilrettelegger for fremtidig handling og samhandling.

Aubert (1979) påpekte noe sentralt da han understreket at tillit er en egenskap ved mellommenneskelige relasjoner og at forutsigbarhet mellom aktørene er et avgjørende aspekt ved tillitsforholdet. At man med stor sannsynlighet kan forutsi hvilke reaksjoner en får på sine handlinger og utspill er viktig for samhandling i alle samfunn. I tradisjonelle samfunn<sup>2</sup> bygger i stor grad tilliten på nærhet og likhet aktørene imellom, at man over tid samhandler og at man etter hvert rutinemessig ser utfallet av dette. Man har tillit til personer som har vist at de er til å stole på. Men selv i tradisjonelle samfunn finnes det andre former for tillit. Statsdannelser og pengevesen er to institusjoner som begge i større eller mindre grad er avhengig av befolkningens tillit. Det må finnes visse garantier, eksempel-

---

<sup>1</sup> Dette begrepet benyttes også i denne artikkelen.

<sup>2</sup> Begrepet 'tradisjonelle samfunn', sikter til samfunn med lite industrialisering som er mer preget av jordbruk og primærnæringer; begrepet brukes vanligvis som motsetning til 'moderne samfunn'.

vis for at en seddel – som jo er en papirlapp – har verdi eller at staten gir deg noe tilbake når du betaler skatt. Det ligger et betydelig regelverk og en mengde normer i bunnen for disse systemene, men dette alene kan likevel ikke garantere at de fungerer. Befolkningen må ha tillit til dem, noe eksempelvis stadig tilbakevendende økonomiske kriser er bevis på. Slike kriser – som «i gamle dager» medførte «run» på bankene for at folk skulle sikre innskuddene sine – er like mye tillitskriser som kriser forbundet med reelle verdier<sup>3</sup>.

Man glemmer ofte at selv store tunge institusjoner har oppstått ut fra tillitsrelasjoner. Både sparebankene, børsen og forsikringsbransjen oppstod i tilknytning til sosiale samlingsplasser som kaffehus, skjenkestuer eller andre steder hvor menn møttes. Shapiro (1987) beskriver hvordan amerikanske sparebanker utviklet seg som spleiselag blant menn som kjente hverandre godt og hvor man stort sett ikke hadde andre garantier på innskuddene enn tiltroen til de andre. Clarke (1986) påpeker at finanssentret «The City Of London» helt frem til 1980-årene langt på vei ble regulert på en uformell måte og at det formaliserte regelverket mer eller mindre var ferniss. Det fungerte utmerket godt som vern mot overtramp så lenge de ansatte ble rekruttert fra samme kostskoler og lille samfunnsklikk. Straffen når overtramp eller lovbrudd ble oppdaget var i ytterste konsekvens ekskludering, noe som på mange vis var en meget streng straff. Før den tid hadde man gitt klare signaler over en drink eller i de lukkede rom om at slik atferd ikke ble akseptert. Disse signalene var vanligvis nok. Med nye grupper av meglere ved City Of London som kom fra andre samfunnslag, ble denne innformelle reguleringen bygget på tillit og gjensidige verdier brutt. Mange av de nye meglerne spilte rett og slett etter andre regler og var relativt immune mot de sosiale sanksjonene. Man ble nødt til å utvikle et stort formelt kontrollapparat. Clarke sin studie har vide implikasjoner. Det han beskriver fra The City gir et bilde av en bredere samfunnsutvikling med bevegelse bort fra uformelle relasjonsbundne måter å regulere sosialt samkvem på – slik økonomisk aktivitet er (tillit bygget på nærhet) – i ret-

---

<sup>3</sup> For interesserte vil jeg henvise til en rikholdig litteratur hvor John Kenneth Galbraiths bok *Penger er en klassiker*; finnes bl.a. i en svensk utgave fra 1977. Se også Larsson *I lovens grenseland*, Pax, 2002.

ning av formalisert regulering hvor et omfattende regelverk med tilhørende kontrollorganer og formelle sanksjoner har tatt over (tillit til systemet). Tillit er likevel vanligvis et ikke-akademisk begrep når det benyttes i dagligtalen eller i media. Vanligvis brukes det eksempelvis i surveyundersøkelser på en mer dagligdags måte, hvor «alle vet hva det betyr» til tross for at det, som vi vil se, kan bety svært ulike ting.<sup>4</sup>

## Samfunnsendringer de siste tiår

Det er ingen overdrivelse å hevde at tillit i dagens samfunn har fått økt betydning og at begrepet et stykke på vei har forandret innhold. Det har vært en rekke dyptgående endringer i samfunnet i løpet av de siste tiårene som gjør at man i dag er avhengig av å ha tiltro til systemer og samkvemsformer som knapt fantes for to eller tre tiår siden. Nedenfor skal bare nevnes noen forhold som påvirker tilliten i samfunnet og som har betydning for politiets virksomhet. Samfunn preget av disse forholdene betegnes ofte som postmoderne eller senmoderne samfunn<sup>5</sup>. Forholdene virker sammen og har sosiale og samfunnsmessige konsekvenser vi ennå ikke har forstått helt omfanget av.

*Fra kontanter til virtuelle penger.* I løpet av 1980-årene skjedde det en stille revolusjon innen finansverdenen. Finansmarkedene gikk for alvor på internett og ble virtuelle. Handel med verdipapirer og valuta økte radikalt. I denne forbindelse er kanskje betydningen av «virtuelle penger» viktigst. Store kapitalforflytninger skjer nå online uten at noen ser pengene. For oss som privatpersoner har kortbruk nå langt på vei tatt over for kontanter. *Internett som kommunikasjonskanal, markeds plass og «sosial» omgangsplass.* Nettet gjør at man i dag kan ha venner over hele planeten, men leve relativt isolert på sitt hjemsted. Særlig for unge er nettet en omgangsplass hvor de kan tilbringe langt mer tid enn de gjør fysisk sammen med venner.

---

<sup>4</sup> For spennende analyser av betydningen av tillit i hverdagsvirkeligheten, se Garfinkel (1967).

<sup>5</sup> En av de beste fremstillingene av hvordan samfunnsmessige forandringer i dagens samfunn påvirker kriminalpolitikken er Youngs bok *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity* fra 1999.

Nettet som handelsplass åpner også for mange muligheter på godt og ondt og er med på å øke den internasjonale handelen.

*Bedret kommunikasjon.* Man har fått bedre veier, utbygging av høyhastighetstog er kommet godt i gang, den internasjonale skipsfarten har ekspandert voldsomt og det å fly har i dag blitt nærmest dagligdags. Mobiltelefonen var et leketøy for de få i 1980-årene, mens i dag har de aller fleste mobiltelefon som dessuten er utstyrt med kamera og internettilkobling. Internett har i løpet av de siste 15 årene så og si blitt allemannsrett og er i dag kanskje den viktigste informasjonsporten. Både varer, mennesker, informasjon og ideer spres i dag raskt over landegrensene. En side ved dette er at man i dag mange steder i verden har en ikke ubetydelig innvandring. Det har igjen medført at selv ganske homogene og isolerte land som Norge har blitt nødt til å forholde seg til en rekke ulike kulturer og etniske grupper.

*Politiske omveltninger.* Konsekvensene av Sovjetunionens oppløsning, omveltningene i Øst-Europa og Jugoslavia, samt veksten innen EU har vært enorme. En av de vanskeligste sidene ved denne utviklingen har vært kombinasjonen av økt mobilitet i de øst-europeiske land og deres integrering i verdensøkonomien sammen med lukningen av EUs grenser utad.

*Forandringer i produksjonsforhold.* Med økt samhandel og lave fraktpriiser har store deler av produksjonen av ulike varer forflyttet seg fra vesten til østen. Vest-europeiske samfunn har mistet mye av sin industri. Dette har medført store samfunnsmessige forandringer og i mange land permanent arbeidsledighet på høyt nivå. Sammen med stor innvandring har et resultat av dette vært sosiale motsetninger – hvor særlig innvandrede etniske minoriteter har kommet til å danne en ny underklasse.

*Globalisering.* Flere av momentene nevnt ovenfor peker på betydningen av samhandling på et globalt nivå. Nyheter krysser raskt grenser; det samme gjør mennesker, varer og tjenester. Illegale varer og tjenester følger med på lasset til den legale økonomiens utvikling. Økonomien er i dag nært knyttet sammen med en omfattende handel landene imellom. Finanssystemene er koblet sammen virtuelt, noe som gjør at en økonomisk krise av en viss størrelse sjelden kan forbli lokal.

Mange av de forandringene som har skjedd har hatt den virkningen at betydningen av nære relasjoner har forandret innhold. Tids- og avstandsforholdene har forandret seg radikalt med den moderne teknologien. Man må nødvendigvis ofte stole på personer og institusjoner som befinner seg på den andre siden av kloden og som man aldri har sett eller møtt. Det vil ofte være vanskelig å bedømme kvaliteten på informasjon og kilder på nettet eller i andre medier samtidig som utveksling av kommunikasjon skjer raskere og enklere. Dette har medført at man må ha tillit til *abstrakte systemer* som Giddens (1990) kaller det. Mye av vår hverdag preges i dag av at vi utfører handlinger, f.eks. overfører penger eller kjøper varer på nettet, som vi i bunn og grunn ikke helt skjønner hvordan fungerer. Vi stoler derimot på at mange av de systemene vi benytter vil fungere og at vi vil kunne få en form for hjelp hvis de ikke gjør det.

Et siste moment som skal nevnes, er utviklingen som har skjedd når det gjelder utdanning og forventninger i befolkningen. Vi lever i dag i et masseutdanningsamfunn. Universitet og høyskoleutdanning er ikke lenger forbeholdt en mindre elite. En konsekvens av dette er økt bevissthet når det gjelder rettigheter og krav i befolkningen. Sammen med bevegelsen i retning av å bli konsumenter, hvor vi stiller krav til varer og tjenester uansett om det måtte gjelde barnehageplasser eller en skjorte, gjør at det også stadig stilles større krav til offentlige instanser. Kravet om service er i dag sentralt. Skolen, sykehjemmet eller politiet er til for å hjelpe oss og yte service. Før kunne slike institusjoner påberope seg en egen autoritet, man hadde å lyde læreren eller politimannen. I dag er dette i mindre grad tilfelle.

Beck (2000) understreker en annen side ved dagens samfunn, nemlig betydningen av eksperter og forutberegnelighet av risiko og farer. Sosiologen Ulrich Beck betegner dagens samfunn som risikosamfunn. Med det sikter han til de innebygde farene for menneskeskapte verdensomspennende katastrofer i dagens samfunn. Disse farene beregnes, kalkuleres og håndteres av eksperter. I Becks risikosamfunn finnes en sterk ambivalens til ekspertene; samfunnet av i dag er avhengig av ekspertråd når det gjelder flere forhold, men ofte er det slik at det hefter stor usikkerhet og til dels

gjenstridig uenighet mellom ekspertene. Man forventer at de skal kunne hjelpe oss mot krisene som ligger på lur, eksempelvis klimaforandringene, men samtidig kan man aldri helt stole på deres råd. Noe av det samme vil ramme politiet. Vi forventer at politiet skal være eksperter og hjelpe oss med et bredt spekter av problemer og onder. Når man ser at de ikke alltid lykkes i dette, noe som i seg selv er umulig, vil kritikk ramme politiet. I ytterste konsekvens betyr det at befolkningen stiller krav til at politiet skal «ta vare på» dem på en urealistisk måte (Beck, 2000).

## Tillit til politiet i dagens samfunn

Da jeg vokste opp på Kongsvinger i 1960-årene hadde de fleste et personlig forhold til politiet. Politiet var ikke en abstrakt enhet, det var politimann Strand eller Syvertsen. Strand bodde i mitt nabolag og jeg husker han best som kontrollør på Donald Duck-rennene hvor han så til at alt foregikk ordentlig og dessuten skrev under på diplomene. For meg var han nærmest synonym med uniformen. Han gikk nærmest i ett med den og få tenkte på ham som annet enn politi. Politiet hadde autoritet, makt og respekt – egenskaper som få betvilte eller stilte spørsmål ved. Politiets stilling i samfunnet har forandret seg en del siden den tid. Endringen gjelder ikke for politiet alene. En rekke yrker som hadde samfunnsmessig autoritet, som lærere, er i dag i en situasjon hvor de i større grad må forhandle om autoriteten.

Grunnleggende samfunnsendringer har medført økt avstand samfunnsmedlemmer imellom. Vi vet i dag ofte mer om kjendiser og mediepersonligheter enn om våre naboer, selv på mindre tettsteder. Mange nabolag er tappet for sosiale aktiviteter og samkvem – slikt lever man ut andre steder. Vi er mer mobile i dag, frie til å velge både hvem vi omgås og kommuniserer med. Dette medfører utfordringer for politiet. Tidligere kunne politiet i stor grad hvile på en konsensus når det gjaldt normer og verdier, som i dag er mer omstridt i et flerkulturelt samfunn<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Det er ikke bare innvandring av etniske og religiøse grupper som utfordrer det monokulturelle samfunn, men også en rekke grupper som homofile og transseksuelle samt medlemmer av ulike subkulturelle grupper (som Bikers).

Tidligere kunne politiet virke i lokalsamfunnet ved å benytte seg av de innebygde uformelle kontrollmekanismene som eksisterte ved at folk fulgte med på hverandre og hadde oversikt over hva som skjedde i sitt nærområde. Det er bl.a. i dette perspektivet en må forstå den stadige søken etter befolkningens tillit hos dagens politi. Med økt sosial avstand og mindre direkte flyt av informasjon skapes en situasjon hvor politiet må få kunnskap om hendelser og hva som skjer på en annen måte enn tidligere.

Overskriften «Viktigst av alt er tillit» pryder forsiden på bladet *Norsk politi* i juni 2009. Lenger ut slås det fast i en artikkel: «Omdømmet og tilliten til politiet henger nært sammen med autoriteten vi behøver for å utføre oppgavene våre, sier [politimester] Sognestad.» Denne autoriteten ble det sjelden stilt spørsmål ved tidligere, men nå er den avhengig av at politiet fremstår som verdige en slik tiltro (*Norsk politi*, 2009, s. 14).

Masseutdanning og vår rolle som konsumenter har medført at mange i dag stiller en rekke krav til politiet. Deler av befolkningen stiller krav til at politiet ikke bare skal løse en rekke vanskelige oppgaver, men også yte service, begrunne hvorfor de gjør som de gjør, handle på en solid etisk måte og være samfunnets hjelpere<sup>7</sup>. Følgende uttales også i *Norsk politi* (2009, s. 14): «(...) respekt følger ikke lenger automatisk med uniformen. (...) Lensmannens ord er ikke lenger lov. Den tid er lengst forbi (...) Publikum stiller krav til etisk standard, de forventer gode svar og ønsker å være med på veivalg og prioriteringer (...) Vi blir gått etter i sømmene av både presse og publikum (...)»

En kan undres om *hva* eller *hvem* publikum har tiltro til når det stilles spørsmål om dette i Synovates omdømmeundersøkelser og Politidirektoratets innbyggerundersøkelser. Er det politiet som institusjon eller den enkelte politimann? Er det mulig å skille person fra institusjon? Ved uniformering blir man automatisk en representant for ordensmakten, derfor er politiets rykte sårbart for overtredelser begått av den enkelte polititjenesteperson. Dette er én forklaring på det sterke samholdet i politiet – kollegialiteten er et forsvar for ens egen ære og redelighet (Lauritz, 2009). Samtidig er det

---

<sup>7</sup> En slik oppfatning av politiet vil neppe de deler av befolkningen som jevnlig møter politiets kontroll- og overvåkningsside ha – de som særlig utsettes for 'politiblikket' (Finstad 2000).

fortsatt slik at politiet, særlig på mindre steder, forbindes med enkeltpersoner. Lensmannen i min hjemkommune var særlig avholdt og respektert, og dette smittet til en viss grad over på ens syn på resten av politiet.

En kan også undres over hva som menes med *politi* i de ulike spørreundersøkelsene utført av Synovate eller Politidirektoratet<sup>8</sup>. 'Politiet', hvis man har et slags indre bilde av dette, forbindes vanligvis med ordenspolitiet og det patruljerende politiet<sup>9</sup>. En bør kunne anta at eksempelvis beredskapstroppen, PST eller politiledelsen i langt mindre grad assosieres med begrepet '*politi*'. Det er også politiets publikumsrettede aktiviteter som nok er mest avhengig av støtte og tiltro i befolkningen. Finstad (2000) benytter termen '*det store samarbeidsprosjektet*'. Med det sikter hun til betydningen av samhandling med publikum. Uten hjelp og støtte fra befolkningen vil store deler av politiets oppgaver være vanskelige å utføre. Dette gjelder ikke bare gjennomføring av ordenstjenesten og forebygging av kriminalitet, men også anmeldelse og etterforskning av lovbrudd. Politiet er avhengig av publikum for å oppklare en rekke former for lovbrudd.

Det nordiske politi synes i dag å være i en særstilling. Det har både høy samfunnsmessig status, oppfattes som profesjonelt og høster jevnt over stor tillit i befolkningen. Både i Danmark og Norge scorer de høyt, mens svensk politi ikke greier seg like bra. Det er vanskelig å si om dette er et nytt historisk fenomen, men mye kan vel tyde på at politiet også i Norden var mer omstridt i tidligere perioder med mer åpne samfunnsmessige motsetninger som på 1920 og 30- tallet (Johansen 1977).

Internasjonalt omtales ofte perioden fra 1945 til slutten av 1960-årene som politiets «gylne periode» (Shearing, 2008). Politiet hadde solid autoritet, status og tillit. Etter den tid kom økt kriminalitet, arbeidsledighet, klassemessige og etniske konflikter til å tære hardt på etatens «goodwill» i befolkningen. I Norden kan en si at politiet fremdeles har sin gylne periode, men den utsettes for belastning og en viss slitasje. Når Politidirekto-

---

<sup>8</sup> Synovates undersøkelser differensierer faktisk mellom politiet, Kripas, Økokrim og Politidirektoratet; så ikke alle undersøkelser er like generelle.

<sup>9</sup> Dette reflekteres både i mediedekningen av politiet og i politiforskningen som i all overveidende grad har tatt for seg ordenstjenesten.



ratets undersøkelse av tillit i befolkningen viser at det er klare alders- og kjønnsmessige forskjeller i hvordan man opplever politiet, så er det av betydning. Legger en så til etnisitet som en variabel, danner det seg et velkjent bilde. Det burde overraske få at unge menn med innvandrerbakgrunn har et mindre positivt syn på politiet enn eldre kvinner. Deres erfaringer med politiet er ofte preget av at de føler seg mistenkeliggjort (Finstad, 2000; Sollund, 2008). Politidirektoratets undersøkelse peker i retning av Reiners (2000) fortolkning av hva spørreundersøkelser om tillit eller legitimitet egentlig måler. Han argumenterer for at de i liten grad måler hvor effektivt politiet arbeider eller hvor gode de er, men at de i langt større grad er indikatorer på samfunnsmessige motsetninger. Tilliten til politiet henger sammen med spørsmålet om det finnes grunnleggende konsensus i samfunnet for de regler som håndheves og retten til å utøve kontroll. Politiet vil alltid måtte velge side i samfunnsmessige konflikter. Samfunn med store spenninger og motsetninger – være seg klassemessige, etniske eller kulturelle – vil derfor ha en ikke ubetydelig andel i befolkningen som utsettes for politiets maktutøvelse og repressive tiltak. Tillitsundersøkelsene er langt på vei et barometer som fanger opp slike spenninger.

En annen observasjon ut fra tillitsundersøkelsene er at de av publikum som har lite med politiet å gjøre, vanligvis har det mest positive bildet av politiet – noe som kan henge sammen med at disse ikke har fått rokket ved det grunnleggende positive bilde som gis av politiet i det norske samfunn. Dette funnet rimer også til en viss grad med Balvig og Holmbergs (2004) noe overraskende funn at mye synlig politi i gatene ikke virker angstdepende, slik det ofte antas. I stedet ble uniformert politi i gatene oppfattet som et signal om at det hadde skjedd et lovbrudd eller var problemer på gang.

Den oppmerksomheten tillitsmålingene får kan synes noe overdreven og man har lett for å tolke dem som en indikator på godt utført politiarbeid. Den generelle tiltro til staten og dens representanter er minst like nærliggende som forklaring (se Strype og Thomassens kapitler i denne antologien). I de nordiske land har man sterk tro på at staten er til for

befolkningens beste, for å løse våre problemer gjennom helseordninger, skole, politi og rettsvesen. Staten og dens ulike representanter oppfattes som grunnleggende ukorruperte. Dette i motsetning til land hvor staten oppfattes som langt mer upålitelig og som representant for enkeltgrupperinger eller klasser.

Det norske samfunnet er i forandring, og flere forhold vil påvirke politiets stilling i årene som kommer. Politiets legitimitet hviler på et rettslig formalisert grunnlag. Politiet vet likevel at smidighet og bruk av skjønn er påkrevet i mange situasjoner. Man må spille på lag med publikum og sosiale antenner er påkrevd for dagens polititjenestepersoner (Granér, 2004). Å la politiarbeid bygge på trusselen om bruk av egen makt kan føre til økte spenninger. Politiet har fått et betydelig bredere spekter av ulike oppgaver de skal forholde seg til. Dessuten utvides politiets rolle stadig i retning av hjelper og serviceinstitusjon. Det stilles i flere sammenhenger – som i behandlingen av familievoldssaker og ved hjelp til voldsofre – krav om kompetanse og kunnskap som de knapt tidligere har vært i besittelse av (Bakketeig, 2005; Aas, 2009). En rekke av de nye kravene, nedfelt i sentrale styringsdokumenter, oppleves av mange som lett plagsomme og ikke «ordentlig politiarbeid» (Loftus 2009).

Politiet vil måtte forholde seg til væremåter og kulturelle uttrykk de ikke kjenner godt i større grad enn tidligere. De møter innvandrere fra land hvor man frykter eller knapt respekterer politiet og hvor de oppfattes som korruperte. Politiet møter også kulturer som ikke er vant til å bli utsatt for politiets oppmerksomhet, eksempelvis når de etterforsker økonomisk kriminalitet begått i høystatusmiljøer. De er ikke vant med politiets nærvær eller maktutøvelse og kan reagere sterkt på politimetoder som «gamle kjenninger» knapt ville brydd seg om<sup>10</sup>.

Norge og de nordiske land har inntil nylig vært egalitære samfunn med relativt små spenninger. Staten har vært *vår* stat. Politiets legitimitet har i lang tid vært nærmest selvsagt. Politiets «kjenninger» har vært en begrenset velkjent gruppe med visse kjennetegn. Dette holder sakte, men sikkert

---

<sup>10</sup> Tenk deg at bedriftsledere ble utsatt for samme behandling som kjente narkomane.

på å gå over i historien. Politiet vil i en slik situasjon bli mer avhengig av å etablere gode relasjoner i befolkningen og å ha tillit for å kunne utføre sine oppgaver. Samtidig vil det kreve stadig mer å opparbeide og beholde denne tilliten i årene som kommer.

## Litteraturreferanser

- Aubert, V.** (1979). *Sosiologi 1. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bakketeig, E.** (2006). *Mobil voldsalarm: en friere hverdag?* (PHS forskning nr 1-2006). Oslo: Politihøgskolen.
- Balvig, F. & Holmberg, L.** (2004). *Politi og trygghed: forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beck, U.** (2000). *Risksamhället. På väg mot en annen modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Clarke, M.** (1986). *Regulating the City. Competition, Scandal and Reform*. Open University Press.
- Finstad, L.** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Galbraith, J. K.** (1977). *Pengar. Varifrån de kommer och var de hamnar*. Lund: Raben och Sjögren.
- Garfinkel, H.** (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Giddens, A.** (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Granér, R.** (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur* (Lund dissertations in social work). Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Grimen, H.** (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Johansen, P. O.** (1977): *Menstadkonflikten 1931*, Oslo: Tiden forlag.
- Larsson, P.** (2002). *I lovens grenseland*. Oslo: Pax.
- Lauritz, L. E.** (2009). *Spirande polisidentiteter : en studie av polisstudenters och nya polisens professionella identitet*. Avhandling dr.philos, Umeå Universitetet. Umeå: Handelshögskolan Umeå Universitet.
- Luhmann, N.** (1989). *Tillid: en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*. København: Hans Reitzers Forlag.
- Norsk politi.** (2009). Vi må være på lag med folket. *Norsk politi* Nr. 2/2009

- Reiner, R.** (2000). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Shapiro, S.** (1987). Policing Trust. I: C. D. Shearing & P. C. Stenning (Eds.), *Private Policing*. London: Sage Publications.
- Shearing, C.** (2008). The Past, Presence and Future in Policing. I: R. Granér & P. Larsson (Eds.), *Policing in Scandinavia* (Växjö University Studies in Policing nr. 005 – 2008). Växjö: Växjö universitet.
- Sollund, R.** (2008). The police-ethnic minority relationship: an ever-recurring problem? I: R. Granér & P. Larsson (Eds.), *Policing in Scandinavia* (Växjö University Studies in Policing nr. 005 – 2008). Växjö: Växjö universitet.
- Young, J.** (1999). *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage Publications.
- Aas, G.** (2009). *Politiinngrep i familiekonflikter: en studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo*. Dr. avhandling, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo. Oslo: Unipub.



# Politiets omdømme i Norge

---

JON STRYPE

## Innledning

Både private og offentlige virksomheter er opptatt av sitt gode navn og rykte. For samfunnsinstitusjoner er et godt navn og rykte, eller 'omdømme', vesentlig for å ha legitimitet. Meningsmålingsinstituttet Synovate sier dette slik:

For en samfunnsinstitusjon vil omdømmet påvirke de muligheter institusjonen har til å utøve sin virksomhet, øve sin innflytelse og løse sine samfunnspålagte oppgaver. De *subjektive* oppfatningene om en etat/organisasjon blir en del av dennes *objektive* virkelighet, påvirker dens handlingsrom, og gir et bilde av etatens/organisasjonens sterke og svake sider i befolkningens øyne

(Synovate, 2009, s. 3).

For politiet innebærer nevnte handlingsrom at befolkningen aksepterer politiets autoritet og den lovlige retten til å handle som politiet gjør, selv om det kan være uenighet eller misnøye med enkelte av politiets handlinger (Reiner, 2000).

Synovate definerer altså 'omdømme' som subjektive oppfatninger om etater og institusjoner. Det er imidlertid ikke konsensus om definisjonen av 'omdømme'. I en gjennomgang av forskningslitteraturen om bedrifters omdømme, fant Barnett, Jermier og Lafferty (2006) mange ulike definisjoner av 'omdømme', og disse kunne deles inn i tre hovedgrupper:

1. Omdømme som «awareness», dvs. i hvilken grad folk legger merke til bedriften.

2. Omdømme som «assessment», altså en vurdering eller evaluering av bedriften.
3. Omdømme som «asset», dvs. noe som er verdifullt og viktig for bedriften.

Barnett, Jermier og Lafferty (2006) vektlegger særlig det evaluerende eller vurderende elementet («judgment»), og foreslår følgende definisjon (av bedrifters 'omdømme'): «Observers' collective judgments of a corporation based on assessments of the financial, social, and environmental impacts attributed to the corporation over time» (Barnett et al., 2006, s. 34). Det kan trolig være fruktbart å betrakte 'omdømme' som et flerfasettert begrep som omfatter alle de tre aspektene som er nevnt ovenfor. Når det gjelder offentlige institusjoner, vil både synlighet («awareness») og folks positive vurderinger («assessment») være utslagsgivende betingelser for institusjonenes legitimitet. Legitimitet, eller handlingsrom, vil i sin tur kunne betraktes som den verdien («asset») som er produktet av institusjonens synlighet og folks vurdering av institusjonen.

I denne sammenhengen er det også relevant å dvele litt ved forholdet mellom begrepene 'tillit' og 'omdømme'. Begrepene brukes om hverandre og uten klare skiller både i faglitteraturen og i dagligtalen.

Tillit og omdømme påvirker hverandre gjensidig. Fombrun nevner det å inngi tillit som en av faktorene som bygger opp et omdømme (Fombrun, 1996, s. 71-72). Av dette følger det at den allmenne graden av tillit til en institusjon bidrar til at institusjonen får et henholdsvis bedre eller dårligere omdømme.

På den annen side kan omdømme være sentralt for å bygge opp tillit til en institusjon. Tilliten påvirkes av hva man oppfatter at andre har erfart – direkte (gjennom kontakt med institusjonen) eller indirekte (f.eks. gjennom medieomtale). En arena det er særlig tydelig at omdømme er viktig for tillit, er handel på internett hvor risikoen for å bli lurt oppleves som særlig stor. Litteratur som tar for seg forholdet mellom tillit og omdømme dreier seg derfor i stor grad om denne arenaen (se f.eks. Resnick, Zeckhauser, Friedman & Kuwabara, 2000; Sarvapali, Jennings,

Sierra & Godo, 2004). Nettaktører som eBay og Amazon håndterer folks opplevde risiko med netthandel gjennom å opprette såkalte omdømme-systemer, der potensielle kunder kan finne ut hvor fornøyd tidligere kunder er med tjenester og varer som leveres. Hvis folk får tillit til nettaktørene gjennom at aktørene kan vise til et godt omdømme, antas det å øke sannsynligheten for e-handel mellom kunden og nettaktøren (Resnick et al., 2000). Folks tillit kan altså betraktes som en faktor i en institusjons omdømme, men det kan også være fruktbart å tenke seg at omdømmet har betydning for folks tillit. Tillit har i sin tur betydning for om, og på hvilken måte, folk samhandler med en gitt institusjon.

### **Synovates profilundersøkelser**

Synovates profilundersøkelser er årlige utvalgsundersøkelser som kartlegger norske etater og organisasjoners omdømme i befolkningen. Profilundersøkelsene gjennomføres på forsommeren hvert år. Undersøkelsene måler omdømmet til ca. 80 statlige institusjoner. Noen kommer til, og noen faller bort fra år til år. Dette kan for eksempel skyldes at nyopprettede institusjoner legges til i undersøkelsen. Institusjonene som måles omfatter statsmaktene, departementene, direktorater, tilsyn, råd og ombud, utdanningsinstitusjonene, samt en samlekategori kalt «andre etater og institusjoner», som bl.a. inkluderer politiet.

Rekrutteringen til profilundersøkelsene skjer ved at et representativt utvalg av befolkningen over 15 år kontaktes pr. telefon. Disse får velge mellom å fylle ut spørreskjemaet på papir eller via internett. I 2009 ble 1955 personer invitert til å delta. Resultatene fra 2009 baserer seg på svar fra 860 personer, dvs. at responsraten var 44 prosent. I materialet fra årene 2006 til 2008 var det noe høyere svarprosent, med om lag 1000 respondenter hvert år. Nedgangen i svarprosent antas å henge sammen med lavere respons blant de som har blitt invitert til å svare via internett i 2009 (Synovate, 2009, s. 6).

Datamaterialet er vektet mht. kjønn, alder og geografisk representasjon for å utjevne skjevheter i utvalget. Vekting gjør at undergrupper i utvalget



får den innvirkning på totalresultatet som deres størrelse i befolkningen skulle tilsi (Synovate, 2009, s. 6).

For hver institusjon blir respondentene bedt om å gi sin vurdering av totalinntrykket, samt fire såkalte nøkkelfaktorer, eller indikatorer, for ulike sider av omdømmet. Disse omdømmeindikatorerne er med hensikt holdt på et nokså overordnet nivå for at de skal være relevante for alle etatene. Omdømmeindikatorerne er:

- *Inntrykk av etatens samfunnsansvar*, dvs. inntrykk av evnen og viljen til å opptre rettferdig og ansvarsfullt og til å bidra til fellesskapet.
- *Inntrykk av effektivitet og økonomisk styring*, dvs. inntrykk av evnen til å løse sine pålagte oppgaver, til å holde produksjonen av tjenester innenfor de budsjetterte rammer og levere sine tjenester innen rimelig tid.
- *Inntrykk av åpenhet og informasjon*, dvs. inntrykk av hvor lett det er å få innsyn i etatens arbeid og av etatens informasjon utad om egen virksomhet.
- *Oppfatning av kompetanse og fagkunnskap*, dvs. oppfatning om etatens faglige nivå og i hvilken grad etaten har nødvendig kompetanse for å kunne drive sin virksomhet på en god måte.

(se Synovate, 2009, s. 4)

Respondentene svarer på en fempunktsskala med følgende svarkategorier:

- 1 = Meget godt inntrykk
- 2 = Ganske godt inntrykk
- 3 = Verken godt eller dårlig inntrykk
- 4 = Litt dårlig inntrykk
- 5 = Meget dårlig inntrykk

I tillegg er det mulig å krysse av alternativet «Helt umulig å svare». Det er viktig å merke seg retningen på skalaen. Lave verdier er uttrykk for godt omdømme, mens høye verdier er uttrykk for dårlig omdømme.

## Resultater

### Rangering av institusjonene

Når man skal rangere institusjonene i forhold til hverandre på grunnlag av deres omdømme, kan man velge ulike analysemetoder. Dette vil jeg belyse i det følgende, og også vise at valg av analysemetode gir ulike resultater.

*Prosentandel som rapporterer godt inntrykk – profilanalysens tilnærming.* I Synovates rapport er svarkategori 1 og 2 slått sammen, og likeledes 4 og 5. Organisasjonene er rangert etter hvor stor andel som har svart at de har et meget godt eller ganske godt inntrykk (altså kategori 1 eller 2). Følgelig vil den etaten/institusjonen som flest har et ganske godt eller meget godt inntrykk av, rangeres høyest. Det kan, som jeg viser i det følgende, være andre fruktbare tilnærminger til analyse av datamaterialet.

*Prosentandel som rapporterer dårlig inntrykk.* Institusjonene kan rangeres etter hvor mange som har svart at de har dårlig inntrykk av institusjonene. Institusjonen som færrest har dårlig inntrykk av, inntar førsteplassen. Dette vil ikke være et vrengebilde av den første tilnærmingen. Selv om antallet i den ene enden av skalaen holdes konstant (f.eks. 25 prosent med et godt inntrykk), vil andelen med et dårlig inntrykk kunne variere mellom 0 prosent og 75 prosent, avhengig av hvor mange som har svart «Verken godt eller dårlig inntrykk» og «Helt umulig å svare». Dersom en institusjon får mye negativ oppmerksomhet, er det tenkelig at mange går fra å ha en likegyldig eller nøytral holdning til å ha en negativ holdning. Dersom man i en slik situasjon fokuserer utelukkende på andelen som gir uttrykk for et positivt inntrykk til vedkommende institusjon, vil man ikke oppdage alle endringer i negativ retning. Jeg vil derfor argumentere for nødvendigheten av at framstillingen av omdømme også inkluderer de som har et dårlig inntrykk av institusjonene.

*Gjennomsnittlig inntrykk.* En tredje tilnærming som beskriver fordelingen av svar, er å rapportere hva den gjennomsnittlige vurderingen av inntrykk blant respondentene er. Gjennomsnittsvurderingen er et uttrykk for den sentrale svartendensen i materialet. Teknisk sett framkommer gjennomsnittet ved å legge sammen alle svar og dele summen på antall svar.

En fordel med å rapportere gjennomsnitt er at det gir et inntrykk av hvor tyngdepunktet (eller den sentrale tendensen) i materialets fordeling ligger, framfor å framheve den ene eller andre siden av fordelingen.

En forutsetning for å bruke gjennomsnittet som mål er at vi mener at midtkategorien «verken godt eller dårlig inntrykk» er uttrykk for en nøytral vurdering, og ikke en slags vet-ikke-kategori. Jeg mener at det kan argumenteres for at midtkategorien kan tolkes som meningsbærende, særlig fordi undersøkelsene også har en egen kategori for de som ikke vet hva de skal svare («Helt umulig å svare»).

Tabell 1 viser at de tre tilnærmingene gir noe ulike rangeringer. Man kan vanskelig si at den ene tilnærmingen er «sannere» enn den andre, men de ulike bildene som framtrer kan samlet gi mer og utfyllende kunnskap.

TABELL 1. POLITIETS PLASSERING PÅ RANGERING AV 82 SAMFUNNSINSTITUSJONER (TOTALINNTRYKK) 2009. FIRE MODELLER FOR RANGERING.

Rangeringsmetode	Plassering på rangeringen (av 82 institusjoner)	Skåre
Prosentandel som rapporterer godt inntrykk	13.	63,2 prosent (godt inntrykk)
Prosentandel som rapporterer dårlig inntrykk	52.	19,4 prosent (dårlig inntrykk)
Gjennomsnittlig inntrykk	25.	Gjennomsnitt = 2,5

Hvis vi oppsummerer funnene i tabell 1, ser vi at politiet havner i den øvre halvparten av de undersøkte etatene og organisasjonene for to av de tre analysemetodene. Unntaket er rangeringen som baserer seg på andelen som har dårlig inntrykk av institusjonene (hvor førsteplassen innehas av den institusjonen som færrest har et dårlig inntrykk av). Da havner politiet på 52. plass, altså vesentlig lavere enn om rangeringen gjøres på andre måter. Det var m.a.o. relativt sett mange som hadde et dårlig totalinntrykk av politiet i målingen i 2009. Vi fant for øvrig at andelen som hadde et dårlig totalinntrykk av politiet økte fra rundt 11 prosent i 2006 til over 19 prosent i 2009.

Som vi ser, framkommer det et langt mer positivt bilde av politiets plass på rangeringen om vi fokuserer på de som har et positivt inntrykk enn om vi fokuserer på hvor mange som har et negativt inntrykk. Ettersom det kan se ut som om andelen som har et negativt inntrykk kan være i økning, er det viktig å holde et øye med denne utviklingen videre.

Når rangeringen blir såpass forskjellig avhengig av om den baserer seg på positive eller negative inntrykk, styrker det også argumentet for heller å bruke gjennomsnittsvurderingen som uttrykk for politiets omdømme. Gjennomsnittet favner om både negative og positive (og nøytrale) vurderinger, og gir et mer helhetlig bilde gjennom å uttrykke et tyngdepunkt i den statistiske fordelingen. Jeg vil derfor legge hovedvekten på denne metoden, som plasserer politiet på en 25. plass, i den videre framstillingen.

TABELL 2. POLITIETS PLASSERING PÅ RANGERING AV 82 SAMFUNNSINSTITUSJONER (OMDØMMEINDIKATORER) 2009. RANGERING BASERT PÅ GJENNOMSNITTLIG VURDERING.

	Rangering
Totalinntrykk	25. plass
Samfunnsansvar	17. plass
Effektivitet og økonomisk styring	69. plass
Åpenhet og informasjon	38. plass
Kompetanse og fagkunnskap	19. plass

Tabell 2 viser politiets plassering blant de øvrige institusjonene på de ulike omdømmeindikatorerne. Her er rangeringen basert på den gjennomsnittlige vurdering av hver indikator. Politiet oppnådde høyest plassering på indikatoren «Samfunnsansvar», med en 17. plass blant de 82 samfunnsinstitusjonene. Politiet rangerte også høyt på indikatoren «Kompetanse og fagkunnskap» (19. plass). Dårligst ut kom oppfatningen av politiets «Effektivitet og økonomiske styring». Det synes altså som om politiet, i sammenligning med andre samfunnsinstitusjoner, lykkes godt med å profilere sin ansvarsrolle i samfunnet, og likeledes at politiet framstår som kompetent på sitt område. Når politiet kommer langt dårligere ut i rangeringen når det gjelder «Effektivitet og økonomisk styring», kan

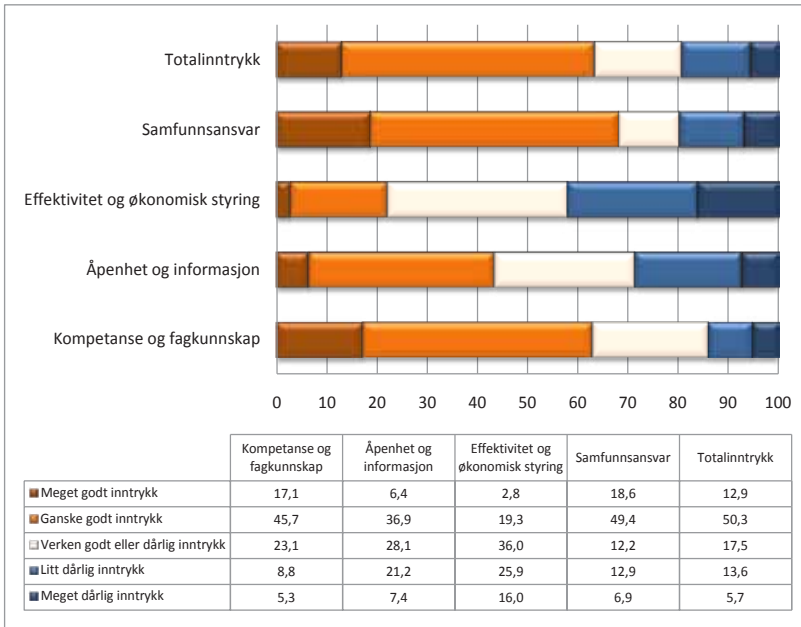
det altså leses som at politiet ikke klarer å formidle et tilsvarende positivt bilde av seg selv på dette området av virksomheten. Omdømmeundersøkelsene gir ingen svar på hva dette skyldes, men det er mulig at forklaringen bl.a. kan ligge i debatten om politiets synlighet i gata, der politiet har blitt kritisert for økt byråkratisering på bekostning av tilgjengelig politi. Mediefokus på responstid og prioriteringer av arbeidsoppgaver, kan også antas å spille inn på folks vurdering av politiets effektivitet og økonomiske styring.

### Svarfordeling på omdømmeindikatorene

Hvis vi ser på hvordan svarene fordelte seg på de ulike omdømmeindikatorene (figur 1), ser vi at det var to indikatorer som fordelte seg omtrent på samme måte som totalinntrykket; inntrykket av politiets evne og vilje til «Samfunnsansvar», samt inntrykket av «Kompetanse og fagkunnskap». Det var også betydelig samvariasjon mellom totalinntrykket og disse to indikatorene. Korrelasjonene med totalinntrykket var svært høye, henholdsvis +0,80 og +0,67.<sup>1</sup> Av indikatorene som er målt, er det m.a.o. politiets evne og vilje til «Samfunnsansvar», samt deres «Kompetanse og fagkunnskap» som stemmer best overens med totalinntrykket, og som dermed i størst grad bidrar til helhetsbildet av politiet.

---

<sup>1</sup> Statistisk korrelasjon uttrykker samvariasjon mellom to variabler. Positive korrelasjoner betyr at høyere verdier i den ene variabelen henger sammen med høyere verdier i den andre variabelen, og omvendt; negative korrelasjoner innebærer grader av omvendt proporsjonalitet, m.a.o., høyere verdier i den ene variabelen henger sammen med lavere verdier i den andre variabelen. Korrelasjoner kan ha alle verdier mellom -1,0 (perfekt negativ korrelasjon, via 0,0 (ingen sammenheng) til 1,0 (perfekt positiv korrelasjon).



FIGUR 1: POLITIETS OMDØMME 2009. FORDELING AV SVAR FOR HVER AV NØKKELFAKTORENE, SAMT TOTALINNTRYKKET.

### Synlighet i samfunnet

Jeg har tidligere vært inne på at svarkategorien «Verken godt eller dårlig inntrykk» kanskje kan tolkes som et uttrykk for en nøytral vurdering, eller fravær av sterke meninger om en etat. En hypotese, som også diskuteres i Synovates rapporter, er at bruken av denne svarkategorien kan være et uttrykk for en etats synlighet i samfunnet. I tabell 3 går det fram hvilke ti institusjoner som ga flest og færrest svar i denne svarkategorien.

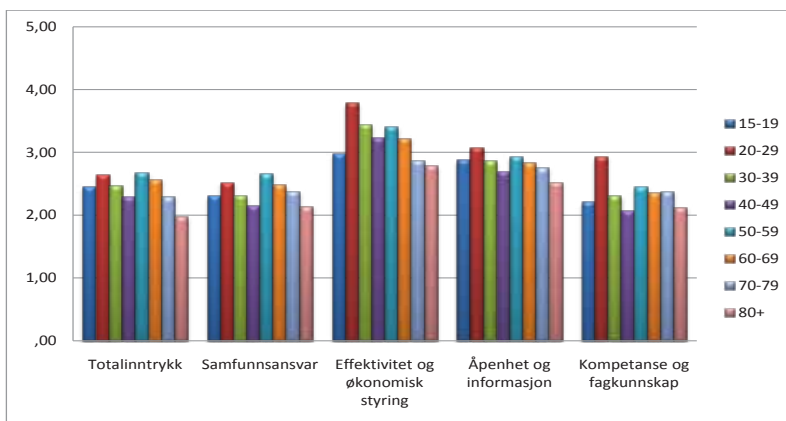
TABELL 3. SYNlighet: UTDRAG AV RANGERING AV INSTITUSJONER BASERT PÅ PROSENTANDELEN SOM HAR SVART VERKEN GODT ELLER DÅRLIG TOTALINTRYKK» 2009.

1	Meteorologisk institutt	10,1
2	Mattilsynet	16,9
3	Politiet	17,5
4	Forbrukerombudet	18,1
5	Regjeringen	19,3
6	Kripos	22,1
7	Jernbaneverket	22,2
8	NAV	22,5
9	Økokrim	23,0
10	Brønnøysundregistrene	26,1
73	Kommunal- og regionaldepartementet	54,4
74	Tingretten	54,5
75	Innovasjon Norge	54,9
76	BUFDIR	55,0
77	DSB	57,6
78	UMB	58,3
79	Sivilombudsmannen	63,9
80	Statens landbruksforvaltning	64,0
81	Fornyings- og adm.-departementet	67,7
82	DIFI	74,8

Ser vi på politiets plassering på denne rangeringen, ser vi at etaten var en av institusjonene som færrest hadde en nøytral holdning til. Det samme gjaldt, som vi kan se, også KRIPOS og Økokrim. I den andre enden av skalaen kan man kanskje si at institusjonene som flest respondenter hadde en nøytral vurdering av, ikke er de mest profilerte i samfunnsdebatten. Jeg mener at vi kan konkludere med at politiet i høy grad er synlige og tydelige i samfunnet, og er på topp-10-lista over samfunnsinstitusjoner som folk har en formening om.

## Kjønn og alder

I materialet fra 2009 fant vi små, men signifikante gjennomsnittsforskjeller mellom kvinner og menns inntrykk av politiet når det gjaldt alle de fem spørsmålene om omdømme. Alle forskjellene gikk i samme retning: politiets omdømme var i gjennomsnitt noe bedre blant kvinner enn blant menn. Det er allikevel viktig å peke på at forskjellene var små, selv om de var konsistente og statistisk signifikante<sup>2</sup>. En analyse av årene 2006, 2007 og 2008 viste i all hovedsak også det samme mønsteret av små, men signifikante kjønnsforskjeller. Det samme mønsteret fant man for øvrig også når det gjaldt tillit til politiet i Politidirektoratets innbyggerundersøkelser (Politidirektoratet, 2008, 2009), og også i MMIs tiltrobarometer fra tidligere år (Næshagen, 2000).



FIGUR 2: POLITIETS OMDØMME (GJENNOMSITT) 2009, FORDELT PÅ ALDERSGRUPPER (1=MEGET GODT INNTRYKK, 5=MEGET DÅRLIG INNTRYKK)

Når det gjelder forholdet mellom omdømmevurderinger og alder, er bildet litt uklart. Respondentene ble delt inn i alderssegmenter (15–19 år, 20–29 år, 30–39 år osv.). Variansanalyser (ANOVA) viste at det var statistisk signifikante forskjeller mellom aldersgruppene for alle omdømmeindikatorer.

<sup>2</sup> Forskjellene var alle i størrelsesorden 0,1–0,3 poeng på vurderingsskalaen.



rene. Det var imidlertid ikke noe klart og tydelig mønster i hvor disse gruppeforskjellene var å finne. Som det går fram av figur 2, var det imidlertid noen aldersforskjeller som trådte tydelig fram.

De som er i aldersgruppa 20–29 år skiller seg signifikant ut i negativ retning for to av omdømmeindikatorene, nemlig «Effektivitet og økonomisk styring» og «Kompetanse og fagkunnskap». Videre ser det ut til at folk i stigende grad får et mer positivt inntrykk av politiet fra rundt femtiårsalderen.<sup>3</sup>

### **Inntekt og utdanning**

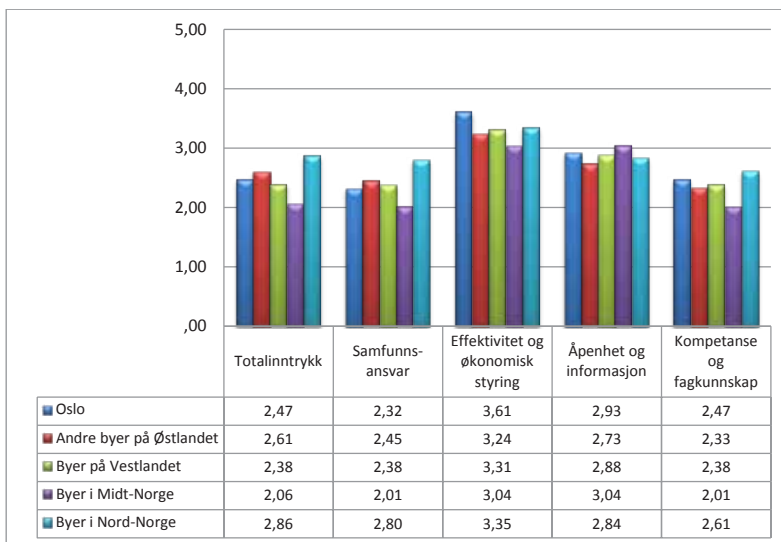
Inntektsnivå (målt som husstandens samlede bruttoinntekt) og utdanningsnivå forklarer svært lite av variasjonen i vurderingen av politiets omdømme. Den eneste omdømmeindikatoren hvor disse variablene spilte en rolle, var «Effektivitet og økonomisk styring», der høyt inntektsnivå og høy utdanning henger sammen med et mer negativt inntrykk av politiet.

### **Omdømme: Forskjeller mellom by og land samt regionale forskjeller**

Vi fant ikke noen statistisk signifikante forskjeller mellom politiets omdømme i by- og landdistrikter. Et annet spørsmål som ble undersøkt, er om inntrykket av politiet varierer mellom de ulike landsdelene<sup>4</sup>. En variananalyse som omfattet alle respondentene viste at politiets omdømme peker seg ut som særlig positivt vurdert i Midt-Norge, og relativt sett negativt vurdert i Nord-Norge. Dette gjaldt for de fleste indikatorene på omdømme. En mer inngående analyse basert på befolkningstetthet (by og land) viste at forskjellen ble enda tydeligere hvis vi utelukkende så på byområdene i de ulike landsdelene. Hvis vi utelukket byene fra analysen og bare fokuserte på tettsteder og landdistrikt, forsvant nemlig forskjellen mellom landsdelene. Landsdelsforskjeller i vurdering av politiets omdømme var altså å finne i bybefolkningen. Figur 3 viser derfor resultatene for bybefolkningen i de ulike landsdelene.

