

Politi og mening

Om politiets sosiale rolle, synlighet og lokale forankring

av Annette Vestby

Politianalysen (NOU 2013:9) foreslår å redusere antall tjenestesteder fra 354 til 210. Dette er ikke første gang politi- og lensmannsetaten står overfor en strukturreform (se St.meld. nr. 22 2001). Interessen for politistoff i media er i utgangspunktet stor, og dette gjelder også saker som handler om organiseringen av politiet selv. Innbyggernes forventninger til, og forestillinger om politiet er sammensatte, og politiets rolle er kompleks. Til tross for mangfoldet i oppgaver og metoder står kriminalitetskontrollen sentralt i slike forestillinger. Selv om bilder av politiet som kriminalitetsbekjempere tar mye av oppmerksomheten, argumenterer denne artikkelen for at den som bruker kriminalitetsbekjempelse som prioritert målestokk eller eksistensberettigelse for politiet står i fare for å kaste barnet ut med badevannet.¹

Politiets arbeid er i beskjeden grad synlig for publikum. Rettspleieoppgaver, etterretning, avhør og alle andre handlinger som finner sted bak politistasjonenes og lensmannskontorenes publikumsområder er ikke synlige utenfra. Det er derimot uniformerte tjenesteformer i det offentlige rommet, og det uniformerte politiet i offentligheten utgjør langt på vei det synlige politiet.

Det synlige politiet kan påkalles i det noen opplever at det forekommer

kriminelle eller andre uønskede handlinger. Bak slike bestillinger ligger det en forståelse av at politiet, gitt tilstrekkelig med ressurser, er et hensiktsmessig virkemiddel å bruke for å hamle opp med lommetyverier, sexhandel, overfallsvoldtekter, trafikkriminalitet, utelivsvold, innbrudd og så videre. Robert Reiner (2010, s. 147) kaller dette myten om lov og orden og viser til troen på at et politi med tilstrekkelige fullmakter, budsjetter

og nok mannskap ville vært i stand til å imøtegå og bekjempe kriminaliteten.

Kriminalitetskontroll og opprettholdelse av ro og orden i bred forstand er patruljenes arbeidsområder. Synlige kriminelle handlinger og handlinger som meldes inn til politiet blir gjenstand for den kriminalitetskontrollerende siden av det patruljerende politiets virksomhet. Imidlertid er det grunn til å betvile politiets evne til å redusere omfanget av kriminelle handlinger som finner sted, så vel som troen på at kriminalitetskontroll er politiarbeidets sentrale dreiepunkt.

Det patruljerende politiet kan tenkes å virke forebyggende ved å avskrekke potensielle lovbrøyttere, eller reaktivt gjennom hurtig å ankomme åsteder og avverge pågående kriminelle handlinger. Det viser seg derimot at patruljen som arbeidsform har begrenset effekt på mengden kriminalitet som forekommer.² Dersom polititettheten ble økt til et punkt hvor det befant seg en patrulje på hvert gatehjørne, ville dette kanskje sett annerledes ut. Vi er da over på spørsmål som ikke først og fremst er av ressursmessig art, men grunnleggende spørsmål som berører hvilket samfunn vi vil akseptere i bytte mot lavere kriminalitetstall. Politiets patruljer tar sjelden noen på fersk gjerning, og patruljenes avskrekkende effekt antas å være beskjeden.

I tettbygde områder er antallet mulige ofre og gjerningsmenn svimlende høyt sammenlignet med patruljenes dekningsgrad (Reiner 2010, s. 148–151). Waddington (1999, s. 5–6) hevdet på bakgrunn av sine undersøkelser at politiet svært sjelden gikk til pågrepelse av en gjerningsperson når de ble kalt til et oppdrag, og at det langt vanligere utfallet bestod i at det ikke var noe for politiet å gjøre når de kom fram til stedet. I norsk sammenheng kvantifiserte Finstad (2000) hvilke hendelser og utfall hun observerte under sitt feltarbeid hos ordenstjenesten i Oslo. Tallene gir et inntrykk av hvilke typer hendelser politiet oftest håndterte, og i hvilken grad disse hendelsene endte med bruk av enten forenklet forelegg eller tvangsmidler. Blant publikumsbestillingene utgjorde lovbruddsrelaterte anmodninger til politiet drøyt 40 %, og av alle de 426 hendelsene som Finstad observerte (både publikumsbestillinger og patruljenes egne initiativer), ble 82 % ordnet på stedet. Drøyt 10 % resulterte i enten innbringelse til arresten eller forenklet forelegg, og snaut 7 % av politiets egne initiativer endte med innbringelse til enten Sentralarresten eller vaktarrest ved politistasjonen. Publikum henvendte seg til politiet med mye annet enn straffbare forhold. I lys av det totale antallet observerte hendelser gikk politiet sjelden til det skritt enten å innbringe

eller utstede forenklede forelegg (Finstad 2000, s. 170–174). Tallene gir et bilde av den lille plassen lovbrudd og politiets bruk av ovennevnte virkemidler hadde i det observerte arbeidet.

