



POLITIHØGSKOLEN

«På hvilke måter kan man forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

Pam Victoria Gaarder

Master i Politivitenskap

Kull 2017

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar utgangspunkt i politiets etterretningsdoktrine, som gjelder for hele det norske politiet. Etterretning brukes i dag om forskjellige momenter, blant annet om aktiviteter, organisasjoner og produkter. Etterretningsdoktrinen kan forstås som et ideal om hvordan etterretningsprosessen skal fungere, og i politiet kan man si at etterretningsprosessen starter med en ledelsesstyrt prosess kalt «styring og prioritering». Dette gir inntrykk av at etterretningsprosessen er ledelsesstyrt. Ettersom etterretning (som ofte kan sidestilles med noe hemmelig) skal brukes i hele politiet, og beskriver en prosess som skal vise hvordan politiet styrer og prioriterer hva slags kriminalitet politiansatte skal bekjempe, er det viktig for legitimiteten og tillitten til politiet å være mest mulig gjennomiktig overfor borgerne om hvordan etterretningsprosessen kan forstås.

Forskningsspørsmålet jeg skal belyse er:

«På hvilke måter kan man forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

Dataene jeg har benyttet for å besvare problemstillingen er hentet fra 4 intervjuer med nøkkelpersoner i Oslo politidistrikt, og 2 observasjoner av prioriteringsmøter ved ulike enheter i samme distrikt.

Funn i oppgaven tyder på at etterretningsprosessen både er ledelsesstyrt, innhentingsstyrt og straffesaksstyrt, hvilket kan problematiseres med spørsmålet om hvem som egentlig bestemmer hva etterretning *er* i politiet og hvor prioriteringer egentlig kommer fra. Idealet i doktrinen sier prosessen skal være ledelsesstyrt, men praksis viser også at prosessen er styrt av kriminaliteten som har skjedd og innhentingsstyrt av praktikere ute i feltet.

Mine funn viser også at valg mellom forskjellige alternativer i prioriteringsmøter begrenses fordi politiets etterforskningskapasiteter ikke er organisert for oppfølgingen av et uttalt forventet proaktivt arbeid om et kunnskapsbasert politiarbeid. Forut for ideen om ønsket effektivitet og kunnskapsgrunnlag i kriminalitetsbekjempelsen, ligger politiets reaktive organisatoriske struktur for å håndtere anmeldte saker og begått kriminalitet som blir varslet til politiet. Spørsmålet som bør stilles er om politiet er rustet for en mer proaktiv dreining. Slik valg av prioriteringer gjøres i dag, vitner dette om at politiet er preget av en formell struktur som forutsetter reaktive valg, med innslag av proaktive initiativer som er innhentingsdrevet.

Abstract: The Norwegian Police and the beginning of the Intelligence Cycle

This thesis is based on the intelligence doctrine of the Norwegian police, applying similarly to the entire police force. Intelligence is currently used as a term for various aspects, including activities, organizations and products. The intelligence doctrine can be understood as an ideal of how the intelligence process should work, and in the police one can say that the intelligence process begins with a leadership-led process called "governance and prioritization". This gives the impression that the intelligence process is governed by directives. Since intelligence (often understood to be secret) is to be used throughout the police, describing a process showing how the police leadership directs and prioritizes what kind of crime police officers should fight, it is important for the legitimacy and trust of the police to be as transparent as possible about how the intelligence process can be understood.

The research question I will shed light on is:

"In what ways can one understand how the Oslo Police District's choice of governance and priorities according to the intelligence doctrine is made in practice?"

The data used as basis to answer this problem was obtained through 4 interviews with key personnel in the Oslo police district, and 2 observations of priority meetings at different units in the same district.

Findings in the master thesis indicate that the intelligence process is both governance-driven, collection-driven and crime-driven, which can be problematized with the question of who actually determines what intelligence is in the police and where priorities really come from. The ideal of the doctrine says the process should be governance-driven, but practice also shows that the process is driven by what crime has actually occurred and collection-driven by practitioners in the field.

My findings also show that choices between different options in priority meetings are limited because police investigative capabilities are not organised for the follow-up of expected proactive work on knowledge-based policing. Ahead of the idea of desired efficiency and knowledge base in the fight against crime, lies the police's reactive organisational structure for dealing with reported cases and committed crimes. The question that should be asked is whether the police is prepared for a more proactive approach. The choice of priorities today testifies to the fact that the police are characterized by a formal structure that requires reactive elections, with elements of proactive initiatives that are collection driven.

Forord

Fire år har gått og endelig står arbeidet og læringen igjen som et resultat i denne oppgaven. Det har vært helt fantastisk, og slitsomt! Reisen hadde definitivt ikke blitt så utviklende uten fantastiske studiesamlinger og medstudenter, og spesielt møtet med Liv. Tusen takk til lærere ved PHS, og eksterne foredragsholdere som har bidratt til at læringskurven har vært bratt, kritisk og innsiktsfull i utøvelsen av egen yrkespraksis.

Tusen takk til alle i Oslo Politidistrikt som har lagt til rette for at jeg kunne gjennomføre dette prosjektet, og for at arbeidsgiver har støttet opp under muligheten til å gjennomføre masterutdanning i politivitenskap. Uten tilretteleggelse av arbeidstid, hadde aldri dette studiet vært mulig.

Jeg har møtt så mange fantastiske og hjelpsomme mennesker på veien, og jeg vil særlig takke Pia for hvordan temaet ble til og samtaler gjennom studiet, Tore P. for innledende samtaler og faglige innspill, og Tove som bidro med ulike perspektiver og kunnskap i begynnelsen av prosessen. Tusen takk til alle kollegaer som har stilt opp til en kaffe for faglig prat som har gitt meg en større innsikt i etterretningsprosessen. Det har samlet sett vært uvurderlig i arbeidet mitt med oppgaven.

En ekstra stor takk til min veileder Brita Bjørkelo for alle (!) forskjellige faglige innspill, bidrag, gode veiledningssamtaler og heia-rop på veien. Det har holdt meg gående!

Christoffer, Jannicke og Herbarius, uten dere ville ingenting vært mulig, tusen takk for all støtte på veien og i arbeidet med oppgaven!

Innhold

1	Introduksjon – en spirende tanke blir til tema for forskningsspørsmålet.....	1
1.1	Oppgavens tema og begrepsbruk	2
2	Historisk bakteppe; Nærpolitireformen og kunnskapsbasert politiarbeid	4
2.1	Politivitenskap.....	6
2.2	Reaktivt eller proaktivt politiarbeid?	7
3	Teorier og perspektiver	9
3.1	Translasjon av etterretningshjulet fra Forsvaret til Politiet, et teoretisk rammeverk som forutsetning i besvarelsen av oppgaven.....	9
3.2	Ulik forståelse av etterretning og oppgavens plassering	10
3.3	Etterretning i det norske politiet.....	13
3.4	Kritikk av etterretningshjulets relevans og ideal i dagens samfunn.....	15
3.5	Mening og forståelse, som forutsetning for valg av prioritering	17
3.6	Beslutningsteori – den rasjonelle idealmodellen, begrenset rasjonalitet og økologisk rasjonalitetsmodell.....	18
3.7	Kommunikativ rasjonalitet og inkrementell analyse- og strategi modell	22
3.8	Styring.....	23
3.9	Prioritering	25
3.10	Oppsummering.....	26
4	Forskningsspørsmålet	26
5	Metode	27
5.1	Samfunnsvitenskap og kvalitativ metodetilnærming	27
5.2	Kvalitativ analyse.....	29
5.3	Forforståelse og refleksjoner rundt <i>innside-innside rollen</i>	30
5.4	Nærhet, distanse og refleksivitet	32
5.5	Søknader og forarbeider.....	34
5.6	Utvalg, forskningsdeltakere og endring i planene.....	35
5.7	Observasjon.....	36

5.8	Intervjuer.....	39
6	Resultater og drøfting	40
6.1	Prosedyre.....	40
6.2	Transkribering og analyse	41
6.3	En kort introduksjon om prioriteringsmøter på FEE og GDEx	43
7	Ulik forståelse av «styring og prioritering» mellom idealet i doktrinen og praksis	44
7.1	På hvilken måte kan man forstå styring og prioritering?	45
7.2	Forståelsen av ideal og praksis, en forutsetning for å forstå valg av prioriteringer	46
8	Å velge mellom valg.....	53
8.1	Behovet for lik forståelse, og lik mening bak ordene for å kunne velge mellom valg ...	54
8.2	Etterretning som beslutningsstøtte for valg av prioriteringer.....	57
8.3	KUBA som metodikk, som påvirkning for å velge mellom valg.....	61
8.4	Positive sekundæreffekter som bakgrunn for valg av prioriteringer.....	64
8.5	Forberedelser og en langsiktig plan, forutsetninger for valg av prioriteringer	67
9	Hindringer av valg	70
9.1	Organisatoriske hindringer for politiets valg av prioriteringer	71
10	Sterke og svake sider av studien	78
11	Oppsummeringer og avsluttende betraktninger	80
12	Litteraturliste.....	84

1 Introduksjon – en spirende tanke blir til tema for forskningsspørsmålet

Jeg ble introdusert for politiets etterretningsdoktrine på Politihøgskolen i 2015. Jeg pugget og lærte begreper, men manglet praktisk erfaring for å kunne *forstå* innholdet i doktrinen og hvordan den var tenkt operasjonalisert i politidistriktene. Først ved forelesninger i «etterretning og analyse» på masterstudiet ved Politihøgskolen våren 2019, opplevde jeg å virkelig forstå begrepet "etterretning". Vi fikk forklart at begrepet etterretning har ulik betydning avhengig av kontekst. Samtidig ble vi utfordret til å reflektere rundt «etterretningshjulet» utfra en gammel etterretningstradisjon som stammer fra en annen tid, før teknologisk revolusjon, basert på treg enveiskommunikasjon med brev og telekabler (Clark, 2016, s. 34; Treverton & Agrell, 2009). Dette ga meg nye perspektiver til å forstå etterretning, og min interesse for etterretningsfaget startet.

Etterretningsdoktrinens utgangspunkt, etterretningshjulet, som behandles nærmere i kapittel 3.3, kan spores tilbake fra 1948 i Philip Davidson Jr. & Robert Glas, *Intelligence is for commanders*, (Wheaton, 2011) sitert av James (2016, s. 6). Grunnleggeren av moderne etterretningsstudier, Sherman Kent (1995) referert av Clark (2016, s. 33), påpekte svakheter ved etterretningshjulet og at disse ble forsterket jo større den implementerende organisasjonen var. Jeg har derfor undret meg over hva som gjorde at en reproduksjon av etterretningshjulet skulle gjøre seg gjeldende i norsk politi i 2014 og fremover.

Jeg begynte å lese litteratur tilknyttet etterretning og skjønnte fort at det var mange forskjellige meninger og forståelser om hvordan etterretning skulle virke og var tiltenkt. Mye av litteraturen var forankret i utenlandsk militær virksomhet, og var krevende å overføre til eget fagfelt. Uten utdanning på fagfeltet ville jeg ikke hatt de samme forutsetning for å gi mening til ordene som ble brukt i etterretningslitteraturen. Dette fikk meg til å tenke på alle etterretningsrapportene som bruker begreper og forkortelser det er implisitt forventet at alle i politiet skal forstå, med utgangspunkt i doktrinens beskrivelser. Jeg stilte spørsmål til hva doktrinen krevde av meg og andre ansatte som leste rapportene. Hvorfor oppsto overføringsprosessen av etterretningshjulet fra Forsvaret til politiet - en organisasjon med et helt annet formål?

Etterretning har blitt en bærende del av beslutningsstøtten i det norske politiet. I den forbindelse er jeg opptatt av hvordan etterretning kan forstås, sett ut fra idealet i

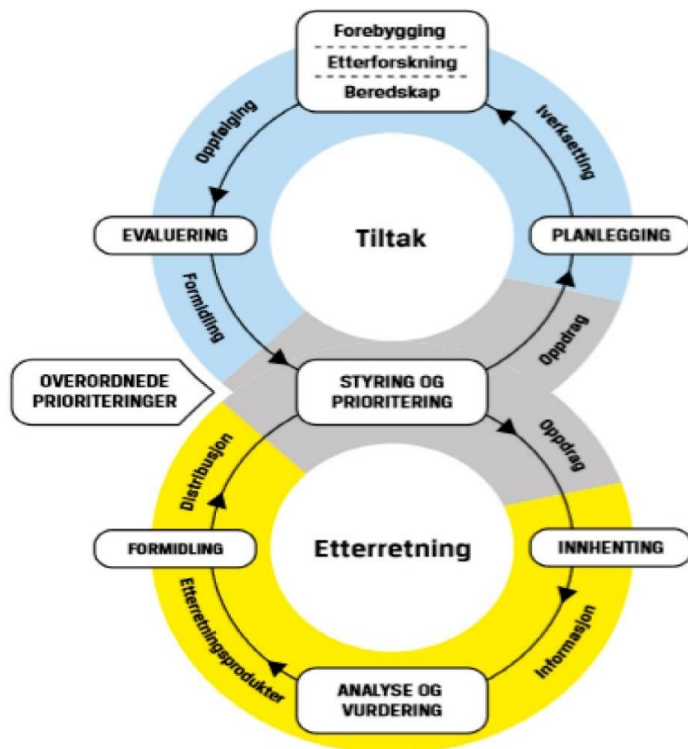
etterretningsdoktrinen, målt opp mot praksis. Forskningsspørsmålet for oppgaven, som jeg kommer nærmere tilbake til, er:

«På hvilke måter kan man forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

I introduksjonen vil jeg først plassere oppgaven innenfor fagfeltet etterretning, samt redegjøre for begrepsbruk, som relevant bakgrunnsinformasjon for forståelse av oppgaven. For å forstå etterretningens plass i politiet vil jeg beskrive historiske utviklingstrekk i politiet, med hovedfokus på politiet som kunnskapsorganisasjon. I kapittel 3 redegjør jeg for teorier og perspektiver. I kapittel 5 redegjør jeg for mine forskningsmetoder. Jeg har belyst forskningsspørsmålet gjennom observasjoner og intervjuer. I kapittel 6-9 viser jeg mine funn gjennom tre hovedkategorier, og drøfter disse fortløpende i lys av teori og perspektiver samt annen forskning. Avslutningsvis i kapittel 11 oppsummerer og drøfter jeg funnene sett i lys av forskningsspørsmålet.

1.1 Oppgavens tema og begrepsbruk

Oppgaven behandler praksis i Oslo Politidistrikt (OPD). Oppgavens tema er etterretning og etterretningsdoktrinen til det norske politiet som kom i 2014. Nedenfor følger en grafisk illustrasjon, der den nederste sirkelen utgjør etterretningsdoktrinen (Politidirektoratet, 2020), også omtalt som etterretningshjulet eller e-hjulet. Den øverste sirkelen omtales som tiltakshjulet, og inngår etter min forståelse ikke i etterretningsdoktrinen slik den er beskrevet av politidirektoratet (POD), men utgjør en påfølgende illustrert prosess for en billedliggjøring av sammenhengen mellom *kunnskap* og *tiltak* (Politidirektoratet, 2020, s. 52-53).



Figur 1. Hentet fra Politidirektoratet (2014).

Når jeg i oppgaven benytter begrepet etterretningsdoktrinen (doktrinen) er tiltakshjulet derfor ikke med. Her har jeg observert en sammenblanding i praktisk språkbruk, ved at praktikere også tar med tiltakshjulet som en del av etterretningshjulet. Dette medfører forvirring.

Tiltakene som kommer ut av tiltakshjulets prosess kalles kunnskapsbasert politipatrulje/politiarbeid (KUBA) (Paulsen & Simensen, 2019, s. 176). Altså tiltak med utgangspunkt i beslutningstøtte fra etterretning.

En hovedvekt av oppgaven vil omhandle etterretningshjulets «styring og prioritering», også omtalt som etterretningshjulets «første del». Noe data er også hentet fra prioriteringsmøte fra «styring og prioritering» til en geografisk driftsenhet (GDEx), der de skal velge mellom prioriteringer til KUBA-satsninger. Det vil derfor være naturlig å beskrive etterretningshjulet i sammenheng med KUBA-prioritering der det passer inn.

Når jeg bruker begrepene «det åpne politi» (Rønn, 2016) eller «politiet» i oppgaven, henviser jeg til politiet generelt og i stor grad til den utøvende synlige politistyrken samt etterforskere i OPD. Når jeg henviser til den skjulte, hemmelige delen, etterretning eller innhenting i politiet, viser det til spesialseksjoner som forvalter arbeidsoppgaver som ikke synliggjør at de er politi i OPD. Felles enhet for etterforskning og etterretning (FEE) brukes også om disse spesialseksjonene, samt etterforskning av tynge kriminelle saker (Org-krim). Andre

særorgan, og politiets sikkerhetstjeneste (PST) som *er en* etterretningsorganisasjon (Politidirektoratet, 2020), vil ikke inkluderes under betegnelsen politi i denne oppgaven, med mindre det er spesifisert.

2 Historisk bakteppe; Nærpolitireformen og kunnskapsbasert politiarbeid

For å gi en bedre forståelse for hvordan fagspesifikke begreper og politistrategier har blitt til vil jeg gi en kort beskrivelse av historiske knutepunkter som også har hatt betydning for innføringen av etterretning. Her spiller innføringen av nærpolitireformen en sentral rolle.

Reformer i samfunnet kan sees som politiske virkemidler som har til hensikt å gjennomføre endringer i en organisasjon (Larsson & Sørli, 2018, s. 15). Nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2015 og ble innført i januar 2016 som et sentralt tiltak for å modernisere norsk politi (Handegård & Berg, 2020; Prop. 61 LS, 2014-2015, s. 102). I den sammenheng vil jeg også nevne at politireformen kommer i en rekke av offentlige reformer betegnet som post-New Public Management (post-NMP), en retning med hovedvekt på samordning og *styring* (Christensen, 2018, s. 57). Post-NMP kom blant annet av det man kan kalle en fryktfaktor, der terrorangrepene 11. september 2001 for mange ble en avgjørende vekker om økt fare for terrorangrep og den usikkerheten det medførte (Christensen, 2018, s. 59). I kjølvannet av terrorangrepet kan man si at det kom en økt forventningen om at det var *etterretningen* som skulle oppdage og forhindre slike fryktfaktorer gjennom at etterretningen ble fornyet, reorganisert og analysemetodene ble bedret (Rønn, 2016, s. 16; Treverton & Agrell, 2009, s. 1).

Iverksettelsen av nærpolitireformen innebar to «delreformer», en strukturreform og en kvalitetsreform (Larsson & Sørli, 2018, s. 20). Kvalitetsreformen har som mål å gjøre politiet effektive og kunnskapsbaserte, etter anbefaling fra politianalysen i 2013 som skulle peke på forbedringspunkter som kunne bidra til effektiv ressursbruk i politiet og bedre oppgaveløsning (NOU 2013: 9). I mange land ønskes det lavere kostnader forbundet med politiet, samtidig som man ønsker en bedre politidekning og et mer effektivt politi (Larsson & Sørli, 2018, s. 25). Her kan det trekkes en parallell til blant annet innføringen av etterretning i *det åpne politi*, som kan sees som et tiltak for å gjøre ressursbruken i bekjempelse av kriminaliteten mer effektiv (Gundhus, 2018, s. 147, 151). I det norske politiet har begrunnelsen for iverksettelsen av reformen blant annet handlet om interne problemer i politiet som har blitt

belyst gjennom forskning og analyse (Larsson & Sørli, 2018, s. 27). Politietaten har blitt sett på som lite tilpasningsdyktig og fleksibel, samt en organisasjon som i liten grad lærer av sine feil (Gundhus, 2018; Larsson & Sørli, 2018, s. 152). Forventingen til hva politiet skal være og levere på er kompleks, kanskje nettopp fordi politiet både skal oppnå aktivitetsmål gjennom å bekjempe kriminalitet og skape trygghet, noe som kan sees som motsetningsfylte verdier (Bjørkelo & Gundhus, 2015, s. 36).

I politilovens formålsparagraf kommer det blant annet frem at politiet skal være en hjelpende, håndhevende og forebyggende virksomhet som skal ivareta borgernes rettsikkerhet og trygghet (Politiloven, 1995). I spennet mellom å bekjempe kriminalitet og ivareta borgernes rettsikkerhet og trygghet kan man si at det utvikles forskjellige innovative politistategier. Fra 1960 og frem til i dag har det vært en stor internasjonal utvikling i forskjellige politistategier slik som lokalorientert politiarbeid, problemorientert politiarbeid (POP) og Intelligence-led Policing (ILP), som kan oversettes med etterretningsbasert politiarbeid (Weisburd & Braga, 2006a, s. 3). Slike politistategier kommer gjerne som følge av kriser. Eksempler kan være kritikken politiet fikk etter håndteringen av 22-juli i Gjørsv-rapporten eller som følge av Politianalysen 2013 (NOU 2013: 9). Bakgrunnen for strategiene kan være å øke tilliten til politiet i befolkningen, mens andre strategier har som formål å gjøre politiet mer effektive i kriminalitetsbekjempelse (Ratcliffe, 2016; Weisburd & Braga, 2006a). Gjennom anbefaling fra Politianalysen 2013 sier nærpolitireformens kvalitetsreform at politiet skal jobbe med kunnskapsbasert politiarbeid, og at kunnskapsbasert politiarbeid oppnås gjennom tilstrekkelig informasjon, som må analyseres og omformes til praktisk anvendbar kunnskap (NOU 2013: 9, s. 22-23).

Kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) ble innført i alle politidistrikter våren 2019, og er en arbeidsprosess ment for å operasjonalisere etterretningsprosessens tiltakshjul (Paulsen & Simensen, 2019, s. 176). Begrepet bør forstås kontekststøttet, men ut fra styringsdokumenter og NPM logikken kan man se KUBA ut fra en evidensorientert forståelse (Handegård & Berg, 2020). KUBA kan sees på som en politistategi, der etterretning skal være et bærende element for utførelsen (DFØ, 2020, s. 23).

Handegård og Berg (2020) viser hvordan *kunnskapsbegrepet* forstås ulikt mellom de operative tjenestepersonene og ledelsen i politiet, noe som utfordrer nærpolitireformen i å nå sine mål om at politiet skal være kunnskapsbaserte. Primærstrategien i nærpolitireformen er *kriminalitetsforebygging* på alle virksomhetsområder, og en viktig satsning i primærstrategien er at arbeidet skal være *kunnskapsbasert* (Handegård & Berg, 2020, s. 40). Med andre ord,

politiet skal jobbe forebyggende, og for at politiet skal kunne jobbe forebyggende må arbeidet være kunnskapsbasert. Ved å blant annet bruke etterretningsprosessen og etterretningsrapporter skal det kunnskapsbaserte arbeidet styrkes (Handegård & Berg, 2020).

Videre vil jeg redegjøre for hva som bidrar til forventningen om et *kunnskapsbasert politi*, og kompleksiteten i politiets mandat, der *etterretning* også implisitt legger forventningene til hva politiet kan og skal *forebygge*.

2.1 Politivitenskap

Bachelorutdanningen på Politihøgskolen er faglig bred, og antakelig en av de beste i verden, noe som understreker at politiet skal være kunnskapsstyrt (Larsson, Gundhus & Granér, 2014, s. 5). Akademiske ferdigheter vektlegges og den nordiske politiforskningen har økt betydelig fra 1990-tallet, samtidig med profesjonaliseringen av politiet utover 2000-tallet (Larsson et al., 2014, s. 15). Masterutdanningene og etter- og videreutdanningene er også med å løfte det kunnskapsstyrte politiet i Norge.

Politivitenskap, som denne masteroppgaven sorterer under, er et bredt og flervitenskaplig felt, hvor det forskes på polisiær virksomhet både i og utenfor politiet (Larsson et al., 2014). Dette må sees i sammenheng med at politiet har et av de bredeste offentlige mandatene i samfunnet, noe som også gjør politirollen meget kompleks. Politiets mange gjøremål gjenspeiles i den spredtanliggende forskningen, hvor kompleksiteten i politiarbeidet også vanskeliggjør måling av effektivitet (Larsson et al., 2014, s. 16, 22). Effektivitetsidealet, som stammer fra det private næringslivet og ble tilført offentlige instanser gjennom New Public Management (NPM), utfordrer også politiet på flere plan. Kort skissert kan man si at markedets styringslogikk i det private kommer i konflikt med byråkratiet, lover og regler, samt politiets egen styringslogikk om hvordan politiarbeidet skal gjøres (Larsson et al., 2014, s. 22). Denne motsetningen i forventninger i og til politiorganisasjonene skaper to verdener, en formell som sier noe om hvordan organisasjonen skal fungere på papiret, og en uformell som sier hvordan politiet fungerer i praksis (Larsson et al., 2014).

Når man snakker om politivitenskap og kritisk forskning på politiet, vil ikke forskningen nødvendigvis komme med et svar på styringsutfordringer, men heller introdusere nye perspektiver og tankemåter som kan gjøre politiet selv mer refleksivt, Reiner 2010, sitert av Larsson et al. (2014, s. 17). Med andre ord leter vi ikke etter et rett eller galt svar i

politiforskningen, men bringer et «utenfra blikk» på en «innside praksis» som kan være med å hjelpe politiet til å reflektere og se egen praksis.

Videre vil jeg kort gjøre rede for reaktivt og proaktivt politiarbeid. Hva og hvem som styrer og setter forutsetningen for politiarbeidet, bidrar også til å definere hvilken plass etterretning kan ha i det åpne politi.

2.2 Reaktivt eller proaktivt politiarbeid?

Etterforskning og ordenstjenesten er i stor grad hendelsesstyrt, der man kan si at politiet i stort venter på at andre skal melde fra om lovbrudd (Finstad, 2000, s. 23). Dette utløser et *reaktivt politiarbeid*, der politiet i etterkant av at noe har skjedd, søker å gjenopprette orden og rettferdighet (Paulsen & Simensen, 2019, s. 169) gjennom hurtig respons, økt tilstedeværelse samt etterforskning bakover i tid (Hestehave, 2016, s. 166). Dette kalles gjerne for *tradisjonelt politiarbeid* og aktiviteter under dette kalles arbeid etter *standardpolitimodell* (Hestehave, 2016, s. 162, 166). Begrensingen i standardpolitimodellen og det at forskning viste at denne arbeidsmodellen var lite effektiv i å forebygge og redusere kriminalitet, tvang frem et behov i politiet for en annen måte å jobbe på (Hestehave, 2013, 2016), eller for nye innovative politistategier å ta plass (Weisburd & Braga, 2006b).

Den andre formen for politiarbeid, *kalles proaktivt* eller kunnskapsbasert politiarbeid (Finstad, 2000, s. 24). Proaktivt, eller moderne forebygging, forstås her som det å være i *forkant* av at hendelser skjer (Paulsen & Simensen, 2019, s. 169). Proaktivt politiarbeid tar utgangspunkt i, og sikte på å bruke analyse og kunnskap til å gjøre arbeidet mer proaktivt, langsiktig og derigjennom øke effektiviteten på kriminalitetsbekjempelsen (Hestehave, 2013, s. 11). I det proaktive arbeidet skal det jobbes målrettet etter prioriterte saker (Hestehave, 2016, s. 166). Etterretningsdoktrinen skal dreie politiarbeidet i en slik proaktiv retning (Paulsen & Simensen, 2019, s. 179).

Et paradoks er likevel at ved innføring av innovativt politiarbeid i det åpne politiet, har konsekvensen vært at det reaktive politiarbeidet har økt, fordi etterretning har blitt tolket smalere med utgangspunkt i nærpolitireformens ideal om å spisse politiets kjerneoppgave mot kriminalitetsbekjempelse (Gundhus, 2018, s. 148, 151).

Forutsetningene i politiets organisering har også betydning for bruk av etterretning i det åpne politi. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen. Det årlige Rundskrivet fastsetter mål og prioriteringer ved straffesaker, herunder hvilken kriminalitet

som skal gis høyeste prioritet i politidistriktene (Riksadvokaten, 2020). Rundskrivnet angir blant annet hvilke saker som skal ha prioritet ved manglende ressurser, samt gir sentrale politiske føringer til påtalemyndigheten (Riksadvokaten, 2020). Dette legger premisser for hvordan ledere av politiet skal prioritere mellom forskjellige kriminalitetstyper også i etterretningsprosessen.

Eksempelvis er arbeidslivskriminalitet noe Riksadvokaten legger føringer for å prioritere (Riksadvokaten, 2020), der ansvaret skal fordeles mellom blant annet FEE og GDEene (Oslo Statsadvokatembete, 2020, s. 23). Riksadvokaten skriver også om politiets satsning på organiserte kriminelle:

«Innsats mot organiserte kriminelle miljøer som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, kan i perioder rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker...» (Riksadvokaten, 2020, s. 5).

Slik jeg forstår dette vil proaktiv satsning mot organiserte kriminelle ikke være til hinder for at saksbehandlingstiden øker og oppklaringsprosenten synker for at etterforskere også skal etterforske proaktivt. Organisert kriminalitet er avhengig av politiets egeninitiativ for å bli oppdaget, noe som forutsetter proaktiv etterforskningen (Hestehave, 2021, s. 33). Samtidig viser det seg at innsatsen mot eksempelvis arbeidslivskriminalitet fremstår fragmentert, og har fått kritikk av Riksadvokaten for manglende langtidsplan (Oslo Statsadvokatembete, 2020, s. 23). Selv om det heter i rundskrivet at «Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan...» (Riksadvokaten, 2020, s. 8).

Selv om politiets bruk av reaktive tiltak står helt sentralt i det allmennpreventive og individpreventive perspektivet, så skal *forebygging* av kriminalitet være det primære målet (Riksadvokaten, 2020, s. 2). Her påpeker Riksadvokaten at politiet selv bør igangsette og avdekke kriminalitet som følge av all den informasjonen, erfaring og kunnskapen politiet får gjennom straffesaker (Riksadvokaten, 2020, s. 2). På denne måten kan man si at det er en uttrykt forventning til at politiet skal jobbe mer proaktivt.

Etterretningsdoktrinen er tiltenkt som modell for hvordan politiet skal jobbe mer proaktivt (Paulsen & Simensen, 2019, s. 179). Siden etterretningsdoktrinen blant annet er hentet fra Forsvaret, vil jeg videre presentere et teoretisk rammeverk på hvordan man kan forstå overførsel av etterretningshjulet fra en organisasjon til en annen.

3 Teorier og perspektiver

3.1 Translasjon av etterretningshjulet fra Forsvaret til Politiet, et teoretisk rammeverk som forutsetning i besvarelsen av oppgaven

«At oppskrifters virkning i organisasjonen er tvetydige, betyr også at de ofte er grunnleggende utydelige...» Røvik (1992), (Røvik, 2007, s. 20)

En translasjonsteoretisk tilnærming, å se overføring og mottak av ideer mellom organisasjoner, har vært utgangspunktet til Røvik (2007) i boken «Trender og translasjoner». Røviks tilnærming har inspirert meg til å se med et teoretisk blikk på hva som kan være utfordring med å implementere en idé fra en organisasjonskultur og fagtradisjon som Forsvaret, til en annen organisasjon som politiet med en annen fagtradisjon og et annet formål. Begrepet «dekontekstualisering» er sentralt i Røviks arbeid. Det handler om å «hente noe ut av en sammenheng» (Røvik, 2007, s. 22). Alle tilfeller som handler om å identifisere en organisatorisk oppskrift eller praksis, og der den er forsøkt flyttet ut av denne konteksten, er gode eksempler på dekontekstualisering. Kontekstualisering kan defineres som en organisasjons måte å motta og implementere ideer og «oppskrifter» på (Røvik, 2007). Eksempelvis kan vi si at etterretningshjulet ble identifisert som en vellykket oppskrift på hvordan Forsvaret både kan være effektive, strategiske, og handle på kunnskap for å stille seg i en bedre posisjon for å overvinne fienden, og etterretningshjulet er så dekontekstualisert fra Forsvaret. Politiet har så ønsket å bli mer kunnskapsstyrt, strategisk og effektiv i sin kriminalitetsbekjempelse (NOU 2013: 9), noe som også kan ha ført til å kontekstualisere etterretningshjulet for å bli mer «vellykket» i sitt arbeid. Spørsmålene jeg stiller er om politiet organisatorisk er rustet for en slik kontekstualisering, og om en kontekstualisering lar seg gjennomføre når formålet til disse organisasjonene er så ulike.

Ved å skille mellom både dekontekstualisering og kontekstualisering skriver Røvik at man har mulighet til å se analytisk på hele overføringskjeden for så å kunne identifisere kritiske faser i kunnskapsoverføringsprosessen (Røvik, 2007). Jeg legger til grunn at en overføring av organisasjonsideer mellom organisasjoner kan forstås som en *oversettelse*, inspirert av Røvik (2007, s. 23, 249). Jeg kan da se etterretningshjulet som en oversettelse fra Forsvaret til Politiet, og se på hva som kjennetegner mer eller mindre vellykkede oversettelser mellom organisasjoner i praksis.

Røvik (2007, s. 262) beskriver trekk ved praksis som man må regne med vil påvirke hvor oversettbar den er. Røvik (2007, s. 263) kaller et trekk for «eksplisitt», og definerer det som «i hvilken grad praksis er kodifisert og språkliggjort, og dermed synliggjort og kommuniserbar». Tenkte eksempler vil være trekk ved Forsvarets praksis som påvirker hvor oversettbar etterretningsdoktrinen er for politiet. Det vil være avgjørende at Forsvarets praksis er eksplisitt uttrykt og at det ikke er noen tvil om hvordan etterretningsvirksomheten *fungerer*. Det vil likevel alltid eksistere taus kunnskap, der taus kunnskap kan forstås som personlig, kontekstspesifikk og vanskelig å kommunisere da den også kan omfatte kognitive forståelseshorisonter og perspektiver skriver Polanyi (1966:4), sitert av Røvik (2007, s. 263). Taus kunnskap representerer en variabel det er viktig å legge merke til, nettopp fordi praksisen på etterretningsfeltet i stor grad *er* hemmelig (Koch, 2016, s. 113). Der det språkliggjorte i oppskriften til Forsvarets etterretningsarbeid må kunne sies å være mindre *eksplisitt*.

Det må finnes et *språk* å oversette fra (Røvik, 2007, s. 263). Perspektivet kan vise utfordringen som lå til grunn forut for at implementeringen fant sted, og som også bedre kan synliggjøre hvorfor det er vanskelig for ledere i politiet som ikke har gått etterretningskolen, eller har tatt ekstra utdanning i etterretning, å snakke samme *språk* og ha den samme *forståelsen* for etterretningsprosessen og begreper brukt i etterretning.

Over har jeg redegjort for et teoretisk rammeverk for hvordan jeg forstår innføringen av etterretningsdoktrinen i Politiet som en translasjon fra Forsvaret. Det er for øvrig kjent at aktuelle forventninger ikke alltid er identiske med praksis. Skillet mellom hva som er etterretning, politistrategi og tiltak basert på etterretning kan bli uklar. Derfor presenterer jeg videre etterretningsstudier, ulike forståelser av etterretning samt valg av faglitteratur for oppgaven for å kunne ha et grunnlag til å belyse hvordan valg tas med utgangspunkt i etterretningsdoktrinen.

3.2 Ulik forståelse av etterretning og oppgavens plassering

Begrepet etterretningsstudier er en paraplybetegnelse på forskning som ser på etterretningsaktiviteter eller etterretningsorganisasjoner i et demokratisk samfunn. Forskningen plasseres ofte under ulike fag som kriminologi, politivitenskap, internasjonal politikk eller sikkerhet og risiko studier (Rønn, 2016, s. 22-23). Rønn (2016) adresserer, i likhet med Agrell (2009), utfordringen i etterretningsstudier med at en altopplukende

diskusjon om hvordan man kan gjøre analysearbeidet bedre, ikke fører med seg andre viktige endringer. Man glemmer eksempelvis å diskutere hvilke vitenskaps-idealene som bør være gjeldende for forståelsen av etterretning i organisasjonen, eller hvilke forhold som kan påvirke tillitten fra befolkningen til etterretningsaktiviteter (Rønn, 2016, s. 18). Rønn (2016) definerer etterretningsstudier som studier av etterretningsaktiviteter og virksomhet i et demokratisk samfunn fra forskjellige samfunnsfaglige og humanistiske disipliner. På samme måte som politivitenskap utgjør flere akademiske disipliner som sammen bidrar til å belyse akademisk hvordan politiet løser sitt samfunnsoppdrag. Jeg legger definisjonen til Rønn (2016) til grunn for hvordan jeg forstår etterretningsstudier og derigjennom hvordan jeg har studert etterretning som en del av min tilnærming til masteroppgaven.

Etterretningslitteraturen bygger ikke på konsensus og enighet, men varierer i alt fra personlige erfaringer, ulike skoler, til teoretiske betraktninger (Rønn, 2016, s. 17,19). Noe er vitenskapelig, mens mye er uten en akademisk standard (Rønn, 2016), og kan være vanskelig å skille fra en krimroman. Dette gjør at det også er utfordrende å få tak i de ulike vitenskapsteoretiske ståstedene etterretningsforfattere har. Rønn (2016, s. 23) påpeker at etterretning ikke nødvendigvis er et ungt fagfelt, men et spredtanliggende fagfelt, og Agrell (2009, s. 94) har påpekt at etterretning kan sees på som protovitenskap, et fagfelt som holder på å forstå seg selv.

Warner (2009) beskriver to forskjellige leirer som debatterer hva den riktige forståelsen av «ekte» etterretning er. Uenighetene handler om hvorvidt etterretning må være *hemmelig* for å skulle bli forstått som ekte etterretning. Den ene leiren definerer etterretning ut fra et amerikansk militært syn på at etterretning er *beslutningsstøtte* for ledere, uansett hvor den kommer fra (åpne eller skjulte kilder) (Warner, 2009, s. 15). Den andre leiren hevder at etterretning er selve *aktiviteten*, der aktiviteten gjennomføres som hemmelig, eller skjult, som eksempelvis spaning (Warner, 2009). Med utgangspunkt i det norske politiets etterretningsdoktrinen legger jeg til grunn forståelsen om at etterretning er *beslutningstøtte* til ledelsen, noe som da også kan sies å stamme fra et amerikansk militært synspunkt.

I lys av ulike måter å forstå etterretning på, bør også nevnes debatten rundt Kent-Kendalls (1949) og Gates (1992) ulike syn på hvordan *forholdet mellom de som produserer etterretning og beslutningstaker* bør være for å sikre objektive og samtidig relevante etterretningsprodukter. Debatten er fremdeles like relevant i dag (J. Davis, 1992; Gates, 1992), fordi muligheten for politisk påvirkning kan tenkes uunngåelig og bør erkjennes istedenfor å skjules under eksempelvis objektivitetsprinsippet i etterretningen (Vestby, 2018).

«Intelligence», etterretning på engelsk, har en vid betydning. Det brukes om alt fra forretningsfunksjoner, private aktører og til offentlige myndigheter som har ansatt risikoanalytikere til å jobbe frem ledelsesinformasjon for å ta bedre beslutninger (Rønn, 2016, s. 21). I likhet med hvordan etterretning også forstås som et bredere konsept i Intelligence-led policing (ILP) (Ratcliffe, 2016, s. 65). Agrell hevdet i 2002 at “-When everything is intelligence, nothing is intelligence” (Warner, 2009, s. 23). Slik jeg forstår Agrell, mener han at om vi bruker begrepet etterretning om alt, så utvannes begrepet og det mister sin betydning, og til slutt så har begrepet etterretning ingen verdi.

En måte å forstå ulike forfatteres behov for å kategorisere etterretningslitteratur på, kan være å erkjenne at det finnes forskjellige måter å tilnærme seg fagfeltet (Rønn, 2016, s. 10,19) med henvisning til Scott & Jackson (2010).¹ Forståelsen for hva etterretning er, samt hva etterretning kan være og er tiltenkt i det norske politiet, kan være vanskelig å få tak i. I prosessen med å få laget en oversikt over etterretningslitteraturen og måter å studere etterretning på, har jeg tatt utgangspunkt i en grovsortering mellom det som kan betegnes som «National Secret Intelligence», «intelligence-led policing», «kunnskapsbasert politiarbeid» og «etterretningsstudier som akademisk fagfelt».

National Intelligence kan forstås som internasjonal etterretningslitteratur som tar utgangspunkt i skjult eller hemmelig etterretning som skal forsvare en stat, gjerne med utgangspunkt i Forsvarets etterretningstjeneste (Buckley, 2013, s. 72). Litteraturen om National Intelligence er sentral for å forstå etterretning som fag, fordi faget opprinnelig stammer fra militær virksomhet og i senere tid også særskilte etterretningsorganisasjoner som PST (Politidirektoratet, 2020). Det er med utgangspunkt i litteratur fra denne tradisjonen at etterretningsdoktrinen til politiet i Norge også har blitt utviklet (Vestby, 2018). Samtidig finnes det kilder som sier at det norske politiets doktriner har gjort ILP til den ledende politistategien i Norge (Gundhus & Jansen, 2019, s. 92). Jeg er usikker på dette standpunktet.

¹ I følge Scott og Jackson (2010:143), sitert av Rønn (2016, s. 10), kan man se til tre primære retninger innenfor etterretningslitteratur. Disse har formet den akademiske forskningen på dette området. Den ene retningen kan betegnes som etterretningstjenestens historiske aktiviteter, hentet fra åpne arkiver og formulert av historikere. Formålet kan beskrives som en historisk undersøkelse for å få en bedre forståelse av samhandlingen mellom etterretningsorganisasjoner og politikere (Rønn, 2016, s. 19). Den andre retningen bruker etterretningsfeil som grunnlag for å undersøke hvordan internasjonal og nasjonal politikk og beslutningstaking utføres. Den tredje retningen defineres av samfunnsvitenskapelige forskere som søker å forstå etterretningsaktiviteter i et maktperspektiv og derigjennom kontroll og overvåkingspolitikk (Rønn, 2016, s. 19).

Grunnlaget til den norske etterretningsdoktrinen må sees i overensstemmelse med prinsippene for etterretningsbasert politiarbeid internasjonalt, praksis fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (Forsvaret) het det i den opprinnelige etterretningsdoktrinen (Politidirektoratet, 2014, s. 9; Vestby, 2018, s. 270). Forordet i den norske doktrinen er reviderte i ny versjonen som kom i desember 2020, skrevet av tidligere PST sjef, Bjørnland (Politidirektoratet, 2020, s. 9). Der heter det at all fremtidig fagutvikling skal forankres i doktrinen. I den nye versjonen til etterretningsdoktrinen heter det at doktrinen stemmer overens med prinsipper og begreper hentet fra PST og Forsvaret (Politidirektoratet, 2020, s. 9). Prinsippene for etterretningsbasert politiarbeid (ILP) er utelatt, noe jeg tolker som at norsk politi ønsker et klarere skille på hva som er *etterretning* og hva som er en *politistrategi*.