<sup>3</sup> En korrelasjonsanalyse viser at dette gjaldt for alle indikatorene unntatt «Kompetanse og fagkunnskap».

<sup>4</sup> I materialet er Oslo skilt ut fra Østlandet for øvrig som egen kategori. Videre er Aust-Agder kategorisert under Østlandet, mens Vest-Agder hører under Vestlandet. Kategorien Midt-Norge består av Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene.



FIGUR 3: POLITIETS OMDØMME 2009 (GJENNOMSNIITT) I BYBEFOLKNINGEN, FORDELT PÅ LANDSDELER (1=MEGET GODT INNTRYKK, 5=MEGET DÅRLIG INNTRYKK).

Når det gjelder regionale forskjeller, finner vi dem altså mellom bybefolkningene i landsdelene. I byene i Midt-Norge har politiet spesielt godt omdømme i forhold til i byene i andre landsdeler, både når det gjelder totalinntrykket og de andre indikatorene på omdømme. Unntaket er inntrykket av «Åpenhet og informasjon», der vi ikke kunne se noen forskjell mellom landsdelene. På ett område, «Effektivitet og økonomisk styring», var politiets omdømme minst positivt vurdert i Oslo. Ellers var det politiets omdømme i de nordnorske byene som relativt sett kom dårligst ut i forhold til resten av landets bybefolkninger.

### Politisk interesse og tillit til det politiske systemet

Tabell 4 viser hvordan vurdering av omdømme henger sammen med interesse for politiske spørsmål generelt og graden av tillit til det politiske systemet. Tabellen viser resultater fra en korrelasjonsanalyse.

TABELL 4. KORRELASJONER MELLOM POLITIETS OMDØMME OG GENERELL POLITISK INTERESSE/TILLIT TIL DET POLITISKE SYSTEMET.

	Total- inntrykk	Samfunns- ansvar	Effektivitet og økonomisk styring	Åpenhet og infor- masjon	Kompetanse og fagkunn- skap
Generell politisk interesse a	-0,06*	-0,02	-0,08**	-0,10**	-0,01
Tillit til det poli- tiske systemet b	0,14**	0,19**	0,24**	0,12**	0,28**

a: 1 = meget interessert, 4 = ikke interessert i det hele tatt

b: 1 = meget stor tillit, 5 = meget liten tillit

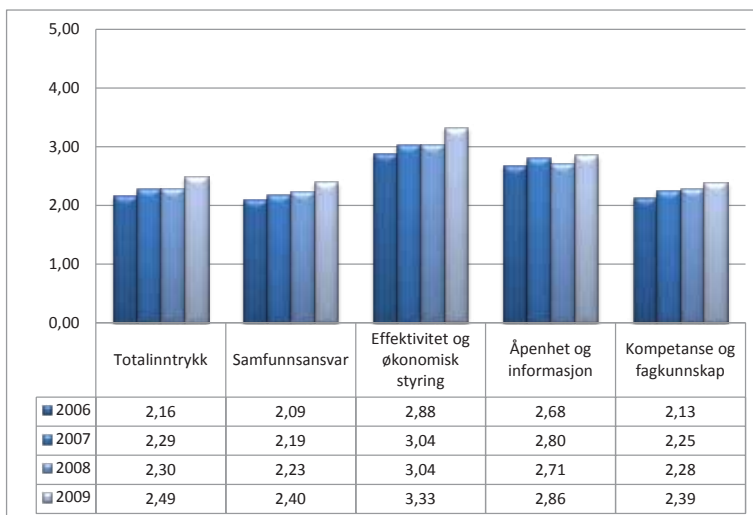
\*\* :  $p < 0,01$  \* :  $p < 0,05$

Politiets omdømme henger bare svakt sammen med i hvor stor grad folk er interessert i politiske spørsmål generelt, men som det går fram av tabell 4, er det allikevel en signifikant tendens til at større grad av generell politisk interesse henger sammen med en mer kritisk vurdering av politiet, i hvert fall når det gjelder omdømmeindikatorerne «Effektivitet og økonomisk styring» og «Åpenhet og informasjon». Når det gjelder politiets omdømme og folks tillit til det politiske systemet i Norge, er sammenhengen sterkere, uttrykt gjennom relativt høye korrelasjoner (se tabell 4). Denne sammenhengen kan uttrykkes som at jo større tillit folk har til det politiske systemet i Norge, jo bedre inntrykk har de av politiet. Dette gjelder både totalinntrykket og inntrykket som framkommer gjennom omdømmeindikatorerne.

Vi undersøkte også om partipolitisk tilknytning og politisk orientering (langs en venstre–høyre akse) ga noen utslag på folks inntrykk av politiet. I en studie av Synovates profilundersøkelse av 2008 (Strype, 2009), fant vi noen forskjeller som hang sammen med politisk orientering. Hovedinntrykket var at særlig høyreorienterte, men også sentrumsorienterte, i størst grad hadde positivt inntrykk av politiet. I det foreliggende materialet fra 2009 fant vi imidlertid ikke en tilsvarende tendens.

## Politiets omdømme i endring?

Når det gjelder politiets omdømme, er det et viktig spørsmål hvorvidt det utvikler seg i positiv eller negativ retning over tid. Datamaterialet fra Synovate omfatter målinger fra 2006 til 2009. Ettersom det er trukket nye utvalg hvert år, har vi ikke hatt mulighet til å studere hvordan enkeltpersoners vurderinger av politiet endrer seg. Vi kan imidlertid studere hvordan den gjennomsnittlige vurderingen i befolkningen endrer seg fra år til år.



FIGUR 4: POLITIETS OMDØMME 2006 – 2009 (GJENNOMSITT), (1=MEGET GODT INNTRYKK, 5=MEGET DÅRLIG INNTRYKK).

Figur 4 viser klart at politiets omdømme er i endring. Ettersom høyere gjennomsnittsverdier på omdømmeindikatoren indikerer dårligere omdømme, ser vi av figuren at omdømmet har endret seg i negativ retning – både når det gjelder totalinntrykk og omdømmeindikatorer<sup>5</sup>. Den største endringen fant vi for «Effektivitet og økonomisk styring», der den gjennomsnittlige vurderingen endret seg fra i underkant av 2,9 i 2006 til

<sup>5</sup> Trenden fra 2006 til 2009 er statistisk signifikant i negativ retning for alle målene,  $p < 0,01$ .

i overkant av 3,3 i 2009<sup>6</sup>. Med andre ord: For denne indikatoren har den gjennomsnittlige vurderingen beveget seg fra den positive til den negative delen av skalaen (hvor midtpunktet er 3). Når det gjelder de andre indikatorenes gjennomsnitt, befinner de seg fortsatt i den positive delen av vurderingsskalaen, men det har altså vært en utvikling mot mindre positive omdømmevurderinger. «Åpenhet og informasjon» er den omdømmeindikatoren som i minst grad har endret seg, men også her har det imidlertid vært en statistisk signifikant negativ endring i den observerte perioden.

Det ser ut til at de største endringene i vurderingen av omdømme fra år til år gjennomgående fant sted fra 2006 til 2007 og fra 2008 til 2009. Fra 2007 til 2008 var det ingen statistisk signifikant endring for noen av indikatorene, med unntak av «Åpenhet og informasjon», der det faktisk var en liten, men statistisk signifikant endring i positiv retning mellom 2007 og 2008.

Våre data gir få holdepunkter for å forklare endringene fra 2006 til 2007 og fra 2008 til 2009. Som tidligere vist (tabell 4), er det en viss sammenheng mellom folks generelle tillit til det politiske systemet i Norge, og deres vurderinger av politiet. Det fant sted en liten, men signifikant nedgang i generell tillit til det politiske systemet<sup>7</sup> mellom målingene i 2008 og 2009 (dette spørsmålet ble ikke stilt i undersøkelsene i 2006 og 2007). Følgelig kan det være rimelig å tilskrive noe av den negative endringen i folks vurdering av politiet til nedgangen i tillit til det politiske systemet generelt. Det er imidlertid også grunn til å reflektere over betydningen av såkalte utløsende begivenheter («triggering events») i denne sammenhengen. Utløsende begivenheter er hendelser, suksesser og feilgrep, som påvirker en institusjons omdømme minst like mye som det bildet institusjonen prøver å skape av seg selv (Barnett et al., 2006, s.34). To hendelser som eksempelvis kan ha hatt betydning som utløsende begivenheter for politiets omdømme er Obiora-saken (som fant sted mellom Synovates målinger i

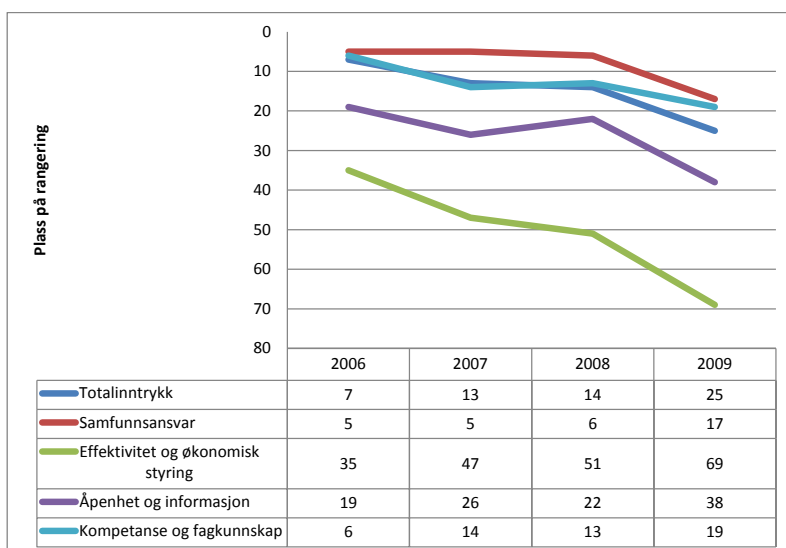
---

<sup>6</sup>  $\beta = 0,14$ ,  $p < 0,01$ .

<sup>7</sup> På en skala fra 1 (meget stor tillit) til 5 (meget liten tillit) endret gjennomsnittet seg fra 2,90 til 2,79,  $p < 0,01$ .

2006 og 2007) og mediefokuset på konflikten om politiets arbeidstidsbestemmelser mellom målingene i 2008 og 2009.

Det er også av interesse å se på rangeringen av politiet blant de øvrige samfunnsinstitusjonene i den observerte perioden. Dersom endringen i politiets omdømme skyldes en generell nedadgående trend i folks vurdering av offentlige institusjoner, skulle ikke den relative plasseringen endres så mye. Figur 5 viser utviklingen i hvordan politiet plasserer seg blant de undersøkte samfunnsinstitusjonene.



FIGUR 5. POLITIETS Plassering på en rangert liste over samfunnsinstitusjoners gjennomsnittlig vurderte omdømme i 2006 (79 institusjoner), 2007 (80 institusjoner), 2008 (81 institusjoner) og 2009 (82 institusjoner).

Figur 5 viser at politiet har beveget seg nedover på rangeringene mellom 2006 og 2009 på alle de målte omdømmeindikatorerne. Dette funnet antyder altså at nedgangen i folks vurdering av politiets omdømme ikke først og fremst henger sammen med en generell nedgang i vurdering av offentlige institusjoner, men at det dreier seg om forhold som er spesifikke for politiets omdømme.

Størst stabilitet har det vært for omdømmeindikatorerne «Samfunnsansvar» (ned 12 plasser på lista) og «Kompetanse og fagkunnskap» (ned 13 plasser på lista), mens den største endringen i plassering på lista har funnet sted for «Effektivitet og økonomisk styring» (ned 34 plasser på lista). Figur 5 viser også at den største endringen i rangering for politiets del fant sted mellom 2008 og 2009.

## Oppsummering

Hvis vi skal oppsummere hovedfunnene i denne gjennomgangen av Synovates profilundersøkelser, kan vi for det første si at politiet synes å være blant de mest synlige og tydelige samfunnsinstitusjonene i Norge. Videre er det grunn til å si at politiet totalt sett har et godt omdømme i befolkningen, også sammenlignet med andre samfunnsinstitusjoner. Det kan imidlertid se ut til at folks inntrykk av politiet er blitt noe mindre positivt i løpet av de siste årene, og at politiet dermed har beveget seg nedover på lista over institusjoner med godt omdømme.

Vi har også sett at ulike målemetoder kan gi ulike resultater når institusjonene rangeres. En målemetode viser et særlig avvikende bilde, og det er rangering på bakgrunn av hvor mange som har en negativ vurdering av politiet. En slik rangering viser at det er forholdsvis mange som har et negativt inntrykk av politiet, sammenlignet med andre samfunnsinstitusjoner. Ettersom andelen som har et negativt inntrykk av politiet har vært økende, kan det være særlig viktig å holde et øye med utviklingen for dette aspektet av omdømmemåling, og ikke minst å arbeide for å snu den negative trenden.

Det er små, om ikke spesielt overraskende, forskjeller i omdømmevurdering når vi bryter materialet ned på kjønn, alder, region, sosioøkonomiske forhold og politisk orientering. Det mest oppsiktsvekkende er kanskje nettopp hvor små forskjellene er mellom de ulike gruppene. Bildet av politiet er alt i alt relativt homogent, og politiet plasserer seg i det store og hele i den positive enden av vurderingsskalaen. Det er allikevel viktig å

merke seg de forskjellene som eksisterer, ikke minst for å følge utviklingen videre.

Resultatene i denne undersøkelsen er bare indirekte relatert til spørsmålet om folks tillit til politiet. Mens 'tillit' best kan forstås som en holdning som enkeltpersoner har til politiet, er politiets omdømme mer å regne som en kvalitet som politiet assosieres med. Allikevel argumenterte jeg innledningsvis med at 'tillit' og 'omdømme' står i et gjensidig forhold til hverandre. Funnene i denne undersøkelsen har dermed betydning for en diskusjon om tillit. Etter mitt skjønn er det særlig viktig å fange opp endringer i omdømme, fordi slike endringer i sin tur antas å påvirke folks tillit til politiet. Det er enkelte begrensninger knyttet til å studere politiets omdømme ved hjelp av data fra Synovates profilundersøkelser. For det første klarer profilundersøkelsene, pga. sine komparative forutsetninger, i liten grad å fange opp politiets mangfold av funksjoner, og hvordan disse oppleves av publikum (se Mawby, 2002, s. 54-55). Slik omdømme er målt i undersøkelsene, kommer det ikke fram hvordan politiets generelle omdømme preges av hvordan etaten framtrer på sine ulike spesifikke ansvarsområder, og hvilke av disse som eventuelt har størst betydning for oppfatningen av politiet. I denne forbindelse kan man også spørre seg om omdømmeindikatorene i profilundersøkelsene er relevante og presise nok til å fange opp folks vurderinger av politiet. Sacco (1998) påpeker at tilfredshet i størst grad kommer til syne når spørsmålsstillingen er på et overordnet og generelt nivå. Når spørsmålene blir mer spesifikke, kommer gjerne eventuell misnøye ved ulike aspekter av politiets tjenester til overflaten (Sacco, 1998, s. 135).

Et annet forhold som etterlater ubesvarte spørsmål er at det ikke er mulig å studere hva egne erfaringer med politiet har å si for folks vurderinger av etaten. Det er all grunn til å tro at politiets omdømme farges av grad og type av kontakt med politiet og hvordan den faktiske kontakten oppleves. Når det gjelder tillit, er det vist at de som har mest kontakt med politiet har minst tillit (Larsson, 2010). Det synes rimelig å anta at dette også gjelder politiets omdømme, selv om dette ikke kan belegges empirisk med basis i profilundersøkelsene.



Det ville vært en fordel å kunne analysere hvilken betydning etnisk bakgrunn har for vurderingen av politiet, og likeledes burde undersøkelsene trolig ha hatt et mer finmasket mål på sosioøkonomisk status. Dette ville antakelig fått fram variasjoner i politiets omdømme som ikke kommer til syne i de foreliggende undersøkelsene (Sacco, 1998, s.135).

Jeg vil også peke på at det ville være en styrke med longitudinelle data, dvs. at ett og samme utvalg ble fulgt fra år til år. Dette lar seg ikke gjøre med de foreliggende dataene, ettersom det trekkes nye utvalg hvert år. Med de foreliggende dataene kan endringer i omdømme følgelig bare studeres som gruppeforskjeller mellom de utvalg som trekkes hvert år, mens longitudinelle data som fulgte det samme utvalget ville gitt større muligheter for analyser av endring i folks oppfatninger av politiet.

Til slutt bør det nevnes at Synovates profilundersøkelser med fordel kan ses i sammenheng med politiets innbyggerundersøkelser (Politidirektoratet, 2008, 2009). De to undersøkelsene belyser til dels ulike aspekter ved folks holdninger til politiet, og fra noe ulik synsvinkel. Profilundersøkelsene har et *komparativt fokus*, i og med at de ser på omdømmet til en rekke norske institusjoner i sammenheng. Det komparative fokuset medfører, som nevnt over, at målene på omdømme er generelle, og ikke spesifikt relevante for politiet. Videre har profilundersøkelsene et *befolkningsfokus*, hvor det ikke er mulig å skille ut holdningene til de som bruker tjenestene. Til sammenligning fokuserer politiets innbyggerundersøkelser spesifikt på holdninger til politiet, og ser også på holdninger blant de som er i kontakt med politiet. Undersøkelsene er følgelig bare delvis overlappende, og gir til sammen et bredere grunnlag for å vurdere politiets omdømme.

## Litteraturreferanser

- Barnett, M. L., Jermier, J. M., & Lafferty, B. A.** (2006). Corporate reputation: the definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9, 26-38.
- Fombrun, C. J.** (1996). *Reputation: realizing value from the corporate image*. Boston, Mass.: Harvard Business School.
- Larsson, P.** (2010). Tillit til politiet – fra nærhet til forhandlet legitimitet. I: S. Runhovde (Red.), *Tillit til politiet* (s. 7 - 19) (PHS Forskning 2010:4). Oslo: Politihøgskolen.
- Mawby, R. C.** (2002). *Policing images: policing, communication and legitimacy*. Cullompton: Willan Publishing.
- Næshagen, F. L.** (2000). Tiltro til politiet. I: *Politi og publikum* (s.63-80) (PHS Forskning 2000:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Politidirektoratet** (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet / TNS Gallup.
- Politidirektoratet** (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet / TNS Gallup.
- Reiner, R.** (2000). *The politics of the police* (3.rd ed.). Oxford: Oxford University press.
- Resnick, P., Zeckhauser, R., Friedman, E. & Kubawara, K.** (2000). *Reputation systems: Facilitating trust in internet transactions*. Hentet fra <http://www.si.umich.edu/~presnick/papers/cacm00/reputations.pdf>.
- Sarvapali, D. R., Jennings, N. R, Sierra, C. & Godo, L.** (2004). Devising a trust model for multi-agent interactions using confidence and reputation. *Applied artificial intelligence*, 18, 833-852.
- Sacco, V. F.** (1998). Evaluating satisfaction. I: J.-P. Brodeur (Ed.), *How to recognize good policing: Problems and issues* (p. 123-137). Thousand Oaks: Sage publications.
- Strype, J.** (2009). Politiets omdømme: Synovates profilundersøkelser 2006–2008. I: S. Flaatten, H. I. Gundhus & M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillit* (s.135-149) (PHS Forskning 2009:4). Oslo: Politihøgskolen.
- Synovate** (2009). *Profilundersøkelse. Norske etater og organisasjoner. 6. gjennomføring*.



# Mysteriet med befolkningens tillit til politiet

---

NICOLAY B. JOHANSEN<sup>1</sup>

Befolkningen har høy tillit til politiet og deres arbeid. Det fremkommer i forskjellige undersøkelser som er gjort de seneste årene, og gjelder jevnt over – uansett om man er kvinne eller mann, har lav eller høy utdannelse, befinner seg til høyre eller venstre i politikken, om man er etnisk norsk eller ikke og om man har erfaringer med etaten eller ikke. Det er forskjeller, men generelt er tillitsnivået høyt (Finstad, 2009a; Thomassen, 2010).

Noen av forskjellene i tillitsnivået har utløst en viss bekymring. At de som har hatt kontakt med politiet synes å få svekket tilliten, har skapt hodebry. Det faktum at innvandrerbefolkningen også synes å ha noe svekket tillit til politiet sammenlignet med befolkningen for øvrig har medført en større selvransakelse i politietaten. Finstad-utvalgets utredning med sine betraktninger synes å være en direkte følge av dette og ikke minst reaksjonene på den såkalte Obiora-saken (Finstad, 2009a,b); prosjektet «Tillit og Trygghet» iscenesatt av Politidirektoratet er en annen. Og selv om omdømmeundersøkelsene dessuten viser en viss nedgang (Strype, 2010), så er det i det store bildet likevel den høye tilliten som krever en forklaring.

Det å forklare det høye tillitsnivået blir ikke enklere når man undersøker forholdet mellom befolkningen og politiet litt nærmere, og ser på

---

<sup>1</sup> Denne artikkelen er skrevet i forbindelse med evalueringen av prosjektet «Trygghet og Tillit» (Egge, Berg, Johansen & Gundhus, in progress), og er på flere områder et resultat av samarbeid med Marit Egge, Mette Berg og Helene I. Gundhus. I tillegg har Gunnar Thomassen og Siv Runhovde kommet med konstruktive innspill.

hvilke faktorer man kan forvente styrker en tillitsfull forbindelse; snarere tvert i mot, det blir et mysterium.

I denne artikkelen vil jeg forsøke å identifisere et sett med faktorer som bidrar til å øke og bevare befolkningens tillit til politiet. Det vil ikke bli utpekt en enkelt gjerningsfaktor, men et lag av forhold som sammen virker inn på det forbløffende gode forholdet vi opplever mellom befolkningen og forvalterne av voldsmonopolet i Norge og Norden.

I første del vil jeg klargjøre hva slags forbindelse vi finner mellom befolkningen og politiet med utgangspunkt i spørsmålet om det i det hele tatt er mulig å snakke om 'tillit' i denne forbindelse. I andre del vil jeg ta for meg hva slags forhold som kan virke positivt inn på et slikt «tillitsforhold» og illustrere mysteriet med en rask gjennomgang av nær historie med svært mange uheldige hendelser. I tredje del vil jeg diskutere hva det kan skyldes at tilliten er så høy i Norge og Norden ved å gjennomgå forskning på området.

## Den særlige forbindelse mellom politi og publikum

Temaet her er tillit til politiet, men når man snakker om tillit er det mest vanlig å ta for seg «røverne». Det såkalte 'fangens dilemma' er en situasjonsbeskrivelse som ligger til grunn for mye som er skrevet om tillit. Dette gjelder spesielt den delen av litteraturen som er preget av økonomenes tenkemåte og såkalt «rational choice» teori (f.eks. Axelrod, 1990; Coleman, 1990; Gambetta, 1990). Riktignok setter politiet rammen om fangens dilemma, men det er fangenes situasjon som er kjernen i fortellingen.

Fangens Dilemma er en situasjonsbeskrivelse for en person som skal foreta et valg. Spørsmålet er hva vedkommende skal gjøre for å komme best ut av en knipe. For eksempel: To personer er arrestert av politiet og satt i hver sin celle, mistenkt for å ha begått et lovbrudd. Det er ikke viktig om de faktisk har gjort det de er beskyldt for; det som er viktig er om de føler at de kan stole på hverandre. Spørsmålet er hvorvidt det lønner seg å tilstå eller å nekte. En tilståelse vil implisere den andre og dermed også være å tyste. Det er ikke urealistisk å tenke seg at man blir belønnet for

«samarbeidsvilje», om man «legger kortene på bordet».<sup>2</sup> Men hvor mye vet politiet? Det er ikke noe poeng å tilstå hvis politiet ikke har fellende bevis. Etterlot man seg fingeravtrykk? Tar man sjansen på at politiet ikke har bevis, kan man gå fri. Nekte man, og politiet har bevis, mister man reduksjonen i straffutmålingen og må sone lenger.

I fangens dilemma er det imidlertid enda et forhold som spiller inn: et annet menneske hvis handlingsvalg er avgjørende for hva som gir best resultat. De to kan ikke kommunisere med hverandre. I denne situasjonen kan man tenke seg tre mulige scenarier:

- Dersom begge nekter, vil begge få en mild straff (1 års fengsel).
- Dersom den ene nekter, mens den andre tilstår, vil den som nekter få lang straff (10 år), og den som tilstår får mild straff (0 år, for sin samarbeidsvilje).
- Dersom begge tilstår, får begge en «middels» straff (5 år).

Situasjonen kan illustreres slik (tallene før og etter komma viser til hhv. person A og B):

	Nekte	Tilstå
Nekte	-1, -1	-10, 0
Tilstå	0, -10	-5, -5

Det som for mange er litt overraskende, er at det lønner seg å tilstå. Grunnen er at man må ta hensyn til den andre personens handlingsvalg. Smarte valg må ta høyde for hva den andre part foretar seg: hvis den andre nekter, kan man enten få 1 års fengsel, eller praktisk talt slippe fri, hvis man tilstår selv. Føler man seg sikker på at den andre kommer til å nekte, lønner det seg alltid å tilstå selv. Hva da hvis den andre tilstår? Da kan man nekte selv, og få 10 år i fengsel, eller tilstå, og måtte sone 5 år. Igjen lønner det seg å

---

<sup>2</sup> Ved tilståelse for mindre forbrytelser kan man dømmes i forhørsretten, med enklere saksgang og mer effektivitet for domstolene. Det ligger videre en viss modifikasjon i straffutmålingen som belønning for tilståelsen.

tilstå. Uansett hva den ene foretar seg, lønner det seg altså for den andre å tilstå, selv om det beste for begge parter samlet sett hadde vært å holde tett.

I situasjoner som fangens dilemma er det den som legger sin skjebne i sin makkers hånd, som kan oppnå det beste resultat som helhet, men også det verste. Dette er et viktig element ved tillit. Man gjør seg sårbar, og blir belønnet eller straffet for dette. Men vel så viktig er det at situasjoner som fangens dilemma kun kan få et heldig utfall for de impliserte parter om man stoler på hverandre. Kan man stole på at den andre handler på en slik måte at begge parter tjener på det? Incentivene peker i en annen retning, så man må ha tillit til at vedkommende handler i begges interesser, ikke bare sin egen. Tillit løser dilemmaet.

Fangens dilemma inneholder viktige elementer i det sammensatte fenomenet som vi kaller tillit. Men det blir enda tydeligere om vi snur situasjonen. Fangens dilemma kan også presenteres «positivt», altså med belønning i stedet for straff som incitament. Axelrod (1990) formulerer en enkel versjon: To personer må handle samtidig («simultant»). De kan velge å enten «samarbeide» eller «hoppe av». Hvis begge samarbeider, blir begge belønnet med 3 (poeng). Dersom den ene samarbeider og den andre hopper av, får avhopperen («opportunisten») 5, mens den som samarbeider får 0. Dersom begge hopper av, får begge 1. Selv om fortjeningen samlet er størst når man samarbeider, vil den opportunistiske spiller enkeltvis skåre høyest fortjeneste. Dermed blir de begge stående igjen med det Axelrod kaller «punishment for mutual defection», 1 poeng (Axelrod, 1990, s. 8). Satt inn i en tabell blir det slik:

	Samarbeide	Hoppe av
Samarbeide	3, 3	0, 5
Hoppe av	5, 0	1, 1

Fangens dilemma i Axelrods versjon får først og fremst fram det momentet at det er mye å vinne på å kunne stole på hverandre. På en måte kan man si

at alt samvær på en eller annen måte forutsetter at partene har tillit til hverandre. Men videre er det også slik at mange tillitsituasjoner oppstår fordi det er mye å vinne på det. Det er f.eks. lettere å være tyv om man er to som samarbeider. Det krever imidlertid at tyvene stoler på at den andre ikke lurer unna deler av byttet, og/eller snakker på en slik måte at man blir tatt (Johansen, 2002).

På samme måte er det slik at det man kan gjøre sammen, blir mer enn dobbelt så mye verdt som om man skulle gjort en innsats hver for seg. Dette er spesielt tydelig i arbeidslivet. Moderne arbeidsliv er basert på at man oppnår en effektivitetsgevinst ved å dele arbeidet mellom forskjellige arbeidere, enten mellom forskjellige bedrifter eller forskjellige personer innen en bedrift. I stedet for å skaffe alt man trenger til sin egen husholdning selv, spesialiserer man seg innen enkelte produksjonsteknikker hver for seg. Dette betyr at man er avhengig av at andre faktisk produserer det man trenger. Tilsvarende er man i moderne bedrifter avhengig av at andre gjør jobben sin, gjerne til en bestemt tid, for at man selv kan få gjort sin jobb. Grimen (2009) omtaler dette som «tillitskjeder».

Et moment som ikke kommer så godt fram i fangens dilemma, er at det å vise tillit ofte innebærer at man overlater noe i en annens varetekt. Dette kommer imidlertid tydeligere fram i forbindelse med arbeidsdeling som eksempel. Ikke bare skal en annen faktisk fremskaffe noe man selv trenger, vedkommende vil med nødvendighet besitte dette godet i denne perioden. Selv om dette godet på en eller annen måte måtte være lovet bort, befinner det seg i en persons besittelse, som også kan finne på behandle dette godet på måter som ikke inngår i planene til den andre.

Generelt omtales dette ofte som «sårbarhet». Man sier at det å vise tillit innebærer en form for sårbarhet, og man risikerer en form for tap. Dette tapet kan ta forskjellige former, det behøver ikke dreie seg om rene penger eller materielle verdier, det kan også være fremtidige gevinster eller personlige relasjoner, eventuelt tap av mer følelsesmessig art. Når man snakker om tillit, spesielt mellom enkeltmennesker, kan man la denne sårbarheten være et viktig kjennetegn.



Et annet viktig moment er at denne sårbarheten stilles overfor et annet menneske og hviler på vedkommendes velvillige handlingsvalg. Tillit er altså et fenomen hvor man stiller seg sårbar overfor et annet menneske (eller en gruppe andre mennesker). Man setter en verdi på spill, som det andre mennesket kan forspille hvis vedkommende oppfører seg motsatt av tillitgiverens interesser (alternativt ikke evner å opptre som forventet).

Tillit er her behandlet med utgangspunkt i den sårbare posisjonen den som viser tillit stiller seg i. Man legger en verdi i en annens varetekt, med mulighet for å oppleve et tap av en viss betydning. Men man kan også oppleve en vesentlig gevinst. Fangens dilemma illustrerer denne situasjonen godt, og tillit løser dilemmaet.

En følge av å snakke om 'tillit' på denne måten, er at det å vise tillit gjøres til et valg. Den som viser tillit velger å gjøre seg sårbar. Blant de mest økonomisk inspirerte forfatterne som har skrevet om tillit, er dette selve nøkkelbegrepet (f.eks. Gambetta, 1990; Hardin, 1999; Grimen, 2009). Nedenfor vil jeg fremheve betydningen av forventninger, og med det vil jeg fremføre et noe annet perspektiv. Men det de som fokuserer på tillit som valg får fram, og som ellers ofte kan havne litt i skyggen, er at tillit er et fenomen som næres av seg selv. Om man viser tillit, utløser dette mer tillit. Å vise tillit kan utløse en fruktbar og forsterkende sirkel («virtuous circle»), der partene opplever en gradvis økning i bruk av tillit og verdier som settes på spill (Gambetta, 1990). Gevinstene blir gradvis også større. Vår tids sterkt arbeidsdelte samfunn med en sterk stat kan betraktes som en veldig stor gevinst basert på selvforsterkende sirkler av tillit.

Vi skal imidlertid se at ingen av disse momentene følger alle måter å forstå tillit helt konsekvent, noe som blir spesielt tydelig når vi snakker om tillit til politiet. Om vi likevel nærmer oss fenomenet tillit til politiet via denne mer grunnleggende forståelsen, reiser det seg et annet spørsmål av like stor betydning: Hva er det som får oss til å gjøre oss sårbare i visse situasjoner og overfor bestemte mennesker? Eller spurt på en annen måte: Hva det er som skaper forventninger om at andre vil handle i samsvar med våre interesser?

## Forventninger

Når man står overfor et annet menneske vurderer man naturligvis vedkommendes personlige egenskaper. Er dette en person man kan stole på? Hva tilsier tidligere erfaringer – har vedkommende sviktet tidligere? Kan man si noe om vedkommendes karakteregenskaper? Og hvor store fristelser blir vedkommende utsatt for? Hvor mye har vedkommende å tape på å svikte deg? Er det mindre enn det vedkommende kan tjene på å svikte dine interesser? Hvordan vil vedkommendes nærmeste reagere på et eventuelt svik?

Dette er betraktninger man kan gjøre om man vurderer å gjøre seg sårbar overfor en annen person. Men det er lett å tenke seg situasjoner der man viser tillit helt uten å tenke seg om, og uten å tenke over at det er det man gjør. De færreste tenker f.eks. over at de lar lommebok henge ubeskyttet i garderoben når de er på besøk hos familie eller venner. Mange låser ikke døren på arbeidsplassen sin og gjør seg sårbare helt uten å reflektere over det.

Hvis den man skal vise tillit er en fremmed, vil den verdien man tar sjansen på å miste generelt være lavere enn ellers. Når man skal vurdere fremmedes pålitelighet vil man typisk også se etter ytre tegn ved vedkommende. Om man er turist og trenger at noen passer bagasjen mens man går på toalettet på en jernbanestasjon, vil man f.eks. se etter andre turister som er i samme situasjon (Grimen, 2009). Man ser etter tegn på såkalte *kategoriske egenskaper*, som det å være «turist». Andre turister vil muligvis ha en viss sympati med en i samme situasjon, og vil antageligvis ha en form for interesse som sammenfaller med ens egne.

Ikke bare viser vi tillit uten å tenke over det helt vanemessig. Vi tar en del forutsetninger om våre medmennesker for gitt. På samme måte som vi vanligvis ikke tenker på tyngdekraften, tar vi for gitt en lang rekke antagelser om våre medmennesker i hverdagen. En slik antagelse er at andre mennesker, også fremmede, er oppriktige når de blir spurt om informasjon (Løgstrup 1969). En annen antagelse som vi skal vende tilbake til, er at vanlige mennesker – altså folk som deltar på vanlig måte i samfunnslivet

– oppfører seg rettskaffent. Dette er kanskje et trekk som er spesielt fremtredende i Norden og Norge hvor vi skårer høyt på tillit mellom fremmede (bl.a. Inglehart, 1990; se også «the World Value Survey» i Inglehart, 2004).

I moderne samfunn omgås vi fremmede i et stort antall hver dag, men alle disse er ikke fremmede i den betydning at vi ikke vet noe om dem. Spesielt gjelder dette i situasjoner der man møter en fremmed i kraft av sin yrkesutførelse. Vi vet hvor de arbeider, både rent geografisk og hvem som er arbeidsgiver, og dermed kan vi med stor sannsynlighet si noe om hvordan de vil oppføre seg i bestemte situasjoner – både fordi de er knyttet til en bestemt yrkesutøvelse og vanemessig forholder seg til rutinene forbundet med denne, men også fordi de er oppsporbare ved brudd på lover og akseptabel atferd i yrkesrollen.

Det er også vanlig å snakke om at man føler seg trygg på en annen person dersom man opplever at man har en felles forståelse med vedkommende. Det oppstår en særegen form for tillit mellom folk som stoler på hverandres dømmekraft.

Når vi snakker om tillit mellom mennesker kan vi med utgangspunkt i Hechter og Horne (2003) oppsummere fem hovedkilder til tillit: erfaringer med den andre personen og vedkommendes rykte, vedkommendes interesser, vedkommendes kategoriske egenskaper, vedkommendes nettverk og oppsporbarhet, og til sist et sammenfall av måter å forstå den omkringliggende verden på (Hechter & Horne, 2003).<sup>3</sup>

Hvordan man velger å kategorisere slike kilder er for øvrig ikke enhetlig i den sosiologiske litteraturen, og ikke minst er disse fremstillingene preget av forfatternes faglige ståsteder.

## Befolkningens tillit til «systemet»

Politiet forvalter det som Weber i sin tid omtalte som «statens voldsmonopol» (Weber, 1990; se også Birkeland, 2007). Kontrakten med publikum er

---

<sup>3</sup> Vi kan også tenke oss andre forhold som spiller inn. For eksempel kan en fornemmelse av situasjonens krav påvirke valget. Man kan lett havne i situasjoner der det å ikke vise tillit fremstår som en fornærmelse.

således ikke helt sammenlignbar med vanlige situasjoner der vi snakker om tillit. Borgeren velger ikke å gi noe konkret i statens varetekt, som staten forventes å ikke misbruke. På den annen side er det nettopp livet, som Løgstrup litt pompøst formulerte det, borgeren legger i politiets hender. Men dette er ikke en valgt situasjon, borgeren er født inn i en samfunnsorganisasjon der staten regulerer orden gjennom en egen etat med voldsmonopol, der det er lagt begrensninger på hvordan man kan beskytte seg selv. Å legge livet i statens hender er m.a.o. en påtvunget tilstand. Det er sjelden noe som velges, og dynamikken blir annerledes enn i tilfeller med enkeltmennesker.

Følgelig innebærer det å snakke om tillit i denne sammenhengen at forholdet mellom de impliserte partene er annerledes enn det som er tilfelle for tillit mellom enkeltmennesker. Alternative og individuelle løsninger på ytre trusler finnes kun i svært begrenset grad tilgjengelig. Kvinner lærer seg nærkamp teknikker, andre steder er det vanlig å bevæpne seg. Man skaffer seg alarmer og gode låser. Men her ligger ingen garantier for den enkeltes sikkerhet. Om publikum mister tillit til politiet, kan det kun i begrenset grad påvirke deres handlingsvalg. Sårbarheten endres lite.<sup>4</sup>

Når vi tar i betraktning at borgernes sårbarhet i dette tilfellet er påtvunget, endrer det tillitens iboende dynamikk. Den enkelte står sjelden i en valgsituasjon. Vurderingen av om man skal kontakte politiet rommer sjeldent likeverdige alternativer.

Man kan likevel snakke om en form for sårbarhet i situasjoner der man er utsatt for et lovbrudd. I en viss forstand risikerer man å tape tid ved at anmeldelse medfører tapt tidsbruk. I en viss forstand overlater man også informasjon til politiet. I enkelte tilfeller kan dette medføre fare for uønskede konsekvenser. Et eksempel på dette kan være tilfeller av familievold, der det å kontakte politiet kan medføre rettsforfølgelse av gjerningsmannen, også om man selv ikke ønsker det.<sup>5</sup> Tilsvarende kan man tenke seg at

---

<sup>4</sup> I det foregående har jeg utelatt forskjeller i forholdet mellom politi og publikum. For eksempel oppleves forholdet forskjellig for «lovbrytere» og «det ordinære publikum». Sistnevnte har sjelden mye å tape, mens de «faste kundene» risikerer ikke bare dilemmaer, men står i fare for å bli fratatt deres frihet i en eller annen form.

<sup>5</sup> Jmfør straffelovens § 228, hvor staten påtaler forholdet uavhengig av fornærmedes vilje (innført 1988).

det å gi politiet tips om lovbrudd kan slå tilbake på en selv. Vil politiet forvalte denne informasjonen slik at den ikke kan bli brukt mot en selv? Både det å kontakte politiet for hjelp til seg selv og andre kan således betraktes som tillit innen det sårbarhetsperspektivet som her er anlagt, om enn med noen reservasjoner.

På den annen side er det lett å se gevinstene som ligger innbakt i til-litsrelasjonen mellom publikum og politi. For publikum ligger det fordel i å vite at konflikter håndteres av andre enn en selv. I hverdagen betyr dette at man slipper å ta en lang rekke forholdsregler ved kontakt med andre personer.

Også for politiet er tillit fra befolkningen en gevinst. Et effektivt politi er for det første avhengig av at de fleste oppfører seg lovlydig, og for det andre er man avhengig av at befolkningen stoler på politiet for at saker skal kunne håndteres effektivt. Man er som det heter, avhengig av publikum for å få oppklart sakene.

Men selv om man i en viss forstand kan snakke om et sårbarhetsperspektiv i forholdet mellom publikum og politi, er dette et forhold som på en helt annen måte innebærer en form for gjensidighet mellom partene. Det å vise tillit til politiet endrer ikke politiets opptreden, og setter ikke i gang runder med nye tilfeller av sårbarhet og gevinster. Motsatt kan politiet nok påvirke enkeltpersoners tillit til etaten, men publikum som helhet vil fremstå som en masse med stabile holdninger. Relasjonen mellom politi og publikum er preget av treghet.

Forholdet mellom partene medfører ikke at det settes i gang selvforsterkende dynamikker, der tilliten vokser og muliggjør stadig nye nivåer av sårbarhet som når enkeltmennesker viser tillit til hverandre.

## Tillit til systemer

Med unntak av anmeldelser via internett, møter publikum alltid politiet i form av enkelte tjenestepersoner. Tjenestepersoner i politiet representerer mer enn enkeltpersoners egenskaper. Én grunn til at tjenestepersoner går

i uniform er at den skal vise til noe som står bak den enkelte. Det er en hel etat som har fått et særlig oppdrag på vegne av staten, på vegne av statens borgere. Det er statens makt som kommer til uttrykk gjennom uniformen. Følgelig innebærer det å ha tillit til politiet noe mer enn å ha tillit til enkeltpersoner.

I litteraturen omtales forholdet mellom enkeltmennesker og institusjoner som tillit til systemer (Luhmann, 1990; Giddens, 1997; Grimen, 2009). Det som gjør at man kan ha tillit til institusjoner som helsevesenet, flyselskaper og matprodusenter, er først og fremst at disse har innbygget kontrollmekanismer. Hvis noen ikke gjør jobben de er satt til å gjøre 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 entydige kommandolinjer. Overordnede har instruksjonsmyndighet og kompetanse til å korrigere underordnede. På den måten skal det aldri være tvil om hvem som har ansvaret i en situasjon, og følgelig skal det også alltid være mulig å stille noen til ansvar for feil som blir gjort. Politiets kommandostruktur viser først og fremst til at dette er en handlingsrettet organisasjon, men den innebærer også at ansvaret for feil er tydelig og at feil i prinsippet er åpent for korrigeringer. Dahl og Myhrer tegner imidlertid et annet bilde av realitetene, som ikke helt støtter dette (Dahl & Myhrer, 2009) – men dette er så vidt det vites et utforsket område i politisosiologien.

De siste tiårene er det også utviklet systemer for å klage på politiets arbeid. Man kan både klage direkte til politiet og anmelde tilfeller der tjenestepersoner har brutt hjemmelsgrunnlaget for tjenesten eller norsk lov for øvrig (Finstad, 2009a,b).

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. Sammen utvikler kollegene et *ethos* som forsterkes og opprettholdes i deres samhandling med hverandre. Dette kjenner vi ikke minst fra politietaten (Granér, 2004). Tillit til systemers iboende kor-

rigeringsmekanismer og til at forvalterne av systemet bærer med seg et yrkesethos, bidrar til at man kan ha tiltro til den enkelte ansatte i systemet.

## Forventninger til politiet

Siden forholdet mellom publikum og politi ikke preges av dynamikk og gjensidighet, får heller ikke forventninger helt tilsvarende betydning. Det er blitt nevnt fem typer hovedkilder til tillit. Ikke alle er like relevante når man går fra å snakke om tillit mellom enkeltmennesker til å snakke om tillit mellom publikum og politi, og i denne sammenhengen kommer de også til å gli over i hverandre.

Uavhengig av om man har tidligere erfaringer som er positive eller negative, er det lite annet å gjøre enn å kontakte politiet om man kommer i en nødssituasjon. Som nevnt er det mulig å ta loven i egne hender, eventuelt å ta kontakt med «effektive fettere» (Gellner, 1990) eller henvende seg til den private sikkerhetsindustrien. Livet i moderne samfunn innebærer en viss grad av avmakt i forhold til politietaten. I nødstilfeller vurderer man ikke om tidligere erfaringer med etaten er gode eller dårlige. I mindre alvorlige tilfeller, der man f.eks. kan bistå politiet, kan likevel tidligere erfaringer være avgjørende for om man trer fram. Men det er heller ikke klart om egne erfaringer på ett område lar seg overføre til et annet område. Om man har negative erfaringer med patruljerende tjenestepersoner og deres sjekk av folk på gaten, er det ikke gitt at etaten generelt får svekket omdømme, og at man f.eks. lar være å stille opp som vitne i en voldssak. Det er ikke uvanlig for mennesker å generalisere ut fra egne erfaringer, men politiets faktiske prestasjoner og prioriteringer må forventes å være ukjent for den enkelte publikummer (Olaussen, 1991). For publikum er det ingen lett tilgjengelige kilder som avslører politietatens reelle kvaliteter foruten egne erfaringer og de bilder som skapes i media.

De særegne egenskapene ved forholdet mellom politi og publikum medfører at dynamikken i samspillet mellom dem også endres. Forholdet er asymmetrisk i den forstand at relasjonen ikke er likeverdig, og lite gjensi-

dig. Det er ikke de samme egenskapene som belønnes hos begge parter. Disse og øvrige egenskaper som er omtalt over, medfører at det å snakke om tillit mellom politi og publikum rommer helt andre former for samspill mellom partene. Og når man snakker om publikums tillit til politiet, så handler det i realiteten sjelden om hvorvidt politiet er i stand til å ivareta de verdier de har i sin besittelse. Når man snakker om «tillit til politiet», så bruker man begrepet 'tillit' i en litt annen betydning; man snakker om hvorvidt man mener at politiet «gjør en god jobb» (Stanko & Bradford, 2009). Å vurdere om andre gjør en god jobb er ikke på samme måte knyttet til personlige interesser som det å vurdere om et annet menneske kan tiltro å oppbevare en verdi. Publikums forhold til politiet er likevel ikke helt frikoblet fra den tillitsdynamikken vi finner mellom enkeltpersoner, og i det følgende vil det fremgå at disse dimensjonene griper inn i hverandre.

## Den mystiske tilliten

Erfaringer med politiet og politiets rykte vil nødvendigvis påvirke den enkeltes opplevelse av politiets pålitelighet og påregnelighet. Samtidig vil man også utsettes for beretninger om andres erfaringer med politietaten i omgang med venner, kolleger, naboer osv. Typisk vil én formidlet erfaring utløse fortellinger om en annen erfaring, slik at en negativ eller positiv opplevelse ikke bare virker på en enkeltperson. Om en gruppe mennesker med en viss omgangsflate seg i mellom systematisk opplever møter med politiet i en bestemt retning, vil en tilleggs erfaring kunne virke forsterkende på andres forventninger til politiet. Her kan innvandrerbefolkningen tjene som eksempel. At innvandrere er systematisk mer utsatt for «stopp-og-sjekk» er grundig dokumentert (Finstad, 2000; Sollund, 2007). Anmeldelser av innvandrere leder også sjeldnere til fellende dom enn for befolkningen for øvrig (Gundersen, Haslund, Hustad & Stene, 2000; Thorsen, Lid & Stene, 2009). Det er således et godt grunnlag for å hevde at innvandrerbefolkningen som sådan er mer utsatt for politiinngrep enn resten av befolkningen. Kan hende er det også slike mekanismer som ligger under innvandrerbefolkningens noe



lavere tillit til politiet, slik det kan synes å framkomme i politiets innbyggerundersøkelse (Politidirektoratet, 2009). Sollund (2007) viser også at andres fortellinger om utsatthet for ubehagelige episoder med politietaten var viktige i hennes informanternes diskusjoner omkring politiets tillitsverdighet.

Møter med politiet er i stor grad gjenstand for hva folk prater om – på arbeidsplassen, hjemme og blant venner (Åkerström, 1998; Girling, Loader & Sparks, 2000; Farrall, Jackson & Gray, 2009). Dette gjelder innvandrere så vel som etniske nordmenn og alle segmenter i samfunnet, og en enkelt erfaring kan ikke snu den generelle stemningen i slik samtale (Skogan, 2006).

Å snakke om politiets rykte vil i stor grad handle om etatens generelle omdømme. Og det er ikke nødvendigvis slik at negative (eller positive) erfaringer på ett område, tas til inntekt for at politiet opptrer på samme måte i andre sammenhenger. Positive erfaringer behøver således ikke oppleves som relevante avkreftelser av et negativt bilde. I den grad publikum innser at de har begrenset med informasjon om politiets indre anliggender, vil også mediale kilder være avgjørende for folks oppfatninger av politietaten. Men også her er bildet tvetydig.

Politiet omtales generelt med mye respekt og tillegges stor autoritet i fjernsyn og presse. Når tjenstepersoner intervjues i forbindelse med aktuelle kriminalsaker, virker det også rimelig å hevde at de svarer på en profesjonell måte. Deres knappe form forteller at etterforskningen er viktigere enn å informere allmennheten. Det sies ikke for mye, heller for lite. Kvaliteten på etterforskningen er viktigere enn å stilne publikums og mediernes begjær etter informasjon. Kan hende bidrar dette til publikums generelle tillit til etaten.

Omtale av store kriminalsaker rommer også mulighet for svekkelse av tillit til politiet. I slike saker er mediene fulle av spekulasjoner og informasjon. Det er mye som tyder på at deler av denne informasjonen tilflytter mediene gjennom politiet, at politiet rett og slett lekker informasjon. Geelmuyden hevder f.eks. at det stadig tilkommer mediene informasjon som kun kan stamme fra polisiært hold (Lund, 2009). Dette står i direkte motsetning til det inntrykket man ellers kan få av politiets fremtreden i disse sakene, jamfør punktet over.

Egne erfaringer kan, sammen med andres erfaringer og mediebildet, tenkes å virke inn på inntrykket av systemets selvkontrollerende evne. Vurdert som system, vil befolkningens tillit være avhengig av i hvilken grad organisasjonen er effektivt selvregulerende, om problematiske handlinger faktisk blir korrigert. Disse temaene blir sjelden tematisert direkte i mediene. Her vil publikum i de fleste tilfeller måtte nøye seg med indirekte opplysninger. En indikasjon kan ligge i politiets korrekte opptreden i kriminalsaker, som omtalt over. Sannsynligvis er også mediernes måte å omtale politietaten på med på å styrke etatens omdømme. Men det er også enkeltsaker som kan være direkte skadelige for politiets omdømme. De siste 30 årene har det med jevne mellomrom versert saker både i mediene og i retten som har rokket ved bildet av politiet som en organisasjon som korrigerer feiltrinn. I 80-årene fant det sted en rekke uheldige tilfeller av unødvendig og/eller overdreven voldsbruk overfor arrestanter og demonstranter. Disse fikk sjelden konsekvenser for den enkelte tjenesteperson synlige for offentligheten.

