

Marit Egge, Jon Strype og Gunnar Thomassen

Tillit til politiet etter 22. juli

Trust in the police after July 22nd



© Politihøgskolen, Oslo 2012

PHS Forskning 2012: 5
ISBN 978-82-7808-094-8

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

Tillit til politiet etter 22. juli

Marit Egge, Jon Strype og Gunnar Thomassen
Politihøgskolens forskningsavdeling
publisert august 2012

Innhold

| | |
|--|----|
| Sammendrag | 5 |
| Innledning | 6 |
| Tillit – ulik bruk og forståelse | 7 |
| Politiet og tillitsbegrepet | 7 |
| Tillit til politiet gjennom kommunikasjon | 8 |
| Tillit til politiet gjennom ekstern og intern kontroll | 9 |
| Tillit til politiet gjennom effektiv oppgaveløsning og synlighet | 10 |
| Tillit til politiet som metode for godt politiarbeid. | 11 |
| Tillit til politiet som en del av den generelle tilliten i samfunnet | 11 |
| Tillitsmålinger | 12 |
| Datamateriale og metode | 14 |
| Representativitet | 14 |
| Spørreskjema | 15 |
| Resultater | 15 |
| Tillit til politiet – har den forandret seg? | 16 |
| Oppfatninger av effektivitet, prosessuell rettferdighet og felles verdier med politiet | 19 |
| Generell vurdering | 19 |
| Oppfatning av effektiviteten | 20 |
| Oppfatning av prosessuell rettferdighet | 22 |
| Felles verdier | 25 |
| Oppfatninger av politiet innsats | 28 |
| Generelt inntrykk av politiets yrkesutøvelse | 28 |
| Inntrykk av politiet innsats under terrorangrepene | 29 |
| Oppfatninger av politiet innsats sammenlignet med innsatsen til andre etater, organisasjoner og enkeltpersoner | 31 |
| Politiet og media | 32 |
| Diskusjon | 33 |
| Referanser | 37 |

Contents

- Abstract 41
- Introduction 42
 - Trust – different applications and meanings 43
- Police and the concept of trust 43
 - Trust in the police through communication 44
 - Trust in the police through external and internal control 46
 - Trust in the police through effective task solving and visibility 46
 - Trust in the police as a «method» of good police work..... 47
 - Trust in the police as part of the general trust in society 48
- Measures of trust and related concepts 48
- Material and methods 50
 - Data collection strategy 50
 - Representativeness 50
 - Questionnaire content..... 51
- Results 52
 - Trust in the police – has it changed? 52
 - Perceptions of effectiveness, procedural justice and moral alignment with the police 56
 - General assessment 56
 - Perception of effectiveness 57
 - Procedural justice 59
 - Shared values..... 62
- Perceptions of police performance 65
 - General impressions 65
 - Impressions of police performance during the terror incidents..... 66
 - Perceptions of police performance as compared to the performance of other services and individuals 68
 - Police and media 70
- Discussion 71
- References..... 75

Tillit til politiet etter 22. juli

Sammendrag

Tillitsmålinger har vist at tilliten til norsk politi er høy sammenliknet med de fleste andre land, og viser også stabilitet over tid. Imidlertid er enkelte hendelser så gjennomgripende og angår så mange mennesker at det er rimelig å anta at det kan påvirke tillitsdimensjonen. Terrorangrepene sommeren 2011 er slike hendelser. Denne studien ønsker å undersøke om publikums syn på politiet har endret seg etter terrorangrepene, hvordan befolkningen oppfatter politiets handlinger og vurderinger knyttet til terroren, og i hvilken grad oppfatningen av politiets handlinger påvirker den generelle tilliten til politiet.

Det er gjennomført telefonintervjuer med et representativt utvalg av befolkningen på tre ulike tidspunkter etter terrorangrepene (august 2011, november 2011 og mars 2012). Resultatene viser at kort tid etter terrorangrepene var oppslutningen om politiet økende. Det gjaldt både den generelle tilliten, og synet på politiets innsats og dømmekraft knyttet til hendelsene 22.juli. Det viste seg for øvrig at denne effekten var midlertidig, og at publikums syn på politiet ved måling i mars 2012 er mer på linje med tidligere år, selv om det fortsatt er noe mer positivt enn før angrepet.

I tillegg til politiet var det mange, både enkeltpersoner og institusjoner, som deltok under og etter terrorangrepene i Oslo og på Utøya. Når vi sammenlikner befolkningens oppfatning av politiets innsats opp mot oppfattelsen av andre som deltok, fant vi at de lokale frivillige fikk den høyeste gjennomsnittsskåren av de gruppene/institusjonene som er inkludert i studien. Videre fikk sykehusene, ambulansetjeneste, kongehus og hjelpeorganisasjonene (Røde Kors og Norsk Folkehjelp) høy positiv skåre i undersøkelsen. Flertallet av de spurte hadde et positivt inntrykk av politiets håndtering av hendelsene 22.juli, men sammenliknet med andre grupper og institusjoner, var det politiet som skåret lavest i vår undersøkelse.

Innledning

Denne rapporten er første publisering av data fra en undersøkelse som omhandler publikums tillit til politiet. Undersøkelsen er knyttet opp til terrorangrepene 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya. I Oslo ble en bilbombe detonert i regjeringskvartalet. Åtte mennesker ble drept, mange ble skadet og de materielle ødeleggelsene var massive. Den samme ettermiddagen angrep drapsmannen AUFs sommerleir på Utøya, fire mil fra Oslo. 69 mennesker, de fleste tenåringer, ble massakrert. I tillegg til de drepte ble mange kritisk skadd. Umiddelbart etter terrorangrepene var det en positiv oppslutning om politiets innsats. Etter kort tid startet imidlertid en offentlig debatt om politiets innsats og beslutninger knyttet til terrorangrepene – en debatt som fortsatt (juni 2012) pågår.

Det er til sammen planlagt fire datainnsamlinger, hvorav tre er gjennomført (august 2011, november 2011 og mars 2012). Den foreløpige siste datainnsamlingen vil bli gjennomført høsten 2012, etter at dom er falt i tingretten og 22. juli-kommisjonen har lagt fram sin rapport. Undersøkelsen er designet slik at vi kan sammenligne våre data med tillitsmålingene i politiets innbyggerundersøkelser (POD 2008; 2009; 2010) og enkelte tillits- og holdningsspørsmål i European Social Survey, ESS (2010).

Tillit har vært tema for flere arbeider ved Politihøgskolen (PHS). I antologien *Tillit til politiet* (Runhovde 2010) diskuteres tillitsdimensjonen både historisk og metodisk. Likeledes behandles tillitsfaktorens betydning for politiets arbeid i forhold til spesielt sårbare grupper, og det er bidrag som setter tillitsbegrepet inn i en juridisk og statsvitenskapelig kontekst. PHS har også hatt ansvar for evalueringene av to prosjekter hvor trygghet har vært et sentralt tema, *Trygghet i det offentlige rom* (Aas, G., Runhovde, S.R., Strype, J. og Bjørgero, T. 2010) og *Trygghet og tillit* (Egge, M., Berg, M. og Johansen, N.B. 2010). Det siste hadde en todelt målsetting, både å øke publikums trygghet, og å skape et bedre tillitsgrunnlag i forhold til ungdom med minoritetsbakgrunn. Relasjonen mellom minoriteter og politi er også blitt belyst i en artikkel av Thomassen og Strype (2012).

Begrunnelsen for denne tillitsundersøkelsen er også todelt. For det første ønsker vi å se om tilliten til politiet påvirkes av politiets innsats 22. juli, og hvordan tillitsdimensjonen mellom publikum og politiet eventuelt endres over tid. Siden målingene er knyttet til en spesifikk hendelse vil det kunne gi et grunnlag for å forklare betydningen av hvordan en konkret hendelse eventuelt virker inn på tillit.

Den andre begrunnelsen er at dataene kan gi oss mulighet til å undersøke selve tillitsbegrepet mer inngående. Den helt ekstraordinære hendelsen terrorangrepene var, utfordrer for forståelser innenfor mange fagfelt, og kanskje kan den også gi oss en utvidet ramme for forståelsen av tillit.

Tillit – ulik bruk og forståelse

Tillit er et ord som har sitt opphav i dagligtale. I norsk riksmålsordbok (1995) er tillit definert som:

Tro på, forvissning om at en person er til å stole på, har vilje og evne til å hjelpe en og ivareta ens interesser, *eller* har den dyktighet og de moralske egenskaper som kreves for å mestre en viss situasjon, hevde seg (seire) i en viss prøve eller liknende.

Som vi ser er definisjonen knyttet til person, og den er todelt. På den ene siden er det en egenskap ved personen, samtidig som tillit også kan gis en moralsk forståelsesramme.

Definisjonen over dekker hverdagsbruken av ordet – der tillit blir forankret i relasjonen mellom mennesker. I løpet av de senere årene er tillit i stadig større grad blitt tatt i bruk innenfor ulike fagfelt. Forfattere har utviklet begrepet teoretisk og analytisk (se bla Luhmann, 1990; Giddens, 1997; Grimen, 2009; Hardin, 1999; Uslaner, 2002; Sztompka, 1999). Siden uttrykk som kommer fra hverdagsspråket ofte mangler den presisjonen som etterstrebes i konstruerte faguttrykk, har det vært vanskelig å gi tillit, som fagbegrep, et entydig meningsinnhold. Særlig utfordrende er det når tillitsbegrepet utvides fra å omhandle personrelasjoner til beskrivelse av institusjoner, systemer og samfunn.

Vi vil ikke knytte vår fremstilling og analyse til en enkelt forfatters forståelse eller definisjoner. Det er tillitsdimensjonen knyttet til politietaten som er vårt anliggende, og i fortsettelsen vil vi ta utgangspunkt i hvordan tillitsbegrepet brukes om og av politiet. Ofte er begrepet knyttet til politiet som etat, men det brukes også som beskrivelse på tjenstepersoners møte med publikum.

Politiet og tillitsbegrepet

Når samfunnsendringer som påvirker politiet skal kommenteres, vektlegges ofte kriminalitetsutviklingen. Men det er også andre samfunnsendringer som er relevante for politiet, blant annet endring i normer knyttet til makt og autoritet.

Tradisjonelt har makt blitt forstått som noe man har, eller som en vilje man kan påføre andre, og sett på som statisk, massiv og ugjennomtrengelig. I et demokratisk og komplekst samfunn som vårt er maktgrunnlaget langt mer sammensatt (Birch, 1993) og kan forstås som et produkt av samhandling og forhandling. Makten ligger i språket og argumentasjonen, i fellesskapet og i gjensidig aksept.

Maktbegrepet har beveget seg bort fra kommandostrukturene og inn i kommunikasjonssystemene.

Vi er som samfunn villige til å gi enkelte profesjoner et større handlingsrom i sin yrkesutøvelse enn andre, også når det gjelder utøving av makt. Psykiatrien kan behandle pasienter mot deres vilje.

Barnevernet har hjemler som gjør at de kan ta omsorg for barn mot foreldrenes ønske. I en særstilling

står politiet. I alle land har politiet utvidede fullmakter for bruk av makt – også voldsmakt - i sin yrkesutøvelse. Maktgrunnlaget politiets fullmakter hviler på vil variere og endres i takt med samfunnsutviklingen for øvrig. For bare noen tiår tilbake var det langt på vei tilstrekkelig å vise til den autoriteten som lå i stillingen, ut over det kunne politiet forvalte makten slik de selv mente var riktig og effektivt. I dag forventer vi at de ikke bare forvalter den makten de har fått tildelt, men at de også kan begrunne sine beslutninger. I den sammenhengen blir troverdighet, åpenhet og tillit viktige dimensjoner for å legitimere politiets fullmakter og maktgrunnlag. Larsson (2010) bruker begrepene 'naturlig autoritet' og 'forhandlet legitimitet' når han beskriver utviklingen på dette området.

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 lovlighet ikke er en konsekvens av dette, men av politiets effektivitet og frykten for å bli pågrepet ved lovbrudd, har vi *de facto* en politistat.

Fra at tillit var et nesten fraværende emne i politiroллеutvalgets innstilling fra 1981 (NOU 1981:35,1981) har det blitt helt sentralt i styringsdokumenter fra midten av 1990-tallet og fremover. Poli-tiets mål var i 1981 å *skape orden*. Dagens fokus er at befolkningen skal være *trygg*, og at politiets væremåte skal øke *tilliten*. Vi skal i fortsettelsen omtale fem områder som ofte knyttes til tillitsdimensjonen i politiet. De første tre, kommunikasjon, intern/ekstern kontroll og effektivitet/synlighet, er relatert til hvordan politiet oppnår tillit. De to siste områdene som omhandler tillit som metode i politiarbeidet og som en del av generell samfunnstillit, ser på hvordan tillit er avgjørende for at politiet skal løse sine oppgaver.

Tillit til politiet gjennom kommunikasjon

I det som ofte blir kalt det andre politiroллеutvalget, Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005), understrekes det at befolkningens tillit er en forutsetning for politiets arbeid. Det uttrykkes en bekymring for utviklingen hvis politiet ikke leverer:

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

Tillit, slik det er referert over, blir først og fremst betraktet som et spørsmål om å gi folk realistiske forventninger, og tillit til politiet blir i denne konteksten redusert til et informasjonsspørsmål om virksomheten.

Vi vil hevde at «en passe mengde forventninger» *kan* være en viktig faktor for opparbeiding av tillit, men å øke informasjonen om hva politiet skal og vil gjøre er neppe tilstrekkelig i seg selv. Det kommunikative aspektet som inngår i all informasjon er det imidlertid bred enighet om er av stor betydning for å skape tillit. I følge Eriksen (2001) bygger befolkningens tillit til autoriteter på en forståelse av at autoritetene ikke bare informerer om sine handlinger, men også kan begrunne dem hvis de blir spurt. Det krever en kommuniserende og tilgjengelig yrkesutøvelse. Dette poenget gjenspeiles i politiets kommunikasjonsplattform fra 2011. Der understrekes det at god kommunikasjon er en grunnleggende forutsetning for å skape og opprettholde tillit mellom innbyggerne og politiet. Når det gjelder politiets samfunnsmessige rolle står det:

Politiet er en integrert del av samfunnet og må utvikle seg i takt med det. Det betyr blant annet at politiet må forholde seg til økte krav om åpenhet og tilgjengelighet, og til forventninger om dialog og medvirkning (POD, 2011).

Sammenlikner vi de to tekstene fra politirolleutvalget i 2004 og fra kommunikasjonsstrategien fra 2011 ser vi en endring i begrunnelsen fra å beskrive publikums forventninger, til en forventning fra politiet selv om å fremstå for publikum som åpent og tilgjengelig. Også begrepet tillit gis en annen vekt i det siste dokumentet. Fra å betrakte tillit som noe man har, beskrives tillit i 2011 som noe politiet må skape.

En særlig utfordring både for etaten og den enkelte tjenesteperson, er å opprettholde god kommunikasjon når yrkesutøvelsen, berettiget eller uberettiget, blir kritisert. I etterkant av 22.juli er det kommet til dels massiv kritikk knyttet til politiets innsats. I POD ble det opprettet et eget evalueringsutvalg som la fram sin endelige rapport 15. mars 2012. I den forbindelse kom det beklagelser både fra politidirektøren og politimestrene i de distriktene som ble rammet. En av de overlevende fra Utøya uttalte i den forbindelse:

Politiet har gjenvunnet mye tillit hos meg etter dagens presentasjon. Ved å vise ydmykhet, forståelse og ved å beklage. Det gjør mye for følelsene mine at de sier de beklager (Verdens Gang, 15.mars 2012).

Å håndtere kritikk troverdig og åpent er ikke bare en særdeles viktig tillitsskapende faktor, men blir også betraktet som godt politiarbeid (Dahl og Myhrer, 2009).

Tillit til politiet gjennom ekstern og intern kontroll

Den tilliten som oppstår mellom personer kan ikke umiddelbart overføres til institusjoner eller systemer. Det synes innlysende at forholdet mellom befolkningen og institusjoner må ha andre

egenskaper enn tillit mellom enkeltmennesker. Blant annet er valgmulighetene begrenset for begge parter. Når det gjelder politiet kan befolkningen ikke uten videre velge seg et annet politi. Politiet har monopol på politioppgaver.

Tilliten til institusjoner bygges gjennom lover, regler, rettigheter og plikter og relateres til den legitime makten. Det som utgjør mye av tillitsgrunnlaget til ulike institusjoner er at de har innebygde kontrollmekanismer. Hvis jobben ikke blir gjort på en tilstrekkelig god måte skal det bli oppdaget av andre internt i institusjonen, og rettet opp. Tillit til systemer baserer seg i stor grad på tillit til de interne kontroll- og korrigeringsrutiner, som er laget slik at de fanger opp menneskelig svikt (Giddens, 1997).

Intern kontroll er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig, forutsetning for at systemer ikke skal misbruke makt. Hvis systemtillit skal skapes og gjenskapes er man også avhengige av at eksterne kontrollsystemer fungerer. Det er utfordrende å lage gode kontrollsystemer knyttet til institusjoner som besitter mye makt, og som i tillegg utfører enkelte oppgaver som av sikkerhets- eller personverngrunner ikke kan være en del av den offentlige debatten.

De siste tiårene er det utviklet systemer for å ivareta den ytre kontroll av politiet, og etterforskning av anmeldelser mot politiet har gradvis endret seg fra å være et internt anliggende til å være formelt uavhengig av politiets organisasjon (Thomassen 2002; Finstad, 2009). Men det synes fortsatt å være en utbredt skepsis til om klager mot politiet får en rettferdig og objektiv etterforskning. Dette tosporede klagesystemet, de interne sikkerhetsrutinene og den ytre kontrollen, er foreslått forbedret av det såkalte Finstadutvalget (Finstad, 2009).

Når det gjelder 22.juli følger man den samme logikken. Den interne evalueringen er ment å sikre læring internt. I tillegg er det nedsatt en uavhengig kommisjon, som har fått navnet 22.juli-kommisjonen, som skal vurdere alle sider ved innsatsen 22. juli. Kommisjonen skal legge fram sin rapport i august 2012.

Tillit til politiet gjennom effektiv oppgaveløsning og synlighet

Det gis ofte inntrykk av at befolkningen bedømmer politiet ut fra deres evne til å holde lovbruddfrekvensen nede, fange lovbrøttere og å skaffe eiendom på avveie tilbake, det vi ofte omtaler som et effektivt politi. Disse faktorene viser seg ikke å slå ut i så stor grad som forventet i forhold til omdømme eller tillit. Derimot viser flere studier, hovedsakelig angloamerikanske, at tilliten til politiet er avhengig av at såkalte rettsstatsverdier blir ivaretatt, for eksempel at befolkningen ser at feil blir rettet opp, at organisasjonen korrigerer seg selv, at like saker behandles likt, at klager blir tatt på alvor, og at saker får en prosessuelt korrekt mottagelse og behandling (Tyler & Huo 2002; Hough, Jackson, Bradford, Myhill, og Quinton, 2010).

En annen faktor som blir regnet som tillitsskapende er de personlige møtene ansikt til ansikt. Mer synlig politi er derfor et krav som ofte gjentas når det er snakk om å øke tilliten mellom politi og publikum. Det er imidlertid flere studier som viser at befolkningens tillit ikke varierer positivt med *antallet* politikontakter. Å øke frekvensen i møter med politietaten er således ikke nok i seg selv. Det er kvaliteten i møtene som er avgjørende for om man bygger tillit.

Tillit til politiet som metode for godt politiarbeid.

I *Politiets strategi 2010-2015 (POD 2009)* er det to strategiske satsningsområder, hvorav det ene betegnes *Trygghet og tillit*. Valg av satsningsområdet begrunnes med at politiets oppgaveløsning forutsetter godt samarbeid med befolkningen.

En befolkning som ikke har tillit til politiet vil heller ikke spille på lag. Det vil begrense politiets tilgang på informasjon og vanskeliggjøre mange av deres oppgaver. Videre er det også en veldokumentert empirisk sammenheng mellom tillit, legitimitet og sannsynligheten for at borgerne føyer seg etter politiets henstillinger (Hough, 2011). Alternativ informasjons- og kunnskapsinnhenting vil i enkelte tilfeller ikke være tilgjengelig, og uansett vil den være mer ressurskrevende.

Tillitsmålinger har imidlertid vist at tilliten til politiet varierer i befolkningen, med lavest oppslutning blant deler av minoritetsbefolkningen (POD 2008, 2009, 2010; Thomassen & Strype, 2012).

Det har medført en satsning fra politiets side på tillitsbygging over for minoritetsbefolkningen. I alt fire prosjekter med fokus på politiets oppgaveløsning i et multietnisk samfunn er de senere årene blitt iverksatt av Politidirektoratet: *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn* (POD 2005), *Mangfold i politi og lensmannsetaten* (POD 2008), *Rekruttere og beholde* (PHS 2008) og *Trygghet og tillit* (Egge 2010). Prosjektene har hatt noe ulikt utgangspunkt og målsetting, men en fellesnevner har vært at publikum skal oppleve møte med politiet som trygt, rettferdig og tillitvekkende. Særlig i det siste prosjektet, *Trygghet og tillit* var det forventninger om at politiet skulle få økt informasjon gjennom brukerrettede tjenester og kontaktetablering med innvandrerbefolkningen. Kunnskap om ulike befolkningsgrupper blir sett på som viktig både for å bedre service overfor disse gruppene, og for å kunne drive effektiv kriminalitetsbekjempelse. Tillit får på den ene siden betydning for den enkeltes trygghetsfølelse, samtidig som tillit fra politiets side blir betraktet som en etterretningsressurs.

Tillit til politiet som en del av den generelle tilliten i samfunnet

Norge scorer høyt på den generelle tilliten i samfunnet, noe som impliserer at vi stoler på institusjonene, på demokratiet, på markedet og på hverandre. Samfunnstilliten spiller inn når folk bedømmer politiet, og påvirker tillitsforholdet mellom politi og befolkningen. Uttrykket *politiet hviler på et*

grunnfjell av tillit har vært brukt for å beskrive at deler av den tilliten politiet nyter godt av i liten grad påvirkes av etaten eller den enkelte tjenesteperson, men er en del av den generelle tilliten i samfunnet.