Et eksperiment med fotpatruljer i Newark, New Jersey, fant ikke at denne patruljeformen hadde betydning for omfanget av den registrerte kriminaliteten. Derimot vurderte innbyggerne nabolagene sine som tryggere enn før eksperimentet (Reiner 2010, s. 149). Andre studier finner ingen slik enkel påvirkning av innbyggernes trygghetsfølelse, verken i positiv eller negativ retning, gjennom justeringer av patruljeformer eller økt patruljeintensitet. I evalueringen av nærpolitiforsøket i Helsingør fant forskerne ingen statistisk signifikant samvariasjon mellom «politifaktorer» og innbyggernes opplevelse av nærmiljøet som trygt. Opplevelsen av trygghet kalles gjerne «subjektiv trygghetsfølelse». Begrepet har sitt motstykke i «objektiv trygghet» som viser til den faktiske (kjente eller ukjente) risikoen for å utsettes for kriminalitet eller andre uønskede handlinger (Holmberg 2014, s. 171). Blant politifaktorene i nærpolitiforsøket inngikk blant annet om de spurte opplevde at de hadde et nærpoliti i området, om de hadde sett en patrulje i løpet av den siste uken – i så fall hvor mange ganger, og så videre (Balvig og

Holmberg 2004, s. 138–139). Mange variabler innvirker på den subjektive trygghetsfølelsen, ikke minst alder og kjønn. Årsakssammenhengen mellom opplevd trygghet og tilfredshet med politiets tjenester ble antatt å være beskjedent, i den grad det overhodet kunne hevdes å være til stede. Forskerne antok at disse variablene helt eller delvis hadde hver sine årsaker (Balvig og Holmberg 2004, s. 145). Politiets tilstedeværelse kan i noen tilfeller virke direkte utrygghetsskapende, og nærværet kan tolkes som at noe dramatisk, uønsket eller farlig har funnet sted.

Hvorfor består ønsket om synlig politi?

Politiet er den offentlige etaten som bærer ansvaret for å forvalte kriminaliteten. Dette gjør politiet gjennom å arbeide forebyggende mot at lovstridige handlinger skal finne sted og eventuell etterforskning av de handlingene som kommer til deres kjennskap. Politiet er ikke i stand til å skape sosial orden i bred forstand. Derimot står de i en særstilling for å stable den provisorisk på beina når ting går galt (Reiner 2010, s. xiii). Grunnlaget for sosial orden legges på andre samfunnsområder.³ Sosiale og økonomiske forhold som bidrar til å forklare at enkelte personer og grupper begår kriminelle eller andre uønskede handlinger,⁴ reder

grunnen for hvilke hendelser politiet selv vil komme til å oppdage eller vil tilkalles for å ta hånd om.⁵ Politiet har begrenset mulighet til å påvirke de sosiale forholdene som påvirker hvilke kriminelle handlinger som finner sted og i hvilket omfang. På bakgrunn av denne kunnskapen kunne troen på effekten av synlig politi i gatene avfeies som misforstått og uinformert. Det kan likevel finnes flere forklaringer på hvorfor kravet om, og troen på, mer synlig politi som et fornuftig svar på enkelte kriminalpolitiske utfordringer vedvarer. Hvordan kan det forklares at det synlige politiarbeidet, begrunnet med kriminalitetskontroll, opprettholder en sentral plass i det offentlige ordskiftet om politiet?

Til tross for et magert forskningsbelegg har troen på at synlig politi kan kontrollere kriminaliteten, og følgelig trygge områdene som de beveger seg i, som sin store styrke at det intuitivt framstår som en rimelig og sann påstand. Hvem begår vel kriminalitet der politiet nylig er sett? Synlig politi kan også tenkes å ha en effekt på borgernes subjektive trygghetsfølelse. Effekten er omstridt, både med tanke på påvirkningens styrke og retning, men den har i enkelte tilfeller funnet empirisk støtte (Reiner 2010, s. 148–151). Synlig politi kan ha innvirkning på innbyggernes opplevelse av det offentlige rommet som

trygt eller utrygt (Andersson 2010, s. 16). Hvis man tar alvorlig troen på at det som skiller et trygt sted fra et utrygt er et høyt nok antall patruljer, kan man tenke seg at synlig politi kan styrke enkelte personers opplevelse av trygghet. Kriminalpolitikken er også et område hvor politikere kan sette i gang konkrete og umiddelbare tiltak som svar på dagsaktuelle problemstillinger og bekymringer. Politikere kan ikke se bort fra subjektive opplevelser av en utrygg offentlighet, og ekspressive tiltak som straffeskjerpelser eller mer synlig politi er mulige svar på denne utryggheten – til tross for at den objektive risikoen for å bli offer (viktimeres) påvirkes i liten grad (Andersson 2010, s. 19).