En av disse sakene var den såkalte «Maridalsaken», der flere tjenestepersoner ble dømt for ureglementert maktbruk overfor en arrestant. Det mest alvorlige som kom fram i den saken var ikke bare at polititjenestepersoner hadde innarbeidet en nokså brutal fremferd overfor «løse fugler». Dette var alminnelig kjent og Grønland politistasjon var et fryktet sted. Det mest alvorlige i forhold til etatens tillit, var avsløringen av lojalitetsbånd som gikk på tvers av de formelle kommandostrukturene. Det mest problematiske med Maridalsaken var at det ble avslørt at tjenestepersonene løy for å beskytte hverandre. Den interne lojaliteten i korpset fremsto dermed som en effektiv brems for at ledelsen, i den grad den ikke støttet tjenestepersonenes opptreden, kunne korrigere handlinger i strid med politiinstruksen og Norsk lov for øvrig. Her ble forekomsten av en yrkeskultur snudd til et problem for politietaten.

«Politivold» var et gjennomgangstema, spesielt for venstresiden i politikken i 80-årene. Oslopolitiets konfronterende linje overfor Blitzmiljøet var også omdiskutert, og strakk seg inn i 90-årene.

De såkalte «Boomerang-sakene» som pågikk i 80- og 90-årene har skandalisert politietaten mer enn noen annen sak. Ikke bare slapp Bergenspolitiet

unna med helt rettmessige klager på voldsanvendelse; i tillegg ble informanter i et forskningsprosjekt oppsporet, tiltalt og dømt, forskerne ble trakassert av tjenestepersoner over lang tid, sjikanerende omtale av forskerne og deres allierte ble friggitt til mediene, og mediene spilte delvis med (Bratholm, 2004). Men siden mediene var tvetydige i forhold til denne saken, er det ikke sikkert at dette har svekket etatens omdømme i vesentlig grad.

90-årene var justismordenes tiår i Norge. Etter Liland-saken har det fremkommet ytterligere enkeltsaker av tilsvarende karakter. Det er imidlertid ikke klart om dette faktisk har gått utover politiets omdømme, slik Geelmuyden hevder. Men Olaussen (2005b) hevder at justismordene som ble avdekket og en rekke andre skandaleaktige hendelser med politiet i sentrum, kunne avleses direkte på målinger av befolkningens tillit til domstolene i 90-årene.

80- og 90-årene var på mange måter katastrofale for politiets omdømme (Olaussen, 2005b). Og med Obiora-saken og andre mediasaker der politiets kontakt med innvandrerbefolkningen har vært tema, har politietaten fortsatt alvorlige problemer med det inntrykk som skapes gjennom offentligheten. Sammenstilt med den påviselige forskjellsbehandlingen av innvandrere og etniske nordmenn når det gjelder «stopp-og-sjekk», skulle dette tilsi problemer. Likevel viser omdømmeundersøkelsene til Synovate (2009) og Politidirektoratet (2009) svært gode resultater for politiet.

At to tiår med delvis negativ publisitet og et tiår preget av flere problematiske saker i relasjon til innvandrerbefolkningen ikke har påvirket tilliten mer enn det som fremkommer i disse undersøkelsene, kan være en kilde til undring. Riktignok antyder undersøkelsene at innvandrere har mindre tillit til politiet enn befolkningen for øvrig, men verdiene er uansett høye, og forskjellene ikke store. Hvordan kan det stemme dersom befolkningens tillit henger sammen med etatens evne til å kontrollere egne ansatte og korrigere feil?

## Mysteriet med den høye tillit

Det er flere forhold som kan trekkes inn for å forstå dette. I løpet av 90-årene ble det etablert klage- og anmeldelsesordninger for publikums møter med politiet (Finstad, 2009a,b). Justismordene førte til opprettelse av Gjenopptakelseskommisjonen (Olaussen, 2005b). Mye tyder også på at politietaten selv tok tak i problemene som åpenbarte seg, f.eks. kan det se ut som det ble tatt grep i forhold til politivold lenge før Boomerangsakene var ferdigbehandlet i rettssystemet (Finstad, 2000). Og ikke minst har det blitt lengre mellom voldelige konfrontasjoner mellom politi- og demonstranter. Gaza-demonstrasjonen i Oslo vinteren 2009 resulterte, kanskje mot all forventning, i en sivilisert løsning. Vi kan kalle dette institusjonelle «tilpasninger». Det er likevel uklart hvor synlige slike endringer er for publikum. Det er ikke opplagt at publikum oppfatter at Gjenopptakelseskommisjonen er et svar på justismordene, eller at Spesialenheten for politisaker er et svar på politivoldsakene og Bergenssaken. Det er heller ikke sikkert at publikum setter politiets håndtering av Gaza-demonstrasjonen i sammenheng med de tidligere gateslagene mot ungdommer fra Blitzhuset i Oslo. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at disse kontroll- og korrigeringsmekanismene har hatt direkte innflytelse på tilliten til politiet.

Denne tvilen gir imidlertid anledning til å fremheve helt andre faktorer. Jeg vil peke på to forhold: at politiets tillit er fundert i helt andre forhold enn politiets egne kvaliteter, og at det foregår en overføring av tillit fra andre etater til politiet. Til slutt vil jeg si noe om hva dette kan få for betydning for politiets egen fremferd.

## Tillit er fundert på samfunnsmessige forhold generelt

Forholdet mellom politi og publikum har vært gjenstand for studier både i Norge og utlandet. Det er et gjennomgående trekk at man ikke finner solide sammenhenger mellom de variablene man stiller opp og variasjoner i tillit til politietatene. Vi skal komme tilbake til noen av disse undersøkelsene nedenfor, men først skal vi feste oss ved de negative funnene. Fraværet av

positive funn utløser nemlig spekulasjoner blant forfatterne. Disse er ikke empirisk fundert, men samlet utgjør de et for oss interessant fenomen.

Kääriäinenens studie (2008) fra Finland er typisk. Utgangspunktet er at finner skårer høyt i undersøkelser om tillit. Så høyt skårer de, at det som er av variasjon best kan beskrives som forskjell mellom de som stoler «veldig» på politiet, og de som nøler litt med svaret. Forfatteren stiller opp tre hypoteser om årsaker til denne tilliten. Den såkalte «instrumentelle modellen» hvor man ser på om publikum er tilfredse med resultatet av politiets inn-gripner, «nærheten til polititjenestepersoner» og «møter med politiet». Forfatteren undersøker disse tesene i et omfattende empirisk opplegg, men finner ingen store sammenhenger. Hovedkonklusjonen er at tillitens årsaker må ligge i faktorer utenfor politiet (Kääriäinen, 2008). Thomassens (2010) undersøkelser peker i samme retning.

Så langt de negative funnene. Avslutningsvis diskuteres hvilke forhold som da kan være avgjørende. Her nevner Kääriäinen syv forskjellige egenskaper ved det finske samfunn: at Finland generelt er et trygt land, at kriminalitet er lite gjenstand for offentlig debatt, at sikkerhetsindustrien (antallet politi- og vaktansatte) ikke er så stor som i andre land, at det er lite korrupsjon, at publikum generelt har gode erfaringer med myndighetene, at det er lite ulikhet i befolkningen, og at Finland kjennetegnes av mye sosial kapital (Kääriäinen, 2008).

Alle disse forholdene kan kaste lys over forholdet mellom politi og publikum, men denne listen tjener først og fremst som et utkast til variabler som kan og bør trekkes inn i fremtidig forskning på feltet. Det som er interessant her er at konklusjonen og retningen på de andre forholdene som trekkes inn samsvarer med tendenser i andre studier.

I England har Jackson og Sunshine (2007) gjort en studie hvor de har trukket inn slike eksterne forhold. 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 nærmiljøet de lever i er truet, at det er i «opløsning» eller om de opplever det som stabilt. Det Jackson og Sunshine (2007) finner, er at tillit til politiet

ikke henger sammen med utsatthet for lovbrudd, men at det har en tydelig sammenheng med opplevelsen av lokal orden. Det må skytes inn at denne undersøkelsen både er svak empirisk sett, og at den er gjort i et område (et ruralt område i Nord-England) som har begrenset overføringsverdi for andre land og steder. Men det kan godt tenkes at denne undersøkelsen likevel har lykket med å peke på noen viktige momenter i forståelsen av tillit til politiet som fenomen (se også Farrall et al., 2009).

Ikke alle funnene til Jackson og Sunshine støttes av arbeidene til Olausen (Olaussen, 2005a, del 1 og 4), men en videre diskusjon om disse funnene faller utenfor det som er tema her. Det er imidlertid relevant at Olausen i en annen sammenheng viser at de delene av befolkningen som ønsker strengere bruk av straff sammenfaller med de som mener at innvandring er forbundet med kriminalitet (Olaussen, 2006). 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 Sunshine og Jacksons hypotese.

Olaussen har i en rekke arbeider studert forholdet mellom politi og publikum. I denne sammenhengen er det en studie av tillit til domstolene som er mest relevant (Olaussen, 2005b). Riktignok rommer Olaussens forskningsarbeider på dette feltet et mer sammensatt bilde enn det som ble gitt av Kääriäinen (2008), men også Olaussen vil gjerne peke på forhold som ligger utenfor justissektoren for å forstå den tilliten domstolene nyter.

For det første viser Olaussen til at vi i Norge har en stabil rettshistorie, uten brudd i form av kupp og revolusjoner. For det andre mener han at det rurale bosettingsmønsteret har bidratt til en nivellering av forholdet mellom samfunnsklassene. Forskjellene mellom klassene har vært små, og det elitepreg dommere har hatt, har heller ikke medført at de har tilgodesett sin egen klasse, mener Olaussen (2005b). Disse forholdene er i forskjellig grad overførbare til politiet. Selv om politiet ikke er forbundet med en elite eller samfunnsklasse fjernt fra befolkningen ellers, så representerer politiet staten og dens makt, og må nødvendigvis beskytte en elite. Det er således relevant å se tilliten til politiet i lys av de fredelige samfunnsforhold som har preget rettens utvikling.

Inglehart peker på sin side på andre trekk ved samfunnsutviklingen. Med utgangspunkt i de internasjonale studiene i «The World Value Survey», peker han 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. Men samtidig hevder han at oppslutningen om demokratiet er styrket i samme periode. Det kan m.a.o. se ut som tvangselementet i myndighetenes herredømme er svekket, mens støtten i befolkningen øker (Inglehart, 1999a, 1999b). Dette får naturligvis store konsekvenser for politiets rolle i samfunnet, selv om disse ikke er direkte omtalt av Inglehart selv.

Kääriäinen, Olaussen og Inglehart peker alle på samfunnsmessige forhold som virker inn på forholdet mellom publikum og politi. Kääriäinen og Olaussen peker på regionale forhold som forklarer en eventuell nordisk særstilling. Inglehart fremhever bredere internasjonale trender, som endrer forholdet mellom stat og individ på helt grunnleggende vis. På forskjellige måter handler det meste av dette om styrking av et samfunns «sosiale kapital» (Svendsen & Svendsen, 2006).

Mellom disse samfunnsmessige utviklingstrekk i stort og politiets daglige virke i smått, kan vi også identifisere en kilde til tillit på et slags mellomnivå: Det er mye som tyder på at det foregår en ikke ubetydelig overføring av tillit mellom de forskjellige etatene innenfor det demokratiske systemet.

## Overføring av tillit mellom offentlige etater

I forbindelse med studien av tillit til domstolene undersøkte Olaussen (2005b) om det kunne være en sammenheng mellom befolkningens tillit til domstolene på den ene siden og tillit til organisasjoner generelt på den annen side. Han fant en tydelig positiv sammenheng, som han tolker til inntekt for at folk ikke bare har svart automatisk på spørsmålene. «Den observerte korrelasjonen understøtter dermed antagelsen om at institusjonell tillit i noen grad har et generelt, ikke institusjonsspesifikt grunnlag», er Olaussens konklusjon (2005b, s. 126).

Dette innebærer at tillit til en institusjon smitter over på en annen institusjon. Og disse institusjonene behøver ikke en gang være statlige. Olaussens spørsmål retter seg mot så vel kommersielle organisasjoner som offentlige etater.

De som har lav tillit til domstolene har også gjennomgående lav tillit til økonomiske institusjoner som store bedrifter, banker og forsikringsselskaper, mens de som har høy tillit til domstolene gjennomgående også har høy tillit til økonomiske institusjoner. (...) Siden det er en tilsvarende tett sammenheng mellom tillit til domstoler og tillit til det politiske system, gir dette samlet en indikasjon på at folks tillit til domstolene ikke bare henger sammen med domstolsinterne forhold. Forhold som er *eksterne* i forhold til domstolene, utgjør også et viktig element i den (grad av) tillit som folk har til domstolene. De som fremstår som «tillitsfulle» i én sammenheng, gjør det gjerne i andre sammenhenger også, og de som viser «mistillit» i forhold til én institusjon, vil hyppig gjøre det i forhold til andre institusjoner (Olaussen, 2005b, s. 126-127).

Som vi skal se er dette synspunkter som deles av andre (se bl.a. Tyler og medarbeidere nedenfor), og som også kan skjelnes hos Jackson og Sunshine. Ikke minst samsvarer dette med Thomassens funn (2010). Med fare for å forherlige Norden, vil jeg likevel knytte Olaussen omtalte funn til de nordiske rettsstater. Noe av det som kjennetegner de nordiske land, er forestillingen om fraværet av korrupsjon (selv om det faktisk forekommer mye omtalte tilfeller av korrupsjon, er dette ikke nok til å hevde at det er ofte forekommende eller preger forvaltningen). Korrupsjon kan lett brukes som spill på den sosiale dimensjonen ved rettsstaten. Forekomsten av korrupsjon indikerer en svak rettsstat, og omvendt (Rothstein, 2003; Svendsen & Svendsen, 2006).

En rettsstat slik vi kjenner den, er avhengig av at lovvedtak følges opp i praksis. Det er ikke bare embetsmennene som handler etter regler, men hele befolkningen. Det spesielle med Norden er at atferd i samsvar med rettsreglene forekommer i stor utstrekning. Og i Norden stoler man i stor grad på statlige organisasjoner og store byråkratier generelt.

Her kan skattevesenet egne seg som eksempel, siden det er en etat som innebærer faktisk pengetap og som er gjenstand for politiske kontroverser. Ingen sak er like sikkert med på den politiske dagsorden ved valg som diskusjoner om skattenivåer. Likevel havner Skattedirektoratet omtrent midt på treet i Synovates (2009) omdømmeundersøkelser (nummer 37 av 82,



der 43 % sier de har et meget godt eller ganske godt inntrykk av etaten). De får ikke maksimal uttelling, men det kunne man nok heller ikke regne med.

Med overgangen til et system der man får ferdigutfylte forslag til selvangivelse er dette systemet befestet som en tillitsrelasjon, der tilliten går begge veier. Mye tyder på at publikum har stor tiltro til at de lokale skatteetatene beregner skatt og skattegrunnlag på korrekt vis. Publikums manglende kontrollinnsatser på dette området tyder på at så er tilfelle. Når det er tid for innlevering av selvangivelser kan man f.eks. oppleve oppfordringer om at skatteyttere skal sjekke selvangivelsen mer grundig. Har befolkningen for mye tillit til skattemyndighetene?

Tilsvarende er det ikke uvanlig å stole på arbeidsgiveren og lønningsseksjonens utregning av riktig lønn og at de trekker korrekt skatt. Ikke alle sjekker sine lønns slipper. Å bruke skattemyndighetene som eksempel viser et forhold mellom befolkningen og staten som er preget av tillit til at staten opptrer rettferdig.

Kontrasten til Russland er slående. I følge Rothstein (2003) får russiske myndigheter kun innbetalt en fjerdedel av de skattekrav de utsteder.

Etter alt å dømme regner de fleste borgere i Norden med at offentlig administrasjon og forvaltning drives med klare regler og retningslinjer, der enhver sak behandles likt og uten hensyn til den enkeltes personlige eller kategoriske egenskaper, og med kompetanse, og at saksbehandlingen blir kontrollert innenfor organisasjonen. Man har rett og slett tillit til systemet. Befolkningens tillit til den offentlige forvaltningen er en viktig ramme for å forstå hvordan publikum vurderer politiets rolle og kvalitet.

Men dette innebærer ikke at tilliten gjenspeiler en korrekt beskrivelse av politiets faktiske innsats. Man kan godt tenke seg en situasjon der politiet er gjenstand for en positiv overføring fra den øvrige forvaltning, og at denne har kunnet virke over lang tid.

Kääriäinen (2008, s. 157) avslutter sin diskusjon som følger: "Could it be so, that people trust in the police in countries like Finland as a consequence of well functioning public social, health, and school services?". Her nevner ikke forfatteren skattemyndighetene spesifikt, men som vi har sett er det mange forhold som taler i favør av en slik konklusjon.

## Hva betyr publikums enkeltmøter for tillit til politiet?

Politiet er etter alt å dømme ikke selv herre over den tillit de nyter i befolkningen. Tillit flyter mellom statlige institusjoner og den generelle tilslutningen til den demokratiske styreformen, og dessuten andre ikke-statlige organisasjoner. Det er trekk ved vår samfunnsstruktur som er gunstige for politiets omdømme, men vi har også sett at politiet har tilpasset seg disse endringene de siste tiårene.

Politiet står likevel ikke helt uten virkemidler og evne til å påvirke sitt eget rykte. Selv om forholdet mellom politi og publikum ikke utelukkende springer ut av politiets innsats og opptreden, er det klart at måten tjenestepersoner opptrer på i møter med publikum over tid også vil være avgjørende for forholdet mellom de to. Om man sammenstiller det som er framkommet over, er det imidlertid en helt klar sammenheng som viser seg, og det er at politiet har mye å hente på å knytte sin virksomhet til verdier som er sentrale for rettsstaten. De tre nevnte forhold som bidrar til å forklare politiets høye tillit, handler på forskjellige måter om demokratiet. Den institusjonelle tilpasningen innebærer forbedret rettssikkerhet. Den sosiale kapital innebærer at befolkningen kan samarbeide, noe som er en forutsetning for en rettferdig forvaltning. Det er rimelig å tenke seg at det er nettopp den rettferdige behandlingen forbundet med den offentlige forvaltningen som gjør at befolkningen overfører tillit fra den ene institusjonen til den andre. Følgelig fremstår det som opplagt at politiet i deres møter med befolkningen understreker tilknytningen til andre institusjoner og myndighetsorganer, med tilsvarende og kanskje større legitimitet. Å demonstrere forvaltningsmessige dyder fortøner seg også som en opplagt løsning.

Dette er en påstand det også finnes empirisk støtte for. Jackson og Tyler har stått i spissen for studier av befolkningenes tillit til deres politietater. De stiller gjerne opp to alternative kilder til tillit til politiet: 1) hvorvidt tillit er avhengig av at politiet produserer et ønsket resultat, og 2) hvorvidt publikum føler seg «rettferdig behandlet». Det entydige resultatet er at tilfredshet er uavhengig av resultat, men forbundet med begre-

per om rettferdig behandling (Tyler, 2001, 2006; Tyler & Huo, 2002; Jackson & Sunshine, 2007).

I studien til Jackson og Sunshine ble det lagt spesiell vekt på at politiet skulle opptre med «fairness» («rettferdig») og behandle befolkningen med «dignity» («verdighet og respekt»). I deres versjon er dette ønsket knyttet til at politiet skal kroppsliggjøre fellesskapets verdier, og det henger nok sammen med at studien er gjort i et homogent miljø. Men dette kravet om «fairness» og «dignity» sammenfaller i påfallende grad med Tylers mer omfattende undersøkelser fra USA.

Tyler har i en rekke arbeider studert lovlidighet og tillit til politiet. 'Legitimitet' er hans nøkkelbegrep. Tyler hevder at legitimitet forsterker befolkningens vilje til å underkaste seg autoriteter. Dette kan synes opplagt, men Tyler fører også empirisk belegg for påstanden. Han har gjennomført spørreundersøkelser i flere amerikanske storbyer (Tyler, 2001, 2006). Den såkalte «California-studien» oppsummeres slik:

If people think that the authorities in general are legitimate, they defer to particular authorities because they trust those individuals. Legitimacy changes the manner in which people evaluate and react to directives. When people view authorities as legitimate, they do so because they believe those authorities exercise their authority fairly, which reflect their benevolent and trustworthy motivations. Hence they ought to be deferred to on this basis, rather than because a person agrees with those decisions, or judges those decisions to be favorable. (Tyler, 2001, s. 40-41).

Selv om Tyler selv ikke trekker rettsstaten inn i disse formuleringene, virker det rimelig å lese disse betraktningene, spesielt formuleringen om «fairness», som uttrykk for slike verdier. I et senere arbeid gjøres også denne forbindelsen mer tydelig (Tyler & Huo, 2002). Men vi skal også være oppmerksom på at Tylers studier er fra USA. Det er ikke opplagt at den rettsstat vi finner i USA er helt sammenlignbar med de nordiske modellene. Korrupsjon er f.eks. et stadig tilbakevendende tema i forbindelse med USAs politi. Det er dessuten mange andre forskjeller, men formodningen heller i den retning at de nordiske rettsstater er mer vellykkede sosialt sett. Tylers funn skulle således forventes å være sterkere i de nordiske land, enn i USA. Bradford og hans medarbeidere finner støtte for disse hovedtrek-

kene i en ferskere undersøkelse fra det noe mer nordiske England (Bradford, Jackson & Stanko, 2009).

Det er uansett gode grunner til å fremheve betydningen av at politiet i omgang med publikum opptrer «fairly» og med «dignity». Det sentrale poeng må være at man gjennomfører det Grimen (2009) kaller «rent spill» og behandler «like saker likt». I den grad politiet kan styre befolkningens tillit, ser det ut til at veien å gå er å fremvise egenskaper som forbindes med rettsstaten.

## Litteraturreferanser

- Axelrod, R.** (1990). *The evolution of cooperation*. London: Penguin Books.
- Birkeland, Å.** (2007). Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet. I: H. I. Gundhus, P. Larsson og T.-G. Myhrer (Red.), *Polisiær virksomhet: Hva er det – hvem gjør det? Forskningskonferansen 2007* (s. 31-48) (PHS Forskning 2007:7). Oslo: Politihøgskolen.
- Bradford, B., Jackson, J & Stanko, E. A.** (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing & Society* 19(1), 20-46.
- Bratholm, A.** (2004). Politivoldsaken i Bergen: en maratonsak om rettssikkerhet og menneskerettigheter. I: A. Fliflet et al. (Red.), *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen* (s. 69-84). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Coleman, J. S.** (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Dahl, S. & Myhrer, T.-G.** (2009). *Å kunne vurdere, forklare og beklage: seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009: Opplegg, erfaringer og forslag*. Oslo: Politihøgskolen.
- Farrall, S. D., 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 forlag.
- Finstad, L.** (2009a). *Et Ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring : Evalueringsrapport fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Finstad, L.** (2009b). Kontrollmekanismer for politiet: Å være tilliten verdig. I: S. Flaatten, H. I. Gundhus & M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillit. Forskningskonferansen 2009* (s.11-30) (PHS Forskning 2009:4). Oslo: Politihøgskolen.

- Gambetta, D.** (1990). *Trust: Making and breaking cooperative relations*. Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.
- Gellner, E.** (1990). Trust, Cohesion, and the Social Order. I: D. Gambetta (Red.), *Trust: Making and breaking cooperative relations* (s. 142-157). Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.
- Giddens, A.** (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax forlag.
- Girling, E., Loader, I & Sparks, R.** (2000). *Crime and social change in Middle England: Questions of order in an English town*. London: Routledge.
- Granér, R.** (2004). *Patrullerande polisers yrkeskultur*. Doktoravhandling, Socialhögskolan, Lunds universitet. Lund dissertations in social work (18. bind).
- 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* (Rapport 2000/18). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Hardin, R.** (1999). Do we want trust in government? I: M. E. Warren (Red.), *Democracy and Trust* (s. 22-41). Cambridge: University of Cambridge Press.
- Hechter, M. & Horne, C.** (2003). *Theories of Social Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Inglehart, R.** (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Inglehart, R.** (1999a). Postmodernization erodes respect for Authority, but Increases Support for Democracy. I: P. Norris (Red.), *Critical citizens: global support for democratic government* (s. 236-256). New York: Oxford University.
- Inglehart, R.** (1999b). Trust, Well-being and Democracy. I: M.E. Warren (Red.), *Democracy and Trust* (s. 88-120). Cambridge: University of Cambridge Press.
- Inglehart, R.** (2004). *Human beliefs and values: a cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. México, D.F.: Siglo veintiuno editores.
- Jackson, J. & Sunshine, J.** (2007). Public confidence in policing: A neo-Durkheimian perspective. *British Journal of Criminology* 47(2), 214-233.
- Johansen, N. B.** (2002). *Tillit og svik i narkomiljøet*. Oslo: SIRUS.
- Kääriäinen, J.** (2008). Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9(2), 141-159.
- Luhmann, N.** (1990). Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. I: D. Gambetta (Red.), *Trust: Making and breaking cooperative relations* (s. 94-107). Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.

- Lund, A. C.** (2009). Politiet tærer på tilliten. *Norsk Politi* 11(2).
- Løgstrup, K. E.** (1969). *Den etiske fordring*. København: Gyldendal.
- Olaussen, L. P.** (1991). *Hvilke følger får økt politibemanning?* Oslo: Politihøgskolen.
- Olaussen, L. P.** (2005a). *Folks oppfatninger av kriminalitet og politiservice: Rapport til Justisdepartementet*. Oslo: Justisdepartementet.
- Olaussen, L. P.** (2005b). Folks tillit til og medvirkning i domstolene. *Tidsskrift for strafferett* 5(2), 119- 143.
- Olaussen, L. P.** (2006). Mer utbredt aksept for fengselsstraff i den norske befolkningen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap* 93(2), 160-180.
- Politidirektoratet** (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: TNS Gallup.
- Rothstein, B.** (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Skogan, W. G.** (2006). Assymetry in the impact of Encounters with Police. *Policing & Society* 16(2), 99-126.
- Sollund, R.** (2007). *Tatt for en annen: en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Stanko, E. & Bradford, B.** (2009). Beyond measuring 'How Good a Job' Police Are Doing: The MPS Model of Confidence in Policing. *Policing* 3(4) 1-9.
- Strype, J.** (2010). Politiets omdømme i Norge. I: S. Runhovde (Red.), *Tillit til politiet* (s. 21 - 41) (PHS Forskning 2010:4). Oslo: Politihøgskolen.
- Svendsen, G. T. & Svendsen, G. L. H.** (2006). *Social kapital: En introduksjon*. København: ans Reitzels Forlag.
- Synovate** (2009). *Profilundersøkelse. Norske etater og organisasjoner* (6. gjennomføring).
- Thomassen, G.** (2010). Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet. I: S. Runhovde (Red.), *Tillit til politiet*(s. 71 - 89) (PHS Forskning 2010:4). Oslo: Politihøgskolen.
- Thorsen, L. R., Lid, S. & Stene, R. J.** (2009). *Kriminalitet og rettsvesen 2009*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Tyler, T. R.** (2001). *Trust and Law-Abidingness* (Working paper). The Australian National University, Australian Taxation Office, Centre for Tax System Integrity. 16.
- Tyler, T. R.** (2006). *Why people obey the law*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. & Huo, Y. J.** (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Weber, M.** (1990). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.

**Åkerström, M.** (1998). The moral crusade on violence in Sweden: moral panic, or material for small-talk indignation. In: I. Taylor, V. Ruggiero & N. South (Red.), *The New European criminology: Crime and social order in Europe* (s. 323-338). London: Routledge.

# Sosial tillit, politisk tillit og tillit til politiet

---

GUNNAR THOMASSEN

## Innledning

Befolkningens tillit til politiet er et tema som har fått økt oppmerksomhet og aktualitet både i og utenfor politiet de senere år. Det siste året er det i særlig grad aksjonene for å bedre lønns- og arbeidsvilkårene i politiet som har brakt temaet på bane og flere, deriblant Politidirektøren, har uttrykt bekymring for hvilken effekt disse aksjonene vil kunne ha på tilliten til politiet (Aftenposten, 2008).

Den økende interessen for politiets tillit i befolkningen kan imidlertid spores lenger tilbake enn det siste året. I likhet med andre deler av offentlig sektor har også politiet gjennomgått reformer inspirert av «nye» teorier om offentlig styring slik som New Public Management (NPM). I tråd med disse teoriene er det satt økt fokus på «output» og service i offentlig sektor, bl.a. gjennom introduksjon av egen serviceerklæring og en redefinering av publikum som kunder og konsumenter. En av følgene er at det har blitt utviklet flere måleparametre som sier noe om «output» og «kundetilfredshet». I tillegg til økt fokus på tradisjonelle måleparametre som oppklaringsprosent og gjennomførte trafikkkontroller, har bl.a. publikums tillit og tilfredshet med politiets innsats blitt viktige indikatorer på kvaliteten ved politiets virksomhet. På den bakgrunn har Politidirektoratet (POD) sentralt og flere politidistrikter lokalt finansiert brede publikumsundersøkelser de senere år.

Det økte fokuset på tillit og ikke minst den økte tilgangen på data, har også stimulert forskernes interesse, og tillit til politiet er nå et forsknings-



felt i vekst både nasjonalt og internasjonalt. I Norge er det lenge observert at tilliten til politiet er høy og at den er stabil over tid (Næshagen, 1999), noe som også bekreftes gjennom en rekke uavhengige undersøkelser i løpet av de siste 25-30 årene (se bl.a. World Value Survey, 1982, 1996; Medborgerundersøkelsen, 2001; European Social Survey, 2002, 2004, 2006). I publikumsundersøkelsen fra Politidirektoratet (2008) bekreftes dette bildet nok en gang. Her oppgir ca. 85 % at de har ganske høy eller svært høy tillit til politiet.

Det vi imidlertid vet noe mindre om, er hvorfor tilliten til politiet er så høy og hvorfor den varierer mellom land og mellom individer. Hvilke faktorer er det egentlig som påvirker innbyggernes tillit til politiet og hvilke av disse faktorene er det som har relativt sett størst innflytelse? Er det politiets egen innsats og individuelle erfaringer med denne som er den primære drivkraften eller springer tilliten ut av mer grunnleggende strukturelle forhold som i større eller mindre grad ligger utenfor politiets egen innflytelse? Er tilliten til politiet først og fremst et uttrykk for borgernes generelle tillit til sitt samfunns institusjoner? Dette er spørsmål som vil bli gjenstand for empirisk analyse og drøfting i dette kapittelet.

Med utgangspunkt i data fra Medborgerundersøkelsen<sup>1</sup> (NSD, 2001) og Den europeiske samfunnsundersøkelsen<sup>2</sup> (NSD, 2006) vil jeg først undersøke forholdet mellom tillit til politiet og tillit til andre offentlige institusjoner i Norge. Deretter vil jeg undersøke betydningen av faktorer som enten er funnet eller antatt å påvirke tilliten til politiet på individnivå, slik som holdninger til demokrati og politikk, generell tillit, egne erfaringer i for-

---

1 En del av de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Makt- og demokratiutredningens medborgerundersøkelse fra 2001. Innsamling av data er utført av MMI, mens generell koordinering og tilrettelegging av data er utført av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). NSD har stilt data til disposisjon i anonymisert form. Verken Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, MMI eller NSD er ansvarlige for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

2 Den europeiske samfunnsundersøkelsen er en forskerstyrt og politisk uavhengig spørreundersøkelse som gjennomføres i de fleste europeiske land. Den internasjonale ledelsen i den europeiske samfunnsundersøkelsen er lagt til City University i London, Storbritannia. Den norske delen av undersøkelsen ledes av professor Kristen Ringdal ved Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå. Undersøkelsene er delvis finansiert av EUs femte og sjette rammeprogram, og delvis av de enkelte deltakerland. I Norge er innsamling finansiert av Norges Forskningsråd. Data er lagret og hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) i Bergen. Ingen andre enn undertegnede er ansvarlig for analyse og tolkning av data i denne artikkelen.

hold til kriminalitet og trygghet, utdanning, kjønn og alder. Avslutningsvis vil jeg også undersøke den relative betydningen av disse faktorene for tillit til andre offentlige institusjoner.

Jeg vil imidlertid først gjøre rede for og diskutere relevant teori og tidligere forskning som kan belyse temaet i kapitlet og som danner grunnlag for valg av variabler. Jeg vil deretter gjøre nærmere rede for data og valg av metode, før jeg til slutt presenterer og analyserer data som kan belyse årsaker til variasjoner i tillit på individnivå. Avslutningsvis vil jeg konkludere og peke på områder for videre forskning.

## Tillit i et teoretisk perspektiv

Før jeg går videre og drøfter årsaker til variasjoner i tillit til politiet, er det hensiktsmessig å si et par ord om begrepet 'tillit' mer generelt og hvordan begrepet kan forstås og kategoriseres. Innen sosiologisk og statsvitenskapelig litteratur skilles det vanligvis mellom 'sosial tillit' og 'politisk tillit'. Tillit i den første kategorien, 'sosial tillit', er et relativt ukomplisert begrep som refererer til den generelle tilliten mellom samfunnsborgere, dvs. i hvilken grad borgerne stoler på hverandre og oppfatter hverandre som ærlige. Dette er et mål som sammen med samfunnsmessig engasjement ofte anvendes som en indikasjon på det Putnam (2000) kaller et samfunns 'sosiale kapital'.

'Politisk tillit' eller 'institusjonell tillit' som er mest relevant i denne sammenheng, er derimot et mer komplekst og flertydig begrep som inneholder flere elementer enn kun en forventning om ærlighet eller integritet. Blind (2006, s. 3-4) har i en relativ fersk litteraturstudie om 'politisk tillit' en definisjon som synes å fange inn de mest sentrale aspektene ved begrepet og som også synes å være gjennomgående i de fleste definisjoner. Denne definisjonen er som følger:

«Political trust happens when citizens appraise the government and its institutions, policymaking in general and/or the individual leaders as promise-keeping, efficient, fair and honest» (Blind, 2006, s. 3-4).

Definisjonen ovenfor refererer til ulike dyder som effektivitet, ordholdenhet, rettferdighet og ærlighet. 'Politisk tillit' inneholder m.a.o. både forventninger om kompetent makt- og tjenesteutøvelse, forutsigbarhet og integritet. I den videre drøftelsen vil jeg ta utgangspunkt i begrepet 'politisk tillit' slik det er definert her.

Den sentrale problemstillingen i dette kapittelet er hvordan og hvorfor tilliten varierer mellom individer. Faglitteraturen peker på at kildene til politisk tillit kan ha sitt utspring på flere nivå, fra det generelle og systemiske til det spesifikke og individuelle (Goldsmith, 2005; Blind, 2006). Sentral i denne sammenheng er den amerikanske statsviteren og systemteoretikeren David Easton (1965) som i sin analyse av grunnlaget for legitimitet og støtte til det politiske system anvender kategoriene «spesifikk støtte» og «diffus støtte». Disse kategoriene for politisk støtte kan også være fruktbare og klargjørende i forhold til å forstå og analysere kildene til politisk eller institusjonell tillit (Christensen og Lægereid 2002, 2003; Blind 2006).

«Spesifikk støtte» som definert av Easton (1965, s. 267-268), sikter til en støtte som har sitt utspring i konkret policy og erfaringer med det politiske systemet. Denne spesifikke støtten kan igjen knyttes opp mot enten utfallet eller selve prosessen som fører frem til en handling eller beslutning. I førstnevnte tilfelle er støtte en konsekvens av det endelige resultatet i form av et vedtak eller en spesifikk policy, mens det i det andre tilfellet springer ut av hvordan man kommer frem til et spesifikt resultat.

«Diffus støtte» eller «generell støtte» sikter derimot til en mer grunnleggende form for støtte som kan ha en ideologisk eller strukturell forankring (Easton, 1965 s. 273-319). Den ideologisk forankrede støtten kan bunne i en generell positiv holdning til en aktiv offentlig sektor eller tro på kollektive løsninger, mens den strukturelt forankrede støtten kan være knyttet til positive erfaringer og en tilfredshet med hvordan systemet eller demokratiet fungerer og presterer over tid. I tillegg til den ideologisk og strukturelt forankrede støtten, kommer makrofaktorer som f.eks. økonomi, arbeidsledighet, økonomisk ulikhet, kriminalitet osv. som vil kunne påvirke den politiske og institusjonelle støtten.

Easton (1965) konkluderer ikke overraskende med at den diffuse støtten er avgjørende for et stabilt bærekraftig politisk system, ganske enkelt fordi det ikke er mulig å tilfredsstille alle politisk hele tiden. Det vil nesten alltid være noen som ikke når frem i den politiske prosessen eller er uenige i et politisk vedtak. Hvis det politiske system stod og falt på at alle var fornøyde hele tiden, ville systemet fort bryte sammen. Dette resonnementet kan også overføres til politiet som uvegerlig er nødt til å foreta prioriteringer som kan være kontroversielle, og hvor utfallet av virksomheten ofte ikke tilfredsstiller «kunden», f.eks. ved at en anmeldelse ikke blir oppklart eller fulgt opp. Hvis tilliten primært hadde vært knyttet til bortimot fravær av negative erfaringer med politiet, ville tilliten til politiet vært svært sårbar. Tilliten til politiet må derfor til en viss grad antas å ha sitt utspring i strukturelle forhold mer eller mindre utenfor politiets egen kontroll.

## Tidligere forskning

En stadig større mengde med empiri både om tillit til politiet og til offentlige myndigheter generelt, har bidratt til å øke kunnskapen på området. Skogan (2006) finner i en undersøkelse fra Chicago at den klart viktigste faktoren for å forklare variasjon i befolkningens tillit til politiet, er hvordan respondentene oppfatter problemene i nærmiljøet. Problemer med gjenger, narkotika og den offentlige ro og orden forklarer en langt større del av variasjonen enn personlige erfaringer og grad av tilfredshet med politiet. Når det gjelder betydningen av konkrete erfaringer, finner Skogan (2006) dessuten at negative erfaringer har langt større konsekvenser for tilliten til politiet enn tilsvarende positive erfaringer. Han karakteriserer påvirkningen som asymmetrisk. Dette forklarer han delvis med en såkalt «negativity bias», dvs. at negative hendelser gjør et sterkere inntrykk enn positive hendelser. Delvis forklarer han det med at forventningene til politiet i utgangspunktet kan være såpass høye at når det gjøres en god jobb så er det kun en bekreftelse på det en forventer. Skogan (2006) slutter ut fra dette at politiet i møte med publikum har lite å vinne, men mye å tape.

Bradford, Jackson og Stanko (2009) repliserer deler av undersøkelsen til Skogan (2006) med data fra England. Her gjør de langt på vei de samme funnene, men gir likevel et mer oppløftende bilde av mulighetene til å påvirke tilliten til politiet i positiv retning. Selv om virkningen av negative hendelser fortsatt er sterkere enn de positive, så finner de at høy tilfredshet med måten man blir behandlet på fører til en signifikant økning i tillit.

Kääriäinen (2008) har gjort en liknende undersøkelse i Finland. Han finner imidlertid at oppfatninger om kriminalitetsproblemer i nærmiljøet ikke har noen signifikant innvirkning på tilliten til politiet. Dette kan nok skyldes at Finland ikke har de samme kriminalitetsproblemer eller de samme lokale variasjonene man finner i England og USA. Derimot finner Kääriäinen (2008) en beskjeden, men signifikant, sammenheng mellom negative opplevelser i møte med politiet og tillit. Han konkluderer imidlertid med at forklaringene på den høye tilliten til politiet i Finland må søkes i mer grunnleggende sosiale forhold. Denne teorien finner han empirisk støtte for i en komparativ undersøkelse av 16 europeiske land (Kääriäinen, 2009). Her finner han at det generelle korrupsjonsnivået i samfunnet er den klart viktigste faktoren for å forklare variasjon i tillit til politiet. Han konkluderer med at tilliten til politiet må ses i sammenheng med tilliten til offentlige myndigheter generelt, og at tilliten er spesielt høy i velfungerende velferdsstater.

I Norge er det få empiriske undersøkelser som berører sammenhengen mellom individuelle erfaringer og tillit til politiet. I publikumsundersøkelsen fra Politidirektoratet (2008) gjennomført av TNS Gallup, er det imidlertid foretatt flere bivariate analyser<sup>3</sup> som kaster lys over sammenhengen mellom erfaringer med politiet, oppfatninger av politiets innsats på ulike områder og tillit til politiet. Her finner de bl.a. at de som har vært i kontakt med politiet for å melde fra om noe, i forbindelse med ulykke og fordi de har vært utsatt for en eller annen form for vold, har lavere tillit til politiet. Ved bruk av korrelasjonsanalyse finner de videre at oppfatninger om politiets evne til å skape trygghet har den sterkeste positive sammenhengen med tillit. Deretter følger opprettholdelse av ro og orden, hvor gode politiet

---

3 Analyse som er begrenset til å se på sammenhengen mellom to variabler, enten ved hjelp av tabellanalyse eller korrelasjonsanalyse.

er til å informere og hvorvidt de er tilstede der det skjer. Alle disse har en Pearsons  $r^4$  som er større enn 0,4 når de korreleres med tillit. Oppfatninger om forebygging, etterforskning, innsats mot narkotika og krisehåndtering har en koeffisient større enn 0,3, mens oppfatning om innsats i trafikken har en koeffisient på 0,23. De finner ellers signifikante forskjeller på bakgrunn av demografi. Kvinner har høyere tillit enn menn, eldre høyere tillit enn yngre, høyt utdannende høyere tillit enn lavt utdannede, mens unge innvandrere med ikke-vestlig<sup>5</sup> bakgrunn har lavere tillit enn unge etnisk norske.

Studier av tillit til offentlige myndigheter generelt kan også være relevant for vår forståelse av tillit til politiet. Christensen og Lægread (2002) har i en studie undersøkt den relative betydningen av henholdsvis tilfredshet med spesifiserte offentlige tjenester, politisk-kulturelle faktorer og demografi for å forklare tillit til offentlige myndigheter. Her finner de at tilfredshet med spesifiserte offentlige tjenester innenfor helse, arbeids- og sosialsektoren har en signifikant virkning på tillitsnivået. For øvrig finner de også her at tilliten i hovedsak er av generell eller diffus karakter. Har man stor tillit til én institusjon så har man stor tillit til andre institusjoner. Den viktigste enkeltvariabelen synes å være den generelle tilfredsheten med hvordan demokratiet fungerer i Norge. Ideologisk orientering har også en viss innvirkning sammen med demografiske variabler som alder og utdanning.

Internasjonal forskning har de senere år også dokumentert en betydelig samvariasjon mellom et lands sosiale kapital – dvs. den generelle tilliten mellom borgerne (sosial tillit) og de formelle og uformelle nettverk i samfunnet – og politisk tillit (se bl.a. Svendsen & Svendsen, 2006; Putnam, 2000). Det er en del faglig uenighet om kausalitet og retning på sammenhengen (Blind, 2006), men bl.a. Keele (2007) har i en tidsserieanalyse funnet at endringer i nasjonens (USA) sosiale kapital har en betydelig og langvarig effekt på politisk tillit. Politiske skandaler synes derimot å ha en mer kortvarig effekt på politisk tillit.

---

4 'Pearsons  $r$ ' måler statistisk sammenheng mellom to variabler og varierer fra 0 (ingen sammenheng) til 1 (perfekt positiv sammenheng) eller -1 (perfekt negativ sammenheng).

5 I rapporten anvendes kategorien «ikke-vestlig» selv om denne kategorien ikke lenger anvendes av SSB. <http://www.ssb.no/innvandring/>

En oppsummering av tidligere forskning på området peker altså i retning av at befolkningens tillit til politiet i stor grad henger sammen med grunnleggende sosiale og politiske trekk ved samfunnet. Samtidig synes det klart at politiets egen innsats også har en viss innvirkning på tilliten, men da først og fremst som følge av hvordan de opptrer i møte med publikum (prosess) og i mindre grad i forhold til hva som blir utfallet av møtet.

## Data og metode

For å belyse problemstillingene empirisk har jeg som nevnt innledningsvis benyttet to forskjellige datasett. For å teste i hvilken grad tillit til politiet henger sammen med tillit til andre offentlige institusjoner, har jeg i likhet med Christensen og Læg Reid (2002, 2003) benyttet data fra *Medborgerundersøkelsen* (2001) som ble gjennomført i forbindelse med den siste Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19). Årsaken til at jeg ikke benytter data fra *Den europeiske samfunnsundersøkelsen* (NSD, 2006) til denne delen, er at denne undersøkelsen ikke har inkludert like mange institusjoner i sitt datasett (regjering, offentlig forvaltning og kommunestyre/bystyre mangler). Det er imidlertid kontrollert for de institusjonene som er tilgjengelige i *Den europeiske samfunnsundersøkelsen*.

Spørreskjema til *Medborgerundersøkelsen* ble distribuert og samlet inn via post til et representativt utvalg i alderen 18–84 i 2001. Av de 5000 personene som mottok spørreskjemaet, var det drøyt 46 % som fullførte og returnerte skjemaet. Respondentene er representative for befolkningen i alderen 18–75 i forhold til alder og kjønn. Folk med høyere utdanning er noe overrepresentert (NSD, 2002).

For å undersøke den relative betydningen av faktorer som er antatt å påvirke tilliten til politiet og offentlige myndigheter generelt, benytter jeg data fra den tredje runden av *Den europeiske samfunnsundersøkelsen* (NSD, 2006). Data fra Norge ble samlet inn via personlig intervju (ansikt til ansikt) der intervjuer anvendte strukturert spørreskjema. Av et tilfeldig

utvalg på 2750 personer som ble kontaktet var det 1750 som lot seg intervjue, altså en respons på ca. 65 %.

Den primære avhengige variabelen i undersøkelsen – tillit til politiet – er målt langs en skala fra 0 til 10 både i *Medborgerundersøkelsen* og *Den europeiske samfunnsundersøkelsen*. I begge undersøkelsene er 0 = «ingen tillit i det hele tatt», mens 10 = «svært stor tillit» i *Medborgerundersøkelsen* og «full tillit» i *Den europeiske samfunnsundersøkelsen*. Begrepet tillit er operasjonalisert på samme måte for øvrige institusjoner.

Den uavhengige variabelen «sosial tillit» er operasjonalisert og målt ved følgende spørsmål: «Vil du stort sett si at folk er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre?» Respondentene plasserer seg også her langs en skala fra 0 («en kan ikke være forsiktig nok») til 10 («folk flest er til å stole på»).

Det er to politisk-kulturelle variabler inkludert i undersøkelsen. Den første måler den generelle tilfredsheten med demokratiet og er operasjonalisert ved følgende spørsmål: «Sett under ett, hvor fornøyd er du med måten demokratiet fungerer på i Norge?» Denne variabelen er målt langs en skala fra 0 («ekstremt misfornøyd») til 10 («ekstremt fornøyd»). Den andre variabelen måler ideologisk tilhørighet ved at respondentene plasserer seg langs en skala fra 0 («venstre») til 10 («høyre»).

Dessverre er det ikke inkludert noen variabler i datasettet som sier noe om respondentenes direkte erfaringer og tilfredshet med politiet. Det er imidlertid to variabler i datasettet som det er naturlig å tenke seg vil kunne forme publikums oppfatninger om politiet. Den ene er relatert til følelse av trygghet i nærmiljøet og er operasjonalisert ved følgende spørsmål: «Hvor trygg føler du deg, eller ville du ha følt deg, hvis du går alene i ditt nabolag etter at det har blitt mørkt?» Respondentene er registrert langs en firepunkt-skala der 1 = «veldig trygg», 2 = «trygg», 3 = «utrygg» og 4 = «veldig utrygg». Denne variabelen har jeg omkodet til en dikotom variabel<sup>6</sup> der 0 = «utrygg» / «veldig utrygg» og 1 = «trygg» / «veldig trygg». Årsaken til at jeg har omkodet denne er først og fremst at firepunktskalaer er dårlig egnet til

---

<sup>6</sup> Dvs. en variabel med kun to verdier.



bruk i lineær regresjonsanalyse, men også fordi svært få (N=18) har oppgitt at de er «veldig utrygg». Den andre variabelen, som har direkte relevans for tilliten til politiet, måler hvorvidt respondenten eller noen andre i dennes husholdning har vært offer for innbrudd, ran eller overfall i løpet av de siste fem år. Her har respondentene ganske enkelt svart «ja» eller «nei». Denne er også kodet som en dikotom variabel der 0 = «nei» og 1 = «ja».

Det er avslutningsvis også inkludert noen sentrale sosiale/demografiske variabler som tidligere er funnet å ha betydning for tilliten til politiet. Dette er kjønn (0 = «mann», 1 = «kvinne»), alder, og utdanning (0 = «ingen høgskoleutdanning» og 1 = «høgskoleutdanning»). Dessverre er det ikke opplysninger om evt. innvandrerbakgrunn i datasettet, så denne faktoren er følgelig ikke kontrollert for.

I den videre analysen av data vil det bli anvendt både korrelasjonsanalyse (Pearsons r) og lineær regresjonsanalyse (OLS). Regresjonsanalyse gir mulighet til å estimere effekten av en uavhengig variabel samtidig som det kontrolleres for effekten av andre uavhengige variabler<sup>7</sup>.

## Analyse av data

Christensen og Læg Reid (2002) finner i sin undersøkelse at tillit til offentlige myndigheter og institusjoner er generell og kumulativ, dvs. at tillit til én institusjon synes å smitte over på de øvrige. Det første spørsmålet vi stiller her er i hvilken grad dette er tilfellet for tilliten til politiet. Faller den inn i det samme mønsteret eller skiller den seg ut på noen måte? I tabell 1 nedenfor er det oppgitt korrelasjoner i tillit til en rekke offentlige institusjoner. I likhet med Christensen og Læg Reid (2002) har jeg her inkludert offentlig forvaltning, Stortinget, regjeringen, kommune-/bystyre og politikere<sup>8</sup> i korrelasjonsmatrisen. Jeg har i tillegg lagt til rettsvesenet ettersom det opererer innenfor samme sektor som politiet.

---

7 For innføring i bruk av lineær regresjonsanalyse se f.eks. Lewis-Beck, 1980; Eikemo & Clausen, 2007.

8 Christensen og Læg Reid (2002) har også inkludert «politiske partier». Denne variabelen har jeg ikke tatt med i tabell 1 ettersom den i liten grad synes å avvike fra kategorien «politikere» i korrelasjon med andre institusjoner.