Vi vil påstå at politiet ikke bare hviler på grunnfjellet, men også er med å bygge den sosial kapitalen i samfunnet. Forutsigbare, rettferdige og upartiske institusjoner er forutsetningen for å utvikle samfunnstillit (se for eksempel Rothstein, 2005; Rothstein og Stolle 2008; Pierre og Rothstein 2010). Selv om det blir hevdet at generell tillit er en forutsetning for tillit til politi og rettsvesen må politiet som en demokratisk samfunnsinstitusjon bevisst bygge et selvstendig tillitsgrunnlag.

Denne innledningen har prøvd å vise at begrepet tillit til politiet kan fortolkes innenfor ulike forståelsesrammer. Én måte å forstå tillit på er knyttet til etatens *verdigrunnlag*. Sammen med andre verdier som for eksempel åpenhet og mangfold, er tillit noe etaten ønsker å bli gjenkjent på. Tilliten bygges blant annet gjennom kommunikasjon, interne kontrollsystemer og opprettholdelse av det vi har betegnet som rettstatsverdier.

En annen forståelse gjenspeiler en mer *instrumentell* forståelse, og henger sammen med at politiet må ha nødvendig tillit for å kunne løse sine oppgaver. Tillit blir å betrakte som en metode både når det gjelder etterforskning og etterretning. Uten tillit vil informasjonsstrømmen fra publikum tørke inn. Det vil også være en reell fare for at lovbrudd ikke blir anmeldt – selv de mest alvorlige, og at andre grupperinger vil tilby den beskyttelsen som politiet skulle gitt innbyggerne.

Den tredje forståelsen av tillit relaterer seg til politiets legitime maktgrunnlag. Hvordan politiet forvalter den makten de er blitt gitt er avgjørende, ikke bare for vårt syn på politiet, men for den generelle samfunnstilliten.

Tillitsmålinger

Målinger som relaterer seg til tillit blir jevnlig presentert eller sitert av media eller politiet selv. Men på samme måte som tillit ikke har et entydig meningsinnhold, representerer også meningsmålingene ulike aspekter ved tillit. I hovedsak er det to typer undersøkelser som jevnlig blir sitert når det gjelder synet på norsk politi; meningsmålinger om tillit og meningsmålinger om politiets omdømme. Selv om det ofte ikke skilles mellom disse to begrepene i dagligtale, media og heller ikke i vitenskapelig litteratur, gir det mer mening å omtale dem som to adskilte begreper.

Barnett, Jermier og Lafferty (2006) definerer omdømme som «...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., p 34). Så i den grad man betrakter tillit som en holdning på det personlige plan, vil det kunne være fruktbart å betrakte omdømme som et spørsmål om kollektiv

forståelse av kvaliteten på virksomheter eller institusjoner. Det er imidlertid et nært slektskap mellom de to betydningene; folks tillit kan være en viktig faktor som påvirker omdømme til institusjonen, samtidig som institusjonens omdømme kan influere folks tillit til den samme virksomheten (Strype, 2010).

Meningsmålingsinstituttet Synovate, tidligere MMI, har i flere år målt politiets omdømme i årlige målinger (se f eks Synovate, 2009). I disse målingene kan politiets omdømme sammenliknes med andre samfunnsinstitusjoners omdømme, og på den måten er det mulig å følge med på nominelle og relative endringer i politiets omdømme (Strype, 2009; 2010). I tillegg til å måle publikums generelle inntrykk av politiet er følgende områder inkludert: samfunnsansvar, effektivitet, åpenhet og informasjon og kompetanse og profesjonalitet. Dette er overordnede kategorier som ikke gir så mye spesifikk kunnskap om den enkelte institusjon. At denne generelle tilnærming er valgt må tilskrives at et viktig formål med målingene er å kunne sammenlikne institusjoner. Kategoriene må derfor kunne anvendes på alle institusjonene som er med i undersøkelsen.

Meningsmålingsinstituttet TNS Gallup har, på vegne av Politidirektoratet, gjennomført årlige målinger av tilliten til politiet (POD 2008;2009;2010). I fortsettelsen vil disse undersøkelsene bli referert til som innbyggerundersøkelsene. Undersøkelsene inkluderer både generelle spørsmål om tillit som «I hvor stor grad stoler du på politiet?», og mer spesifikke spørsmål om hvordan politiet blir oppfattet når det gjelder tilstedeværelse, tilgjengelighet, etterforskning og mulighet for å opprettholde lov og orden. Disse mer spesifikke spørsmålene er sammenliknbare både i ordlyd og innhold til spørsmålene i den undersøkelsen som måler omdømme, men er mer spisset mot politiets oppgaver.

Det generelle inntrykket, både fra studiene som måler omdømme og tillit, er at norsk politi har en høy og stabil posisjon i det norske samfunn.

En tredje undersøkelse vi også vil nevne i denne sammenhengen er EPSI (Extended Performance Satisfaction Index). EPSI måler grad av tilfredshet med ulike offentlige institusjoner (politi, skole, helsetjenester, transport og barnehager). Til forskjell fra de tidligere nevnte undersøkelsene skårer politiet lavt sammenliknet med andre institusjoner i perioden 2008-2011. Tilgjengelig informasjon (EPSI 2011) tyder imidlertid på at tilfredsheten med politiet har økt på noen indikatorer i 2011 sammenliknet med tidligere år. Indikatorene man måler er *service, produktkvalitet og kostnadseffektivitet*.

Datamateriale og metode

Studien, *Tillit til politiet*, omfatter til sammen fire tverrsnittundersøkelser. Datainnsamlingene vil bli gjennomført over en periode på et drøyt år etter terrorangrepene (se tabell 1). Ved å bruke denne strategien for datainnsamling, har vi mulighet for å måle endringer i tillitsdimensjonen som en funksjon av tiden som er gått siden terrorangrepene. Det er også mulig å koble spørsmålet om tillit til den pågående diskusjonen i det norske samfunnet om politiet innsats. Derfor planlegges den siste datainnsamling til like etter presentasjonen av 22. juli-kommisjonens evaluering, som vil ta for seg alle sider ved beredskapen knyttet til terrorangrepene. Datainnsamlingene vil således avsluttes tidlig på høsten 2012. I denne rapporten vil imidlertid resultatene være basert på data fra de tre første undersøkelsene (T1, T2 og T3).

Tabell 1. Datainnsamlinger, Tillit til politiet

| Tidspunkt | Antall uker etter 22.juli 2011 |
|----------------------------------|--------------------------------|
| T1 August 2011 | 5 |
| T2 November 2011 | 18 |
| T3 Mars 2012 | 34 |
| T4 Tidlig høsten 2012 (planlagt) | |

Dataene ble samlet inn av det norske meningsmålingsinstituttet Opinion AS. Metoden var telefonintervjuer (CATI), og spørsmålene ble stilt til et representativt utvalg av den norske befolkningen. 1000 respondentene ble intervjuet på hvert tidspunkt.

Representativitet

Tabell 2 viser at våre respondenter var ganske aldersrepresentative for befolkningen, med noen mindre unntak.

Tabell 2 Aldersrepresentativitet

| Aldersgruppe | Befolkningen (SSB) Jan.1. 2012 | T1, 5 uker etter terror | T2, 18 uker etter terror | T3, 34 uker etter terror |
|--------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 18-29 | 17,5% * | 20,0 % | 18,3 % | 21,7 % |
| 30-44 | 28,1 % | 27,5 % | 26,5 % | 23,9 % |
| 45-59 | 26,2 % | 25,3 % | 26,9 % | 26,2 % |
| 60 og over | 28,2 | 27,2 % | 28,3 % | 28,2% |

* 20-29 år i SSB-statistikk.

Også den geografiske fordelingen i undersøkelsen var i stor grad sammenfallende med fordelingen i befolkningen. Kjønnfordelingen var litt skjev i vårt utvalg. Mens kjønnfordelingen i befolkningen (per 1. januar 2012) i de relevante aldersgrupper var 50,3 prosent kvinner og 49,7 prosent menn, var tilsvarende tall i vårt materiale 54,3 og 45,7 prosent.

Samlet sett gjenspeiler vårt utvalg den norske befolkning på en tilfredsstillende måte. Siden populasjon og utvalg er såpass sammenfallende viser foreløpige analyser at vektning av data etter kjønn, alder og geografi gir svært like resultater som uvektede. Resultatene i fortsettelsen blir derfor basert på uvektede data.

Spørreskjema

I alle de fire datainnsamlingene er det inkludert spørsmål om generell tillit til politiet, samme spørsmål som stilles i Politiets innbyggerundersøkelse i 2008, 2009 og 2010. Likeledes er spesifikke spørsmål om folks oppfatninger av politiet innsats 22. juli inkludert i alle våre undersøkelser. I undersøkelsene på tidspunkt T1 og T3 ble noen flere spørsmål om oppfatningen av politiet fra innbyggerundersøkelsen inkludert. Datainnsamlingen på tidspunkt T2 og T4, har inkludert spørsmål fra European Social Survey (ESS) i 2010 (N = 1548), i tillegg til et utvidet spørsmålsbatteri relatert til 22. juli. Dataene i vår undersøkelse Tillit til politiet, kan således sammenlignes med tidligere resultater fra innbyggerundersøkelsen med hensyn til dimensjonen av generell tillit, og videre, med modulene i ESS-undersøkelsen 2010 når det gjelder oppfatning av politiet. I tillegg vil spørsmålene angående 22. juli, som gjentas i alle datainnsamlingene, åpne for å studere svingninger i oppfatninger av politiet som en funksjon av tid og hendelser i året etter terrorangrepene.

Resultater

Et sentralt mål for vår undersøkelse var å finne ut i hvilken grad hendelsene 22. juli har hatt innvirkning på tillit til politiet. Et naturlig utgangspunkt var å sammenligne resultatene fra tillitsmålinger gjennomført før og etter 22. juli for å se om det har vært en målbar endring. Vi vet allerede fra en tidligere studie, hvor det ble brukt både paneldata og utvalgsmålinger i datainnsamlingen, at tilliten til politiet økte betydelig umiddelbare etter angrepene (Wollebæk, Enjolras, Steen-Johnsen og Ødegård, 2012). Vi vet imidlertid ikke om denne økningen bare var et kortvarig fenomen, eller om vi vil se en mer varig endring av tilliten til politiet. Undersøkelsen sier heller ikke noe om innholdet i tillitsdimensjonen, og om det er noen spesifikke aspekter ved tillit som er blitt påvirket av hendelsene på 22. juli. Dataene fra vår studie kan bidra til å svare på disse spørsmålene og forhåpentligvis utdype vår forståelse av hvordan inngripende hendelser påvirke tillit til politiet. I fortsettelsen vil vi presentere noen av funnene fra vår undersøkelse og sammenligne dem med målinger gjort før terrorangrepene.

Tillit til politiet – har den forandret seg?

Vi starter vår dataanalyse ved å sammenligne generelle oppfatningen av tillit før og etter 22. juli for å se om det har vært en målbar endring.

Spørsmålet som omhandlet generelt tillit hadde følgende ordlyd:

- I hvilken grad har du tillit til politiet?

Det var fire svarkategorier, med alternativer var fra 1 (i svært stor grad) til 4 (i svært liten grad) Skalaen ble snudd før analysen, så resultatene blir presentert slik at økende verdier betegner høyere grad av tillit.

Tabell 3 viser nivået på tillit til politiet i Norge i perioden 2008 til 2012, og vi gjengir både gjennomsnittsverdiene og andelen av respondentene som hadde ganske stor eller stor grad av tillit til politiet. Begge typer måltall ble også brukt i innbyggerundersøkelsen, noe som gjør at vi kan sammenlikne tillitsnivået før og etter terrorangrepene.

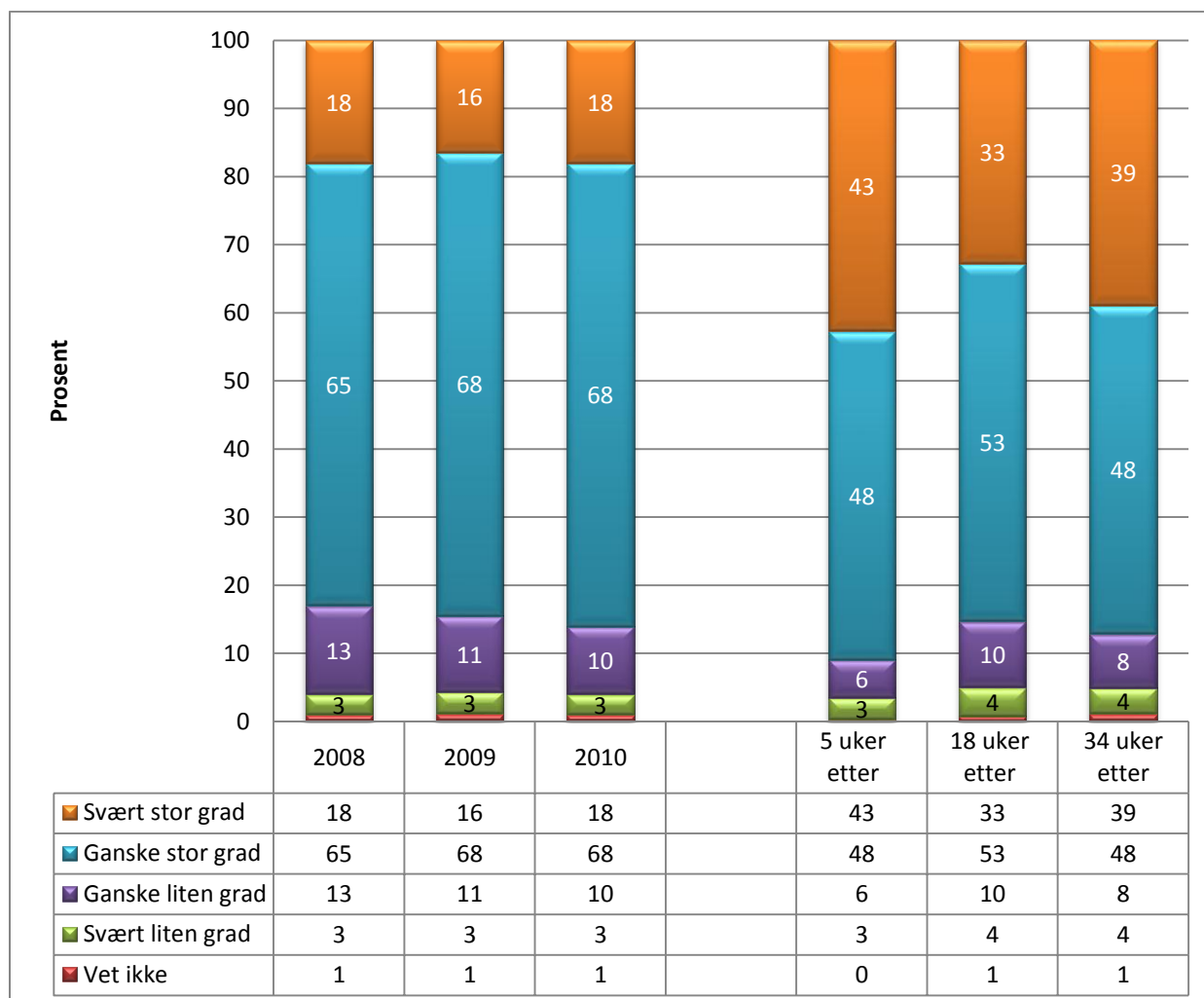
Tabell 3. Tillit til politiet: Prosentandel som rapporterte høy tillit til politiet, samt gjennomsnitt og standardavvik. Politiets innbyggerundersøkelse 2008-2010¹, PHS-undersøkelsen Tillit til politiet 2011-2012.

| År | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Uker etter terrorangrepene | | | | 5 | 18 | 34 |
| N | 7166 | 7631 | 5392 | 989 | 999 | 1006 |
| Ganske stor / svært stor tillit (%) | 83 | 84 | 86 | 91 | 85 | 87 |
| Gjennomsnitt | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 3,3 | 3,2 | 3,3 |
| Standardavviket | 0,659 | 0,639 | 0,639 | 0,721 | 0,759 | 0,756 |

Som vi ser i de tre første kolonnene i tabell 3, har graden av tillit vært påfallende høy og stabil i Norge de siste årene. Tabell 3 viser samtidig at graden av tillit var betydelig høyere ($p < 0,01$) 5 uker etter terrorangrepene enn det var året før (politiets innbyggerundersøkelse 2010). Det var en liten, men statistisk signifikant nedgang ($p < 0,05$) i undersøkelsen som ble gjort 18 uker etter terrorangrepene. Mellom denne undersøkelsen og undersøkelsen 34 uker etter terrorangrepene, ble det ikke registrert noen signifikant endring i tillit til politiet.

¹ Innbyggerundersøkelsen rekruttert et fast antall respondenter i hvert politidistrikt, uavhengig av størrelsen på populasjonen i politidistriktene. Derfor var vektning avgjørende for å anslå representativitet på nasjonalt nivå, og dermed er resultatene vektet fra innbyggerundersøkelsen som er presentert i tabell 3.

Figur 1 er basert på de samme dataene som tabell 3, og viser hele prosentfordelingen av spørsmålet om tillit til politiet på alle de seks målepunktene. I motsetning til presentasjonen i tabell 3 vises kategoriene 'svært stor grad av tillit' og 'ganske stor grad av tillit'.



Figur 1. Grad av tillit til politiet. Frekvensfordeling i Politiets innbyggerundersøkelse 2008-2010 og i PHS-undersøkelsen Tillit til politiet 2011-2012.

Det har vært vanlig å rapportere prosentandelene som viser ganske stor og svært stor grad av tillit samlet (se tabell 3). Denne fremstillingsmåten maskerer den mest fremtredende endringen i resultatene før og etter 22. juli. Når vi ser på den prosentvise fordelingen av alle svarkategoriene (se figur 1) ser vi at de store forskjellene mellom målinger før og etter terrorangrepene ligger i økt tendens til å rapportere en svært stor grad av tillit, i stedet for ganske stor. Det viser at hovedendringen skjer i den positive delen av skalaen, fremfor en endring fra negativ til positiv vurdering.

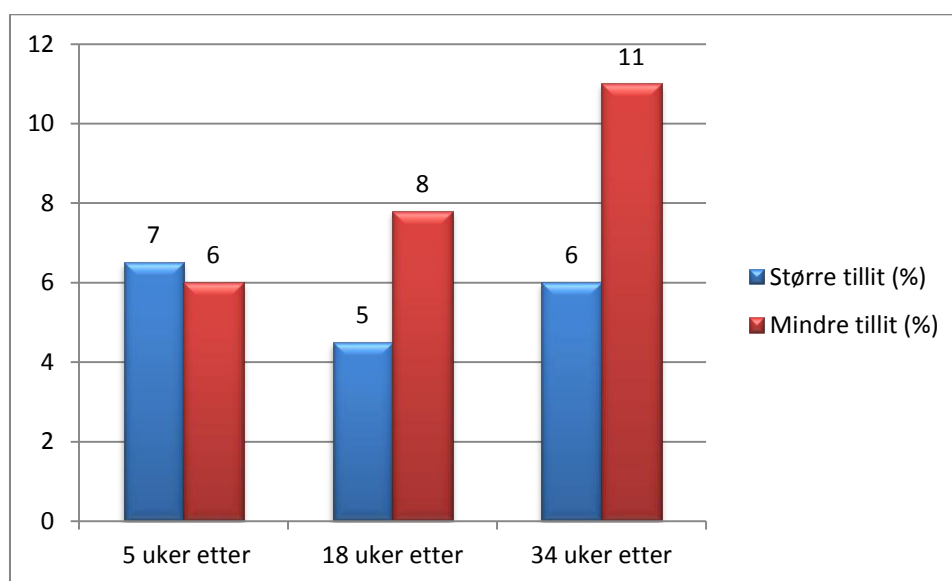
Selv om våre undersøkelser er basert på ulike utvalg av den norske befolkningen, kan vi med stor grad av sikkerhet konkludere at endringene i måltallene (gjennomsnitt og prosentandel) viser til en reell

endring i befolkningen. En helt annen sak er hvordan folk føler at deres tillit til politiet har endret etter hendelser den 22. juli 2011. Denne opplevde følelsen skal man være forsiktig med å tolke som objektive fakta av tillitsendring i befolkningen, men kan forståes som subjektive oppfatninger av endringen.

Spørsmålet som omhandler endring i tillit til politiet hadde følgende ordlyd:

- Har din tillit til politiet endret seg etter hendelsene 22. juli 2011?

Svaralternativer var 'min tillit til politiet har ikke endret seg', 'jeg har fått større tillit til politiet' og 'jeg har fått mindre tillit i politiet'.



Figur 2. Endring i tillit til politiet etter hendelsene 22. juli 2011. Andel som rapporterer større og mindre tillit på tre ulike tidspunkt.

Hovedfunnet i figur 2 er i stor grad i overensstemmelse med hva vi fant i tabell 3. Det mest slående med figuren vises imidlertid ikke direkte, nemlig at det store flertallet på alle de tre undersøkelsestidspunktene har en opplevelse av at tilliten til politiet ikke har endret seg etter terrorangrepene. Med andre ord kan stabilitet i tillit også måles som en subjektiv opplevelse.

På den annen siden er det også en viss andel av de spurte som føler at deres tillit til politiet faktisk er endret. Dette er også som forventet fra funn i tabell 3. Imidlertid, mens andelen respondenter som sier at de har tillit til politiet har vært ganske stabil i våre tre undersøkelser, er andelen som sier at de har mindre tillit enn før 22. juli økt fra 6 prosent 5 uker etter terrorangrepene til 11 prosent når det er gått 34 uker. Disse tallene er fortsatt små, og som nevnt tidligere kan de ikke sammenliknes direkte med svarene på vårt opprinnelige tillitsspørsmål. Imidlertid vil vi se av senere funn (figur 6) at denne

endringen kan tolkes som et tegn på endringer i evaluering av politiet, spesielt når evalueringen er knyttet til folks oppfatning av politiets innsats den 22. juli.