På den ene siden kan likheten med politiets etterretningsdoktriner som bruker betegnelser «tiltakshjulet», "businessmodell" og "effektivitet" minne om elementer hentet fra Ratcliffe (2016) sin versjon av ILP. På den andre siden, leser og forstår jeg språket og begrepene i politiets doktrinen som *militarisert* (Rønn, 2016, s. 20), og utviklingen i politiet trenger derfor også å bygge på kunnskap hentet fra National Intelligence fordi forståelsesrammen kan sies å allerede prege *oversettelsen* (Røvik, 2007) fra Forsvaret til Politiet.

Ratcliffe (2016, s. 78) poengterer at etterretningshjulet ikke skal brukes som en *modell* for ILP. Det norske politiet har valgt etterretningshjulet som sin *modell*. For at jeg skal få en dypere forståelse av etterretningshjulet i norsk politi vil jeg derfor ta utgangspunkt i etterretningslitteratur tuftet på *etterretningshjulet*.

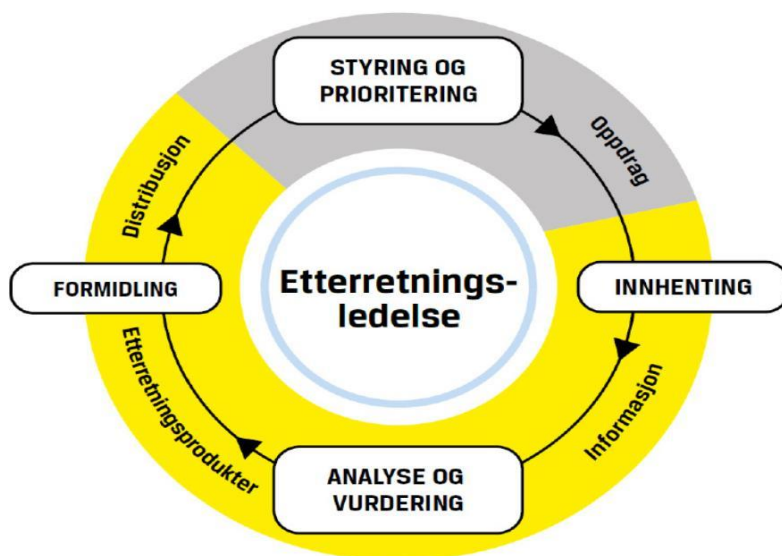
3.3 Etterretning i det norske politiet

Til forskjell fra KUBA, som kan sees som en av flere innovative politistrategier med koblinger mellom andre strategier (Hestehave, 2016, s. 161), vil etterretning i denne oppgaven forstås som et fag og en praksis (Politidirektoratet, 2014, s. 12; Rønn, 2016, s. 22-23). Etterretning er en av seks prioriterte funksjoner i nærpolitireformen (DFØ, 2020). Som følge av en internasjonal dreining mot at politiet skulle gå fra «force to service» for å møte komplekse kriminalitetsformer og en økt forventning fra borgerne, har politiorganisasjoner utviklet seg rundt mantraet om å ha analytiske prosesser som forutsetning for politiarbeidet (Hestehave, 2016, s. 165). Etterretning kan sees på som bærebjelken for den analytiske prosessen, der prosessen både skal identifisere og definere kriminalitetsutfordringer (Hestehave, 2016).

I desember 2020 ble det besluttet en nasjonal etterretningsstruktur som skal etterleves i hele politiet (Politidirektoratet, 2020, s. 9). Doktrinen er dermed tiltenkt det åpne politiet, og skal gjøre politiet bedre i stand til å samarbeide på tvers av etater med utgangspunkt i samme etterretningsterminologi (Politidirektoratet, 2014; 2020, s. 13; Vestby, 2018).

Etterretningsprosessen utgjør fire steg, som skal sikre kvalitet på etterretningsproduktene. Stegene i etterretningsprosessen kalles i den norske doktrinen for: «styring og prioritering», «innhenting», «analyse og vurdering» og «formidling» (Politidirektoratet, 2014, s. 26).

Etterretningshjulet kan sees på som en teoretisk forståelse av *etterretningsprosessen*, visualisert som en sirkel eller et hjul.



Figur hentet fra Politidirektoratet (2014, s. 26).

Rønn (2012) viser til at etterretning kan fremstå som en underutviklet fagtradisjon gjennom de utallige definisjonene av etterretning, hvor ingen klarer å enes om hva definisjonen skal inneholde (Rønn, 2016, s. 12). En definisjon av etterretning vil likevel inneholde minst tre momenter. Disse elementene kan spores tilbake til grunnleggeren av moderne etterretningsfag, Kent (1949/1966) sitert av Rønn (2016, s.13). Kent mente etterretning besto av de overordnede elementene *kunnskap*, *organisasjon* og *aktivitet*. Elementene kan forstås gjennom at etterretning kan sees som *kunnskap*, produsert i en spesiell form for *organisasjon*, som utførte spesifikke *etterretningsaktiviteter*. Kents overordnede elementer for hva etterretning er, kan man se igjen i beskrivelsen av etterretning i den norske doktrinen i dag (Politidirektoratet, 2014, s. 18). Begrepet har ulike betydninger og må derfor alltid sees i sammenheng med konteksten det blir brukt i.

Det norske politiets etterretningsdoktrine definerer etterretning som:

« Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurderinger av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlaget for beslutninger» (Politidirektoratet, 2014, s. 18; 2020).

Definisjonen kan sies å beskrive *aktivitetene*, så vel som hvordan organisasjonen er organisert rundt de klassiske momentene til etterretningshjulet. Definisjonen gir en klar føring på at prosessen skal være styrt, til forskjell fra den klassiske etterretningssirkelen. Momentet *kunnskap* kan også gjenkjennes i definisjonen, ved at aktivitetene skal utvikle kunnskap, som igjen danner grunnlag for beslutninger. Definisjonen sier derimot ingenting om at etterretningen skal være predikerende² eller hemmelig. Etterretning skal redusere usikkerhet, gi økt forståelse, og fungere som en beslutningsstøtte på ulike beslutningsnivåer i det norske politiet (Politidirektoratet, 2014; 2020, s. 18).

Hatlebrekke (2019, s. 36) skriver at kvaliteten på etterretningsproduktene er alltid et speilbilde av hvordan organisasjonen er styrt og fungerer. Dette kan også peke tilbake på hvor vellykket *oversettelsen* (Røvik, 2007) av etterretningsprosessen fra Forsvaret til Politiet er.

Videre vil jeg se nærmere på noe av kritikken til etterretningshjulet, fordi det kan gi internasjonale perspektiver som kan bidra med å belyse utfordringer med etterretningsprosessen historisk, og derigjennom utfordringer ved bruk av etterretning som beslutningsstøtte i det norske politiet i dagens samfunn.

3.4 Kritikk av etterretningshjulets relevans og ideal i dagens samfunn

Etterretningshjulet kan spores tilbake til etterretningstrening før 1945, men ble først formalisert og satt i kontekst i Sherman Kents bok «Strategic Intelligence for American World Policy» i 1948. Kents tekster var nøkkelfaktoren til trening av etterretningspersonell og medførte en profesjonalisering av etterretning på den tiden (Gill & Phythian, 2013, s. 22). Kent (1995) referert av Clark (2016, s. 33), kritiserte e-hjulet for seksjonsdeling av deltakerne i prosessen, gapet mellom formidling og behov, og forsøket på å gjøre en ikke-lineær prosess lineær. Problemene Kent identifiserte, ble verre desto større organisasjoner som implementerer e-hjulet var (Clark, 2016, s. 33). Debatten om e-hjulets gyldighet har pågått i

² Prediksjon brukes som et begrep i etterretning og begrepet kan defineres som «fremtidsrettede vurderinger» (Politidirektoratet, 2014, s. 67)

årevis, der e-hjulet kan sees som en overforenkling av virkeligheten, hvor dagens etterretning må forstås utfra en mer kompleks og ad-hoc modell for å skulle gi mening (Agrell, 2009, s. 108). Modellen ble utviklet med tanke på utenlandsk etterretning, og verdensbildet ser annerledes ut i dag enn det den gjorde da. Som følge av globalisering og den teknologiske revolusjonen som har vært fra da til i dag, utfordres etterretningen på utallige forskjellige beslutningstøtter (Jansen & Pedersen, 2019, s. 882). Gill og Phythian (2013, s. 23) stiller derfor spørsmål ved bruken av den samme modellen, når modellen i dag brukes om andre trusler og i andre settinger.

De virkelige driverne bak etterretningsprosessen er etterretningslederne, som i mange sammenhenger vil være de som peker ut retningen på hva og hvem de ønsker mer informasjon om, ikke beslutningstakeren (Gill & Phythian, 2012, s. 79; Hulnick, 2006, s. 961). Denne praksisen har vært kritisert, fordi det er vanskelig å føre kontroll innenfor et skjult felt, og at etterretningsavdelingene kan ende opp med å fungere som en "stat i staten", noe som er uheldig for ivaretagelsen av både menneskerettigheter og demokratiet (Gill & Phythian, 2012).

Hulnick (2006, s. 959-960) konkluderer med at begynnelsen på e-hullet er feil, og at det som driver etterretningsprosessen rundt er forutsetning om at etterretningssjefen vet hvilke informasjonshull som må fylles. Gill og Phythian (2013) skriver at etterretningshjulet gir inntrykk av at beslutningstakere venter med å ta beslutninger til det foreligger et ferdig etterretningsprodukt, hvilket ikke alltid er tilfellet fordi det er *tidsvinduet* for påvirkning av beslutningstakeren som kan være avgjørende for beslutningen. Der det i den norske etterretningsdoktrinen heter at «etterretningsprodukter gir oversikt og reduserer dermed usikkerhet når beslutninger skal tas» (Politidirektoratet, 2014, s. 13). På en måte legges det en forutsetning om at den praktiske utføringen av etterretningsprosessen er lik den som er i modellen, hvilket ikke er tilfellet (Gill & Phythian, 2013). Den uendelige informasjonen man sitter på, vil også være avhengig av begrensede menneskelige ressurser for etterretningsavdelingene (Gill & Phythian, 2012, s. 79).

Forventningene til hva etterretningsorganisasjoner i dag skal levere, strekker seg fra å være leverandører av generell informasjon om spesielle hendelser, til å levere *lik forståelse* av situasjoner og spesielle hendelser, skriver Agrell (2009, s. 93). Utfordringen med en slik forventning til etterretning er at i den virkelige verden er problemet nettopp *mangelen på lik forståelse*, og derigjennom predikering (Agrell, 2009). Dette har ført til en rekke reorganiseringer og et enormt fokus i den vestlige etterretningen på hvordan man kan forbedre etterretningen i retning av å forutse og oppdage eksempelvis terrorhendelser. Etterretningens

største utfordring er likevel ikke å forbedre analyser og levere predikerende informasjon. Det er den implisitte *modellen* for kunnskapsproduksjon i etterretningssystemet (Agrell, 2009, s. 94). Agrell (2009) mener derfor at hovedproblemet er hvordan etterretning *tenker*. Slik jeg tolker Agrell retter han kritikken mot e-hjulet som har vært reproduisert gjennom et halvt århundre, og hvordan den påvirker *tenkningen* omkring etterretning og derigjennom hva som blir til *kunnskapen* som produseres. I denne sammenheng påpeker Agrell viktigheten av å se om e-hjulet er en innhentingsdrevet prosess (Agrell, 2009, s. 108), noe som også kan si noe om hva som driver kunnskapsproduksjonen og styrer valg av prioriteringer.

Clark skriver at med årene har e-sirkelen fått et nærmest ideologisk preg, og som Agrell (2009) sier han at ingen stiller spørsmål ved dens validitet (Clark, 2016, s. 33). E-hjulets logiske brist oversatt i den norske doktrinen kan også tenkes å hvile på forutsetningene i første del om styring og prioritering av ledere, når den også forutsetter at underordnede analytikere skal komme med veiledning og tiltak (Agrell, 2009, s. 108-109). E-hjulet gir en illusjon om at alt man trenger for å se det fulle bildet, er å samle mer og mer informasjon, når det ofte finnes for mye informasjon og problemet er å analysere og formulere det etterretning har (Sheptycki, 2013, s. 107). Det er et kjent problem at illusjonen om å kreve mer data for å forstå data oppstår i etterretningssystemer, noe som kan føre til at det kommer for mye data og at det blir vanskelig for analytikeren å skille støy og viktige brikker (Sheptycki, 2013).

Gitt at man visualiserer etterretningshjulet, er et naturlig spørsmål: hvor starter egentlig hjulet? Stemmer det at beslutningstaker starter hjulet med et behov for beslutningsstøtte? Hvor kommer behovene fra? Betydningen av *oversettelse* (Røvik, 2007), *språk og forståelse* og hvordan *valg* gjøres i den første delen av etterretningsprosessen, må kunne sies å påvirke hvordan resten av etterretningsprosessen blir. Derfor vil jeg videre presentere ulike teorier for hvordan valg og beslutninger kan forstås i begynnelsen av etterretningsprosessen.

3.5 Mening og forståelse, som forutsetning for valg av prioritering

Johannessen, Rafoss og Rasmussen (2018, s. 39) introduserer en generell teori om *mening*. Mening defineres som «et annet ord for betydning. Fenomenet er meningsfullt for oss når vi vet hva de betyr» (Johannessen et al., 2018, s. 40). For å kunne ta et valg basert på en etterretningsrapport som blir presentert, vil meningen bak ordene i rapporten eller i betydningen av ord være sentral for å skape en forståelse. *Mening* er med andre ord nært forbundet med *forståelse*. Vi tilskriver ord mening, det er altså ikke noe ordet *har*, så på den

måten kan man si at vi oppfatter og forstår ord ulikt med mindre vi har lik mening om ordet og dermed en lik forståelse (Johannessen et al., 2018, s. 41). Nettopp fordi mening ikke er noe gitt, så må man fortolke og forstå hva som foregår (Johannessen et al., 2018, s. 43). En grunninnsikt i samfunnsfagene kalles Thomas-teoremet etter William I. Thomas, og beskrives som «det vi tror er virkelig, blir virkelig i sine konsekvenser» parafrasert av Johannessen et al. (2018, s. 44) etter Merton (1948b s. 193). Ser vi til valg av prioriteringer utfra en etterretningsrapport, så vil en mening om at en prioritering er riktig føre til valg som får konsekvenser for dem prioriteringene omhandler, uavhengig av om det viser seg i ettertid å være en gal prioritering eller om andre prioriteringer måtte vike for valget om at det var riktig. Slik jeg forstår teoremet, er det viktig å erkjenne at våre forestillinger, enten de er riktige, usanne eller unøyaktige, gir konsekvenser i form av våre handlinger (Johannessen et al., 2018, s. 44). Teorien om mening og tolkningen av teoremet er brukt som inspirasjon til hvordan man kan forstå og tolke svar og handlinger, når jeg videre skriver om valg av prioriteringer.

I første del av etterretningsprosessen tas det beslutninger om hva politiet skal bruke ressursene sine på og hvilken kriminalitet som skal prioriteres. For å bedre kunne forstå beslutninger i et teoretisk perspektiv har jeg søkt utfra spørsmålet om hva som påvirkninger beslutningsatferd i en organisasjon. Jeg har søkt i beslutningsteori som på lik linje som Politivitenskapen betegnes som et tverrfaglig felt, besående av teorier og forskere innenfor fagområdene økonomi, samfunnskap, filosofi, nevrovitenskap og psykologi (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Videre vil jeg derfor presenter teorier som kan brukes til å belyse refleksjoner rundt beslutninger i etterretningsprosessen.

3.6 Beslutningsteori – den rasjonelle idealmodellen, begrenset rasjonalitet og økologisk rasjonalitetsmodell

En beslutning kan defineres som «et valg mellom ulike alternativer, der valget innebærer en forpliktelse til handling» (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 279). Ofte vil valgsituasjonen gjøre at vi føler vi står ovenfor et *dilemma* når valg skal veies mot hverandre utfra et motsetningsforhold (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 214). Ser man til fasene i en beslutningsprosess kan den betegnes som: «innsamling av informasjon», «valg mellom alternativer (beslutning)» og «iverksetting». Det å velge mellom prioriteringer er i beslutningsprosessen «valg mellom alternativer», og når valget er tatt kan det betegnes som en beslutning (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 279). En beslutning handler om å ta stilling til informasjonen som foreligger eller som blir presentert, slik ledere på prioriteringsmøter blir

forespeilet etterretningsoppsummeringer som skal gi de beslutningstøtte i valg som skal gjøres. Beslutninger kan sees både ut fra et individ og en organisasjonskontekst (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 13). Spørsmålet blir dermed på hvilken måte man kan forstå, sett med ulike teorier, hva som gjør at lederne tar sine valg i styring og prioriteringsmøtene.

I en organisasjon vil det være flere trekk som påvirker hvordan en beslutningstaker gjør valg, i tillegg til *logikker* som styrer resonnementet av beslutningen (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 15). Forhold som påvirker beslutningsatferd kan være *organisatoriske forhold*, personlige forhold og trekk ved situasjonen som påvirker beslutningen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 286). Politiorganisasjonen kan sees som en politisk styrt menneskebehandlende organisasjon, og er i stor grad *institusjonell* ved at den eksisterer som svar på at noe blir gjort med kriminalitetsproblemene i samfunnet (Granér & Kronkvist, 2014, s. 70). For institusjonelle organisasjoner er det viktig å fremstå legitime, og produksjon er underordnet. Eksempelvis ved borgernes forestilling om politiet som en legitim organisasjon gjennom sin kriminalitetsreducerende og trygghetsskapende rolle, uavhengig av om de faktisk *er* det i virkeligheten (Garland, 2001; Granér & Kronkvist, 2014, s. 70-71).

I organisasjoner finnes det handlingsteorier, som sier noe om hva organisasjonen faktisk gjør, ikke det de sier de gjør, Argyris og Schön (1978), referert av Bjørkelo og Gundhus (2015, s. 38). Handlingsteoriene kommer til uttrykk gjennom rollene som personene i organisasjonen innehar, der en kan skille mellom *uttrykte verdier og bruksverdier*. Uttrykte verdier er det en ansatt opplever og oppgir at styrer handlingen sin, mens bruksverdier er det som styrer handlingen i praksis (Bjørkelo & Gundhus, 2015). Dette er verdier som kan observeres eller tolkes ut fra hvordan personer begrunner sine handlinger, her handling er tenkt som å ta valg.

I tradisjonell beslutningsteori står ideen om at mennesket handler *rasjonelt* sentralt, og handler om spørsmål om beslutningstakerens logikk og rasjonalitetens vesen (Kahneman & Tversky, 2012, s. 471). Det å handle rasjonelt vil si å handle fornuftig, men i beslutningsteori angir rasjonalitet også hvordan man skal fatte en beslutning (Brunsson & Brunsson, 2015; Jacobsen & Thorsvik, s. 280). Samtidig handler spørsmål i beslutningsteori om menneskers holdninger og preferanser som de er, ikke slik de burde være sett ut fra en ideal modell. Videre vil jeg presenter tre ulike modeller med utgangspunkt i individuelle beslutninger, som kan gi en dypere forståelse av på hvilke måter valg av prioriteringer hos ledere kan forstås.

Rasjonell idealmodell, også kalt «economic man-modellen», tar utgangspunkt i at mennesket handler perfekt rasjonelt (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 281). Det er en modell som viser et

tenkt ideal i hvordan en beslutning skal fattes for å garantere at beslutningstakere velger det beste alternativet (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 21). Modellen forutsetter at mennesket har et klart mål, at hun har informasjon om alle alternative løsninger og kan rangere disse etter hva som gir best resultat og velge det som gir best resultat i forhold til målet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 281; Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 35). Samtidig vil vurderinger om preferanser og konsekvenser i fremtiden, her tenkt som etterretningsrapporter, nesten alltid medføre usikkerhet og beslutningstaker kan tvinges til å gjøre beslutninger basert på egne subjektive preferanser (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 22-23). Det å sette en preferanse over en annen utfordrer modellen i det en beslutning skal gjøres av flere når det ikke finnes *en riktig* metode for å velge mellom ulike preferanser (Brunsson & Brunsson, 2015), slik som å velge mellom ulike kriminalitetsområder i et prioriteringsmøet.

Modellen er kritisert fordi perfekt rasjonalitet forutsetter at mennesker alltid har klare og konsistente mål før de handler, noe som ikke alltid stemmer.

På individnivå kan dette illustreres med at i en menneskebeholdende organisasjon som politiet, så vil målene til organisasjonen både kunne være vage og uklare (Bjørkelo & Gundhus, 2015, s. 36-37; Granér & Kronkvist, 2014), slik som formålsparagrafen i politiet.³ En politibetjent kan identifisere seg med noen av målene til politiet, mens andre mål kan komme i konflikt med egne normer og verdier. Granér og Kronkvist (2014, s. 54) skriver at i en politiorganisasjon kan det oppstå konflikt mellom hva en ansatt ønsker å få ut av sin arbeidshverdag og hva en leder ønsker at den ansatte skal levere på. Der en leder kan ønske best mulig resultater uten særlig kostnad, kan den ansatte ønske egne behov ivaretatt gjennom arbeidsoppgaver, slik at arbeidet oppleves meningsfylt (Granér & Kronkvist, 2014). En annen antakelse er at mennesker ønsker å fremstå som mer rasjonelle enn de egentlig er og dermed tolker sin mening i valget i etterkant av handlingen. Mål og preferanse kommer ofte som følge av at man ønsker å rettferdiggjøre en handling i ettertid (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Kahneman og Tversky (2000) sitert av Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 282) peker på flere studier som har påvist at mennesket i høy grad siler ut informasjon og istedenfor å ta beslutninger på grunnlag av analyse og avveininger, tar vi beslutninger ut fra fortolkninger av tidligere erfaringer.