TABELL 1. KORRELASJONER I TILLIT TIL ULIKE INSTITUSJONER (N=2297)

	Retts- vesen	Offentlig forvalt- ning	Storting	Regjering	Kommune/ bystyre	politikere
Politiet	.61	.54	.49	.43	.40	.39
Rettsvesen		.62	.63	.55	.44	.46
Offentlig forvaltning			.66	.64	.55	.61
Storting				.80	.59	.69
Regjering					.61	.67
Kommune-/ bystyre						.58

Som det går frem av tabellen er det en varierende men gjennomgående ganske sterk sammenheng mellom tillit til ulike institusjoner. Særlig sterk er sammenheng mellom tillit til Storting og tillit til regjering ( $r=.80$ ). Den svakeste sammenheng er mellom tillit til politiet og tillit til politikere, men selv her er det en relativt sterk positiv sammenheng ( $r=.39$ ). For øvrig er tillit til politiet sterkest assosiert med tillit til rettsvesenet ( $r=.61$ ) og tillit til offentlig forvaltning ( $r=.54$ ). Korrelasjonene i tillit er imidlertid gjennomgående noe svakere for politiet enn for de andre offentlige institusjonene, dvs. at tillit til politiet ikke i like sterk grad er knyttet opp til tillit til andre institusjoner. Det kan likevel konkluderes med at tillit til politiet også i betydelig grad synes å ha sitt utspring i en generell tillit til offentlige myndigheter.

Men hva er kilden til denne tilliten og hvorfor varierer den? Christensen og Læg Reid (2002) finner at tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer er en viktig prediktor for den generelle politiske og institusjonelle tilliten. Med bakgrunn i teori og tidligere forskning kan det forventes at tilfredsheten med demokratiet også har en signifikant innflytelse på tillit til politiet. I regresjonsmodellen nedenfor (tabell 2) er det kontrollert både for tilfredshet med demokratiet og for andre relevante variabler.

TABELL 2. POLITISKE HOLDNINGER, SOSIAL TILLIT OG TILLIT TIL POLITIET (N=1748)

Modell	B	Standard feil	Beta	t-score
(Konstant)	3.231***	.296		10.904
Tilfredshet demokrati	.266***	.023	.273	11.535
Sosial tillit	.200***	.025	.189	7.893
Venstre - høyre skala	.082***	.021	.088	3.898
Kjønn	.309***	.088	.081	3.524
Alder	.002	.002	.021	.902
Høgskoleutdannelse	.079	.091	.020	.872
Offer for innbrudd/overfall siste fem år (inkl. hele hus-holdningen)	-.101	.104	-.024	-1.057
Følelse av trygghet i nærområdet	.123	.159	.018	.771
R <sup>2</sup>	.161			
F	40.202***			

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå; \*\*: Signifikant på .01-nivå; \*: Signifikant på .05-nivå

Tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer har også en signifikant og positiv innvirkning på graden av tillit til politiet. Den standardiserte koeffisienten (Beta) viser at tilfredshet med demokratiet er den variabelen i modellen som har størst innvirkning på tillit til politiet. Følgelig er det også den variabelen som bidrar mest til å forklare variasjonen i tillit. Som det går frem av tabellen forklarer modellen totalt ca. 16 % av variasjonen ( $R^2=.161$ ).

Tilfredshet med demokratiet synes likevel ikke å ha like sterk innvirkning på tilliten til politiet som den har på tilliten til andre offentlige institusjoner. I tabell 3 rapporteres resultatene vi får ved å analysere de samme uavhengige variablene opp mot henholdsvis tillit til Storting, rettsvesen,

politikere og politiske partier. Som det går frem av tabellen er både den forklarte variansen ( $R^2$ ) for hele modellen og effekten av demokrativariabelen noe større for de andre institusjonene enn de er for politiet. En mulig forklaring på dette kan være at politiet i mindre grad enn de øvrige oppfattes som en politisk aktør som påvirker utviklingen i samfunnet. Dermed blir de heller ikke holdt til ansvar i samme grad som f.eks. rettsvesenet som har en mer direkte og synlig innflytelse på demokrati og samfunn.

TABELL 3. POLITISKE HOLDNINGER, SOSIAL TILLIT OG TILLIT TIL OFFENTLIGE MYNDIGHETER (N=1748)

	Politiet	Rettsvesenet	Stortinget	Politikere	Politiske partier
(Konstant)	3.231***	.2144***	.708*	.099	.799**
Tilfredshet demokrati	.266***	.358***	.444***	.363***	.347***
Sosial tillit	.200***	.230***	.219***	.206***	.169***
Venstre - høyre skala	.082***	.037	-.025	-.013	-.023
Kjønn	.309***	-.141	-.163	.261**	.065
Alder	.002	-.003	.002	.002	.000
Høgskole-utdannelse	.079	.372***	.776***	.337***	.304***
Offer for innbrudd/overfall siste fem år (hele husholdningen)	-.101	-.069	-.031	-.186	-.091
Følelse av trygghet i nærområdet	.123	.431***	.444***	.326*	.302*
$R^2$	.161	.238	.297	.241	.224
F	40.202***	65.401***	88.516***	66.500***	60.340***

\*\*\*: Signifikant på .000-nivå; \*\*: Signifikant på .01-nivå; \*: Signifikant på .05-nivå

Sosial tillit, her målt som generell tillit til andre mennesker, har også en signifikant positiv innvirkning på tilliten til politiet, og er den variabelen som etter tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer, har størst utslag for tillit. Betydningen av sosial tillit for tillit til politiet synes for øvrig ikke å avvike særlig fra det en finner for tilliten til de fire andre institusjonene/gruppene som er tatt med her.

Politisk orientering har også en signifikant innvirkning på tilliten til politiet, dvs. tilliten til politiet øker noe når en beveger seg fra venstre til høyre på den ideologiske skalaen. Dette er for så vidt ikke overraskende. Mens ideologisk orientering mot høyre tradisjonelt er forbundet med skepsis til en voksende offentlig sektor (se bl.a. Christensen & Læg Reid 2002, 2003), er det vanligvis gjort unntak for politi og justissektor (Garland, 2001). Samtidig er utbredt politisk overvåkning av deler av venstresiden relativt nær historie i Norge. Det kan tenkes å påvirke tilliten i negativ retning blant respondenter som plasserer seg til venstre på skalaen. Den substansielle betydningen av ideologisk orientering synes imidlertid å være ganske beskjeden selv om den er statistisk signifikant. For de øvrige institusjonene/gruppene synes ikke ideologi å ha noen betydning overhodet.

Tidligere forskning både i forhold til tillit til politi og tillit til offentlige institusjoner generelt, har funnet en signifikant forskjell mellom kjønnene – kvinner rapporterer å ha noe høyere tillit enn menn (Christensen & Læg Reid, 2002; Politidirektoratet, 2008). Ikke overraskende finner vi det samme her, men i likhet med ideologi synes ikke kjønn å bidra spesielt mye til å forklare variasjoner i tillit. Kjønn har dog større betydning for tilliten til politiet enn for de øvrige institusjonene/gruppene. For de fleste andre institusjonene har ikke kjønn noen signifikant betydning for tillit.

Mens høgskoleutdanning synes å ha en signifikant positiv innvirkning på tilliten til de fleste offentlige institusjonene/gruppene, og da i særdeleshet Stortinget, synes det ikke å ha noe å si for tilliten til politiet. Dette kan skyldes at politiet i mindre grad enn andre institusjoner, og da kanskje spesielt rettsvesenet, er assosiert med høyere utdanning – selv om politiutdannelsen formelt er en høgskoleutdanning i dag.

Alder synes ikke å ha noen som helst innvirkning på tilliten til politiet eller noen av de andre institusjonene/gruppene. Dette er kanskje noe overraskende tatt i betraktning at eldre mennesker generelt er antatt å være mer konservative i betydningen systemtro og kollektivistisk orienterte. Det er tidligere funnet at økt alder er assosiert med høyere tillit til politi og andre offentlige myndigheter (Christensen & Læg Reid, 2002; Politidirektoratet, 2008).

Det å ha vært offer for innbrudd eller overfall de siste fem år, evt. at en i husholdningen har vært det, synes heller ikke å ha noen signifikant innvirkning på tilliten til politiet. Dette er overraskende både rent intuitivt og på bakgrunn av tidligere forskning som det ble gjort rede for innledningsvis. På den annen side er dette en svært bred offerkategori. Nå kan det nok tenkes at mer avgrensede kategorier, f.eks. mht. type forbrytelse, ville gitt andre utslag på tilliten til politiet. Det er likevel verdt å merke seg at det å ha vært offer for kriminalitet rent generelt ikke synes å påvirke tilliten til politiet, i alle fall ikke på lengre sikt.

Studier fra andre land har funnet at oppfatninger om nærmiljøet har en sterk og signifikant innvirkning på tilliten til politiet (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; Skogan, 2006). Følelse av trygghet i nærområdet synes imidlertid ikke å ha noen signifikant innvirkning på tilliten til politiet her til lands. En plausibel forklaring på dette er at det er relativt lite voldelig kriminalitet i Norge sett i et internasjonalt perspektiv, og at det heller ikke er noen utpregede høykriminalitetsområder i Norge. Kriminalitet og trygghet er relativt jevnt fordelt i dette landet, og med så pass lite variasjon får ikke trygghet i nærmiljøet noen signifikant innvirkning på tilliten til politiet. På den annen side har denne variabelen en signifikant og positiv innvirkning på tilliten til de øvrige institusjonene/gruppene, og da særlig til rettsvesenet og til Stortinget. Det kan dermed synes som om at publikum snarere holder storting og rettsvesen ansvarlig for opplevd trygghet og utrygghet i nærmiljøet. Variabelen har imidlertid en relativt beskjedne innflytelse på den forklarte variasjonen i tillit.

## Oppsummering og konklusjon

Teori og tidligere forskning tyder på at tilliten til politiet påvirkes av en rekke faktorer – fra spesifikke erfaringer til mer grunnleggende politiske og sosiale holdninger og trekk ved samfunnet. I dette kapittelet har målet vært å undersøke den relative betydningen av variabler i begge kategorier samt sosiale og demografiske trekk ved respondentene, for å forklare variasjoner i tillit til politiet. Videre har jeg sett på hvilken betydning disse variablene har for tilliten til andre offentlige institusjoner.

Innledningsvis i analysedelen ble tillit til politiet korrelert med tillit til en rekke andre offentlige institusjoner/grupper. Det ble her funnet en gjennomgående positiv og signifikant sammenheng, men korrelasjonene i tillit er imidlertid gjennomgående noe svakere for politiet enn mellom de andre offentlige institusjonene. Funnet tyder likevel på at tillit til politiet, i alle fall til en viss grad, har sitt utspring i en generell tillit til offentlige myndigheter.

Videre ble det foretatt en regresjonsanalyse for å kartlegge effekten av faktorer som er funnet eller er antatt å ha betydning for tillit til politiet og andre offentlige institusjoner. I tillegg til å se på betydningen av tilfredshet med demokratiet, politisk orientering og tillit til andre mennesker, ble det kontrollert for kjønn, alder, utdanning, hvorvidt respondenten har vært offer for innbrudd/overfall siste fem år og følelse av trygghet i nærmiljøet etter at det har blitt mørkt. I tråd med antagelsen om at grunnleggende sosiale og politiske holdninger og trekk ved samfunnet er viktigst for tilliten til politiet, fant jeg at tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer bidrar mest i modellen, etterfulgt av sosial tillit og politisk-ideologisk orientering (venstre-høyre). Alle tre er positivt korrelert med tilliten til politiet. Av de øvrige variablene er det kun kjønn som ble funnet å ha en signifikant innvirkning på tilliten til politiet (kvinner har noe høyere tillit), men i likhet med politisk-ideologisk orientering er det en relativ beskjeden sammenheng. Noe overraskende var funnet at erfaring som offer eller følelse av trygghet i nærmiljøet ikke har noen signifikant effekt på tilliten til politiet. Her er det nok sannsynlig at mer avgrensede og spesifiserte variabler ville gitt et noe annerledes resultat.

Tilfredshet med hvordan demokratiet fungerer har imidlertid ikke like sterk innflytelse på tilliten til politiet som den har på tilliten til offentlige myndigheter for øvrig. Undersøkelsen underbygger likevel hypotesen om at den høye tilliten i stor grad henger sammen med grunnleggende politiske og sosiale trekk ved det norske samfunnet. Det at Norge skårer høyt i den positive enden av de fleste statistikker vedrørende styresett, sikkerhet, levekår, økonomi osv., er sannsynligvis den viktigste årsaken til at politiet skårer høyt. Det betyr ikke at det er uvesentlig hva politiet gjør og hvordan de gjør det. En økende mengde forskning dokumenterer at politiets opptreden i møte med publikum kan ha en betydelig innvirkning på politiets tillit og legitimitet (Hawdon, 2008; Tyler, 2005; Tyler & Huo, 2002). Så selv om politiets evne til å påvirke tilliten begrenses av ytre og til dels ukontrollerbare faktorer, er det all grunn til å holde fokus på hvordan man kan opprettholde eller påvirke tilliten i positiv retning i møte med publikum.

En åpenbar svakhet ved denne undersøkelsen er at den ikke kontrollerer for spesifikke erfaringer med politiet og tilfredshet med utfall, prosess osv. Likeså ville det på bakgrunn av tidligere forskning være relevant å kontrollere for demografiske trekk som etnisitet. Slike data er i dag tilgjengelig, men dessverre ikke i samme datasett som de grunnleggende politiske og sosiale holdningsvariablene som er testet her. Et mål for fremtidig forskning må derfor være å utvikle spørreskjema og datasett som fanger inn både spesifikke erfaringer, demografi og politiske og sosiale oppfatninger. Da vil man på en mer presis måte kunne gjøre rede for hvilke faktorer som påvirker tilliten til politiet på individnivå.

## Litteraturreferanser

- Aftenposten (2008). <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2762373.ece>
- Blind, P. K. (2006). *Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues*. [Elektronisk versjon].
- Bradford, B., Jackson, J. & Stanko, E. A. (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 19(1), 20-46.



- Christensen, T & Læg Reid, P.** (2002). *Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography* (Working Paper 18). Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation.
- Christensen, T. & Laegreid, P.** (2003). *Trust in Government: The Significance of Attitudes Towards Democracy, Public Sector and Public Sector Reforms* (Working Paper 7). Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation.
- Eikemo, T. A. & Clausen, T. H.** (Red.). (2007). *Kvantitativ analyse med SPSS: En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Easton, D.** (1965). *A system analysis of political life*. New York: Wiley.
- European Social Survey** (2006). *European Social Survey Round 3 Data* (Data file edition 3.2). Bergen: Norwegian Social Science Data Services (NSD) (Data Archive and distributor of ESS data).
- Garland, D.** (2001). *Culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, A.** (2005). Police reform and the problem of trust. *Theoretical Criminology*, 9(4), 443-470.
- Hawdon, J.** (2008). Legitimacy, Trust, Social Capital, and Policing Styles: A Theoretical Statement. *Police Quarterly*, 11(2), 182-201.
- Kääriäinen, J. T.** (2007). Trust in the Police in 16 European Countries: A Multilevel Analysis. *European Journal of Criminology*, 4(4), 409-435.
- Kääriäinen, J.** (2008). Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 9(2), 141-159.
- Keele, L. J.** (2007). Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science*, 51(2), 241-254.
- Lewis-Beck, M.** (1980). Applied regression: An introduction. *Quantitative applications in social science vol. 22*. Sage Publications.
- NOU 2003:19.** (2003). *Makt og demokrati: Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NSD** (2001). *Medborgerundersøkelsen* (Datasett). Bergen: Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- NSD** (2002). *Fråfallsanalyse for Medborgarundersøking 2001* (Notat). Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
- Næshagen, F. L.** (1999). Tilliten til politiet. *Politi og publikum*. Oslo: PHS Forskning.
- Politidirektoratet.** (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*. Oslo: TNS Gallup.

- Putnam, R. D.** (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Skogan, W. G.** (2006). Asymmetry in the Impact of Encounters with Police. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 16(2), 99-126.
- Svendsen, G. T. & Svendsen, G. L. H.** (2006). *Social kapital. En introduktion*. København: Hans Reitzels.
- Tyler, T. R.** (2005). Policing in Black and White: Ethnic Group Differences in Trust and Confidence in the Police. *Police Quarterly*, 8(3), 322-342.
- Tyler, T. R. & Huo, Y. J.** (2002). *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage.
- World Values Survey Association** (2008) WORLD VALUES SURVEY (1981-2008). Madrid: ASEP/JDS



# Voldsutsatte kvinners tillit til politiet

---

SOLGUNN EIDHEIM

## Innledning

Å ha tillit til politiet oppfattes som viktig i et stadig mer kompleks samfunn. Der tilliten er stor, antar en at publikum vil ha en lav terskel for å kontakte politiet. På den andre siden finner vi mistillit som kan føre til at publikum ikke tar kontakt eller unnlater å innrette seg etter politiets anvisninger.

En viktig indikator på tillit er kritikk av politiets handlinger. Kritikk kan bestå av klager på alvorlige inngrep fra politiets side som har ført til skader og endatil tap av menneskeliv. Det kan også dreie seg om kritikk av politiets manglende forståelse eller engasjement i møte med publikum, slik det fremkommer i evaluering av kvinner som lever på sperret adresse grunnet vold i nære relasjoner (Eidheim, 2007). Evalueringen hadde ikke som hovedsiktemål å måle kvinnenenes tillit til politiet. Utvalget, som består av 15 kvinner<sup>1</sup>, er dertil lite egnet for generalisering. Derimot er dataene interessante når kvinnene er ganske entydige i sin kritikk av politiet. Dette til tross for at kvinnene har hatt kontakt med politiet i forskjellige kommuner både før og etter adressen er blitt sperret. Kvinnene opplever politiet som nedlatende og lite imøtekommende i tiden før adressen ble sperret. Kvinnene mener politiet i liten grad har tatt volden på alvor. Trass i kritikk av politiet har kvinnene likevel tatt kontakt med politiet på eget initiativ etter adressen er blitt sperret. Dette har de gjort for å opplyse politiet at de har bosatt seg som hemmelige borgere i kommunen. I det som følger vil

---

<sup>1</sup> Om utvelgelse av informanter, se vedlegg.

datamaterialet fra evalueringen bli brukt som *eksempel på* måter å forstå voldsutsatte kvinners tillit til politiet på.

Tillitsbegrepet vil bli belyst fra tre innfallsvinkler. Den ene innfallsvinkelen har som utgangspunkt at personlige erfaringer vil føre til en avveining av væremåter hos den andre (her politiet) som *tillitsverdige* eller ei. Der erfaringene består av positive opplevelser vil terskelen for tillit være lav, mens negative erfaringer vil medføre en høy terskel.

'Tillit' kan også forstås som en forhåpning om en tillitsfull relasjon i fremtiden. Denne forhåpningen trenger ikke bygge på positive erfaringer, men ligner mer på en prosess som bidrar til å endre inntrykket av den andre. Ved å velge tillit forenkles kompleksiteten i en relasjon, noe som bidrar til å opprettholde en tillit hen i mot fremtiden.

En tredje innfallsvinkel til å forstå kvinnes handlinger som 'tillit', er å se handlingene som en måte å opprettholde en stabilitet i deres liv på. Det betyr at tillit må sees kontekstuellt ut fra kvinnes totale hverdags situasjon i møte med en instans som bærer i seg ganske fastlagte normer for rett og galt. I et slikt perspektiv må en spørre om kvinnes behov for trygghet og stabilitet er mer avgjørende for deres handlinger enn hvorvidt de faktisk har tillit til politiet.

## 'Tillit': Avveining av om en personlig erfart væremåte hos den andre er tillitsverdig eller ikke

### **Kvinnenes kritikk av politiet**

Kvinner på sperret adresse har som oftest møtt politiet før adressesperringen når de har anmeldt trusselutøveren eller fordi politiet er blitt tilkalt i en akutt kritesituasjon. Kvinnene har også møtt politiet når de har søkt om voldsalarm, besøksforbud eller adressesperring.

Kvinnenes kritikk av politiet er i hovedsak knyttet til to forhold som også er behandlet innen annen forskning (se; Lindgren, Petterson & Häggglund, 2004; Skjørten, 1998; Haaland, Clausen & Schei, 2005). Det ene er politiets

manglende evne til å stanse trusselutøveren. Dette har i følge BRÅ-rapporten (2002) om *Våld mot kvinnor i nära relationer* en negativ effekt på kvinnene over tid. Det samme gjelder den store mengden henlagte saker. En henleggelse gir trusselutøveren en betydelig definisjonsmakt og derved også en opplevelse av å ha en «rett» til å fortsette mishandlingen.

Kvinnene forteller at politiet sjelden har pratet med dem og forklart hvordan politiet arbeider eller hva som skjer videre i saken. Flere ganger har politiet møtt dem med respektløse kommentarer og behandlet dem som bryssomme. Spesielt har kvinnene følt seg dårlig behandlet i tilfeller der trusselutøveren også har begått annen type kriminalitet som ran, innbrudd eller salg av narkotika. I slike tilfeller forteller kvinnene hvordan politiet ivrig spør og undersøker hva trusselutøveren har foretatt seg, men overser hva kvinnene har blitt utsatt for. Ved akutt tilkalling av politiet har det gjerne vært snakk om en trusselutøver med et rusproblem eller befatning med annen kriminalitet enn vold mot partneren<sup>2</sup>. I slike tilfeller har politiet vært mer interessert i annen kriminalitet enn volden han har påført henne.

Når kvinnene får innvilget sperret adresse, skjer dette etter at andre typer tiltak ikke har vist seg effektive i å stanse trusselutøveren. Det har dreid seg om vold og trusler fremsatt av en tidligere ektemake eller samboer. Adressesperring kode 6 innebærer at verken private eller offentlige tjenester har innsyn i kvinnenens bosted. I 2007 gjaldt også dette for politiet. På sperret adresse lever kvinnene isolert fra vanlig samfunnsliv og har liten kontakt med familie og venner i frykt for at trusselutøveren skal finne dem. Trass i vanskelige og negative opplevelser med politiet har kvinnene likevel tatt kontakt med sin lokale politistasjon etter at adressen er blitt sperret. Bare unntaksvis har kvinnene tatt kontakt med politiet fordi de har sett eller møtt trusselutøveren i nærheten av den nye og hemmelige adressen. De aller fleste kvinnene har ikke hatt annet ærend hos politiet enn å synliggjøre seg selv og fortelle politiet at de har bosatt seg i kommunen som hemmelige borgere.

---

<sup>2</sup> Seks av mennene til de 15 kvinnene har vært straffet for annen type kriminalitet enn vold mot kvinnene. Fire av trusselutøverne har vært straffet for vold de har påført kvinnene. Elleve av trusselutøverne har ikke vært straffet for vold mot kvinnene.

## Erfaring som grunnlag for tillit

Begrepet 'tillit' er en del av en relasjonell kontakt mellom to parter, skriver Smedslund (1983). Mens den relasjonelle kontakten inneholder både negative og positive strømninger, er tilliten begrunnet i en positiv forventning om en viss atferd hos den andre. Tillitsbegrepet definerer han på denne måten: «En person i en situasjon ved et tidspunkt har tillit til en annen person i den grad hun forventer at den andre ikke vil komme til å gjøre henne vondt, men derimot beskytte henne for vonde opplevelser» (Smedslund, 1983, s. 128). Forventninger om den andres atferd er basert på personens erfaringer med den andre. Erfaringene trenger ikke nødvendigvis være åpenbare som beviselige hendelser, men fremstå som en subjektiv tolkning av den andres handlinger, hevder Smedslund (1983). I dette ligger at også det ubevisste vil påvirke den enkeltes valg av tillit til den andre. Tillit er derimot ikke uten betingelser. For at tillit skal oppstå i en relasjon mellom den enkelte og en profesjonell aktør, betinger dette at visse komponenter er til stede. I hovedsak er det snakk om respekt, omtanke, forståelse og kontroll (Smedslund, 1997).

For å tydeliggjøre Smedslunds komponenter er det hensiktsmessig å benytte den måten Grimsrud og Poverud (2000) har operasjonalisert Smedslunds tillitsbegrep på. Operasjonaliseringen er gjort i den hensikt å undersøke tillit mellom den enkelte og en profesjonell hjelper. Her viser Grimsrud og Poverud (2000) til visse evner den profesjonelle må inneha i en tillitsfull relasjon. Det er snakk om: *Kompetanse, forståelse, selvkontroll og omsorg*. I tillegg er det sentralt at den som skal gi sin tillit har en viss *egenkontroll* over livet sitt. Denne egenkontrollen vil bidra til å styrke den enkeltes posisjon i forhold til den profesjonelle. Grimsrud og Poverud (2000) gjør et poeng av at komponentene må styres på en klok måte av den profesjonelle. Smedslund er derimot opptatt av at komponentene må være tosidige i den forstand at omtanke og forståelse må *utveksles* for at tillit skal oppstå.

Tillitsbegrepet hos Smedslund (1983, 1997) er rettet mot psykoanalyse og psykoterapi. Dette innebærer litt andre rammer enn for relasjonen mel-

lom offer og politi. Tross dette har begrepsanalysen forhold ved seg som er talende for kvinner som lever på sperret adresse. Kvinnenes ris og ros av politiet har nettopp vært rettet mot hvordan politiet har anvendt sin kompetanse og i hvilken grad politiet har fremvist selvkontroll. Ordet «omsorg» kan derimot vanskelig relateres til politiets oppgaver. Politiets hovedanliggende er primært kontroll, hindre ny kriminalitet og yte hjelp og service. Ser en derimot dette ordets opprinnelse slik det er brukt av Smedslund (1997), er ordet omsorg oversatt fra det engelske ordet «care», som kan forstås som det å ville den andre vel. I dette ligger at den profesjonelle er opptatt av vedkommendes velbefinnende, skriver Smedslund. En slik tolkning av ordet er ikke fremmed for politiets mål om å imøtekomme publikum med omtanke og service.

### **Negativ erfaring som tillit?**

Intervjuene viser at kvinnene har flere negative erfaringer i møte med politiet. Politiet beskrives som lite omtenksomme og uten innlevelse i forhold til voldens konsekvenser. Likevel har kvinnene frivillig tatt kontakt med politiet etter at adressen er blitt sperret.

Å forstå kvinnenes oppsøking av politiet som en handling basert på tillit, ut fra hvordan Smedslund (1997) redegjør for tillitsbegrepet, er problematisk. I følge Smedslund er tillit bygget på erfaringer som skaper positive opplevelser. Dette er erfaringer som kan bidra til å skape trygghet og virke beroligende. Erfaringer som gir negative følelser vil innenfor denne forståelsesmåten vekke mistenksomhet og mistillit. Ut fra en slik forståelsesmåte kan kvinnenes kritikk av politiet med letthet ses som en indikator på mistillit der kritikken peker tilbake på den profesjonelles væremåte som uønsket.

Også i politiforskningen har man forstått kritikk som et uttrykk for mistillit. Måten politiet behandler borgerne på i direkte møter, er ikke likegyldig for hvorvidt borgerne gir sin tillit til politiet eller ikke, hevder Bradford, Jackson og Stanko (2009). Det samme forholdet er poengtert av Goldsmith (1991), som mener at all kritikk må tas på alvor. Kun ved å ta kritikk på alvor kan den profesjonelle endre sin væremåte og derigjennom nærme seg



borgerne på en mer tillitsvekkende måte. Det er snakk om en forhandling, ikke bare ansikt til ansikt mellom partene, men også gjennom administrative klageordninger, skriver Goldsmith. Å forstå kritikk på denne måten handler om å gi og ta i et gjensidig forhold og er helt i tråd med hvordan Smedslund forstår 'tillit'. Tillit er betinget av en forhandling eller en avklaring av hvem som mener og opplever hva i en relasjon, eller sagt med Smedslund (1983, s. 121): «Fordelingen av innflytelse på hva som skjer i et spill er av stor betydning for den enkelte deltager og skjevheter kan gi opphav til misnøye og vantrivsel.»

Redegjørelsene for en god og en dårlig relasjon har imidlertid en litt annet fundamentering hos Smedslund (1997) enn hos Goldsmith (1991). Forskjellen er at Goldsmith (1991) gjerne snakker om hendelser som oppstår i kontakten mellom publikum og politiet mens Smedslund snakker om forholdet mellom klient og terapeut. Smedslund (1997) utdyper det som ligger i en relasjon mellom den enkelte og en profesjonell ved å vise til et skille mellom faktiske erfaringer og følelser som følge av erfaringene. Han skriver: "Feelings may be positive or negative. Positive feelings involve pleasure, but one may experience pleasure without having a positive feeling. Similarly, negative feelings involve pain, but one may experience pain without having a negative feeling» (Smedslund, 1997, s. 48).

Nødvendigheten av et slikt skille finner Smedslund i de problemer mennesket generelt har med å se sine egne eller andres erfaringer som noe entydig med utspring i konkrete hendelser. Mellom en hendelse og en erfaring ligger bl.a. den enkeltes tolkning og forståelse av verden. Denne tolkningen skal ikke sammenblandes med hva som faktisk og reelt har skjedd i en gitt situasjon.

I den enkeltes tolkning av egne erfaringer og andres væremåter vil også ubevisste erfaringer en tar med seg i møte med den profesjonelle ha en innvirkning på resultatet. I det ubevisste ligger fragmenter av minner fra oppveksten som ikke er entydige eller klare i den enkeltes bevissthet. Det ubevisste kan likevel være en drivkraft til å handle på en bestemt måte. Hvorvidt kvinnenens reaksjoner på politiets væremåter har bunnet i den enkeltes oppdragelse eller ubevisste reaksjonsmønstre, kan ikke intervju-

ene si noe eksakt om. Derimot kan intervjuene bidra med informasjon om kvinnenes totale livssituasjon og hvordan dette kan ha virket inn på kvinnenes tolkning og forståelse av politiets handlinger som tillitsverdige eller ikke. Det dreier seg om å se kvinnenes kritikk av politiet i spennet mellom det Smedslund kaller «ønsker» og «tro»: «'Feelings' is defined as a state of awareness determined by the momentary relationship between a person's wants and a person's beliefs» (Smedslund, 1988, s. 48). Mellom det mennesket kan ønske seg og det mennesket kan tro vil inntreffe, er det mulig å forstå kritikk av politiet som en melding om hva kvinnene ønsker seg og hva kvinnene trenger.

At kvinnene åpent har kritisert politiet i intervjusituasjonen, kan også indikere at kvinnene finner det ganske ufarlig å kritisere norsk politi. For borgere flest er det mer eller mindre konsekvensløst å ha et kritisk blikk på politiets væremåter, med mindre dette fremsettes som trusler eller hindrer politiets arbeid. At kritikk i prinsippet er konsekvensløst, uten senere irettesettelser av den som kritiserer, må sees i forhold til politiets særegne posisjon og rolle. Selv om kvinnene er uenige i politiets væremåter og håndtering av volden, har politiet plikt til å være der for alle borgerne, uansett hva borgerne måtte mene om dem. Det kan heller ikke utelukkes at kritikken fremføres i den hensikt at politiet skal endre atferd og holdning i en mer positiv retning. Sett ut fra denne innfallsvinkelen kan kritikk forstås som et ledd i en prosess hen i mot tillit.

### **Politiets kunnskap, selvkontroll og omtanke**

Når intervjuene leses i sin helhet som indikator på tillit eller mistillit, er kvinnenes erfaringer med politiets *selvkontroll* spesielt fremtredende. At politiet kan ha en negativ innstilling til kvinnene, er ikke det samme som at politiet har manglet kontroll over egne handlinger. Politiets selvkontroll er noe vi tar som en selvfølge; at politiet ikke roper, skriker eller oppfører seg åpenbart truende. Fraværet av ubehagelige og brutale væremåter kan tenkes å ha gitt kvinnene en positiv opplevelse som ikke er synlig før dette relateres til kvinnens øvrige livssituasjon. For kvinner utsatt for vold i

hjemmet, er det ikke urimelig å tenke at dette har ført til angst og uro for menn generelt og særlig for menn med makt (noe de påpeker i intervjuene). Når politiet har stilt opp der kvinnene har vært redde for sitt eget liv og trusselutøveren har vært i besittelse av kniver eller stokker eller andre redskaper som er truende, har politiet uten unntak utvist stor grad av selvkontroll. Selv der politiet har vegret seg mot å etterforske volden, har kvinnene fremstilt politiets rolige væremåter som en trygghetsfaktor, eller fortalt med en av kvinnene som ringte politiet i en krisesituasjon: «Det var frustrerende, selv om det også var flott å ha denne politimannen på mobilen min mens det sto på som verst. Han var veldig rolig, og de kjente mannen min godt, men kunne ikke gripe inn.» Ikke så sjelden er det politiet som har kjørt kvinnene til et krisesenter og iblant til legevakta, noe kvinnene har opplevd som viktige tiltak i sin egen prosess ut av et voldelig forhold. At politiet er til stede eller stiller opp med servicehandlinger, er for kvinnene en bekreftelse på at de har behov for assistanse.

Trass i erfaring med et politi som ikke ser hvilke konsekvenser volden har for kvinnes hverdagsliv, sier kvinnene at politiet er den eneste instansen som virkelig kjenner til og har *kunnskap* om voldens *reelle* farer. Her kan det ligge en forståelse av politiet som villig til å forstå, men at de ikke strekker til gjennom treffende handlinger. At kvinnene er blitt spesielt oppmerksomme på politiets kunnskap om voldens farer, kan også handle om kvinnes møter med andre profesjoners manglende innsikt om vold. Når de samme kvinnene eksempelvis har møtt sosialforvaltningen eller familierådgivningen, er kvinnes beskrivelse av volden gjerne blitt møtt med nedlatende hoderisting. Med en slik bakgrunns erfaring kan det tenkes at politiets tilstedeværelse i en krise lett kan tolkes som innsikt og kunnskap om hvilke farer volden kan utgjøre for ofrene. Dessuten kan politiets tilstedeværelse vise tilbake på politiet som både pålitelige og forutsigbare, noe som er en viktig del av tillitsbyggingen, skriver Smedslund (1997). Derimot er ikke forutsigbarheten gjensidig mellom kvinnene og politiet. Sett med politiets øyne har kvinnene ofte opptrådt på en måte som har gjort politiarbeidet vanskelig og kronglete.

## Kvinnenes egenkontroll - som styrke og konflikt

Ofre for vold i nære relasjoner kan benytte flere typer tiltak dersom de ønsker å bryte ut av et voldelig forhold. Kvinnen kan tilkalle politiet akutt eller anmelde saken på egenhånd. Uansett form for kontakt med politiet, er det offentlig påtale i disse sakene, uavhengig av kvinnenes innstillinger. Derimot er alle andre typer tiltak kvinnene kan benytte seg av basert på kvinnens behov og egne ønsker. Kvinnene må selv ønske å bruke voldsalarm eller benytte seg av et besøksforbud (Bakketeig, 2006). Kvinnene må også selv avgjøre om de vil bo på et krisesenter eller ta kontakt med familierådgivning eller benytte frivillige organisasjoner der dette er aktuelt. For kvinnene er denne *egenkontrollen* tenkt som en ressurs som skal styrke dem i bruddet med trusselutøveren skriver Kelly (1990). For kvinnene handler det om håndtering av en farlig situasjon, eller som en av dem beskrev trusselutøveren: «Han var bare helt gær'n. Han sparka og slo og om jeg låste døren fordi jeg var redd, så knuste han alt han kom over. Han knuste døra og bilen og jeg vet ikke alt hva han knuste.»

I praksis kan kvinnenes prosess ut av et voldelig forhold føre til mange flyttinger frem og tilbake mellom krisesentre og voldsutøveren. Når problemene hopper seg opp, anmelder kvinnene mannen. Senere i tid kan kvinnene gi uttrykk for at de ikke vil stille opp som vitne i en sak, ofte fordi de er redd for represalier. Dette kan gjøre at kvinnene fremstår som mindre troverdige i sine forklaringer og mindre verdige til å motta beskyttelse og forståelse. Spesielt vil dette gjelde den uavklarte relasjonen kvinnene kan ha til trusselutøveren, noe som kan få politiet til å tolke kvinnene som ustabile og ubestemmelige ofre (Christie, 1986).

At kvinnene og politiet har ulike rasjoner på hvordan volden bør håndteres, kan bidra til en konfliktfylt kontakt mellom den enkelte og den profesjonelle. En slik motsetningsfylt relasjon er det motsatte av hva Smedslund (1983) beskriver som en betingelse for bygging av tillit. For at man skal kunne snakke om tillit, må det forefinnes en viss form for forståelse mellom partene, skriver Smedslund (1983). Det handler om å skape det Grimen (2009) kaller et 'handlingsrom'. Dette innebærer for Smedslund at

den profesjonelle aktøren må sette seg inn i den enkeltes hverdag og innrette seg etter den enkeltes behov, for at tillit skal kunne oppstå. Med dette viser Smedslund (1983) til de aktuelle komponentene som innholdsmessig bevegelige og foranderlige. En slik bevegelighet er nødvendig fordi partene må forhandle seg frem til hvordan de skal gå videre sammen. Dette er et særegent kjennetegn i en terapeutisk relasjon som nettopp er bygget på den tilliten pasienten kan gi den profesjonelle. På dette punktet er det imidlertid store forskjeller mellom et behandlingsapparat og et kontrollapparat.

Politiets hovedanliggende har en basis i en enveiskontroll med makt og myndighet til å gripe inn og bestemme over borgere som utfører lovstridige handlinger. I den grad det kan foregå forhandling mellom politi og offer er dette innenfor det Finstad (2000) kaller politiets 'skjønnsvurdering'. En skjønnsvurdering gjør det mulig for politiet å tolke sine møter med f.eks. ofre for kriminalitet, på ulike måter, men innenfor strengt oppregnede rammer av lover og regler. Materialet viser at politiets skjønnsvurdering ikke er forstått av kvinnene som noe positivt. Grunnen til dette kan ligge i manglende dialog mellom kvinnene og politiet. Politiet har sjelden forklart kvinnene *hvorfor* de har handlet på et bestemt vis og de har sjelden gitt seg tid til å prate om det som har hendt kvinnene. Tross liten grad av dialog med politiet har kvinnene likevel en utstrakt innsikt i politiets arbeid og de kjenner godt til hvilke dilemmaer politiet står overfor i det å håndtere vold i nære relasjoner. De kjenner også godt til politiets frustrasjoner over kvinnenes flytting frem og tilbake mellom tiltak og trusselutøveren.

Kvinnene har et ganske sammensatt og komplekst bilde av politiet som bygger på møter med ulike politifolk gjennom flere år. En slik mangfoldig erfaring kan vanskelig synliggjøres gjennom Smedslunds teori om tillit. Smedslunds redegjørelse for tillitsbegrepet fordrer på mange måter en stabil kontekst der gårdsdagens erfaringer kan overføres til en lignende kontekst neste dag. Prinsippet er at en erfaring i relasjon til *en* bestemt profesjonell vil danne grunnlaget for en tillit til denne personen senere i tid. Når kvinnene har tatt kontakt med politiet etter adressesperringen, er

dette en invitasjon til en hel etat – de vet ikke hvilken person som tar i mot dem i skranken og hvilken person som vil møte dem etter at adressen er blitt sperret. Dessuten inviterer kvinnene politiet inn i en ny kontekst som de selv har liten erfaring med eller kunnskap om. På sperret adresse er kvinnene isolert fra omverdenen, egenkontrollen er svekket og de erfaringene kvinnene har hatt med politiet tidligere er i liten grad konvertible til den nye livssituasjonen. Å invitere politiet inn i den nye livssituasjonen kan forstås som en bevisst og beregnende handling. En slik handling ligger gjerne til grunn for all menneskelig relasjon, skriver Smedslund (1997). Det er snakk om menneskets iboende ønsker om å oppnå et gode der dette er mulig gjennom aktive handlinger, eller sagt med forfatteren: «To act is to try to achieve a goal, taking into account what is taken to be relevant for achieving the goal» (Smedslund, 1997, s. 19).

Å handle ut fra et ønske om å oppnå et gode, må ikke utelukkende være betinget av tillit. Samtidig kan det sees på som en form for tillit basert på en tro om at den andre ikke vil skade henne, slik dette ble definert av Smedslund ovenfor. En slik måte å se tillit på, som basert i en tro på gode handlinger i fremtiden, er derimot nærmere en Luhmannsk (1989) forståelse av begrepet 'tillit' enn det Smedslund redegjør for, noe som vil bli redegjort for videre.

Kvinnenes kontakt med politiet etter adressesperringen kan ikke umiddelbart forstås som 'tillit' slik Smedslund redegjør for begrepet. Positive eller negative erfaringer trenger derimot ikke å være eksplisitte eller åpenbare ut fra konkrete hendelser, ifølge Smedslund (1997). Tillitsbegrepet må også relateres til den konteksten som kjennetegner den enkeltes livssituasjon. Ved å relatere kvinnenes møter med politiet til mer enn de handlinger kvinnene entydig og åpent har kritisert, er det mulig å se de positive elementene i kvinnenes møter med politiet. Kvinnene forteller bl.a. om et politi som tross i nedlatende væremåter likevel har stilt opp og betrygget dem når de har vært i en krise. Politiet har dessuten alltid opptrådt pålitelig og gitt kvinnene hjelp og service underveis. Ser en dette ut fra Smedslunds grunnforståelse av 'tillit', som per definisjon ikke fordrer så mange krav, er det mulig å tolke kvinnenes handlinger som tillit. I Smedslunds grunnfor-

ståelse av 'tillit', er det nok at tillitsgiver tror at den andre ikke vil skade henne, men beskytte henne mot farer og vil henne vel.

At kvinnene både viser til kritikk av politiet og til flere positive erfaringer i møte med politiet samtidig, kan ha en sammenheng med kvinnenes møter med politiet i ulike situasjoner. Kvinnene har møtt forskjellige politifolk over lang tid. At kvinnene derved vil sitte igjen med et komplekst inntrykk av politiets væremåter, passer ikke med Smedslunds måter å se 'tillit' på. Hans teori om tillit fordrer relativt stabile omgivelser der den enkeltes erfaring fra en gitt situasjon kan overføres til en lignende situasjon lenger fremme i tid. For kvinner på sperret adresse er det nettopp *endringene* i livssituasjonen som gjør det aktuelt å oppsøke politiet. Før adressesperringen hadde kvinnene behov for akutt hjelp og anmeldelser. Etter adressesperringen tar kvinnene kontakt med politiet uten at de har et konkret behov for politiets tjenester. Smedslund viser bl.a. til betydningen av hvilke hensikter som ligger til grunn i en relasjonell kontakt mellom et enkeltmenneske og en profesjonell aktør. Det mest fremtredende er den enkeltes ønske om å oppnå et gode. Søken etter dette må ikke nødvendigvis hvile på tillit. Mennesket kan like gjerne ha andre beveggrunner enn tillit i en positiv orientert relasjon. Sett på denne måten vil Smedslunds forståelse av tillitsbegrepet fremstå som altfor snevert til å kunne belyse en god relasjon mellom to parter.

## Luhmann – fortrolighet og reduksjon av kompleksitet

I valget mellom tillit og mistillit, vil tillit gi flere samhandlingsmuligheter enn mistillit. Å velge tillit fremfor mistillit gjør det mulig å tenke seg fremtiden annerledes enn nåtiden. Tillit er m.a.o. et vilkår for at en kan skape seg en fremtid og forandring.

En anskuelse av fremtiden gjennom valg av tillit innebærer et visst rom av 'fortrolighet' mellom partene. Denne fortroligheten har visse likhetstrekk med det å ha et relasjonelt «rom» som kan bidra til å skape mening og endre holdninger. Slik Delmar (1999) bruker ordet 'fortrolighet' er det

snakk om et rom der partene kan gripe inn i hverandres forståelse gjennom en trygg dialog seg imellom med det formål å komme frem til enighet. Denne fortroligheten er ikke noe som kan tilrettelegges, skriver Luhmann (1989) og utelukker derved menneskets mulighet til å konstruere et sosialt rom i den hensikt å skape tillit. Luhmann er m.a.o. uenig med Smedslund (1988) og Giddens (1990), som hevder at muligheten for å skape tillit nettopp kan konstrueres ved å opprette konkrete møteplasser og at den profesjonelle aktøren bevisst bidrar til å skape tillit hos den enkelte gjennom sine væremåter. For Giddens (1990) er disse rommene mer praktisk orientert enn i Luhmanns systemteoretiske idéverden.

Det sentrale hos Luhmann (1989) er at rommet av fortrolighet verken er positivt eller negativt, men byr på en *mulighet* til å utvikle både tillit og mistillit. Fortrolighet betyr å bli innvidd i den andres verden, noe som gjerne byr på en innfløkt og kompleks viten. Dersom all viten og all forståelse om den andre, om det nå gjelder et system eller i en privat relasjon, skulle vurderes og gjøres viktig, ville dette lett føre til mistenksomhet, mener Luhmann.

Kvinnene på sperret adresse har beskrevet flere møter med politiet før adressen ble sperret. Deres erfaring med politiet strekker seg over flere år og kan ha gitt dem en spesiell innsikt i politiets arbeid. De kjenner godt til hva som skaper frustrasjoner, oppgitthet og nedlatenhet og i hvilke situasjoner politiet har gitt dem trygghet. Deres innsikt på dette området kan tyde på en innlevelse i politiets arbeid som innebærer *mer* kunnskap enn de eksakte handlingene kvinnene har kritisert politiet for. På spørsmål om hvorfor de har tatt kontakt med politiet etter at adressen er blitt sperret, viser kvinnene nettopp til et nyansert bilde av egne opplevelser av politiet. De sier f.eks. at politiets dårlige opptreden «egentlig» ikke var så vondt ment fra politiets side, eller som en av dem sier: «Nå leser en jo så mye om politiet i avisene, at de ikke har ressurser, så de hadde vel viktigere saker å ta seg av.» En vanlig uttalelse i materialet er: «De [politiet] må jo prioritere de også. Jeg forsto det slik.»

At kvinnene viser til en omfattende innsikt i politiets arbeid, kan umiddelbart se ut til å stå i et motsetningsforhold til Luhmanns påstand om



reduksjon av kunnskap som selve grunnlaget for tillit. Men, sier Luhmann (1989), reduksjon av kunnskap handler ikke om *mengden* kunnskap, men om behandlingen av en gitt kunnskap, om den nå er liten eller stor. Det handler mer om det Grimen (2009) kaller en overdrivelse av kunnskap i form av en subjektiv «skjevtolkning» av virkeligheten. Dette innebærer at kvinnene har redusert skarpheten i de kritiske opplevelsene de har hatt i møte med politiet. Ved å redusere politiets kritikkverdige handlinger og gjøre dem mindre viktige, har dette bidratt til å lette kvinnes valg av tillit fremfor mistillit. Dersom kvinnene hadde tatt på alvor alle de kritikkverdige forholdene de har opplevd i møte med politiet, ville dette lett ført til en holdning om at politiet ikke er å stole på. Valg av tillit er m.a.o. med på å redusere kompleksiteten slik at visse egenskaper eller visse handlinger trer frem eller blir minimalisert. En kan her snakke om en prosess hos kvinnene, bestående av både positive og negative erfaringer med politiet, som de skulle gi sin tillit til. Slik Smedslund (1988) og Giddens (1990) ser dette, vil de negative erfaringene huskes best og ødelegge mest for tilliten. At alvorlige og negative hendelser kan føre til mistillit, er ikke Luhmann uenig i, men han mener også at ikke alle typer negative erfaringer trenger å føre til mistillit. De fleste negative erfaringene mennesket har, vil hele tiden avveies mot de positive erfaringene og ikke minst mot det faktum, at det er psykisk tyngre og mer komplisert å ha mistillit enn å ha tillit. I enhver sammenheng der spørsmål om tillit er til stede, vil det også finne sted det han kaller 'del-tillit'. Mennesker kan ha tillit til visse forhold, og mindre tillit til andre forhold i en relasjon. Dette innebærer at mennesket gjør mange vurderinger samtidig, men uten at disse vurderingene er entydige i retning av tillit eller mistillit som henholdsvis positive eller negative erfaringer. Med dette viser Luhmann at kritikk av den andre ikke bare er et signal om mistillit, men kan opptre som en viktig del av det å ha tillit. Det avgjørende er hvordan kritikken inngår som en del i en helhet, der det positive har størst tyngde. I enhver relasjon finnes det kritikkverdige opplevelser. Dersom alle kritikkverdige forhold ble tatt på alvor, med alle tenkelige konsekvenser av disse hendelsene, ville det blitt vanskelig for den enkelte å velge tillit, ifølge Luhmann (1989).

## Tillit som problem

Fordi tillit reduserer kompleksiteten i en relasjon til den andre og spesielt de kritikkverdige forholdene i den, kan det tenkes at tillit kan bidra til å skjule det grunnlaget tilliten er bygget på. Derved mener Luhmann at tillit ikke alltid er et ubetinget gode, men at mennesket velger tillit fremfor mistillit, selv om grunnlaget for tilliten kan være bristende. Under visse omstendigheter kan tilliten oppstå i en etisk negativ relasjon.

Grimen (2009) tar opp det samme i en vitenskapsfilosofisk redegjørelse for tillitsbegrepet. En tillit som er opprettet på feil grunnlag, kan bidra til å undergrave visse samfunnsproblemer, skriver han. I et slikt perspektiv vil kvinnes opplevelse av politiet kun være en indikator på et handlingsmønster fra politiets side, slik det har gitt seg uttrykk i nærkontakt mellom partene. Denne nærkontakten er avgrenset til kun å gjelde isolerte hendelser i løpet av en begrenset tidsperiode. Kvinnes tillit eller mistillit til politiet kan derimot *ikke* si noe fullgodt om politiet som organisasjon eller hvorvidt politiet er den rette instansen til å ta seg av vold i nære relasjoner. Stor grad av tillit eller mistillit kan heller ikke si noe eksakt om hvordan politiets rolle er eller bør være i en større samfunnsmessig sammenheng. Innenfor denne tolkningsrammen ville derfor et funn av høy tillit ikke kunne gjenspeile hvorvidt politiet i alle sammenhenger har vekket tillit på et etisk forsvarlig grunnlag.

Her kan det være aktuelt med ett eksempel fra evalueringen. En kvinne mottok et brev fra politiet etter hun hadde anmeldt mannen sin for vold. I brevet fikk hun opplyst at saken var henlagt, men at politiet trodde på hennes versjon av hva som hadde skjedd av voldshandlinger. For henne ga brevet både glede, lettelse og ikke minst tiltro til at politiet ville hjelpe henne. Sett ut fra lover og forskrifter er det derimot ikke politiets oppgave å «dømme» en voldshandling ut fra den ene partens anmeldelse av den andre. Politiet opererte i denne situasjonen i en gråsoner legalt sett. Politiets brev og holdninger bidro derimot til å skape tillit til politiet. Slike gråsonehandlinger kan lett unnskyldes fordi det er snakk om sårbare ofre. Men politiets forhåndsdomming av en uskyldig person butter både mot

rettsikkerheten og de grunnleggende rettsstatsordningene vårt demokrati er fundert på. Fra dette perspektivet ville et forskningsmessig funn av høy grad av tillit til politiet, bidra til å kamuflere et særdeles alvorlig samfunnsproblem.