Oppfatninger av effektivitet, prosessuell rettferdighet og felles verdier med politiet

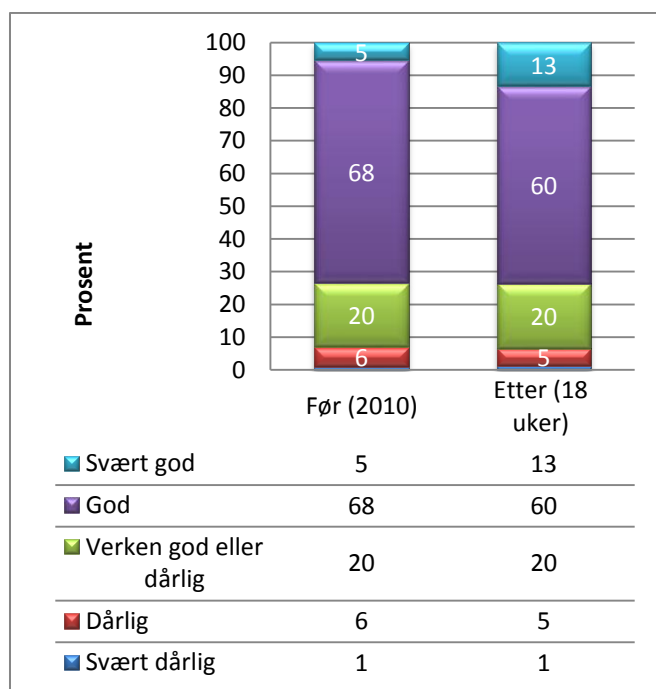
Det er data fra femte runde av European Social Survey (ESS) som er utgangspunktet når vi i fortsettelsen skal se på ulike aspekter ved tillit. ESS dataene ble samlet inn i perioden september 2010 til februar 2011, med andre ord 5-10 måneder *før* terrorangrepene. Disse dataene blir sammenliknet med data fra vår undersøkelse utført 18 uker etter angrepene (T2). Vår første datainnsamling (T1), inneholder ikke noen av disse spørsmålene. Heller ikke den tredje datainnsamlingen (T3) har inkludert disse spørsmålene, men de vil bli tatt inn igjen i datainnsamlingen som vil finne sted høsten 2012 (T4).

Generell vurdering

Det første spørsmålet er ment å gi en generell vurdering av politiets opptreden. Det er utformet på følgende måte:

- Tatt i betraktning alt politiet forventes å gjøre, vil du si at de gjør en god eller dårlig jobb?

Deltakerne ble bedt om å angi på en skala fra 1 (svært god) til 5 (svært dårlig) hvor god jobb de mener politiet gjør. For å gjøre tolkningen av resultatene enklere har vi snudd skalaen så 1 = svært dårlig og 5 = svært god. Frekvensfordelingen fremkommer av figur 3.



Figur 3. Gjør politiet en god eller dårlig jobb? Prosentfordeling før og etter terrorangrepene.

Ca. 73 prosent synes å mene at politiet, generelt sett, gjør en god eller en svært god jobb. Motsatt rapporterer bare ca. 7 prosent at politiet gjør en dårlig eller svært dårlig jobb. Det er også ca. 20 prosent som rapporterer at politiet arbeidsinnsats er hverken godt eller dårlig. Når vi bruker disse tre kategoriene er resultatene fra de to undersøkelsene nesten sammenfallende. Men på samme måte som for den generelle tilliten, synes det å være en bevegelse i den øvre delen av skalaen fra kategorien 'god' til 'svært god'. En t-test av forskjellen i gjennomsnittsskåren før og etter terrorangrepene bekrefter at denne endringen er statistisk signifikant ($p < 01$). Oppfatningen av politiets arbeidsinnsats synes å være noe forbedret mellom de to målepunktene, ved at det er en større andel som svarer 'svært god' på siste måletidspunkt.

Oppfatning av effektiviteten

For å få et mer nøyaktig bilde av nordmenns oppfatning av politiets effektivitet før og etter angrepene, må vi stille mer spesifikke spørsmål. Det er tre spørsmål i ESS undersøkelsen som omhandler hvor godt politiet håndterer ulike aspekter ved politiarbeidet (forebygging, arrestasjon og responstid). De tre spørsmålene er utviklet for å danne en enkelt indeks av politiet effektivitet og er utformet på følgende måte:

- Basert på hva du har hørt eller din egen erfaring, hvor godt synes du politiet lykkes med å forhindrer lovbrudd der det blir truet med eller utøvet vold?
- Hvor godt synes du politiet lykkes med å pågripe personer som begår innbrudd?
- Hvis det skulle skje en voldsforbrytelse i nærheten av der du bor og politiet ble tilkalt, hvor sent eller raskt tror du de ville komme til åstedet?

Alle de tre spørsmålene er målt ved hjelp av en skala fra 0 (lykkes ekstremt dårlig/sent) til 10 (lykkes ekstremt godt/raskt). I tabellen 4a-c rapporterer vi gjennomsnitt, median og standardavvik for hvert av spørsmålene.

Tabellen 4a. Forhindrer lovbrudd der det blir truet med eller utøvet vold

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|---------------|------------|-----------------|--------------|
| Gjennomsnitt | 5,3 | 5,8 | 0,5* * |
| Median | 5 | 6 | |
| Standardavvik | 1,79 | 1,78 | -0,01 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

** : $p < 0,01$

Tabellen 4b. Pågripe personer som begår innbrudd.

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|---------------|------------|-----------------|-------------|
| Gjennomsnitt | 4,4 | 4,9 | 0,5* * |
| Median | 4 | 5 | |
| Standardavvik | 1,96 | 2,08 | 0,12 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

** : $p < 0,01$

Tabell 4 c. Ankomme til et åsted

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|---------------|------------|-----------------|-------------|
| Gjennomsnitt | 5,5 | 5,7 | 0,2 (n.s.) |
| Median | 6 | 6 | |
| Standardavvik | 2,18 | 2,25 | 0,08 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

Resultatene i tabell 4a tyder på at de fleste respondentene plasserer seg nær midten når de vurderer politiets effektivitet knyttet til å forebygge voldelig kriminalitet. På en skala fra 0 til 10 er gjennomsnittlig skåre litt over 5, mens standardavviket er under 2. Det er også en svak økning i gjennomsnittet fra 2010 og 2011 (0,5) som er statistisk signifikant ($p < 0,01$). Medianskåren endres også fra 5 til 6.

Neste spørsmålet omhandler politiets effektivitet knyttet til pågrepelse av folk som begår innbrudd. Et utbredt syn er at personer som begår innbrudd sjelden blir tatt. Dette synet får støtte i offisiell kriminalitetsstatistikk som viser at det er lav oppklaringsprosent på denne type lovbrudd (Statistisk sentralbyrå, 2011). Det er derfor ikke overraskende at skåren på det andre spørsmålet, vist i tabell 4b, er litt under midtpunktet av skalaen. Men her finner også vi en statistisk signifikant økning på 0,5 mellom de to måletidspunktene. Medianen har også økt fra 4 til 5.

Den tredje spørsmål gjelder politiet responstid i forhold til voldsforbrytelser. Dette spørsmålet er av spesiell interesse siden det har vært massiv medieoppmerksomhet knyttet til politiets responstid til Utøya den 22. juli. Dataene i tabell 4c viser at gjennomsnittsskåren er litt over midtpunktet både før og etter terrorangrepene, og det er ingen statistisk signifikant endring mellom måletidspunktene. Dermed kan det se ut som at hendelsene 22. juli så langt ikke har endret nordmenn oppfatning av politiets

responstid. Når vi kombinerer de tre målingene i én indeks, får vi et mer robust mål for politiets effektivitet (tabell 4 d).

Tabell 4 d. Kombinert indeks for persepsjon av politiets effektivitet

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|----------------|------------|-----------------|-------------|
| Cronbachs alfa | 0,72 | 0,75 | |
| Gjennomsnitt | 5,0 | 5,5 | 0,5* * |
| Standardavvik | 1,58 | 1,67 | 0,09 (n.s.) |

**: $p < 0,01$

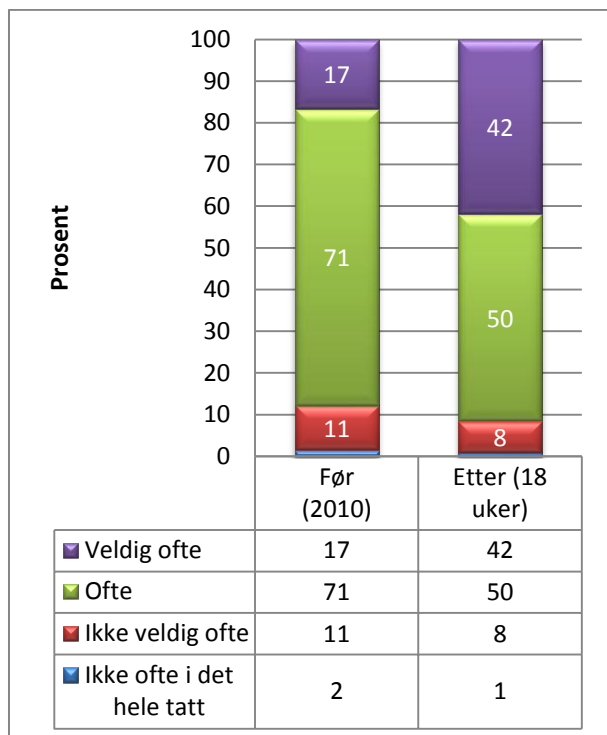
Indeksen inneholder en Cronbachs alfa på henholdsvis 0,72 og 0,75, noe som tyder på at de tre spørsmålene til sammen utgjør et konsistent mål. Den gjennomsnittlige skåren er henholdsvis 5,0 og 5,5, en statistisk signifikant endring på 0,5, mens standardavviket er godt under 2 for begge måletidspunktene. Opphoping rundt middelveidene gir en forståelse av at nordmenn ikke ser på politiet som spesielt effektive og heller ikke spesielt ineffektive. Det ser heller ut som folk flest har moderat forventninger. Dette til tross for den høye generelle tilliten til politiet.

Oppfatning av prosessuell rettferdighet

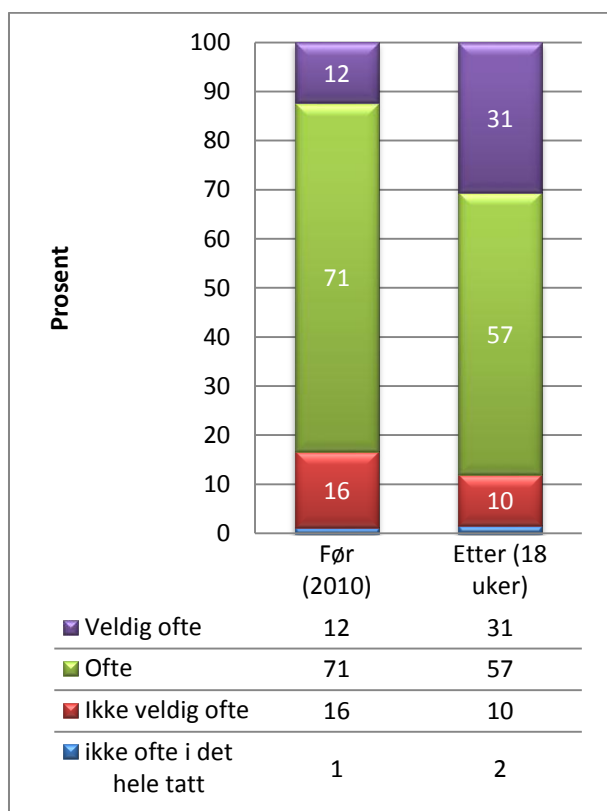
En annen sentral dimensjon er oppfatningen av prosessuell rettferdighet, det vil si hvorvidt politiet oppleves å opptre rettferdig, upartisk, respektfull og imøtekommende overfor publikum. Vi endrer dermed fokus fra å være opptatt av effektivitet og resultater til prosesser. Den angloamerikanske litteraturen har hatt mye fokus på at dette er viktige aspekter ved tillit og ofte knyttet dem opp mot legitimitet, samarbeid og samforståelse med politiet (se for eksempel Tyler og Huo, 2002; Hough m.fl., 2010). I Norge har fokuset vært på de instrumentelle aspektene ved politiarbeidet som politiets virksomhet og effektivitet (POD 2008, 2009, 2010; Synovate 2009; Strype 2009; 2010). Det er første gang ESS-undersøkelsen inkluderer spørsmål som måler oppfatninger av prosessuell rettferdighet i norsk sammenheng. Det er tre spørsmål som sammen danner en indeks for prosessuell rettferdighet. Disse tre spørsmålene er:

- Basert på hva du har hørt eller din egen erfaring, hvor ofte vil du si at politiet behandler folk med respekt?
- Omtrent hvor ofte vil du si at politiet tar rettferdige, upartiske avgjørelser i de sakene de behandler?
- Hvor ofte vil du si at politiet forklarer avgjørelsene og handlingene sine når de blir bedt om det?

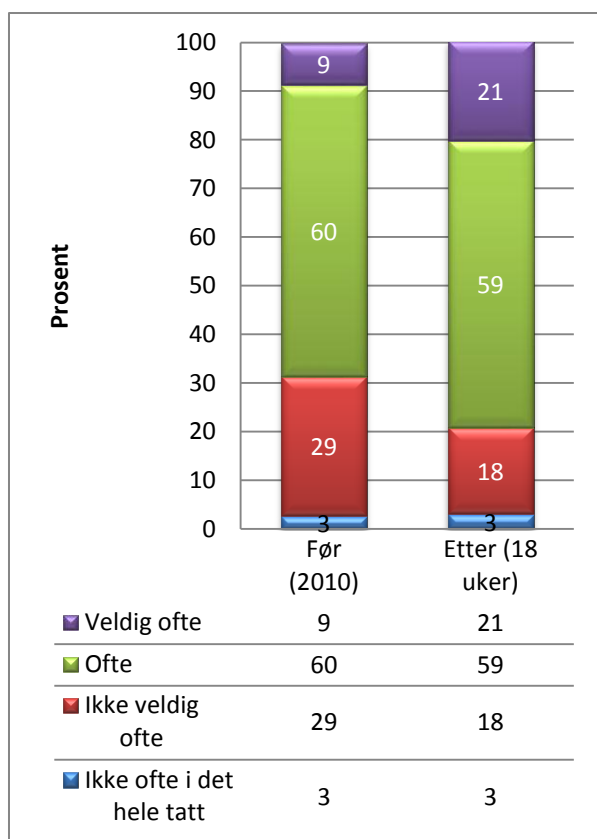
Respondentene ble bedt om å angi på en skala fra 1 til 4 hvor ofte de trodde politiet behandlet folk med respekt, tok rettferdige upartiske avgjørelser, og forklarte sine beslutninger og handlinger. Vi starter ved å se på den relative fordelingen for hvert spørsmål i figur 4a-c.



Figur 4a. Hvor ofte vil du si at politiet behandler folk i Norge med respekt? Prosentfordeling før og etter



Figur 4b. politiet tar rettferdige, upartiske avgjørelser i de sakene de behandler. Prosentfordeling før og etter terrorangrepene.



Figur 4c. Politiet forklarer avgjørelsene og handlingene sine når de blir bedt om det. Politiet forsvarer verdier som er viktige for folk som meg

I den første figuren ser vi at det er en solid majoritet både før (88%) og etter (92%) 22.juli som oppfatter at politiet behandler publikum med respekt ofte eller svært ofte. Mens det er en endring på den nedre delen av skalaen på ca. 4 prosentpoeng (fra 8 til 11) mellom de to måletidspunktene, er den mest synlige endringen på den øvre delen av skalaen der andelen som opplever at politiet *veldig ofte* behandler folk med respekt har økt fra ca. 17 til 42 prosent (+25).

Den andre figuren (4b) viser at folk flest også oppfatter at politiet tar rettferdige og upartiske beslutninger. Før 22. juli er det ca. 83 prosent som svarer 'ofte' eller 'svært ofte' på dette spørsmålet, mens ca. 88 prosent gjør det i den andre undersøkelsen. Nok en gang ser vi en betydelig omlegging i den øvre enden av skalaen der andelen som rapporterer 'svært ofte' øker fra 12 til 31 prosent (+19).

På spørsmålet om hvorvidt politiet forklarer sine beslutninger og handlinger er det også et flertall som svarer 'ofte' eller 'svært ofte' (figur 4 c), men det er en betydelig mindre andel sammenliknet med de to foregående spørsmålene. Mens 69 prosent tilhører denne gruppen før terrorangrepene er det 80 prosent oppslutning i den andre undersøkelsen. Vi ser at økningen også her er i de to øverste kategoriene, med et betydelig sprang i kategorien 'svært ofte' fra 9 til 21 prosent (+12). I tabellen under kombinerer vi de tre spørsmålene som omhandler prosessuell rettferdighet i én indeks.

Tabell 5. Kombinert indeks for oppfatning av prosessuell rettferdighet

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|----------------|------------|-----------------|-------------|
| Cronbachs alfa | 0,66 | 0,72 | |
| Gjennomsnitt | 2,9 | 3,2 | 0,3* * |
| Standardavvik | 0,46 | 0,53 | 0,07 (n.s.) |

**: $p < 0,01$

Indeksen gir en Cronbachs alfa på henholdsvis 0,66 og 0,72. Dette er en noe svakere indeks enn for politiets effektivitet, men har fortsatt akseptabel indre konsistens. Det vil si at de tre spørsmålene til sammen måler prosessuell rettferdighet på en pålitelig måte.

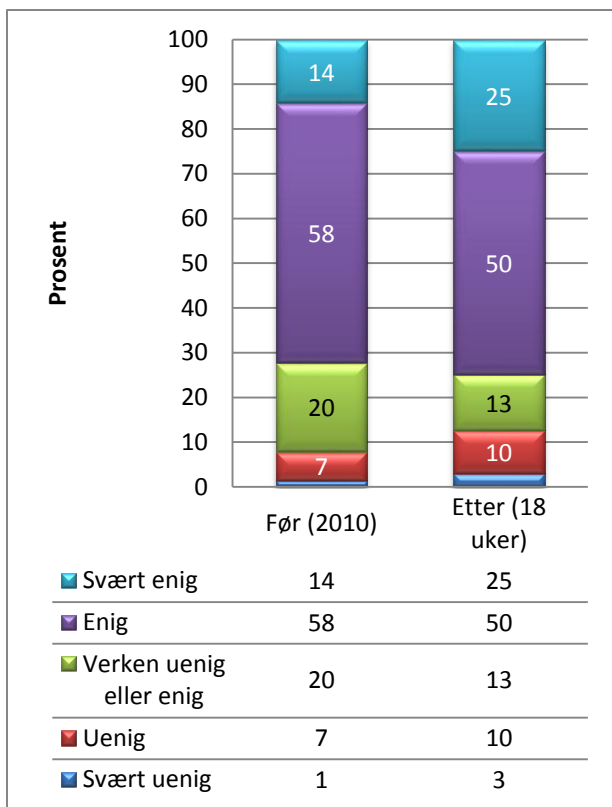
Gjennomsnittlig skåre på indeksen for prosessuell rettferdighet er 2,9 i første undersøkelse og 3,2 i undersøkelsen gjennomført etter 22. juli. Dette er en forskjell på 0,3 som er statistisk signifikant.

Felles verdier

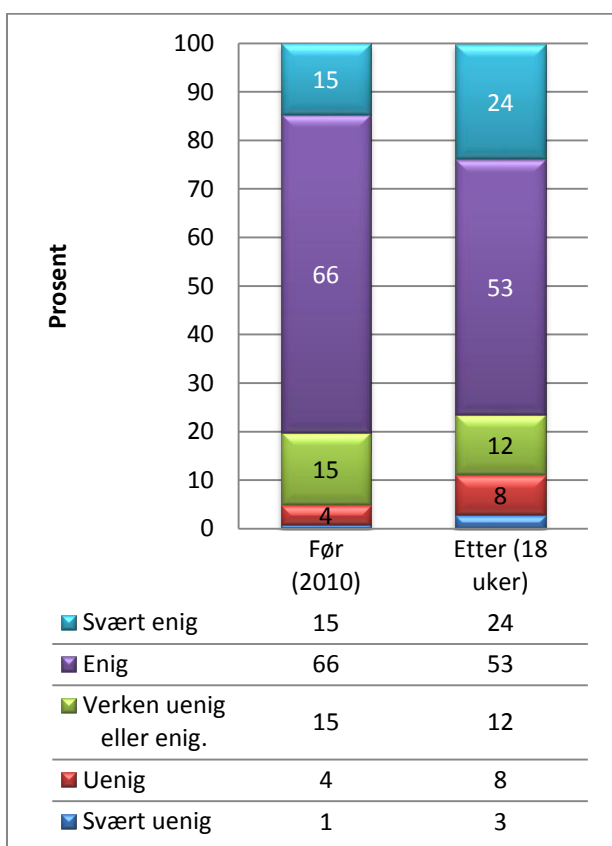
Den tredje dimensjonen fra ESS-undersøkelsen vi har inkludert er oppfatning av felles verdier og moralsk støtte til politiet. I likhet med de to forrige dimensjonene, effektivitet og rettferdighet, er det tre spørsmål som samlet skal gi svar på om man opplever å dele felles verdier eller ikke. Spørsmålene er utformet som utsagn, og ble stilt på følgende måte:

- Politiet har generelt samme oppfatning av hva som er rett og galt som meg.
- Politiet forsvarer verdier som er viktige for folk som meg.
- Generelt støtter jeg måten politiet vanligvis opptrer på.