³ Politilovens § 1 sier at formålet til politiet er: «politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig» (Politi-loven, 1995)

Videre kan vi i stor grad bli påvirket av *hvordan et alternativ er formulert* (Kahneman & Tversky, 2012, s. 483). Et forsøk på påvirkning gjennom omformulering er svært vanlig innenfor lobbyvirksomhet, politikk, kjøp og salg (Kahneman, 2012). Dette kalles formuleringseffekten. Studier av språkforståelser viser også at vi ikke alltid skiller mellom det som faktisk ble sagt, og det som ble forutsatt, indikert eller antydnet (Clark og Clark 1977, sitert av Kahneman og Tversky (2012, s. 484) I tillegg velger vi ofte informasjon som bekrefter antakelser vi har, noe som gjør det vanskelig å benytte seg av informasjon som strider mot våre forutgående antakelser (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 283). Kritikerne av rasjonell aktør modellen snakker om at mennesket handler *begrenset rasjonelt* (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 283).

I *begrenset rasjonell teorien* blir det lagt vekt på at beslutningen gjøres ut fra prinsippet om *satisfiering*, at en person velger alternativet som er *godt nok* (Kaufmann & Kaufmann, 2015). *Godt nok* betegner beslutninger som er tilstrekkelige eller tilfredsstillende utfra subjektive kriterier (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 219). Modellen kan gi et mer realistisk bilde om hvordan menneskelig psykologi styrer viktige beslutninger som tas under stor grad av usikkerhet, i motsetning til den perfekte rasjonelle modellen (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 37). Modellen kan også se ut til å stemme bedre når man skal beskrive beslutninger tatt i hektiske hverdager med begrenset tid, og informasjonsminne (2007, s. 313; Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 218-219, 224).

Modellen tar høyde for begrensninger som ligger i vårt informasjonsminne, og betegner innskrenkninger som skjer i forenklingen vi gjør når vi tolker valg i en beslutning (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 218). Forenklingen i tolkningen, baserer seg på skjønn og intuisjon, og kan betegnes som *heuristisk-intuitiv tenkning* (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 219).

Forskning tyder på at mennesker benytter seg av et begrenset sett av tommelfingerregler og enkle prosesser når de skal gjøre valg (Kahneman & Tversky, 2012; Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 224). Eksempelvis når kunnskapsgrunnlaget er dårlig baserer vi vurderingen vår på *gjenkjenning* eller *gjetning* som holdepunkt for vurderinger, men de resulterer ikke nødvendigvis som dårlige vurderinger (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 233-234). Der tidligere beslutningsforskning mente at heuristikker kan føre til alvorlige feilbedømminger, viser nyere forskning at enkle heuristikker også kan være ganske treffsikre (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 233).

Som en sterk kontrast til den rasjonelle aktør modellen, ligger også den *økologiske rasjonalitetsteori* (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 235). Utfra denne modellen gjør vi valg

basert på holdepunkter i omgivelsen som kan fortelle oss noe om hva som er riktige eller gode alternativer. Modellen baserer seg på samsvar i beslutninger som er tatt på fornuftige valg i den konteksten de er tatt i, uavhengig av om valget samsvarer med indre konsistens (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Modellen har utviklet forskjellige enkle heuristiske metoder som er raske å bruke og som trenger minimal informasjon. Modellen fokuserer på det *positive* i å utøve heuristisk skjønn, slik jeg token det (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 237). Tanken er at det er heuristikkene hjernen benytter i de fleste beslutningssituasjoner. Enkelte heuristikker kan forstås som veldig nyttige og gi meget gode resultater i beslutningen, med utgangspunkt i at vi kan støtte oss til informasjon hentet fra omgivelsene våre (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 238).

Utfra forskningsspørsmålet søker jeg å belyse på hvilke måter man kan forstå valg i politiorganisasjonen på. Valg som foretas innenfor rammene av etterretningsdoktrinens utgangspunkt, *styring og prioritering*. Valgene er *viktige* i det de omhandler politiets prioriterte oppgaver i samfunnsoppdraget, og valgene gjøres utfra *usikkerhet* (ufullstendig informasjon) (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 214), om beslutningen og utfallet. Valgene kan sees både utfra hva som er en tenkt ideal modell som rasjonell aktør og utfra begrenset rasjonell modellen, samt økologisk rasjonellteori i individuelle beslutningsprosesser.

Siden valg i prioriteringsmøter gjøres innenfor en gruppe-kontekst, har jeg valgt ut to beslutningsmodeller fra Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 294), som kan bidra til å belyse ulike beslutningsprosesser på gruppenivå i politiet. Dette for å se ulike måter man kan forstå valg gjort i ulike ledergrupper.

3.7 Kommunikativ rasjonalitet og inkrementell analyse- og strategi modell

Kommunikativ rasjonalitet, eller det kommunikative perspektivet, flytter oppmerksomheten fra objektive saksforhold til hvordan ulike personer inngår i et kommunikasjonsforhold om gjensidige forventninger og felles forståelse (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300). Fokuset flyttes fra enkeltindividets rasjonelle tanke til intersubjektivitet i form av felles tenking som oppstår når man konverserer skriver Eriksen og Weigård (1999:3) sitert av Jacobsen og Thorsvik (2007). I denne modellen er man i stor grad opptatt av at *kunnskapsarbeidere*, de som kjenner fagfeltet bedre enn den administrative lederen, engasjeres i beslutningsprosessen der det skal fattes strategiske valg. Strukturen er flat, i motsetning til hierarkisk. Det som er avgjørende for å gjøre en strategisk beslutning i en slik modell er at forholdene legges til rette

for at organisasjonsmedlemmene, her tenkt som de ansatte i politiet, kan drøfte problemer åpent og diskutere sine synspunkter fritt (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 301). Fem forutsetninger må være på plass for at argumentasjoner skal føre til rasjonelle beslutninger: deltakere må ha en møteplass der de kan diskutere, deltakerne må ønske å forstå hverandre og ha felles språk, det stilles krav om ærlighet til diskusjonen, det er ikke lov med manipulering og deltakerne må kunne skifte mening om andres argumenter er bedre (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Den inkrementelle analyse- og strategimodellen beskriver hva som skjer i en organisasjon hvor mange personer tar flere beslutninger, uten klare mål eller strategier for å samordne beslutningstakernes atferd (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 302). Modellen beskriver hvordan beslutninger gjøres ut fra tidligere valg og erfaringer og bryter derfor med den rasjonelle idealmodellen. Det gjøres ikke store og innovative beslutninger, og man tar beslutninger ut fra hva flest er enige i. Beslutninger er *inkrementelle*, altså de blir til valg som fører til små steg av gangen for organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Modellen sees ofte i kulturer der det er viktig å unngå å gjøre feil, eller der det er en frykt for å gjøre feil. Beslutningstypen sees ofte i en typisk byråkratisk organisasjon der strukturen av arbeidsprosesser er tradisjonsbundet, og beslutningsstilen kan tenkes i organisasjoner med mange interessekonflikter (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 302-303).

Beslutningsmodellene kan forstås som motsetninger for hvordan beslutningsprosesser kan forklares på gruppenivå. Modellene kan belyse forskjeller når valg skal gjøres i beslutningsprosessen, samt alternativer til hvordan beslutninger kan forstås. Videre vil jeg se på hva som kjennetegner den første delen av etterretningsprosessen, «styring og prioritering», og på hvilken måte begrepene kan forstås med utgangspunkt i å velge mellom prioriteringer.

3.8 Styring

Med utgangspunkt i «styring og prioritering» har jeg problematisert hvorfor politiet har valgt å ta med begrepet «styring» i første del av etterretningsdoktrinen. Styring kan defineres som «en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner» (Røvik, 2007, s. 146) mens ledelse kan defineres som «desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjon mellom den enkelte leder og ansatte» (Røvik, 2007).

Styring kan forstås utfra et perspektiv om en utviklingstrend i samfunnet som favoriserer og skyver tyngdepunktet fra ledelse til styring i organisasjoner skriver Røvik (2007, s. 158-160). Der organisasjoner generelt har gått fra byråkratiske, hierarkiske og regelstyrte, til desentraliserte og avbyråkratiserte, før en nyere trend mot å re-hierarkisere og sentralisere (Røvik, 2007). Dette kan sies å passe med innføringen av nærpolitireformen og derigjennom etterretningsdoktrinen (Gundhus, Talberg & Wathne, 2018).

Politiet som organisasjon fremstår styrt "ovenfra og ned". På den annen side utøves det mye autonomi nedenfra i organisasjonen, fordi utøvelse av skjønn og beslutningsmyndighet gjøres på tjenestepersonnivå. Arbeidsoppgavene i politiet er mange og komplekse, og det forutsetter stor grad av selvstendighet hos tjenestepersoner (Granér & Kronkvist, 2014, s. 54). Som følge av kritikken mot polititjenestepersoners autonomi stilles det større krav til ledelsen om kontroll av politiets ytelser slik som mål- og resultatstyring (Holmberg, 2014, s. 169). Bjørkelo og Gundhus (2015, s. 37) skriver at det er kompleksiteten i politiet som gir styringsutfordringer. Hellesø-Knutsen (2013, s. iii) fant at patruljerende personell i liten grad følte seg styrt og valgte prioriteringer ut fra hva de selv syntes var viktig utfra egen risikooppfatning.

Autonomien i politiarbeidet kan tenkes endret gjennom profesjonalisering av operasjonssentralen og utvidet beredskapsfokuset i norsk politi (Lundgaard, 2019), samt retningen nærpolitireformen ga med mer vekt på styring, da gjennom «styring og prioritering» i etterretningsdoktrinen (Gundhus et al., 2018, s. 212; Politidirektoratet, 2014). Styring skjer gjennom valg ledelsen har gjort om en prioritert KUBA-satsning på prioriteringsmøtet, og patruljen står i større grad ansvarlig for å følge opp KUBA-satsning i ledig tid gjennom digitaliseringen av politiarbeidet (Gundhus et al., 2018, s. 219-2020). Spørsmålet er likevel om styring har ført til endring i praksis, da politidistriktene blir *målt på* etterretningsproduksjon og tiltak av POD (Politidirektoratet, 2017, s. 16), hvilket ikke nødvendigvis vurderer *kunnskapen* som ligger til grunn for etterretningen eller sier noe om politilederes «risiko erkjennelse»⁴ i prioriteringene.

⁴ «*Risikoerkjennelse*» brukes som et overordnet mål for etterretning i delstrategien til politiet mot 2025, som sier at etterretning skal bidra med å få politiledere og beslutningstakere til erkjennelse av «risikoen» som ligger til grunn for beslutninger. Dette for å kunne forebygge, redusere og håndtere den (Politidirektoratet, 2017, s. 9). «Risikoerkjennelse handler om hvordan politiet og særlig ledere ser befolkningens og samfunnets sårbarheter for å bli utsatt for kriminalitet» (Politidirektoratet, 2017).

3.9 Prioritering

For at etterretning skal være effektivt, mener James (2016, s. 89) at den må være styrt slik at innhenting støtter opp under prioriteringene. Dette for å unngå at innhenting foregår på tjenestepersonens egne premisser, der muligheter til å innhente vilkårlig informasjon om kriminalitet utfra subjektive premisser byr seg. Utfordringer i politiet har likevel vært at tradisjonell politipraksis og kultur favoriserer *handling* over refleksjon, hvor også avstanden mellom praktikere og ledere i hvordan etterretning blir forstått og brukt har vært kritisert (James, 2016, s. 103). Selv om det eksisterer modeller for hvordan beslutningstakere skal prioritere mellom ulike kriminalitetsutfordringer og hva som blir uttrykte informasjonsbehov til praktikerne, så anerkjennes ikke kompleksiteten i beslutningstakingen. Dette kan føre til at politiledere prioriterer saker med utgangspunkt i heuristikker og tidligere erfaringer, utfra en opplevd «ekspert intuisjon», og ikke på bakgrunn av etterretningen (James, 2016, s. 98-101; Tversky & Kahneman, 2012).

I norsk kontekst kan kriterier for å prioritere mellom ulike saker og kriminalitetsutfordringer sees utfra Riksadvokatens rundskriv og PODs føringer på nasjonalt nivå (Riksadvokaten, 2020), og OPD som setter lokale mål med utgangspunkt i spesialseksjoners virkeområde og nedslagsfelt. Lowenthal (2006, s. 58-59) skriver at en prioritering ikke bare er statisk, men gir ringvirkninger og avvik utover i en organisasjon. Ringvirkninger kan tenkes i form av avvik fra prioriteringer, fordi fastsatte prioriteringer ikke nødvendigvis er sammenfallende med den utøvende fasen av prioriteringen. Eksempelvis vil politikere utfordre politiledere på hva de skal levere på som ansees som politisk korrekt, men prioriteringene oppleves som vanskelig å praktisere fordi prioriteringene ikke nødvendigvis gir godt politiarbeid (Filstad, Karp & Glomseth, 2018, s. 6). Alle som jobber med prioriteringer bør anerkjenne at det kan gi reelle utfordringer når man først setter en prioritering, samt vanskeligheten ved å ta bort en prioritering eller senke prioriteringen (Lowenthal, 2006, s. 58).

Lowenthal (2006, s. 54) stiller spørsmål ved hvem som setter prioriteringene og hvordan de blir satt. Spørsmålet stilles i en amerikansk etterretningskontekst, og ikke innenfor det polisiære, men det viser at ønsket om å forstå valg av prioriteringer strekker seg utover i etterretningsfaget. Hovedproblemet Lowenthal (2006, s. 54-56) beskriver er å prioritere mellom allerede prioriterte saker, valg mellom innhentingens relevans for ulike prioriteringene, samt størrelsen på informasjonsmengden som er tilstrekkelig å innhente for hver prioritering. Når har man nok informasjon, og når tar man ned en prioritering?

Lowenthal (2006) påpeker at etterretning er tenkt som predikerende for å forutse eventuelle indikasjoner på trusler eller kriminalitet som enda ikke har blitt en prioritering, men som kommer til å bli det i fremtiden. Selv om predikasjon er viktig i arbeidet med å kunne prioritere, så foretrekker nesten alltid beslutningstakere å prioritere det som er håndfast og som trenger rask respons (Lowenthal, 2006, s. 56).

3.10 Oppsummering

Jeg har redegjort for hvordan man kan forstå etterretning, mening og derigjennom valg, før jeg introduserte ulike beslutningsteorier. Samlet sett kan dette bidra til å forstå på hvilken måte valg av prioriteringene gjøres. I og med at det er i prioriteringsmøtene det fattes beslutninger om hva politiet skal prioritere å innhente informasjon om videre i etterretningsprosessen, kan det være av stor betydning for politiet som organisasjon å få ny kunnskap om hvordan praksis fungerer. Denne delen av etterretningsprosessen er viktig for hvordan ressurser blir styrt og brukt i det videre arbeidet. Kunnskap om dette feltet må også kunne sies å være av betydning for organisasjonen og implementeringen av etterretningsdoktrinen.

4 Forskningsspørsmålet

Debatten i etterretningslitteratur er pågående om hva som skal vurderes som ekte etterretning og om den må være hemmelig for å bli forstått som etterretning (Jansen & Pedersen, 2019, s. 882). Etterretning i det åpne politiet kan også sees på som det motsatte av hemmelig fordi den nå er tiltenkt hele politiet og politiet skal samarbeide med andre etater. Siden det åpne politiet skal omgi seg med aktiviteter, begreper og produkter som også kommer fra en etterretningsdisiplin hentet fra den «hemmelige» delen av Forsvaret, er det av stor interesse for politiet selv og for befolkningen å se på praksis med et kritisk blikk (Rønn, 2016). Mye av dette forskningsfeltet handler om «etterretningsstyrt» eller «kunnskapsbasert politiarbeid» og endringer i politirollen i møte med befolkningen (Fyfe, Gundhus & Rønn, 2018; Gundhus, 2018; Paulsen & Simensen, 2019). For å styrke etterretningens faglige posisjon i Norden og i politiet, er det behov for akademisk forskning som knytter sammen praksis og teori (Rønn, 2016, s. 1-2). På dette punktet ønsker jeg å bidra med å se på hva *etterretning* kan være i praksis i det norske politiet.

For å knytte spørsmålet til noe håndgripelig, ønsker jeg å se på politiets praksis av «styring og prioritering» etter etterretningsdoktrinen, fordi politiledere i disse møtene, med utgangspunkt i *kunnskap* (etterretning), skal prioritere mellom hvilke saker politiet skal jobbe med og hvordan de skal bruke ressursene sine.

Etter å ha jobbet frem og tilbake med temaet, kom jeg frem til følgende forskningsspørsmål:

«På hvilke måter kan man forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

I kapitlene over forskningsspørsmålet har jeg operasjonalisert det jeg omtaler som mine nøkkelbegreper som *etterretning, valg, styring og prioritering*, ved å knytte teoretiske antakelser til begrepene (Johannessen et al., 2018, s. 31).

Formålet med mitt forskningsspørsmål er å undersøke praksis, og se det i lys av tidligere nevnte teorier og perspektiver om idealet i politiets etterretningsdoktrine, samt nyere forskning. Hensikten bak undersøkelsene mine vil være å bidra til nye perspektiver og refleksivitet i politiets praksis i en fase hvor praksis fortsatt er ny og under stadig utvikling.

Måten jeg skal forske på etterretning i politiet er ved å se på hvilke måter valg av styring og prioritering gjøres i Oslo politidistrikt. Mer spesifikt valg av prioriteringer. Rammen for studien «styring og prioritering» etter etterretningsdoktrinen. Hvordan forstår jeg valgene som lederne tar i prioriteringsmøtene? I og med at jeg helt konkret har rettet søkelyset mot pågående praksis innebærer det at jeg har kunnet undersøke på hvilke måter valg blir til og ikke. Likeledes at jeg på bakgrunn av relevant faglitteratur kan reflektere over hva som kan være grunnene til at noe velges inn og andre valg blir bortprioritert eller satt på pause.

5 Metode

I dette kapitlet skal jeg beskrive hvilke rammer forskningsspørsmålet er besvart ut fra, gjennom det studien krever i form av å være en kvalitativ oppgave, samt hva som ligger til grunn for mine tolkninger, forskningsrollen og forskningsrollens dilemmaer. Videre vil jeg beskrive kvalitative metoder som har vært brukt og hvordan jeg har gått frem for å samle inn data for å besvare forskningsspørsmålet (Tjora, 2017).

5.1 Samfunnsvitenskap og kvalitativ metodetilnærming

Oppgaven befinner seg innenfor det som kalles samfunnsvitenskapelig forskning, et forskningsfelt som omtales som komplekst da det handler om å få kunnskap om den sosiale virkeligheten (Christoffersen, 2015, s. 31). Samfunnsvitenskapelig metode er en bestemt vei, fremgangsmåte, for å gjøre kompleksiteten mer håndgripelig – for hvordan vi som forskere skal gå frem for å skaffe oss informasjon om den sosiale virkeligheten, hvordan vi skal analysere informasjonen, og hva det kan fortelle oss om forhold i samfunnet (Christoffersen, 2015, s. 25). Metode forstås som hvordan man kan ta hensiktsmessige valg for så å velge en bestemt vei til målet, der metodevalget er basert på andre forskerens erfaring og innsikt, og hjelper oss å besvare de spørsmålene vi ønsker med forskningen (Christoffersen, 2015). Når forskeren inngår som en del av kompleksiteten, studiet av mennesker, blir det ekstra viktig å velge en metode som ivaretar integriteten og troverdigheten av studiet og menneskene involvert (Tjora, 2017, s. 22).

Metoden som velges kan gjøre oss i stand til å utforske temaer på en nyansert måte, og handler ikke om å forstå fenomener på en «riktig» måte (Tjora, 2017). Det skilles mellom kvalitativ og kvantitativ metode i samfunnsvitenskapelig forskning. Kvalitativ forskning, som denne oppgaven sorterer under, er å «utforsker menneskelige prosesser i en virkelig situasjon» Postholm (2010), sitert av Nilssen (2012, s. 13). Forskingen søker å forstå og beskrive noe fra innsiden, slik jeg ønsker å forstå valg gjort i styring og prioritering på prioriteringsmøtet i politiet, belyst ut fra tolkning av forskningsdeltakerens perspektiv (Nilssen, 2012).

Den ontologiske og den epistemologiske forutsetning ligger i kvalitativ forskning, der den ontologiske forutsetningen sier at det finnes mange virkeligheter som er i stadig forandring og konstruksjon av de involverte i forskningen (Nilssen, 2012, s. 25). Dette vil si at jeg og forskningsdeltakerne vil kunne oppfatte hverandre ulikt og at min tolkning av deres utsagn ikke nødvendigvis er sann eller gir svaret, og at det kun representerer *en del* av svaret. I den epistemologiske forutsetningen er det i møte mellom forsker og forskningsdeltaker kunnskap blir konstruert og relasjonen mellom deltaker og forsker er derfor viktig (Nilssen, 2012). Kvalitativ forskning bærer dermed med seg antakelser om at virkeligheten re-konstrueres i møte mellom forskere og deltakerne i forskningen (Nilssen, 2012, s. 62). Dette kan beskrives som at i samtaler, observasjoner og intervjuer mellom forsker og forskningsdeltakere i denne oppgaven, ble virkeligheten og kunnskap skapt på ny, eller om-modellert, når det gjelder på hvilken måte man kan forstå valg av styring og prioritering i praksis. På den måten kan man si at «...kvalitativ forskning er vitenskapelig arbeid, som utføres innenfor et konstruktivistisk paradigme» Postholm (2010), sitert av Nilssen (2012).