For Luhmann (1989) er det viktig å vise til at valg av tillit, uavhengig av hvilket grunnlag den er fundert på, er en sirkulær prosess. At noe er sirkulært betyr at valg av tillit eller mistillit griper inn i både fremtiden og tilbake til den tiden da valget ble tatt. Hvorvidt tillit har medført et godt eller dårlig valg, er noe som først blir synlig langt inn i fremtiden, hevder Luhmann. Det kan f.eks. vise seg at vedkommende ikke var tilliten verdig. Tillit er m.a.o. ingen vedvarende størrelse, men hviler på et håp og antakelser om hva som kan inntreffe i fremtiden.

### **Fremtiden som håp og risiko**

Å ta forskudd på fremtiden, betyr ikke å spå den som sann og konkret, men å anskueliggjøre noe som ennå ikke finnes. For Luhmann er tillit en brobygger som skaper antagelser om hva som kan inntreffe. Valg av tillit er derimot ikke bare friksjonsfritt, men innebærer et sjansespill, en valgt risiko, eller sagt med Luhmann (1989, s. 20): «Jeg beslutter meg for at have tillid vel vidende, at det kan gå galt.»

For Luhmann er vurdering av risiko der det skal velges mellom tillit eller mistillit, et spørsmål om motivasjon. Det er snakk om både en sosial, en individuell og en kulturell motivasjon for å velge tillit i en bestemt situasjon. En aktuell motivasjon for kvinnene i denne sammenhengen kan være et allment menneskelig behov for å fremstå som tillitsvekkende for omgivelsene og spesielt for politiet. For kvinner som kjenner seg mistrodd i møte med politiet, er det viktig å kunne fremtre som troverdige ofre (se Christie, 1986). Å imøtekomme politiet med en positiv innstilling og tillit, vil kunne ha en mer positiv innvirkning på deres troverdighet enn å fremstå som skeptikere, fulle av mistillit til alt hva politiet sier til dem.

Ved at livssituasjonen til kvinnene endrer seg med en adressesperring har også politiets oppgaver endret seg. Når kvinnene tar kontakt med poli-

tiet skjer dette i en ny kontekst som kan gi håp om en annen type relasjon. På sperret adresse har ikke kvinnene lenger behov for anmeldelser, besøksforbud, søke om voldsalarm eller at politiet kjører dem til et krisesenter. Disse forholdene skapte mye frustrasjon for politiet før adressesperringen.

Kvinnenes nye livssituasjon på sperret adresse har gitt kvinnene et langt mer positivt bilde av politiet. Samtidig forteller kvinnene at politiet også har fått et mer positivt syn på dem etter adressesperringen. At kvinnene kjenner seg mer verdsatt av politiet, knytter de bl.a. til politiets bruk av dialog i møte med dem. Politiet har dessuten stilt opp med råd og praktisk hjelp til å sjekke vinduer og dører og om alle låsene fungerer som de skal, eller sagt med en av kvinnene:

Det politiet jeg møtte på det stedet jeg nå bor, kan jeg ikke få rost nok. De har noen ganger kjørt meg hjem fordi jeg har blitt engstelig nede i byen, og noen ganger har de bare stoppet og spurt hvordan det går, og jeg blir så rørt av dette at jeg nesten kan begynne å gråte.

Å få tilbud om en adressesperring kan ha bidratt til å gi kvinnene håp og forventninger om en ny type kontakt med politiet enn det som var aktuelt da de var i en vanskelig bruddfase. Selv om flere av kvinnene har funnet frem til adressesperring som tiltak på egenhånd, var politiet innforstått med søknadene som nødvendige og ga sin aksept for dette. For kvinnene kom dessuten adressesperringen som et kjærkomment tiltak der de endelig kunne føle seg trygge for trusselutøveren. I relasjonen mellom kvinnene og politiet har det tydelig skjedd en endring som med letthet kan sees på som *utveksling* av tillit.

Spørsmålet er på hvilket tidspunkt kvinnene valgte å ha tillit til politiet, om adressesperringen har hatt mye å si for tilliten. Materialet viser at kvinnene har hatt kontakt med politiet mange ganger og over flere år før adressen ble sperret. De har m.a.o. hatt gjentagende kontakt med politiet, selv om de gang på gang ble dårlig behandlet. Dette kan indikere at kvinnene har valgt tillit til politiet lenge før de flyttet på sperret adresse. I så fall er det relevant å se på kvinnens kontakt med politiet i en større kontekst, der konstruksjonen av politiet som en del av en rettsorden er av betydning for kvinnenes valg av tillit.

De juridiske systemene er bygget på strenge linjer for hvilke handlinger politiet kan og skal utføre og hvilke handlinger de skal avstå fra, sier Luhmann (1989). De juridiske systemene er m.a.o. bygget på forutsigbarhet og derved i utgangspunktet konstruert som tillitsvekkende. Dette kan bety at tilliten kvinnene har utvist politiet både er kulturelt og sosialt betinget. For å se nærmere på denne måten å forstå tillit på, er det aktuelt å vise til både særtrekk ved samfunnet, kjennetegn ved politiet som ekspertsystem og kvinnes totale livssituasjon.

### **Kvinnenes tillit til politiet forstått med Luhmann**

Luhmanns forståelse av tillitsbegrepet kan forklare kvinnes oppsøking av politiet etter adressesperringen som 'tillit'. Luhmanns teori handler om et håp og en tro om en endret relasjon mellom partene i fremtiden. Et slikt håp kan finne sted, trass i kritikk av den andre, sier Luhmann (1989). Ved å velge tillit reduseres kompleksiteten i relasjonen mellom partene på en måte som skaper forhåpninger. I reduksjonen av kunnskap minskes bl.a. kritiske innstillinger, mens positive antagelser om den andre skaper håp og forventninger om noe bedre i fremtiden.

Luhmanns teori om tillit viser også til den risikoen tillit utgjør for den enkelte. Dette gjenspeiler på mange måter den tiden Luhmann skrev sin teori om tillit. I dagens samfunn er man i større grad opptatt av å spå om fremtiden, eller minske risiko og bygge relasjoner som avgir færrest mulig ubehageligheter. Dette står i et motsetningsforhold til Luhmann som mener at tillit ikke kan tilrettelegges eller konstrueres og heller ikke veies eller måles ut fra konkrete hendelser. 'Tillit' må forstås som en prosess av flere uoversiktlige komponenter. Av den grunn egner ikke teorien seg som et forskningsmessig måleinstrument. Derimot kan Luhmanns teori om tillit være et viktig bidrag i forståelsen av tillitsbegrepets styrker og begrensninger. Spesielt kan Luhmanns teori om tillit gi oss et innblikk i hvordan tillit mellom to parter kan bidra til å kamouflere det grunnlaget tilliten er bygget på. Dette viser seg også for kvinner på sperret adresse, der de bl.a. forteller om høy grad av tillit basert på politihandlinger som ikke kan regnes som et gode legalt sett.

Problemet med å benytte Luhmanns teori om tillit er at den undervurderer kvinnenes rasjonelle og konkrete forståelse av politiet. Når kvinnene velger å ta kontakt med politiet etter adressesperringen, kan dette også forstås som en handling basert på innsikt i politiets faktiske arbeid. Etter at adressen er blitt sperret er kvinnene klar over at de arbeidsoppgaver og konfliktområder som skapte frustrasjoner hos politiet før adressen ble sperret, ikke lenger er aktuelle for politiet å ta stilling til. Etter adressesperringen trenger ikke politiet lenger ta stilling til anmeldelser som trekkes tilbake eller kvinner som flytter frem og tilbake mellom trusselutøver og offentlige tiltak. Politiet trenger heller ikke ta stilling til gjerningspersonens faktiske utøvelse av vold, siden svært få av kvinnene er blitt funnet av trusselutøveren. Slik situasjonen er på sperret adresse kan ikke politiet gripe særlig inn i livene deres, noe som kan gjøre det lett for kvinnene å gi sin tillit til politiet.

## Giddens og troen på ekspertene

Giddens (1990) teori om tillit har store likhetstrekk med Luhmanns tillits-teori. På flere måter kan det se ut til at Giddens har bygget sin teori om tillit på Luhmann. Felles for forfatterne er fokuset på 'tillit' som reduksjon av kompleksiteten og at tiden er en sentral dimensjon for å forstå 'tillit'. Utvisning og utveksling av tillit innebærer, både for Luhmann og Giddens, en form for risiko. Giddens (1990, s. 111) beskriver risiko som en innebygget betingelse som ikke kan løsrives fra tilliten: "To recognise the existence of a risk or set of risks is to accept not just the possibility that things might go wrong, but that this possibility cannot be eliminated." Den tydeligste forskjellen mellom Giddens og Luhmann er selve valget av tillit. For Luhmann er valget basert på en teoretisk mulighet til å velge mistillit og at denne må være til stede for å gjøre valget av tillit mulig. Dessuten kan ikke tillit velges ut fra konkrete hendelser som kan veies og måles, mener Luhmann. Giddens gir derimot en forståelse for at hendelser er viktige for valg av tillit. Der erfaringene har vært negative, kan dette få alvorlige konsekvenser

for relasjonen mellom den enkelte og systemet i form av resignasjon og kan i følge Giddens (1990, s. 91) gi:»(...) a sort of resigned cynicism or, where this is possible, a disengagement from the system all together.»

Giddens teori om tillit er forstått og tolket ut fra modernitetens konsekvenser. Kjentetegnet ved denne er en tiltagende «hurtighet» i alt vi foretar oss. Folk haster av gårde og har liten tid ved hvert møtepunkt. Tiden er preget av overfladiskhet og raske beslutninger. Tradisjonelle forhold mister sin betydning i vår moderne verden, mens nye konstellasjoner mellom mennesker og nye måter å bygge livet på oppstår. Våre daglige liv, preget av hyppige møter med fremmede, avgir stadig nye inntrykk og informasjon og fører med seg en trussel for enkeltmenneskets væren i form av manglende kontroll, eller sagt med Giddens (1990, s. 146): «The lack of control which many of us feel about some of the circumstances of our lifes, is real.»

Giddens (1990) snakker om hvilke tendenser som preger det moderne liv og hvilke konsekvenser manglende kontroll med hverdagslivet har for den enkelte. Mangelen på kontroll med hverdagslivet er også et kjennetegn ved kvinner på sperret adresse, men ikke slik Giddens ser det, nemlig som en endring av et samfunnsmessig normsett for hvordan hverdagslivet er konstruert, generelt sett.

### **Kvinnenes livsverden**

I motsetning til Giddens (1990) forståelse av moderniteten, viser kvinnene på sperret adresse til de tradisjonsbundne normene i samfunnet knyttet til ekteskapet og til det å være mødre. Det handler om det følelsesbåndet vår skandinaviske kultur har bygget vårt kjærlighetsideal på. Dette er noe mer enn møtet mellom to voksne, skriver Hydén (1995). Idealet innebærer en kvinnerolle som er knyttet til familie og barns oppvekst. Hovedoppgaven består i å skape den harmoniske familien. Tradisjonen tro har også kvinnene i dette materialet sett på seg selv som ansvarlige for å oppfylle mange av de idealer familielivet er bygget på. Ikke minst er det viktig å fremstille familien utad som et trygt sted for barna å vokse opp (Hennum, 2002).

Når kvinnes tradisjonelle verden går i stykker ligner dette på Giddens (1990) redegjørelse for modernitetens konsekvenser. Ved å arbeide seg ut av et voldelig forhold, beveger kvinnene seg bort fra de trygge rammene, væremåtene og tenkemåtene som har vært idealet for deres hverdagsliv. For flere av kvinnene fører dette til en prosess der de gradvis mister troen på at familielivet kan repareres eller fornyes. Over tid fører dette til en mistillit til både familielivets goder og spesielt til ektemaken. Å ha mistillit til en ekteskapelig partner og en far til felles barn er svært inngripende, skriver Eliasson (1997). En mistillit innebærer mistenksomhet og uro og forventninger om det verst tenkelige. Den personen kvinnene ikke kan gi sin tillit til, er tross alt halvparten av familiens foreldreskap som har et felles ansvar og en felles oppgave i det å følge barna gjennom et helt liv.

Som svar på manglende kontroll med hverdagslivet, vil ekspertene og de abstrakte systemene ha en avgjørende betydning i et moderne samfunn, hevder Giddens. Systemene vil fylle viktige funksjoner som hvert enkelt menneske ikke kan opparbeide hver for seg. Bakgrunnen for dette finnes i komplekse krav og forventninger som stilles til den enkelte både yrkesmessig og privat. I et slikt samfunn kan ikke moderniteten skilles fra de abstrakte systemene eller det Giddens (1990, s. 83) kaller ekspertssystemene: «(...) The nature of modern institutions is deeply bound up with the mechanism of trust in abstract systems (...)».

Ekspertsystemene kan fremtre som trygghetsskapende i måten de er konstruert på og derigjennom bære frem tillitsforhold til enkeltmennesket, men ikke som en engangshendelse. De tillitsverdige forholdene ved ekspertsystemene må gjenskapes ved å bli brukt av publikum som viktige kunnskapsbaser og som leverandører av ulike tjenester. Systemene kan derimot ikke bære med seg hvilken som helst kunnskap, eller opptre på hvilken som helst måte. Systemenes eksistens må gjøre seg berettiget ved å dekke folks behov. Anvendelighet i form av treffsikkerhet eller nytte er viktig for at ekspertsystemene skal kunne bestå. Et særdeles viktig kjennetegn er stabilitet i form av gjenkjennelige og gjentagende strukturer og handlinger. Systemenes stabilitet kan forstås som en erstatning for tapet av det tradisjonelle samfunnets normer og forventninger, eller sagt med Gid-



dens (1990, s. 113): «(...) the large areas of security in day to day life which modern institutions offer as compared to the traditional world.»

Det kan tenkes at jo mer isolert et menneske er i sin egen livsverden, dess mer avhengig vil vedkommende være av ekspertene. En slik avhengighet kan tenkes å bidra til å hindre den enkelte i å ha et kritisk blikk mot den profesjonelle (Brownlie, Green & Howson, 2008). I dette kan det ligge en form for avhengighet som kan bidra til å presse frem en tillit, trass i at grunnlaget for dette er tynt. Kvinnene kan være avhengig av de goder og ressurser ekspertsystemene kan gi dem. Avhengigheten kan gjenspeile deres behov for trygghet og stabilitet, uansett hvilket system det er som byr kvinnene denne tryggheten.

### **Politiet som stabiliserende**

Det er nærliggende å tenke at politiet representerer stabilitet for kvinner som har opplevd hvordan volden river ned de idealer familielivet er tuftet på. Slik sett fremstår politiet som trygghetsskapende gjennom fremvisning av en stabil væremåte. Det at politiet alltid har stilt opp i kriser og aldri vist seg brutale eller truende kan ha bidratt til en slik trygg relasjon mellom politiet og kvinnene. Troen på ekspertene er også gjenkjennelig som en kulturell måte å rangere makt og kunnskap på. Til dette vil jeg bruke et eksempel: For noen år tilbake var jeg med i en undersøkelse om tillit til barnevernet. Ett av spørsmålene lød slik: «Om du treffer et barn som lider overlast, vil du da legge inn en melding til barnevernet?» Mitt svar var et ubetinget «ja», selv om jeg ikke hadde så veldig stor tillit til barnevernet på den tiden. At jeg krysset av på «ja», var en refleks av min holdning om at barn ikke skal lide. Ved å svare «ja», la jeg også inn et håp om at fremtiden ville bære med seg flere muligheter enn fortiden, slik Luhmann (1989) ser dette. Håpet var at ekspertsystemet i teorien kunne by barnet god omsorg fordi systemet var i besittelse av kunnskap om det å gi omsorg. Ved å være et ekspertsystem avga barnevernet en form for «minstegaranti» for at de ville opptre bedre enn foreldrene til barnet. Dersom barnevernssystemet var beryktet for brutalitet, ville mistilliten vært så sterk at jeg umulig kunne ha krysset av på «ja».

En «minstegaranti» for at tillit skal oppstå, kan bero på politiets opptreden som alltid tilstedeværende og rolige, men også på politiets generelle funksjoner. På dette området snakker Giddens (1990) og Luhmann (1989) med nesten samme stemme. Ethvert ekspertssystem er avhengig av å kunne formidle og gi tillit, som en berettigelse for sin eksistens. Ekspertsystemet må fremstille seg selv med tillit gjennom det Giddens (1990) kaller *'troverdighet'*. Her kan det tenkes at politiet er i en særstilling i forhold til kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Politiet er formelt bygget opp rundt det å verne ofre mot uønskede handlinger, noe som kan få ofrene til å tro at politiet vil dem vel. Slik det ble referert til Smedslund (1997), er det nettopp det å ville noen vel som ligger til grunn for all tillit. En følge av dette er at det ikke skal så mye til før mennesket møter et annet menneske eller et system med tillit. Den symbolske verdien av politiet som rettferdighetsbærere, kan i dette perspektivet være utslagsgivende for kvinnenes tillit. Dessuten er politiet forutsigbare og kan ha bidratt til å stabilisere den mistilliten vold i nære relasjoner skaper i ofrene.

I dette ligger at det trygghetsskapende i ekspertssystemene kan være kulturelt betinget. På dette området viser Kääriäinen (2009) til den nordiske tilliten som en generalisert tillit fundert på en velutbygget velferdsstat. I de nordiske velferdsstatene finner Kääriäinen (2009, s. 413) at: «(...) in Nordic welfare states, which are typified by extensive public services adhering to the principle of universalism, the degree of generalized trust is also high.» En velferdsstat som har eksistert i generasjoner og som nettopp er konstruert for å ville borgerne vel, kan ha festet seg som en tiltro til ekspertene. Grimen (2009) kaller dette «å være i andres varetekt». Dette skjer gjerne uten at vi selv er klar over det. Ekspertene i samfunnet ivaretar viktige forhold som hver enkelt ikke kan håndtere alene. En kan se trekk av dette i intervjuene når kvinnene beskriver sine første møter med politiet. At kvinnene har bebredet politiet for å unnlate å fokusere på problemene, kan tolkes både som et signal på politiets dårlige opptreden og som en forventning om at politiet burde tatt et større grep om situasjonen og ordnet mer opp i voldsproblemene enn de faktisk har gjort. En av kvinnene beskrev sitt møte med politiet slik:

Jeg er sikker på at hvis politiet hadde sagt, at nå drar vi hjem til deg og pakker kofferten, så drar du med en gang (...) så hadde jeg trodd på dem og jeg hadde gjort det de hadde fortalt meg at jeg skulle gjøre.

Kvinnenes bruk av politiet som et uttrykk for tillit, må også sees ut fra hvilke alternativer de har. Ofre for vold i nære relasjoner kan ikke velge mellom ulike typer kontrollapparater. Det finnes bare ett politi<sup>3</sup>, noe Grimen (2009, s. 20) kaller mangel på «*utgangsmulighet*». Valget finnes i liten grad som et reelt valg, slik vi tenker at dette skjer mellom flere alternativer; det er snarere et ultimatum mellom bruk av politiet eller ikke bruk av politiet. Her må det tas i betraktning at politiet som ekspertsystem for kvinner utsatt for vold i nære relasjoner har gjennomgått store endringer de siste tiårene. Etter at voldsproblematikken ble synliggjort gjennom krisesentrene og ved innføring av offentlig påtale i slike saker, har også kvinnenes tilbøyelighet til å ta kontakt med politiet økt betraktelig (Jonassen, 2003). Ved å skjerpe innsatsen og tilby ofrene ulike hjelpetiltak, er kvinnene på mange måter blitt «*tvunget*» til kontakt med politiet for å søke om voldsalarm, besøksforbud og adressesperring. Politiet er derved tilnærmeelsesvis uunngåelig for kvinner utsatt for vold i nære relasjoner. Sett på denne måten kan en tolke kvinnenes oppsøking av politiet som en nødvendighet i en situasjon der de ikke har hatt særlig andre valg og på denne måten som en indikator på en avmaktssituasjon.

### **Kvinnenes tillit til politiet forstått med Giddens**

Giddens forståelse av begrepet 'tillit' har likhetstrekk med Luhmann, men er mer eksplisitt i forhold til å beskrive de omstendigheter som utvikler og nødvendiggjør tillit i dagens samfunn. I et Giddensk perspektiv er det snakk om tiltro til politiet som ekspertsystem, som svar på og som konsekvens av inngripende endringer i samfunnsformasjonen.

For kvinner på sperret adresse er det ikke endringer i samfunnsformasjonen generelt som gjør seg mest synlig. Kvinnenes behov for ekspertene

---

<sup>3</sup> På den annen side begynner det å bli en rekke private selskaper som leverer ulike tjenester til disse kvinnene. Det er ikke uvanlig at de kommer bedre ut tillitsmessig fordi disse ofte bruker mer tid på å lytte til kvinnene og snakke med dem.

må sees i et makroperspektiv der voldshendelsene har uroet kvinnenes tradisjonelle livsverden og idealer. En slik forrykkelse kan føre til uoversiktighet. Å oppleve vold fra den personen de skulle hatt mest tillit til, fører gjerne med seg kaos og skuffelse. Ved å bryte ut av et voldelig forhold, bryter de ofte også med idealer som er knyttet til ekteskap, familieliv og oppdragelse av barn.

Giddens teorier kan forklare kvinnenes kontakt med politiet etter at adressen er blitt sperret som uttrykk for tillit, men dette er ikke entydig. Det er også andre drivkrefter bak kvinnenes oppsøking av politiet. Det mest fremtrede er søken etter trygghet og stabilitet. Politiets forutsigbarhet kan oppfattes som en trygghet, til tross for at de ofte har opptrådt nedlatende og uengasjert. Det interessante er at kvinnene også har oppsøkt politiet gang på gang, før adressen ble sperret. Dette kan også forstås som et behov for et stabilt ekspertssystem. Samtidig må en her ta i betraktning at kvinnene ikke har kunnet velge andre kontrollinstanser enn politiet. Politiet har monopol på å ta seg av kriminalitet og de har i de siste tiårene fått et utvidet mandat i å ta vare på ofre for vold i nære relasjoner. Dette forholdet vil selvfølgelig også ha en betydning for hvorvidt en kan forstå kvinnenes handlinger som tillit eller som en søken etter stabilitet.

## Avsluttende kommentarer

Kapittelet har tatt opp ulike måter å forstå voldsutsatte kvinners tillit til politiet på. Tillitsbegrepet er i hovedsak redegjort for slik Smedslund (1983, 1988, 1997), Luhmann (1989) og Giddens (1990) bruker det. Relasjoner til politiet blant kvinner på sperret adresse er brukt som eksempel for å vise hvordan tillitsbegrepet i praksis kan fremstå på flere måter.

Kvinnene har ofte møtt politiet i ulike situasjoner og i flere politidistrikt. Kvinnene har kritisert politiets væremåter i perioden før adressen ble sperret. Etter adressesperringen har de likevel kontaktet politiet, selv om de ikke har hatt eksplisitt behov for politiassistanse. Opprettelsen av kontakt med politiet etter adressesperring kan, gjennom de nevnte teoretikerne,

forstås som tillit; men det kan også forstås som en rasjonell handling, som et håp om en bedre relasjon eller som en søken etter trygghet og stabilitet.

Det interessante ved de nevnte teoriene om tillit, er at alle teoretikerne er opptatt av å se begrepet 'tillit' relasjonelt og kontekstuel. Det innebærer at tillitsbegrepet ikke kan isoleres til kvinnes eksplisitte erfaringer alene, men må relateres til både kvinnes livssituasjon og kjennetegn ved ekspertsystemene. Spørsmålet er hvor avgrensningen i det kontekstuelle og det relasjonelle settes. Her ligger også spørsmålet om hvorvidt det er mulig å skape eller konstruere kontekster som fremmer eller hemmer tillit.

Smedslund er den som i størst grad forfekter konstruksjon og tilrettelegging av tillit som både mulig og ønskelig. Konstruksjonen av tillit innebærer imidlertid visse betingelser som må være til stede i en relasjon for at tillit skal oppstå – et syn Giddens deler. Menneskers møte med ekspertene er en tosidig relasjon der begge parter handlinger vil avgi en appell om tillit eller ikke. Avgjørende for kvinnes behov for ekspertene, mener Giddens er det urolige og normoppløsende hverdagslivet de lever. I en ustabil livssituasjon har kvinnene behov for den kunnskap og innsikt ekspertene fremviser. Luhmann fornekter verken en kontekstuell forståelse av tillit eller at tillit kan appelleres til av partene. Derimot mener Luhmann at tillit ikke kan konstrueres og tilrettelegges. Tillitsfulle handlinger kan kun forstås som en prosess henimot en tro og et håp om tillit i en fremtid der påvirkningsfaktorene både er uoversiktlige og flerfoldige. At tillit er en fremtidsvisjon betyr at vi ikke har noen sikker kunnskap om det som kan komme til å skje i fremtiden. Luhmanns tanker kan, selv om de har et annet utgangspunkt, harmonere med Smedslunds vektlegging av at tillit bare er en liten del av en mer omfattende relasjon mellom to parter.

Drøftelsen over viser at intervjuene får frem aspekter som ikke synliggjøres godt nok av forfatterne ved de enkelte teoriene. Intervjuene viser bl.a. at kvinnes handlingsvalg ikke kun hviler på hva politiet *gjør*. At politiet gir uttrykk for å *ville* kan være vel så sentralt for å forstå kvinnes opprettelse av kontakt med politiet. Hva politiet *vil*, kan også være utslagsgivende for at kvinnen tar kontakt før adressen blir sperret. Ved å fremvise en vilje til gode handlinger – at man vil den andre vel, ligger også mulighe-

ten til å velge tillit fremfor mistillit slik Luhmann ser det. Den gode viljen kan gjøre det lettere å tro på en bedre fremtid. Kvinnene forteller som nevnt om mange episoder der politiet gjør mye feil. Feilene er urovekkende for den enkelte, f.eks. når politiet henlegger saker. Dette kan få trusselutøveren til å tro at han kan fortsette de voldelige handlingene uten inngrep fra politiets side. Samtidig viser kvinnene til et politi som *vil dem vel*, nettopp det Smedslund viser til som grunntanken i tillit. Politiet har stilt opp og beskyttet ofrene. Politiets tilstedeværelse kan tolkes som en fellesforståelse mellom politiets arbeidsoppgaver og kvinnenes interesser; begge partene vil stanse voldshandlingene. Politiet har m.a.o. *villet* kvinnene vel, også før adressesperringen. Det samme forholdet viser Giddens til, men på en annen måte. Det er ekspertenes *vilje* til gode handlinger kvinnene bygger på når de tar kontakt med politiet. Denne typen vilje ligger implisitt i systemets oppbygging og struktur; det dreier seg om politiets særoppgave – å reagere på lovbrudd.

Det å *ville* og det å *gjøre* kan også handle om hvorvidt systemene betrygger gjennom sin utvetydige væremåte eller formidler forventninger som kan virke ødeleggende for kvinnenes tillit. Her viser intervjuene med kvinner på sperret adresse at sosialtjenesten gjør en del viktige handlinger i forhold til kvinnene. Sosialtjenesten gir kvinnene økonomisk støtte, barnepass eller noen å prate med. Samtidig viser sosialtjenesten til forventninger om at kvinnene skal se bort i fra volden og prate med trusselutøveren og på den måten løse problemene. For kvinnene er dette farlig og de gir uttrykk for å ikke stole på sosialkontoret – nettopp fordi sosialarbeiderne *vil* noe kvinnene ikke kan stille opp på.

En lignende historie ble fortalt meg av en som arbeidet som sosionom ved kriminalomsorgen. Hennes oppgave besto bl.a. i å hjelpe klienten videre i forhold til jobb, trygd og bolig. En av klientene var en kvinne som hadde gått ut og inn av fengslene i mange år. Hun hadde fått økonomisk hjelp og hjelp til ny bolig, men hun var alltid sur og grinete og lite høflig, mente sosionomen. En gang spurte denne sosionomen om klienten ville gå på smilekurs, noe som var populært i midten av 90-årene. Klienten svarte at hun måtte snakke med etterforskeren sin før hun bestemte seg. Hun ville

høre hva han mente om dette kurset. «Etterforskeren?» sa sosionomen, «men han arresterer deg jo og putter deg bak lås og slå.» «Ja, så klart han gjør», svarte klienten, «Loven er slik. Han gjør bare det han må. Men», sa klienten, «etterforskeren min blander seg aldri opp i smilet mitt og klærne mine, og han lar sjela mi være i fred.»

Hvorvidt ekspertene blander seg opp i menneskets personlige anliggende, kan være utslagsgivende for hvorvidt kvinnene gir sin tillit til politiet eller ikke. Politiet er bærere av et system som «i seg selv» setter grenser for hvilke forventninger politiet kan ha i forhold til det enkelte offer. Her viser også empirien at politiet stiller opp gang på gang uten å presse kvinnene til å handle på en annen måte enn det de gjør. Politisystemet gir m.a.o. et rom for kvinnes måter å løse problemene på ut fra sitt eget rasjonale. En slik utstrakt *egenkontroll* som politisystemet byr kvinnene, kan vise tilbake på politisystemet som det Giddens kaller «*troverdighet*». Ved at politiet ikke presser og styrer kvinnes prosesser, men fremstår som et system bygget på en *vilje til å beskytte*, gis kvinnene et rom og en mulighet til å tolke politiets feilslåtte handlinger som nettopp en feil, som kan rettes opp eller endres gjennom en videre kontakt og dialog etter at adressen er blitt sperret.

## Litteraturreferanser

- Bakketeig, E.** (2006). *Mobil voldsalarm – en friere hverdag* (PHS Forskning 2006:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Bradford, B., Jackson, J. & Stanko, E. A.** (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing and society* 19 (1). (s. 20-46).
- Brownlie, J., Green, A. & Howson, A. (Eds.)**. (2008). *Researching trust and health*. New York: Routledge.
- BRÅ – Brottsförebyggande rådet.** (2002) *Våld mot kvinnor i Nära relationer: en kartläggning* (BRÅ-rapport 2002: 14). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Christie, N.** (1986). The ideal victim. I: E. A. Fattah (Ed.), *From crime policy to victim policy. Reorienting the justice system*. London: Macmillan.
- Delmar, C.** (1999). *Tillid & Makt. En moralsk utfordring*. København: Munksgaard.

- Eidheim, S.** (2007). *Å leve på sperret adresse* (Rapportserie 1). Oslo: Politihøgskolen.
- Eliasson, M.** (1997). *Mäns våld mot kvinnor: en kunskapsöversikt om kvinnomisshandel och våldtäkt, dominans och kontroll*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Finstad, L.** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Giddens, A.** (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Goldsmith, A. J.** (1991). *Complaints against the police: the trend to external review*. Oxford: Clarendon Press..
- Grimen, H.** (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimsrud, G. H. & Poverud, K.** (2000). *Tillitens psykologikk: En undersøkelse av tillitsbegrepet som analyseredskap*. Hovedoppgave, Psykologisk Institutt, Universitetet i Oslo.
- Hennum, N.** (2002). *Kjærlighetens og autoritetens kulturelle koder: om å være mor og far for norsk ungdom*. NOVA-rapport (19/2). Oslo: Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hydèn, M.** (1995). *Kvinnomisshandel innom åktenskapet*. Falköping: Liber.
- Haaland, T., Clausen, S.E. & Schei, B.** (2005). *Vold i parforhold – ulike perspektiver: resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge* (NIBR-rapport 2005:3). Oslo: Norsk Institutt for By og Regionsforskning.
- Jonassen, W.** (2003). *Krisesentrene 2003: en kommentert statistikk* (Notat/ Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress; nr 1/2004). Oslo: Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress.
- Kelly, L.** (1990). *Journeying in reserve: possibilities and problems in feminist research on sexual violence*. I: L. Gelsthorp & A. Morris (Eds.), *Feminist Perspectives in Criminology*. Philadelphia: Open University Press.
- Kääriäinen, J. T.** (2009). *Trust in the police in 16 European Countries. A multilevel analysis*. *European Journal of Criminology* Vol. 4(4), 409-435.
- Lindgren, M., Pettersson, K. Å. & Hägglund, B.** (2004). *Brottsoffer i fokus – förslag till förbättringar*. I: M. Lindgren, K. Å. Pettersson & B. Hägglund (Red.), *Utsatta och sårbara brottsoffer*. Stockholm: Jure Förlag.
- Luhmann, N.** (1989). *Tillid. – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet* (3 utg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Skjørten, K.** (1998). *Når makt blir vold. En analyse av seksualisert vold i parforhold* (K-serien nr 4-88). Oslo: Institutt for kriminologi, UiO.



**Smedslund, J.** (1983). *Praktisk psykologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

**Smedslund, J.** (1988). *Psycho-logic*. London: Springer-Verlag.

**Smedslund, J.** (1997). *The Structure of Psychological Common Sense*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

# VEDLEGG

TABELL 1: ANTALL PERSONER PÅ SPERRET ADRESSE KODE 6, OKTOBER 2006.

	HOVED registrerte	MED- registrert Samboer\ ektemake	MED-registrerte barn	Alle registrerte
Par med barn	44	44	82	170
Par uten barn	16	16		32
Enslig far med barn	3		4	7
Enslig mor med barn	51		85	136
Enslige kvinner	39			39
Enslige menn	26			26
TOTALT	179	60	171	410
Barnevernets barn	65			65
SAMLET	244			475

Skattedirektoratet var behjelpelig med å sile ut informanter utsatt for vold i nære relasjoner og sendte brev til hver av dem med anmodning om et intervju. Det ble sendt ut 57 forespørsler. Kun 15 av kvinnene sa seg villig til et intervju. Fire av dem har hatt sperret adresse i 5 til 6 år. En av kvinnene har levd i skjul i 17 år. De andre kvinnene hadde levd på sperret adresse i ett til to år.

Aldersmessig har de 15 kvinnene fordelt seg fra 22 til 54 år, med en snittalder på 37. Kvinnene hadde til sammen 27 barn. Barna var fra ett år og opp mot voksen alder. Fem av barna var voksne eller bodde hos faren fra kvinnenens første ekteskap, før hun møtte trusselutøveren. To av kvinnene hadde ikke barn med trusselutøveren. For to av kvinnene var trusselutøveren dømt til ikke å ha kontakt med barna. Fire av mødrene har ikke hatt krav om kontakt mellom barna og trusselutøveren, i det trusselutøveren har reist en barnefordelingssak mot syv av mødrene og deres felles 12 barn.



# Kan man rekruttere uten tillit?

---

MARIT EGGE, JAISHANKAR GANAPATHY

Mangfold i politiet handler om deltakelse og legitimitet, i tillegg til verdiskaping og ressursutnyttelse. En politietat der de ansattes bakgrunn er uensartet, enten det dreier seg om etnisitet, kjønn eller sosial identitet, utvider rammene for fortolkning og problemløsning. Å utdanne et politi som gjenspeiler befolkningen, har forståelse for kulturforskjeller og kan kommunisere på en måte som vekker bred tillit, er å betrakte som tilført erfaring og kompetanse til etaten. Den politiske dagsorden er derfor ikke om man skal rekruttere bredt, men *hvordan* lykkes med å rekruttere og nyttegjøre seg den kunnskapen og kompetansen et uensartet politikorps representerer.

Rekrutteringsarbeidet ved Politihøgskolen (PHS) har i mange år hatt som mål å inkludere ungdommer med forskjellig typer identitet. Lenge gav denne delen av rekrutteringsarbeidet liten uttelling når det gjaldt søkere med etnisk minoritetsbakgrunn – bare mellom fem og ti studenter med minoritetsbakgrunn ble tatt opp hvert år. De siste tre årene har antallet steget til ca. tretti i hvert kull. Om dette er lite eller mye skal ikke diskuteres i dette kapitlet. Derimot skal vi prøve å belyse hvorfor og hvordan *tillit* er en vesentlig dimensjon i rekrutteringsarbeidet (Egge, Ganapathy & Runhovde, 2008).

Vi har identifisert to ulike tillitsutfordringer knyttet til rekruttering som vi vil diskutere i dette kapitlet. Den ene vektlegger møtet mellom politi og publikum, og omhandler i hvilken grad politiets opptreden overfor minori-

tetsbefolkningen er egnet til å inngi tillit, og hvordan det kan påvirke personer med minoritetsbakgrunns ønske om å søke opptak ved PHS.

Den andre tillitsutfordringen er knyttet til interne forhold i politiet og setter søkelyset på interaksjon og samhandling. Konkret ser vi på i hvilken grad PHS klarer å skape et studiemiljø preget av gjensidig tillit uavhengig av studentenes bakgrunn, og om det er grunn til å tro at studiemiljøet kan påvirke rekrutteringen.

Det er mange inndelinger og forståelser av begrepene 'tillitsbygging' og 'tillitsrelasjoner'. Vi velger i fortsettelsen å belyse tre aspekter av 'tillit': (1) 'relasjonstillit', (2) 'systemtillit' og (3) 'implisitt tillit' (Berg, 2002; Giddens, 1997). 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 jobbfellesskap, foreninger, familie eller vennskapsgrupper. Når vi diskuterer den første problemstillingen – i hvilken grad politiets opptreden er egnet til å inngi tillit, knytter det seg i særlig grad til de to første tillitsformene – relasjonstillit og systemtillit. Når vi senere i artikkelen retter blikket innover og diskuterer tillit relatert til studiemiljøet ved PHS, handler det om interaksjon og samhandling og vi knytter det til forståelsen av implisitt tillit.

## Minoritetsbefolkningens møter med politiet

### Relasjonstillit

Det er en utbredt oppfatning at politiet må ha tillit i de gruppene de ønsker å rekruttere fra. Med en uttalt målsetting om å rekruttere minoritetsungdom vil man derfor tro at det er viktig at politiet opptrer tillitskapende i møtet med ungdommene, og tilsvarende uheldig når denne tilliten ikke er til stede eller settes på prøve. I det direkte møtet ansikt til ansikt er det kommunikasjonen og samhandlingen der og da som avgjør graden av tillit. Derfor kalles denne tillitsformen relasjonstillit.

Det er flere studier som belyser minoritetsungdoms opplevelse av møtet med politiet på gata, ofte 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 tillit bygges ned og ikke opp.

Hvis politiet oppleves å være ekstra iherdig overfor minoritetsbefolkningen (f.eks. i forhold til kontroll), og det kombineres med at de i andre henseender ikke yter samme service til denne delen av befolkningen, kommer vi fort i en situasjon som er blitt omtalt som 'overpoliced and underprotected' (Bharot, konferanse 19. oktober 2006)<sup>1</sup>. I hvilken grad politiets opptreden i disse spesifikke situasjonene har en direkte effekt på rekrutteringen er imidlertid mer usikkert. I studien *Hvitt eller bredt – rekruttering av minoritetsstudenter til Politihøgskolen* (2008) fremkommer det at de som søker PHS verken identifiserer seg med eller deler erfaringer med den delen av minoritetsungdom som er eksponert for politiets «stopp-og-sjekk» rutiner. Men det finnes unntak. Det er eksempler på studenter som forteller hvordan negative opplevelser med politiet gav dem motivasjon til å søke PHS for på den måten prøve å øke tilliten og bidra til å bedre behandlingen av ungdom med minoritetsbakgrunn.

Om det er vanskelig å si noe konkret om hva *manglende* kommunikasjon og samhandling har å si for rekruttering, er det flere som rapporterer om 'de gode møtene' med norsk politi som tillitskapende og motiverende for yrkesvalget. Det kan ha vært møte med norsk politi ved ankomst til Norge, møte i forbindelse med undervisningsopplegg på skolen eller erfaringer fra samarbeid med politiet i mer voksen alder.

---

<sup>1</sup> Bharot, M.: «Proaktiv holdning og brobygging mellom politi og minoritetsmiljøer». Konkrete eksempler fra politiet i Leicester, konferanse i Oslo 19.10.2006.

## Systemtillit

Når tillit relateres til den legitime makten og institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter kaller vi det 'systemtillit'. Makt og tillit både truer og forutsetter hverandre. Den som har makt kan alltid overkjøre behovet for tillit og tvinge frem ønsket handling hos andre. I et demokrati må makt bygges på et utvidet grunnlag og reflektere samfunnsutviklingen og kunnskapsnivået i befolkningen. Pluralisme og fragmentering kan ikke møtes med en ensrettet og statisk organisasjon. At politietaten har tillit i befolkningen, er helt grunnleggende i et demokrati.

Birkeland (2007) argumenterer i artikkelen «Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet» for at politiet ikke er en funksjon av, men en forutsetning for eksistensen av et moderne samfunn. Han knytter tillitsbegrepet til legitimitet og oppslutning, og hevder at hvis samfunnsmedlemmenes lovlidighet ikke er en konsekvens av dette, men av politiets effektivitet og frykten for å bli pågrepet ved lovbrudd, har vi *de facto* en politistat.

Systemtilliten til politiet er lav i mange av landene minoritetsstudentene eller foreldrene deres kommer fra (Egge, Ganapathy & Runhovde, 2008). Man har vært opptatt av i hvilken grad dette kan påvirke rekrutteringen til norsk politi. I undersøkelsen *Hvitt eller bredt* fremgår det at personer med etnisk minoritetsbakgrunn, som *ikke* har vært i kontakt med politiet i Norge, lett kan forbinde politiet her i landet med politi i opprinnelseslandet, og graden av tillit avhenger av erfaringene de har med seg. Dette endrer seg når de blir bedre kjent med norske samfunnsforhold. Da blir politiet vurdert uavhengig av erfaringen fra opprinnelseslandet – og kan få litt ekstra å gå på fordi kontrasten enkelte ganger blir stor.

Et område som utfordrer systemtilliten er når politiet som etat oppleves rasistisk. Problematikken har særlig blitt aktualisert gjennom enkeltsaker med stor mediedekning<sup>2</sup>. Sentrale talspersoner<sup>3</sup> for innvandrere mener å se en tendens til at politiet går hardere ut mot minoritetsbefolkningen enn

---

<sup>2</sup> Ali Farah, Sofienbergparken i Oslo (2007). Eugene Obiora, Trondheim (2006) («Obiora-saken»). Robert Michael Aconcha-Kohn, Oslo (2004). Ambulanse/politi Tøyen (2010).

<sup>3</sup> Anita Rathore, Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Dagsrevyen, 13.06.2007.

andre, og ungdom refererer foreldres råd om at de skal være forsiktige med å kontakte politiet hvis de kommer i trøbbel. Hovedregelen er nok likevel at også denne gruppen vil be om bistand fra politiet hvis de trenger hjelp – i en vurdering av mulighetene som foreligger vil de fleste konkludere med at det ikke finnes reelle handlingsalternativer.

Når systemtilliten svikter handler det om at tillitsgrunnlaget, som i følge 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 kan rettferdiggjøre sine beslutninger; det kreves altså en kommunikativ yrkesutøvelse/etat. Eriksen (2001, s. 77) fremhever at «tillit er et sentralt begrep i forståelsen av profesjonenes samfunnsmessige rolle, både fordi de ivaretar noen kollektive goder som er ressurskrevende og fordi deler av deres arbeid ikke kan måles eksakt». Betingelser for tillitsbygging og tillitsrelasjoner blir enda viktigere i en multikulturell kontekst.

Ut fra disse betraktningene er det rimelig å anta at hvis politiet gjentatte ganger handler på måter som ikke fremstår som profesjonelle, vil det være færre som ønsker å identifisere seg med etaten. Det vil kunne gi utslag ikke bare på rekrutteringen blant minoriteter, men også på rekrutteringen generelt.

## Tillitsutfordringer ved PHS

### Implisitt tillit

Mennesker som deler samme underforståtte kunnskap om felles normer og handlingsregler sier vi gjerne har en felles virkelighetsoppfatning. Den tilliten som da oppstår mellom deltakerne betegnes som implisitt tillit, og blir «tatt for gitt». Denne tillitsformen omfatter personer i en bestemt kontekst, f.eks. venner, familie eller jobbfellesskap. I disse fellesskapene oppstår aksept for visse handlingsregler. Hvis de implisitte handlingsreglene blir utfordret – f.eks. ved at nye personer slutter seg til fellesskapet – vil tilliten



også bli utfordret. Jo større annerledeshet den nyankomne bærer med seg, jo større tillitsutfordring.

I vår sammenheng er prosjektrapporten *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn til politi- og lensmannsetaten* (2005) utarbeidet av Politidirektoratet (POD) interessant. Basert på tilbakemeldinger fra ulike politidistrikter har prosjektgruppen formulert to hovedhindringer for rekruttering og integrering av medarbeidere med minoritetsbakgrunn: (A) Usikkerhet om innvandrerne lojalitet til etaten, til norske verdier og til Norge, og (B) dårlige norskkunnskaper og manglende samfunns- og kulturforståelse.

Når det gjelder det første punktet vektlegger undersøkelsen at politietaten er unik og forskjellig fra andre offentlige etater grunnet etatens spesielle sikkerhetskarakter og ikke minst muligheten for bruk av våpen i tjenesten. Utrygghet knyttet til kollegers lojalitet til den norske stat og norske verdier hevdes å kunne skape motstand mot rekruttering av medarbeidere med minoritetsbakgrunn. Dette knyttes til dagens politiske realitet med internasjonal terrorisme og frykt for lokale aktører i denne forbindelse.

Når det gjelder det andre punktet – svake norskkunnskaper og mangelfull kunnskap om norsk samfunnsliv – er man opptatt av at det kan skape problemer for utførelsen av arbeidet og bidra til en mer generell svekkelse av tillit og respekt i befolkningen.

Rapporten konkluderer med at innvendingene over kan være reelle problemstillinger, men påpeker at det også kan være et uttrykk for følelsesmessig og holdningsbasert fremmedfrykt i etaten, og at dette er et sammensatt og sensitivt tema som etaten må håndtere på en åpen og modig måte. Ved å tie er man redd det vil skapes et miljø for ekskludering og mistillit. Ikke desto mindre kan rapporten være et signal om at det er en avstand mellom det politiske ønsket om å rekruttere bredt og holdninger i etaten.

## Studiemiljøundersøkelsen

I undersøkelsen referert til i det foregående avsnittet er det ansatte i etaten som er informanter. PHS er i gang med å gjennomføre en undersøkelse der studenter med minoritetsbakgrunn blir spurt om studiemiljøet ved høyskolen. Intervjuene er gjennomført i studieåret 08/09 og 09/10, det er til sammen 32<sup>4</sup> informanter og intervjuene er foretatt ved Politihøgskolens avdelinger i Oslo og Bodø.

Når studentene beskriver studiemiljøet ved PHS, vektlegger de en kultur med sterke idealer knyttet til fysisk aktivitet, konkurranse, likhet og rettferdighet. Disse idealene er med på å skape en monolittisk kultur, med klare grenser for hva som er akseptert og ikke akseptert av annerledeshet. De beskriver også betydningen av likhetsskapende faktorer – der den litt diffuse 'politiidentitet' er *en* faktor, og en annen og mer håndgripelig en er uniformen. Når studenter med minoritetsbakgrunn skal beskrive møtet med denne kulturen, forteller de to ulike historier: De som gjennom oppveksten har med seg mange opplevelser av annerledeshet opplever at de enhetsskapende fellestrekkene i politikulturen er med på å inkludere dem i et større 'vi'. Det er de ytre kjennetegnene, og i særlig grad uniformen, som trekkes frem som identitetsskapende. De studentene som derimot i liten grad tidligere har tenkt over at de skiller seg fra andre, opplever at deres annerledeshet blir synlig i møtet med en kultur som de opplever som begrensende og lite tolerant:

Tingen er at jeg har aldri har følt at jeg skilte meg ut før jeg startet på denne skolen. Jeg har ikke følt det i hverdagen, jeg har ikke følt det på barneskolen, ungdomsskolen, blant venner eller innenfor sporten. Men her... det er noen som hele tiden skal påpeke at jeg er spesiell, eller at jeg må passes på. Hadde jeg ikke startet her, så hadde jeg ikke hatt med meg den opplevelsen.

(3.årsstudent)

### Særskilt vurdering

Det enkelttema som best illustrerer denne innenfor–utenfor holdningen er diskusjonen knyttet til 'særskilt'. 'Særskilt' er en ordning innenfor opptak

---

<sup>4</sup> Mai 2010.

til høyere utdanning som innbefatter at man kan ta inn opp til 20 prosent av studentene etter særskilt vurdering. Ved PHS har man benyttet denne ordningen ved opptak, og knyttet særskiltvurderingen til søkergrupper man ønsker å rekruttere fra; kvinner, geografisk tilhørighet og minoriteter. Søkere fra disse gruppene kan komme inn etter særskilt vurdering selv om de ikke oppfyller enkelte av opptakskravene fullt ut. Samlet er det flere etnisk norske søkere enn søkere med etnisk minoritetsbakgrunn som er tatt inn etter særskilt vurdering.

Alle de intervjuede studentene som inngår i denne studien forteller om hvordan 'særskilt' blir diskutert blant studentene. Særskiltdebatten holdes mer eller mindre levende gjennom hele studietiden. Den starter allerede ved opptaket, dempes noe utover høsten, for så å blusse opp og få ny næring når opptaket av neste års kull starter igjen på våren.

Til tross for at den antallsmessig største gruppen studenter som har kommet inn etter særskilt vurdering er etnisk norske, er den gjennomgående forståelsen at dette er en ordning utelukkende for søkere med etnisk minoritetsbakgrunn. Skolens ledelse har i flere sammenhenger prøvd å redegjøre for de faktiske forholdene, men det ser ut til å ha hatt begrenset effekt.

Debatten har vært preget av mange påstander og lite kunnskap, og den har hatt en kraft og en intensitet som det er vanskelig å se står i forhold til temaets substans – som stort sett dreier seg om at noen søkere har svømt under kravet eller ikke har god nok karakter i norsk, men likevel har fått studieplass. Hvis man virkelig er bekymret for konsekvensene av at enkelte medstudenter ikke presterer like godt på alle områder ved inntak, ville et løsningsorientert forslag vært å gi adekvat hjelp til dem dette gjaldt, slik at de ville være godt kvalifisert ved avsluttet utdanning. I stedet blir enkeltsøkeres manglende prestasjoner brukt som legitim argumentasjon for å stemple et stort antall studenter som mindre skikket til å bli politi. Opptattheten av 'særskilt' får en kategoriserende funksjon, som lager en de-vi akse. En av studentene opplever at debatten rundt særskilt skjuler holdninger det ikke er legitimt å fremføre:

(...) det er en tanke jeg ikke har turt å tenke høyt, man kan ikke bare spytte ut at «Du, her ser jeg at du kanskje er litt smårasist». Så jeg har ikke sagt det høyt. Men jeg har hatt det i tankene, da. Om at her er det en som faktisk er opphengt i at vi ikke kommer fra Norge, men han kan skjule det bak opptaket - hvis du skjønner?

(3. årsstudent)

Det er viktig å understreke at dette ikke på noen måte gjelder alle studentene. Men det er noen som preger miljøet sterkere enn andre. Karakteristikken fra en student var som følger:

Det er noen trendsettere. De holder på den gamle politirollen, de er «ordentlig politi». Det er macho-gutta. De som er litt busende, snakker høyt i kantina, fester mest og roper høyest om det er noe ... men det er bare noen spesielle, altså.