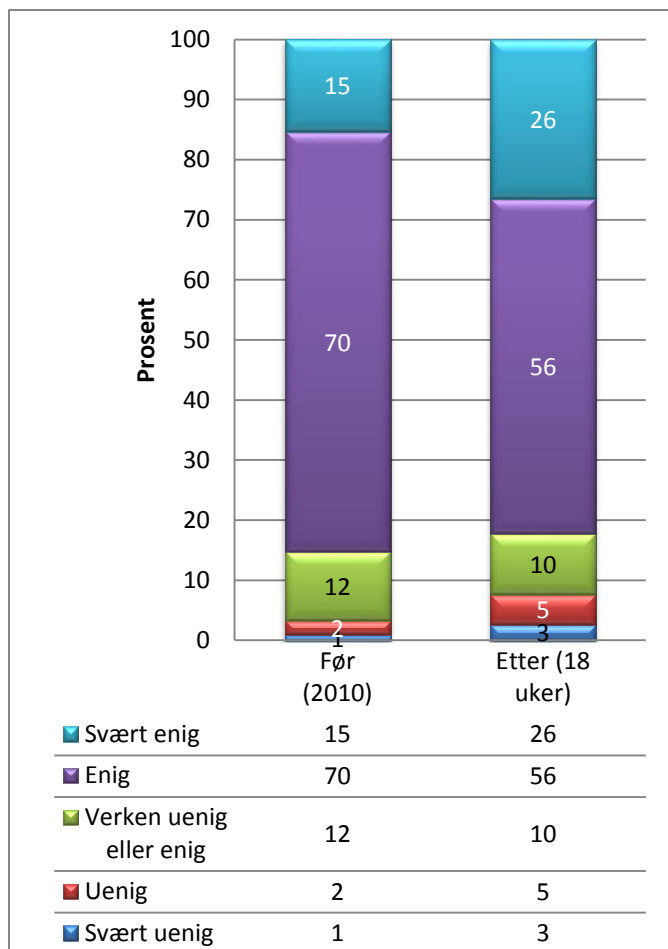
Respondentene ble bedt om å angi på en skala fra 1 til 5 hvorvidt de var svært enig eller svært uenig i hvert av utsagnene. For å gjøre tolkningen mer intuitiv har vi snudd skalaen så 1 = svært uenig og 5 = svært enig. De relative frekvensfordelingene fremkommer i figur 5a-c.



Figur 5a. Politiet har generelt samme oppfatning av hva som er rett og galt som meg. Prosentfordeling før og etter terrorangrepene.



Figur 5b. Politiet forsvare verdier som er viktige for folk som meg. Prosentfordeling før og etter terrorangrepene.



Figur 5c. Generelt støtter jeg måten politiet vanligvis opptrer på. Prosentfordeling før og etter terrorangrepene.

Fra fordelingen i figur 5a ser vi at et solid flertall av respondentene er enige eller svært enige i utsagnet om at politiet i det store og hele har samme oppfatning av hva som er rett og galt som dem selv. Det er også en svak økning mellom måletidspunktene; fra 72 til 75 prosent. Igjen registrerer vi et skifte i den øvre delen av skalaen med en økning av dem som er svært enige. Det er imidlertid også en økning i den nedre delen av skalaen blant de som er uenige og svært uenige, 8 til 13 prosent før og etter 22. juli. Følgelig er det færre personer som rapporterer at de verken er enig eller uenig i utsagnet (fra 20 til 13 prosent). Dermed ser det ut som det har vært en viss polarisering av oppfatningene på dette området etter 22. juli.

På det andre utsagnet som omhandler i hvilken grad man opplever at politiet forsvarer verdier som er viktige for en (figur 5b), er det en viss nedgang i andel som plasserer seg i den øvre delen av skalaen ('enig' eller 'svært enig') fra 81 til 77 prosent. Til tross for en generell nedgang i denne øvre delen av skalaen er det en betydelig økning i andelen som er svært enige (+ 9 prosentpoeng). Det er også en liten nedgang i antallet som verken er enig eller uenig (3 prosentpoeng). Det medfører en netto økning

på 6 prosentpoeng i andelen som enten er uenig eller svært uenig i utsagnet, og igjen ser vi en polarisering i av synspunktene.

Fordelingen på utsagnet som gir tilslutning til måten politiet vanligvis opptrer på (fig. 5c), følger samme mønster som de foregående. Andelen som rapporterer at de er enige eller svært enige er redusert med 3 prosentpoeng, fra 85 til 82 til tross for en økning på 11 prosentpoeng i andelen som er svært enige. Det er også en svak økning (+ 4 prosentpoeng) i andel av folk som er uenige, eller sterkt uenige.

Når vi kombinerer de tre elementene i én indeks får vi en Cronbachs alfa på 0,73 på første måletidspunkt og 0,810 på det andre. Det er med altså god indre konsistens i indeksen. (Tabell 6).

Tabell 6. Kombinerte indeks for oppfatning felles verdier.

| | Før (2010) | Etter (18 uker) | Differanse |
|----------------|------------|-----------------|-------------|
| Cronbachs alfa | 0,73 | 0,81 | |
| Gjennomsnitt | 3,9 | 3,9 | 0,0 (n.s.) |
| Standardavvik | 0,59 | 0,80 | 0,21 (n.s.) |

Gjennomsnittlig skåre er omtrent uendret på de to måletidspunktene, men standardavviket har økt betraktelig. Sistnevnte er forårsaket av en betydelig økning i antall mennesker som svarer at de er svært enig, og i mindre grad av økningen i andelen som er uenig eller svært uenig. Dermed ser vi en polariserende tendens der noen av dem som gav sin tilslutning til utsagnene før 22. juli har blitt mer sikker på sine synspunkter, mens andre har endret sine synspunkter og nå er uenig. Men til tross for en betydelig reduksjon i kategorien 'enig' på alle tre utsagn er det over halvparten av respondentene som gir sin tilslutning til denne kategorien både før og etter 22. juli.

Oppfatninger av politiet innsats

Generelt inntrykk av politiets yrkesutøvelse

Spørsmål som er ment å måle publikums oppfatning av politiets yrkesutøvelse ble inkludert i spørreundersøkelsene 5 og 34 uker etter terrorangrepene (august 2011/mars 2012). Disse spørsmålene er hentet fra politiets innbyggerundersøkelse i årene 2008 til 2010. Spørsmålene var utformet som utsagn om politiets arbeid, og respondentene ble bedt om å vurdere utsagnene fra 'helt enig' til 'helt uenig' på en skala fra 1 til 4. Retningen på skalaen ble snudd før analysen. Utsagnene og gjennomsnittskårene (på den reverserte skalaen) vises i tabell 7. I tillegg vises prosentandelen av de spurte som rapporterte at de enige (helt eller delvis) til utsagnene som er gjengitt i tabellen.

Tabell 7. Generelt inntrykk av politiarbeid. Gjennomsnitt og prosentandel som er helt eller delvis enig i påstandene. Politiets innbyggerundersøkelse 2008-2010, PHS-undersøkelsen Tillit til politiet 2011-2012.

| | | | | | |
|---|------|------|------|--------------|---------------|
| Politiet skaper trygghet for innbyggerne | 2008 | 2009 | 2010 | 5 uker etter | 34 uker etter |
| Enig (helt eller delvis), prosent | 89 | 89 | 90 | 94 | 92 |
| Gjennomsnitt | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,5 | 3,5 |
| Politiet er der det skjer, når det skjer | 2008 | 2009 | 2010 | 5 uker etter | 34 uker etter |
| Enig (helt eller delvis), prosent | 52 | 53 | 58 | 72 | 69 |
| Gjennomsnitt | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,8 | 2,8 |
| Politiet er gode til å informere | 2008 | 2009 | 2010 | 5 uker etter | 34 uker etter |
| Enig (helt eller delvis), prosent | 60 | 61 | 63 | 76 | 76 |
| Gjennomsnitt | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 3 |

Tabell 7 viser at det var en økning i folks positive inntrykk av hvordan politiet løser sine oppgaver fra innbyggerundersøkelsen i 2010 og vår måling 5 uker etter terrorangrepene. Denne økningen etterfulgte en bemerkelsesverdig stabilitet i målingene i de foregående årene. Økningen i gjennomsnittskåren er statistisk signifikant for alle de tre utsagnene. Imidlertid er økningen enda mer slående når vi ser på den prosentvise andelen som er enig i utsagnene. Dette gjelder særlig for de to utsagnene *Politiet er der det skjer, når det skjer* og *Politiet er gode til å informere* som fikk en økt oppslutning på henholdsvis 14 og 13 prosentpoeng. Det er også verd å merke seg at undersøkelsen 34 uker etter terrorangrepene er mer sammenfallende med undersøkelsen gjort 5 uker etter (august 2011) enn de tidligere årenes innbyggerundersøkelsene. Av det kan vi konkludere at den påviselige endringen i folks oppfatning av politiets generelle innsats ser ut til å være mellom måletidspunktetene i 2010 og 2011.

Inntrykk av politiet innsats under terrorangrepene

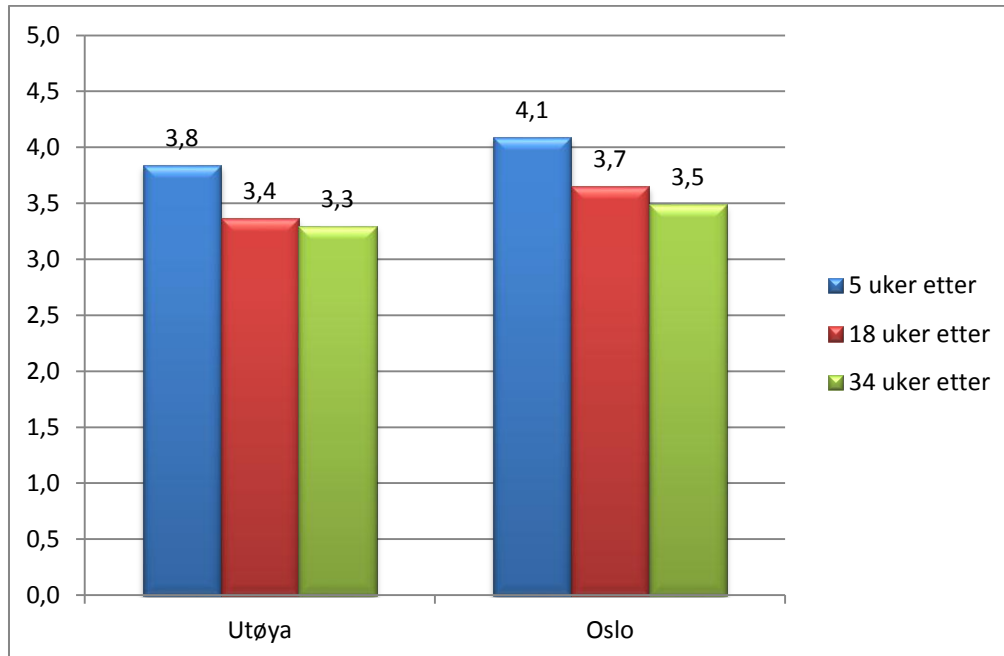
Så langt har vi hatt oppmerksomheten rettet mot den generelle oppfatningen av politiet, uten å knytte det til bestemte handlinger eller situasjoner. I fortsettelsen presenterer vi publikums oppfatninger av politiets innsats i Oslo og på Utøya i forbindelse med terrorangrepene 22. juli 2011. Først ser vi på hvilket inntrykk publikum sitter igjen med knyttet til den direkte politiinnsatsen, deretter opplevelsen av politiets samvirke med andre nødetater under hendelsene. Til slutt ser vi på oppfatningene av hvordan politiet har håndtert mediekritikken i ettertid.

Spørsmål om politiet handlinger hadde følgende ordlyd:

- Hva slags inntrykk har du av politiets innsats i forbindelse med bomben i Oslo 22. juli 2011?

- Hva slags inntrykk har du av politiets innsats i forbindelse med hendelsene ved Utøya 22. juli 2011?

Svaralternativer for begge spørsmål var på en merket skala som strekker seg fra 1 (meget dårlig inntrykk) til 5 (meget godt inntrykk).



Figur 6. Inntrykk av politiets handlinger under terrorangrepene. Gjennomsnittsverdier.

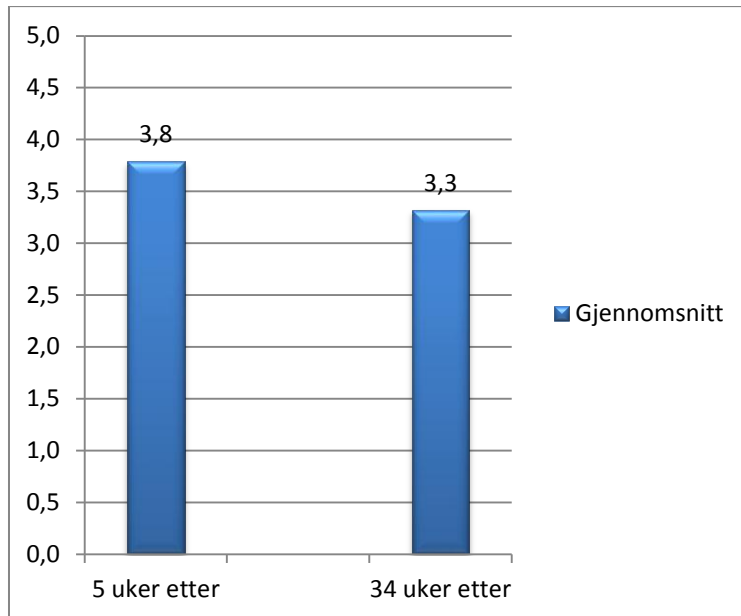
Figur 6 viser gjennomsnittsverdien av publikums inntrykk av politiets innsats målt 5, 18, og 34 uker etter terrorangrepene². Det visuelle inntrykket figuren gir viser at publikum satt igjen med et svært positivt inntrykk av politiets innsats umiddelbart etter terrorangrepene (5 uker etter), men at publikums oppslutning etter hvert har kjølnet. Det er verd å merke seg at selv om folks oppfatning av politiets innsats hele tiden har gjennomsnittsverdier som ligger i den positive delen av skalaen, er den målte nedgangen i oppslutning mellom den første og andre målingen statistisk signifikant ($p < 0,01$). Forskjellen mellom andre og tredje måling var statistisk signifikant ($p < 0,01$) for publikums inntrykk av politiets innsats i Oslo, men ikke for inntrykket av innsatsen ved Utøya.

I figur 7 har vi sett på hvilket inntrykk publikum har av samarbeidsdimensjonen mellom politiet og andre etater den 22. juli. Dette spørsmålet ble bare inkludert i to undersøkelser, 5 og 34 uker etter terrorangrepene. Spørsmålet hadde følgende ordlyd:

² Inntrykk av politisamarbeid med andre etater er kun målt på to tidspunkter

- Hva slags inntrykk har du av politiets samvirke med øvrige etater, som eksempelvis brannvesenet, helsevesenet og forsvaret, den 22. juli?

Svar alternativene var identisk med foregående spørsmål.



Figur 7. Inntrykk av politiets samarbeid med andre aktører under terrorangrepene. Gjennomsnitt.

Publikums inntrykk av politiets samarbeid med andre etater følger samme mønster som de mer generelle spørsmålene om politiet innsats under terrorangrepene. Selv om gjennomsnittsverdiene befinner seg i den øvre halvdel av vurderingsskalaen på begge målingene, kan vi registrere en signifikant ($p < 0,01$) nedgang mellom de to undersøkelsestidspunktene.

Oppfatninger av politiet innsats sammenlignet med innsatsen til andre etater, organisasjoner og enkeltpersoner

Det er viktig å huske at i tillegg til politiet var det et bredt spekter av deltakerne, både enkeltpersoner, organisasjoner og etater som var involvert i operasjonene etter terrorangrepene i Oslo og på Utøya. Det er derfor relevant å sammenligne oppfatningen av politiet innsats med den innsatsen andre involverte gjorde. Spørsmålene var inkludert i undersøkelsen som ble besvart 34 uker etter terrorangrepene, og hadde følgende formulering:

- Hvilket inntrykk har du av måten følgende samfunnsinstitusjoner håndterte hendelsene 22. juli?

Svar-alternativer var på en skala fra 1 til 5, der 1 var merket 'svært negativt inntrykk' og 5 var merket 'svært positivt inntrykk'. Resultatene presenteres i tabell 8.

Tabell 8. Inntrykk av hvordan ulike samfunnsinstitusjoner/aktører håndterte hendelsene den 22. juli. PHS-undersøkelsen Tillit til politiet 2012 (34 uker etter terroren). Gjennomsnittsverdi og prosentandel som vurderer inntrykket som positivt eller svært positivt (svaralternativ 4 eller 5). Sortert fra høyeste til laveste gjennomsnittsverdi.

| Aktører | Positivt eller svært positivt inntrykk | |
|---------------------------|--|---------|
| | Gjennomsnitt | Prosent |
| Frivillige i lokalmiljøet | 4,7 | 93 |
| Sykehusene | 4,6 | 92 |
| Ambulansepersonell | 4,5 | 91 |
| Kongehuset | 4,4 | 87 |
| Hjelpeorganisasjoner | 4,4 | 86 |
| Brannvesenet | 4,2 | 80 |
| Sivilforsvaret | 4,1 | 78 |
| Regjeringen | 4,1 | 74 |
| Politiet | 3,7 | 63 |

Tabellen viser at det er de frivillige fra lokalmiljøet som får den høyeste skåren av de instanser/personer som er inkludert i studien. Også sykehus, ambulanse, kongehuset og hjelpeorganisasjoner (Røde Kors, Norsk Folkehjelp) får en svært positiv rangering i vår studie.

Når vi ser på hvordan politiet ble oppfattet av respondentene var gjennomsnittsverdien i den øvre delen av skalaen. Men sammenlikner vi politiet med de andre deltakerne som er inkludert, ble politiet rangert lavest.

I tabellen fremkommer samme mønster når vi ser på den prosentvise andelen av de spurte som vurderer innsatsen den 22. juli. 93 prosent hadde et positivt inntrykk av hvordan de frivillige i lokalsamfunnet håndterte hendelsene, mens tilsvarende prosentandel for politiet var 63.

Politiet og media

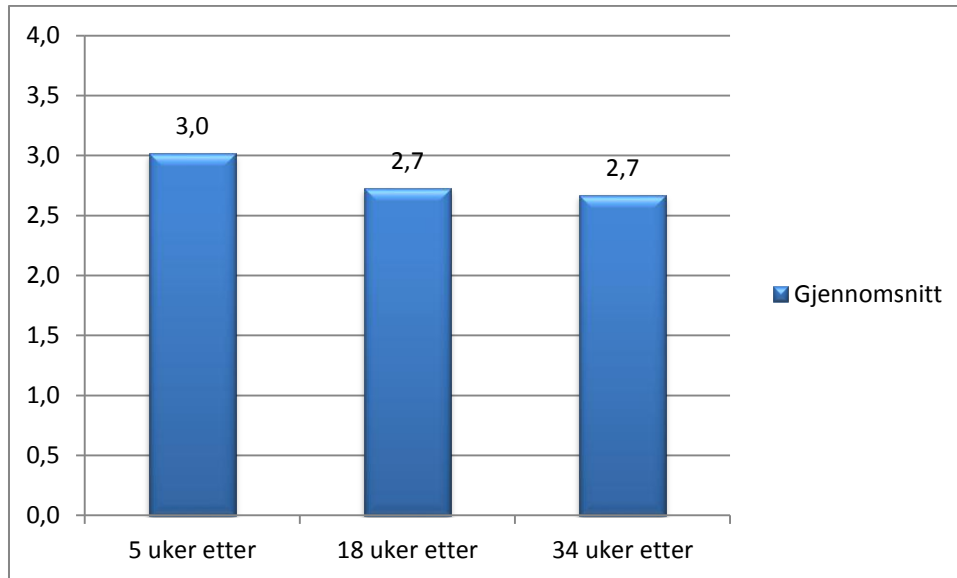
Som tidlige nevnt, har vi også sett på hvordan publikum opplever politiets håndtering av den mediekritikken som har vært i etterkant av terrorangrepene.

Spørsmålet var formulert som følger:

- Det har vært stilt spørsmål i media om enkelte av politiets avgjørelser og handlemåter 22. juli. I hvilken grad mener du at politiets måter å besvare disse spørsmålene på har vært tillitvekkende?

Svaralternativene var på en skala fra 1 (I svært liten grad) til 4 (I svært stor grad).

Gjennomsnittsverdiene på de tre måletidspunktene ser vi i figur 8.



Figur 8. Inntrykk av politiets måte å besvare kritikk fremkommet i media. Gjennomsnittsverdier

Som figur 8 viser følger publikums oppfatning av hvordan politiet har håndtert mediekritikken etter 22. juli de samme mønster som tidligere rapportert oppfatninger av politiet; i ukene etter 22. juli er publikums opplevelse av hvordan politiet håndterte media svært positiv, men dette endrer seg signifikant i målingen som er gjort 18 uker senere ($p < 0,01$). Det er imidlertid ingen signifikant forskjell mellom denne målingen og målingen som er gjennomført 34 uker etter terrorangrepene.

Diskusjon

Når vi sammenlikner generell tillit til politiet før og etter terrorangrepene i 2011, finner vi en økning i andelen som oppgir å ha ganske eller svært høy tillit til politiet. Imidlertid avtar denne effekten i månedene etter terrorangrepene.

Et noe annet, og muligens mer interessant bilde fremkommer når vi ser på gjennomsnittsverdiene for tillit. Vi finner en økning i gjennomsnittsverdien etter terrorangrepene, og denne endringen har vært mer holdbar, i hvert fall fram til siste foreløpig måling.

Spørsmålet blir da hvorfor gjennomsnittsverdiene på tillitsdimensjonen har holdt seg stabilt høyt, mens andelen som rapporterer at de har høy tillit (ganske og svært) har avtatt. Svaret får vi når vi ser på enn mer detaljert fordelingen av svarkategoriene. Den mest åpenbare endringen i svarkategoriene er endringen fra ganske høy til svært høy tillit til politiet. Denne endringen fremkommer i den første målingen etter terrorangrepene, og har vedvart. Endringen påvirker gjennomsnittsverdiene på tillitsmålingene, men blir skjult når vi slår sammen kategoriene ganske eller svært høy grad av tillit.

Hvis vi fokuserer på den andre enden av skalaen, det vil si andelen respondenter som rapporterer ganske liten eller svært liten grad av tillit til politiet, har denne andelen nesten ikke endret seg siden den første innbyggerundersøkelsen ble gjennomført i 2008, med unntak av en mindre nedgang like etter terrorangrepene.