Det kan også fremsettes andre og mer kritiske fortolkninger av hvorfor kriminalitetskontroll gjennom synlighet fortsetter å fremstå som en sentral eksistensberettigelse for politiet. Waddington (1999, s. 23) skriver at kriminalitetskontroll kan ses som et legitimerende symbol for politiets vidtrekkende ordensoppgaver og potensielle voldsbruk. Innbyggerne aksepterer her at politiets harde side, bruken av tvangsmidler, vendes mot den kriminelle som gjennom handlingene sine har ekskludert seg selv fra fellesskapet. Den kriminelle blir «politiets eiendom», sammen og overlappende med andre lavstatusgrupper

som løsgjengere, rusmisbrukere, prostituerte, radikale politiske grupper og andre. Felles for «politiets eiendom» er at de står i en avmektig posisjon overfor en majoritet som har definert dem som problematiske, og som har overlatt den sosiale kontrollen av dem til politiet (Reiner 2010, s. 123–124, se også Finstad 2014, s. 231). Ansvar for forvaltningen av kriminaliteten legitimerer en utstrakt ordens- og kontrollvirksomhet som omfatter mer enn kriminelle handlinger. Ved å forfølge et slikt argument vurderes begrunnelsen om kriminalitetskontroll med et kritisk og mistenksomt blikk. Det synlige politiet er ikke bare ute for å fange røverne. De skal opprettholde orden, ikke nødvendigvis ved bruk av makt, men i kraft av at de kan – vil kunne – bruke makt dersom det fins behov og hjemmel for det. Når virksomheten begrunnes ensidig med kriminalitetskontroll blir politiets rolle i større grad uangripelig, og den potensielle bruken av makt og tvang angår ikke lenger den lovydige majoriteten – for hvem politiet i større grad fungerer som en service- og nødhjelpsetat.

Den danske politireformen

I Danmark ble det i 2007 iverksatt en politireform som skulle vise seg å bli gjenstand for mye kritikk. I 2003 nedsatte den danske justisministeren Visionsudvalget, og dette utvalget

skulle utarbeide en innstilling til hvordan potensialet i det danske politiet kunne utnyttes til det fulle. Innstillingen *Fremtidens politi* forelå i 2005, og den påfølgende reformen ble iverksatt fra januar 2007. Reformen omfattet nær sagt alle sider ved det danske politiet, som ledelse, teknologi og distriktsinndeling (Degnegaard 2010; *Fremtidens politi* 2005). Reformen ble tidlig utsatt for skarp kritikk, og Degnegaard peker på nedprioriteringen av politiets symbolske oppgaver som et gjennomgående tema i denne kritikken (Degnegaard 2010, s. 286).

På bakgrunn av innbyggerundersøkelser slo Visionsudvalget fast at politiet skulle konsentrere seg om «rasjonelle handlinger» (Degnegaard 2010, s. 194–197). Utvalget skrev blant annet at

[P]olitiets ressurser bør anvendes der hvor det er reelt behov for politiets innsats, og hvor ressursene derfor kan gi målbare resultater og effekter – særlig i form av lavere kriminalitet og høyere oppklaringsprosent (Fremtidens politi 2005, s. 13, min oversettelse).

Innbyggerundersøkelsene hadde gitt resultater som tydet på at publikum verdsatte «effektivitet» framfor synlighet og patruljering for synlighetens og patruljeringens skyld.⁶ Et «reelt behov» for politiets bistand ble av Visionsudvalget definert som

en oppgave hvor politiets innsats ville kunne gi målbare resultater. Handlinger som derimot fant sin begrunnelse i subjektive oppfatninger, ble betegnet som irrasjonelle av utvalget. Det rasjonelt handlende politiet skulle ikke bruke sin tid og ressurser på oppgaver som ikke kunne (eller ble) målt. Folkelige og politiske krav, framsett i media, om mer synlig politi, uten begrunnelse i konkret og målrettet kriminalitetsbekjempelse, ble ansett som å angå subjektiv trygghetsfølelse og ikke reell trygghet – og dermed ikke politiets anliggende (Fremtidens politi 2005, s. 33). Handlinger som ikke rettet seg mot bestemte problemområder med forventet målbare resultater, ble kalt «symbolske». Symbolske handlinger endrer ikke verden, og har i beste fall påvirkning på rent subjektive opplevelser av den (Fremtidens politi 2005, s. 13, 33).

Det er et rimelig spørsmål å stille om politiet i tillegg til faktiske risikoer også skal forvalte overdreven eller ubegrunnet frykt og angst for viktigmisering. Visionsudvalgets argumentasjon legger derimot til grunn at politiet, dersom de blir tillatt å disponere ressursene sine mot rasjonelle oppgaver og «reelle behov», vil være i stand til å redusere omfanget av kriminelle handlinger og øke oppklaringsprosenten (Fremtidens politi 2005, s. 33).