(3. årsstudent)

### Strukturelle problemer – individuelle løsninger

Studenter med minoritetsbakgrunn utvikler – i større eller mindre grad – sine egne mestringsstrategier for å håndtere den marginaliserende posisjonen mange opplever. Gjennom intervjuene har vi identifisert tre ulike mønstre, der ett er 'usynliggjøring', et annet 'proteksjonisme' og ett tredje 'innkapsling'.

Studentene som velger 'usynliggjøring' som strategi utvikler en selvforståelse der «det er meg det er noe galt med» - «det er jeg som ikke forstår» - «det er uansett jeg som må tilpasse meg». Denne holdningen bygger opp under en følelse av tilkortkommenhet og underlegenhet, og reduserer troen på at man har noe vesentlig å bidra med. I tillegg vil det kunne snevre rommet for egenrefleksjon og åpne for ureflektert autoritetsunderkastelse.

En 'proteksjonistisk' mestringsstrategi vil si å beskytte sin posisjon ved å «trekke stigen opp etter seg». Studentene som bruker denne strategien er opptatt av å understreke at de klarte alle de formelle opptakskravene. De vektlegger *nærhet* til majoritetsmiljøet og *avstand* til andre studenter med minoritetsbakgrunn. De er i liten grad opptatt av å vise frem den ekstra kompetansen de eventuelt har når det gjelder språk, kultur eller livserfaringer.

Den tredje mestringsstrategien – 'innkapsling' – betegner et mønster der studenter med minoritetsbakgrunn trekker seg ut av fellesskapet. Det kan både være enkeltstudenter eller små grupper. I utgangspunktet må det være rom for både individualitet og uformelle gruppedannelser i et studiemiljø. Men hvis individer eller grupper innkapsles i sin egen selvforståelse, og i tillegg aktivt utelukker andre, blir denne strategien uhensiktsmessig i forhold til å skape et godt læringsmiljø.

Alle de tre strategiene er eksempler på individuelle forsøk på å håndtere et studiemiljø som mangler strukturelle ordninger for å bygge opp implisitt tillit. Det har som konsekvens at den kompetansen som skolen etterspør og langt på vei skaffer seg gjennom sin aktive rekrutteringspolitikk blir liggende ubrukt.

## Ulike tilnærminger for å forstå tillitsunderskuddet i studiemiljøet

En av modernitetens konsekvenser er store sosiale endringsprosesser, hvor nye grupper inntar nye roller og truer majoritetens oppfatninger og forestillinger. En av de viktigste oppfatningene i en norsk kontekst er diskursen<sup>5</sup> om likhet og ulikhet. Dette gjenspeiles også i diskursen om normalitet og avvik. Sirnes (1999) hevder at Norge kjennetegnes ved en relativ ortodoks forestilling om hva det innebærer å være normal. Det gjelder alle typer avvik, ikke bare etnisk minoritetsbakgrunn.

I fortsettelsen vil vi bruke tre ulike teoretiske perspektiver til å drøfte fremmedheten eller annerledesheten, nemlig Foucaults (2001) teori om 'normalitet' og 'avvik', Douglas (1997) begrepspar 'rent–urent' og Simmels (1908) forståelse av 'den fremmede'.

---

<sup>5</sup> Sentralt hos Foucaults (2001) teoretiske tilnærming er 'diskurs'. 'Diskurs' er en bestemt måte å snakke om og å forstå verden på. Diskursen definerer det som tenkes og sies, og legger grunnen for det som kan vurderes som sant. I Foucaults diskursanalyse tas det ikke stilling til om det som sies er moralsk riktig, men man prøver å avdekke hvordan diskursive regimer og praksiser innenfor et bestemt felt bærer i seg dominerende forestillinger. Makt ligger for Foucault i meningsbærende diskurser og praksiser som konstruerer meningsregimer.

Både Foucaults og Douglas teoretiske ståsted er det vi gjerne kaller konstruktivistiske perspektiver. Sentralt for disse teoretikerne er hvordan begreper og klassifiseringer er konstruksjoner som virker styrende på hvordan vi ser og tolker verden.

En grunnleggende antagelse i et konstruktivistisk perspektiv er at den menneskelige bevissthet organiserer virkeligheter ut fra kontraster, slik som mann–kvinne, natur–kultur, orden–uorden, rent–urent osv. Ved å studere slike motsetningspar kan man avdekke de underliggende strukturer i samfunnet.

Foucaults (2001) teorier om makt og kunnskap kaster lys over hvordan diskursen om 'normalitet' og 'avvik' styres av ulike sannhetsstrategier. Alle samfunn har, i følge Foucault, et slikt sannhetsregime som overvåker en sannhetspolitikk. Innenfor disse institusjonene vil det finnes forskjellige mekanismer som kontrollerer hva som er sant og ikke sant. Sanksjoner vil tre inn dersom noe eller noen avviker fra normen.

Diskursen om studiemiljøet ved PHS kan vi si bærer preg av likhet, rettferdighet og lojalitet, mens diskursen ute i etaten fokuserer mer på konformitet. Forestillinger om visse verdier og normer setter grenser for hva som er akseptert og ikke akseptert av annerledeshet, og bygger opp en sterk monolittisk kultur.

Foucault viser hvordan ulike institusjoner i samfunnet plasserer mennesker i klassifikasjonssystemer med normalitet og avvik som strukturerende prinsipper. Han hevder at disse klassifikasjonssystemene både forklarer og begrunner synet på avvik eller annerledeshet. Dette synet utdypes i boken *Overvåkning og straff* (2001) hvor han viser hvordan samfunnsinstitusjonene etterlikner fengselets prinsipper. Han sammenligner utdanningssystemet, helsesystemet, sosialsystemet osv. med et fengsel, og hevder at disse institusjonene er gjennomsyret av en rekke disiplineringsteknikker gjennom sine klassifikasjons- og diagnostiseringsteknikker.

Det som ikke passer inn eller er uønsket, er Mary Douglas sin hovedklassifisering i boken *Rent og urent* (1997). Hun viser hvordan mennesket er et klassifiserende vesen som skiller mellom orden og uorden, rent og urent, innenfor og utenfor. Hun sier: «Kulturell orden er basert på en dif-

ferensiering mellom kategorier – en sortering og avgrensning av ting som hører sammen fra ting som er fremmede og utenfor og hører hjemme andre steder» (Douglas, 1997, s. 10).

Douglas eksemplifiserer hvordan man sorterer ting, handlinger eller mennesker og betrakter spesielt forholdet mellom 'rent' ('purity') og 'urent' ('dirt') som hun knytter til samfunnets sosiale orden. Hennes påstand er at vi bruker kategorier og klassifikasjoner til å ordne verden; og at «(...) det er disse skillelinjene som holder orden på og gir mening til ethvert kulturelt meningsunivers» (Douglas, 1997, s. 40).

Men så er det de fenomener, personer eller dyr som ikke helt passer inn i den etablerte orden eller struktur. Det er disse som i følge Douglas blir 'urene', 'tabu' eller 'avvik', eller som hun sier: «Dirt is matter out of place» (Douglas, 1997, s. 50). Med andre ord er «vår renslighetsadferd (...) kort sagt en reaksjon som fordømmer enhver gjenstand eller idé som kan komme til å forvirre eller bryte med våre kjære klassifikasjoner» (Douglas, 1997, s. 51).

Alle samfunn har sin forestilling om en kulturell orden, og grensene markeres i form av kategorier/klassifikasjoner av 'hva som er hva' eller 'hvem som er hvem'. Både Foucault og Douglas tar for seg klassifikasjonssystemer som handler om hvordan det 'normale' skal defineres og hva som defineres som avvikende. Ut fra en slik klassifisering vil alle minoriteter bli definert som avvikende, og utløse normaliserende sanksjoner. Det er rimelig å tro at graden av opplevd homogenitet i et miljø er avgjørende for styrken på sanksjonene. Dette gir oss grunnlag for å forstå noen av de mekanismene vi ser preger deler av studiemiljøet. Når minoritetsstudenter systematisk omtales som «utlendinger» av enkelte medstudenter er det en tydelig klassifiseringskategori. Og enda sterkere kategorisering opplevde en student med arabisk bakgrunn da en medstudent uttalte: «*Vesten må kutte alle forhold til araberne. De må aldri komme til vesten.*»

Både Foucault og Douglas har gjensidig utelukkende kategorier som krever et enten/eller standpunkt, mens den tyske sosiologen og filosofen Simmel (1908) opererer med mer åpne kategorier i sin forståelse av annerledeshet. Hans nøkkelbegrep er 'den fremmede' som beskrives som «(...)

the man who comes today and stays tomorrow, the potential wanderer, who although he has gone no further, has not quite got over the freedom of coming and going” (Simmel, 1908, s. 140).

’Den fremmede’ i Simmels forståelse av begrepet, har en mellomposisjon. Hans status skaper en vekselvirkning mellom nærhet og avstand, inne og ute. Hans uavklarte status utfordrer ideer om forandring og det uforanderlige. Han kan være en person som kommer og går, eller en som kommer og blir. Som Heggen, Jørgensen og Paulgård (1999, s. 21) påpeker:

Han slår seg ned blant oss som nabo, klassekamerat eller kollega. Vi kan velge å gjøre ham til fiende og dermed redde vårt tilvante enten/eller-skjema. Eller vi kan lære oss å leve med at verden ofte presenterer oss for fenomener som fronter verken/eller.

Mellomposisjonen gir den fremmede både en positiv og negativ status. Hans tilstedeværelse tvinger frem nye perspektiver, handlinger, tanker og ideer, men i vanskelige tider kan han lett bli oppfattet eller stemplet som «syndebukk». Den fremmede setter spørsmålsteget ved de «tatt-for-gitt» klassifikasjonene og handlingene som er naturlig for oss og tvinger frem alternative vurderinger. Med andre ord: den fremmede utfordrer den etablerte og tilvante virkelighetsoppfatningen. Simmels analyse ved hjelp av ’den fremmede’ utfordrer både enhetstanken og renhetstanken.

I vår sammenheng er Simmels begrep om ’den fremmede’ spesielt interessant når det kobles opp mot ’tillit’. Som nevnt tidligere handler implisitt tillit om en underforstått kunnskap om felles normer og handlingsregler som tas for gitt. Disse normer og handlingsregler framtrer for oss som selvfølgelig og naturlige. Vi stoler på dem uten å stille spørsmål. ’Den fremmede’ med sin tilstedeværelse skaper et tillitsfall i den implisitte tilliten fordi vår vante opplevelse av normer, orden, rutiner og konvensjoner ikke lenger kan tas for gitt. Møtet med ’den fremmede’ skaper et usikkerhetsmoment og regnes som en risiko i våre kjente og etablerte verden. Denne risikoen innbærer et behov for å tydeliggjøre grenser, slik at vi kan beskytte oss mot alt som er annerledes.

Inspirert av Simmel benytter Baumann (1991) begrepet ’den fremmede’ for å beskrive både moderniseringsprosesser og raske endringer i vårt sam-



funn. Hos Baumann representerer 'den fremmede' et tvetydig medlem i vår tilværelse. Hans posisjon som «både-og» eller «verken-eller» betyr at han befinner seg i samfunnets grenseland. Det kjennetegnes av både nærhet og avstand, og han befinner seg både innenfor og utenfor. Baumann illustrer dette med følgende utsagn:

Undecidables are all neither/nor, that is, simultaneously, either/or. Their underdetermination is their potency: because they are nothing, they may be all. (...) Oppositions enable knowledge and action; undecidables paralyze. They brutally expose the fragility of a most secure of separations. They bring the outside into the inside, and poison the comfort of order with suspicion of chaos. This is exactly what the stranger do.

(Baumann, 1991, s. 146)

Den fremmede tvinger fram både en reorientering og endring i våre kategoriseringer og vår virkelighetsforståelse. Den fremmede utfordrer de etablerte diskurser som reproducerer kategoriene som «normalitet» og «avvik», «vi» og «de» – noe som skaper avstand og mistillit – og tvinger oss til å reforhandle tillitsbygging på en ny måte i vår endrede multikulturelle kontekst. Gjennom det vektlegges den fremmedes positive påvirkning. Som Heggen skriver:

Det vi tar for gitt viser seg å være problematisk når handlingsbetingelser endres. Endrede handlingsbetingelser medfører kognitiv desorientering, angst, handlingslammelse og et behov for reorientering, refleksjon og konstruksjon av et nytt handlingsgrunnlag.

(Heggen et al. 1999, s. 22).

PHS sin begrunnelse for å rekruttere studenter med ulik bakgrunn og identitet er helt i tråd med sitatet over. En bred rekruttering er ment å tilføre etaten refleksjon og handlingsrom. Som gjennomgangen har vist, kan introduksjon av fremmedhet både medføre at miljøer lukker seg i selvbeskyttende prosesser eller åpner opp for nyorientering. Ved PHS ser det ut til at det er sider ved studiemiljøet som virker lukkende og vanskeliggjør læringsprosessene. En mulig forklaring er de forholdsvis begrensede rammene politikulturen – og dermed studentene – definerer seg innenfor.

## Oppsummering

Utdanningsvalg er basert på ulike mekanismer. Det kan være status, faginteresser, meningsinnhold, studiested eller jobbmulighet, og styres av sosiale, økonomiske og personlige forhold. Vi har prøvd å se på hvilken betydning tillit har for utdanningsvalg.

Særlig profesjonsutdanningene er nært knyttet til fremtidig yrkesutøving, og tillit til yrke og yrkesutøverne vil være med på å heve utdanningens attraksjonsverdi. Slik sett er det vanskelig å tenke seg at man kan rekruttere uten å ha tillit i de miljøene man ønsker å rekruttere fra, og det har derfor blitt sett på som en utfordring at politiet har noe lavere tillit blant den etniske minoritetsbefolkningen enn i befolkningen for øvrig.

Som vi har sett er det vanskelig å gi svar på om politiets *generelt sett* noe lavere tillit blant minoritetsbefolkningen gir utslag i forhold til rekruttering. I enkelte utsatte grupper er politiet hovedfiende og tilliten til politiet tilsvarende lav. Holdningen til politiet i disse til dels marginaliserte miljøene, gjør antagelig lite utslag i forhold til rekrutteringen.

Den tydeligste påvirkningen er knyttet til tillitskapende relasjoner – de *positive* personlige møtene. En positiv relasjon kan vekke lysten til å bli politi – også hos personer som på forhånd ikke engang hadde tenkt på muligheten.

Om systemtilliten – tilliten til politiet som etat og maktutøver – påvirker rekrutteringen, er også mangetydig. Stort sett rapporterer studentene med minoritetsbakgrunn at de opplever at politiet har stor generell tillit i deres miljø. Dette gjelder også i de tilfellene der minoritetsbefolkningen har dårlig erfaring med politi fra opprinnelseslandet – de fleste skiller klart mellom politiets handlemåte i opprinnelseslandet og i Norge.

I minoritetsstudentenes beskrivelse av studiemiljøet tegnes det et bilde av en sterk enhetskultur som kjennetegnes av hierarkiske strukturer, maskulinitet, fysikk, makt og lojalitet. Kravet til 'kulturell uniformering' er svært sterkt både på skolen og i etaten. Det kan være krevende å implementere mangfold i en slik kultur fordi det utfordrer det mange betrakter som selve politiidentiteten. Som vi har beskrevet velger studentene individuelle

tilpassingsstrategier. Disse strategiene er ikke alltid hensiktsmessige i forhold til det å nyttiggjøre den kompetansen mange har. For å forstå de lukkemekanismene som vi mener å se i studiemiljøet har vi introdusert flere begreper hvor begrepene 'likhet-ulikhet', 'avvik' og 'fremmedhet' er de viktigste.

I overskriften stilte vi spørsmålet om vi kan rekruttere uten tillit. Svaret synes å være «nei». Men det er ikke først og fremst tilliten mellom politiet og befolkningen som utfordrer rekrutteringsarbeidet. Det er ryktene om at det er vanskelig å være student med minoritetsbakgrunn og miljøet som møter studentene under utdanningen ved PHS som ser ut til å by på de største tillitsutfordringene.

Problemstillingen er ikke ny. Enkelte studenter med minoritetsbakgrunn forteller at de ble advart før de begynte av politifolk som ble utdannet for mange år siden. Men det er først i senere tid det er blitt et tema man diskuterer. Det gir også en anledning til å se på hvilke tillitsutfordringer vi har.

PHS har lenge hatt et slagord i rekrutteringsarbeidet som sier: *Vi søker deg som tenker annerledes når andres tanker har låst seg.* Når det gjelder hva som er viktig for å skape et godt fungerende politikorps, kan det av og til virke som enkeltes tanker har låst seg i den forstand at de vektlegger likhet og ikke likeverd, enhet og ikke mangfold. En student som på en konstruktiv måte rydder i begrepene og gir oss mulighet til å tenke annerledes skal få siste ordet:

Det at vi ikke er like, det gir oss flere redskaper. Hvis vi alle skal gå rundt å være helt like, hatt samme oppveksten og alt, så kan vi ikke håndtere 'Abdul Karshid' som har en helt annen måte å tenke på og være på enn alle oss. Så vi kan ikke være helt totalt like. Men det er ferdighetene som viser at vi ikke er like, ikke personen vi er, men ferdighetene vi har. Det som er viktig er at holdningene våre er helt like - samfunnsholdningene våre - menneskesynet, holdning til kjønn, hudfarge, det at vi skal hjelpe folk. (...) Det er uniformen vår!

## Litteraturreferanser

- Baumann, Z.** (1991). *Modernity and Ambivalence*. Cambridge: Polity Press.
- Berg, E.** (2002). Terapeutisk offentlighet – en kompleks hybrid: hvorfor avbryter (en del) innvandrere behandlingen? *Nordisk alkohol- og narkotikatidsskrift* 19(3).
- Birkeland, Å.** (2007). Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet: noen refleksjoner omkring generalistens plass i politiet. I: H. Gundhus, P. Larsson & T.G. Myhrer (Red.), *Polisiær virksomhet: Hva er det – hvem gjør det?* (PHS Forskning 2007:7). Oslo: Politihøgskolen.
- Douglas, M.** (1997). *Rent og urent: en analyse av forestillinger omkring urenheter og tabu*. Oslo: Pax forlag.
- Egge, M., Ganapathy, J. & Runhovde, S.** (2008). *Hvitt eller Bredt? Rekruttering av minoritetsstudenter til Politihøgskolen* (PHS Forskning 2008:2). Oslo: Politihøgskolen.
- Eriksen, E. O.** (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakte Forlag.
- Foucault, M.** (2001). *Overvåkning og straff*. (3. utg.) Oslo: Gyldendal.
- Giddens, A.** (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax forlag.
- Heggen, K., Jørgensen, G. & Paulgaard, G.** (1999). *Ungdom med lite utdanning: marginalisering?* (Notat 5/99). Volda: Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda.
- Rathore, A.** (2007, 13. juni). Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD). *Dagsrevyen*. Oslo: NRK 1.
- Sollund, R.A.** (2007). *Tatt for en annen: en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Simmel, G.** (1908). *Soziologie*. Munich and Leipzig: Duncker & Humbolt.
- Sirnes, T.** (1999). Alt som er fast fordampet? Normalitet og identitet i endring. I: S. Meyer & T. Sirnes (Red.), *Normalitetsmakt og identitetsmakt i Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Politidirektoratet** (2005). *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn til politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet.



# Ekspertise eller dialog?

## Tillit og profesjonalisering av politiet

---

HELENE I. GUNDHUS

'Tillit' har det siste tiåret fått en dominerende plass innenfor diskurser om politiet, og det på ulike måter. På den ene siden presenteres tillit i økende grad som mål på godt politiarbeid i policy-dokumenter, både internasjonalt og i Norge (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; Politidirektoratet, 2008). På den andre siden trekker forskere frem at tilliten til politiet som samfunnsinstitusjon er dalende (se f.eks. Reiner, 2000; Brodeur, 2007). I forlengelsen av politiets antatte svekkede tillit, argumenterer den anerkjente og nylig avdøde canadiske politiforskeren Brodeur (2007)<sup>1</sup> for at en rekke politistrategier tas i bruk for å fremme tillit mellom politi og borgere. Brodeur, som er mest kjent for typologien «high and low policing»<sup>2</sup> og sine prinsipielle drøftelser av politiets samfunnsrolle, deler politiets tillitskapende strategier inn i to kategorier. Den første kategorien består av strategier som skal reetablere tillitsrelasjoner gjennom økt *dialog* og kontakt med målgrupper som viser seg å ha lav tillit til politiet. Den andre består av strategier hvor tillit skal skapes gjennom politiets *ekspertise*. Innenfor den siste kategorien, ekspertstrategiene, finner vi eksempler på integrering av ulike typer vitenskapelig tilnærming. I hvilken grad strategier for dialog og strategier for ekspertise er gjensidig utelukkende i tillitsarbeidet eller om strategiene kan kombineres, er spørsmål som diskuteres i dette kapittelet.

---

<sup>1</sup> Artikkelen til Brodeur er basert på et plenumsforedrag fra konferansen i Oslo 2007 i regi av International Centre for the Prevention of Crime..

<sup>2</sup> Se Brodeur (1983).

## Hvorfor tillit?

Innledningsvis vil jeg dvele litt ved tillitsbegrepet. Innenfor politiforskning har tillit til politiet tradisjonelt blitt diskutert i relasjon til spørsmål rundt legitimitetsproblemer (Skolnick, 1966/1994; Reiner, 2000). Bakgrunnen for disse diskusjonene er Webers (1971) forståelse av det 'legale herredømmet'. Med 'legalt herredømme' forstår jeg at profesjoner får legitimitet i kraft av at vitenskapelig frembrakt kunnskap styrker grunnlaget for å ta mål-middelbeslutninger, og denne handlingsorienteringen kommer til institusjonelt uttrykk i det såkalte «byråkratiet» som gis autoritet i kraft av formelle lover (Eriksen, 2001, s. 45; Weber, 1971, s. 92-93). Legitimitetsproblemer oppstår når det rettes kvalifiserte innvendinger mot institusjonens beslutninger; ved å peke på at de prosedyrer og beslutningsmetoder som eksisterer ikke er tilfredsstillende. Det reises da kritikk mot problemer i politiet på prinsipielt grunnlag (Eriksen, 2001, s. 116).

En alternativ vinkling av tillitsdimensjonen er at i stedet for å rette oppmerksomheten mot kritikk av politiets normer og prinsipper, er man opp-tatt av å måle offentlighetens oppfatninger av tillit til politiet, og bruke det som indikatorer på borgernes tillit til politiet som samfunnsinstitusjon.

Bakgrunnen for at det har blitt så aktuelt å trekke frem tillit som et mål på godt politiarbeid, er nettopp målinger som er gjort av den antatt reduserte tilliten til politiet. For det første har befolkningsundersøkelser i Storbritannia og USA vist en nedgang i tilliten til politiet siden 1950- og 60-årene (Reiner, 2000; Loader & Mulcahy, 2003; Roberts & Hough, 2005). Politiet i disse landene har – som hos oss – vært kritisert for flere skandaler, og gjenoppbygging av *tillit* har blitt stående som hovedmålsetting ved ulike politistategier. Tillit har seilet opp som et sentralt målekriterium for politiet. I internasjonal sammenheng er det stor satsing på å videreutvikle politiets organisasjon og arbeidsmetoder og gjennom nærhet og samspill med befolkningen øke tilliten til politiet som offentlig samfunnsinstitusjon. Dette har medført at samarbeidsmodeller basert på elementer fra ulike nærpolitimodeller, har blitt prøvd ut (Hughes, 2007). Felles for disse samarbeidsmodellene er at de vektlegger hvordan politiet

besvarer forespørsler og responderer på behov for hjelp, hvordan den enkelte tjenesteperson opptrer og i hvilken grad politiet evner å involvere seg med lokale myndigheter. Disse faktorene blir sett på som avgjørende for om politiet innfrir samfunnets forventninger og opprettholder tilliten i befolkningen generelt.<sup>3</sup>

Selv om også norsk politi har vært utsatt for omfattende kritikk – slik «Boomerang-sakene» i Bergen, «Fritz Moen-saken» og «Obiora-saken» er eksempler på – har ikke norsk politi vært utsatt for den samme massive mistillit som beskrevet i Storbritannia og USA. Norsk politi synes å nyte en generelt høy grad av tillit i befolkningen. For å underbygge dette blir det gjerne vist til at politiet stadig rangerer høyt på MMI's omdømmeundersøkelser, da slike befolkningsundersøkelser kan fortelle noe om det generelle omdømmet til ulike institusjoner over tid (se Strype, 2010). Undersøkelsene til MMI differensierer imidlertid ikke mellom ulike grupper i samfunnet. Dette tar Politidirektoratets egne innbyggerundersøkelser for 2008 og 2009 høyde for (TNS Gallup, 2009; TNS Gallup, 2010). Innbyggerundersøkelsen fra 2009 indikerer at 84 prosent av befolkningen har tillit til politiet (TNS Gallup, 2010, s. 15). Samtidig viser undersøkelsen at tilliten til politiet er lavere blant unge med såkalt «ikke-vestlig»<sup>4</sup> innvandringsbakgrunn enn blant personer i samme aldersgruppe i den øvrige befolkningen (TNS Gallup, 2010, s. 105).

Et annet funn fra innbyggerundersøkelsen i 2009 bekrefter det en rekke internasjonale studier også har vist, nemlig at politiet gjennomsnittlig rangeres høyere av individer uten kontakt med politiet enn av dem som har hatt det (Bradford et al., 2009; TNS Gallup, 2010, s. 18; Skogan, 2006). De internasjonale studiene peker på at personlig erfaring med politiet synes å redusere borgernes tillit til politiet. I tillegg har vi forskning som

---

<sup>3</sup> Et slikt resonnement minner om David Humes vektlegging av hvordan inntrykkene av verden preges av en naturlig tro på og tillit til regelmessighet ut fra erfaringer; preges borgernes erfaring med politiet av et tillitsfylt inntrykk, skaper det en forventning om at dette vil fortsette å gjenta seg (Eriksen, Tranøy & Fløistad, 1985). Takk til Sverre Flaatten, som gjorde meg oppmerksom på parallellen.

<sup>4</sup> TNS Gallup bruker fortsatt begrepene «vestlig» og «ikke-vestlig», selv om SSB har gått bort fra å bruke dem i innvandringsstatistikken. Begrunnelsen til TNS Gallup er at SSB ikke har «gitt de nye gruppene noen anvendbare navn for statistiske formål, men i stedet beholdt definisjonen av gruppene (verdensdelene og landene som inngår) som beskrivelse av hver gruppe» (TNS Gallup, 2010, s. 6).



peker på at jo flere som faller inn under marginaliserte grupper i samfunnet – unge, arbeidsløse, lav sosioøkonomisk status – som igjen defineres som målgrupper for politiets oppmerksomhet, jo flere oppfatter seg som en målskive for politiet (Reiner, 2000, s. 79). Dette innebærer at jo flere «vanskelig-å-nå-grupper» det er i befolkningen, jo større problemer får samfunnet med tillit til politiet (Newburn, 2002).

## Kontakt har betydning

Turner, Campbell, Dale og Graham (2007) har kritisert tidligere forskning på publikums møte med politiet for at 'offentlig tillit'<sup>5</sup> defineres på en for forenklet måte. Jeg vil trekke frem tre sentrale studier som kan belyse veien frem mot en mer flerdimensjonal måling av 'tillit'.

Skogan målte publikums oppfatninger av spesifikke møter mellom politi og publikum i 2006 med følgende to indikatorer: «effektivitet» og «engasjement i lokalsamfunnet». Han fant en markert asymmetri når det gjaldt betydningen av møtet. Positivt vurderte møter medførte ikke økt tillit til politiet, mens negativt vurderte møter medførte redusert tillit til politiet. Konklusjonen ble den pessimistiske: "You can't win, you can just cut your losses" (Skogan, 2006, s. 119). Den andre undersøkelsen utført av Sunshine og Tylor (2003 sitert av Bradford et al., 2009, s. 24), differensierte mellom tre komponenter av tillit: «effektivitet», «engasjement i lokalsamfunnet» og «prosedural rettferdighet»<sup>6</sup>. I den undersøkelsen blir «prosedural rettferdighet» en viktig årsaksforklarer både for moralsk og sosial identifikasjon med politiet og offentlig støtte og legitimitet til poli-

---

<sup>5</sup> Turner et al. (2007) bruker det engelske begrepet 'public confidence'.

<sup>6</sup> Med 'prosedural rettferdighet' menes systemer for å ivareta rettferdig behandling. Rawls (1972, s. 85-86) deler begrepet 'prosedural rettferdighet' i en perfekt ('perfect') og en uperfekt ('imperfect') rettferdighet. En 'perfekt prosedural rettferdighet' må tilfredsstille to krav: For det første må det finnes et uavhengig kriterium for hva som er 'rettferdig'. Det vil si et kriterium som er definert atskilt fra og før prosedyren er bestemt. For det andre må det være en prosedyre, som vil sikre det ønskede resultatet. En 'uperfekt prosedural rettferdighet' forutsetter at man fortsatt har et uavhengig kriterium for det korrekte resultatet, men det finnes ingen bestemt prosedyre som kan sikre resultatet. Det er ikke mulig å konstruere en regel slik at den alltid leder til det korrekte resultat.

tiet. Men de har ikke tatt hensyn til hvilke spesifikke møter det dreier seg om, slik Skogan (2006) har gjort. Bradford et al. (2009) har publisert den tredje undersøkelsen jeg vil trekke fram. De tar utgangspunkt i en tredimensjonal indikator som måler publikums spesifikke møter med politiet. For første gang undersøkes hvorvidt positivt vurderte møter kan forbedre publikums holdninger til politiet. Denne studien støtter ikke asymmetri-modellen til Skogan fullt ut. Ved å definere 'tillit' på en mer sofistikert måte, fant de nemlig sammenheng mellom positivt vurderte møter og positive holdninger når det gjelder politiets «prosedurale rettferdighet» og «engasjement i lokalsamfunnet» (Bradford et al., 2009, s. 41). Funnene kan også tolkes som at det for politiet er lettere å demonstrere rettferdig behandling, og til en viss grad også engasjement i lokalsamfunnet, enn effektivitet, da de to første indikatorene er enklere å uttrykke i politiets personlige møter med publikum (Bradford et al., 2009, s. 42). Det som folk verdsetter med politimøter er hvordan de behandles, og kontakt har betydning. Bradford et al. (2009, s. 42) konkluderer med at personlig kontakt og dialog bærer med seg mulighet til å endre en rekke holdninger til politiet i positiv retning.

## Tillit og innovative politistategier

Så tilbake til de to kategoriene av strategier for å fremme tillit til politiet. Brodeur (2007) peker på at strategier som vektlegger dialog og strategier som vektlegger ekspertise blir paradoksale når de ses i sammenheng. «Community policing» modellen var opprinnelig tiltenkt rollen å fylle gapet mellom politiet og etniske minoriteter i slutten av 1960-årene. «Community policing» modellen, som på norsk har blitt oversatt til «nærpolitimodellen», kjennetegnes bl.a. ved at politiet og lokalsamfunnet i fellesskap finner fram til de områdene som skal gis prioritet (Skogan, 2006, s. 28). Denne strategien forutsetter nærhet til lokalbefolkningen, noe som står i kontrast til det å etablere tillitsfulle relasjoner til publikum gjennom ekspertise. Ekspertrollen kan i sin ytterste konsekvens fjerne politiet fra lokalsamfunnet. Bro-

deur (2007, s. 9) argumenterer for at de fleste innovative politimodeller bygger på ideen om «ekspertpolitiet». Lokalsamfunnets rolle i disse modellene er passiv. Lokalsamfunnet og dets innbyggere konsulteres sjelden. Relasjonen mellom politi og lokalsamfunn preges heller av at politiet isolerer seg fra det. Fokuset på dialog og medvirkning nedtones til fordel for fag og ekspertrollen. Et unntak blant innovative politimodeller som Brodeur (2007, s. 9) fremhever, er «reassurance policing» programmet som ble utviklet i 2000-årene i England. «Reassurance policing», som på norsk kan oversettes til «beroligende politiarbeid», er en form for lokalorientert politiarbeid<sup>7</sup> som nettopp gjennom å engasjere lokalsamfunnet skal forbedre den offentlige tilliten til politiet (Tuffin, Morris & Poole, 2006; Fielding & Innes, 2006). Strategien fremstilles gjerne også som en revitalisering av «community policing», bare i en ny form. Et viktig særtrekk ved den engelske «reassurance policing» modellen, er at det ikke først og fremst er politiutdannende som skal stå for det tillitskapende politiarbeidet i nærmiljøet, men «community safety supporters», som er ansatt av politiet med begrenset politimyndighet. Dette skaper utfordringer når modellen overføres til andre land uten hjemlet adgang til å ansette sivile med den type arbeidsoppgaver i politiet (Peterson, in press).

I Norge har vi en lang tradisjon for at politiets rolle i samfunnet skal bygge på kontakt og samarbeid med befolkningen.<sup>8</sup> Også nyere policy-dokumenter fastslår at lokalsamfunnets rolle i politiarbeidet fremdeles oppfattes som viktig i Norge (Politidirektoratet, 2005; Politidirektoratet, 2008; Politidirektoratet, 2007, s. 8; Politidirektoratet, 2009, s. 5; St.meld. nr. 42 (2004-2005)). På grunn av mangfoldet av politimetoder er nærpolitimodellens betydning likevel i endring. Spekteret av innovative politimetoder er blitt langt større også i Skandinavia, hvor noen vektlegger trygghet i lokalsamfunnet, mens andre vektlegger kriminalitetsreduksjon. Generelt sett har forskere diskutert nærpolitimodellens fall i Skandinavia, og beskri-

---

<sup>7</sup> «Neighbourhood policing» på engelsk.

<sup>8</sup> Allerede den første politirolemeldingen fra 1981 (NOU 1981: 35, s. 9) la vekt på hvordan politiet skal innrette polititjenesten slik at man skaper de beste forutsetningene for god kontakt mellom politi og borgere.

ver da en vending fra samhandling med befolkningen til nettverkssamarbeid med lokalsamfunnets representanter (Balvig & Holmberg, 2004; Gundhus, Egge, Strype & Myhrer, 2008; Holmberg, 2004). På bakgrunn av en studie av en ny form for nærpolitimodell i Stockholm, problematiserer Peterson (2010) den generelle vendingen bort fra samhandling med befolkningen som Holmberg (2004) skisserer. For som beskrevet innledningsvis, har tillit i økende grad blitt et sentralt målekriterium for godt politiarbeid både internasjonalt og i Skandinavia, og ulike politistategier som skal forbedre nærhet og dialog med befolkningen har dukket opp. I Norge og Sverige ser vi flere eksempler på policy-overføringer av slike til-litskapende politistategier mellom land (se f.eks. Politidirektoratet, 2009, s. 5). Med inspirasjon fra Englands «reassurance policing», beskriver Peterson (2010) et nytt nærpolitiprojekt initiert i 2006 av politimesteren i Stockholm, hvor 10–15 politibetjenter etablerte seg lokalt i bestemte depriverte områder. I 2009 har det vokst til at 27 politibetjenter har ansvar for sine lokale nærmiljøer. Hovedmålet med programmet er å skape trygghet og forbedre innbyggernes tillit til politiet.

Den samme trenden ser vi også i Norge, da det etableres nyere former for nærpolitimodeller med økt tillit som suksesskriterium. Politidirektoratets prosjekt «Trygghet og tillit» har nettopp som hovedmål å forbedre politiets relasjon til grupper i samfunnet som viser seg å ha lav tillit til politiet, nemlig den etniske minoritetsbefolkningen (*Norsk Politi*, 2009, s. 6-25). Hovedmålet med politistategien knyttes ikke til redusert kriminalitet. De rundt 20 «Trygghet og tillit» tiltakene er utformet lokalt i fire politidistrikter og Politiets utlendingsenhet, etter forbilde fra slike tiltak i England, Canada og Nederland. I evalueringen av prosjektet er tiltakene blitt kategorisert under tre overskrifter. For det første kommunikasjon som metode, hvor tiltak f.eks. er at førstelinjen gjennom aktivt oppsøkende arbeid skal fremme dialog med den etniske minoritetsbefolkningen. For det andre etablering av kommunikasjonsfremmende fora og opplæring, som f.eks. møter mellom politi og den etniske minoritetsbefolkningen i såkalte «dialogforum». Og for det tredje endringer av ulike rutiner eller organisatoriske endringer, som f.eks. bedre klagerutiner.

En viktig forskjell mellom kommunikasjonstiltakene og den tradisjonelle nærpolitimodellen<sup>9</sup> er at kartlegginger og analyser skal danne solid kunnskapsbasert grunnlag for tiltakene; de skal ikke bare være basert på intuitiv, usystematisert og erfaringsbasert kunnskap.<sup>10</sup> Så på samme tid er vi vitne til POP-strategier<sup>11</sup>, som hovedsakelig vektlegger kriminalitetsreduksjon, målstyring og løsninger på umiddelbare årsaker til problemer (Knutsson & Søvik, 2005), og politimetoder som vektlegger nærhet og tillitskapende relasjoner til befolkningen (*Norsk Politi*, 2009, s. 6-25; Peterson, in press).

Et eksempel på hvordan et ekspertpoliti kan redusere tillit til politiet, er såkalt «hot spot policing». Politimetodens navn er vanskelig å oversette til norsk, men det siktes til politiarbeid som fokuserer på hyppig tilstedeværelse og bruk av politiets tvangsmidler på kartlagte problemområder (Weisburd & Braga, 2006). Forskning viser at offensive «hot spot» aksjoner kan redusere målgruppers tillit til politiet, spesielt blant grupper som i følge brukerundersøkelser har svekket tillit til politiet fra før (Weisburd & Braga, 2006). Hyppig og aggressivt politinærvær kan også i følge Balvig og Holmberg (2004) føre til redusert subjektiv trygghet hos folk flest. Fokus på kriminalitet og forsterket kontroll av områder i lokalsamfunn, kan skape mer frykt blant beboerne. Offensive aksjoner kan også medføre opplevelser av forskjellsbehandling. Når politiet hyppig rykker ut kun når det skjer noe negativt, oppleves det som aggressivt politinærvær. En profesjonalisering av politiet som ensidig fokuserer på å avdekke kriminalitet kan dermed øke avstanden til lokalsamfunn og innbyggere. Når politiet mister kontakt med innbyggere og ressurser i lokalsamfunn, kan mye viktig kunnskap forbli ukjent for politiet. Dette får konsekvenser for både effekten av forebyggingsarbeid og oppklaringen av kriminalitet (Gundhus, 2007). Forskning

---

<sup>9</sup> Se f.eks. Tilley (2008) for en drøfting av forskjeller mellom «community policing» (nærpolitimodellen) og POP (problemorientert politiarbeid). Heidi Mork Andersens (1994) studie av et nærpoliti-eksperiment på Holmlia gir et godt bilde av nærpolitimodellen før strategisk analyse og POPs inntog i Politi-Norge.

<sup>10</sup> Hvordan tiltakene praktiseres skal evalueres av Politihøgskolens forskningsavdeling, og rapporten skal være ferdig oktober 2010. I denne evalueringen vil det være viktig å undersøke i hvilken grad innbyggerne deltar i å identifisere faktorer som kan forbedre deres tillit til politiet.

<sup>11</sup> POP står her for problemorientert politiarbeid.

viser at «hot spot policing» lett blir fokus på risikopersoner (Gundhus, 2009). Når et utvalg potensielle kriminelle blir målgruppen, kan dette skape økt mistillit til politiet blant de som opplever seg som deltakere i gruppen. Siden «hot spot policing» først og fremst er symptomdempende, forebygges heller ikke gjentatt kriminalitet, samtidig som de trygghetskapende effektene reduseres. Dette illustrerer det paradoksale poenget om at: «*Hvis man vil øke tryggheden blant mennesker, hvor få er utrygge, eller utryggheden er meget lav, kan selve bestræbelsene på å gøre det få en utrygghetskapende virkning*» (Balvig & Holmberg, 2004, s.179). Det er også en fare for at disse bestrebelsene betyr kontroll, ekskludering og overvåking av enkeltgrupper og individer som i utgangspunktet er marginalisert.

Oppkomsten av en rekke politiorganisasjoner kan også illustrere poenget om at ekspertpolitiet skjærer seg fra omverdenen. For eksempel CEPOL (European Police College) baserer både kompetanse og organisasjonens offentlige tillit på en ny politivitenskap og ekspertise. Til en viss grad kan også Politidirektoratets (2007) nasjonale strategi for etterretning og analyse forstås innenfor rammen av ekspertpolitiet. Kunnskapsbasert politiarbeid settes nemlig i strategiplanen i sammenheng med etablering av etterretnings- og analyseenheter hvis arbeidsoppgaver beskrives som knyttet til «systematisk og metodisk innsamling og behandling av relevant informasjon og kunnskap» (Politidirektoratet, 2007 s. 5). Det å operere fra en trygg kunnskapsbase vil i sin ytterlighet kunne bety å isolere politiet fra eksterne, hovedsakelig politiske forstyrrelser. På den måten leder jakten på tillit i direkte motsatt retning av nærpolitimodellen, siden politiet beveger seg vekk fra publikum til ekspertisens avsondrethet. Relasjonen mellom tillit, kunnskap og ekspertise er derfor kompleks, og ingen enkel sammenheng (Brodeur, 2007).

## Å reparere tillitsgap

Som vi allerede har vært inne på argumenterer Brodeur (2007) for at det er en motsetning mellom ekspertpoliti og dialogpoliti når det gjelder å

fremme tillit til politiet. Men må det nødvendigvis være slik? For å belyse dette spørsmålet, vil jeg trekke frem tre ulike tilpasningsstrategier som tas i bruk for å *reparere* det økende tillitsgapet mellom befolkningen og velferdsstatens profesjoner (Eriksen, 2001, s. 96-105). De siste tiår har det nemlig vokst frem et forskningsområde som undersøker hvorfor et senmoderne samfunn mister tillit til eksperter (Eriksen, 2001; Aas, 2005). En konsekvens av den fallende tilliten er at det i økende grad stilles krav om vitenskapeliggjøring av erfaringsbasert kunnskap, samt innføres systemer for å forhindre maktmisbruk og feilvurderinger. Reparasjonsstrategiene kan forstås i et slikt lys, og jeg har tidligere anvendt dem for å forstå tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av kunnskapsbasert politiarbeid<sup>12</sup> i to politiorganisasjoner jeg har studert – en politistasjon og en spesialseksjon<sup>13</sup> med oppdrag å bekjempe organisert kriminalitet (Gundhus, 2009). Det er innenfor en slik ramme jeg nå anvender dem. Strategiene kan deles inn i følgende tre: 1) Vitenskapeliggjøring, 2) «Back-to-basic» og 3) Samarbeidsstrategier. Disse strategiene gir et annet forståelsesbilde enn Brodeurs todeling. I stedet for å betrakte kunnskap som enten frembrakt gjennom dialog eller ekspertise, skiller Eriksen mellom ulike forståelser av vitenskap, og er mer optimistisk enn de to første strategiene på profesjonaliseringens vegne. For hva er ekspertise? Hva er vitenskap? Hva anerkjennes som viktig kunnskap?

Den første reparasjonsstrategien, vitenskapeliggjøring, fokuserer på å forbedre og utvikle profesjonene ved hjelp av nye analyser, standarder, prosedyrer og evalueringer. Vitenskapeliggjøring som fenomen er godt plantet i modernismen, og handler om å rasjonalisere profesjonenes kunnskap. Det som gjelder er å dokumentere effektiv målrealisering gjennom kunnskapsmessig fortreffelighet og resultatsuksess:

Logikken synes å være at bare det vitenskapelige grunnlaget for handling blir bedre, bare reguleringen av kompetanseområdet blir tydeligere, bare eventuelle mangler ved profesjonens handlingsgrunnlag utfylles med rettsregler og forskrifter, vil en få en god praksis (Eriksen, 2001, s. 96-97).

---

<sup>12</sup> Kunnskapsbasert politiarbeid definerer jeg her som systematisk refleksjon over praksis, og anvendelse av andre typer kunnskap enn politiets.

<sup>13</sup> Heretter kalt for Stasjonen og Spesialseksjonen.

Problemet ved en slik strategi er at den lett overser det unike og det ikke-kvantifiserbare ved profesjonsutøvelsen. I en nyliberal politisk effektivitetsdiskurs har dette også vært et uttalt mål, å redusere 'de profesjonelles' makt for å strømlinjeforme politiske prosesser (Aas, 2005, s. 92-95; Garland, 2001). Forskere har også pekt på at usikkerhet mht. å klare å styre profesjoner, skaper behov for flere og flere tillitsritualer (Power, 1997). Vitenskapeliggjøring forstått på denne måten ligner Brodeurs (2007) forståelse av ekspertpolitiet siden det bygger opp en profesjon som ekspertise, som kan skape avstand til både befolkningen og andre profesjoner. Uansett, strategien bygger på et feilaktig positivistisk vitenskapsideal, hvor muligheter for objektiv kunnskap ses på som grunnlaget for rasjonelle beslutninger. Man antar at problemer med skjønnsutøvelse kan løses ved bruk av raffinerte vitenskapelige metoder. Men dette fanger bare opp «kognitiv-instrumentelle sider ved kompetansegrunnlaget, ikke deres normative og verdimesse sider» (Eriksen, 2001, s. 98).

Til sammen kan disse ulempene ved vitenskapeliggjøringsstrategien bidra til at tillitsproblemet øker. Vitenskapens kjørlighet oppfattes som nedvurdering av tradisjonelle verdier i politiarbeidet, noe som var et klart funn i min egen forskning på kunnskapspraksiser i politiet. Mange politifolk blant førstelinjetjenesten møtte krav om prosedyrer og standardisering med motstand (Gundhus, 2009). En slik motstand kan ha opphav i et behov for å beskytte politirollens profesjonelle uavhengighet og dømmekraft. Vitenskapeliggjøring av politiprofesjonen kan dermed paradoksalt nok oppfattes som å redusere profesjonell uavhengighet. En parallell kan trekkes til andre profesjoner, f.eks. lærere, som har en liknende opplevelse av at de i økende grad målstyres i hverdagen. Forskere har også reagert negativt på systemer for registrering og kvantifisering av forskningsresultater – populært kalt for «telleanter». En årsak til motstand mot tellekant-systemene er at det som skulle vært et kvalitetssikringssystem fungerer mot sin hensikt – publiseringspresset fremmer selvplagiering og vekt på kvantitet framfor kvalitet (Elvebakk, 2009). Et felles kjennetegn for motstanden mot vitenskapeliggjøring er uenighet om hva som definerer profesjonens profesjonalitet.



Vitenskapeliggjøringens svakheter trigger den andre reparasjonsstrategien, «back-to-basic», som baserer seg på yrkesetisk remoralisering (Eriksen, 2001, s. 99). Motstanden kan nemlig også forstås som en reaksjon på nedvurdering av politiet som ekspert. Strategien skal revitalisere den «egentlige kompetansen», og påkalle de opprinnelige verdiene til yrket. «Back-to-basic» refererer til «verdiene som en gang ga enhet, kraft og motivasjon» (Eriksen, 2000, s. 99). Problemet ved en slik strategi er at den forutsetter et samfunn som kjennetegnes av normoppløsning samtidig som man overser negative sider ved tradisjonelt politiarbeid, f.eks. sterke makt-hierarkier, «ovenfra-og-ned» holdninger og arroganse overfor andre kunnskapssyn. I mitt materiale var det eksempler på politifolk som forsøkte å motsette seg vitenskapeliggjøring av politirollen samtidig som de vernet om 'ordentlig politiarbeid'. Begge deler kan forstås i lys av en «back-to-basic» strategi. 'Ordentlig politiarbeid' ble både på Spesialseksjonen og på Stasjonen definert til det å jobbe med lovbrudd hvor strafferammene er høye, og arbeidet med dem inneholder gjerne dramatik (Gundhus, 2009). Det handler om å «få flere fanger i bakgården», og meningsskapende politiarbeid knyttes til det uforutsigbare, jakten og spenningen. Når ordenstjenestens logikk – det å se etter potensielle kriminelle for å avdekke kriminelle handlinger – kobles sammen med et stort rom for politiinitiativer, snevres handlingsrommet for et målrettet og styrt politiarbeid inn (Finstad, 2000; Sollund, 2007)<sup>14</sup>. Det kan føre til en ordenstjeneste preget av kontroll av potensielle lovbrøyttere framfor kommunikasjon med publikum. Dette kan eksemplifiseres med Liv Finstads (2000, s. 126) undersøkelse av ordenspolitiet i Oslo, hvor hun kom frem til at måten politiet intervenerer på er ulik avhengig av om det er politiet som tar initiativet (politiinitiativer) eller publikum (publikumsbestillinger). Politiinitiativernes profil domineres av «stopp-og-sjekk» av personer og kjøretøy på mistanke (Finstad, 2000, s. 50). Publikumsbestillingene vurderes av

---

<sup>14</sup> Finstads (2000, s. 49) observasjonsmateriale viser at 42 prosent av arbeidsoppgavene er politiinitierte. Dette indikerer at ordenstjenesten har et stort rom for politiinitiativer. Ut fra dette konkluderer Finstad (2000, s. 63-67) med at den publikumsbestilte ordenstjenesten er en myte, og at det er et doxa i politiet at ordenstjenesten er hendelsesstyrt.

ordenspolitiet på en mer inkluderende og ikke-kategoriserende måte. Poliitiinitiativene i ordenstjenestens ekskluderende profil skaper dermed betydelige rettssikkerhetsproblemer, noe som forsterkes av at politiblikket er klasseskjevt og «utviklet gjennom ordenstjenesten på gata» (Finstad, 2000, s. 126).

Den tredje strategien for å reparere tillitstap, samarbeid, springer ut av mer refleksive forståelser av dagens pluralisme og kompleksitet. Det særpregede ved innovative strategier som aktiviserer lokalsamfunn, som Brodeur (2007) etterlyser, kan kanskje best forstås i lys av denne reparasjonsstrategien. Styrken er at det kobler sammen ekspertpoliti og dialogpoliti. Tre stikkord for å beskrive strategien er: større besinnelse i forhold til egen kompetanse, fokus på dialog og medvirkning samt økt refleksivitet mht. den vitenskapelige kunnskapens status i dag (Eriksen, 2001, s. 101). I dag søker man ikke lenger etter en objektiv sannhet – det pågår en fortløpende diskusjon rundt vitenskapelige «sannheter». Gjennom nye samarbeidsformer forsøker denne strategien å få til kommunikasjon på tvers av fag- og profesjongrensene «hvordan det eksplisitt legges vekt på å bygge ned statushierarkier og koble kunnskap og makt på nye og ofte mer demokratiske måter» (Eriksen, 2001, s. 102). Samarbeidsstrategier som «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT) kan forstås som uttrykk for en slik reparasjonsstrategi, hvor tverrprofesjonelle nettverk sammen med frivillige organisasjoner danner nye former for nettverk og statushierarkier.