Når spørsmålet omhandler i hvilken grad informantene opplever at deres tillit til politiet har endret seg etter 22.juli, ser vi at andelen som rapporterer at de har mindre tillit øker etter som tiden går. Dette kan synes som et paradoks når vi ser det i sammenheng med at den generelle tilliten er høy. Vi er ikke i stand til å gi noen entydig forklaring til dette tilsynelatende paradoks. Det er imidlertid viktig å merke seg at spørsmål knyttet til generell tillit og spørsmål knyttet til en subjektiv opplevelse av tillitsendring, ikke nødvendigvis måler nøyaktig det samme. Mye påvirker vårt minne, også hvordan vi opplevde tillit. Å rapportere høy grad av tillit i dag vil ikke nødvendigvis utelukke et (sant eller usant) minne om en enda høyere tillit tidligere. For vårt formål er det imidlertid verdt å være oppmerksom på at en økende andel sier at de opplever at tilliten til politiet har gått ned. Det kan være et første tegn på en voksende misnøye, som i sin tur kan slå ut på det generelle spørsmålet om tillit i politiet. Derfor bør denne utviklingen følges tett i tiden som kommer.

Vi har også sett på tre ulike dimensjoner som er relatert til tillit, og våre resultater indikerer at disse har blitt påvirket av hendelsene 22. juli, men på litt forskjellige måter, og i varierende grad.

Når det gjelder den første dimensjonen, effektivitet, var det en statistisk signifikant økning i gjennomsnittsverdien etter 22. juli. Det kan synes overraskende, tatt i betraktning mye negativ oppmerksomhet rundt politioperasjonen ved Utøya. Forklaringen kan være at politiet i utgangspunktet skårer ganske lavt på dette delmålet, så selv om økningen var signifikant var skåren fortsatt ganske lav.

Den andre dimensjonen, prosessuell rettferdighet, hadde den langt sterkeste økningen i gjennomsnittsverdi ³. Dette er også en dimensjon der norsk politi skåret høyt også før 22. juli 2011.

³ Dette blir bekreftet når vi sammenligner standardisert Z-score.

Men økningen er i hovedsak et resultat av en forflytning på den øvre del av skalaen, slik vi allerede har sett for det generelle tillitsmålet.

På den siste dimensjonen, felles verdier, var det ingen betydelig endring i gjennomsnittsverdier. Det ble imidlertid registrert en økt spredning i svarene som vi gjenfant i en betydelig økning i standardavviket. Funnene viser en liten tendens mot polarisering etter 22. juli.

Økningen vi kan observere i både den generelle tilliten og når vi ser på ulike dimensjoner relatert til tillit, er nærliggende å tolke som et uttrykk for støtte til grunnleggende demokratiske verdier og viktige samfunnsinstitusjoner. Bare noen få timer etter at terrorangrepene gjorde statsministeren det klart at måten å møte grusomhetene på var «mer demokrati og mer åpenhet». I dagene og ukene som fulgte etter 22. juli uttrykte tusenvis av mennesker sin sympati med ofrene og gav sin støtte til demokratiet på ulike måter. Sett i denne sammenhengen er økningen i tillit helt forståelig.

Tillitsmålene har vi kunnet sammenlikne med målinger som var gjennomført før 22. juli 2011. Når det gjelder politiets innsats denne spesifikke dagen, har vi - naturlig nok, ingen sammenliknbare data. Men vi har spurt om hvilket inntrykk publikum har av politiets håndtering av hendelsen, og sammenliknet med inntrykket av andre instanser/etater som var involvert. Som vi har sett skårer politiet lavest av de ni inkluderte instansene. Vi har ikke noe fullgodt svar på hvorfor politiet relativt sett skårer lavt. En mulig forklaring kan være at forventningene til politiet i utgangspunktet er svært høye, så høye at det ikke er mulig å innfri. En innvending til denne forklaringen vil imidlertid være at publikum har samme høye forventning til sykehus, ambulanse og brannetat, og disse etatene har stor oppslutning om måten de håndterte hendelsen.

Når vi ser på skåren som viser publikums oppfatning av de frivilliges innsats ligger denne øverst. Selv om det var frivillige også i Oslo, er det rimelig å anta at det er de frivillige i båter og i Utvika respondentene har hatt i tankene når de besvarte spørsmålet. Det var i utgangspunktet ingen forventning knyttet til innsats fra denne gruppen. Lave forventninger kombinert med solid innsats etterlater et sterkt inntrykk. Politiets lave skåre kan henge sammen med at i folks bevissthet blir politiets innsats først og fremst sammenliknet med de frivillige, og at politiets totale innsats 22.juli og dagene som fulgte får mindre betydning for folks oppfatning.

En tredje mulig forklaring er selvsagt at det er grupper i befolkningen som, uavhengig av andres innsats og forventninger til etaten, mener at politiets håndtering av hendelsen ikke var god nok. Spørsmålet blir da hvordan denne forståelsen er forenelig med den høye tilliten vi har vist at politiet har. En foreløpig hypotese er at tillit til politiet er nært knyttet til de verdiene man ønsket å slå ring rundt etter 22.juli. Det handlet om å få samfunnet til å henge sammen igjen - og da slutter man seg til, i stedet for

å koble seg fra. Når informantene derimot blir bedt om å reflektere over politiets konkrete innsats er dette ikke like grunnleggende, og man trenger ikke slutte opp om det på samme måte.

Dette er et av de spørsmålene vi vil forfølge i senere analyser. Da vil vi også gå videre med spørsmål knyttet til hvorfor uroen og kritikken i media rundt politiets innsats ikke ser ut til å bli reflektert i våre målinger.

Referanser

- Barnett, M.L., Jermier, J.M., and Lafferty, B.A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9, p. 26-38.
- Birch, A. H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Birkeland, Å. (2007). Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet: noen refleksjoner omkring generalistens plass i politiet, i : H. Gundhus, P. Larsson, and T.-G. Myhrer (red.), *Polisiær virksomhet: Hva er det – Hvem gjør det? s. 31-47*. PHS Forskning 2007:7. Oslo: Politihøgskolen.
- Dahl, S. and Myhrer, T.-G. (2009). Å kunne vurdere, forklare og beklage: seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009 Oslo: Politihøgskolen.
- Egge, M., Berg, M. og Johansen, N.B. (2010). En god dag på jobben: evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit». PHS Forskning 2010:5. Oslo: Politihøgskolen.
- EPSI (2011). Extended Performance Satisfaction Index, Norway, 2011. http://www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2011.pdf
- Eriksen, E.O. (2001). Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten. Oslo: Abstrakt.
- European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 2.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.
- Finstad, L. (2009). Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring : evalueringsrapport fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008. Oslo: Norges offentlige utredninger 2009:12.
- Giddens, A. (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hardin, R. (1999). Do we want trust in government? In: M. E. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (p. 88-120). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A., and Quinton, P. (2010). Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4, p. 203-210.
- Larsson, P. (2010). Tillit til politiet – fra nærhet til forhandlet legitimitet. I: S. Runhovde (red.), *Tillit til politiet*, p. 7-19. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Luhmann, N. (1990). Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. In: D. Gambetta (Ed.), *Trust: making and breaking cooperative relations*, p. 94-107. Oxford: Blackwell.
- Norsk Riksmålsordbok (1995). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Politidirektoratet (2010). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet/TNS Gallup.

- Politidirektoratet (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet/TNS Gallup.
- Politidirektoratet (2009). *Politiets strategi 2010-2015*.
- Politidirektoratet (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet/TNS Gallup.
- Politidirektoratet (2008). *Plan for mangfoldsarbeid i politi- og lensmannsetaten 2008-2013*.
- Politidirektoratet (2005). *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn til politi- og lensmannsetaten*.
- Politihøgskolen (2008). *Rekruttere og beholde: 2007-2008. Et samarbeidsprosjekt mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet*.
- NOU 1981:35 (1981). *Politiets rolle samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. and Rothstein, B. (2010). *Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust*. In: P. Lagreid and T. Christensen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (p. 407-419). Burlington: Ashgate Publishing.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. and Stolle, D. (2008). *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*. *Comparative Politics*, 40, p. 441-467.
- Runhovde, S. (red.) (2010). *Tillit til politiet*. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen
Stortingsmelding 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*.
- Strype, J. (2010). *Politiets omdømme i Norge. I: S. Runhovde (red), Tillit til politiet. s 21-41*. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Strype, J. (2009). *Politiets omdømme: Synovates profilundersøkelser 2006-2008. I: S. Flaatten, H.I. Gundhus og M.E. Kleiven (red.), Demokrati, kontroll og tillit, s. 135-149*. PHS Forskning 2009:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: a sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Synovate (2009). *Profilundersøkelse. Norske etater og organisasjoner. 6. gjennomføring*.
- Thomassen, G. and Strype, J. (submitted). *Minorities and trust*. Manuscript submitted to *The European Journal of Criminology*, July 2012.
- Thomassen, G. (2002). *Investigating Complaints against the Police: An Empirical Evaluation*. *Policing and Society*, 12, p. 201-210.
- Tyler, T.R. og Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Verdens Gang, 12 mars 2012. Intervju med Adrian Pracon:

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10079122>

Wollebæk, D., Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. and Ødegård, G. (2012). After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror—Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22. *Political Science and Politics*, 45, p. 32-37.

Aas, G., Runhovde, S.R., Strype, J. og Bjørge, T. (2010). *Trygghet i det offentlige rom*. PHS Forskning 2010:7. Oslo: Politihøgskolen.

Trust in the police after July 22nd

Abstract

The level of trust in the Norwegian police is high compared to most countries and the stability over time suggests that trust is a steady trait of society that doesn't change abruptly. However some events are of such magnitude and affects so many people that it is natural to assume that they might have an impact on trust. The terror attack in Norway on July 22nd, 2011, is an event that could potentially influence attitudes toward the police. This study examines whether citizens' general views of the police have changed after the terror attacks, how Norwegians perceive the police actions and judgments during the terror attacks, and to what extent the perceptions of police performance on July 22nd are related to general trust in the police.

Three waves of telephone surveys have been presented to representative samples of the Norwegian population (August 2011, November 2011, and March 2012). The results show that just after the July 22nd attacks, the police was viewed in a very positive manner. This applies to the general trust level, as well as more specific views of police actions and judgments during the terror incidents. However, it appears that this initial effect was temporary, and that the public's view of the police in March 2012 was more in line with previous years, although still more positive than before the incidents.

In addition to the police, a wide array participants, both institutions and individuals, were involved in the operations following the terror attacks in Oslo and Utøya. When comparing the perception of police performance to the perception of how other participants performed we found that local volunteers received the highest mean score of the parties included in the study. Further, hospitals, paramedics, the royal family and relief organisations (Red Cross, Norwegian People's Aid) received highly positive ratings by the respondents in the study. A majority of respondents also had a positive impression of how the police handled the events on July 22nd. However, in comparison to other individuals and institutions that were rated, the police were rated lowest in our survey.

Introduction

This report is the first publication of data from a new study on trust in the police in Norway. The study is related to the terror attacks July 22nd 2011 in Oslo and at Utøya. In Oslo a car bomb was detonated outside the buildings housing the central government. Eight people were killed, several were wounded and the material damage was extensive. The same afternoon the perpetrator attacked a youth camp at an island outside Oslo. 69 people, mostly teenagers, were brutally massacred. In addition to the assassinated, many were critically wounded. Immediately after the terror attacks the public expressed support to the police involved in the incidents. However, a public debate quickly emerged focusing on police judgments and actions during the attacks, and the debate is still on-going (July 2012).

In this study a total of four surveys have been planned, of which three have already been conducted (August 2011, November 2011, and March 2012). The fourth and last survey will be conducted in the fall 2012, after the District court's verdict and the publication of the July 22nd commission report. The study has been designed in a way that enables us to compare our data with trust measures from the Police Citizen Survey (Police Directorate, 2008; 2009; 2010) and selected trust and confidence measures from the European Social Survey (2010).

Trust has been the topic of several publications from the Police University College. The anthology *Tillit til politiet [Trust in the Police]* (Runhovde, 2010) discusses the concept of trust both in a historical and methodological context. It also discusses the significance of trust in policing directed at vulnerable groups, as well as discussing trust from a legal and political perspective. Researchers at the Police University College has also evaluated two projects where safety has been a central theme. *Trygghet i det offentlige rom [Safety in the Public Space]* (Aas, Runhovde, Strype, and Bjørge, 2010) and *Trygghet og tillit [Safety and Trust]* (Egge, Berg, and Johansen, 2010). The aim of the latter project was twofold: To increase public safety and to increase trust in the police, especially among minority youths. The relationship between minorities and the police in Norway has also been explored in an article by Thomassen and Strype (2012).

The rationale for the present study is also twofold. First we want to find out whether public trust in the police is affected by the police efforts on July 22nd, and if so, how trust in the police changes over time. Since the surveys are related to a specific event it will presumably give us a good basis to understand and explain how a concrete event influences trust.

The second rationale for our study is to collect data that might help us examine the concept of trust in the police more closely. The extraordinary events on July 22nd challenge the preconceptions within many professional fields, and perhaps these events can help expand the framework for understanding trust.

Trust – different applications and meanings

Trust is a word originating from everyday speech. A Norwegian dictionary (Norsk Riksmålsordbok, 1995) defines trust as:

Belief in, conviction that a person is trustworthy, have the will and ability to help and take care of ones interests, or have the skills and moral properties that is needed in order to handle a certain situation.

The definition is, as we can see, related to individuals and it is twofold. On one side it is a trait of the person, on the other hand it might be understood within a moral framework.

The definition above covers the everyday use of the word – where trust is grounded in relations between individuals or citizens. During the last couple of decades trust has been a subject of increased interest within several academic fields, and several authors have contributed in developing the concept theoretically and analytically (e.g. Luhmann, 1990; Giddens, 1997; Grimen, 2009; Hardin, 1999; Uslaner, 2002; Sztompka, 1999). Since expressions stemming from everyday speech often lack the kind of precision that is sought in academic expression, it is difficult to give the concept of trust an unambiguous meaning. It is especially challenging when the concept is used beyond dealing with interpersonal relations to deal with institutions, systems and societies.

We will not ground our analysis in any particular authors' understanding or definition of trust. It is trust in the police that is our principal focus and in the following we will examine how the concept of trust is applied in relation to and by the police. The concept is often tied to the police organization, but is also applied in the context of individual encounters between police officers and citizens.

Police and the concept of trust

When commenting on social changes that affect the police one often emphasizes crime developments. However, there are also other changes that are relevant to the police, among others, changes in norms related to power and authority.

Power has traditionally been understood as something one possesses, or as a will one can force upon others, and is seen as static, massive and impenetrable. In a modern democratic and diverse society as our own the foundation of power is more complex (Birch, 1993) and can also be understood as the result of cooperation and negotiation. Power lies in the language and the argumentation, in the community and the mutual acceptance. Power has moved away from the command structures and into the communication systems.

As a society we are willing to give certain professions greater discretion than others when it comes to wielding power. Psychiatrists might treat patients even if they don't want to be treated. The childcare service can under certain circumstances take over the care of children, temporarily or permanently, against the wishes of the parents. The police are in a special position. In every country the police have been given an extended mandate for the use of force - including violent force – in order to fulfil their tasks. The foundation of police authority will vary and change in step with broader societal developments. Just a few decades ago it was more or less sufficient to refer to the authority that was vested in the position. The police could exercise power, within the boundaries of the law, in a way they found proper and effective. Today we expect the police to explain their decisions and not merely exercise power. In this context credibility, openness, and trust becomes important dimensions in the legitimization of police powers. Larsson (2010) applies concepts such as «natural authority» and «negotiated legitimacy» to describe the development in this area.

Birkeland (2007) argues that the police are not a function of, but a precondition for the existence of a modern society. He relates the concept of trust to legitimacy and support, and claims that if the law abidingness of the citizens is a consequence of police efficiency and deterrence, and not legitimacy and support, we have *de facto* a police state.

From being a topic that was nearly absent in the report of the *Politirolleutvalget* [*Police role committee*] (NOU 1981:35, 1981), trust has become a central theme in official policy documents since the middle of the 1990's. The goal of the police in 1981 was primarily to create and maintain order. The focus today is on public perceptions of safety and how the police can inspire trust. We will in the next sections mention five areas, which are often related to trust in the police. The first three – communication, external/internal control and effective task solving and visibility - are related to how the police *attain* trust. The two last areas - trust as a method and as part of the general trust in society – suggest that the police are *in need of* trust to solve their chief function.

Trust in the police through communication

The importance of public trust in the police is explicitly stated in what is often referred to as the second police role committee report, Stortingsmelding nr 42 (2004-2005) [*Report No. 42 (2004-2005) to the Storting*]. Here the committee expresses concern about the development of trust if the police don't deliver:

It is reasonable to assume that trust will be negatively affected if it over time develops a gap between the society and the citizens' expectations of the police and how they solve their tasks.

The public must therefore be provided with information that might give realistic expectations about police capabilities (p. 56).

Trust, as it is referred to above, is viewed first and foremost as a question of giving people realistic expectations. Trust in the police in this context is reduced to a question of information policy.

An «appropriate amount of expectations» might be an important factor in gaining trust, but increased information about what the police shall and will do is hardly sufficient in itself. It is however broad agreement that the communicative aspect of information is of great importance in creating trust. Public trust in authorities builds, according to Eriksen (2001), on the understanding that the authorities not only inform about their actions, but are also capable to explain them when asked. This requires a communicative and accessible police service. This point is reflected in the so called communication platform of the Norwegian police from 2011, which underlines that good communication is a basic precondition for creating and maintaining trust between citizens and the police:

The police are an integrated part of society and must evolve accordingly. This means, among other things, that the police must relate to increased demands about openness and accessibility, and to expectations about dialogue and participation (Norwegian police Directorate, 2011).

If we compare the two texts from 2004 and 2011 we see a change in the stated rationale from describing public expectations, to an expectation from the police itself about being open and accessible. Trust is also given another weight or emphasis in the last document. From viewing trust as something one has, trust in 2011 is described as something the police must create.

A particular challenge both for the police organization and the individual officer is to maintain good communication when police actions are criticized, justified or not. Police efforts have been criticized in the aftermath of July 22nd. The Police Directorate appointed an internal evaluation committee, which published a final report March 15th 2012. At the press conference in relation to this publication, both the Police Director as well as the Police Chiefs from the districts involved issued apologies on behalf of the police. One of the survivors from Utøya stated afterwards:

The police have regained my trust after the presentation today. By expressing humility, understanding and by apologizing. It does a lot to my feelings that they are apologizing (Verdens Gang, March 15th, 2012).

To handle criticism credibly and openly is not only an important factor in creating trust; but it is also considered to be good police work (Dahl and Myhrer, 2009).

Trust in the police through external and internal control

Interpersonal trust or trust between individuals cannot be immediately transferred to systems or institutions. It seems obvious that the relationship between citizens and institutions must have other qualities than trust between single individuals. The options, for one, are quite limited when it comes to institutional trust. The citizens, or at least the large majority, cannot choose an alternative police. The police have after all a monopoly on certain central policing tasks.

Trust in institutions is built through laws, regulations, rights and duties, and relates to legitimate power. A cornerstone when building trust in institutions is to have built-in control mechanisms. When mistakes are made or the job is not done sufficiently well, it should be discovered and corrected internally. Trust in systems is based, to a large degree, on trust in the internal control- and correction routines that is designed to take care of human failure (Giddens, 1997).

Internal control is necessary but not sufficient to prevent the institution from abusing power. If system trust is to be created and recreated we are also dependent on a functional external control system. It is challenging to design control systems for institutions that possesses a lot of power, especially when aspects of their task solving demands secrecy.

Over the last few decades there have been developed systems to take care of the external control of the police in Norway (Thomassen, 2002; Finstad, 2009). Investigation of criminal complaints against the police, for example, has over the last thirty years gradually moved away from being an internal affair to be formally independent of the police organization. However, there still seems to be widespread scepticism as to whether complaints against the police will receive a truly fair and unbiased investigation. Thus improvements of the «two-track» complaint system – the internal security system and external control - have been suggested by a recent inquiry (Finstad, 2009).

The inquiry into the events of July 22nd follows the same logic. The internal evaluation has a focus on learning. In addition to the evaluation, an external commission, the *July 22nd Commission*, has been appointed to look at every aspect of the efforts on July 22nd. The commission report is due to be released in August 2012.

Trust in the police through effective task solving and visibility

There seems to be a widespread perception within the police that the citizens evaluate the police based on the ability to maintain low crime, catch criminal offenders and retain stolen goods. In other words, trust flows through effective policing. However, international research, which is mainly Anglo-American, suggests that this factor has a rather modest impact on trust and confidence. Instead a number of empirical studies have shown that factors related to *how* the police treat the citizens,

whether the police are respectful, fair, attentive, and correct mistakes, are more important than perceived effectiveness (Tyler and Huo, 2002; Hough, Jackson, Bradford, Myhill, and Quinton, 2010).

Another factor might be the personal trust created in the meetings face to face between police and citizens. More visible police is therefore often mentioned in the context of increasing trust in the police. However there is little evidence that trust varies positively with police contact per se. It is reasonable to assume that type, quality, and context of police visibility matters.

Trust in the police as a «method» of good police work

In the official document *Politiets strategi 2010-2015* [*The strategy of the Police 2010-2015*] (The Norwegian Police Directorate, 2009), two strategic goals are singled out and one of them is labelled *Safety and Trust*. The main explanation for this choice of strategic goal is that cooperation with the public is a precondition for good police work.

If the public don't trust the police, the police cannot rely on them as team players. This will limit the police access to information and make their job more difficult. Alternative sources of information might not be accessible and in almost every case more resource intensive. There is also much evidence for a link between trust, legitimacy and compliance with the police and the law (Tyler and Huo, 2002; Hough et al, 2010).

Surveys have shown that trust varies between different demographic groups and that trust is lowest among certain groups of minorities (Norwegian Police Directorate 2008; 2009; 2010; Thomassen and Strype, 2012).

This has led the police to initiate efforts to build trust in the minority population. A total of four projects focusing on policing in a multi-ethnic society have been implemented the last few years: *Recruiting and integrating persons with multicultural background* (The Norwegian Police Directorate, 2005), *Plan for diversity efforts in the police* (The Norwegian Police Directorate, 2008), *Recruiting and keeping* (The Norwegian Police University College, 2008), and *Safety and Trust* (Egge et al., 2010). The projects have had slightly different points of departure and aims, but a common thread has been that the public should experience the meeting with the police as safe, fair and trustworthy. Especially in the latter project, *Safety and trust*, there were expectations that the police would gain more information through consumer targeted services and establishing contacts with the immigrant population.