Fortolkningen av enkelte oppgaver

som symbolske kan innebære to ulike betydninger. For det første viser begrepet til en erfaringsfjern og teoretisk fortolkning av handlinger. «Symbolsk» er ikke først og fremst aktørens egen beskrivelse av egne handlinger, men observatørens fortolkning av det hun ser. Patruljerende tjenestemenn og tjenestekvinner har sine egne praktiske grunner til hvordan og hvorfor de utfører oppgavene sine. For det andre antyder merkelappen «symbolsk» at det er snakk om handlinger uten virkning, effekt eller betydning. Symbolske handlinger kan gi uttrykk for holdninger og intensjoner, men det er underforstått at symbolske handlinger ikke har noen verdi når det kommer til å hamle opp med utfordringer som teller.

En kamp om definisjonsmakt

Hvorfor ble den danske politireformen kritisert i ettertid? Visste ikke innbyggerne hva de ba om da de ønsket seg en omdisponering av polititressursene til mer «rasjonelle oppgaver»? Spør man innbyggerne om de ønsker seg mer eller mindre kriminalitetsbekjempelse og trygghetsproduksjon for skattepengene, er svaret opplagt. Det er min påstand at en annen del av forklaringen er at noe gikk tapt idet danske politipatruljer ble trukket tilbake til fordel for andre arbeidsformer. Patruljeringen hadde roller eller funksjoner som ikke ble

identifisert i reformarbeidet, eller som forble uspesifiserte i kategorien «symbolske oppgaver». Selv om det er sådd rimelig tvil om patruljenes effekt på kriminalitetsnivået, er ikke dette den eneste virkningen politiets tilstedeværelse kan vurderes etter. Til forskjell fra for eksempel brannvesenet, patruljerer politiet. Det betyr at de er tilstede i distriktet som de er satt til å tjene også på tidspunkter hvor ingenting skjer. Betyr dette at tilstedeværelsen ikke betyr noen ting for politiet eller lokalsamfunnet? Tilstedeværelse gjør politiet i stand til å lære normalsituasjonen i distriktet å kjenne. Hjelp- og servicemandatet til politiet er bredt, og patruljen utgjør førstelinjen. Patruljerende virksomhet gir politiet mulighet til å gjøre seg kjent med bredden i det som rører seg i lokalsamfunnet. Informasjonstilfanget er stort for politi som kjenner folk og steder i området sitt. Dette kan sette politiet i stand til å løse konflikter og problemer på smidige måter, og på et lavt konfliktnivå. En politimodell som i større grad baserer seg på utrykning etter henvendelser fra publikum vil i mindre grad fungere på denne måten. God kjennskap til lokalsamfunnet er en forutsetning for å kunne benytte seg av tilgjengelige ressurser og personer. I hvilken grad denne lokalkunnskapen er personifisert gjennom bekjentskaper mellom enkeltpersoner eller i større grad fanget

opp av systematisering i organisasjonen vil også avhenge av egenskaper ved distriktet (Vestby 2012).

Politiets mandat er bredt. «[G]jennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet (...)» skal politiet «være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig» (Politoloven § 1, annet ledd).

Innenfor dette mandatet diskuteres det i hvilken grad politiet skal avgrense og spesialisere sin virksomhet mot kjerneoppgaver innen forebygging, etterforskning og ordensopprettholdelse. Diskusjonen om hva politiet skal være tar form av en kamp om definisjonsmakten, med reelle konsekvenser for prioriteringen av midler til forskjellige behov. Malt med bred pensel står motsetningene mellom forståelser av politiet som spesialiserte kriminalitetsbekjempere, og en tradisjon som i større grad vektlegger nærhet til publikum, integrasjon i lokalsamfunnet og politiets sivile preg og tilstedeværelse (formulert i form av grunnprinsipper for politiet i NOU 1981:35, en liste som har blitt gitt fortsatt politisk tilslutning i stortingsmeldinger og NOUer om politiet de påfølgende desenniene).

Politiet kan ikke, og skal ikke, alltid bistå publikum med deres anmodninger. Som et ledd i min masteravhandling undersøkte jeg to

lensmannskontorer i Sør-Norge gjennom feltarbeid og intervjuing. En lensmann i denne studien (Vestby 2012, s. 82) så det derimot som politiets oppgave i distriktet å bistå som veiledere:

Om ikke vi gjør noe med det selv, så kanskje vi kjenner til en fornuftig løsning. Noen som kan håndtere tilsvarende, og så videre. Det er jo tilfredsstillende hvis vi klarer å hjelpe til og formidle noe sånt. Det er med på å få alle disse tannhjulene til å fungere, tenker jeg da.