Problemorientert politiarbeid (POP) er et godt eksempel på integrasjon av alle de tre reparasjonsstrategiene. POP skal bygge tillit gjennom analyse og vitenskap. Samtidig skal rasjonalisering av politiarbeidet skje gjennom tverrprofesjonelle samarbeidsmodeller og kommunikasjon. Målet er å bygge mer på den enkelte polititjenestemanns kompetanse, få til samarbeid med andre fagprofesjoner, ansvarliggjøre problemeiere og bryte ned ordrekulturen. Men siden POP er en «tvillingeideologi» med målstyring, medfører det innføring av kvalitetssikringssystemer og prosedyrer av kort-

siktig karakter. For eksempel krever SARA<sup>15</sup>-verktøyet resultatoppnåelse og evaluering av løsninger på umiddelbare årsaker til problemer. Flere jeg intervjuet på Stasjonen hvor POP var innført, oppfattet dette som rutiner uten annen betydning enn å skape mistillit blant ansatte – såkalte mistillitsfremmende tillitsritualer – noe som ble møtt med «back-to-basic» strategier. Noen oppfattet POP som nedvurdering av tradisjonelt politiarbeid med vekt på dialog og ansikt-til-ansikt samhandling med publikum. De opplevde at POP reduserer mulighetene for gode møter mellom politi og publikum, ettersom det er vanskelig å finne gode målekriterier som fanger opp usynlig relasjonsarbeid og taus kunnskap.

## Mistillitsfremmende

Motstand mot kunnskapsbasert politiarbeid varierer nok mye i Politinorge, men i mitt materiale var den stor. For eksempel forteller politirepresentanter i SLT-arbeid helt andre og langt mer positive historier om samarbeid enn politifolk jeg intervjuet i ordenstjenesten i Oslo (Gundhus m.fl., 2008). Samtidig fremgår det av SLT-evalueringen at det er vanskelig å trekke med seg resten av politiorganisasjonen inn i samarbeidende tiltak.

Nye kunnskapsmodeller krever andre former for fleksibilitet og styringsformer, som igjen kan utfordre etablerte praksiser. Når nye kunnskapsmodeller skal innføres i politiet, kan det ha utilsiktede konsekvenser som undergraver de opprinnelige intensjonene. Dette er en grunn til at det er viktig å unngå at vitenskapelighet blir så abstrakt og standardisert at den oppfattes som mistillitsfremmende av de ansatte. Implementering av kunnskapsbasert politiarbeid i de to politiorganisasjonene jeg studerte, illustrerer at tillit ikke bare er et tema når det gjelder forholdet mellom politi og publikum (Gundhus, 2009). Tillit mellom ledelse og ansatte er også et viktig tema når politiarbeidet skal forbedres og politireformer skal implementeres i praksis.

---

<sup>15</sup> SARA-modellen er en problemløsende tilnærming til såkalte gjentatte problemer. Akronymet står for Skanning, Analysis, Response, Assessment.

I praksis kan politiets målstyringsmodeller legge for ensidig vekt på kriminalitetsreduksjon framfor politiets tillits- og trygghetsskapende arbeid overfor innbyggerne – fordi det lettere kan tallfestes og er mer integrert i politiets dominerende yrkeskultur (Gundhus, 2009). Systematisering av erfaringer og refleksjon over måten politiarbeidet utføres på, nedtones. Ensidig vekt på tallfesting kan også prege politiets relasjonsarbeid overfor befolkningen. For når kommunikasjon velges som politimetode, kan f.eks. ordenstjenestens tradisjonelle «stopp-og-sjekk» av personer og kjøretøy på mistanke bli til «stopp-og-snakke» med bestemte målgrupper. Dette kan igjen oppleves som trakassering og kontroll av den som stoppes og snakkes til. Slik jeg viste innledningsvis, tyder funn fra tillitsundersøkelser på at måten politiet tar kontakt med borgere på har betydning for tilliten til politiet. Dette kan indikere at kunnskapsbasert politiarbeid i større grad bør vektlegge måten politiet opptre på under samhandling med publikum. Politiarbeid preget av målstyring og instrumentell kontroll, hvor kontrollmidler håndteres som nøytrale redskap for kriminalitetsreduksjon, kan hemme fokus på systematisering av politiets erfaringsbaserte kunnskap. I tillegg kan denne type kunnskapsbasert politiarbeid nedtone betydningen av dialog med og medvirkning fra publikum. Politiet bør derfor fokusere mer på å frembringe kvalitativ kunnskap – som erfaringslæring – og forene og systematisere erfaringer og praktisk kunnskap med teori – slik Finstad-utvalget understreker (NOU 2009:12). Erfaringslæring gjør politiet i bedre stand til å identifisere problemer (Wathne, 2009). Kunnskapsbasert politiarbeid blir ikke mer rasjonelt ved å bare anerkjenne abstrakt kunnskap, teori og statistikk som verdifullt. Selv om det er mer tids- og kostnadskrevende, kan dialog og kommunikasjon med befolkningen systematiseres innenfor en vitenskapelig ramme og frembringe såkalt kontekstuell kunnskap. De nevnte tillitsundersøkelsene indikerer også at et profesjonelt politi bør integrere en bevissthet om prosedural rettferdighet i møte med publikum. Omdømme- og brukerundersøkelser har stor verdi når det gjelder indirekte tilbakemeldinger på politiets arbeid fra offentligheten og brukerne av politiet, men de må suppleres av andre kunnskapsbilder. Motstanden mot kunnskapsbasert politiarbeid blant ansatte i politiet peker på

potensialer for mer fleksible, reflekterte og samarbeidsorienterte politi-strategier. Men motstanden peker også på at målstyringselementet i kunnskapsbasert politiarbeid kan hemme verdibaserte dimensjoner ved politiarbeidet.

## Samarbeid som suksesskriterium

Flere politiforskere, bl.a. Bayley (1996), argumenterer for at relasjonen mellom politi og borgere har en innflytelse på politiets integritet og effektivitet. Det handler ikke bare om profesjonalitet forstått som hvordan politiet utfører rollen, eller hvor gode analytikere de er. Den profesjonelle modellen til politiet kan både skape problemer med integritet og ineffektivitet, når modellen ikke makter den nødvendige dialogen, spesielt med minoriteter (Wright, 2002, s. 141; Crowther, 2004). Politiforskning peker at tillitskapende politiarbeid formes av relasjonen politiet har til samfunnet og kontakten det har med «vanskelig-å-nå-grupper» (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; Newburn, 2002).

Et spørsmål som har blitt reist i forskningslitteraturen, er hvorvidt et profesjonelt politi uunngåelig er forbundet med disiplinære politimetoder som legger vekt på bruk av tvangsmidler (de Lint, 2003; Wright, 2002). Wright (2002, s. 132) har argumentert for at det å tenke politiarbeid rundt aksen *reaktiv-proaktiv*, er opphavet til at profesjonalisering blir sett på som et problem i seg selv. Det gjør at politiet tenderer mot å løse kriminalitet ut fra en instrumentell sosial kontroll, og dermed plasseres politiet utenfor samfunnet som en autonom enhet. I en slik utvendig modell av politiets rolle, intensiveres og utvides disiplinære dimensjoner ved politiarbeidet, og styrker kun politiets muligheter til å bekjempe kriminalitet gjennom rettshåndhevelse. Samtidig er modellen en problematisk måte å utøve profesjonell rettshåndhevelse på. Er dette effektivt, demonstrerer resultatet en autoritær makt, noe som kan bidra til sosial orden. Men er modellen ineffektiv, noe den ofte beskyldes for å være, mislykkes den i å understøtte rettighetene til individuelle ofre.

Ut fra normative vurderinger kan idealet være å omfavne lokalmiljøets ønsker om et lyttende politi basert på medvirkning, dialog, kontakt og nærhet, og å opp-prioritere analytisk og problemorientert politiarbeid. Så lenge hovedmålet med politiets synlighet er relasjonsbygging med borgerne, vil det være en utfordring å vurdere omfanget og behovet for patruljering og synlig politi. Problemer kan oppstå på flere områder. For det første oppstår de når strategienes tiltak likevel i *praksis* fokuserer på kriminalitetsreduksjon, når patruljering kun handler om det, og nettverksbygging med innbyggerne nedprioriteres. For det andre kan problemer oppstå når politiets relasjonsbygging har en skjult dagsorden om informasjonsinnhenting, noe som reiser etiske problemstillinger, og kan være lett å gjennomskue. En tredje utfordring kan være at relasjonsbyggende patruljering oppleves som trakassering av målgruppen. Uansett, lokal kontekst, profesjonell politikunnskap og generell samfunns- og metodekunnskap bør sammen styre politiets innsats. Politiets oppgave er ikke alltid å være over alt, deres tilstedeværelse skal være relevant (Balvig & Holmberg, 2004, s. 178). Paradoksalt nok kan ønsket om mer trygghet få konsekvenser for deler av innbyggernes frihet, hvis politiet skal bry seg om ett og alt.

## Konklusjon

En svakhet ved tillitslitteraturen jeg har anvendt i denne artikkelen, er at den behandler tillit til politiet ut fra hvorvidt borgerne oppfatter politiet som tillitskapende, ikke ut fra undersøkelser av politiets prosedyrer og beslutningsmetoder. Denne litteraturen diskuterer derfor tillit til politiet uavhengig av om politiets autoritetsutøvelse er beheftet med legitimitetsproblemer. I den grad slike spørsmål utelukkes fra drøftelser om tillit til politiet, kan tillitsspørsmålet reduseres til strategiske spill om imagearbeid snarere enn prinsipper og normer for statlig legitimitet. Det er fullt ut mulig å ha tillit til en makt som dypest sett er illegitim. Denne litteraturen tar for gitt at statens maktutøvelse er legitim, når saksforholdet er politiet.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Takk til Sverre Flaatten for å ha gjort meg oppmerksom på dette poenget.

Likevel, Wright (2002, s. 148-152) argumenterer for at det er en sammenheng mellom politiets behov for bruk av tvangsmidler og politiets integrasjon i det sivile samfunnet. Jo mer fokusert politiet blir på styringsrasjonalitet og det å jobbe *reaktiv* og *proaktivt* i forhold til kriminalitet, jo mer trekker det seg vekk fra relasjonen til borgerne, og jo mindre tillit mellom politi og borgere. I et samfunn sentrert rundt risiko og fare er dermed kontrollmidlet og politiets metodebruk en uunngåelig del av samfunnslivet som må *medtenkes* i samfunnsanalyser, fordi det kan bidra til å forsterke tendenser som allerede er til stede. Kontrollmidler er ikke nøytrale virkemidler for å redusere kriminalitet. Politiets metodebruk kan heller ikke kun forstås som instrumentelle redskaper eller allmennpreventive virkemidler. Uten bevissthet om dette, kan f.eks. kommunikasjonsfremmende og tillitskapende tiltak oppfattes som mistillitsfremmende. Uansett, uavhengig av hvor godt det *kriminalitetsforebyggende* politiarbeidet fungerer og hvor gode politiet er til å *kommunisere* med borgerne, kommer vi ikke utenom et politi som har islett av en instrumentell og disiplinær kontroll. Det som kreves er en bedre forståelse av *relasjonen* mellom ulike måter å gjøre politiarbeid på, de faktiske forholdene i arbeidsmiljøet og yrkeskulturen samt kunnskap om politiets samfunnsrolle som sosial institusjon. Dette krever en mer strategisk tilnærming til utfordringer som har bakgrunn i kompleksitet og mangfold enn hva nærpolitimodellen tilbyr.

I dette kapitlet har jeg argumentert for at det nødvendigvis ikke er et enten-eller forhold når det gjelder det profesjonelle politiets vekt på autonomi og ekspertstatus på den ene siden og nærpolitimodellens vekt på kommunikasjon og dialog på den andre. Motsetningene har opphav i ulike oppfatninger av profesjonalitet, men også ulike kunnskaps- og vitenskaps-syn og forståelser av hvordan kunnskap skal foredle praksis. Den rendyrkede erfaringsbaserte profesjonalismens ulemper – som også er høyst levende innenfor deler av ekspertpolitiet – er at den karakteriseres av tvangsmidler, er defensiv og lukket i forhold til å tilpasse seg andre former for formalkompetanse og er mindre egnet for samarbeid. Disse ulempene reduserer også mulighetene for å praktisere et kunnskapsbasert politiar-

beid, som bør bygge på dialog og medvirkning fra borgerne – så sant målet er å opprettholde tillit og legitimitet blant minoritets- og majoritetsbefolkningen. For å motvirke disse ulempene ved en erfaringsbasert profesjonalisme, kan økt standardisering av politiets profesjonalitet bidra til å styrke internkontroll av politiet som selvregulert profesjon. Samtidig er det ulemper ved standardisering av profesjonsutøvelse, da det også kan hemme god skjønnsutøvelse (Aas, 2005). Uansett, slik Finstad-utvalget konkluderer ut fra utvalgets selvstendige undersøkelser av politiets kontrollmekanismer, er det behov for bedre kontroll med daglig skjønnsutøvelse, både når det gjelder opplæring, ledelse og veiledning, og en endring fra hendelsesstyrt til planmessig ledelse på alle nivåer (NOU 2009:12). Refleksjon over egen praksis og kunnskapsledelse kan virke som konstruktiv kontroll av en til tider svært selvregulert profesjon, med stort rom for skjønnsutøvelse på godt og vondt.

## Litteraturreferanser

- Andersen, H. M.** (1994). *Holmlia politipost i Oslo: et nærpoliti-eksperiment*. Oslo: Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Balvig, F. & Holmberg, L.** (2004). *Politi og trygghed: forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bayley, D.** (1996). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Bradford, B., Jackson, J. & Stanko, E. A.** (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing & Society, 19*(1), 20-46.
- Brodeur, J.-P.** (2007). *Trust and expertise in policing. Paper presented in Oslo – November 2007*. Hentet fra [http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/Generating%20Links%20for%20Website/ICPC%20Colloquium/Norway/Oslo-November2007-TRUST\\_AND\\_EXPERTISE\\_IN\\_POLICING-revised-final.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/Generating%20Links%20for%20Website/ICPC%20Colloquium/Norway/Oslo-November2007-TRUST_AND_EXPERTISE_IN_POLICING-revised-final.pdf)
- Brodeur, J.-P.** (1983). High policing and low policing: remarks about the policing of political activities. *Social problems, 30*, 507-20.
- Crowther, C.** (2004). Over-policing and under-policing social exclusion. I: R. H. Burke (Ed.), *Hard cop, soft cop. Dilemmas and debates in contemporary policing*. Cullompton: Willan. de Lint, W. (2003). Keeping open windows: Police as access brokers, *British Journal of Criminology, 43*(2), 379-397.



- Elvebakk, B.** (2009). *Tellekanter*. Hentet fra <http://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Forholdet-forskningsamfunn/Tellekanter/>
- Eriksen, E. O.** (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Eriksen, T. B., Tranøy, K. E. & Fløistad, G.** (1985). *Filosofi og vitenskap: fra antikken til vår egen tid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fielding, N. & Innes, M.** (2006). **Reassurance policing, community policing and measuring police performance.** *Policing and Society* 16(2), 127-145.
- Finstad, L.** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Garland, D.** (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Gundhus, H. I.** (2009). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapspraksiser i politiet*. Oslo: Unipub.
- Gundhus, H. O.** (2007). Suksesskriterier for godt politiarbeid. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap*, 94(2), 160-176.
- Gundhus, H. I., Egge, M., Strype, J. & Myhrer, T.G.** (2008). *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)* (PHS Forskning 2008: 4). Oslo: Politihøgskolen.
- Holmberg, L.** (2004). Community policing in the nordic countries. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime prevention*, 5(2), 205-219.
- Hughes, G.** (2007). *Politics of crime and community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Innes, M.** (2006). Reassurance and the "new" community policing. *Policing and Society* 16(2), 95-98.
- Knutsson, J. & Søvik, K. E.** (2005). *Problemorientert politiarbeid i teori og praksis* (PHS Forskning 2005:1). Oslo: Politihøgskolen.
- Loader, I. & Mulcahy, A.** (2003). *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*. Oxford: University Press.
- Newburn, T.** (2002). Community safety and policing. I: G. Hughes, E. McLaughlin, J. Muncie (red.), *Crime prevention and community safety: new directions* (s. 102-120). London: SAGE.
- Norsk politi** (2009). Tema dialog. 4(3), 6-25.
- NOU 2009:12.** *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes sentresenter, Informasjonsforvaltning.

- Peterson, A. (2010). From Great Britain to Sweden: the import of reassurance policing: local police offices in metropolitan Stockholm, *Journal of Scandinavian studies of Crime Prevention and Criminology*. 11(1): 25-45.
- Politidirektoratet** (2005). *Politiet i lokalsamfunnet: veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå* (12/2005). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* (POD-publikasjon: 5). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2009). *Politiets strategi 2010-2015*. Oslo: Politidirektoratet.
- Power, M.** (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J.** (1972). *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, R.** (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press
- Roberts, H. V. & Houghs, M. J.** (2005). *Understanding public attitudes to criminal justice*. Maidenhead: Open University press.
- Skogan, W. G.** (2006). Asymmetry in the impact of encounters with the police. *Policing & Society*, 16(2), 99-126.
- Skolnick, J. H.** (1966/1994). *Justice Without Trial. Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Macmillan College Publishing Company.
- Sollund, R. A.** (2007). *Tatt for en annen: en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- St.meld. nr. 42** (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Strype, J.** (2010). Politiets omdømme i Norge. I: S. Runhovde (Red.), *Tillit til politiet* (s. 21 - 41) (PHS Forskning 2010:4). Oslo: Polithøgskolen.
- Tilley, N.** (2008). Modern approaches to policing: Community, problem-oriented and intelligence-led. I: T. Newburn (Ed.), *Handbook of policing* (2nd ed.) (p. 373-403). Cullompton: Willan publishing.
- TNS Gallup** (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008* (Rapport Politidirektoratet 2008). Oslo: TNS Gallup.
- TNS Gallup** (2010). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009* (Rapport Politidirektoratet 2009). Oslo: TNS Gallup.
- Turner, L., Campbell, E., Dale, A. & Graham, R.** (2007). *Creating a knowledge-base of*

*public confidence in the Criminal Justice System*. Newcastle: Newcastle University.

**Tuffin, R., Morris, J. & Poole, A.** (2006). *An evaluation of the impact of the national reassurance policing programme*. (Home Office research study 296). [..]: Home Office. Hentet fra <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors296.pdf>.

**Wathne, C. T.** (2009). Politiet – en lærende organisasjon? I: S. Flaatten, H. I. Gundhus & M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillit* (PHS Forskning 2009:4). Oslo: Politihøgskolen.

**Weber, M.** (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

**Weisburd, D. & Braga, A. A.** (2006). *Police innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Wright, A.** (2002). *Policing: an introduction to concepts and practice*. Cullompton: Willan publishing.

**Aas, K. F.** (2005). *Sentencing in the Age of Information: from Faust to Macintosh*. London: GlassHouse Press Cavendish Publishing.

# Kontroll og korreksjon av polititjenesten: Straffesporets utilstrekkelighet<sup>1</sup>

---

TOR-GEIR MYHRER

## Problemstillingen:

### Kan Spesialenheten være et tillitsproblem?

Når noen skal avgjøre en konflikt mellom to parter, er det ansett som en sentral rettssikkerhetsgaranti at den som treffer avgjørelsen både er formelt og reelt uavhengig av partene. Denne uavhengighet bidrar, sammen med andre rettssikkerhetsgarantier, til at de involverte har tillit til behandlingen og avgjørelsen.

For anmeldelser og klager på politiets tjenesteutøvelse har kravet om at undersøkelsen og avgjørelsen både formelt og reelt må være uavhengig av politietaten, vært et tilbakevendende spørsmål i den offentlige debatt i alle fall de siste 30-40 år. De særskilte etterforskningsorganer (SEFO) som i 1988 ble opprettet til avløsning av settepolitimesterordningen, var et forsøk på å imøtekomme kritikken. Etterfølgeren, Spesialenheten, som ble opprettet i 2005, var en bestrebelse på å gjøre undersøkelsesorganet ytterligere mer uavhengig. Finstad-utvalget, som avga sin innstilling i NOU 2009:12 – *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*, hadde som en av sine oppgaver å utrede muligheter for ytterligere å gjøre Spesialenheten reelt uavhengig av politiet.

---

<sup>1</sup> Kapittelet ble planlagt før Finstad-utvalget avga sin innstilling *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring* (NOU 2009:12). En god del av de problemstillinger som behandles i dette kapittel er også behandlet i NOUen, og det har naturligvis både påvirket hvordan de behandles her og den nyhetsinteresse de har. På den annen side har utredningen gitt tilgang til verdifullt tallmateriale som i stor grad er benyttet i kapittelet.

Både SEFO og Spesialenheten hadde og har mulige straffbare forhold forøvet av politiet i tjenesten som arbeidsfelt. Og mange vil kanskje spørre hva som kan være bedre for tilliten til politiet enn at de som mener politiet har gjort noe galt, får sin sak behandlet av den uavhengige Spesialenheten, som følger de strenge rettssikkerhetskrav som gjelder for straffesaker, og med en eventuelt etterfølgende rettslig behandling i de uavhengige domstoler! Men fordi straff er samfunnets sterkeste reaksjon på uønsket atferd, og kan få store konsekvenser for den som rammes, er både (de materielle) vilkårene for å kunne straffe og fremgangsmåten for å gjøre det (prosedyren), sterkt preget av rettssikkerhetsgarantier for den som er gjenstand for forfølgningen. En konsekvens av dette er at Spesialenhetens straffessaks- spor er dårlig egnet til å kontrollere og korrigere politiets tjenesteutøvelse. Dette blir særlig merkbart hvis for mange saker kanaliseres inn i og avsluttes i straffesporet, slik jeg mener er tilfellet (jf. nedenfor i avsnittet om «Hvor behandles hovedtyngden av klagene?»). Slik sett kan paradoksalt nok det organ og den fremgangsmåte som er valgt nettopp for å styrke tilliten til politiet, også bli et tillitsproblem.

Det er refleksjoner omkring dette som er tema for dette kapittel. Jeg ser først på regler og statistikk. Dernest på hva som kan forklare hvorfor så mange saker havner i straffesporet og hvilke konsekvenser dette kan ha. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av, med kommentarer, en konkret sak som illustrerer de problemer som er forbundet med å drive kontroll og korreksjon av politiets tjenesteutøvelse gjennom straffesaks- behandling.

## Av hvem og hvordan behandles klager og anmeldelser om politiets tjenesteutøvelse?

Den formelle behandling av klager eller anmeldelser om politiets tjenesteutøvelse er inngående beskrevet i Finstad-utvalgets rapport (NOU 2009:12, først og fremst s. 50-57). Jeg viser til denne behandlingen, og nøyer meg her med hovedtrekkene.

Siden 2006 har behandlingen av klager og anmeldelser på politiets tjenesteutøvelse vært formelt organisert i et tosporet system med «Spesialenheten for politisaker» på den ene side og den etatsforankrede klagebehandling på den andre. Ved siden av dette er det en administrativ behandling. Denne følger stort sett de samme regler som klagebehandlingen, men er enten foranlediget av en oversendelse fra Spesialenheten (jf. nedenfor) eller av at etaten selv har avdekket forhold som synes uheldige eller kritikkverdige.

Reelt har vi hatt et tosporet system i lang tid. Også før den formelle klageordning ble regulert med instruks av 21. november 2005 ble noen klager behandlet administrativt og ikke oversendt SEFO eller Spesialenheten. Spesialenhetens virke er regulert i Straffeprosessloven § 67, 6.-8. ledd, i Påtaleinstruksen, kapittel 34, og med utfyllende regulering i Rundskriv fra Riksadvokaten (3/2006). Klageordningen er regulert i Klageinstruksen som er fastsatt med hjemmel i Politiloven § 29.

I utgangspunktet er det forholdsvis klart hva som skal behandles i de ulike spor. For Spesialenheten heter det i Riksadvokatens rundskriv (3/2006, punkt IV/1.1.) at:

Spesialenheten behandler alle anmeldelser og henvendelser hvor det pretenderes at ansatte i politiet og påtalemyndigheten har begått straffbart forhold i tjenesten (min understrekning).

Tilsvarende er det i Klageinstruksen (§ 1) bestemt at den

(...) regulerer behandling av henvendelser om påståtte kritikkverdige forhold i utført tjeneste i politi- og lensmannsetaten (min understrekning).

Hvis klageren pretenderer at det foreligger straffbart forhold på politiets side, eller det ut fra beskrivelsen av den aktuelle tjenestehandling eller hendelse er en rimelig mulighet for at dette foreligger, skal saken behandles av Spesialenheten. I andre tilfeller skal klager over politiets tjenesteutøvelse behandles etter Klageinstruksen. I praksis er grensdragningen mellom Spesialenhetens og klagesystemets ansvarsområde likevel forholdsvis vanskelig. En hovedårsak til dette er at Straffeloven §§ 324 og 325 gjør det til et straffbart forhold «forsettelig å unnlate å utføre eller å overtre sine tjenesteplikter» eller «tross advarsel fortsatt å vise skjødesløshet

eller forsømmelighet ved utføring av tjenestepliktene» (§ 324). Og selv uten forutgående advarsel er det straffbart hvis tjenesten utføres på en slik måte at det kan karakteriseres som «grov uforstand» eller med en opptreden som er «utilbørlig» (§ 325, nr. 1 og 3).

Det er forholdsvis lett å se at også den som tar opp kritikkverdige forhold ved politiets tjenesteutøvelse, gjerne vil forankre dette i at tjenestepersonen eller etaten som sådan ikke har gjort sin plikt, har utført pliktene på en utilfredsstillende måte eller under tjenesteutøvelsen har opptrådt på en lite tilfredsstillende måte. Når straffbarhetsgrensen for slike forhold er knyttet til utpreget skjønnsmessige begreper som 'skjødesløshet', 'grov uforstand' og 'utilbørlighet', vil det ofte være vanskelig å avgjøre om en klage i realiteten er en pretensjon om et straffbart forhold. Tilsvarende gjelder når politiorganisasjonen selv oppdager utilfredsstillende tjenesteutførelse: På hvilken side av straffbarhetsgrensen ligger handlingen? Som jeg kommer tilbake til nedenfor, innebærer dette trolig at en altfor stor del av klagen havner i Spesialenhetens straffespor.

Grensedragningen mellom straffesporet og klagesporet vil trolig bli lettere når Straffeloven av 2005 trer i kraft, trolig omkring 2012. I den kommende lovens §§ 171-173 er det avgjørende kriterium om tjenestepersonen forsettelig eller uaktsomt «grovt bryter sin tjenesteplikt».

Når det er avklart at klagen/anmeldelsen skal behandles av Spesialenheten, følger behandlingen i det alt vesentlige de ordinære regler for etterforskning i Straffeprosessloven og Påtaleinstruksen. Det vil si at det først må foretas en påtalemessig vurdering av om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. Straffeprosessloven § 224. Blir etterforskning besluttet, skjer det gjennom de ordinære metoder som avhør, innhenting (evt. etter ransaking og beslag) av dokumenter eller reelle bevis og evt. åstedsgransking. Når etterforskningen er ferdig blir saken gjenstand for en påtalemessig avgjørelse, som enten resulterer i en negativ påtaleavgjørelse i form av at saken henlegges eller en positiv i form av tiltale, begjæring om tilståelsesdom, forelegg eller påtaleunntatelse. Ved denne påtalemessige vurdering gjelder (jf. Myhrer, 2005, s. 79-81) de vanlige regler og prinsipper: For å kunne reagere med en positiv påtaleavgjørelse

må Spesialenheten som påtalemyndighet mene at den utenfor enhver rimelig tvil kan bevise både de objektive og subjektive vilkår for straff. Det vil si at det utenfor enhver rimelig tvil må være bevist at polititjenes-tepersonen eller politietaten har forholdt seg slik at den rammes av vilkårene i det aktuelle straffebud, at det ikke foreligger rettsstridsutelukkende omstendigheter som nødrett eller nødverge, og at den eller de ansvarlige har utvist den nødvendige skyld (forsett eller grov/simpel uaktsomhet) (Myhrer, 2005, l.c). (Det fjerde vilkåret om tilregnelighet – over straffere-ttslig minstealder og ikke psykotisk – kan man normalt se bort fra i disse saker.) Om Spesialenheten kommer til at det «bare» mest sannsynlig forholder seg slik som klageren har anført, ender saken med en henleggelse pga. det strafferettslige beviskravet.

Etter Påtaleinstruksen § 34-7, 2. ledd kan Sjefen for Spesialenheten beslutte å oversende en sak til administrativ behandling i «klagesporet», hvis de i forbindelse med etterforskningen finner at det er forhold som bør behandles administrativt:

Sjefen for Spesialenheten skal sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans dersom det gjennom anmeldelse eller ved enhetens etterforskning, er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt.

Basert på Finstad-utvalgets undersøkelser for året 2007, brukes denne muligheten i mindre enn 5 % av sakene (jf. NOU 2009:12, s. 225). Det samme følger av Spesialenhetens egen statistikk for samme år (Spesialenheten, u.å.) hvor slik oversendelse skjedde i 35 av 846 avgjorte saker (4,1 %). Slik oversendelse vurderes først og fremst i «saker hvor Spesialenheten mener at det er grunn til å vurdere disiplinær forføyning overfor enkeltpersoner eller gjennomgå rutiner/retningslinjer» (jf. Påtaleinstruksen § 34-7, 2. ledd).

Det er ikke fastsatt noe tidskrav for behandlingen i Spesialenheten. For det utvalg av saker som Finstad-utvalget så på (190 saker) er saksbehandlingstiden i Spesialenheten både som gjennomsnitt og median på ca. 11 måneder (334/324 dager). Selv når enheten ikke iverksetter etterforskning foreligger avgjørelsen i gjennomsnitt først etter ca. 9 måneder, (268 dager) (NOU 2009:12, s. 221-223). På dette punkt har Spesialenhetens egen sta-



tistikk for 2007 (Spesialenheten, u.å., s. 3, 12) vesentlig kortere tider med et gjennomsnitt på mellom 6 og 7 måneder (202 dager).

For året 2008 viser Spesialenhetens egen statistikk (Spesialenheten, u.å.) at saksbehandlingstiden fra mottakelse av saken til påtaleavgjørelse foreligger, har gått ned til 153 dager. For året 2006 var tiden 296 dager, så trenden var positiv, men for 2009 er tidbruken igjen oppe i 214 dager.

I det etatsforankrede klagesporet er det verken de samme detaljerte saksbehandlingsregler eller de samme strenge beviskrav. En slik klagebehandling er forvaltningsvirksomhet og må følge kravene til forsvarlig saksbehandling og de generelle krav i Forvaltningsloven (se også Eckhoff & Smith, 2003, kap. 11; Graver 2002, kap. 5, 16). I tillegg har Klageinstruksen i § 3 gitt noen retningslinjer for saksbehandlingen:

Under behandlingen av saken skal det om nødvendig innhentes supplerende opplysninger fra klageren, berørte tjenestemenn og andre, slik at saken er så godt opplyst som mulig. Saken skal som hovedregel være ferdig behandlet innen 1 måned etter at politiet mottok den.

Når den som behandler klagen (etter Klageinstruksen skal det være politimesteren) fatter sin avgjørelse, vil saken regelmessig bli avgjort med at den gir «grunnlag for kritikk», er «uheldig, men ikke gir grunnlag for kritikk» eller at den «ikke gir grunnlag for kritikk» (jf. NOU 2009:12, s. 238-239). I motsetning til i straffesporet hos Spesialenheten gjelder ikke noe krav om særlig sterk bevisovervekt ved avgjørelsen i klagesporet. Formelt sett kan politimesteren, og senere Politidirektoratet i klageomgangen, legge til grunn det faktum som fremstår som mest sannsynlig. I praksis vil de nok gjerne føle seg rimelig sikker på faktum før det uttales kritikk. Noe krav om at en enhver rimelig tvil skal komme innklagede til gode, er det likevel ikke. Ved siden av å ha et lempeligere beviskrav, går behandlingen i klagesporet også raskere. I følge den undersøkelse som Finstad-utvalget gjennomførte (NOU 2009:12, s. 239, tabell 3.8 og 3.10), er den gjennomsnittlige saksbehandlingstid vel to måneder i saker hvor klageorganet treffer realitetsavgjørelse. Dette innebærer at både klager og innklagede har hendelsen forholdsvis friskt i minne når avgjørelsen kommer. Ikke minst

med tanke på å skape forståelse for en eventuell kritikk, og derigjennom også danne grunnlag for en atferdsendring, er dette viktig.

## Hvor behandles hovedtyngden av klagen?

Selv om Spesialenheten for politisaker formelt ble opprettet i 2005, har den en forløper i De særskilte etterforskningsorganer (SEFO). Tross sin unge alder er enheten derfor forholdsvis godt kjent. Den formelle klageordningen ble nyopprettet gjennom Justisdepartementets instruks i 2005, og er nok mindre kjent, både utenfor og innenfor politietaten. Dette selv om det også før den formelle ordning ble opprettet, var adgang til å klage til politimesteren over tjenesteutførelsen i distriktet – en ordning som ble benyttet i en viss utstrekning.

Selv om det kanskje er noe tidlig, er det likevel interessant og tankevekkende å se noe nærmere på hvor mange saker som behandles i straffesporet i Spesialenheten og hvor mange som blir gjenstand for behandling i det etatsforankrede klagesporet, og ikke minst hvordan sakene blir avgjort. Også her tar jeg utgangspunkt i det tallmaterialet som Finstad-utvalget innhentet, og som er gjengitt i vedlegg 1 og 3 til NOU 2009:12.



Fordeler man tjenesteoppdragene i kategoriene «god og riktig», «uheldig», «kritikkverdig», «mulig straffbar» og «straffbar» skulle man, slik jeg ser det, forvente at dette utgjorde en pyramide slik det skjematisk er søkt illustrert i figuren på forrige side.

Ut fra dette burde tallet på saker som behandles i klagesporet, og som avgjør om tjenesteutførelsen er uheldig eller kritikkverdig, være vesentlig større enn det Spesialenheten har til behandling i straffesporet. Tallene som Finstad-utvalget innhentet viser imidlertid det motsatte. I 2007 behandlet Spesialenheten 739 saker<sup>2</sup>, mens det i klagesporet ble behandlet 677. Denne fordeling kan ha flere forklaringer.

Den ene forklaringen er at min antakelse om en pyramidefordeling er gal. Den andre er at en rekke av de saker som er behandlet av Spesialenheten, etter sin art burde vært behandlet i klagesporet. Slik jeg tolker tallene er den siste forklaring klart mer sannsynlig enn den første. Av det statistiske tilfeldige utvalg av Spesialenhetens saker for året 2007 som Finstad-utvalget undersøkte nærmere (ca. 190 saker), ble 75 % påtalemessig avgjort med at «det ikke var rimelig grunn til å undersøke om det forelå straffbart forhold» eller «intet straffbart forhold var bevist» (jf. NOU 2009:12, s. 223, tabell 1.11). Etter rundskrivet fra Riksadvokaten (3/2006, pkt. VII) forutsetter den siste henleggelseskoden at etterforskningsresultatet med *særlig* styrke taler mot at det er begått en straffbar handling. Mye kan derfor tale for at bortimot  $\frac{3}{4}$  av de saker som anmeldes til Spesialenheten temmelig klart ikke gjelder straffbare forhold, men i høyden forhold som reelt sett burde vært behandlet som klager over uheldig eller kritikkverdig tjenesteutførelse. Er dette riktig, ville i så fall Spesialenhetens to øverste segmenter i pyramiden utgjort ca. 200 saker, mens antallet i klagesporet i segment tre og fire ville vært ca. 1.200.

Tar man her utgangspunkt i Spesialenhetens egen statistikk for 2007 pkt. III/5, blir tallene enda «verre». Statistikken er her basert på antall avgjorte forhold. En sak kan inneholde mer enn ett forhold, og de 846

---

<sup>2</sup> Etter Spesialenhetens egen statistikk (Spesialenheten, u.å.) ferdigbehandlet enhetens ulike avdelinger til sammen 846 saker i 2007.

avgjorte saker omfatter til sammen 1373 forhold. Av de avgjorte forhold ble hhv. 51 % (702) og 30 % (413) avgjort med de to henleggelseskodene nevnt ovenfor (Spesialenheten, u.å.).

En slik direkte overflytting av sakene fra den ene gruppen til den andre, er imidlertid for enkel. En viss andel av sakene hvor det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning eller som henlegges som «intet straffbart forhold bevist», hører heller ikke hjemme i gruppene «uheldig» eller «kritikkverdig» tjenesteutøvelse slik jeg har forutsatt, men er tvert imot «god og korrekt tjenesteutøvelse». Dels kan anmeldelsen til Spesialenheten i disse tilfellene bero på at anmelderen ikke er kjent med hvilke rettigheter (fullmakter) og plikter politiet har, eller årsaken er at anmelderen selv er under forfølgning av politiet og anser «angrep for å være det beste forsvar». Men at det ikke skulle være noe å utsette på politiets tjenesteutøvelse i hovedtyngden av de saker eller forhold som henlegges med de nevnte begrunnelser, er ikke spesielt sannsynlig. Antallet utgjør godt over 500 saker i 2007 etter Finstad-utvalgets statistikk (NOU 2009:12) og over 1100 forhold etter Spesialenhetens statistikk for samme år.

Siden Spesialenheten ikke skal være noe alminnelig klage og tilsynsorgan for politiet, er det i lys av dette statistiske materialet noe overraskende at enheten bare i vel 4 % av sakene den har til behandling benytter muligheten etter Påtaleinstruksen § 34-7, 2. ledd, til å oversende saken for administrativ vurdering (NOU 2009:12, s. 225; Spesialenhetens statistikk for 2007, pkt. III/6). Selv om mange av enkeltsakene ikke isolert egner seg for en administrativ behandling med tanke på formelle disiplinærforføyninger, kunne en f.eks. tenke seg at en gruppe av saker anskueliggjør at det følges en praksis som er uheldig eller kritikkverdig. Politidirektoratet eller Riksadvokaten kan i denne sammenheng være «annen rett instans» (jf. Påtaleinstruksen § 34-7, 2. ledd) som gjennom en administrativ behandling kan gripe fatt i slike forhold. Kanskje kunne det også være grunn til å sende over saker mot enkeltpersoner selv om de ikke er så alvorlige at de kan gi grunnlag for formelle disiplinærsanksjoner?

Tallene gjengitt ovenfor gjør det naturlig å stille to spørsmål: Hvorfor havner så mange saker i Spesialenhetens straffespor? Og vel så viktig: Kan

dette ha noen negative konsekvenser for kvaliteten på polititjenesten og publikums tillit politiet?

## Hvorfor anmeldes så mange klager i straffesporet og hvilke konsekvenser har det?

Det er flere årsaker til at så mange klager som temmelig åpenbart ikke hører hjemme i straffesporet likevel anmeldes dit, både direkte av klageren selv og via oversendelse fra politiet. Fremstillingen nedenfor pretenderer verken å være forskningsbasert eller fullstendig, men gir trolig et ganske dekkende bilde av hvorfor ca.  $\frac{3}{4}$  av Spesialenhetens saker «uriktig» har havnet der. Noen av årsaksfaktorene har jeg allerede vært inne på i det foregående.

### Årsaker

En viktig årsak er nok at Spesialenheten er bedre kjent enn den forholdsvis nyopprettede formelle klageordning. Selv om også Spesialenheten er en forholdsvis ny enhet, er den – som nevnt – en fortsettelse av ordningen med De særskilte etterforskningsorganer (SEFO) som ble opprettet i 1988. Selv om både SEFO og Spesialenheten hele tiden har hatt mulige straffbare forhold som saksområde, har publikum – kanskje først og fremst i mangel av kjente alternativer – i stor grad benyttet dem som et alminnelig klageorgan. Omorganiseringen og navnebyttet i 2005 var neppe særlig godt egnet til å snu denne trenden. Mens SEFO-enhetene hadde «etterforskning» i navnet, noe som tross alt bar et visst bud om at ansvarsområdet var straffbare forhold, er Spesialenheten i følge navnet blitt organet for «polit saker»!

En annen sentral årsak er åpenbart at flere aktuelle straffebestemmelser – først og fremst Straffeloven §§ 324 og 325 – er utformet slik det både for leg og lærd er vanskelig å avgjøre hvor grensen går mellom den kritikkverdige tjenesteutøvelse og den straffbare. I mange tilfeller beror avgjørelsen av dette på detaljer i det faktum som legges til grunn og som først endelig klarlegges etter omfattende undersøkelser (etterforskning). Ofte er

det også rett og slett uklart hva slags atferd som faller inn under begrepene 'grovt uforstandig', 'forsømmelig' eller 'utilbørlig'. Etter praksis kreves det forholdsvis graverende forhold før lovens kriterier er oppfylt. Denne kunnskap er helt åpenbart ikke allemannseie. Sammen med bestemmelsen om at «pretensjonen» (jf. foran i avsnittet om «Av hvem og hvordan behandles klager og anmeldelser om politiets tjenesteutøvelse?») er avgjørende for om saken – i alle fall som utgangspunkt – hører hjemme i det strafferettslige sporet, leder dette til at et forholdsvis betydelig antall saker som reelt sett gjelder uheldige eller kritikkverdige forhold, likevel havner i Spesialenheten.

Både for en mulig mistenkt og for klager/fornærmede er det straffesporer hos Spesialenheten som gir den beste rettssikkerheten. For en mistenkt polititjenesteperson gir straffeprosessen en rekke rettigheter. Stikkordsmessig gjelder det retten til ikke å avgi forklaring, rett til å la seg bistå av forsvarer, dokumentinnsyn, en vid adgang til rettslig prøving av etterforskningsledelsens beslutninger, og ikke minst kravet om at enhver rimelig tvil skal komme vedkommende til gode. Også for den som inngir klage eller anmeldelse, gir det straffeprosessuelle system en rekke rettigheter. Det gjelder retten til dokumentinnsyn, i noen sammenhenger rett til bistandsadvokat og en viss institusjonalisert adgang til å kreve rettslig vurdering av etterforskningsledelsens beslutninger. Men ikke minst innebærer behandling hos Spesialenheten at klagen/anmeldelsen behandles av et organ som er formelt og reelt helt uavhengig av politiet. Disse positive og ønskede trekk ved behandlingen øker nok i seg selv tilbøyeligheten til å fremme saken for Spesialenheten. I tillegg har det nok for noen en viss symbolverdi at klagen blir behandlet i Spesialenheten, og evt. i domstolen, selv om muligheten for et «positivt» resultat ikke er store.

Siden lenge før opprettelsen av De særskilte etterforskningsorganer (SEFO) og fram til i dag, har det – i følge Finstad-utvalgets innstilling (NOU 2009:12, s. 45-48, s. 76-89) – vært et betydelig fokus på hvorvidt klager/anmeldelser mot politiets tjenesteutøvelse blir behandlet med tilstrekkelig uavhengige personer. I offisielle dokumenter finner en riktignok også understrekning av at dette er viktig både mht. den administrative

kontroll, og ikke minst den daglige kontroll av førstelinjeledelsen (om ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten jf. bl.a. Ot.prp. nr. 96 (2002-2003) s. 37; NOU 2009:12 s. 52-53). Blant annet basert på samtaler med personer som har ansvaret for behandlingen av klager/anmeldelser eller kritikkverdige forhold som politiorganisasjonen selv avdekker, synes det likevel klart at dette sterke fokuset på uavhengighet og habilitet har øvet innflytelse på vurderingene om hva som oversendes til Spesialenheten. Frykten for å bli beskyldt for å ville «skjule» klart kritikkverdige forhold hvis man behandler dem administrativt, er åpenbart til stede. Det er nok en ganske utbredt holdning at det er bedre at ti uheldige eller kritikkverdige forhold sendes Spesialenheten enn at ett mulig straffbart forhold behandles i klagesporet. Er dette en riktig antakelse og man i tillegg også tar i betraktning at så få saker returneres fra Spesialenheten til politiet for administrativ behandling, gir det samlet et godt bidrag til å forklare hvorfor forholdet mellom uheldige og kritikkverdige forhold på den ene side og mulige straffbare og straffbare forhold på den annen, ikke følger den «naturlige» pyramidefordeling som er beskrevet foran.

Som den siste årsaksfaktor til at så mange saker fremmes for Spesialenheten, vil jeg trekke fram «bekvemmelighet». Å gjennomføre en administrativ klagebehandling av, og eventuelt kritisere den det er klaget på eller som etaten selv har reagert på, representerer en belastning. Dels kan det i seg selv være ubehagelig å måtte stramme opp eller kritisere polititjenestepersoner som man kjenner godt og kanskje har tjenestegjort sammen med i lang tid. Den som er satt til å gjennomføre en slik intern behandling kan også oppleve å bli holdt utenfor det gode kollegiale selskap eller endog blir behandlet som «persona non grata». Selv om det også kan være forbundet med ubehag å ha sørget for at saken er blitt oversendt Spesialenheten, vil reaksjonene her være vesentlig mindre og av kortere varighet. Ikke minst gjelder dette hvis Spesialenheten konkluderer med at saken ikke gir rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Og det gjør den jo i over halvparten av sakene. Men når denne konklusjonen foreligger, har det som regel gått så lang tid at en intern administrativ behandling av det aktuelle forhold

ikke er formålstjenlig. Står valget mellom selv å påtale det uheldige eller kritikkverdige forhold med det ubehag dette fører med seg, eller «bare» å oversende saken til Spesialenheten for vurdering (og henleggelse), fremstår det nok i en del tilfeller som mest bekvemt å velge det siste. At Spesialenheten fremstår som et «lavterskeltilbud» hvor alle saker tas i mot, og deretter ofte forsvinner i den store «henleggelsesgryten», kan derfor bidra til at politimestrene og deres ledere til en viss grad abdiserer fra sine kontrollerende og tilrettevisende oppgaver.

### **Virkning**

Selv om det er mulig å forklare hvorfor så mange saker havner i straffesporret hos Spesialenheten, er jo det interessante spørsmålet om dette har noen negativ effekt for publikums tillit til politiet. Det er min påstand at dette må besvares bekreftende.

Den viktigste virkning er åpenbart den som følger av at hovedvekten av sakene for Spesialenheten ender med henleggelse. Selv om disse henleggelsene bare gir uttrykk for at det ikke foreligger (tilstrekkelig bevis) for at det er forøvet straffbart forhold, og henleggelsen også til tider kombineres med at det uttales kritikk mot politiet, blir virkingen utad likevel i stor grad den at politiets opptreden får et «godkjent-stempel». Som nevnt vil bare et lite fåtall av disse henleggelse blir gjenstand for noen administrativ behandling eller formell klagebehandling i politiet. Klager/anmelder vil derfor som hovedregel ikke få noen forklaring på hvorfor politiet har opptrådt slik de har gjort eller få noe beklagelse i de tilfeller hvor politiets opptreden er uheldig eller kritikkverdig. Det er mye som tyder på at for de som anmelder eller klager på politiets tjenesteutøvelse, er det viktigste å få en forklaring og eventuelt en beklagelse, og ikke at den eller de aktuelle tjenestepersoner skal straffes eller ilegges andre reaksjoner. Selv om Spesialenhetens avgjørelse om at anmeldelsen ikke gir grunn til å undersøke forholdet er begrunnet, kan det ikke være gunstig for tilliten at klageren «avspises» med dette. Selv om de forhold det her er snakk om ikke er av de alvorligste, er det kanskje det eneste



møtet vedkommende klager har hatt med politiet. En henleggelse i Spesialenhetens straffespor som ikke følges opp på noen annen måte, kan lett etterlate det inntrykk – både hos klager og de som står han eller henne nær – at politiet kan tillate seg «hva som helst» uten at det får konsekvenser. Slikt avler lett mistenksomhet og ikke tillit.

Hvis jeg har rett i min antakelse om at det blant de saker som Spesialenheten henlegger uten å iverksette undersøkelser eller henlegger «som intet straffbart forhold finnes bevist», finnes et ikke ubetydelig antall tilfeller hvor politiets tjenesteutøvelse er uheldig eller endog kritikkverdig, så kan praksis bidra til å forskyve grensen for hva som anses som akseptabelt politiarbeid. Den omstendighet at verken Spesialenheten eller politiorganisasjonen ved en administrativ behandling tar formelt tak i uheldig tjenesteutøvelse, kan over tid føre til at polititjenestepersonene vil oppfatte tjenesteutøvelse som OK. Det som *var* uheldig politiarbeid i går, *er blitt* akseptabelt politiarbeid i dag!

En annen side av den samme saken er at heller ikke polititjenestepersonenes ledere får kjennskap til den praksis som har gitt foranledning til anmeldelsene/klagene. Dette innebærer at førstelinjeledelsen i politiet får dårligere forutsetninger for den løpende kontroll av hvordan tjenesten utføres, og dermed også dårligere grunnlag for å sette inn korrigerende tiltak overfor enkeltpersoner eller politistyrken som sådan. En praksis hvor altfor mange saker sluses inn i Spesialenhetens straffespor, uten å tilbakeføres derfra til politiet, blir derfor et hinder for den erfaringslæring som bør prege politiorganisasjonen, jf. Finstad-utvalget (NOU 2009:12, s. 184 flg.).

## En konkret sak til illustrasjon

Den aktuelle saken som omtales her, verserte hos Spesialenheten og i domstolene fra 2005 til 2008, og illustrerer godt hvordan den mest uhildede og grundige behandling av en hendelse ikke nødvendigvis bidrar til å opprettholde eller styrke tilliten til politiet. Saken er ikke noe eksempel på at uheldig eller kritikkverdige forhold med urette blir sendt Spesialenheten.

Saken hørte åpenbart hjemme blant de som ga grunnlag for å undersøke om det var forøvet straffbart forhold, og skulle derfor behandles av Spesialenheten. Men saken illustrerer likevel hvor utilstrekkelig behandlingen i straffesporet er som middel til å føre kontroll med og korrigere politiets tjenesteutøvelse. Saken er også omtalt i Spesialenhetens årsrapport for 2008 (Spesialenheten, u.å., s. 6). Den er kanskje av de saker som klartest viser straffesporets utilstrekkelighet, men i Spesialenhetens årsrapport for 2009 (Spesialenheten, u.å., s. 26-28) om «Rettssaker i 2009», omtales flere frifinnende staffedommer som viser det samme.

### Saken i hovedtrekk

Saken fikk sin rettslige avslutning ved Høyesteretts dom 21. mai 2008.<sup>3</sup> Den hadde da vært gjenstand for en omfattende etterforskning i Spesialenheten og vært behandlet i domstolene hele fem ganger. Det er vanskelig å tenke seg en sak som er blitt gjenstand for en grundigere og mer omfattende rettslig behandling, men den har neppe bidratt til å styrke allmennhetens tillit til politiet.