Knowledge about different demographic groups are considered important, both in order to provide better services to these groups and in order to implement more effective crime prevention. Trust has on the one hand significance for the individual sense of safety, while at the same time it is viewed by the police as an intelligence resource.

Trust in the police as part of the general trust in society

Norway scores high on the general societal trust, which indicates that we trust the institutions, the democracy, the market and our fellow citizens. The general societal trust influences peoples' evaluation of the police and affects trust between the police and the public. The expression that *the police rest on a mountain of trust* implies that part of the trust that the police enjoy flows from a general trust in society rather than on any effort on part of the police.

We argue that the police are not merely resting on a «mountain of trust», but also contribute to the social capital in the society. Predictable, fair and impartial legal institutions are fundamental for a working and trusting society. Thus it might be argued that trust in general is contingent upon trust in the legal sector (see for example Rothstein, 2005; Rothstein and Stolle 2008; Pierre and Rothstein 2010). The police must, as a democratic societal institution, consciously build an independent foundation of trust.

This review has demonstrated that trust in the police can be understood in multiple ways. One way to understand trust is to see it as part of the underlying *values* of the police. Together with values such as for example openness and diversity, trust is something the police want to be associated with. Trust is being built through communication, internal control systems and maintenance of what we label *rechtstaat* values where power is restrained by law.

A more instrumental understanding sees trust as necessary in order to solve the tasks that the police have been given. Trust is viewed as a method both when it comes to investigation and intelligence. Without trust the flow of information from the public will stop. It is also a real danger that criminal offences go unreported – even the most serious, and also that other groups may fill the vacuum and offer the protection that the police should provide to the public.

The third understanding of trust relates to the legitimate foundation of power. How the police manage the power they have been given is crucial not only for how we view the police, but also for the general trust and social capital in the society.

Measures of trust and related concepts

In Norway, several measures of trust-related concepts are frequently presented or cited by police authorities and media. But in the same way that trust is anything but an unambiguous concept, the various surveys measure different, although related concepts.

In particular, two kinds of surveys are frequently cited with regard to Norwegian police, i.e., surveys of trust, and surveys of reputation. Although these concepts often are used interchangeably in colloquial speech, media, and even in the scientific literature, it appears more useful to treat the two as distinct concepts.

Barnett, Jermier and Lafferty (2006) define reputation as «...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, p.34). Whereas trust is an attitude at the individual level, reputation, as a collective judgment, could more fruitfully be conceived as a quality of the corporation or institution in question. However, the two concepts are probably closely interrelated: peoples' trust can be a central factor influencing the reputation of an institution, while the reputation, on the other hand, may influence the trust in the institution (Strype, 2010).

The polling institute Synovate, formerly MMI, has for several years measured police reputation in annual surveys (see e.g. Synovate 2009). In these surveys, police reputation can be compared with the reputation of other societal institutions, thus monitoring nominal and relative changes in police reputation (Strype, 2009; 2010). In addition to measuring peoples' general impression of the police, impressions of the following aspects are measured: societal responsibility, efficiency, openness and information, and competence and professional skills. Evidently, these are fairly general aspects of the measured institutions. The general approach in this study is attributable to the comparative objective of the study; the measured aspects must apply to all institutions included in the survey.

The polling institute TNS Gallup has annually measured trust in the police in Norway on behalf of the Norwegian Police Directorate (The Norwegian Police Directorate 2008; 2009; 2010). In the following, these surveys will be referred to as the Citizen Survey. In the Citizen Survey, trust is measured by a global question as «To what degree do you trust the police?», and more specific questions of how the police are perceived in terms of presence, availability, ability to maintain law and order, and investigation. These more specific questions are comparable, both in wording and content, to the questions in the before mentioned survey of reputation, but with a more narrow focus on police specific content.

The general picture emerging from both reputation and trust studies is that the Norwegian police enjoy a high and stable standing in the Norwegian public.

A third measure should also be mentioned in this context. EPSI (Extended Performance Satisfaction Index) is a survey measuring satisfaction with various public institutions (police, schools, health services, transportation, and kindergartens). Unlike the previously mentioned measures, the police get

low ratings compared with the other public institutions, and this applies for the years 2008 to 2011. However, judging from the available information (EPSI, 2011), it appears that satisfaction with at least some indicators of satisfaction has improved in 2011 compared to the previous years. The indicators in question are «service quality», «product quality», and «value for money».

Material and methods

Data collection strategy

The study *Trust in the police* was designed as a series of cross-sectional surveys (the Trust in the police surveys), with four data collection points scheduled during the year following the terror incidents in Norway (see table 1). By applying this data collection strategy, our aim was to measure fluctuation in the trust dimension as a function of the time passed since the terror incidents. Further, we aimed to link the question of trust to the on-going discussion in the Norwegian society regarding police efforts during the terror. Following this reasoning, a final data collection is scheduled just after the presentation of the evaluation of the July 22 commission, who will evaluate the total response to the terror attacks. Thus, the data collection will end early autumn 2012. In the present report, however, the results will be based on data from the first three surveys (T1, T2, and T3).

Table 1. Data collection points, Trust in the police.

| | Data collection point | Number of weeks after the attack |
|----|-------------------------------|----------------------------------|
| T1 | August 2011 | 5 |
| T2 | November 2011 | 18 |
| T3 | March 2012 | 34 |
| T4 | Early autumn 2012 (scheduled) | |

Data were collected by the Norwegian polling institute Opinion AS, who presented telephone interviews (CATI) to representative samples of the Norwegian population. 1000 respondents were interviewed at each time point.

Representativeness

Table 2 shows that our respondents were fairly representative to the population in terms of age representation, with some minor exceptions.

Table 2

| Age group | Population (National Statistics) Jan.1. 2012 | Survey 2011 (T1), 5 weeks after terror | Survey 2011 (T2), 18 weeks after terror | Survey 2012 (T3), 34 weeks after terror |
|--------------|--|--|---|---|
| 18 – 29 | 17.5 % * | 20.0 % | 18.3 % | 21.7 % |
| 30 – 44 | 28.1 % | 27.5 % | 26.5 % | 23.9 % |
| 45 – 59 | 26.2 % | 25.3 % | 26.9 % | 26.2 % |
| 60 and above | 28.2 % | 27.2 % | 28.3 % | 28.2 % |

* 20-29 years in national statistics.

Also, the overall geographical distribution, in terms of respondents' home county, was fairly similar to the corresponding population distribution. The gender distribution was somewhat skewed in our samples. Whereas the gender distribution in the population (per Jan. 1st 2012) in the relevant age groups was 50.3 per cent women and 49.7 per cent men, the corresponding figures in our material (across samples) were 54.3 per cent and 45.7 per cent.

In conclusion, our samples mirrored the Norwegian population well. As expected from the above mentioned comparisons of sample and population characteristics, preliminary analyses showed that data weighting according to population statistics of gender, age, and geographical distribution yielded highly similar results to analyses of unweighted data. Thus, results based on unweighted data will be presented.

Questionnaire content

All surveys asked about general trust in the police, using the same question posed in the Citizen Surveys commissioned by the Norwegian Police Directorate in 2008, 2009, and 2010. Also, specific questions about perceptions of police efforts on July 22nd were included in all our surveys. In the surveys at T1 and T3, more questions from the Citizen Survey about perceptions of the police were included. At T2 and T4, items from the European Social Survey (ESS) in 2010 were included (N=1548), as well as an extended battery of questions related to July 22nd. Thus, our data could be compared to previous results from the Citizen Surveys with regard to the dimension of general trust, and further, to the ESS police perception module in 2010. In addition, the questions regarding July 22nd running through all surveys opened for studying fluctuations in perceptions of the police as a function of time and events in the year following the terror incidents.

Results

A central aim of our study was to find out to what extent the events on July 22nd have had any impact on trust in the police. A natural starting point for such an inquiry is to compare measures of trust conducted before and after July 22nd to see if there has been any significant change in trust. We already know from a previous study using both panel data and independent samples that trust in the police increased significantly in the immediate aftermath of the attacks (Wollebæk, Enjolras, Steen-Johnsen and Ødegård, 2012). However we don't know whether this increase is merely a short-term phenomenon, or if we are seeing a more lasting effect on trust in the police. Neither does it tell us anything about the nature of this trust or if there are any particular aspects of trust that have been affected by the events on July 22nd. The data from our study may help answer these questions and hopefully deepen our understanding of how major events affect trust in the police. In the following we will present some findings from our survey and compare them to findings prior to the terror attacks.

Trust in the police – has it changed?

We start our data analysis by comparing the general perception of trust before and after July 22nd to see if there has been any significant change.

The question measuring general trust in the police was phrased as follows:

- To what degree do you trust the police?

The response scale was a four-point scale, with the alternatives labeled from 1 (to a very large degree) to 4 (to a very small degree). The response scale was reversed before analyses. Thus, in the presentation, increasing values denote higher degrees of trust.

Table 3 shows the level of trust in the police in Norway in the time period 2008 to 2012, using both the mean level of trust, and the proportion of respondents reporting a high or a very high degree of trust in the police. Both measures were used in the Citizen surveys, and were consequently computed in the present study in order to compare level of trust before and after the terror attacks.

Table 3. Trust in the police: Percentage of respondents reporting high trust in the police, and means and standard deviations. Police Directorate Citizen Survey 2008-2010⁴, Trust in the police survey 2011-2012.

| Year | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Weeks after terror attack | | | | 5 | 18 | 34 |
| N | 7166 | 7631 | 5392 | 989 | 999 | 1006 |
| Somewhat high/ very high degree of trust (%) | 83 | 84 | 86 | 91 | 85 | 87 |
| Mean | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.3 | 3.2 | 3.3 |
| Standard deviation of mean | .659 | .639 | .639 | .721 | .759 | .756 |

As can be seen in the three first data columns in table 3, the degree of trust has been remarkably high and stable in Norway during the last years. Table 3 further shows that the mean degree of trust was significantly higher ($p < .01$) 5 weeks after the terror attack than it was the year before (in the Police Directorate Citizen Survey measurement in 2010). There was a small, but statistically significant decline ($p < .05$) in the survey 34 weeks after. Between this survey and the survey 47 weeks after the attack, no significant change in trust was detected.

Figure 1 is based on the same data as table 3, and shows the full percentage distributions of the question about trust in the police at all six measurement points. Contrary to the presentation in table 3, the categories *very high trust* and *somewhat high trust* are shown separately.

⁴ The Citizen Survey recruited a fixed number of respondents in each police district, regardless of the population size in the police districts. Consequently, weighting was crucial in order to approximate representativeness at a national level, and thus, weighted results from the Citizen Survey are presented in table 3.

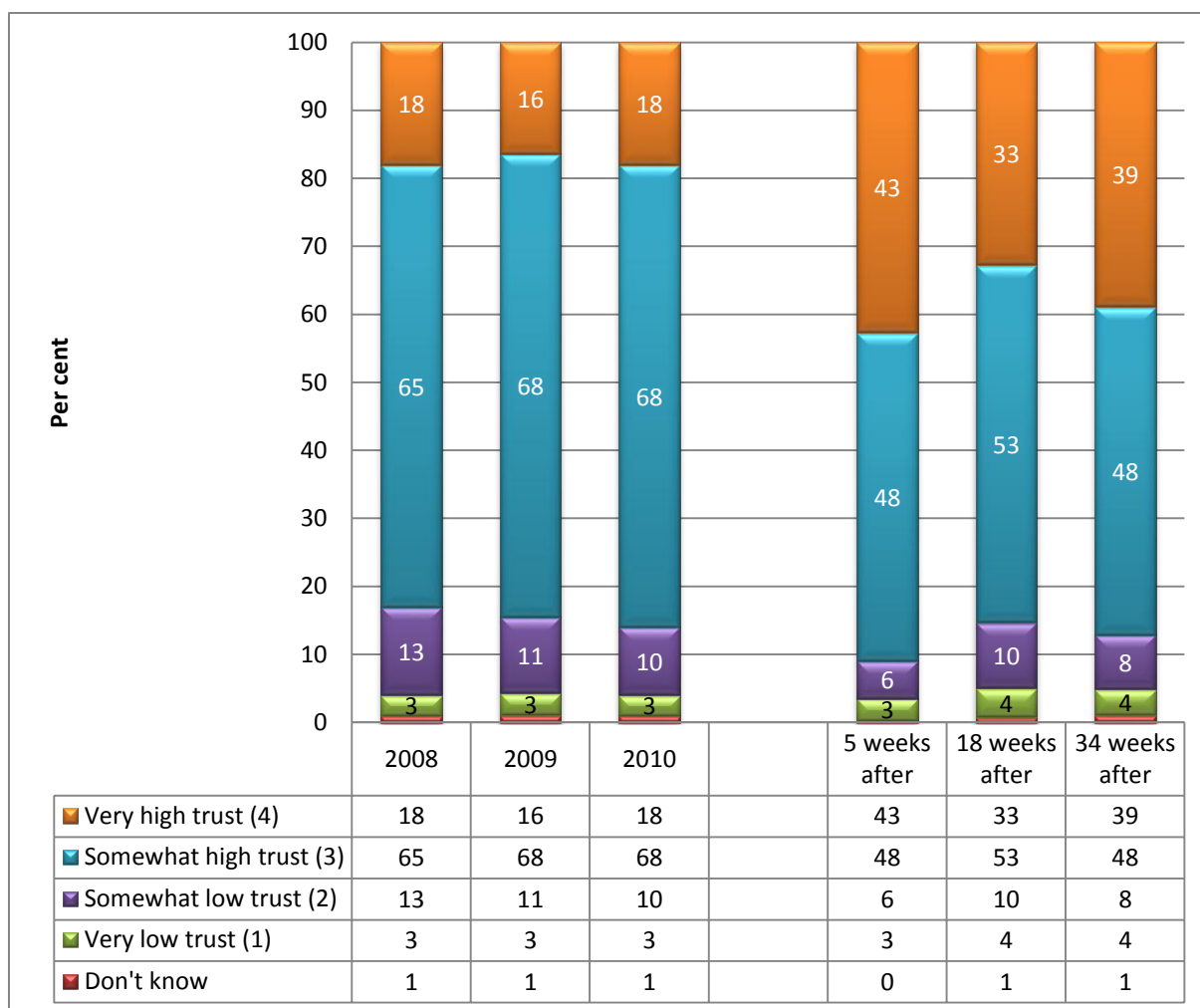


Figure 1. Degrees of trust in the police. Frequency distributions in Citizen Survey 2008-2010 and in the Trust in the police surveys 2011-2012. N: See table 3.

Figure 1 shows that the frequently reported summed percentage of respondents with a high or very high degree of trust (see table 3) masks the most prominent change in the response pattern before and after July 22nd. A closer look at the percentage distribution of responses (see figure 1) reveals that the major difference between the measurements before and after the terror attacks lies in the heightened tendency to report a very high degree of trust, rather than a high degree of trust. Thus, the major shift appears to be at the positive end of the scale, rather than a shift from a negative to a positive evaluation.

Although our surveys are based on different samples from the Norwegian population, it is quite safe to conclude that the fluctuation in point estimates (means, proportions) at the three points in time reflects the corresponding fluctuation in the population. A quite different matter is how people feel that their trust in the police have changed after the incidents on July 22nd 2011. While this hardly can be interpreted as objective facts about trust change in the population, it should rather be interpreted as subjective perceptions of change.

The question measuring perceived change in trust in the police was phrased as follows:

- Has your trust in the police changed after incidents on July 22nd 2011?

The response alternatives were *No, my trust in the police has not changed*, *Yes, I have more trust in the police*, and *Yes, I have less trust in the police*.

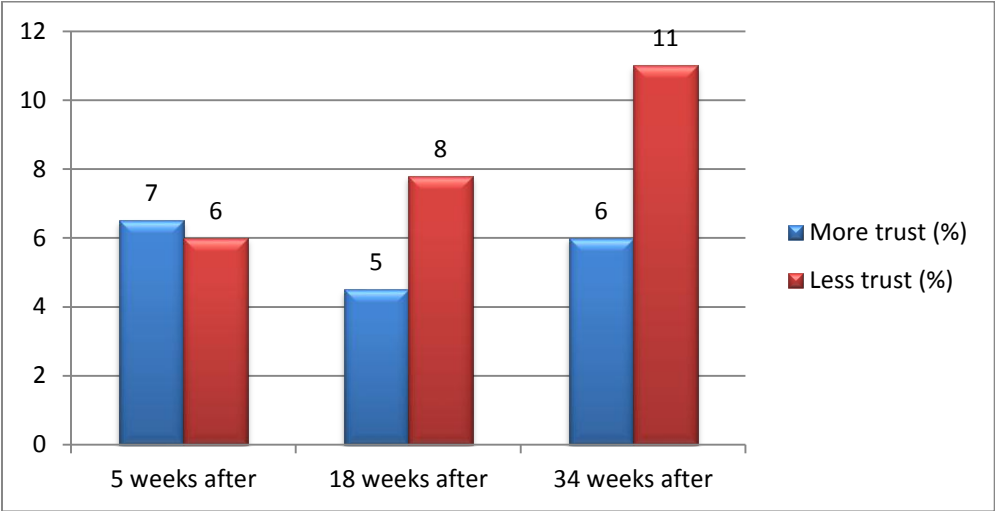


Figure 2. Percentage of respondents reporting that their trust in the police has changed after July 22nd on three different collection points.

The overall finding in figure 2 is very much in line with what we found in table 3. Particularly, it should be noted that the main feature of the figure is what is not shown, i.e., that the large majority in all three surveys do not think that their trust in the police has changed after July 22nd. In other words, stability in trust can also be measured as a subjectively perceived phenomenon.

On the other hand, there is also a certain proportion of respondents who feel that their trust in the police has changed. This is also as expected from the findings in table 3. However, while the proportion of respondents who say that they trust the police more has remained fairly stable across our three surveys, the proportion who say that they trust the police less than before July 22nd has increased, from 6 per cent 5 weeks after the attack to 11 per cent after 34 weeks. These figures are still small, and as mentioned before, cannot be directly compared to responses to our initial question of trust. However, the findings in figure 6 can possibly be interpreted as a sign of changes in the evaluation of police, particularly when the evaluation is anchored to how police performance on July 22nd is perceived.

Perceptions of effectiveness, procedural justice and moral alignment with the police

The baseline for our comparison is data from the fifth round of the European Social Survey (ESS) that was collected in the period from September 2010 to February 2011 or 5-10 months prior to the terror attacks. These data will be compared against data from the second survey (T2). The first survey (T1) did not contain any of these questions; nor did the third survey (T3). However, these questions will be included in the survey that will take place in autumn of 2012.

General assessment

The first question, which is a single item indicator, seeks to give a general assessment of police performance. It is framed as follows:

- Taking into account all the things the police are expected to do, would you say they are doing a good job or a bad job?

The respondents were asked to indicate on a scale from 1 (very good) to 5 (very bad) how good a job the police are doing. To make the interpretation a bit easier we have turned the scale so 1=very bad and 5=very good. The relative frequency distribution is reported in figure 3.

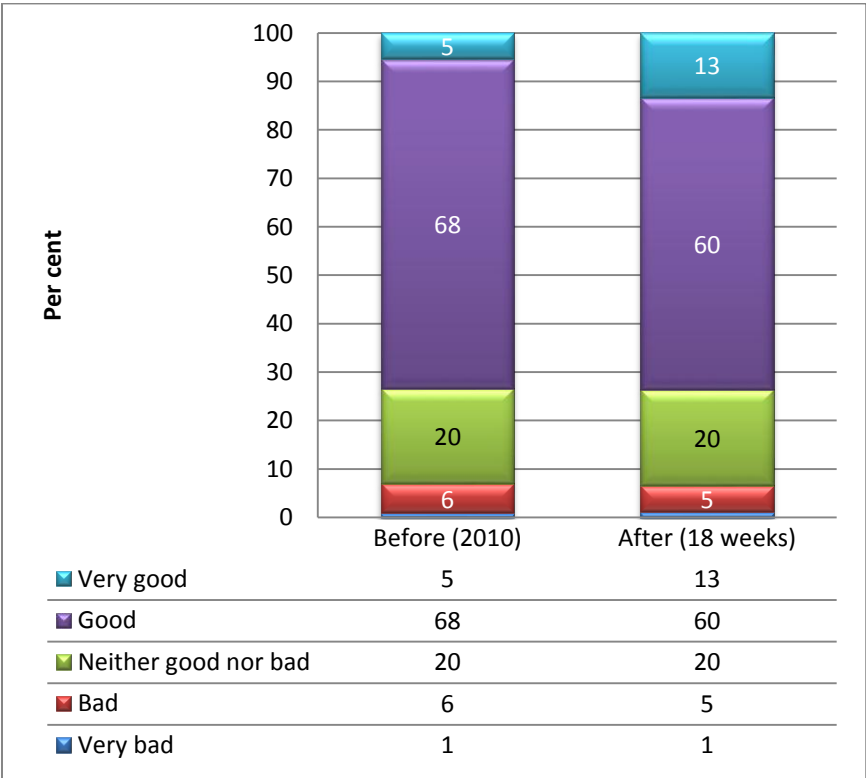


Figure 3. Are the police doing a good or a bad job? Per cent distribution before and after the terror attacks.

About 73% of Norwegians seem to think that the police, in general, are doing a *good* or a *very good* job. Conversely only about 7% report that the police are doing a *bad* or a *very bad* job. There are also approximately 20% reporting that police job performance is neither good nor bad. Broken into these three categories the picture remains virtually unchanged when comparing the two surveys. However, similar to the global measure of trust, there seems to be a movement at the upper end of the scale from the category «good» to «very good». A t-test of the difference in average score before and after also confirms that this change is statistically significant ($p < .01$). Thus it seems like the perception of police job performance has improved somewhat between the two measurements points, in that a larger proportion of respondents answered «very good» at the latter measurement point.

Perception of effectiveness

To get a more accurate picture of Norwegians perception of police effectiveness before and after the attacks, we need to apply more specific questions. Thus there are three questions taken from the ESS survey concerning different instrumental aspects of police work (prevention, arrest and response time) and how well the police handle them. The three questions are designed to form a single index of police effectiveness and are framed in the following way:

- Based on what you have heard or your own experience how successful do you think the police are at preventing crimes where violence is used or threatened?
- How successful do you think the police are at catching people who commit house burglary?
- If a violent crime were to occur near to where you live and the police were called, how slowly or quickly do you think they would arrive at the scene?