Paradigme, eller den kunnskapsteoretiske posisjonen, som omgir denne oppgaven er med andre ord konstruktivistisk, altså at ny kunnskap utvikles og konstrueres i samhandling med deltakere i oppgaven (Skilbrei, 2019, s. 37). Metoden i oppgaven bygger på et fortolkende vitenskapssyn, der jeg søker å identifisere hva som i en gitt situasjon kan belyse på hvilken måte valg gjøres i form av prioriteringer.

5.2 Kvalitativ analyse

Å analysere kan beskrives som en spørsmålsdrevet prosess, der analysen jeg nå skal gjøre rede for er analyse av kvalitativt materiale slik som intervjuer og observasjoner (Johannessen et al., 2018, s. 21). Data i denne sammenheng betyr nedtegnede erfaringer som påvirkes av hvordan de ble til, slik som konteksten av observasjonene eller spørsmålene i intervjuet (Skilbrei, 2019, s. 38). Å analysere definerer Johannessen et al. (2018, s. 22) som å lete i data etter svar på spørsmål. Induktiv analyse vil si at jeg analyserer dataen uten hjelp av et forhåndsdefinert utgangspunkt (Nilssen, 2012, s. 14), for på den måten å oppdage hva dataen kan fortelle meg. En kvalitativ analyse er en vitenskapelig analyse, som setter standarden for hvordan jeg skal gå frem i arbeidet mitt (Johannessen et al., 2018, s. 27).

Utfra dataen jeg samlet inn gjorde jeg en analyse, inspirert av Tjora (2017) sin stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI). Inspirasjonen lå i idealet om å ta ut potensialet i empirien man har fått gjennom en induktiv første fase (Tjora, 2017, s. 20-21). Det *stegvise* i modellen viser til systematikken i prosessen for at andre skal kunne vurdere og kvalitetssikre funnene (Tjora, 2017, s. 21-22). I stegene danser man frem og tilbake mellom ulike deler av prosessen, slik man til sammenlikning også gjør i forskningsprosessen og etterretningsprosessen. SDI har på lik linje med Grounded Theory (GT) et induktivt premiss og er empirisk drevet.

Forskjellen ligger i at GT har en mer omfattende tilbakekoblende deduktiv utvikling av konsepter, mens SDI er beregnet på en strammere tidsavgrensning på forskningen, har færre stadier i den deduktive fasen, og har en form for koding (Tjora, 2017, s. 20-21).

Overordnet brukte jeg en tematisk analyse, først lansert av psykologene Braun og Clarke (2006), referert av Johannessen et al. (2018, s. 279, 278-313). Analysen forutsetter ikke *hva* du skal se etter i dataen, eller et ferdige forskningsspørsmålet, den er teoriuavhengig og er dermed fleksibel å benytte i en nysgjerrig fremgangsmåte i møte med dataen (Johannessen et al., 2018, s. 281). Tematiskanalyse, kan sies å være den mest grunnleggende i kvalitativ forskning, noe som gjør at den ofte oversees ved bruk av mer avanserte analyse metoder

(Johannessen et al., 2018, s. 279). Utgangspunktet til analysen er at man skal se etter temaer i dataen, *temaene* her kan sees som *kategorier*, der hver kategori utgjør viktige fellestrekk i dataen (Johannessen et al., 2018). Målet med analysen er å samle svarene under forskjellige generelle kategorier som samlet skal svare på forskningsspørsmålet mitt (Johannessen et al., 2018).

De forskjellige perspektiver og teorier er introdusert i forrige kapittel, vil kunne gi en bedre forståelse av hvilke spørsmål som ble stilt i analysen og ikke (Nilssen, 2012, s. 102-103).

Dette vil også kunne bidra med tillitt til forskningen som er gjort. Den videre prosessen med transkribering og koding beskrives under kapittel 6.2.

Siden forholdet mellom forsker og deltakere er av betydning for konstruksjonen av virkeligheten og kunnskapen som dannes, er det også viktig å synliggjøre forskerens subjektivitet gjennom forforståelse for å tydeliggjøre hvordan ting har blitt forstått og tolket ut fra (Nilssen, 2012, s. 26). Videre følger en redegjørelse av min forforståelse og refleksjoner rundt forskerrollen.

5.3 Forforståelse og refleksjoner rundt *innside-innside rollen*

Gadamer (1998) sitert av Nilssen (2012, s. 68) brukte fordommer eller forforståelse om det vi bringer med oss av erfaringer, teori, verdier, holdninger og kunnskap inn i feltet.

Forforståelsen min før, under og etter arbeidet med masteroppgaven vil endre seg, og det er derfor viktig å orientere seg og notere ned mulige påvirkninger gjennom hele prosessen. Slik kan forskningen bli transparent, og leseren kan på best mulig måte gis en forutsetning til å forstå de valg og tolkninger som legger til grunn for mine funn.

Gilje og Grimen (1993) sitert av Nilssen (2012, s. 68) skiller mellom tre forskjellige forforståelser. For det første vil forskeren forholde seg til verden gjennom det språket og de begrepene som gir henne mening. Det vil være dette som avgjør om hun ser *noe*, eller en annen forsker *ser noe annet* (Nilssen, 2012). Eksempelvis hva jeg legger i begrepet *etterretning*, som tidligere redegjort for. En annen forforståelse vil kunne være forskerens tro og ideer, altså hvilken sannhet hun legger til grunn for virkeligheten, samfunnet, andre og seg selv (Nilssen, 2012, s. 68). Jeg har introdusert den epistemologiske og ontologiske forutsetningen for denne oppgaven (Nilssen, 2012), samtidig som jeg har vist gjennom Røviks translasjonsteori hvilken forutsetning jeg har lagt til grunn for innføringen av etterretningsdoktrinen i politiet. I tillegg kan nevnes at jeg er utdannet politi, jobber i distriktet jeg forsker på, og har erfaring og

formell utdanning innenfor aktiviteten etterretning og formidling. Det vil være dette som avgjør hva jeg opplever som problematisk, som har vekket min nysgjerrighet og som bidro til å definere mitt forskningsspørsmål (Tjora, 2017, s. 25). Den tredje forforståelsen vil være personlige opplevelser, som varierer mellom alle forskere (Nilssen, 2012, s. 68). I den sammenheng vil de ulike miljøene jeg har vært en del av på masterstudiet, ha bidratt til kritisk refleksjon over egen praksis i studiesamlinger på Politihøgskolen. Ser jeg det opp mot erfaringer med kollegaer på jobb i en hektisk politihverdag hvor teori og praksis ikke alltid er sammenfallende, har det gitt læring, utvikling og personlige opplevelser. Gilje og Grimen (1993) referert av Nilssen (2012, s. 68) poengterer at de ulike forforståelsene henger sammen og påvirker hverandre. Min forforståelse har vært nødvendig for å settet retning og begynne å stille spørsmål om temaet etterretning. De ulike forforståelsene synliggjør også hvor ulike vi er og hvor forskjellige funn og retninger et forskningsspørsmål kan gi. Noe som også tydeliggjør behovet for en grundig beskrivelse av valg man har tatt underveis.

Undersøkelser som har blitt gjort og oppgaven som er skrevet henger utvilsomt sammen med *tillitt* (D. M. Davis, 2016, s. 155). Tillitten jeg har blitt vist som masterstudent i egen organisasjon, men også i utarbeidelse og disponering av oppgaven som forutsatte observasjoner av personer og informasjon som er unntatt offentligheten. Slik kan jeg si at jeg har vært heldig, at jeg føler takknemlighet for tillitten jeg er vist, og reflektere om denne opplevde takknemmeligheten gjør at jeg ønsker å skrive en oppgave som også gagnar politiet. D. M. Davis (2016, s. 156) referere til Brown (1996) som utarbeidet en tabell for fire forskjellige forskningsroller innen politiet. I denne definere jeg meg som en «innsider-innsider» forsker, noe som refererer til en polititjenesteperson som forsker på politiet. Samtidig kan det forhold at jeg tar et skritt bort fra politiet og inn i forskerrollen, også gi meg en slags *innsider-utside rolle* (D. M. Davis, 2016). Hver av disse rollene fører med seg ulemper og fordeler i forskningen. Det er likevel viktig å påpeke at rollene ikke er statiske, men er under stadig fornyelse. Dette illustreres ved at vitenskapelige metoder utviklet av utenforstående forskere, nå også undervises til polititjenestepersoner gjennom Politihøgskolen (D. M. Davis, 2016, s. 157-160).

Det viktigste instrumentet en forsker har er seg selv (Nilssen, 2012, s. 29). På den ene siden gir min *innsider-innsider rolle* meg fordeler ved at jeg kan bruke mindre kapasitet på å lære stammespråk, rutiner, organisering og sosiale kodekser. På den andre siden vil det kunne gi meg mindre distanse til feltet og at jeg ikke stiller spørsmål ved fenomener jeg tar for gitt eller kanskje ikke ser. Jeg opplever at det å ha en hovedveileder som selv ikke er politi, som kan

stille spørsmål ved mine gitte sannheter, og utfordre mitt verdensbilde, har gitt meg en form for distanse. Det samme gjør bruk av teori og analytiske grep, noe som også kan gi meg en rolle som *innside-utside forsker* (D. M. Davis, 2016, s. 156). Dette viser hvordan jeg bruker meg selv som instrument i forskningen, samtidig som det også er jeg som skal samle inn materialet og analysere dataen, noe jeg vil redegjøre for under observasjon og intervju (Nilssen, 2012, s. 29).

5.4 Nærhet, distanse og refleksivitet

Forskningsetikk behandles i denne oppgaven som en integrert del av hele forskningsprosessen der jeg reflekterer over allmenne forskningsetiske prinsipper og egen praksis, inspirert av (Skilbrei, 2019, s. 24). Forskningsetikken utgjør en integrert del gjennom prosessen og ikke en avskåret del som man reflekterer over avslutningsvis eller sidestilt med resten av prosessen. Gjennom eksempelvis refleksjonen over, om egen forskerrolle, kan dette underbygge tillitt til forskningen og hvordan den har vært gjennomført, slik forskningsetiske prinsipper veileder til. Forskningens frihet er også et grunnleggende prinsipp, der eksempelvis refleksjoner rundt påvirkning fra egen etat skal gjøre meg rustet til å bedre kunne gjenkjenne etiske dilemmaer (Skilbrei, 2019).

Punch (2015) referert av D. M. Davis (2016, s. 161) ønsket å endre retning for spørsmålene som stilles i politiforskningen vekk fra *hva som virker*, til *hva som betyr noe* når det gjelder borgernes frihet, menneskerettigheter og redelighet. Jeg tolker dette som spørsmål som i større grad tar innover seg politirollens kompleksitet og som utfordrer etaten til å reflektere rundt hvilket politi de ønsker å utdanne, fremstå som, og hvem de skal være for borgerne. På et overordnet nivå berører oppgaven min disse spørsmålene, ettersom organiseringen av politiet etter etterretningsdoktrinen, og hvordan politiet gjør valg, reflekterer hvilket politi og tjenester borgerne får. Samtidig som jeg kan reflektere over at jeg i en *innside-innside rolle* ikke står fri nok i forskningen min og at jeg påvirkes av dem og det jeg forsker på. Jeg tenker også at *innside-innside refleksivitet* er det avgjørende for å gjøre meg og leseren bevisst på hvordan og hvorfor jeg har kommet frem til de resultatene jeg har.

Refleksivitet kan deles inn i tre nivåer og handler om å identifisere forforståelsen jeg bringer med meg inn i prosjektet, hva slags forhold forskeren har til deltakeren og hvordan forskeren tilstedeværelse kan påvirke situasjonen, Leming (2009) sitert av (Nilssen, 2012, s. 31). Et dilemma som kan oppstå i kvalitativ forskning vedrørende «sikkerheten» om hva funnene

betyr, er variasjon eller forskjellsbehandling av deltakere, skriver Skilbrei (2019, s. 38). Fordi ulike deltakere krever ulik tilnærming til spørsmålene og settingen, som eksempelvis flere åpne spørsmål om det er det som trengs for at personen skal åpne seg mer opp. På den måten kan man påvirke deltakeren. Forskerens intensjon kan dermed være å sikre en mest mulig gyldig kunnskap om det som undersøkes, fordi mennesker er ulike og forskningsstrategien tilpasses dem man snakker med (Skilbrei, 2019). På dette punktet opplevde jeg det jeg vil kalle viktigheten av å kunne gå nært på forskingen gjennom at jeg i innsider-innsider rollen er politi, og dermed ble inkludert som en del av et *oss* eller *vi*. De jeg observerte og snakket med var genuint nysgjerrige og pratsomme rundt temaet for oppgaven min. Det ga meg muligheten til å se verden gjennom deres øyne, gjennom felles drøftelser av perspektiver rundt etterretning i politiet. Selv om spørsmålene i intervjuene ble stilt på ganske lik måte, var det noen som fikk flere og andre spørsmål fordi samtalen i intervjuene åpnet opp for det, samt at jeg ønsket å være åpen for det som dukket opp i situasjonen. På denne måten kan jeg ha påvirket deltakerne også gjennom spørsmålene jeg stilte for å få den mest mulig gyldige kunnskapen om det jeg undersøkte (Nilssen, 2012, s. 31-33; Skilbrei, 2019, s. 38).

Wadel (2016, s. 36) problematiserer betydningen av forskerens nærvær under eksempelvis deltakende observasjon, både fordi folk flest ikke vet hvordan de skal bli studert, samt at forskeren kan sjonglere mellom ulike roller for å få innpass i situasjonen. Forskerrollen, mener Wadel (2016), henges utenpå de andre rollene forskeren har. Når man forsker på egen kultur gir dette en mulighet til å selv inneha den eller de rollene en vil studere, og på den måten kunne jeg bruke min egne situasjon som start i eget prosjekt. Dette gjorde jeg gjennom å kartlegge egne verdier, holdninger og forforståelse før jeg begynte på prosjektet.

Malterud (2001, s. 484) skriver at kvalitativ forskning ikke handler om hvordan forskeren kan forhindre å påvirke forskningen eller om en slik påvirkning finner sted i prosessen. I kvalitativ forskning kan vi ikke eliminere påvirkninger og bias, men vi kan redegjøre for det vi tenker, ser og gjør for på den måten å erkjenne effekten av forskerrollen. Det er når jeg slutter å stille spørsmål og beskrive det jeg har funnet i rollen som forsker at subjektiviteten oppstår, skriver Malterud (2001). Haraway (1991) sitert av Malterud (2001, s. 484) redefinerte objektivitet som en erkjennelse av at kunnskap er delvis og situert, gjennom å ordentlig redegjøre for effekten av forskerens plass. Min svakheter når jeg skulle tolke svarene jeg fikk kan være *erfaringslikhet* i og med jobben min, som kan gjøre at jeg hører det jeg selv mener er riktig. Derfor ble intervjuene sikret på lydfil, transkribert og sitater gjennomlest av deltakerne for å sikre etterrettelighet. Noen har også fått sitater med min tolkning, for å sikre at deltakeren

kjente seg igjen i tolkningen (Tjora, 2017, s. 177). Det deltakeren fortalte meg og det jeg observerte gjorde at jeg også fikk ny innsikt, kunnskap og andre perspektiver om det jeg undersøkte. Eksempelvis hadde jeg undervurdert hvilken betydning etterforskning spilte på valg av prioriteringer.

Forut for min deltakelse i prioriteringsmøtene antok jeg at møtet ville være et tregt forum. Jeg ble positivt overrasket over å observere det jeg vil kalle en profesjonell og effektiv møtестruktur, tuftet på etterretningsdoktrinen. Undersøkelsen er altså påvirket av de jeg snakket med, og det jeg observerte. Forforståelser kan være bevisste og ubevisste, og er ikke det samme som biaser med mindre jeg utelater å fortelle om forforståelsen, og at de kommer til syne gjennom valgene jeg gjør i forskningen min (Malterud, 2001). Jeg skiller mellom forforståelsen min som jeg klar over, og biaser som psykologiske feilslutninger man ikke er klar over når man analyserer datamaterialet.

Jeg vil videre vise hvordan jeg gikk frem som en del av forarbeidene og søknader. Dette er viktig da det sier noe om påliteligheten av forskningen og mulig påvirkninger av min forforståelsen i forkant (Nilssen, 2012, s. 31). For å ivareta anonymitet vil noen av beskrivelsene fremstå som vage.

5.5 Søknader og forarbeider

Inspirert av Nilssen (2012, s. 34), startet jeg masteroppgaven med å lage en forskerlogg der jeg noterte ned spørsmål, gjøremål, og refleksjoner rundt prosessen. Ettersom etterretning berører virksomheter i politiet som både er hemmelig og skjult, sendte jeg etter dialog med POD og veileder, en søknad til POD om fritak fra taushetsplikt i forbindelse med masteroppgave. Ettersom observasjoner av etterretningsmøter gjort av en «utenfra» også var et etisk dilemma, ved at jeg fikk tilgang til informasjon om tredjeparter og kollegaer hvor identitet skal holdes skjult, redegjorde jeg nøye for hva jeg skulle bruke av informasjon (Tjora, 2017, s. 37-38). Søknaden ble godkjent av POD 14.08.2020, se vedlegg 1.

Som ledd i min strategiske forberedelse i forarbeidet var jeg i møte med en leder i GDEx for å få praktisk kunnskap om hvordan prioriteringsmøtet foregikk. Jeg ble anbefalt å også høre med FEE og om det var mulig å observere hos dem. Alle var positivt innstilt til å hjelpe meg videre i prosessen.

Videre søkte jeg Norsk senter for dataforskning (NSD), se vedlegg 2. I prosjektskissen til oppgaven min hadde jeg tatt med at jeg ønsket intervjuer. Jeg viste til godkjenning fra POD, og NSD godkjente søknaden 27.08.2020.

Jeg var i samtale med forskjellige ledere for etterretning i Oslo, hvor jeg presenterte oppgavetemaet og godkjenningene jeg hadde fått. De var positive til prosjektet. Jeg fikk en endelig godkjenning på epost fra leder FEE. En annen leder var behjelpelig med å tilrettelegge for at jeg fikk delta på en uke med innføring av hvordan etterretningsprosessens første fase var på FEE, og jeg hadde både en informasjonskoordinator (IHK) og en kontaktperson som forklarte meg om prosessen. Samlet sett bidro dette til mer forståelse og konseptkunnskap utover det datamaterialet kunne gi alene, noe som ble viktig i tolkningsarbeidet (Nilssen, 2012, s. 138).

Leder i GDEx, godkjente at jeg kunne delta på prioriteringsmøtene deres, forutsatt at jeg skulle holde et foredrag om oppgaven når jeg var ferdig. En annen leder i samme GDE, tilrettela for at jeg fikk innsikt i KUBA og prioriteringsmøtet i enheten. Der fikk jeg også delta på tiltaksmøtet etter prioriteringsmøtet for å danne meg en bedre forståelse av metodikken.

Dataen (intervju og observasjon) er det som ligger til grunn for analysen. Alt annet er bakgrunnsinformasjon og inngår ikke i analysen. Videre vil jeg beskrive utvalg og endringer i prosjektet som bidro til at jeg har kombinert metoder for å få besvart forskningsspørsmålet.

5.6 Utvalg, forskningsdeltakere og endring i planene

I følge DFØ-rapporten 2020:4 er det OPD som har kommet lengst i implementeringen av etterretning. Jeg tok derfor utgangspunkt i OPD, og oppsøkte våren 2020 de enhetene som hadde kommet lengst med implementeringen for å besvare forskningsspørsmålet. Tanken bak valget var at eventuelle andre distrikter kunne dra nytte av funnene og praksisen.

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålet mitt ønsket jeg å se på praksis både ut fra valg av prioriteringer på FEE, og GDEx som hadde kommet lengst med praksis av prioriteringsmøter for å velge satsningsområder til KUBA. Dette utgjør en fler-casestudie, der FEE er et case og GDEx er det andre caset i politiorganisasjonen (Tjora, 2017, s. 41). Det setter naturlige avgrensningen på oppgaven. Case strategien kan sees med utgangspunkt i å finne *variasjoner* (Tjora, 2017), mellom FEE og GDE. Prosjektets varighet og omfang satte også en praktisk grense for hvor mange møter jeg kunne observere. Jeg søkte om å få observere tre

prioriteringsmøter i GDEx og tre prioriteringsmøter på FEE. Siden jeg jobber i politidistriktet, ble det lettere å komme i kontakt med de riktige personene. På dette punktet var det åpenbart en fordel å være en innside- innside forsker. Det innebar færre praktiske utfordringer (Wadel, 2016, s. 35).

Flere hindringer oppsto under datainnsamlingsprosessen som følge av smitterestriksjoner under covid-19 pandemien. Prioriteringsmøtene ble flyttet til elektroniske plattformer eller utsatt. Dette innebar begrensninger på antall fysiske deltakere, med konsekvens at jeg ikke fikk være med. Sensitive temaer og diskusjoner kunne ikke diskuteres på video-møte. Jeg hadde da gjennomført to observasjoner, en på hver case. Hvordan dataen ble *skapt* (Wadel, 2016, s. 86), vil jeg presentere under «observasjoner».

På det daværende tidspunktet visste jeg ikke om jeg ville få tilgang til videre observasjoner. Med utgangspunkt i effektivitetskravet til forskningen om at datainnsamling ikke skal medføre *unødig* bruk av deltakerens eller forskerens ressurser og tid (Tjora, 2017, s. 17), valgte jeg derfor å kombinere andre metoder for å besvare forskningsspørsmålet. Som tidligere nevnt hadde jeg også søkt om å intervju nøkkelpersoner. Jeg valgte deltakere med utgangspunkt i forskjellig fagbakgrunn og erfaring med prioriteringsmøter under «styring og prioritering» etter etterretningsdoktrinen.