Dette synet på politiet som en etat som skal bidra til å «få tannhjulene til å gå rundt», hviler ikke primært på antakelser om effekt på kriminalitet. Den samme informanten fortalte videre:

Jeg synes det er sånn det bør være. Og det at vi treffer folk på så ulike områder, det tror jeg at er – tror jeg er med på å bygge tillit, at det er lav terskel til at folk tar kontakt med oss. Det synes jeg det bør være, det kan bare være at du ønsker å drøfte en sak.

Informanten kalte dette lensmannskontorets vide servicemandat:

[S]å vi (...) håndterer publikum mye. Uten at det nødvendigvis er straffesaker som opprettes. Vi har et ganske vidt servicemandat. Fordi vi blir jo kontaktet også når folk vet uråd, og det er ingen

som de ser kan hjelpe seg, da ringer de oss. Og det synes vi – det er jo en sjarmende sak det, da, jeg må jo si det. Om det er et tegn på tillit, eller. Om alt har gått så galt så kan du få ringe politiet. (Vestby 2012, s. 82)

En politirolle i tråd med utsagnene over er i stor grad betinget av at politiet er tilstede i lokalsamfunnet. Tilstedeværelse betyr noe for hvordan politiet handler og avstår fra å handle. Dette er ikke å underslå at man på politisk nivå kan avgjøre at politiet ikke skal ha en slik rolle, men derimot fungere mer som en spesialistetat. Det er derimot ingen grunn til å avfeie det Visionsudvalget ville kalle «symbolske oppgaver» som uten innhold eller uten reell betydning for innbyggernes opplevelse av politiet.

Politiet i et symbolsk perspektiv

Vissheten om politiets begrensninger i møte med kriminalitetsnivået står i et motsetningsforhold til den helt særegne posisjonen politiet har i kriminalpolitiske spørsmål. I en artikkel utforsker Loader (1997) sosiale meningsdimensjoner som knytter seg til politiet ved å ta utgangspunkt i spenningsforholdet mellom politiske og folkelige krav til politiet på den ene siden, og hva de er i stand til å utrette på den andre. Interessen og det brede engasjementet for politiets gjøren og laden synes å handle

om noe mer enn hva politiet kan bidra med som samfunnsbeskyttere. Loader argumenterer for at innbyggernes tilknytninger til politiet i stor grad er følelsesmessige og har forbindelse til en forestilling om at politiet fungerer som vern mot den kriminelle Andre. Politiet blir slik en kilde til orden i verden, og kan inngå i opprettholdelsen av ontologisk trygghet.⁷ Kulturelt er politiet umiddelbart forbundet med motstykkene uorden og kriminalitet. Loader hevder at politiet som en kulturell kategori virker som et symbol som forener flere ulike betydninger og interesser.⁸ «Politiet» vekker på den ene siden assosiasjoner og følelser både om kriminalitet, uorden, engstelse og den farlige Andre⁹ – men er samtidig en påminnelse om orden, håp, autoritet og beskyttelse (Loader 1997, s. 7–8). Slike affektive og dypt følte tilknytninger til politiet bidrar, i følge Loader, til å forklare hvorfor troen på politiets effektivitet i kriminalitetsspørsmål består. «Politoløsningen» (Loader 1997, s. 3; se også Reiner 2010 s. 147) på kriminalitetsspørsmål kan være en myte, og den vitenskapelige kunnskapen om politiets instrumentelle effektivitet kan tyde på det.

Som nevnt tidligere i artikkelen utgjør uniformerte tjenesteformer det synlige politiet. Uniformerte personer, biler og annet materiell er blikkfang som viser publikum at i

alle fall her – med visshet her – setter staten inn sin innsats på våre vegne. På godt og vondt møter befolkningen politiet som statens ansikt (Manning 2010, s. 40). Patruljen kan forstås som et symbol på statens omsorg for sine rettskafne innbyggere, til frykt og gremmelse for de som måtte ha til hensikt skade eller forulempe. Politiets patruljerende virksomhet kan ses som symbolsk utøvelse av autoritet over et område. Gjennom patruljeringen hevder politiet, staten, sin rett og autoritet over territoriet (Waddington 1999, s. 19). Politiarbeid som foregår i sivil, innendørs eller på andre måter utenfor synsrekkevidde for innbyggerne, er utilgjengelig for publikum som verken ser at politiet arbeider, eller hva som blir gjort. Det uniformerte politiet representerer at staten er til stede og passer på, og tar sikkerheten, og kriminaliteten som truer den, på alvor.