All three questions are measured using a scale ranging from 0 (extremely unsuccessful/slowly) to 10 (extremely successful/quickly). In table 4a-c we report the mean, the median and the standard deviation of each question.

Table 4a. Preventing crime where violence is used or threatened.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|--------------|
| Mean | 5.3 | 5.8 | 0.5** |
| Median | 5 | 6 | |
| Standard deviation | 1.79 | 1.78 | -0.01 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

** : $p < .01$

Table 4b. Catching people who commit house burglary.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Mean | 4.4 | 4.9 | 0.5** |
| Median | 4 | 5 | |
| Standard deviation | 1.96 | 2.08 | 0.12 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

** : $p < .01$

Table 4c. Arriving at a violent crime scene.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Mean | 5.5 | 5.7 | 0.2 (n.s.) |
| Median | 6 | 6 | |
| Standard deviation | 2.18 | 2.25 | 0.08 (n.s.) |
| N | 1525 | 983 | |

The statistical information in table 1a suggests that most respondents place themselves close to the middle when assessing police effectiveness in preventing violent crime. On a scale from 0 to 10 the average score is slightly above 5 while the standard deviation is below 2. There is also a slight increase in the mean score from 2010 to 2011 (0.5) which is statistically significant ($p < .01$). The median score also changes from 5 to 6.

The next question concerns police effectiveness in catching people who commit house burglary. A commonly held view in Norway is that burglars are rarely caught for their burglaries. This view is also supported by official crime statistics, which shows a low clearance rate for this type of crime (Statistics Norway, 2011). It is therefore not surprising to find that mean score on the second question, reported in table 4b, is slightly below the midpoint of the scale. But here as well we find a statistically significant increase of 0.5 between the two measurement points. The median also increases from 4 to 5.

The third question concerns police response time in relation to violent crimes. This question is of particular interest since there has been a lot of media attention on police response time to Utøya on July 22nd. The data in table 1c shows that the mean score is slightly above the midpoint both before and after the terror attacks with no statistically significant change between the measurement points. Thus it doesn't appear that the events of July 22nd have changed Norwegians perception of police response time in any way so far.

When we combine all three items into one index we get a more robust measure of police effectiveness (table 4d).

Table 4d. Combined index measuring perception of police effectiveness.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Cronbach's alpha | .72 | .75 | |
| Mean | 5.0 | 5.5 | 0.5** |
| Standard deviation | 1.58 | 1.67 | 0.09 (n.s.) |

** : $p < .01$

The combined index has a Cronbach's Alpha of .72 and .75 respectively, indicating a high internal consistency in the combined index measure. The mean score is 5.0 and 5.5 respectively, a statistically significant change of 0.5, while the standard deviation is well below 2 for both measurement points. The clustering around the middle suggests Norwegians don't view the police as particularly efficient nor particularly inefficient. It seem like most people have rather moderate expectations despite high levels of general trust in the police.

Procedural justice

Another central dimension is the perception of procedural justice or whether the police act fair, impartial, respectful and attentive towards the public. Here we turn the focus from the outcome of policing and over on the process of policing. While the Anglo-American literature has focused on both these aspects of trust and often linked them to legitimacy and compliance with the police (see for example Tyler and Huo, 2002; Hough et al., 2010), the main focus in Norway has been on the instrumental side of policing such as police effectiveness and efficiency (The Norwegian Police Directorate, 2008; 2009; 2010; Synovate, 2009; Strype, 2009; 2010). The latest round of the European Social Survey is the first to apply questions specifically aimed at measuring perception of procedural fairness in a Norwegian context. There are three items included in the survey that together forms an index of procedural justice. These three questions are:

- Based on what you have heard or your own experience how often would you say the police generally treat people with respect?
- About how often would you say that the police make fair, impartial decisions in the cases they deal with?
- When dealing with people, how often would you say the police generally explain their decisions and actions when asked to do so?

The respondents were asked to indicate on a scale from 1 to 4 how often they thought the police were treating people with respect/making fair and impartial decisions/explaining their decisions and actions. We start by looking at the relative distribution for each question in figure 4a-c.

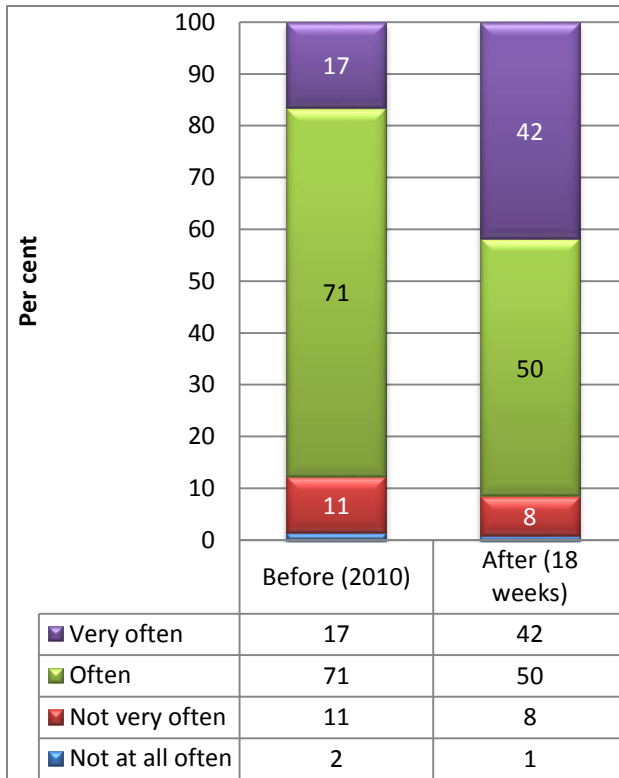


Figure 4a. The police generally treat people with respect. Per cent distribution before and after the terror attacks.

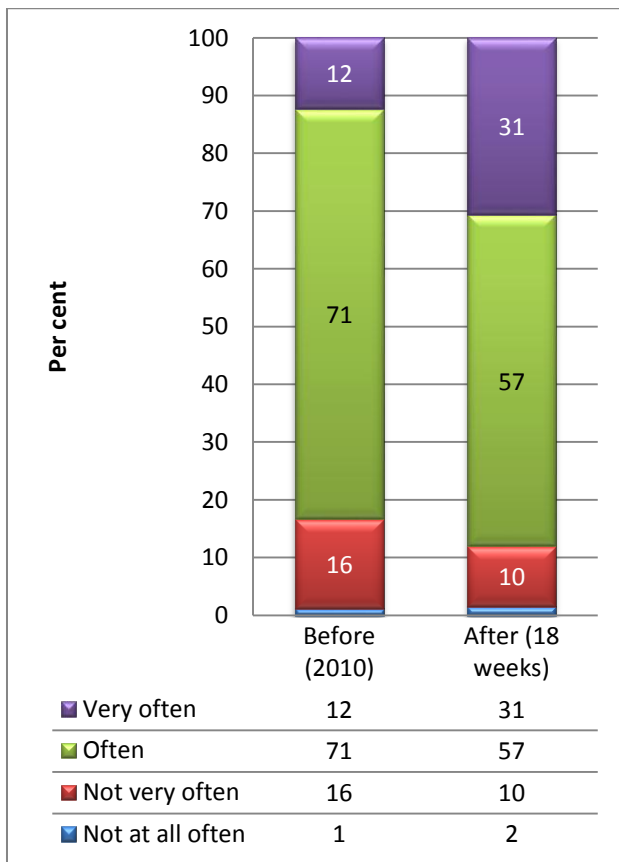


Figure 4b. The police make fair, impartial decisions in cases they deal with. Per cent distribution before and after the terror attacks.

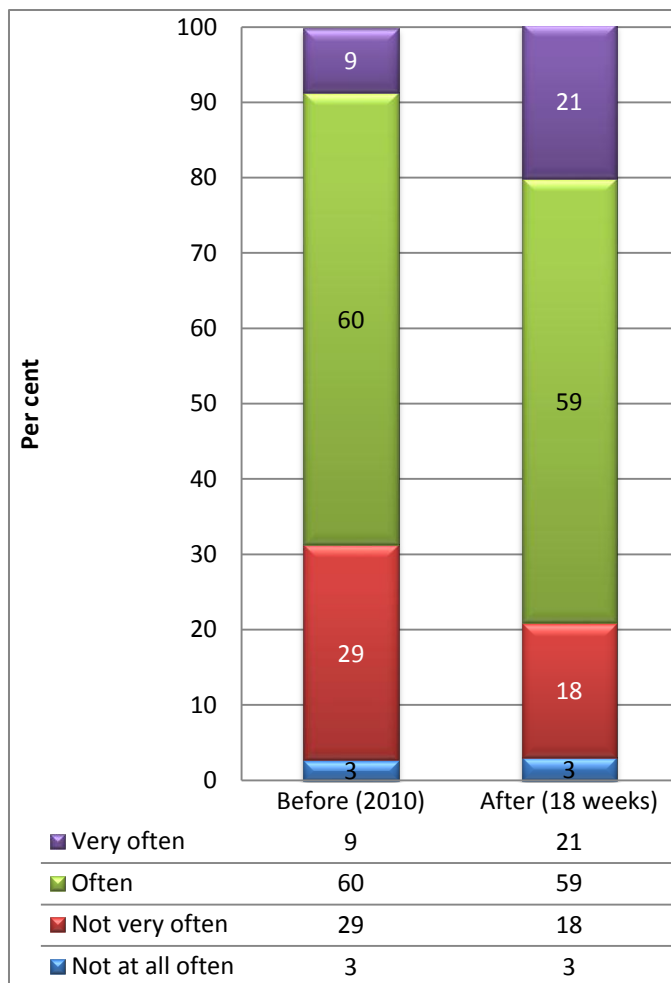


Figure 4c. The police generally explain their decisions and actions when asked to do so. Per cent distribution before and after the terror attacks.

In the first figure we see that a solid majority both before (88%) and after (92%) July 22nd perceive the police to be respectful either often or very often. While there is a shift from the low end of the scale to the high end of about 4 percentage points between the two measurement points, the most visible change is at the high end of the scale where the relative share perceiving the police as respectful «very often» increases from about 17% to 42% (+25).

The second figure (4b) shows that most people also perceive the police to be fair and impartial in their decisions. Prior to July 22nd there are about 83% responding often or very often to this question while about 88% do so in the second survey. Once again we see a substantial shift at the upper end of the scale where the share of respondents reporting «very often» increases from 12% to 31% (+19).

On the question about whether the police explain their decisions and actions there is also a majority responding «often» or «very often», but it is significantly smaller than for the two previous questions (figure 4c). While 69% fall into this group prior to the terror attacks, 80% respond this way in the second survey. However the increase in the number of respondents placing themselves in the two

upper categories is about the same as for the two previous questions. There is also here a substantial jump in the «very often» category from 9% to 21% (+12).

In table 5 we combine the three questions about procedural justice into one index.

Table 5. Combined index measuring perception of procedural justice.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Cronbach's alpha | .66 | .72 | |
| Mean | 2.9 | 3.2 | 0.3** |
| Standard deviation | 0.46 | 0.53 | 0.07 (n.s.) |

** : $p < .01$

As seen in table 5, the index is a fairly consistent measurement of procedural justice, with a Cronbach's Alpha of .66 and .72.

The average score on the procedural justice index is 2.9 in the first survey and 3.2 in the survey taken after July 22nd. This is a difference of 0.3, which is statistically significant.

Shared values

The third dimension included in our survey is the perception of shared values or moral alignment with the police. Similar to the two previous dimensions, effectiveness and procedural justice, there are three questions designed to tap into the concept of shared values. The questions are designed as statements. The statements are as follows:

- The police generally have the same sense of right and wrong as I do.
- The police stand up for values that are important to people like me.
- I generally support how the police usually act.

The respondents were asked to indicate on a scale from 1 to 5 how much they agree or disagree with each statement. To make the interpretation more intuitive we have turned the scale so 1=disagree strongly and 5=agree strongly. The relative frequency distributions are reported in figure 5a-c.

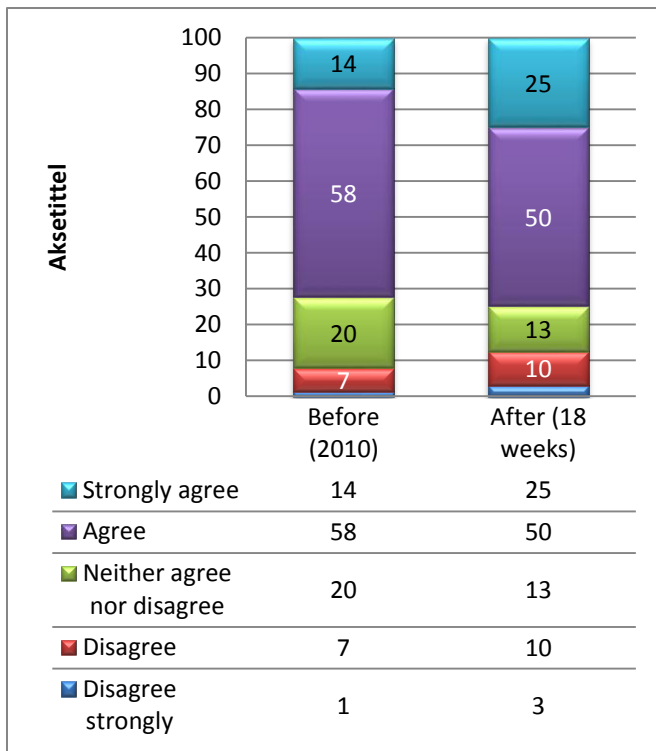


Figure 5a. The police generally have the same sense of right and wrong as I do. Per cent distribution before and after the terror attacks.

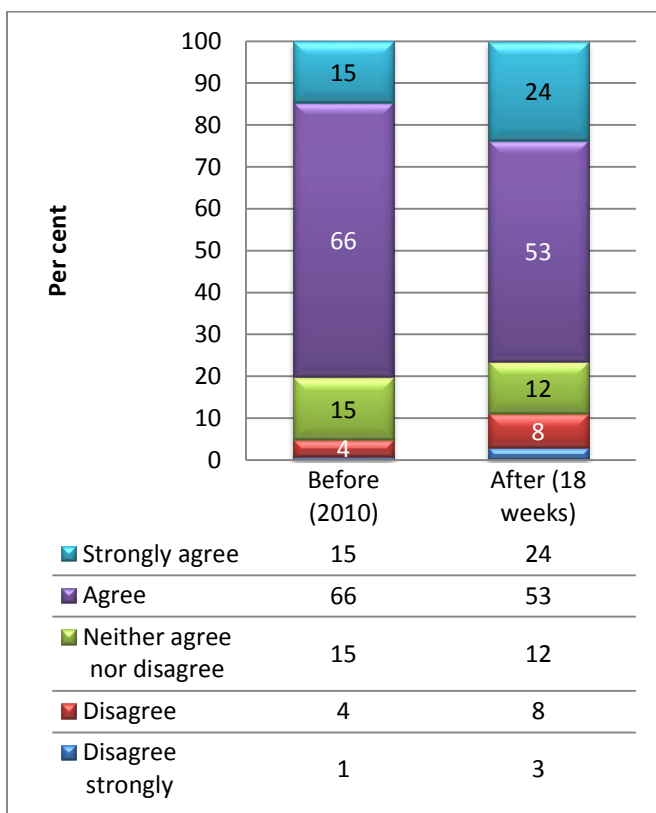


Figure 5b. The police stand up for values that are important to people like me. Per cent distribution before and after the terror attacks.

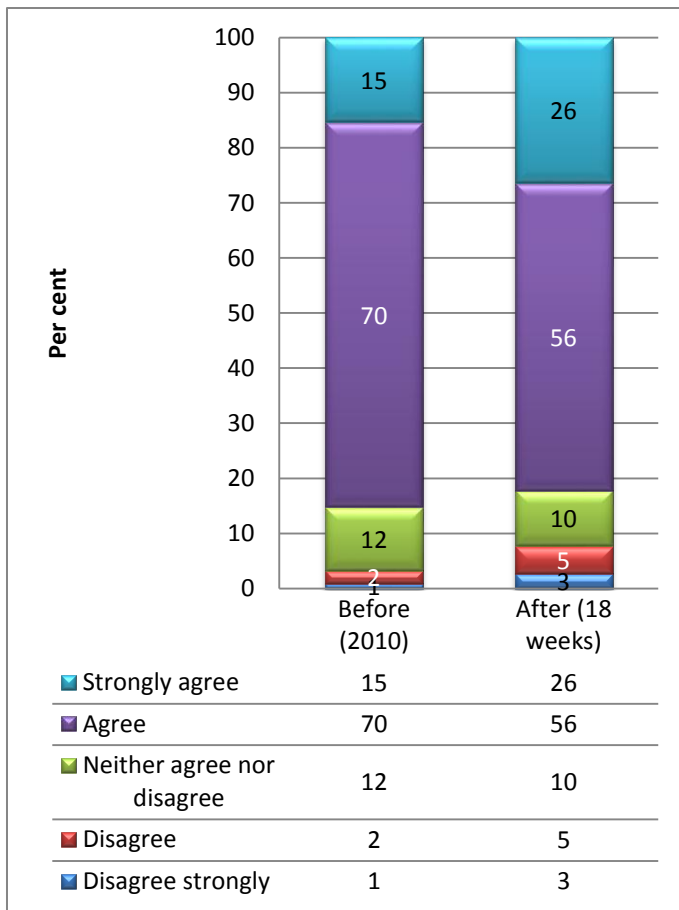


Figure 5c. I generally support how the police usually act. Per cent distribution before and after the terror attacks.

The distribution in figure 5a shows that a solid majority agree or strongly agree with the statement that the police have the same sense of right and wrong. There is also a slight increase between the measurement points from 72% to 75%. Again we register a shift at the upper end of the scale with a surge in the share of respondents who strongly agrees. However there is also an increase at the lower end of the scale in the number who disagree (including strongly disagree) from 8% to 13% before and after July 22nd. Consequently there are fewer people reporting that they neither agree nor disagree with the statement (from 20% to 13%). Thus it looks like there has been a slight polarization of views on this issue after July 22nd.

On the second question, whether the police stand up for values that are important (figure 5b), there is actually a slight decrease in the share of the population who place themselves at the upper end (agree or strongly agree) from 81% to 77%. There is however a substantial rise in the number who strongly agree (+9 percentage points) despite an overall decline at the upper end of the scale. There is also a slight decrease in the number who neither degree nor disagree (-3 percentage points) which lead to a net increase of about 6 percentage points in the number who either disagree or strongly disagree with the statement. Thus once again we see a tendency towards polarization of views.

The distribution on the final statement – I generally support how the police usually act – follows the same pattern as the previous one. The share which report they agree (or strongly agree) with the statement drop about 3 percentage points, from 85% to 82%, despite an increase of about 11 percentage points in the number who strongly agree. There is also a slight increase (+4 percentage points) in the share of people that disagree or strongly disagree.

When we combine the three items into one index we get a Cronbach’s alpha of .73 in the first survey and .81 in the second.

Table 6. Combined index measuring perception of shared values.

| | Before (2010) | After (18 weeks) | Difference |
|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Cronbach’s alpha | .73 | .81 | |
| Mean | 3.9 | 3.9 | 0.0 (n.s.) |
| Standard deviation | 0.59 | 0.80 | 0.21 (n.s.) |

The average score is virtually unchanged between the measurement points, but the standard deviation increases significantly. The latter is caused by a substantial increase in the number of people who respond that they strongly agree and, to a lesser degree, an increase in the number who disagrees and strongly disagrees. Thus it seems to be a tendency towards polarization where some of those who agreed with the statements prior to July 22nd have become more certain about their views while others have changed their mind and now disagrees. However despite a significant reduction in the «agree» category across all three items, it remains the modal category both before and after July 22nd with well over half the respondents.

Perceptions of police performance

General impressions

Three items regarding general impressions of police work were included in the surveys at week 34/2011 and 11/2012. These items were also a part of the Citizen survey in the years 2008 through 2010. The items were worded as statements about the police, and the respondents were asked to indicate to what extent they agreed to the statements. The response alternatives were on a labelled scale ranging from 1 (agree completely) to 4 (disagree completely). The scale direction was reversed before the analysis. The statements, and the mean response to them (on the reversed scale), are shown in table 7. In addition, the percentage of respondents who reported that they agreed (completely or partly) to the statements is shown in the table.

Table 7. General impressions of police work. Means and percentage reporting agreement (completely or partly) to the statements. Citizen Survey 2008-2010, Trust in the police survey 2011-2012.

| | | | | | |
|--|------|------|------|------------|-------------|
| The police provide safety for the citizens | 2008 | 2009 | 2010 | 5 w. after | 34 w. after |
| Agree (completely and partly), per cent | 89 | 89 | 90 | 94 | 92 |
| Mean | 3.3 | 3.3 | 3.3 | 3.5 | 3.5 |
| The police are where it happens, when it happens | 2008 | 2009 | 2010 | 5 w. after | 34 w. after |
| Agree (completely and partly), per cent | 52 | 53 | 58 | 72 | 69 |
| Mean | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 2.8 | 2.8 |
| The police are good at informing | 2008 | 2009 | 2010 | 5 w. after | 34 w. after |
| Agree (completely and partly), per cent | 60 | 61 | 63 | 76 | 76 |
| Mean | 2.7 | 2.7 | 2.8 | 2.9 | 3 |

As table 7 shows, there was an increase in people's impression of police performance between the Citizen Survey in 2010 and our measurement 5 weeks after the attack. This increase followed a remarkable stability in the measures the previous years. The increase in mean ratings was statistically significant for all three measures. However, the increase was perhaps even more striking when focusing on the increase in the percentage agreeing with the statements. This was particularly true for two of the statements: The proportion agreeing to the statement *The police are where it happens, when it happens* increased with 14 per cent points, and the corresponding figure for the statement *The police are good at informing* was 13 per cent points. It appears that a shift towards more positive perceptions of police performance occurred between the surveys in 2010 and 2011, and this seems to persist 34 weeks after the terror attacks.