Alle deltakere bekreftet skriftlig at de frivillig deltok og samtykket til observasjon/ intervju, se også vedlagt informert samtykkeskjema, vedlegg 3. Jeg ble vist stor tillitt på møtene og intervjuene, noe som for meg tydeliggjør mine forskningsetiske forpliktelser om at deltakerne ikke skal utsettes for merbelastning ved å være med på studien. I praksis ble dette ivaretatt gjennom anonymisering av deltakerne og hvor kommunikasjonen har funnet sted (Nilssen, 2012, s. 145). Jeg har omskrevet noen sitater, uten å miste kjernen av innholdet, slik at personene ikke kan gjenkjennes gjennom sine utsagn. Alle deltakeren er gitt pseudonymer og samme kjønn. Sitater er gjennomlest av deltakeren og godkjent for bruk i oppgaven. Videre vil jeg beskrive hvordan dataen ble samlet inn og konstruert, i tillegg til refleksjoner rundt de valgene som ble gjort.

5.7 Observasjon

Ved bruk av metoden observasjon må jeg reflektere rundt at min forskersubjektivitet står for store deler av datainnhenting, data-analyse og tolkning (Tjora, 2017, s. 31-32). Observasjon som metode har i stor grad kjennetegnet sosialantropologien, der man tradisjonelt har studert

fremmede kulturer (Tjora, 2017, s. 51). Ettersom forskningen i dag i større grad omfatter observasjoner av egne organisasjoner og kulturer, vil også kravet til transparens og etterrettelighet være høy (Tjora, 2017, s. 53). Observasjon som metode egner seg best for å finne ut av tingenes tilstand, eksempelvis hvordan prioriteringsmøtene faktisk foregår, og ikke bare hvordan det fortelles om at de foregår (Tjora, 2017, s. 54). Andre metoder som intervjuer eller spørreskjemaer kan gi et «pyntet» bilde, samtidig som informasjonen både blir tolket av den jeg intervjuer, for så å bli tolket av meg, som medfører en dobbeltolkning (Tjora, 2017). På den andre siden erfarte jeg at det jeg hadde observert også kom frem under senere intervjuer. Observasjoner og intervjuer var altså sammenfallende.

Forskningsspørsmålet mitt tar utgangspunkt i situasjonen «prioriteringsmøter», og ved observasjoner kan jeg få tilgang på hva som skjer i situasjonen. Nedskevne observasjoner inkluderer mine tolkninger av situasjonen, da observasjonene er *valgt* ut. Det samme er språkbruken som definerer observasjonene (Nilssen, 2012, s. 45; Wadel, 2016, s. 86). Derfor skal jeg beskrive hvordan mine observasjoner fremkommer i materialet og dele erfaringer jeg gjorde underveis. Metoden observasjon forutsetter at jeg etterstreber å være åpen og ærlig både overfor meg selv og leseren. Det handler om mine fordommer, min forforståelse, selve hendelsene og mine tanker som har påvirket meg.

For å bidra til økt bevissthet rundt hva som påvirker meg og mine observasjoner, stilte jeg meg spørsmål om temaet, personene og stedene jeg skulle gjøre mine observasjoner, inspirert av Wadel (2016). Spørsmålene inkluderte hvem jeg skulle observere og ledere jeg skulle møte. Jeg reflekterte rundt temaet makt, avmakt, kjønn, alder og posisjoner og hvordan dette kunne påvirke meg. Det ble viktig for meg å holde fast i problemstillingen som bakgrunnen til at jeg var der, og fokusere på arbeidsoppgavene med å notere ned det som ble sagt og gjort i møtene.

Videre tenkte jeg på stedene jeg skulle være på, som implisitt representerte avdelinger jeg faglig ser opp til. Følelsen ga meg motivasjon, men også en engstelse for ikke å gjøre en god nok oppgave. Samtidig representerte stedene trygghet siden jeg visste hvor det var og jeg hadde vært der før. Jeg kjente også på gleden til få lov til å være med å observere på disse stedene. På den måten kan jeg si at jeg også var positivt innstilt til både de jeg skulle møte og stedene jeg skulle være på. Noe jeg var klar over at kunne påvirke mine observasjoner, *dataen jeg skapte av observasjonene* (Wadel, 2016, s. 83-87), og mine fortolkninger som jeg har utviklet i etterkant.

Jeg ble i forkant av prioriteringsmøtene presentert for prioriteringene, samt hvordan arbeidsprosessen hadde vært, før jeg observerte møtene i møterom på politistasjonene. Dataen ble innsamlet med utgangspunkt i observasjonsspørsmål jeg utarbeidet egnet for en tidlig fase av arbeidet, hentet fra Tjora (2017, s. 94-95). Se vedlegg 5. Jeg tok utgangspunkt i noen kategorier jeg antok lederne ville prioritere utfra, eksempelvis «politiske føringer» eller «knappe ressurser». Ordvekslingen gikk imidlertid fritt og handlet om mer enn mine kategorier. Jeg konsentrerte meg dermed om å notere ned det som ble sagt med utgangspunkt i å belyse forskningsspørsmålet. Kategoriene hjalp meg likevel på vei, fordi jeg kunne bruke dem til å mentalt sortere det jeg hørte.

Ettersom prioriteringsmøtene behandlet sensitiv informasjon og at deltakerne skal være anonyme kunne jeg ikke ta opptak eller video i møtene. Jeg tok derfor notater med penn og papir. Wadel (2016, s. 86) skriver at data er noe forskeren *skaper*. Jeg forstår dette som at det jeg observerer oversettes, velges ut og konstrueres i form av tolkninger som er formet av min forforståelse. Med andre ord, alt jeg noterte ned, gjorde jeg med utgangspunkt i hva som kunne tenkes å ha betydning for på hvilke måter jeg kunne forstå valg av prioriteringer.

Datainnsamlingen gjennom observasjoner foregikk ved at jeg fortløpende skrev ned argumentasjoner som ble fremført og hvordan begrunnelsen for valg av prioriteringer ble gjort. Begreper og argumentasjoner som handlet om valg og prioriteringer ble prioritert. Jeg fikk ikke alltid hele setninger, men oppsummerte da i etterkant med min tolkning av hva det var personen hadde ment. Et godt eksempel på det som kan betegnes som forskersubjektivitet (Tjora, 2017, s. 31-32). Jeg er bevisst at jeg gikk glipp av noe av den tause kommunikasjonen i møtene mens jeg noterte, men samtidig fanget jeg opp toneleiet og hvilke begreper som ble brukt, noe jeg noterte meg og fortløpende skrev ut i etterarbeidet.

Generelt hadde jeg en *statisk interaksjonsrolle*, som en «flue på veggen» tilnærming (Tjora, 2017, s. 68). Både de som observeres og den som observerer blir imidlertid gjensidig påvirket, noe som også utfordrer påliteligheten av dataen som samles inn, både i observasjonsstudier, men også gjennom intervjuer (Tjora, 2017, s. 73). Samtidig brukte jeg også det Tjora (2017, s. 61-62) betegner som *interaktiv observasjons rolle*. Det betyr at min rolle som deltakende observatør og observerende deltaker slås sammen under interaktiv observatør. I begge møtene var jeg *synlig* (Tjora, 2017, s. 61-62, 76), ved at jeg hilste på deltakerne og presenterte meg selv og forskningsprosjektet mitt. Jeg bar politikortet synlig, og på den måten var jeg også en del av den felles *rollen* i rommet som politi. Det var hovedsakelig av praktiske hensyn fordi det var påkrevd, men jeg var samtidig bevisst valget mitt om å supplere rollen som politi

sammen med forskerrollen i situasjonen. Jeg er bevisst at jeg selv i rollen som politi kan betrakte utenforstående på eget arbeidsted som noen som er mistenkelige og som jeg kan være skeptisk til. Dette i motsetning til en som er politiansatt. Jeg oppfattet derfor at det ga meg et identitetsstempel som gjorde observasjonene lettere. Tilsvarende gjorde Bergsbakk (2003) med identiteten som kom med hvit frakk på sykehuset (Tjora, 2017, s. 62-63).

5.8 Intervjuer

De jeg intervjuet har jeg valgt å kalle *deltakere*, inspirert av forslag funnet i Nilssen (2012, s. 27); Tjora (2017). Det gjorde jeg blant annet fordi en informant har en annen betydning for meg på jobb. Av den grunn oppleves begrepet deltaker som en mer riktig betegnelse av de som skulle være med å bidra til å belyse forskningsspørsmålet mitt. Jeg anså intervjumetoden å være den metoden som best kunne supplere observasjonene mine av praksis. Ved å supplere med intervjuer kunne jeg få et dypdykk i erfaringer, meninger og holdninger til hvordan valg av prioriteringer kan forstås (Tjora, 2017, s. 114). Nyansene i erfaringer og opplevelser av prioriteringsmøtene kunne på denne måten bli bedre belyst. Intervjuformen jeg benyttet omtales som strukturert dybdeintervju (Tjora, 2017, s. 113). Det handler om å benytte åpne spørsmål som kan gi deltakeren anledning til selv å gå i dybden der de selv ønsker å fortelle mye. Denne intervjuformen muliggjør at man kan stille oppfølgings spørsmål der man merker at deltakeren har en interesse som også kan gi svar som kan være relevante for forskningsspørsmålet i ettertid (Tjora, 2017, s. 114-115). Jeg utarbeidet en intervjuguide med utgangspunkt i problemstillingen min og de møtene jeg hadde observert. Se vedlegg 7.

Intervjuene ble gjennomført med lydopptak for å sikre best mulig kvalitet til senere analysearbeid (Tjora, 2017, s. 122, 166). Jeg transkriberte alle intervjuene over i tekstformat, og slettet lydfilen samme dag. Dette var tiltak jeg ble enige med deltakerne om, slik at alle var komfortable med å bli intervjuet. Etter nøye vurdering har jeg fjernet noen kategorier for å sikre anonymitet for deltakerne.

Stedet et intervju gjennomføres på har betydning for intervjuet (Tjora, 2017, s. 122).

Deltakeren fikk selv velge hvor de ville gjennomføre intervjuene. Jeg gjennomførte to av intervjuene i møterom som deltakerne valgte, der vi møttes personlig. Jeg gjennomført ett intervju på video-møte, og siste intervju ble gjennomførte på telefon. Dybdeintervjuer skal som hovedregel ikke være på telefon, men var her ikke mulig å gjennomføre fysisk. Jeg var

bevisst at detaljer som kroppsspråk gjennom aktiv lytting uteble og kunne gjøre noe med intervjuet (Tjora, 2017, s. 169).

Dybdeintervju generer mer arbeid enn andre intervjuformer, fordi den åpner for en utforskende tilnærming til temaet som undersøkes, ved at deltakeren presenterer også kan bli det som er med på å avgrense forskningsspørsmålet og avdekke nye sider (Tjora, 2017). Ettersom jeg brukte både en lyttende og utforskende tilnærming gjennom å tillegge spørsmål der det var naturlig, førte det til et større arbeid når jeg skulle transkribere lydopptakene. Intervjusituasjonen gjorde også at jeg kunne be deltakerne utdype svarene. Eksempelvis når vi tok utgangspunkt i «hva tenker du det er viktig å prioritere?» og oppfølgingsspørsmålet var «hvorfor er det viktig?». På den måten kunne jeg være direkte og konkret, samtidig som jeg inviterte til refleksjon fra deltakeren (Tjora, 2017, s. 159). Jeg opplevde at intervjuene i helhet ga en detaljrik kunnskap om temaet jeg ønsker å undersøke, og jeg gjenkjente også likheter i det som ble problematisert og tatt opp av deltakerne. En slik gjenkjennelse, at det ikke synes å komme nye momenter, kan minne om det Tjora (2017, s. 143) kaller *metning*, noe som kan fortelle noe om når du har nok data. I kombinasjon med at temaet var avgrenset, at observasjoner også var gjennomført, og at gruppen er relativt homogen, gjorde at jeg i dialog med veileder besluttet at jeg hadde nok data til å starte på analysen.

Oppsummeringsvis endte jeg med å observere to prioriteringsmøter, og intervjuet fire deltakere. Datagrunnlaget utgjør ca. 7 timer med observasjon og intervjuetid.

6 Resultater og drøfting

6.1 Prosedyre

I neste del vil jeg først kort beskrive videre analyseprosess, for å gi leseren et best mulig utgangspunkt til å forstå vurderinger og funnene som er belyst senere i kapittelet.

Forskningsspørsmålet mitt er det overordnet spørsmålet for oppgaven, og de analytiske spørsmålene har hjulpet på veien til å kunne besvare forskningsspørsmålet. De analytiske spørsmålene har vært mange, og noen vil jeg beskrive videre. Selv om tematiskanalyse er teoriuavhengig, kan det sies at mine antakelser er teoridrevet (Johannessen et al., 2018), og det påvirker min tolkning i analysearbeidet. Derfor vil jeg beskrive hva som ble gjort, slik at måten jeg har kommet frem til koder og kategorier blir mest mulig gjennomskiktig.

6.2 Transkribering og analyse

Jeg startet med å lese de transkriberte dokumentene på bakgrunn av forskningsspørsmålet:

«På hvilke måter kan man forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?».

Ved gjennomgang av det transkriberte materialet markerte jeg uttalelser som kunne belyse forskningsspørsmålet mitt, det som skulle bli *data* (Nilssen, 2012, s. 83-84). Jeg noterte ned stikkord som var datanære, altså stikkord som liknet de begrepene deltakeren brukte (Johannessen et al., 2018, s. 290-291; Tjora, 2017, s. 197). Videre noterte jeg ned refleksjoner og ideer jeg fikk i margen, mens jeg kodet materialet. Eksempelvis refleksjoner rundt forskjellen i valg mellom det deltakerne kalte proaktive og reaktive saker.

Jeg la merke til at noe så ut til å gjøre det vanskeligere å velge en prioritering, som at noe i organiseringen av politiet kunne se ut til å virke begrensende på hvordan man skulle gå frem i proaktive saker. Jeg så nye spørsmål til oppgaven min og hvordan jeg bedre kunne forstå hva som påvirket valg av prioriteringer uavhengig av om det var på FEE eller GDE. Kodene jeg laget var med utgangspunkt i hva deltakeren fortalte, og hvilke ord de brukte. Slik som *reaktive* og *proaktive* saker/prioriteringer/avdelinger. På den måten komprimerte jeg dataen i kodefase, med en ren induktiv strategi, og med en ren *empirisk koding* av materialet (Tjora, 2017, s. 197). Denne prosessen gjentok jeg for å se om jeg hadde fått med meg det som kunne besvare forskningsspørsmålet.

Ettersom jeg bruker meg selv som forskningsinstrument vil jeg kort redegjøre for hvordan jeg utviklet koder og kategorier for å gi en innsikt i hvordan og hva jeg fant i datamaterialet (Nilssen, 2012, s. 154-158). Jeg laget en grovskisse med all empirisk koding av datamaterialet og kopierte den kodede delen på PC og la de over i et eget dokument, for alle dokumentene. Jeg satt igjen med koder som bidro til ideer slik som forskjellen mellom idealet i doktrinen og praksis i styring og prioritering. Kodene delte jeg opp i temaer de kunne høre inn under, videre kalt *kategorier*, samt en rest-gruppe som jeg ikke klarte plassere (Tjora, 2017, s. 207). Ikke alle kodene var like relevante på dette stadiet, og jeg endte med et mindre datamateriale. De ble fordelt på syv kategorier som kunne besvare forskningsspørsmålet mitt, se vedlegg 6. Jeg stilte spørsmålet hva er det som påvirker om valg velges eller velges bort?

Når jeg la kodene under kategoriene, ble jeg klar over at noen av kodene svarte på de samme spørsmålene. Jeg slo derfor sammen kategorier, inspirert av eksempelet fra Johannessen et al. (2018, s. 308-309). Etter at jeg hadde sortert alle kodene under kategoriene og laget underkategorier, gikk jeg tilbake til forskningsspørsmålet for å se om det ble besvart. Denne prosessen ble gjennomført tre ganger i løpet av skrivingen med oppgaven, og kategoriene ble nedjustert til tre, se oversikt med underkategorier i Vedlegg 4. Det er disse tre kategoriene som skal behandles i kapitlene som følger. Etterpå gikk jeg fra empiri til å lese teori og perspektiver som kunne hjelpe med å belyse og drøfte på hvilken måte man kan forstå valg av prioriteringer som var gjort på prioriteringsmøtene. Jeg lesete derfor litteratur innenfor politivitenskap, etterretning og organisasjonspsykologi med utgangspunkt i valg, beslutningsprosesser og beslutningspsykologi. Dette som et tillegg til det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgaven og min forforståelse. På samme måte som min forforståelsen får meg til å bli nysgjerrig og stille spørsmål, vil det være teorien som får meg til å løfte blikket og stille andre spørsmål i analysen for å få tak i deltakernes perspektiver. Dette kan beskrives som å gå fra induktiv, til en *abduktiv tilnærming* i analysen (Tjora, 2017, s. 211), men ikke med en hensikt å utvikle ny teori eller konsepter, men for å få en dypere forståelsen som kunne løfte funnene mine opp i et analytisk og fortolkende rammeverk (Nilssen, 2012, s. 65).

Nilssen (2012, s. 102-103) påpeker viktigheten av å inkludere hvilke spørsmål som ble stilt i analysen. Et spørsmål⁵ jeg stilte tidlig i prosessen var:

«På hvilken måte blir ledergruppen påvirket av strukturen i organiseringen av politiet når de tar valg om prioriteringer?».

Spørsmålet stilte jeg når jeg forsto at måten politiet er organisert på, påvirker hvorfor prioriteringer blir som de blir. Det kan forstås med utgangspunkt i at politiet er organisert etter «det tosporede system»⁶.

⁵ Andre spørsmål var: «På hvilken måte brukes etterretning for å peke ut og støtte i beslutningene om valgt prioritering?», «Hva kan tenkes å påvirke hvordan prioriteringene gjøres/ fattes?», «Hva skal til for at en prioritering går foran / er viktigere enn en annen?», «Hva er intensjoner og hva er realiteter?», «Hvordan kobler taus kunnskap med etterretning?», «Synliggjøring av valg og hvorfor man har kommet til det valget» og «Reaktivt og/eller proaktivt politi?».

⁶ Det to-sporede system avgjør hvilket sett av lover og regler som skal anvendes, og hvem som har det overordnede ansvaret for utøvelsen av arbeidet på etterforskning eller i annet utøvende politiarbeid. Eksempelvis skilles det mellom etterforskning (et lovbestemt begrep) og etterretning (et fagbegrep), der etterretning kan drives både innenfor og utenfor etterforskning (Politidirektoratet, 2014, s. 58-63)

I sitatene jeg valget for oppgaven har jeg slettet alle «prate lyder» i oppgaven som ehh, mhmm osv. (Nilssen, 2012, s. 158-159), men de er beholdt i den opprinnelige transkriberingen. Jeg analyserte observasjonen først, før jeg gjorde en tilsvarende, men separert analyse av intervjuene. Dette var et viktig metodisk grep fordi det jeg hadde notert mens jeg hadde observert var uten påvirkning fra hva som senere kom frem i intervjuene. På den måten kunne jeg derfor se på notatene mine etter observasjonene på hva det var jeg først «så» og la merke til, før påvirkningen fra hva som hadde kommet frem under intervjuene.

Før jeg skal presentere og drøfte funnene mine, vil jeg gi en kort innføring i hvordan prioriteringer gjøres på FEE og GDEx, slik at *konteksten* til observert og intervjuet blir mer forståelig.

6.3 En kort introduksjon om prioriteringsmøter på FEE og GDEx

Ut fra de observasjoner og intervjuer som er gjort vurderer jeg at prioriteringsmøtene på FEE og GDEx, med utgangspunkt i «styring og prioritering» etter etterretningsdoktrinen, er ganske ulike. FEE styres av den tyngste og mest alvorlige kriminaliteten som skjer i Oslo, mens prioriteringsmøtene på GDE tar utgangspunkt i den kriminaliteten som skjer utenom FEE, men innenfor sitt geografiske område. GDE brukte prioriteringsmøtene for å fastsette ekstra fokusområder for involverte avdelinger, der hensikten er å samle arbeidet rundt prioriterte objekter i ledig tid⁷. Videre omtalt som KUBA-prioriteringer/satsing. Prioriteringsmøtet jeg observert og intervjuer gjort på FEE omhandler hvilke saker de skal prioritere og bruke etterretningsmetoder på.

Erfaringen min er at prioriteringsmøtene på FEE var tilrettelagt og grundig dokumentert gjennom funksjonen IHK. Prioriteringsmøtene gjennomføres ofte. Før sakene kommer til ledergruppen er de innom en faggruppe som gir sine vurderinger i et *formøte*. Faggruppen består av mellomledere og ledere med lang erfaring med de respektive metodene.

Vurderingene faggruppen gir omhandler etterretningsdisiplinene og metodene som er tenkt brukt i saken, og hensiktsmessigheten med bruk av metodene i forhold til hva formålet i saken er. Tilbakemeldingene fra faggruppen tas med tilbake til ledergruppen. Prosessen hos FEE fremsto som kompleks, men dynamisk og profesjonell.

⁷ Ledig tid forstås i oppgaven som den tid patruljereden politi ikke er på fastsatte oppdrag fra operasjonssentralen.

På GDE nivå, som fremdeles er ganske nye i metodikken *prioriteringsmøter* til KUBA, ble sakene for vurdering i møtet valgt ut av analyse på etterretningsseksjonen.

Etterretningsseksjonen på GDEx begynte også med formøter for å få flere innspill fra ledere til saker som kunne prioriteres, men uten å lykkes da jeg observerte prioriteringsmøtet.