Politiet forbindes med sterke interesser som rettferdighet og trygghet, og forventningene som stilles til politiet bærer preg av dette. Politiet er ikke en hvilken som helst offentlig tjenesteyter:

Hvis politiet som institusjon er bærer av en slik kraft, hvis de – og mer presist, bestemte forståelser av politiets virksomhet – har en sentral posisjon innen rådende [engelske] «følelsesstrukturer», møter ethvert forsøk på

å omdefinere politiet til en alminnelig offentlig virksomhet potensielt motstand. (Loader 1997, s. 5, min oversettelse)

I norsk sammenheng har foreslåtte og gjennomførte endringer i politiets geografiske plassering og organisering avlet debatt både lokalt og sentralt. Utviklingen går i retning av sentralisering, og selv om mange er kritiske, utfordres den desentraliserte politimodellen av resultatstyring og økte krav til spesialisering av politiets arbeid (Vestby 2012).¹⁰ Endringer i den geografiske organiseringen av politiet medfører at politiets posisjon, rolle og funksjoner i lokalsamfunnet defineres på nytt. For steder som opplever å miste et lensmannskontor eller politistasjon kan geografisk sentralisering av politiets tjenester medføre en dreining fra et politi som er integrert i lokalsamfunnet, mot et politi som rykker ut til (Vestby 2012). I den grad sentralisering rokker ved en forståelse av politiet som vektlegger tilstedeværelse, er det ikke overraskende at slike prosesser støter på lokal folkelig og politisk motvilje mot rasjonalisering av politiets rolle. Med Loaders perspektiv på politiet må etaten også forstås i lys av de sterke følelsene som knytter seg til politiet, og til etatens sentrale symboliske rolle i allmenne oppfatninger om tingenes orden. Når det lokale politiet omorganiseres og forvaltes som var det

en hvilken som helst annen offentlig tjeneste, støttes slike oppfatninger. Å trekke et lensmannskontor ut av nærmiljøet er en symboltung handling, til dels uavhengig av konsekvensene for polititjenestetilbudet til befolkningen. Påfølgende protester tilfredsstilles ikke nødvendigvis med forsikringer om bedre responstid.

Sted og mening

Politiets daglige drift og praktiske oppgaver kan ikke uten videre skilles fra politiets virksomhet som et sosialt og kulturelt fenomen (Loader 1997, s. 9). Politiets forankring i lokalsamfunnet handler både om objektive, materielle betingelser for arbeidet, så vel som de subjektive meningsdimensjonene som hefter ved forbindelsene til lokalsamfunnet. Med objektive forbindelser sikter jeg til forhold som politiet må forholde seg til som gitte, slik som for eksempel infrastruktur, tilgjengelig personell, økonomiske ressurser, lokaler, rekruttering og så videre. Politiets lokale forankring handler om hva slags tilknytninger de har til lokalsamfunnet, og kvaliteten på disse. Politisk har slik forankring blitt forstått som å handle om fysisk tilstedeværelse i form av et tjenestested, integrasjon gjennom deltakelse i sosiale nettverk på stedet, lokalkunnskap om personer og steder samt tilgjengelighet når og hvor innbyggerne har behov for dem (Vestby 2012, s. 7–8).

Stedet som politiet er forbundet til, består av materiale og av mening. Sted står i motsetning til begrepet rom. Der hvor stedet gir assosiasjoner til noe konkret og materielt, er rom abstrakt. Tuan (i Cresswell 2004, s. 8) skriver: «Det som starter som udifferensiert rom blir sted i det vi blir kjent med det og tillegger det verdi». Sted handler både om subjektive aktørers erfaringer og opplevelser, og om objektive materielle, politiske og geografiske egenskaper. Slik politiets arbeid er påvirket av stedet som de arbeider i, er også politiet en konstituerende del av stedet. Politiets sted er ikke abstrakt rom hvor generiske politioppgaver skal utføres, og romlig tilstedeværelse ligger til grunn for bestemte former for sosiale tilknytninger (Massey 2005). Blant deltakerne i min studie (Vestby 2012) hevdet flere at arbeidet de gjorde ved lensmannskontoret skilte seg kvalitativt fra politiarbeidet som de hadde erfaring med fra tjeneste i urbane områder. Lensmannskontorets arbeid tolkes inn i en mindre repressiv polititradisjon. Vissheten om at man vil møte dem man håndterer som politi igjen, ble forstått som en av flere motivasjoner for å utøve så lite makt som mulig i politiarbeidet:

Du går kanskje ikke så høyt ut, du – i Oslo så kan du tillate deg å være litt mer brysk, og (...) når du har levert fra deg

vedkommende som du har pågrepet, så ser du ham sannsynligvis aldri mer igjen. Jeg kommer jo ganske sikkert til å se de jeg pågriper. (...) [V]i driver jo både med ordenstjeneste og etterforskning. Så når jeg vet at jeg kanskje skal etterforske den saken som jeg pågriper ham i (...) så gjør vi det i alle fall på en sånn måte at han er villig til å samarbeide med oss senere, så vi skal få oppklart saken. Når du kommer inn til byen så er det ofte noen som har i oppgave å pågripe 'n og kjøre 'n inn, og det er den jobben de har. Så tenker ikke de på det at de senere skal sitte med avhør med vedkommende, og at han bør ha et greit forhold til politiet. (...) Det gjør nok at vi håndterer folk på en litt mildere og kanskje mer respektabel måte her, tror jeg, enn du fort kan gjøre andre steder. Men vi skal jo – ingen skal jo være brutale eller noe, om du jobber i Oslo heller, det er ikke det, men altså. Jeg tror nok det blir litt annerledes. Tenker litt annerledes. Tenker noen skritt videre på en måte, hele tida. Om det så er etterforskningsmessig eller sivilt, at du ikke ønsker å bli oppfattet som en tulling. (Vestby 2012, s. 47)

Ved lensmannskontorene jeg undersøkte kunne ikke de ansatte anta at uniformen deres hadde en anonymiserende virkning. I sitatet over forteller informanten om hvordan hensynet til framtidig politiarbeid motiverer til

skånsom og respektfull behandling av «folk». I tillegg til dette hensynet har politibetjenten sitt gode navn og rykte som privatperson å ta vare på. På spørsmål om det kunne være tilfeller hvor det ville være lettere å være «anonym politi», svarte en informant: «Jaja. Bare den biten med at skal du pågripe noen, så risikerer du ikke å møte 'n på butikken om fjorten dager. Med ungen din i hånda, og kjerringa og handlevogn. Altså. Det gjør at du tenker litt, før – hvordan du håndterer det.»

Den meningsorienterte forståelsen av sted åpner for å se forbindelser og koblinger mellom mennesker, og mellom mennesker og steder. Stedet er sosial konstituert gjennom stedsfølelsen til menneskene som oppholder seg der (Berg og Dale 2004; Cresswell 2004, s. 11). I forlengelsen av Loaders poeng kan politiets sterke kulturelle og affektive betydning også knyttes til en slik sosial forståelse av sted.

Dersom politiet har en posisjon som ordnende kulturell kategori, kan også dette bidra til å belyse hvorfor politiets tilstedeværelse framstår som viktig – og ikke nødvendigvis basert på argumenter om effektivitet. Et utrykningsbasert politi er ikke i stedet på samme måte, men forblir i større grad utvendig til lokalsamfunnet. En overgang til større driftsenheter med større geografiske nedslagsfelter innebærer at man ikke lenger kan snakke

om integrasjon i lokalsamfunnet på samme måte som når stedet har en geografisk og befolkningsmessig utstrekning som tjenestepersoner kan opparbeide seg individuelt, erfaringsbasert kunnskap om. En av mine informanter (Vestby 2012, s. 102) begrunnet hvorfor tilstedeværelsen i lokalsamfunnet er en nødvendig forutsetning for integrasjon i lokalsamfunnet, og at sentralisering slik sett har uunngåelige konsekvenser:

[D]ersom man bygger de her store politistasjonene som skal dekke store geografiske områder, så får man en avstand. Man får en avstand til befolkningen, man får en avstand til kommunale myndigheter. Den avstanden vil man ikke kunne dekke opp med å sende ut patruljer mer eller mindre tilfeldig. Da vil de mer bynære områdene bli prioritert, fordi hyppigheten av reelt antall hendelser som politiet må håndtere naturlig nok vil være flere enn i mer gravgrendte strøk. Men da betyr det også da at da aksepterer man en ulik beredskap, en ulik politidekning, og man forfordeler befolkningen i bynære områder fremfor befolkningen i mer gravgrendte områder.

Sentraliseringsdebatten om politiet står på flere bein. Ett av beina er trolig misoppfatninger når det gjelder betydningen på kriminalitetsnivået av

å ha lokalt og synlig politi. Ett annet er reelle kamper om definisjonsmakt som ikke minst har opphav i ulik vekting av de forskjellige behovene politiet må prioritere mellom. I et symbolsk perspektiv er politiet meningsbærende som et bilde på trygghet og orden, og sentralisering kan bryte med delte oppfatninger av at politiet er noe mer enn en «alminnelig offentlig virksomhet» (Loader 1997, s. 5). Uten et

slikt perspektiv fremstår protester mot omorganisering, sentralisering og spesialisering i ulike former irrasjonelle og bakstreverske.

Artikkelen er fagfellevurdert.

Annette Vestby er utdannet kriminolog. Hun arbeider som prosjektleder ved Politihøgskolen.

LITTERATUR

- Andersson, R. (2010). Tryggare kan ingen vara. I T. Hjort, P. Lalander, & R. Nilsson (red.), *Den ifrågasatte medborgaren: Om utsatta grupper relation til välfärdssystemen*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Balvig, F., & Holmberg, L. (2004). *Politi og trygghed: Forsøg med nærpolti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Berg, N. G., & Dale, B. (2004). Sted - begreper og teorier. I N. G. Berg, B. Dale, & H. K. Lysgård (red.), *Mennesker, steder og regionale endringer*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Cresswell, T. (2004). *Place: A short introduction*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Degnegaard, R. (2010). *Strategic change management: Change management challenges in the Danish police reform*. (Doktoravhandling). København: Doctoral school of organization and management studies. Copenhagen business school.
- Field, S. (1999). *Trends in crime revisited*. Home Office Research Study (No. 195). London: Home Office.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.