Impressions of police performance during the terror incidents

Thus far, we have focused on rather general perceptions of the police, without any anchoring in specific police actions in specific situations. In the following, results concerning perceptions of police work during the Oslo and Utøya terror incidents on July 22nd 2011 will be presented. First, impressions of police work during the incidents will be presented, along with impressions of the cooperation between police and other emergency agencies during the incidents. Finally, the perceived trustworthiness of police handling of media criticism will be investigated.

The questions about the police actions were phrased as follows:

- What kind of impression do you have regarding the police effort related to the bombing in Oslo on July 22nd 2011?
- What kind of impression do you have regarding the police effort related to the incidents at Utøya on July 22nd 2011?

The response alternatives for both questions were on a labelled scale ranging from 1 (very bad impression) to 5 (very good impression).

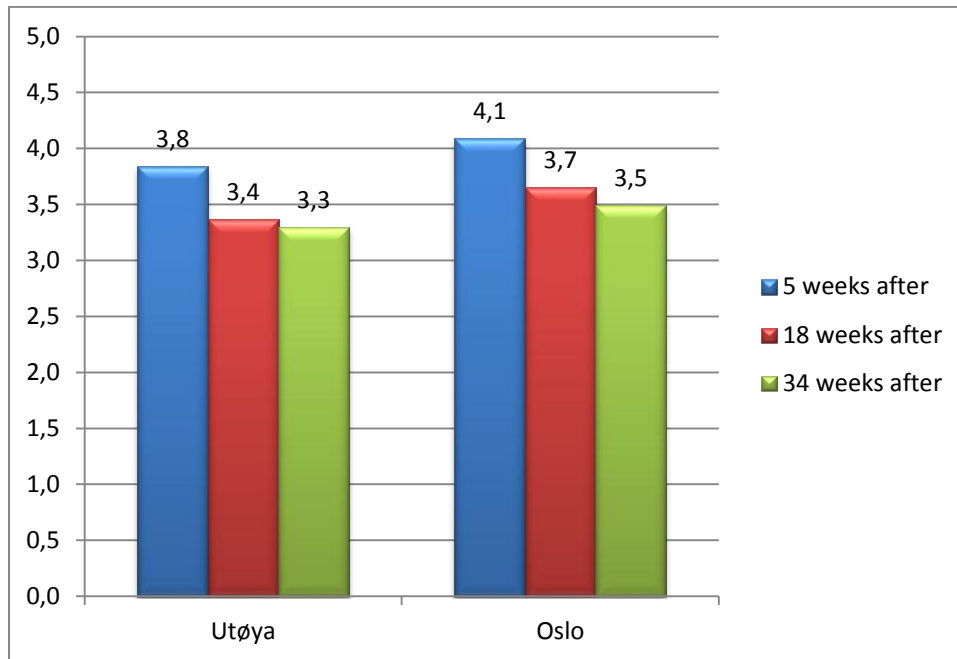


Figure 6. Impressions of police actions during the terror incidents in Norway on July 22nd 2011. Means from the Trust in the police surveys 2011-2012.

Figure 6 shows the mean impressions of the police, as measured 5, 18, and 34 weeks after the terror incident⁵. A visual inspection of the figure clearly indicates that the police efforts during the terror incidents left the public with a very positive impression just after the incidents (5 weeks after). However, as time has passed, the public's evaluation of the police has cooled somewhat, and although the mean ratings of impressions has continued to be in the positive end of the scale, the measured decrease in positivity between the first and the second survey was statistically significant ($p < .01$). The difference between the second and the third survey was statistically significant ($p < .01$) for the impression of the police effort in Oslo, but not for the impression of the police effort at Utøya island.

⁵ Impression of police cooperation with other agencies measured at only two survey points

In figure 7, we have looked into the impressions of how well the police cooperated with other agencies on July 22nd. This question was only included in two surveys, 5 and 34 weeks after the terror attacks.

The question was phrased as follows:

- What kind of impression do you have of how the police cooperated with other agencies, such as the fire brigade, the health services, and the armed forces on July 22nd 2011?

The response format was identical to the previous questions.

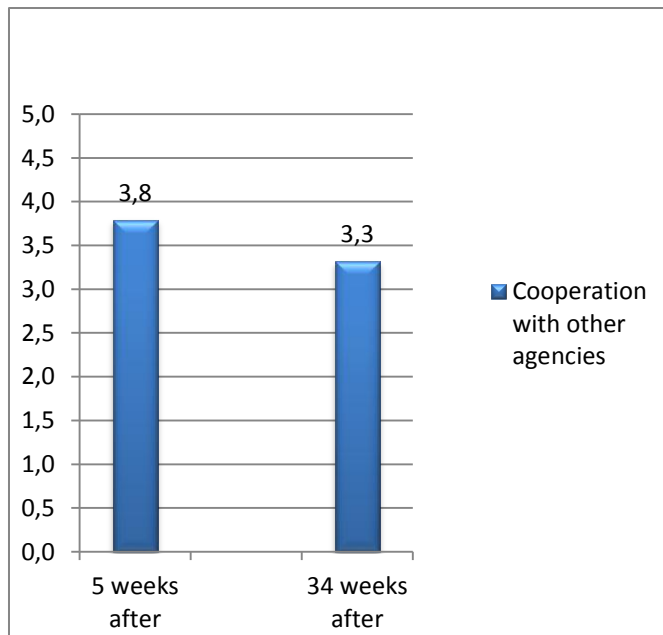


Figure 7. Impressions of police cooperation with other agencies during the terror incidents in Norway on July 22nd 2011. Means from the Trust in the police surveys 2011-2012.

The pattern regarding peoples' impression of cooperation with other agencies is fairly similar to the more general question of police performance during the terror attacks. Although the mean impression was in the positive half of the rating scale in both surveys, there was a significant ($p < .01$) decline in the rating between the two measurements.

Perceptions of police performance as compared to the performance of other services and individuals

It is important to remember that, in addition to the police, a wide spectrum of participants, both institutions and individuals were involved in the operations following the terror attacks in Oslo and Utøya. Thus, we found it of substantial relevance to compare the perception of police performance to

the perception of how other participants performed. This part of the questionnaire was included T4 (34 weeks after). The questions were worded as follows:

- What is your impression of the way the following societal institutions handled the incidents on July 22nd?

The response alternatives were on a scale from 1 to 5, where 1 was labelled «very negative impression» and 5 was labelled «very positive impression». The results are presented in table 8.

Table 8. Impression of the way various institutions handled the incidents on July 22nd. Trust in the police survey 2012 (34 weeks after the terror). Mean and percentage who rate their impression as positive or very positive. Sorted from highest to lowest mean value.

| Participants | Mean | Positive or very positive |
|----------------------|------|---------------------------|
| | | Per cent |
| Local volunteers | 4.7 | 93 |
| Hospitals | 4.6 | 92 |
| Paramedics | 4.5 | 91 |
| The royal family | 4.4 | 87 |
| Relief organisations | 4.4 | 86 |
| Fire departments | 4.2 | 80 |
| Civil defence | 4.1 | 78 |
| Government | 4.1 | 74 |
| Police | 3.7 | 63 |

The table shows that local volunteers received the highest mean score of the parties included in the study. Further, hospitals, paramedics, and relief organisations (Red Cross, Norwegian People’s Aid) received highly positive ratings by the respondents in the study.

When we look at how the police were perceived by the respondents, the mean perception of how they handled the incident was in the positive end of the rating scale. However, in comparison with the other individuals and institutions who were rated, the police were rated lowest in our survey.

Table 8 also shows that the same pattern emerged if we looked at the proportion of respondents who rated the various participants during the July 22nd operations positively. 93 per cent had a positive impression of how the local volunteers handled the incidents, while the corresponding figure for the police was 63 per cent.

Police and media

As mentioned, we also looked into how people judged police handling of media criticism following the terror incidents.

The question was worded as follows:

- In media, questions have been raised regarding some of the police's decisions and actions on July 22nd. To what degree do you think that the way the police have answered these questions has been trustworthy?

The response alternatives were on a labelled response scale ranging from 1 (To a very small degree to 4 (To a very large degree). The results, shown as mean values, are found in figure 8.

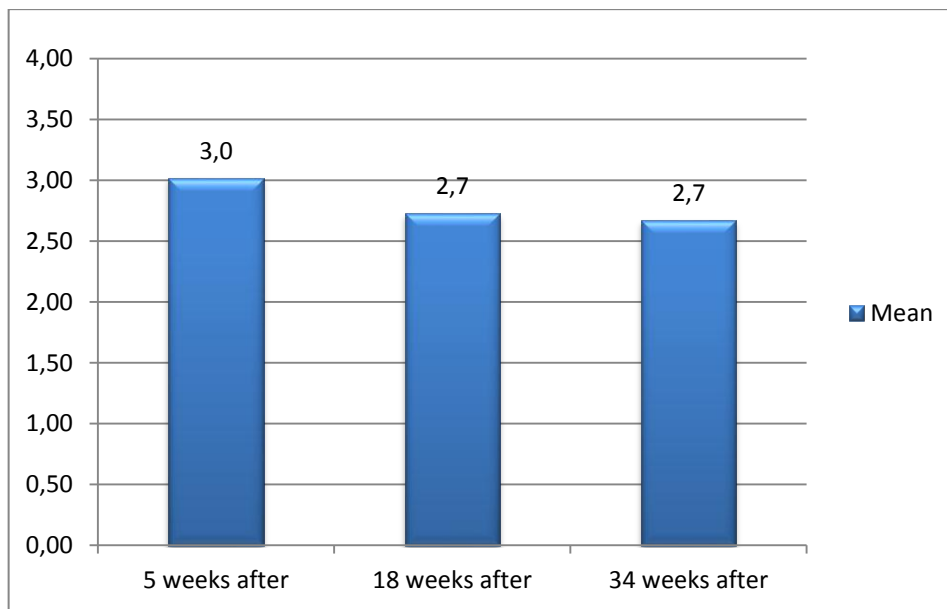


Figure 8. Impression of how the police have handled media questions related to decisions and actions on July 22nd. Means from the Trust in the police surveys 2011-2012.

As figure 8 shows, the perception of how the police have handled media criticism related to July 22nd followed the same pattern as the previously reported perceptions of the police: in the weeks following July 22nd, people had a very favourable perception of how the police handled the media, but this was significantly less so in the survey 18 weeks after the attack ($p < .01$). The mean response to this question remained at the same level after 34 weeks.

Discussion

When comparing general trust in the police before and after the terror attacks in 2011, we found a increase in the proportion of people reporting a somewhat high or very high degree of trust in the police. However, this effect faded in the months following the terror attacks.

A slightly different and possibly more interesting picture emerged when we focused on the average level of trust. We found an increase in the average level of trust after the terror attacks, and this increased level has been quite persistent, at least until our last survey so far.

The question to be answered is why the average level of trust has remained high, while the proportion reporting a high or very high level of trust has returned to a more normal level. The answer is found by looking into the detailed distribution of the responses. The most prominent change in the distribution of answers was a change from somewhat high to very high trust in the police. This feature of the distribution emerged in our first survey after the terror attacks, and has persisted in the following surveys. This change did influence the average level of trust, but was masked within the combined measure of high or very high degree of trust.

If we focus on the other end of the scale, i.e., the proportion of respondents reporting a low degree of trust in the police, this measure has hardly fluctuated at all since the 2008 Citizen survey, except from a minor decrease just after the terror attacks.

When asked about the subjective perception of stability or change in how much people trust the police, the proportion of people reporting that they have less trust in the police than before appears to be growing as a function of the time that has passed since 22.7. This appears to be a paradoxical finding when compared to the fluctuation in the actual distribution of trust in the police. We are not able to offer any definite explanation to this apparent paradox. However, it should be noted that being asked about the general level of trust, and being asked to report a perceived change in trust does not necessarily measure precisely the same thing. The memory of trust in the past may very well be biased. Further, reporting a high level of trust in the present does not necessarily exclude a (true or false) memory of an even higher trust in the past. For our purpose, however, an increase in the proportion of people saying that their trust in the police has decreased is noteworthy. It may be a first sign of a growing dissatisfaction, which in turn may be evident also in the general question about trust in the police. Thus, this development should be followed closely in the time to come.

We have also looked at different dimensions related to trust before and after the attacks, and our findings indicate that all three aspects have been affected by the events, but in somewhat different ways and to a varying degree.

Regarding the first dimension – *effectiveness* – there was a statistically significant increase in the mean score after July 22nd, which may come as a surprise given some of the controversies surrounding the police operations at Utøya. However, the police got a relatively moderate score at the outset, and although the increase at the second measurement point is statistically significant it is still quite modest.

The second dimension – *procedural justice* – had by far the strongest increase in the mean score⁶. This is also a dimension of trust where the Norwegian police scored high before July 22nd. However the increase in this aspect of trust is mainly a result of redistribution at the top like we already seen for the global measure of trust.

On the final dimension - *perception of shared values* – there was no significant change in the mean score. There was however registered an increased dispersion of responses which was also indicated by a significant increase in the standard deviation. The findings indicate a slight tendency towards polarization after July 22nd.

The observed increase, both in different dimensions related to trust and trust in general, could be understood as an expression of support for basic democratic values and existing social institutions. Just a few hours after the terror attacks the prime minister made clear that the main answer to these atrocities were «more democracy and more openness». In the days and weeks following July 22nd thousands of people publicly expressed their sympathy with the victims and their support for democracy in various ways. Interpreted in this context the increase in trust is quite understandable.

We have been able to compare our various measures of trust with measures completed before July 22nd 2011. When it comes to police efforts that specific day, we have, for obvious reasons, no comparable data. However, our results provide a picture of perceptions of police performance on July 22nd, and also how these perceptions have changed in the Norwegian society during the months following the terror attacks. We found that the attitude towards how the police handled the situations was very positive in the weeks after the terror attacks. This positive attitude came most strongly out regarding the handling of the situation in Oslo. This is hardly surprising in light of the media focus, which appeared more massive, and also more critical with regard to the police operation at Utøya. By contrast, the role of the police appeared more subsidiary in the media coverage of the terror in Oslo.

As months passed by, our results show that the average attitude to police performance on July 22nd became less positive among Norwegians. This applied both to police performance at the two terror

⁶ This is confirmed when we compare standardized Z-scores.

attack sites, and to the view of how the police cooperated with other agencies on July 22nd. It appears reasonable to see this development in light of the on-going debate about the performance of the police on July 22nd. The further development regarding peoples' view of this subject, in particular following the publication of the July 22nd commission report, should be followed closely. Also, potential long-term effects on attitudes toward the police are uncertain, and deserve scientific attention.

A related aspect of how people viewed the police performance, was examined by asking what impression the respondents had of the police handling of the events, and compared this with the impression the respondents had of other participants who were involved. As we have seen, the police scored lowest of the nine groups of participants included in the survey. A possible explanation is that the expectations are so high that they are practically impossible to fulfil. However, contrary to this view it can be argued that the public have equally high expectations to the hospitals, the paramedics and the fire department, and these participants score relatively high on the way they handled the events.

The volunteers were the ones who got the highest score. Even though there were volunteers in Oslo too, it is reasonable to assume that it was the volunteers at Utøya the respondents had in mind when answering the question. There were probably little or no expectations to the volunteers at the outset. Low expectations combined with a solid and heroic effort leave a strong impression. The relatively low score of the police might be because people compare police efforts up against the volunteers, and that the total efforts of the police on July 22nd and the days following the events have less impact on many peoples impression.

A third explanation is that some, independent of others' efforts and expectations about the police, believe that the police handling of the events weren't good enough. There are still questions lingering as to what the police could and should have done. The question then is how this understanding is compatible with the high level of trust we have found in this study. A preliminary hypothesis is that trust in the police is closely related to, and an expression of, the values many wanted to protect and rally around after July 22nd. It was about restoring the society – so then one joins instead of disconnects. However when the respondents were asked to reflect on the concrete efforts of the police it was not perceived as equally basic or existential, and one did not feel the same «urgency» to show support.

This is one of the questions we want to pursue further in future analyses. Then we will also address questions related to why the media criticism doesn't seem to be reflected in our measurements of trust.

References

- Barnett, M.L., Jermier, J.M., and Lafferty, B.A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9, p. 26-38.
- Birch, A. H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Birkeland, Å. (2007). Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet: noen refleksjoner omkring generalistens plass i politiet [The police generalist, the modern state, and the legitimacy of the police: Some reflections on the position of the generalist in the police]. In: H. Gundhus, P. Larsson, and T.-G. Myhrer (Eds.), *Polisiær virksomhet: Hva er det – Hvem gjør det? [Policing: What is it – Who do it?]*, p. 31-47. PHS Forskning 2007:7. Oslo: Norwegian Police University College.
- Dahl, S. and Myhrer, T.-G. (2009). Å kunne vurdere, forklare og beklage: seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009 [Being able to assess, explain and apologise: seminars with practice supervisors about power and ethics in 2008 and 2009]. Oslo: Norwegian Police University College.
- Egge, M., Berg, M. and Johansen, N.B. (2010). En god dag på jobben: evaluering av prosjektet «Trygghet og tillit» [A good day at work: An evaluation of the project «Safety and trust»]. PHS Forskning 2010:5. Oslo: Norwegian Police University College.
- EPSI (2011). Extended Performance Satisfaction Index, Norway, 2011. http://www.epsi-norway.org/images/stories/reports/Scanning/Presseinformasjon_offentlige_tjenester_2011.pdf
- Eriksen, E.O. (2001). Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten [The black hole of democracy: About the tension between knowledge and politics in the welfare state]. Oslo: Abstrakt.
- European Social Survey Round 5 Data (2010). Data file edition 2.0. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data.
- Finstad, L. (2009). Et ansvarlig politi : åpenhet, kontroll og læring : evalueringsrapport fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008 [A responsible police: openness, control, and learning: evaluation report from the committee appointed by the Norwegian Ministry of Justice and the Police March 5th 2008]. Oslo: Norges offentlige utredninger 2009:12.
- Giddens, A. (1997). *Modernitetens konsekvenser [The Consequences of Modernity]*. Oslo: Pax.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit? [What is trust?]*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hardin, R. (1999). Do we want trust in government? In: M. E. Warren (Ed.), *Democracy and Trust* (p. 88-120). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A., and Quinton, P. (2010). Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4, p. 203-210.
- Larsson, P. (2010). Tillit til politiet – fra nærhet til forhandlet legitimitet [Trust in the police – from proximity to negotiated legitimacy]. In: S. Runhovde (Ed.), *Tillit til politiet [Trust in the police]*, p. 7-19. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Norwegian Police University College.
- Luhmann, N. (1990). Familiarity, confidence, trust: Problems and alternatives. In: D. Gambetta (Ed.), *Trust: making and breaking cooperative relations*, p. 94-107. Oxford: Blackwell.
- Norsk Riksmålsordbok (1995). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Norwegian Police Directorate (2010). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse [The Police's national citizen survey]*. Oslo: Norwegian Police Directorate/TNS Gallup.
- Norwegian Police Directorate (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse [The Police's national citizen survey]*. Oslo: Norwegian Police Directorate/TNS Gallup.
- Norwegian Police Directorate (2009). *Politiets strategi 2010-2015 [Police strategy 2010-2015]*.
- Norwegian Police Directorate (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse [The Police's national citizen survey]*. Oslo: Norwegian Police Directorate/TNS Gallup.
- Norwegian Police Directorate (2008). *Plan for mangfoldsarbeid i politi- og lensmannsetaten 2008-2013 [Plan for diversity efforts in the police 2008-2013]*.
- Norwegian Police Directorate (2005). *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn til politi- og lensmannsetaten [Recruiting and integrating persons with multi-cultural background in the police]*.
- Norwegian Police University College (2008). *Rekruttere og beholde : 2007-2008. Et samarbeidsprosjekt mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet [Recruiting and keeping: 2007-2008]. A cooperation project between the Norwegian Police University College and the Norwegian Police Directorate]*.
- NOU 1981:35 (1981). *Politiets rolle samfunnet [The role of the police in society]*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Pierre, J. and Rothstein, B. (2010). Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust. In: P. Lagreid and T. Christensen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (p. 407-419). Burlington: Ashgate Publishing.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. and Stolle, D. (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40, p. 441-467.
- Runhovde, S. (Ed.) (2010). *Tillit til politiet [Trust in the police]*. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Norwegian Police University College.
- Stortingsmelding 42 (2004-2005). Politiets rolle og oppgaver. [Report No. 42 (2004-2005) to the Storting. The role and tasks of the police].
- Strype, J. (2010). Politiets omdømme i Norge [Police reputation in Norway]. In: S. Runhovde (Ed.), *Tillit til politiet [Trust in the police]*, p. 21-41. PHS Forskning 2010:4. Oslo: Norwegian Police University College.
- Strype, J. (2009). Politiets omdømme: Synovates profilundersøkelser 2006-2008 [Police reputation: Synovate's profile surveys 2006-2008]. In: S. Flaatten, H.I. Gundhus and M.E. Kleiven (Eds.), *Demokrati, kontroll og tillit [Democracy, control, and trust]*, p. 135-149. PHS Forskning 2009:4. Oslo: Norwegian Police University College.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: a sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Synovate (2009). Profilundersøkelse. Norske etater og organisasjoner. 6. gjennomføring. [Profile survey. Norwegian public services and organisations. 6th implementation].
- Thomassen, G. and Strype, J. (submitted). Minorities and trust. Manuscript submitted to *The European Journal of Criminology*, July 2012.
- Thomassen, G. (2002). Investigating Complaints against the Police: An Empirical Evaluation. *Policing and Society*, 12, p. 201-210.
- Tyler, T.R. and Huo, Y.J. (2002). *Trust in the law: encouraging public cooperation with the police and courts*. New York: Russell Sage Foundation.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Verdens Gang, March 15th, 2012. Interview with Adrian Pracon:

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10079122>

Wollebæk, D., Enjolras, B., Steen-Johnsen, K. and Ødegård, G. (2012). After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror—Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22. *Political Science and Politics*, 45, p. 32-37.

Aas, G., Runhovde, S.R., Strype, J. and Bjørge, T. (2010). *Trygghet i det offentlige rom [Safety in the public space]*. PHS Forskning 2010:7. Oslo: Norwegian Police University College.

Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no