Forskjellene mellom GDE og FEE vil jeg belyse og drøfte med utgangspunkt i analyse- og strategi modellen og det kommunikative perspektivet senere i kapitlet.

På GDE nivå gjøres valg av prioriteringer noe annerledes enn på FEE. På GDEx må deltakerne hver for seg redegjøre for rekkefølgen på prioriteringene analytiker har valgt. Eksempelvis 1. prioritering er forebygging av rus i trafikken, 2. prioritering er ungdomsran osv. Den saken med flest 1. prioriteringer, blir den prioriteringen GDEx skal satse på i sin KUBA-satsning. Siden prosessen og intervallene på møtene er en annen på FEE, settes det opp et forslag til prioritert liste til lederne fra IHK og ledere sier seg enig eller uenig. Sjefen har likevel det avgjørende ordet. Prosessen både på GDEx og på FEE gir muligheter for å si seg enig i andres argumentasjon uten nærmere redegjørelse.

For å forstå på hvilke måter valg av prioriteringer gjøres, har det også vært viktig å forstå hva styring og prioritering er i praksis. Fordi det fremstår uklart for meg, utfra doktrinen, hvordan etterretningsprosessen starter med styring og prioritering hos beslutningstaker. Spørsmålet er inspirert av Agrell (2009) som påpekte viktigheten av å finne ut om etterretningsprosessen er ledelses-styrt eller innhentingsdrevet. Dette kan belyse hvilke tanker som former hva som *er* etterretning i organisasjonen.

7 Ulik forståelse av «styring og prioritering» mellom idealet i doktrinen og praksis

Første kategori i masteroppgaven heter «ulik forståelse av styring og prioritering mellom idealet i doktrinen og praksis», med underspørsmålet «på hvilken måte kan man forstå styring og prioritering». Med utgangspunkt i datamaterialet starter jeg med å vise hvordan deltakerne (lederne/beslutningstakere) i denne studien kan forstå «styring og prioritering» på ulike måter. Drøftingen tar utgangspunkt i translasjonsteori (Røvik, 2007), som presentert under kapittel 3.1. I etterretningsdoktrinen vises det til at styring og prioritering «... starter med at beslutningstaker har et behov for kunnskap ...» (Politidirektoratet, 2020, s. 26). Jeg vil se dette uttalte idealet opp mot praksis jeg har tolket ut fra datamaterialet, og drøfter hvilken betydning dette kan ha for valg av styring og prioritering.

7.1 På hvilken måte kan man forstå styring og prioritering?

Hvilken *mening* den første delen av etterretningsprosessen tillegges, kan ha betydning for hva den enkelte deltaker velger i prioriteringsmøtene. Videre følger svar fra ulike deltakere.

Intervjuer: Hvordan forstår du styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen?

«... det var jo et veldig omfattende spørsmål, det jeg legger i det, det er jo rett og slett at når vi blir lagt frem et dokument med de forskjellige aktivitetene som vi har i distriktet, så bruker vi det for å se hvor vi skal sette inn vår innsats. Med det mener jeg at vi bruker det rett og slett som et prioriteringsverktøy og et strategisk verktøy for å prøve å treffe på riktige satsningsområder for neste periode.»

«... det er jo innenfor det kunnskapsbaserte, at politi skal jobbe mer kunnskapsstyrt nå enn det man gjorde tidligere ... også vil jeg jo bare si at politiet jobbet kunnskapsbasert tidligere også. Men det som er forskjellen nå det er jo nettopp det med «styring og prioritering» i mye større grad».

«... det er to ting, styring og prioritering er jo utgangspunktet for valg av innhenting, det er jo midten av åtte-tallet, for å snakke sånn visuelt.»

«... alt starter og slutter med styring og prioritering ...»

«I den delen så er det jo kunnskapsinnhenting, å finne informasjon, bearbeide informasjon og komprimere informasjon, utarbeide produkter som skal gjøre oss bedre i stand til å ta de riktige valg, ...»

Slik jeg tolker de forskjellige svarene fra deltakerne, så uttaler de seg både om selve etterretningshjulet, samt tiltakshjulet. Lederne hadde noe ulike *meninger* om av hva den første delen er, og på den måten kan man og si at de oppfatter ordene «styring og prioritering» ulikt (Johannessen et al., 2018). Det kan skyldes at etterretningshjulet og tiltakshjulet blir sett på som det samme, de tilskrives *lik mening*, fordi man i politiet kan tenke at tiltakshjulet *er* etterretningsdoktrinen. I doktrinen (Politidirektoratet, 2020, s. 52-53) står det på den annen side at tiltaksprosessen ikke er et eget tema for doktrinen, men brukes for å illustrere hvordan ledere i politiet skal ta utgangspunkt i kunnskap (etterretning) før de igangsetter tiltak. Det er interessant at *forståelsen* av første del av etterretningsprosessen er ulik blant deltakerne, noe som også kan tenkes å si noe om hvordan etterretning kan bli *forstått* i politiet. Hva som

ligger i «styring og prioritering» er kanskje uklart, også fordi praksis, slik vi skal se i neste avsnitt, skiller seg vesentlig både fra idealet nedfelt i doktrinen, og fra GDE til GDE og FEE.

En måte å forstå ulik forståelse og praksis på, er å se til Røvik (2007) og hans translasjonsteoretiske perspektiver. Ulik forståelse og praksis mellom enheter og GDEene om etterretning kan tenkes å ha utviklet seg når etterretningsdoktrinen skulle *kontekstualiseres*. En antakelse kan være at når doktrinen ble presentert for hele politiet, så satte dette i gang lokale oversettelsesprosesser, som i en *stimulis-respons* basert oversettelsesprosess (Røvik, 2007, s. 300). En slik *stimulis-respons* oversettelse er vanskelig å dokumentere empirisk skriver Røvik, men ut fra de studiene han har foretatt er det andre aspekter slik som *lokal oversettelse* som dukker opp som en oversettelsesrespons. Lokal oversettelse beskriver han som «soppmodellen», som indikerer sopp som spretter opp på forskjellige steder i skogen (Røvik, 2007). Man tenker seg at det er de ulike GDEene selv som oversetter og setter i verk sine tiltak med bakgrunn i sin forståelse av hvordan etterretningsprosessen er. Gjennom dette perspektivet kan man bedre forstå hvorfor det utvikles ulik forståelse og praksis av både prioriteringsmøter og etterretning. De ulike GDEene ønsker å sette etterretning i system, og man kan si at de er avhengig av gode oversettere og intern utdanning på feltet. Om man legger Røvik (2007) perspektiv til grunn, kan man se at det utvikler seg forskjeller, og samtidig få innsikt i hvorfor en oversettelse fra en organisasjon til en annen utvikler seg til mange forskjellige oversettelser og fortolkninger.

7.2 Forståelsen av ideal og praksis, en forutsetning for å forstå valg av prioriteringer

For å forstå hva prioriteringsmøter innenfor «styring og prioritering» er, spurte jeg meg om prosessen var slik doktrinen beskrev, og om den foregikk slik i praksis. Er det slik at første delen av etterretningsprosessen «utløses» av at «beslutningstaker har et behov for kunnskap» (Politidirektoratet, 2014, s. 26), og hva betyr dette for gyldigheten til e-hjulets kunnskapsproduksjon (Agrell, 2009), samt påvirkning av valg.

Deltaker Steinar beskriver utfordringene med praksis slik:

Intervjuer: Hvordan forstår du styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen?

Steinar: «... i det hjulet der så skal det jo være en ledelse som kommer med en bestilling i forhold til hva den ønsker svar på. Der er jo vi ikke i dag. I dag opplever

jeg at etterretningsmiljøene i for stor grad jobber etter gammel metode ... og vi er ikke flinke nok til å innhente informasjon i miljøer som er fremmede for politiet ...»

Steinar beskriver at det er meningen at ledelsen skal komme med bestillingen, men at i dag er det ikke slik. Steinar trekker frem at etterretningsmiljøene i dag i for stor grad jobber etter gammel metode. Gammel metode forstår jeg som den måten politiet «alltid har jobbet på», før doktrinen ble kontekstualisert. Eksempelvis at tjenestepersoner selv velger hvilken kriminalitet de skal prioritere, og hvem de skal jobbe med å få pågrepet. En praksis som kan sidestilles med tidligere studie gjort av til Hellesø-Knutsen (2013), som vist i kapittel 3.8. Det at etterretningsmiljøene jobber etter gammel metode kan også tolkes ut fra det Handegård og Berg (2020, s. 55-56) skriver, om hvordan de operative forstår betydningen av *kunnskapsbasert politiarbeid* annerledes enn ledelsen, og der de operative heller bruker sin erfaringsbaserte kunnskap og taus kunnskap som sine parametere på *sann kunnskap*.

I doktrinen heter det at «ledelsen har behov for beslutningsstøtte om utfordringer for å løse politiets samfunnsoppdrag ...» (Politidirektoratet, 2014, s. 27). Jeg oppfatter at det vil være dette «behovet» fra beslutningstaker som utfordrer idealet, når praktiseringen av etterretningsprosessen kan sies å starte i den andre enden, i «førstelinjen»⁸. Eksempelvis at tjenestepersoner argumenterer for en prioritering de vil jobbe med, hvorpå det oppstår et «behov» hos beslutningstaker for at det innhentes mer informasjon i saken.

Steinar sier også at politiet er lite flinke til å innhente informasjon om miljøer som er lite kjent for politiet. Dette setter jeg i sammenheng med av at de proaktive sakene kan sies å ikke være ledelsesstyrt, men innhentingsstyrt, noe jeg vil drøfte senere.

Handegård og Berg (2020, s. 56-57) mener det er sentralt at det er en sammenheng mellom ideal og realiteter for å jobbe kunnskapsbasert. På samme måte kan man si at det er sentralt at etterretningsdoktrinen «start» ikke hviler på et annet informasjonsbilde enn det gis uttrykk for i idealet. Det er en stor forskjell på om etterretningshjulet i politiet er ledelsesdrevet eller innhentingsdrevet (Agrell, 2009). Praksis sier noe om hvor *tankene* om etterretning har sitt opphav, hos ledere eller hos det operative mannskapet i første-linjen, fordi det kan si noe om hva som styrer kunnskapsproduksjonen og valg av prioriteringer etter etterretningsdoktrinen (Agrell, 2009, s. 94, 108).

⁸ Det utøvende politiarbeidet

Dette er i tråd med Gill og Phythian (2012, s. 79); Hulnick (2006, s. 961), som sier at det i stor grad er etterretningspersonell som er driverne bak etterretningsprosessen. Siden det nå er det åpne politi som skal jobbe med innhenting slik som etterretningspersonell, vil det også være tjenestepersoner som innhenter informasjon som kan danne grunnlaget for etterretningsrapporter som blir presentert for beslutningstakere på prioriteringsmøter.

Kristian beskriver utviklingen av etterretningsdoktrinen i politiet på denne måten:

«...viktig å få med seg et det har vært en stor utvikling, at etterretning ikke er noe nytt, men det som er nytt er at man får mer struktur og ramme på det – altså det med prioritering og styring – det er vel mest nytt tenker jeg. Slik som vi tenker etterretningsdoktrinen i dag. Det er viktig å få med seg at selv om det nå er noen år siden etterretningsdoktrinen kom, at det nå er noen færre år siden PNP⁹ kom – men vi, norsk politi er fortsatt nokså ferske – så det er mye utvikling som pågår fortsatt– ...»

Kristian sier at det er viktig at politiet har fått struktur og ramme på etterretningen gjennom styring og prioritering, og dette er det nye med innføringen av etterretningsdoktrinen. Slik jeg tolker dette har etterretningshjulets «styring og prioritering» tilført politiet mer struktur og det er et uttrykt ideal at dette igjen skaper rammer for hvordan valg av prioriteringer skjer og hvordan informasjonen skal samles inn gjennom doktrinen med formål om å gjøre politiet til en effektiv kriminalitetsbekjemper. Studien til Moen (2020, s. 195) beskriver at det nettopp mangler struktur for beslutningstaker for hva som skal gjøres med utfordringer som kom frem fra etterretningsenhetene.

Kristian påpeker også at det er mye utvikling som pågår. Slik jeg tolker ham oppleves doktrinen fortsatt ganske ny, som at etterretning, på lik linje med KUBA (Handegård & Berg, 2020), ikke har fått satt seg i politiet slik det er tiltenkt.

Steinar kommenterer videre om styring og prioritering:

«... I og med at Indicia¹⁰ bare inneholder informasjon fra operative mannskaper primært, etterforskningsmiljøene er lite flinke til å produsere der. Det gjør at vi misser

⁹ Prosjekt nye politidistrikter (PNP)

¹⁰ Indicia er et etterretningsregister (Handegård & Berg, 2020), hvor tjenestepersoner registrerer informasjon om kriminalitet. Utfra doktrinen kunne man sagt at det legges inn *data* fra tjenestepersoner i Indicia, og etter analysearbeidet blir dataen til informasjon. Politidirektoratet (2020, s. 66) definerer informasjon som «data som bearbeides og settes i en sammenheng blir til informasjon».

på veldig mye informasjon som politiet vet, som er viktig informasjon. Som kan si noe om det totale kriminalitetsbildet.»

«... Altså vi innhenter mer og mer informasjon om de og de miljøene som er kjente for oss... Hvis man går inn i Indicia i dag så vil man se at vi kan ekstremt mye om veldig få, og vi vet mye mindre om de fleste. Og noen vet vi ikke om i det hele tatt, fordi vi ikke har vært i de miljøene.»

«Så jeg tror at selve Indicia i dag, det etterretningsbildet som etterretningsmiljøene kan fremskaffe på bakgrunn av Indicia i dag, er et skjevt bilde på den virkelige kriminaliteten ...»

Steinar sier at Indicia inneholder informasjon primært fra de operative polititjenestepersonene, og at politiet som etat ikke oppfatter all informasjon de sitter på, noe som også gjør noe med det totale kriminalitetsbildet. Han påpeker at politiet innhenter mer og mer informasjon om personer og miljøer som allerede er kjent for politiet. En måte å tolke dette på er at den etterretningen eller beslutningsstøtten som lederne får presentert i prioriteringsmøtene blir unøyaktig fordi informasjonen som legges inn i stor grad berører de samme personene, og er lite nytenkende når det kommer til andre typer kriminalitetsområder. De gangene det skrives gode grunnlagsrapporter så kan dette fremstå som «overveldende» for de som ikke jobber med etterretning til daglig. Dilemmaet i etterretning kan tenkes mellom mangelfullt beslutningsgrunnlag og et altfor detaljert beslutningsgrunnlag, noe som belyses senere i drøftelsen.

Praksis er at det skrives informasjon fra politiansatte inn i etterretningssystemet Indicia som ofte er grunnlaget for etterretningsrapportene i politiet (Handegård & Berg, 2020, s. 53), og som skal brukes som beslutningsstøtte for prioriteringer. Informasjonen som registreres i Indicia har hovedvekt på narkotikakriminalitet, lovbrudd som har skjedd og lovbrøtere viser studien til Eidet (2019), sitert av Handegård og Berg (2020, s. 53), og det er i praksis mange polititjenestepersoner som ikke registrerer informasjon der, slik Steinar påpekte. Noe som kan vise at praksisen er å innhente informasjon avgrenset til narkotikasaker. Samtidig som det er mange enheter som både ser og hører annen viktig informasjon i sine «gater» (på nett). De som skriver informasjon i Indicia utgjør en liten del av politiet om man tenker helhetlig på hvilke avdelinger som finnes til å bidra med informasjon, slik også Handegård og Berg (2020) viser.

Etterretningshjulet kan gi en illusjon om at beslutningstaker starter med klare og konsistente mål om hva de har behov for kunnskap om, tilsvarende «economic man-modellen» (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 281) som forutsetter at mennesket handler perfekt rasjonelt med klare og konkrete mål, noe som har vist seg å ikke stemme i praksis. E-hjulet tar utgangspunkt i at politiets beslutningstakere har et behov, men som beskrevet ovenfor kan behovet i realiteten oppstå fra førstelinjens behov og ønsker, basert på deres syn på kriminalitetsbekjempelse som gir mening i arbeidshverdagen (Granér & Kronkvist, 2014, s. 54).

Kunnskapsgrunnlaget for prioriteringer bygger ofte på Indicia, som i utstrakt grad også inneholder reaktiv (historisk) og ensartet informasjon, selv om målet er at politiet skal bidra med mer kunnskapsbasert politiarbeid med forebygging som primærstrategi (Handegård & Berg, 2020). Gitt at man legger den uttalte forventningen til Riksadvokaten om at politiet skal jobbe mer proaktivt til grunn (Riksadvokaten, 2020), vil det i proaktive saker både kunne sies å være innhentingsdrevet oppstart, samtidig som at informasjonsgrunnlaget kan ta utgangspunkt i et begrenset kriminalitetsutvalg og personer som allerede er kjent for politiet.

Informasjonen starter på den måten «nedenfra og opp», kanskje også fordi det er vanskelig for en beslutningstaker å skulle ha full oversikt når noen miljøer «under-leverer» eller er underrepresentert i informasjonstilfanget. Valg ledelsen skal gjøre på prioriteringsmøtene når det skal velges en proaktiv sak, kan dermed sies å være innhentingsstyrt og basert på et tynt kriminalitetsbilde om man ser på kriminalitetsutfordringer generelt i Oslo.

Utfra observasjoner har jeg observert at ledelsen velger mellom prioriteringer og øverste leder også styrer valg og retning, der styring og kontroll kan sees på som måten å få til mer kunnskapsbasert politiarbeid (Handegård & Berg, 2020, s. 56). Ledere kan likevel ikke se bort fra at de kan være påvirket av om sakene som fremmes kommer fra eget fagmiljø eller sin avdeling. Balansen i hvordan styring og prioritering skal være og er i praksis, bringer flere momenter med seg. Deltaker Philip beskriver valg av prioriteringer slik:

«... den balansegangen er enklere sagt enn gjort. Men jeg opplever at vi har, på tjenestemannsnivå, en stor lojalitet til de uttalte prioriterte målene. Det har naturligvis en sammenheng over med at de tjenestemennene som sitter på innhenting ønsker å få avkastning på sin innhenting, og de vet at det er mye lettere å få avkastning på de tingene som inneholder prioritet enn de tingene som er utenfor. Det er natt og dag.»

Philip sier at lojaliteten er stor på tjenestemannsnivå fordi tjenestepersonene som sitter på innhentingsmetoder ønsker å få avkastning på den informasjonen de samler inn, og det får de

dersom informasjonen inneholder prioriteringer. Slik jeg tolker det, vil en styrt prioritering føre til at tjenstepersoner samler informasjon om prioriteringen, men også annen informasjon som kan tenkes å knyttes til prioriteringen slik at informasjonen fremstår viktigere eller mer riktig for å underbygge egeninitiert proaktiv sak. Dette til forskjell fra eksempelvis etterforskning. Man kan si at systemet naturlig nok trigger ideen om å «selge» inn informasjon, som en *formulerings-effekt* (Kahneman & Tversky, 2012), som gjerne inneholder nøkkelord med hensikt å påvirke.

Man kan ikke se bort fra at innhentingsdisiplinene, eksempelvis de som jobber med informanter, kan påvirke hva slags saker som fremmes til ledergruppen, og at styring på den måten kan gå begge veier slik praktiseringen av e-hjulet er i dag, slik forskningen til Hestehave (2021) også viser. Tjenstepersoner vet at enkelte saker har prioritering gjennom Riksadvokaten eller POD, eksempelvis *kriminelle gjenger* (Oslo Statsadvokatembete, 2020, s. 6), eller salg av narkotika til barn og unge, og denne kunnskapen kan tenkes utnyttet for å få prioritering. Dette kan tenkes å være en utilsiktet konsekvens av å styre informasjonsinnhenting, nemlig at man mottar «tilpasset» informasjon i retur, slik også Lowenthal (2006, s. 58-59) har påpekt om sideforskyvninger i prioriteringer.

Som jeg har vært inne på over, er det etter etterretningsdoktrinen ønskelig med styrt innhenting av informasjon. Samtidig er politiarbeid eksempelvis gjennom informantbehandling, ikke nødvendigvis enkel eller hensiktsmessig å styre på denne måten fordi man også kan være avhengig av oppdukkende informasjon. Philip beskriver utfordringen slik:

«... det andre sporet som er det proaktive sporet¹¹, der finnes det også masse kriterier for at folk blir løftet inn. Det er jo et annet spor som begynner tidligere og da begynner vi jo ofte med innhentingfasen. All innhenting skal jo være styrt og vi skal jo i utgangspunktet ikke ha innhenting som ikke er styrt også er det jo både sant, men ikke alltid så enkelt for når vi er ute og snakker med folk og skjønner at du skal hente inn informasjon mellom kl. 12 og 14 ... Personen kan begynne å snakke om det kl. 20 eller 21, og det betyr ikke nødvendigvis at det ikke er viktig informasjon for politiet. Det kan jo være skjult positivt funn, altså det er et hull i informasjonstilgangen vår, men der må jo tjensteperson og ledelsen være sitt ansvar bevisst, og sørge for å være lojal mot de føringene som er ført, men også sørge for å avdekke, i den grad det går, noe av

¹¹ I motsetning til det reaktive sporet.

de informasjonshullene vi har, sånn at man kan ta med det inn i styring og prioritering ...»