Det som to år tidligere startet med tiltale mot fire tjenestepersoner for legemskrenkelser, skadeverk og grov uforstand i tjenesten, hadde etter én runde i tingretten<sup>4</sup>, to i lagmannsretten<sup>5</sup> og to i Høyesterett<sup>6</sup> endt med frifinnelse på alle punkter. Da saken ble omtalt i Politiforbundets medlemsblad *Politiforum* (2008), og dannet bakgrunnen for nummerets forside, var dette preget av et bilde av en måke i glideflukt sammen med teksten «kan nyte FRIHETEN». Den tilsiktede assosiasjon var åpenbart at tjenestepersonene var «frie som fuglen». For et fagforeningsblad med et snevert medlemsfokus var denne ubekymrede vinkling kanskje forståelig, men for politietaten som sådan gir saken grunnlag for andre og mer bekymrede refleksjoner.

---

<sup>3</sup> HR-2008-00995 (Sak nr. 2008/405) inntatt i Rt. 2008 s.696.

<sup>4</sup> Nedre Romerike tingsretts dom 23.96.2006 (Sak 06-011097).

<sup>5</sup> Eidsivating lagmannsretts dom av 12.3.2007 (Sak 06-107136) og 01.2.2008 (Sak 07-139363).

<sup>6</sup> Høyesteretts kjennelse av 23.8.2007 (HR-07-02474-A) inntatt Rt. 2007 s. 1172 og Høyesteretts dom 21.5.2008 (Sak nr. 2008/405) inntatt i Rt. 2008 s.696.

## Kort gjenfortalt er faktum i saken slik:

En enmannspatrolje bestående av hovedtaltale i saken besluttet ved tretiden en juninatt i 2005 å iverksette kontroll av en bil hvis fører viste unnvikende manøver ved synet av politibilen. Da signal ble gitt, økte bilen farten og føreren søkte gjennom aggressiv og til dels farlig kjøring, bl.a. på gangveier og gjennom sperrebommer, å unndra seg kontroll. Bilen ble etter noen minutter stan- set av den forfølgende patrulje, samt to andre patruljer som var kommet til med til sammen fire politibetjenter – slik at det var fem tjenestepersoner på stedet totalt. I den stansede bil satt et ektepar i 30-årene fra Irak. Hustruen ble uten problemer tatt ut fra passasjersiden og påsatt håndjern. Føreren holdt seg fast i rattet og måtte dras ut av bilen med makt. Han motsatte seg også å bli påsatt håndjern, men gikk aldri til angrep på tjenestepersonene eller gjorde noen utfall mot dem. Under pågripelsen ble bilens sideruter og frontrute knust, føreren ble dratt ut av bilen og forsøkt bendt i bakken, sprayet med pepperspray, slått med «Magliten» på baksiden av låret, slått med knyttet hånd i magen, slått over rygg/skulder med «Magliten» og ble til slutt påført et løst og to hardere slag i hodet med «Magliten». Det siste med den virkning at det måtte sys seks sting i hodet.

## Frifinnelsen ikke bevis for godt politiarbeid

Det første og overordnede spørsmål som reiser seg er: Når en tallmessig og materielt overlegen politistyrke bruker slik massiv makt for å pågripe en person som bare gjør passiv motstand mot pågripelsen, og som det heller ikke var grunnlag for å mistenke for å være farlig, kan det være godt politi- arbeid? Det er særlig grunn til å reise dette spørsmål når saken har vært gjenstand for en strafferettslig behandling og har endt med frifinnelse. I slike tilfeller blir det lett satt likhetstegn mellom den atferd som ikke leder til straff og det som er riktig og akseptabel tjenesteutøvelse. Dette gjorde seg også gjeldende i den aktuelle saken. Etter at Høyesterett ved første behandling av saken, til dels under sterkt tvil, kom til at ingen av ruteknu- singene lå utenfor den norm for straffrihet som følger av nødvergebestem- melsen i Straffeloven § 48, 3. ledd, ble dette raskt tolket som om «Høyesterett har sagt at det er greit å knuse bilruter som ledd i en pågri- pelse». Det bestemmelsen i Straffeloven § 48, 3. ledd sier, er at maktanven- delse som finner sted i pågripelsesøyemed først er straffbar hvis den avviker så meget fra den ideelle tjenesteutøvelse at den er «ubetinget util- børlig». Tar man utgangspunkt i den gode og korrekte tjenesteutøvelse, vil

man på vei til den atferd som er straffbar først komme til det *uheldige*, så til det *kritikkverdige*, deretter til det *utilbørlige (mulig straffbare)*. Først når man går ytterligere et skritt, til det *ubetinget utilbørlige*, vil atferden være straffbar som legemskrenkelse eller skadeverk. Både for deler av rutekningen og når det gjelder slagene mot hodet med «Magliten», var Høyesterett i tvil om ikke også denne siste grense til det ubetinget utilbørlige var passert. Det frifinnende resultat kan derfor ikke tas til inntekt for at det ved pågripelsen ble utført godt og riktig politiarbeid, snarere tvert imot! Den overvåkende og kritiske presse var stort sett fraværende under hele den utenrettslige og rettslige saksbehandlingen. Og når *Politiforum* som en sentral meningsbærer for hva som er godt politiarbeid, gir en slik omtale som gjengitt foran, er det en nærliggende risiko for at både politistyrken og allmennheten sitter igjen med det inntrykk at dette var godt og rettmessig politiarbeid.<sup>7</sup>

#### «Verstefallsteorier» og «full kontroll»

Å pågripe personer etter bilforfølgelse er en dagligdags hendelse i norsk politi. Den aktuelle saken anskueliggjør spørsmålet om de maktmidler som kan benyttes ved slike pågripelser kan skje på bakgrunn av en «verstefallsteori». Det vil si at politiet, uten konkrete holdepunkter om personene i den aktuelle bil, frikobler seg fra de generelle erfaringer om farlighet knyttet til slike fluktbilister. Som det også fremkom i retten i den aktuelle sak, er det overveiende flertall av de bilister som forsøker å stikke av enten påvirket, har stjålet kjøretøyet, eller har tyvgods i bilen. I den aktuelle sak la man da også til grunn at det kunne dreie seg om en biltyv eller en ruspåvirket sjåfør. Heller ingen senere observasjoner under pågripelsen ga noe konkret grunnlag for å mistenke sjåføren for å ha våpen eller for øvrig være spesielt farlig. Tross dette startet pågripelsen med en forholdsvis massiv maktanvendelse mot kjøretøyet og ble senere

---

<sup>7</sup> Selv skrev jeg kort tid etter sakens endelige avslutning i Høyesterett en artikkel om saken til Politidirektoratets blad *Norsk Politi* som var noe mer omfattende enn det som er inntatt her. Artikkelen ble imidlertid refusert som «for lang»(!), og på det aktuelle tidspunkt tillot ikke arbeidssituasjonen å bruke tid på en ganske omfattende omarbeidende forkorting.

fulgt opp med tilsvarende makt mot sjåføren. Forklaringene avgitt til lagmannretten viser at denne atferden i stor grad var basert på den såkalte «verstefallsteorien», som begrunner at polititjenestepersonene benytter seg av sterke og markerte tilrop og kommandoer, sjokkeffekt ved å knuse bilens sideruter og hoppe opp på panseret, og umiddelbart å iverksette fysisk maktanvendelse mot mistenkte. Primært må slik politimessig atferd være aktuell når det ut fra tjenestepersonenes observasjoner og tolkning kan vises til konkrete faremomenter. Innenfor politipsykologien (se Logan, 1988; Norman & Schallice, 1980; Schneider & Shiffrin, 1977; Shiffrin & Schneider, 1977) pekes det på at bruk av slike metoder krever betydelig læring og trening før metodene kan utføres uten fare for liv og helse, og for at tjenestepersonene raskt skal evne å tilpasse maktbruken til endringer i situasjonen. Rettmessigheten av at politimessig atferd kan baseres på «verstefallsteorien» synes likevel uten videre å ha blitt akseptert av lagmannsretten.

I etterkant av saken bør likevel rettmessigheten og hensiktsmessigheten av dette bli gjenstand for overveielse, så lenge bruk av slike metoder har risiko for å kunne eskalere konflikten fremfor å fremme hensiktsmessige løsninger på et lavere maktnivå. Ved å gå høyt ut er det bl.a. påregnelig at den personen som tjenestepersonene forsøker å paralisere nettopp pga. sjokk og redsel mister evnen til alminnelig kommunikasjon og følgelig dialog med politiet. Risikoen knyttet til at man «går høyt ut» er også at man ikke går ned igjen hvis den innledende sjokkaksjonen ikke har den ønskede virkning, men at politiet fortsetter å eskalere maktbruken videre fra inngangsnivået. Den aktuelle saken er i så måte illustrerende. Når spørsmålet er viktig, er det fordi det her gjelder atferd som påvirker det generelle slitasjepunkt mellom politiet og publikum. Passasjeren i den aktuelle saken har sikkert gjort seg noen refleksjoner om hva hun kan forvente av norsk politi og vil trolig også formidle sine tanker videre. Det er mulig at virkeligheten krever at «verstefallsteorier» i en viss utstrekning må benyttes, men det bør i alle fall ikke skje uten at man er seg bevisst hvilke kostnader dette kan ha for tilliten mellom politi og publikum. Temaet egner seg uansett vesentlig bedre for avgjørelse etter en

generell administrativ vurdering, enn som et underliggende premiss i en konkret straffesak.

I forlengelsen av «verstfallsteorien» oppstår ønsket hos politiet om å oppnå «full kontroll» på stedet. At politiet raskt ønsker å få kontroll over pågripelsessituasjoner, er åpenbart både riktig og fornuftig. Men hva skal til for at fem tjenestepersoner skal sies ha kontroll over én person som ikke har våpen og ikke angriper politiet? I den aktuelle saken ble det fra politiets side fremholdt at slik kontroll først var oppnådd når vedkommende var påsatt håndjern og lå på bakken. De som leser de fem rettsavgjørelsene i saken, vil raskt se at dommerne har stilt spørsmålstejn ved om ikke den nødvendige kontroll kunne oppnås på annen måte og ved mindre bruk av makt. Både bevisførselen i den aktuelle saken og erfaring fra andre saker, viser at det ikke er noen felles oppfatning av hva som ligger i «full kontroll». Det synes forholdsvis klart at verken Spesialenhetens etterforskning i en straffesak eller domstolsbehandlingen er best egnet til å avklare om «full kontroll» betyr at politiet skal ha 100 % kontroll og kan bruke de maktmidler som er nødvendig for å oppnå dette. At spørsmålet har betydning for den alminnelige slitasje, og dermed tilliten mellom politiet og publikum, er det derimot ikke tvil om.

### **Prinsippet om rimelig tvil kan bidra til å legitimere slett politiarbeid**

At enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp i norsk strafferett. Det gjelder selvsagt også i saker hvor en polititjenesteperson står tiltalt. Men prinsippet får lett den utilsiktede bivirkning at en strafferettslig behandling er dårlig egnet til å trekke opp grensene for god og korrekt tjenesteutøvelse. Den rettslige behandling i den aktuelle saken inneholder da også flere eksempler på hvordan domstolene, trolig preget av dette grunnleggende prinsipp, har akseptert fremgangsmåter som det ut fra generelle politifaglige vurderinger er all grunn til å stille spørsmål ved. Som en vil se nedenfor, gjelder dette så vidt grunnleggende spørsmål som om maktanvendelsen var nødvendig og forholdsmessig, om maktmidlene som ble benyttet var forsvarlige, og om politiets innsats var forsvarlig ledet.

Høyesterett understreket i den første avgjørelsen fra august 2007 at:

Kravet til forholdsmessighet og om bruk av minst inngripende virkemiddel må vurderes i tilknytning til hvert enkelt ledd i hendelsesutviklingen. (*Avgjørelsen avsnitt 40*).

Når man leser rettsavgjørelsene i saken etterlater de likevel et inntrykk av at domstolene har akseptert at så lenge politiet ikke har oppnådd det de har satt seg fore, er det alltid forholdsmessig å fortsette til neste steg på maktmiddelstigen. Når man kombinerer dette med «versteffallsteorien» som brukes til å begrunne at man går «høyt ut», bidrar dette til å forklare hvordan en ikke-voldelig trafikksynder endte opp med den behandling som er beskrevet foran.

Både lagmannsretten og Høyesterett trekker fram at tjenestepersonene gikk trinnvis fram, gjennom bruk av fysiske pågripelsesteknikker, bruk av pepperspray og til slutt bruk av slagredskap. Det er derimot i liten grad foretatt noen drøftelse av om det i det hele tatt var nødvendig å bruke makt, eller om dette på et eller annet tidspunkt i hendelsesforløpet ikke lenger var nødvendig eller forholdsmessig. En mer inngående undersøkelse av dette ville ha avdekket at det på et tidlig tidspunkt i hendelsesforløpet forelå et alternativ som burde vært vurdert. Av lagmannsrettens første dom fremgår det at etter at passasjeren var tatt ut, siderutene i bilen knust og dørene åpnet, en tjenesteperson hadde stått på panseret og observert at sjåføren ikke hadde eller var i ferd med å finne fram noe våpen, så lente en tjenesteperson seg inn i bilen fra passasjersiden og «fikk slått av motoren, tatt ut tenningsnøkkelen og løsnet førerens bilbelte» (jf. Eidsivating lagmannsretts dom av 12.3.2007 (Sak 06-107136), s. 9 øverst). På dette tidspunkt må politiet langt på vei ha befunnet seg i en ideell situasjon: Bilen var sperret inne av tre politibiler, kunne ikke startes, mistenkte var isolert på et sted hvor politiet gjennom åpne dører og knuste ruter hadde oversikt, og politiet var tallmessig og materielt overlegne. Hadde man ikke allerede på dette tidspunkt «full kontroll», og burde det ikke da vært vurdert rett og slett å la mistenkte sitte i bilen for å se om han roet seg og bestemte seg for å komme ut frivillig? Tatt i betraktning at hele pågri-

pelsen med bruk av den beskrevne makt ikke tok mer enn ca. fem minutter, hadde det ikke vært noen urimelighet om det var brukt litt tid på dette alternativet. Siden mistenktes atferd først og fremst hadde psykiske årsaker, forårsaket av hendelser i Irak, er det mye som tyder på at en slik pause ville lagt forholdene til rette for en nedkjøling av situasjonen og åpnet for kommunikative midler som kunne ha vært vellykket. Når dette alternativet ikke ble forsøkt, har det nok sammenheng med at hele pågripelsesaksjonen i liten grad var gjenstand for ledelse (jf. nedenfor).

I tillegg til at de midler politiet benytter skal være nødvendige og forholdsmessige, skal de også være forsvarlige. En av de mest overraskende sider ved domstolsbehandlingen av saken, er hvor lett, først og fremst lagmannsretten på bakgrunn av forholdsvis tynn bevisførsel, aksepterte at det var forsvarlig, ja endog bedre enn bruk av det godkjente slagvåpenet teleskopbatong, å slå mistenkte i hodet med «Magliten» – m.a.o. et 38 cm langt og 800 gram tungt stålrør! Det synes ikke å ha bekymret retten eller den tjenestepersonen som avga vitneforklaringen som retten støttet seg på, at man med dette satte seg i PDMTs<sup>8</sup> sted og erstattet den nitide utprøving og vurdering som foretas av fagpersoner i Materielltjenesten, med – i denne sammenheng – sitt eget amatørmessige skjønn!

Trolig er mange av de negative forhold omtalt foran, påvirket av at politiets innsats under pågripelsen i liten grad var gjenstand for ledelse. Dette er både overraskende og skuffende siden den tjenestepersonen som startet forfølgelsen og som til slutt endte opp med den alvorligste tiltalen, var utdannet som innsatsleder. Målet med innsatslederutdanningen er jo bl.a. å sette vedkommende i stand «til å (...) lede innsatspersonell (...) i akutte (...) aksjoner og operasjoner på en effektiv og sikker måte» (Studieplan for Funksjonsrettet ledelse for innsatspersonell 8.6.2007 pkt. 4). I stedet for å lede, valgte innsatslederen å lede an. Det var han som forøvet det skadeverket mot frontruten som Høyesterett var i størst tvil om kunne være rettmessig, og det var han som rettet slagene med «Magliten» og knyttneve mot føreren. Mange vil nok si at han med dette «tok ansvar» og utførte de

---

<sup>8</sup> Politiets data- og materielltjeneste.



vanskeligste oppgavene selv. Men tatt i betraktning at tre av kollegaene likevel endte i retten som tiltalte, er det i alle fall berettiget å reise spørsmålet om ikke både kollegaene og politiet som sådan hadde vært bedre tjent med at innsatslederen hadde inntatt en tilbaketrukket, overskuende og ledende rolle. Ikke minst når flere tjenestepersoner opptrer sammen og velger å starte innsatsen høyt opp på maktmiddelstigen, vil en slik ledelse øke mulighetene for å se at kontroll er oppnådd slik at maktanvendelsen kan reduseres (jf. avsnitt 40 fra Høyesteretts avgjørelse i 2007 sitert foran).

I sin siste avgjørelse fra 2008 er også Høyesterett i avsnitt 35 inne på spørsmålet om hele politiets pågripelsesaksjon burde være håndtert annerledes, og uttaler:

Jeg finner det for min del vanskelig å ha noen velbegrunnet oppfatning av om tjenestemennene innledningsvis skulle ha opptrådt på en forsiktigere måte. Den forutgående kjøringen kunne tyde på at de stod overfor en desperat person uten evne til å tenke rasjonelt. Man bør derfor være forsiktig med i ettertid å kritisere dem for den fremgangsmåten som ble valgt. Og skulle det være grunnlag for kritikk, er det et viktig moment at A verken deltok i eller i kraft av eldste tjenestemann på stedet gav ordre om den fremgangsmåten som ble valgt. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette forholdet (min understrekning).

Jeg har ingen vanskeligheter med å slutte meg til advarselen mot fordømmende etterpåklokskap, men det førstvoterende sier om tiltaltes ledelse finner jeg vanskelig å akseptere. For Politihøgskolen som driver med utdanning og kompetanseheving er det skuffende at landets øverste domstol lot det tale til tiltaltes fordel at han ikke utførte de oppgaver og ikke tok den rolle han var spesialutdannet til!

### **Politimesterens tjenstlige korreksjon og tilrettevisning**

Jeg sitter ikke inne med konkrete opplysninger om hvordan ledelsen i det aktuelle politidistriktet vurderte hendelsen rett etter at den hadde funnet sted i juni 2005. Men forklaringene avgitt under rettsbehandlingen tyder ikke på at ledelsen har stilt seg kritisk til politiets innsats og de inntrådte skadefølger. Er dette riktig, synes jeg det er grunn til å spørre om ikke stasjonssjef og politimester i et slikt tilfelle burde stilt det spørsmålet som jeg har reist foran: Når en tallmessig og materielt overlegen politistyrke bru-

ker slik massiv makt for å pågripe en person som bare gjøre passiv motstand mot pågripelsen, og som det heller ikke var grunnlag for å mistenke for å være farlig, kan *det* være godt politiarbeid?<sup>9</sup>

Ved denne vurdering er ikke spørsmålet først og fremst om det er utvist straffbart forhold, men om tjenestepersonene har opptrådt uheldig eller kritikkverdig. Å basere sin ledelse av styrken på at det aldri forekommer politiinngrep som kan gis disse karakteristikker, faller på sin egen urimeelighet. At et politi som årlig foretar flere titalls tusen inngrep ikke griper feil i en del tilfelle, vil – med et uttrykk lånt fra avdøde advokat Alf Nordhus – være «å føye en ny dimensjon til vår gudelære». Den psykologiske sakkyndige i den aktuelle saken påpekte da også både i tingretten og lagmannsretten viktigheten av at det innarbeides teknikker hos polititjenestepersonene, slik at de blir i stand til å etterleve Politiinstruksen § 5-2 om at «I tjenesten skal en politimann opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever (...)». Hvis foresatte og ledere ikke stiller slike spørsmål som nevnt foran, blir det bare Spesialenheten og domstolene som blir politiets korrektiv. Som allerede nevnt, foretar disse først og fremst en vurdering av hva som er «ubetinget utilbørlig» og ikke av hva som er «godt politiarbeid».

Hva så hvis lederen kommer til at politiets håndtering har vært uheldig eller kritikkverdig? Ja, da kan det være at hendelsen bør beklages overfor den som er blitt rammet. Det avgjørende for hvor negativ en hendelse skal bli for de involverte polititjenestepersoner og for politietatens tillit og anseelse hos allmennheten, påvirkes ofte av hvordan den blir behandlet i etterkant. Kanskje kan en erkjennelse og beklagelse av at pågripelsen har blitt gjennomført på en mindre heldig måte og at maktanvendelsen har vært uforholdsmessig, spare politiet for en belastende straffeforfølgning? Et slikt korrektiv og beklagelse fra ledelsen vil nok tjenestepersonene oppleve som ubehagelig. Men etter mitt skjønn vil dette – både for etaten og de involverte tjenestepersoner – være en bedre måte å sikre etterlevelse av de polisiære grunnkrav om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlig-

<sup>9</sup> Det er selvsagt også den mulighet at ledelsen foretok en vurdering av politiets opptreden og konkluderte med det var godt politiarbeid. I tilfellet er også det etter mitt skjønn bekymringsfullt.

het, enn en langvarig etterforskning og rettsforfølging som ender med at atferden under tvil ikke anses som «ubetinget utilbørlig».

## Avslutning

For kontroll av og reaksjon overfor kritikkverdig politiadferd har fokus de siste to desennier vært rettet mot den uavhengige kontroll i straffesporet, først hos SEFO og deretter hos Spesialenheten. Siktemålet med dette kapittel har vært å sette søkelyset på at dette ensidige fokus ikke nødvendigvis har vært heldig, verken for å opprettholde eller forbedre standarden på politiets tjenesteutøvelse eller for å bevare eller styrke tilliten mellom politiet og publikum. Hovedproblemet har vært at altfor mange saker har blitt kanalisert til straffesporet med en sikker henleggelse som resultat, og uten at de deretter er blitt returnert til en administrativ behandling i klagesporet. I dette lys er det all grunn til å hilse velkommen forslaget fra Finstadutvalget om å bygge ut Spesialenheten for politisaker til også å bli en felles uavhengig mottaks- og silingsinstans for alle som av en eller annen grunn besværer seg over politiets tjenesteutførelse (jf. NOU 2009:12, s. 126-128). En slik uavhengig silingsinstans kan kanalisere klager over uheldige eller kritikkverdige forhold tilbake til klagesporet uten å frykte beskyldninger om forsøk på å holde kritikkverdige forhold skjult, og uten å måtte ta den kollegiale belastning ved selv å beslutte undersøkelsen iverksatt. Forhåpentligvis vil dette bedre mulighetene for å kontrollere og korrigere uheldig og kritikkverdig tjenesteutøvelse – til beste for etaten og for publikums tillit til den.

## Litteraturreferanser

- Eckhoff, T. & Smith, E. (2003). *Forvaltningsrett* (7. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Forvaltningsloven.** (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.*
- Graver, H.P. (2002). *Alminnelig forvaltningsrett* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Klageinstruksen** – Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt av Justisdepartementet 21. november 2005. Hentet fra <http://www.spesialenheten.no/INFORMASJON/Klagerp%C3%A5politiet/tabid/5057/language/nb-NO/Default.aspx>
- Logan, G. D. (1988). Toward an instance theory of automatisisation. *Psychological Review*, 95, 492-527.
- Myhrer, T. G. (2005). *God påtaleskikk i Jus og Etikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norman, D. A. & Schallice, T. (1980). Attention to action: Willed and automatic control of behaviour. In R. J. Davidson, G. E. Schwartz & D. Shapiro (Eds.), *The design of everyday things*. New York: Doubleday.
- NOU 2009:12.** *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Ot.prp. nr. 96** (2002-2003). *Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)*.
- Politiforum** (2008). Nr. 6/7 2008.
- Politi-loven** (1995). *Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53.*
- Politiinstruksen** (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 nr. 3963.*
- Påtaleinstruksen** (1985). *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28. juni 1985 nr. 1679*. Hentet fra [http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/jd/jd-19850628-1679.html&emne=p%c5taleinstruks\\*&&](http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/jd/jd-19850628-1679.html&emne=p%c5taleinstruks*&&).
- Rundskriv fra Riksadvokaten** (2006). *Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – Spesialenheten for politisaker* (Rundskriv nr. 3/2006). Hentet fra <http://www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?artikkelid=109>.
- Schneider, W., & Shiffrin, R. M. (1977). Controlled and automatic human information processing: 1. Detection, search and attention. *Psychological Review*, 84, 1-66.
- Shiffrin, R. M., & Schneider, W. (1977). Controlled and automatic human information processing: II Perceptual learning, automatic attending and a general theory. *Psychological Review*, 84, 127-190.

**Spesialenheten** (u.å.). *Årsrapporten for 2008 og Årsrapporten for 2009*. Hentet fra <http://www.spesialenheten.no/ÅRSRAPPORTSTATISTIKK/tabid/5845/language/nb-NO/Default.aspx>.

**Straffeloven** (1902). *Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr. 10*. Hentet fra <http://websir.lovdatab.no/cgi-lex/wiftsok?button=%A0+S%D8K+%A0&emne1=&emne2=&emne3=&depa=&kort=straffeloven+&dato=&para=&ikra=&endret=&endrer=&publisert=&kunn=&trunker=on> (8.februar 2010)

**Straffeloven** av 2005 (2005) *Lov om straff (straffeloven) av 20. mai 2005 nr. 28*. Hentet fra <http://websir.lovdatab.no/cgi-lex/wiftsok?button=%A0+S%D8K+%A0&emne1=&emne2=&emne3=&depa=&kort=straffeloven+&dato=&para=&ikra=&endret=&endrer=&publisert=&kunn=&trunker=on>.

**Straffeprosessloven** (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25*. Hentet fra [http://lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/all/nl-19810522-025.html&emne=straffeprosesslov\\*&&](http://lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/all/nl-19810522-025.html&emne=straffeprosesslov*&&).

**Studieplan** for Funksjonsrettet ledelse for innsatspersonell, Politihøgskolen 8.6.2007

# Avslutning

---

SIV R. RUNHOVDE

Hensikten med denne antologien har vært å problematisere og diskutere med ulike vinklinger, hva tilliten til politiet bygger på og hva den kan hevdes å være et uttrykk for. Den norske befolkningens tillit til politiet er høy – en rekke studier og publikumsundersøkelser dokumenterer dette. Tilliten har i tillegg vært gjennomgående stabil over tid. Kunnskapen om *hvorfor* tilliten til politiet generelt sett er høy og hva som eventuelt påvirker befolkningens tillit, er imidlertid mangelfull. Det samme gjelder tilstrekkelig problematisering av tillitsbegrepet i denne sammenheng – for hva mener folk når de svarer at de har tillit til politiet? Og hvorfor er befolkningens tillit så viktig for politiet?

Først og fremst er politiet avhengig av tillit for å kunne samarbeide effektivt med befolkningen og få aksept for sin autoritet og sine handlinger. Publikums tillit og tilfredshet med etatens innsats ses som en indikator på kvaliteten ved politiets virksomhet. Tillit i befolkningen er på mange måter en betingelse for politiets handlingsrom; dersom tilliten er stor kan man anta at terskelen for å ta kontakt med politiet er lav, noe som selvsagt er ønskelig fra politiets side. Er tilliten derimot liten risikerer man at publikum lar være å ta kontakt, unngår å bistå politiet eller unnlater å innrette seg etter politiets anvisninger. Men like viktig er det faktum som vektlegges av Egge og Ganapathy, at makt i et demokrati må bygges på et utvidet grunnlag og reflektere samfunnsutviklingen og kunnskapsnivået i befolkningen. Pluralisme og fragmentering kan ikke møtes med en ensrettet og

statisk organisasjon. Det at politietaten har tillit i befolkningen, er helt grunnleggende i et demokrati.

Det ser ofte ut til å være en underliggende antakelse både i litteratur og i den offentlige debatt at betydningen av 'tillit' er selvfølgelig. 'Tillit' er et vanskelig definerbart begrep; dels fordi det grenser til og overlapper med mange ord og uttrykk i det norske språket – som trygghet, tiltro, håp, omdømme osv. – og dels fordi tillit som sosialt fenomen ikke har en uavhengig eksistens eller fast betydning.

Operasjonalisering av «tillit til politiet» kan gjøres på flere måter. Man kan ha tillit til at 1) politiet kommer når en ringer, 2) at de vil gjøre sitt beste for å hjelpe en, 3) at kriminelle blir straffet, 4) at alle får likeverdig behandling fra politiet, 5) at politiet opptrer i følge loven osv. Det er grunn til å anta at folk har tillit til politiet i enkelte sammenhenger og mindre tillit i andre. Eidheim refererer til Luhmann (1989): «i enhver sammenheng der spørsmål om tillit er til stede, vil det også finne sted deltillit; mennesker kan ha tillit til visse forhold, og mindre tillit til andre forhold i en relasjon». Kanskje oppgir noen å være lite tilfreds med politiet, men vil likevel ringe politiets nødnummer 112 om de havner i en nødssituasjon. En slik handling og tro på at politiet vil hjelpe *kan* være et uttrykk for tillit, men det kan også være et uttrykk for erkjennelsen av at det ikke finnes alternative instanser å henvende seg til når det gjelder å etterforske innbruddet, håndtere voldsutøveren, ta imot tyverianmeldelsen osv.

Denne diskusjonen er på ingen måte uttømmende for temaet, og alle konklusjoner bør anses som foreløpige og behandles med forsiktighet. På grunnlag av de åtte foregående kapitlene er det likevel tre problemstillinger som synes å peke seg ut og som vi mener bør utgjøre en del av forståelsesrammen når man snakker om tillit til politiet. For det første, i hvilken grad er tilliten spesifikt knyttet til politiets egen innsats og folks individuelle erfaringer? For det andre, i hvilken grad kan det vektlegges at noen svarer at de har tillit til politiet når det i virkeligheten finnes få andre alternativer? For det tredje, i hvilken grad springer tilliten ut av mer grunnleggende politiske og sosiale forhold ved det norske samfunnet, til dels utenfor politiets egen innflytelse?

## Betydningen av politiets egen innsats og negative enkelthendelser

Hvor stor tillit den norske befolkning har til politiet og hvorvidt tilliten stiger eller synker har vært et underordnet tema i denne antologien. Det har likevel vært et utgangspunkt for oss at mens tilliten til politiet stadig er høy, ser det ut til å ha skjedd en endring i negativ retning. I Strypes kapittel kommer det fram at omdømmeundersøkelser viser at folks inntrykk av politiet er blitt noe mindre positivt i løpet av de siste årene, og at politiet har beveget seg nedover på lista over institusjoner med godt omdømme. Også Gundhus refererer til forskning som finner at tillit til politiet som samfunnsinstitusjon faller.

Vi kan ikke si sikkert hva dette skyldes. Det er f.eks. uvisst om den nedgangen som omdømmeundersøkelsene viser representerer midlertidige svingninger, tilfeldige eller kanskje som følge av negative enkelthendelser, eller om endringene er uttrykk for en mer varig, nedadgående tendens. Den negative utviklingen i politiets omdømme kan også ses i sammenheng med en generell nedgang i tilliten til politiske systemer. Selv om forskningslitteraturen ikke er entydig på dette, tyder mye på at tillit til autoriteter generelt er dalende, som f.eks. tillit til velferdsstatens profesjonelle (se f.eks. Eriksen 2001; Loader & Mulcahy 2003), og som Thomassen fant er tillit til politiet i varierende grad positivt korrelert med tillit til en rekke andre offentlige institusjoner, spesielt til domstolene og offentlig forvaltning.

Politiet i Norge utgjør en sentral del av en svært velfungerende rettsstat. Befolkningen møtes av uniformerte tjenestepersoner som opptre på vegne av staten og uttrykker politiets overordnede verdier; tillit til politiet innebærer mer enn å ha tillit til enkeltpersoner. Politiets evne til å påvirke tilliten begrenses av ytre forhold, som den alminnelige tilliten til staten, og det er grunn til å tro at politiet i Norge har en forholdsvis velholden «tillitskonto» i befolkningen. Likevel må det understrekes at politiets framferd ikke er uvesentlig. Hver enkelt politibetjent er en representant for hele etaten og tilliten til politiet er antakelig sårbar for eventuelle overtredelser begått av den enkelte. I en profesjon som til tider er svært selvregulert – med stort rom for



skjønnsutøvelse på godt og vondt – vil, som Gundhus konkluderer, refleksjon over egen praksis og kunnskapsledelse være konstruktivt.

Det er god grunn til å holde fokus på opprettholdelse eller påvirkning av tilliten i positiv retning samt å reflektere over betydningen av «triggering events», dvs. hendelser i og rundt politiet, som kan påvirke omdømmet og tilliten. En støtte for effekten av negative enkelthendelser finnes hos Olaussen (2005), sitert i Johansens kapittel, som viser til en nedgang i folks tillit til domstolene i tidsrommet 1994-95. Olaussen knytter dette til gjenopptakingen av og frifinnelsen i «Liland-saken», i tillegg til flere saker med politiet i sentrum i 90-årene.

Likevel antyder internasjonal forskning at politiets tillit og legitimitet i befolkningen først og fremst er knyttet til hvordan politiet opptrer i møte med publikum. Både Thomassen, Gundhus og Johansen konstaterer at prosessuell rettferdighet, dvs. at folk opplever at de blir tatt på alvor og behandlet rettferdig, ser ut til å være mer viktig for publikums tilfredshet enn resultatet av møtet, eller utfallet av en eventuell anmeldelse.

I takt med at tillit til politiet er blitt et aktuelt tema i media og i samfunnsdebatter, forventer folk stadig mer og stiller flere og strengere krav til politiets opptreden. Politiets stilling i samfunnet har endret seg og de må, som Larsson sier, «i større grad forhandle om legitimiteten». Politiet må gjøre seg fortjent til tilliten, bl.a. ved å kunne begrunne og rettferdiggjøre sine handlinger, og de beveger seg innenfor et relativt snevert spekter av akseptert praksis der det reageres sterkt på overtredelser. Ikke minst begynner ideen om at det finnes en grunnleggende konsensus om hvilke regler som gjelder og hvordan de bør håndheves, å bli utfordret i et flerkulturelt samfunn med økende motsetninger. Et poeng i Gundhus sitt kapittel er dessuten at mye litteratur og forskning om tillit til politiet behandler tillit ut fra hvorvidt borgerne oppfatter politiet som tillitskappende, uten å stille spørsmål til legitimiteten ved politiets prosedyrer og beslutningsmetoder; tillit kan være mer eller mindre uavhengig av maktes legitimitet. Skogan (2006) som refereres i Thomassens kapittel, hevder at negative erfaringer gjør sterkere inntrykk enn tilsvarende positive erfaringer; derfor har de negative langt større konsekvenser for tilliten.

Positive erfaringer blir kun en bekreftelse på de høye forventninger man allerede har til politiet. I møte med publikum har politiet derfor lite å vinne, men mye å tape.

## Tillit til politiet – et reelt valg?

Publikumsundersøkelser og meningsmålinger forteller at tilliten til politiet i Norge er høy. Et spørsmål som melder seg er hva vil det innebære for den enkelte *ikke* å ha tillit til politiet? Samfunnets oppbygning gjør oss avhengige av å ha tillit til ikke-personlige enheter og institusjoner. Kan det å vise tillit til politiet kalles et reelt valg når det i virkeligheten ofte ikke finnes noe annet alternativ?

I enkelte tilfeller, der man bistår politiet f.eks. som vitne, kan tidligere erfaringer tenkes å være avgjørende for om man står fram eller ikke. Å vise tillit til politiet *kan* her kalles et valg. Dessuten tilbyr den private sikkerhetsindustrien en rekke trygghetsrelaterte og kriminalitetsforebyggende tjenester, og som Johansen påpeker vil enkelte kanskje se en mulighet til å ta loven i egne hender, eventuelt ta kontakt med «effektive fettere». Likevel, politiet har monopol på voldsanmeldelser og konflikthåndtering i alvorlige kriminalsaker, og forsikringsutbetalinger vil oftest være betinget av at det er funnet sted en politianmeldelse. Videre er det klare begrensninger for hvordan og med hvilke midler man har lov til å beskytte seg selv og sine eiendeler og forfølge eventuelle overtramp begått av andre.

I mange situasjoner står man ikke fritt til å kontakte alternative etater dersom politiet har vist seg lite tillitsverdige. Å ha tillit til politiet er således ikke gjenstand for valg på samme måte som når man snakker om å velge å stole på andre mennesker. Å legge livet i statens hender er på mange måter en påtvunget tilstand. I dette henseende er det derfor naturlig å sette spørsmålstegn ved hvor mye man i virkeligheten kan vektlegge den tilliten folk sier de har til politiet, idet det ikke eksisterer noen reelle alternativer. Eidheim hevder nettopp at dersom bruk av politiet skal forstås som et uttrykk for tillit, må det sees i sammenheng med hvilke alternativer man har. Ofre for vold i nære relasjoner kan ikke velge mellom ulike typer kon-

trollapparater. Det finnes bare ett politi, noe Grimen (2009) kaller mangel på *utgangsmulighet*. I et nødtilfelle vil eventuelle tidligere negative erfaringer eller liten tillit til etaten spille en mindre rolle; en realitet som ifølge Egge og Ganapathy også gjelder for den etniske minoritetsbefolkningen, hvis tilbakeholdenhet med å oppsøke politiet kanskje vil utsette en henvendelse lengst mulig. Valget finnes i liten grad som et reelt valg, slik vi tenker at dette skjer mellom flere alternativer; det er snarere et ultimatum mellom bruk av politiet eller ikke bruk av politiet.

Politiet har monopol på å ta seg av kriminalitet og utviklingen har vært at de stadig får utvidede ansvarsområder. Politiet utdannes til generalister og forventes å løse et bredt spekter av oppgaver. I den grad man presenterer befolkningens høye tillit som mål på godt politiarbeid, må det tas med i betraktningen at folk sjelden har andre kontroll- eller hjelpeinstanser å velge blant. Å «velge» mistillit til politiet vil derfor kun i begrenset grad påvirke en persons handlingsvalg – å avstå fra all omgang med etaten vil for de fleste være nærmest en umulighet.

## Tillit til politiet – et uttrykk for systemtillit og tillit til den norske staten?

I arbeidet med denne antologien har erkjennelsen av at politiet i Norge nyter godt av den alminnelige tilliten folk har til staten, blitt tydelig. Det er grunn til å tro at tilliten til politiet må ses i sammenheng med den alminnelige tilliten befolkningen har til offentlige myndigheter generelt. Nordmenn føler at staten er til for dem. Den gjengse oppfatning er at det forekommer i liten grad korrupsjon og folk har overveiende tillit til systemet. I kraft av dette er det ikke usannsynlig at politiet «surfer» på et grunnfjell av tillit som de ikke utelukkende har skapt selv. Politiet kan på den måten hevdes å få mye av tilliten «gratis», for den er på sett og vis plantet i oss fra barndommen av. Vår påstand er derfor at politiet på grunnlag av egen innsats ikke uten videre kan ta æren for den tillit de nyter i den norske befolkningen.

Hvis det politiske systemet sto og falt på at «alle» var fornøyde hele tiden, ville systemet fort bryte sammen. Thomassen mener det samme gjelder for politiet og hevder at tilliten til en viss grad må ha opphav i strukturelle forhold til dels utenfor politiets kontroll. Dersom tilliten primært var knyttet til et fravær av negative erfaringer med politiet, ville den være svært sårbar. Politiet må til tider foreta potensielt kontroversielle prioriteringer der utfallet ikke alltid er positivt for «kunden», som når en sak ikke blir fulgt opp eller blir henlagt.

Giddens (1997) hevder at tillit til institusjoner, eller systemtillit, er knyttet til en tro på systemets interne kontroll- og korrigeringsrutiner. Opprettelsen av SEFO i 1988 og etterfølgeren Spesialenheten i 2005 var forsøk på å imøtekomme krav om uavhengig behandling av anmeldelser og klager på politiets tjenesteutøvelse. Myhrer fremholder i sitt bidrag at problemet ved dagens ordning er at altfor mange saker havner til behandling hos Spesialenheten med en sikker henleggelse som resultat, uten at forholdet – som godt kan være kritikkverdig, men ikke straffbart i henhold til straffesporets strenge rettsikkerhetskrav – deretter tas tak i gjennom en administrativ klagebehandling innad i etaten (klagesporet). Myhrer kaller Spesialenhetens straffespor dårlig egnet til å kontrollere og korrigere uheldig og kritikkverdig tjenesteutøvelse, og støtter Finstad-utvalgets forslag om en uavhengig silingsinstans som effektivt kan kanalisere berettigede klager tilbake til klagesporet. I følge Johansen har politietaten dessuten i liten grad formidlet informasjon om selvkorrigerende tiltak og kontroll i etterkant av saker som har vært katastrofale for politiets omdømme. Likevel synes omstendighetene rundt politiets kontroll- og korrigeringsrutiner så langt å ha hatt liten innvirkning på tilliten til etaten.

En forklaring på at tilliten til politiet allikevel er så høy, kan ligge i at den har vist seg å være positivt korrelert med tillit til andre offentlige institusjoner. Vi vil hevde at det skjer en ikke ubetydelig overføring av tillit fra andre etater til politiet, og at det kan ses som en indikasjon på at tillit til politiet i betydelig grad har sitt utspring i en generell tillit til offentlige myndigheter. Thomassen skriver at de variablene som antas å ha størst betydning for tillit til politiet er «tilfredshet med demokratiet» og «sosial tillit» (tillit mellom borgerne), i tillegg til at politisk-ideologisk orientering og kjønn også har en

viss relevans. Norge skårer høyt i den positive enden av de fleste statistikker vedrørende styresett, sikkerhet, levekår, økonomi, kriminalitet osv. Funnene underbygger påstanden om at den høye tilliten til politiet henger sammen med grunnleggende politiske og sosiale trekk ved det norske samfunnet.

Ytterligere belegg for at tilliten i mindre grad er fundert i politiets egne kvaliteter, finner en ved å se nærmere på *hvem* som har tillit til politiet. Gundhus, Thomassen og Larsson refererer alle til Politidirektoratets innbyggerundersøkelser (2008; 2009), som finner at politiet gjennomsnittlig rangeres høyere av individer som ikke har hatt kontakt med politiet enn av personer som i ulike sammenhenger har hatt befatning med politiet. Altså er det de som har lite eller ingenting med politiet å gjøre som har den mest positive holdningen til etaten. Disse kjennetegnes riktignok av at de har høy utdanning, men forklaringer kan ligge både i urealistiske forventninger hos publikum og kritikkverdige innsats fra politiets side. Funnene gir likevel grunn til ettertanke da det indikerer at personlig erfaring med politiet for flere har vært en skuffelse som igjen har svekket deres tillit til etaten.

## Konklusjon og ansats til videre forskning

Samlet viser denne antologien at norsk politi nyter stor tillit i befolkningen. Det er imidlertid flere som peker på at tillitsnivået henger sammen med den generelle tilliten folk har til offentlige myndigheter og at den i mindre grad er en direkte konsekvens av hvordan politiet opptrer. Kan man dermed trekke slutningen at det egentlig spiller liten rolle hva politiet gjør? Funnene fra både publikumsundersøkelsene og den omtalte forskningen fra utlandet bør være klare advarsler mot en slik konklusjon. Der som politiet ikke makter å fremstå på en måte som er i overensstemmelse med de verdier og holdninger som hersker i samfunnet for øvrig, vil det grunnfjellet vi tror tilliten hviler på kunne vise seg ikke å være så fast som vi ønsker å tro. Det er altså helt vesentlig at etaten til en hver tid klarer å fremstå som en moderne institusjon som forstår samfunnet de opererer i og kjenner befolkningen de skal betjene.

Det andre tillitsområdet det er viktig å holde oppmerksomheten rettet mot er de faktiske møtene mellom politi og publikum. Forskningen viser at det er her tilliten ofte settes på prøve. Tillit som kun har varighet frem til et eventuelt møte med politiet er mindre verdt og antyder at den høye tilliten først og fremst finnes i den delen av befolkningen hvis befatning med politiet begrenser seg til fornyelse av pass, sporadiske trafikkkontroller o.l.

Forskningen som er presentert i denne antologien antyder temaer for fremtidige studier på feltet «tillit til politiet». For det første argumenteres det for behovet for en mer nyansert behandling og bruk av tillitsbegrepet når det gjelder den spesielle relasjonen mellom publikum og politi. For det andre etterlyses et økt fokus på politiets opptreden i sin daglige tjenesteutøvelse, og hvordan møtene med politiet oppleves av publikum. Som påpekt innledningsvis, er det helt grunnleggende i et demokrati at befolkningen har tillit til politiet. Vi ser et behov for mer kunnskap om konsekvensene av de faktiske møtene mellom publikum og politi. Først da vil vi få et mål på den «virkelige» tilliten.

## Litteraturreferanser

- Eriksen, E. O.** (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Giddens, A.** (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax forlag.
- Grimen, H.** (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Loader, I. & Mulcahy, A.** (2003). *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*. Oxford: University Press.
- Olaussen, L. P.** (2005). Folks tillit til og medvirkning i domstolene. *Tidsskrift for strafferett* (2), 119- 143.
- Politidirektoratet** (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: TNS Gallup.
- Politidirektoratet.** (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: TNS Gallup.
- Skogan, W. G.** (2006). Asymmetry in the Impact of Encounters with Police. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 16(2), 99-126.

# Presentasjon av forfatterne

**PAUL LARSSON** er doktor i kriminologi og professor ved forskningsavdelingen ved PHS og gjesteprofessor ved Linnéuniversitetet i Sverige. Han har tidligere vært ansatt som forsker ved institutt for kriminologi og som seksjonssjef i Politidirektoratet. Han har publisert arbeider om økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og innen politivitenskap.

**JON STRYPE** har bakgrunn fra psykologi og statistikk og arbeider som førsteamanuensis ved Politihøgskolen. Han har arbeidet med en rekke kvantitative forskningsstudier innen politiforskning, hovedsakelig basert på data fra spørreskjemaundersøkelser. Han underviser og veileder også innen kvantitative forskningsmetoder, statistikk og psykologi.

**NICOLAY B. JOHANSEN** er Ph. D. i kriminologi fra Universitetet i Oslo, med en avhandling om sosial kontroll. Han har tidligere forsket på rusmisbrukere, økonomisk kriminalitet og deltok i evalueringen av «Tillit og Trygghet» ved PHS i 2010.

**GUNNAR THOMASSEN** er cand.polit. i statsvitenskap ved NTNU i 1998, og forsker ved Politihøgskolen samme år. Hovedsakelig forskningsinteresse/-område er forholdet mellom politi og samfunn, herunder kontroll og ansvarliggjøring av politiet, korrupsjon og maktmisbruk i politiet, tillit til politiet, og rekruttering til politiet.

**SOLGUNN EIDHEIM** er kriminolog og har arbeidet i snart 14 år ved politihøgskolen som førstelektor og som forsker. Hun har tidligere vært tilknyttet Universitetet, Nova og Barnevernets Utviklingssenter som forsker. Hovedsaklig har tematikken i forskningen dreid seg om overgrepssproblematikk, kvinner utsatt for vold og barn og unges levekår.

**MARIT EGGE** er Cand. Sociol. fra Universitetet i Oslo i 1990. Tidligere utdannet lærer med tilleggstudium innenfor spesialpedagogikk og barne- og ungdomspsykiatri. Har jobbet som lærer og rådgiver i ungdomsskolen, innenfor barne- og ungdomspsykiatri

og i barnevernet. De siste 20 årene som forsker ved NAVF's utredningsinstitutt (Nifu-Step), Forskningsstiftelsen Fafo og PHS. Forskningsområde; Barne- og ungdomssosiologi, kriminalitetsforebygging og politiets rolle i samfunnet.

**JAISHANKAR GANAPATHY** er førstelektor og sosialantropolog fra Universitetet i Oslo. Han er fagansvarlig for studiet kulturforståelse og mangfold og konflikthåndtering i et flerkulturelt samfunn i etter- og videreutdanning og 'Police and Diversity' fordypningsfaget i GU 3 ved PHS. Hans arbeids- og forskningsområdet er mangfold, flerkulturalitet, etnisitet, migrasjon og mangfoldsrekruttering.

**HELENE I. GUNDHUS** ble cand. polit med hovedfag i kriminologi ved Universitetet i Oslo i 1999. Fra 1999-2006 var hun ansatt som vitenskapelig assistent og universitetsstipendiat ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi (IKRS). I 2006 ble Gundhus dr. polit i kriminologi på temaet IKT, kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet. Fra 2006 har hun vært ansatt som førsteamanuensis ved Politihøgskolens forskningsavdeling. Forskningsområdene er polisier virksomhet, politiet som samfunnsinstitusjon, og politiets organisasjon, kultur og praksis. Gundhus har fagansvar for master i politivitenskaps fordypningsemne Politiarbeid i lokalsamfunnet.

**TOR-GEIR MYHRER** er forskningsleder ved Politihøgskolen. Cand. jur. 1976 og dr. juris 2000, 23 år erfaring fra politi og påtalemyndighet, lovrådgiver i Justisdepartementets politiavdeling, professor i politirett ved PHS fra 2006 og professor II ved Juridisk fakultet, UiO fra 2005. Faglige kompetanseområder: Straffeprosess, taushetsplikt i politi og påtalemyndighet, politiets maktbruk og maktmidler, politi- og påtaleetik.

**SIV R. RUNHOVDE** har en master i kriminologi fra Universitet i Oslo og har vært ansatt som forsker ved Politihøgskolens forskningsavdeling siden 2007. Hun har blant annet skrevet en forskningsrapport om gjerningsmannsprofilering, vært involvert i et internasjonalt samarbeidsprosjekt om operativt politiarbeid samt vært medarbeider en nasjonal undersøkelse av trygghet i det offentlige rom.





**TILLIT** *til politiet* er et sentralt tema både i samfunnsdebatter og internt i politietaten. Ulike målinger viser at den norske befolkningen har høy tillit til politiet. Vår kunnskap om hvorfor tilliten er høy er imidlertid mangelfull.

Antologien er først og fremst en diskusjon av tillitsbegrepet; hva tilliten til politiet bygger på og hva den kan hevdes å være et uttrykk for.

Blant spørsmålene som stilles er i hvilken grad tilliten kan tilskrives sosiale og politiske forhold ved det norske samfunnet eller om det er politiets egen innsats som avgjør tilliten i befolkningen. I tillegg behandles tillitsdimensjonene i forhold til enkelte grupper, og hvorvidt det å vise tillit til politiet kan kalles et reelt valg eller ikke”.

## 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)