- Finstad, L. (2014). Det konfliktfylte politiarbeidet. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus, & R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fremtidens politi*. (2005). København: Justisministeriet. Hentet 07.07.14 fra http://fremtidenspoliti.dk/pdf/kap/fremtidenspoliti_alt.pdf.
- Holmberg, L. (2014). Hva gjør politiet? I P. Larsson, H. O. I. Gundhus, & R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Layder, D. (2006). *Understanding social theory*. London: Sage.
- Loader, I. (1997). Policing and the social: Questions of symbolic power. *The British Journal of Sociology* årg. 48, (1), 1:1-18.
- Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. Boulder, Colo.: Paradigm Publishers.
- Massey, D. (2005). *For space*. London: Sage.
- NOU 1981:35. (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2013: 9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- Politiloven. *Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53*.
- Reiner, R. (2007). Political economy, crime and criminal justice. I M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (red.), *The Oxford handbook of criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.
- Schafft, A. (1997). Kriminalitet, sosial bakgrunn og kontroll. I L. Finstad & C. Høigård (red.), *Kriminologi*. Oslo: Pax forlag.
- St.meld. nr. 22. (2001). *Politireform 2000: Et tryggere samfunn*. [Oslo]: Justis- og politidepartementet.
- TNS Gallup. (2012). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012*. Hentet 31. juli 2014 fra https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1943.pdf
- Vestby, A. (2012). *Politi og sted. Integrasjon, samarbeid og styring* (Masteravhandling). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Waddington, P. A. J. (1999). *Policing citizens: Authority and rights*. London: UCL Press.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2009). Income inequality and social dysfunction. *Annual Review of Sociology* årg. 35: 493–511.

NOTER

- 1 Takk til Jonas Nordkvelle og Stine Bergersen for å ha lest og kommentert utkast. Takk også til den anonyme fagfellen for nyttige tilbakemeldinger. Artikkelen er basert på forfatterens masteravhandling i kriminologi (Vestby 2012). Avhandlingen bygger på materiale fra deltakende observasjon og intervju ved to lensmannskontorer i Sør-Norge.
- 2 For en gjennomgang av denne forskningen i norsk oversettelse, se Holmberg (2014).
- 3 Blant kildene til orden i samfunnet plasserer Reiner politiet slik: «Det er 'elefanten' sosial kontroll framfor 'brødboksen' politiarbeid som oppfyller funksjonene til polisiær virksomhet (...). Dette er fordi kilden til orden ligger utenfor politiets rekkevidde, i samfunnets politiske økonomi og kultur (2010, s. 17, min oversettelse).»
- 4 Og da særlig slike handlinger som begås på offentlig sted, eller som inngår i en tilværelse som utspiller seg på gateplan (Schafft 1997, s. 123).
- 5 Se bl.a. Field (1999), Reiner (2007), Schafft (1997) og Wilkinson og Pickett (2009).
- 6 «(...) befolkningen ønsker at politiets ressurser brukes der hvor det foreligger et reelt behov for politiets innsats (...). Borgerne ønsker således at politiet sikrer reell trygghet – dvs. beskyttelse mot den faktiske risiko for å bli utsatt for kriminalitet mv. Samtidig er det klart at borgerne ikke etterspør politiinnsats rettet mot den subjektive trygghetsfølelsen – dvs. den enkeltes følelsesmessige opplevelse av trygghet. Det ønskes således at politiet i første rekke yter en målrettet og profesjonell innsats for å forebygge, etterforske og oppklare forbrytelser, herunder også analytisk arbeid «bak skrivebordet». Borgerne etterlyser ikke selv å møte synlig politi der hvor de ferdes i hverdagen (*Fremtidens politi 2005*, s. 12–13, kursiv i original).»
- 7 «Ontologisk trygghet» er Anthony Giddens' begrep, og viser til en grunnleggende følelse av trygghet i verden og tillit til andre mennesker (Layder, 2006, s. 167–168).
- 8 Omtalt i Loader (1997, s. 7) som «condensation symbols».
- 9 I ulike stater og for ulike befolkningsgrupper fungerer politiet selv også som en kilde til frykt og fare. Denne artikkelen er skrevet med en norsk/nordisk kontekst i mente, hvor store deler av befolkningens har et forhold til politiet som er preget av tillit (TNS Gallup, 2012).
- 10 Se St.meld. nr. 22 (2001) og NOU 2013: 9 (2013).