Philip beskriver kompleksiteten i «styring og prioritering» i praksis ved at de som innhenter informasjon mottar den informasjonen som er tilgjengelig til enhver tid, og ikke bare i et gitt tidsrom hvor man skal innhente en spesifikk (ønsket) informasjon. Philip beskriver det han kaller «skjult positive funn», som jeg tolker er all den informasjonen som tilkommer politiet uten styring, og som kan være viktig å få løftet opp på et prioriteringsmøte. På den måten kan man si at det kan være forskjell på de målene for en prioritering ledelsen og organisasjonen angir, og hva som er mulig å gjennomføre eller oppnås av den utøvende operative tjenesteperson i praksis (Granér & Kronkvist, 2014, s. 54). Målene fra ledergruppen kommer i konflikt på praksisnivå, og gir en praksis som kan beskrives ut fra begrenset rasjonell aktørteorien som samsvarer med at beslutningen velges ut fra «godt nok» i forhold til målet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 283).

Eksempelet over viser at praksisen også kan avdekke informasjonshull om kriminalitet politiet som organisasjon ikke kjenner til. Informantbehandleren selv kan ha kommet i en posisjon til å ta ut et farlig miljø som politiet ikke tidligere har hatt kunnskap om. På den måten setter etterretning retningen for prioriteringen (Gill & Phythian, 2012, s. 79; Hulnick, 2006), og ikke motsatt slik doktrinen legger opp til. På den måten definerer informantbehandleren (implisitt politiet) hva slags kriminalitet som *er* organisert kriminalitet, da gjerne med utspring i kjente kriminelle gjenger for politiet og grov narkotikaovertrødelse, viser skandinavisk forskning (Hestehave, 2021, s. 310-311). Informasjonsinnhenting i etterretningshjulet er i stor grad avhengig av hvem som får oppmerksomheten til politiet, da politiet ser der de erfaringsmessig alltid har sett skriver Hestehave (2021). Dette kan tenkes utfordrende fordi det kan utvikle seg et miljø som styrer informasjonsinnhenting, som en «stat i staten» (Gill & Phythian, 2012, s. 79), eller «et politi i politiet».

Dilemmaet om «behovet» for beslutningstaker i styring og prioritering blir her synlig. Samtidig som det legges føringer gjennom doktrinen for at det er ledelsen som skal *styre* innhentingprosessen, kan arbeidet som ikke er styrt tenkes å være en effektiv måte for ledere å slå ned på kriminalitet og få gode resultatmål (Borgerud et al., 2021, s. 79), som når praktikere avdekker informasjonshull. Styring og prioritering bør derfor antakeligvis forstås som dynamisk, mellom innhentingsdrevet og ledelses-drevet, siden beslutningstakere både kan være tjent med at det avdekkes informasjonshull, samtidig som de ser ut til å *styre* ressursene til å innhente informasjon gjennom etterretningsprosessen.

Oppsummert har jeg drøftet hvordan kunnskapsgrunnlaget til beslutningstaker som skal velge mellom prioriteringer i et prioriteringsmøte, kan oppstå i praksis. Funnene kan tyde på at etterretningshjulet gir inntrykk av å hvile på beslutningstaker sitt behov, mens etterretningshjulet i praksis egentlig er drevet av innhentingsdisipliner og det åpne politi, slik også Agrell (2009) problematiserer. Styring av prioriteringer kan sies å både starte hos praktikere og hos ledelsen. Det som kommer fra førstelinje og som utløser dette behovet hos beslutningstaker er ikke nødvendigvis styrt, og kan også komme som følge av tilfeldigheter, kilder i miljøet og informanter. Informasjonene i initialfasen, før det blir en prioritering, kan man også si kommer som en naturlig del av den måten politiet «alltid» har jobbet, samtidig som det kan være styrt fra operativt personell som ønsker at en kriminalitetsform, eller et objekt, skal bli prioritert ved neste prioriteringsmøte.

Med utgangspunkt i mine observasjoner og intervjuer, forstår jeg at første fase av etterretningsprosessen foregår på en annen måte i praksis enn idealet i doktrinen, noe som også er gjenkjennbart med internasjonal etterretningslitteratur tidligere presentert gjennom Gill og Phythian (2012) og Hulnick (2006).

Etterretningshjulets logiske forutsetning bør dermed undersøkes med tanke på hvem som styrer kunnskapsproduksjonen og gyldigheten av etterretningshjulets relevans når det kommer til produksjon av kunnskap, slik annen forskning også har funnet (Agrell, 2009; Handegård & Berg, 2020). Samtidig har jeg pekt på utilsiktede konsekvenser ved prioriteringene slik de praktiseres i deg, der ulike forståelse av kunnskap mellom ledelsen og praktikere (Handegård & Berg, 2020), også kan forstås som *styringsutfordringer* gjennom ulike mål mellom ledelsen og praktikere, og opplevelsen av arbeidet som meningsfylt og ikke styrt hos praktikere (Bjørkelo & Gundhus, 2015, s. 37; Granér & Kronkvist, 2014, s. 54; Hellesø-Knutsen, 2013).

8 Å velge mellom valg

I denne kategorien har jeg sortert kodet materiale, utfra ulike påvirkninger og dilemmaer som utfordrer ledere i «å velge mellom valg».

Kategorien er basert på koder av sitater som henger nært sammen med *mening og forståelser* bak valg. Kategorien representerer lederes kunnskap om etterretning som fag, hva etterretning er ment som og forstått som, samt kunnskapen som benyttes for å forstå valg av prioriteringer. Under denne kategorien vil jeg først se på analysen ut fra teorien om *mening* (Johannessen et al., 2018), før jeg videre drøfter funnene ut fra forhold som påvirker beslutningsadferd i en

organisasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 286). *Dilemmaer* som deltakerne opplever kan være å velge mellom alvorlighet eller hyppighet av kriminalitet, å utsette/pause eller å ikke velge en prioritering i det hele tatt, som også er å ta et valg (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 214; Sunstein, 2017, s. 20).

8.1 Behovet for lik forståelse, og lik mening bak ordene for å kunne velge mellom valg

Påvirkningsmarkører for valg kan komme av at lederne representerer forskjellige fagfelt og dermed tilskriver ord ulike *meninger*, noe som kan ende med forskjellig *forståelse* av valg de skal prioritere mellom (Johannessen et al., 2018, s. 39-43). Forventningen uttalt i doktrinen om at etterretning skal bidra til *felles forståelse*, kan føre til en praksis hvor man ikke er like bevisst viktigheten av å definere sentrale begreper fordi man tar utgangspunkt i at man forstår begreper *likt*. Samtidig har en slik forventning om *felles forståelse*, når man snakker om etterretning i et internasjonalt perspektiv, vist seg vanskelig å oppfylles i praksis (Agrell, 2009, s. 93).

Steinar beskriver det han anser som ulike forståelser for begreper, derigjennom arbeidsmetoden:

Intervjuer: Hva legger du i prioriteringsmøter? Hvorfor tror du valgene blir som de blir?

Steinar: «... prioriteringsmøtet som vi har i enheten vår er jo en prioritering per i dag av fremsatte problemområder som man tenker at man bør gjøre noe med. Og i veldig stor grad berører det ungdom. Og det tror jeg kanskje skyldes en oppfattelse av at noen tenker at forebyggende, å forebygge kriminalitet, angår primært ungdom, for forebyggende begrepet i politiet har over flere år vært rettet mot ungdom.»

«... så tror jeg mange tenker at KUBA skal være forebyggende, og at forebyggende i utgangspunktet skal ramme ungdom under 18 år. Fordi at forebyggede i 10-15 år nå har utelukkende vært u-18¹². eller ungdom. Så jeg tror gjerne at det er en sånn begrepsforvirring jeg.»

Steinar beskriver det han omtaler som en begrepsforvirring, når prioriteringene i stor grad omhandler ungdom og kriminalitetsutfordringer tilknyttet dem. Steinar peker på dette som en årsak til hvorfor valg av prioriteringer kan tenkes å bli som de blir og hvorfor det meste av KUBA-satsningen i den enheten kan tenkes å være rettet mot ungdommer. Lederes forståelse

¹² Ungdom under 18 år (u-18).

av ulike begreper, kan altså spille en sentral rolle når valg skal tas, fordi begrepene inngår som nøkkelbegreper i valg av prioriteringer.

Slik jeg tolker Steinar er ordet *forebyggende* også et diffust begrep, som omhandler mange forskjellige perspektiver når man ser på det i en politikontekst. Noen forskere ser at etterretning trekker forebyggende i retning av å være *kriminalitetsbekjempelse* (Gundhus, 2018, s. 156), i motsetning til da forbyggendearbeid var en dialogbasert, relasjonell og betryggende tilstedeværelse.

Tolker jeg det i lys av Thomas-teoremet (Johannessen et al., 2018, s. 44), tillegger ledere ordet *forebyggende* ulik *mening*. De kan nedprioritere saker som ikke omhandler eksempelvis ungdomskriminalitet, fordi flere sidestiller forebyggende med prioriteringer som har med ungdom å gjøre. Ulik *forståelse* av ordet forebyggende kan også innebære at det som ligger til grunn for politiets *primærstrategi*, gir de ansatte i politiorganisasjonene ulik forståelser av målet og strategier for å nå målene, noe som kan sees i lys av kritikken av at mennesker handler perfekt rasjonelt i beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 280). Målene for hva politiet som organisasjon skal gjøre og hvordan ledere skal jobbe for å nå disse målene kan sies å være oppfattet forskjellig utfra hvilket fagområde du tilhører, eller hvor i organisasjonen du er ansatt, fordi målformuleringene er utydelige (Granér & Kronkvist, 2014, s. 54-59). Min tolkning av Steinar sitt utsagn, spiller tilbake på viktigheten av å skape lik *mening* bak ord som brukes for å oppnå en helhetlig *forståelse* i prioriteringsmøtene (Johannessen et al., 2018, s. 39-43). Rammene for *hvordan* etterretning *presenteres* kan være avgjørende. Der *forebyggende* skal være politiets *primærstrategi* (Riksadvokaten, 2020, s. 2), vil begrepet forebyggende bety forskjellige ting utfra hvilket fagområde lederen tilhører.

En observasjon på prioriteringsmøtet i GDEx var at språket eller etterretningssjargongen vanskeliggjorde forståelsen for en leder som vurderte saken til altfor «stor», og dermed tenkte at det ikke var noe GDEen kunne gjøre noe med (altså ikke kunne/burde prioritere). Saken ble bortprioritert av lederen, mens en annen leder satte saken som sin høyeste prioritering. Dette synliggjør *dilemmaet* med ulik forståelse for ord som brukes, fordi å velge mellom valg kan sies å stå i et motsetningsforhold til hverandre i en ledergruppe (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 214).

En annen deltaker, Kevin formulerte seg slik om bakgrunnen for valg av prioriteringer:

Intervjuer: Når du valgte ut prioriteringene i prioriteringsmøtet, hva gjorde at du valgte den rekkefølgen?

Kevin: «Jeg blir jo selvfølgelig farget av at jeg jobber der jeg gjør, det er det ikke noen tvil om ... Sist vi hadde prioritering så ble det jo litt sånn debatt om forskjellige ting. Der mener jo jeg at, grunnlaget vi fikk var litt tynt på enkelte kriminalitetsområder, og jeg kan ikke skjønne at det, hvis man mener at det var så viktig å ta tak i som vi ikke tok tak i, så kunne andre seksjoner fint ha tatt tak i det uten at det var noe KUBA-satsning. Selv om KUBA er det viktigste vi gjør, så går jo den daglige driften vedsiden av. Det er jo ved ledig tid dette her ikke sant ...»

Kevin presiserer at han blir påvirket i valg av prioriteringer ut fra den avdelingen han jobber på. Slik jeg forstår Kevin, tar han sine valg med utgangspunkt i sitt fagområde og derigjennom kriminalitetsområder. På den måten kan man si at ledere velger prioritering med ulikt utgangspunkt, sett som ulike *bruksverdier* som styrer valg av prioriteringer i praksis (Bjørkelo & Gundhus, 2015, s. 38). Artikkelen til Garthus (2015, s. 160) avdekker usikkerhet om ledere forsto viktigheten av å jobbe kunnskapsbasert. Hun påpeker viktigheten av at ledere går foran og kommuniserer verdiene som arbeidsmetoden representerer, men belyser også utfordringer med at deler av organisasjonen ikke ønsker endringer. Der Garthus (2015, s. 159) fant at ledere var opptatt av å bygge tillitt og fremstå som troverdige overfor medarbeidere, kan det i denne studien også forstås som at det å prioritere noe medarbeiderne mener er riktig er en måte å bygge tillitt og fremstå troverdig ved at lederen ønsker å fremme deres synspunkter. Her kan påvirkningen Kevin opplever gjennom fagområdet han representerer, også tolkes som tilknytningen til de ansatte og tilliten han ønsker å opprettholde dem imellom når han velger mellom prioriteringer.

Kevin beskriver etter min forståelse også et annet fenomen, om hva som skjer når ledere oppfatter prioriteringen som «for stor», som en spesialavdelings ansvarsområde. Kevin påpeker samtidig at grunnlaget var litt for tynt. Med «tynt» tolker jeg at informasjonen var utilstrekkelig til å prioritere saken. Slik jeg ser det endte Kevin med å nedprioritere saken fordi den var for kompleks, informasjonsgrunnlaget var utilstrekkelig og ansvarsområdet kunne også legges til andre avdelinger. Funnene peker på at prioriterte kriminalitetsutfordringer (sett utfra rundskrivet til Riksadvokaten (2020)), ender med å stå uten oppfølging i eksempelvis en KUBA-satsningen. Dette kan bety at *formidlingen* i prioriteringsmøtet bør tilpasses og ikke bli for strategiske eller predikerende, fordi ledere ønsker/forstår bedre håndfast «her og nå» informasjon slik som Lowenthal (2006, s. 56) også påpekte. Dette står likevel i motsetning til et uttalt formål om at etterretning skal angi prediksjon for å forebygge kriminalitet fremover i tid (Politidirektoratet, 2020, s. 37-38).

En tolkning ut fra rasjonell-aktør modellen er at både argumentet om at etterretningen var for «tynn», og at andre seksjoner kunne tatt grep, kan sees på som en rasjonalisering av en beslutning om å velge noe bort sett i ettertid av valget (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Rasjonaliseringen skjer ikke nødvendigvis før vi velger, men i ettertid av valget fordi vi ønsker å framstå som rasjonelle. Samtidig tar vi også beslutninger ut fra fortolkningen om tidligere erfaringer (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 282), noe som kan tenkes å gjøre at en leder ubevisst favoriserer en prioritering som er kjent, eller som man tidligere har erfaring fra, over et valg der man ikke innehar tidligere erfaring. Eksempelvis forebygging av ruskjøring over arbeidslivskriminalitet. Funnene her kan tyde på at ledere favoriserer kjent saksomfang med utgangspunkt i eget fagområde.

Videre skal jeg presentere på hvilken måte ledere bruker eller ikke bruker etterretning som beslutningsstøtte for valg av prioriteringer.

8.2 Etterretning som beslutningsstøtte for valg av prioriteringer

Etterretning skal redusere usikkerheten og være en beslutningsstøtte for lederen.

Beslutningsstøtten bidrar ikke til noe vi «vet», men noe vi kan anta, forutse eller predikere når usikre valg skal gjøres. Det gis en vurdering eller gradering i form av sannsynlighetsgrad og det brukes etterretningsspråk i etterretningsrapporter og oppsummeringer (Politidirektoratet, 2014, 2020). Kevin beskriver hva han tenker om valg av prioriteringer.

Intervjuer: Har du noen tanker om etterretning og politiet, noe du tenker jeg bør få frem og belyse i oppgaven min?

Kevin: «Jeg er jo litt opptatt av at etterretning sitter ofte og vet veldig mye, men får ikke brukt kunnskapen sin godt nok, fordi at alle vi andre er jo så opptatt med alle de tingene som vi står i hverdagen. I fremtiden så håper jeg vi kommer dit at vi klarer å, ja – for jeg tror at i dag er vi ofte litt uenige om satsningsområdene ...»

«... i de periodene vi har holdt på med til nå, så har vi vært usikre på mye, og det har vært behov for en del justeringer. Og jeg tror kanskje ikke vi har vært flinke nok til å gjøre de justeringene, fordi vi har vært så i full fart inn i neste prioriterings satsningsområdet at vi har blitt litt sånn, kall det gjerne tilfeldig. Jeg er veldig glad for at vi har kommet et hakk lengere med etterrettelig enn det vi hadde for et par år siden, i dag så setter vi ikke i gang uten at vi vet at det vi gjør det har en forankring på

etterretningssiden. Vi spiller nok mer på lag med hverandre og tenker litt mer helhetlig ja. Før var det mer syensing, nå er vi sikker på at, vi har det dokumentert.»

Kevin beskriver både det at etterretningsseksjonene «vet» mye mer enn andre seksjoner om kriminalitetsutfordringer og at det også fører til ulike valg av prioriteringer mellom seksjonene. Kevin framhever at lederne spiller mer på lag og tenker mer helhetlig enn det de gjorde før innføringen av etterretningsdoktrinen. Han sier også noe om hva som oppleves bedre enn tidligere ved at man nå har etterretning og at etterretningen er dokumentert slik at man kan være «sikker».

En tolkning av disse utsagnene er at ikke alle har den samme oppfattelsen og kunnskapen om bruken av etterretning. Dette handler ikke om Kevins forståelse, men hans utsagn speiler hva som kan være fallgruven med å jobbe med etterretning i hele det åpne politi. Det kan utvikle seg en praksis som gjør tjenestepersonene og ledere (mulig feilaktig) sikre i sin sak fordi informasjonen kommer fra etterretning. Dette kan skyldes til dels vanlige biaser, hvor blant annet studier av språkforståelser viser hvordan vi ikke skiller mellom det som faktisk ble sagt, antydte eller indikert (Kahneman, 2012, s. 484), der man i en etterretningsoppsummering antyder eller indikere noe gjennom grader av sannsynlighet for å belyse informasjonens troverdighet.

Gundhus (2018, s. 152) poengterer at data som kommer fra etterretningsprosessen i organisasjonen kan oppfattes som sannere og mer objektiv, enn den erfarne kunnskapen som er hos politiansatte. En annen tolkning kan også være en manglende tradisjon og kultur i det åpne politi for å jobbe med etterretning. Paradokset kan tenkes i at etterretning som beslutningsgrunnlag ikke kan gi et fullstendig bilde av *virkeligheten*, eller *sikker kunnskap*, samtidig som etterretning skal gi bedre *innsikt* og *forståelse* for å *reduere usikkerheten* i beslutninger (Gundhus, 2018, s. 155-156; Politidirektoratet, 2014, s. 18).

Siden beslutningsgrunnlaget ofte er tynt og hentet fra Indicia (Handegård & Berg, 2020, s. 53) blir det en ulempe om man ser etterretning som noe som skal gjøre politiet «sikre».

Informasjonen vil være beriket, men i liten grad beriket utfra andre etater eller samarbeidspartnere, noe også en deltaker i prioriteringsmøtet påpekte. Han sa at utfordringen med KUBA var at prioriteringen sjeldent var beriket ut fra andre enn politiet selv. Slik jeg tolker det vil sakene som skal prioriteres på et prioriteringsmøte, gi et begrenset «her og nå» bilde av situasjonen, og sjeldent noe utover det. På samme måte viser Handegård og Berg

(2020, s. 57) at politiet benytter etterretningsprosesser og etterretningsprodukter som ikke stemmer med definisjonen av hva etterretning *er* etter den norske etterretningsdoktrinen.

Gundhus (2018, s. 155) hevder at etterretningsrapporter bygger på *forutinntatt kunnskap*, som bygger på så mange prosesser at det vanskeliggjør å kritisere eller å plukke informasjonen fra hverandre. Beslutningen gjøres med en sikkerhet, som kan gi videre konsekvenser, men er basert på et usikkert produkt. Ved at forståelsen for hva man legger i begreper og hvilken vekt man tillegger etterretningsprodukter er så forskjellig, kan dette også gjøre noe med hvordan man velger prioriteringer i det åpne politi.

Etterretning om alternativene som skal velges og prioriteres, kan gi informasjon om man vil lykkes med en metode eller et tiltak i en prioritering eller ikke. Steinar forklarer videre hva som påvirker ham når han skal velge en prioritering:

Intervjuer: Når du valgte prioriteringer, hva gjorde at du valgte den rekkefølgen du gjorde?

Steinar: «... jeg mente også helt klart på min pri. èn, hadde vi best grunnlagsinformasjon¹³ for å oppnå gode resultater. Det er også viktig. Når vi veker en satsning, hvor er det vi har størst mulighet for å lykkes med satsningen? Du kan godt synes at noe er mer alvorlig enn det andre, men hvis informasjonsbanken du har i bunn eller verktøyene du har tilgjengelig er for dårlige til å oppnå et godt resultat, så vil det være hoderystende å velge en satsning der.»

Steinar sier at det er viktig å se på grunnlagsinformasjonen for å se hvor man mener at de har størst mulighet til å lykkes. Slik jeg tolker Steinar så anerkjenner han at de kan være uenige om hvilken kriminalitet som er mest alvorlig, men samtidig synes han det er uheldig om det ikke er etterretningsoppsummeringen som ligger til grunn for valg av beslutninger hos de andre lederne. Det viser igjen mangel på samme forståelse og *språk* for hvordan man skal forstå etterretning, slik jeg introduserte med translasjonsteoriens *oversettelse* fra Forsvaret til Politiet (Røvik, 2007).

Gundhus (2018, s. 155) sier at det stilles mindre kritiske spørsmål til etterretningsprodukter fordi de fremstår som objektive og nøytrale. På den andre siden kan valg som ikke er basert

¹³ Grunnlagsinformasjon er det som ligger til grunn for etterretningsoppsummeringer på de forskjellige prioriteringene. Eksempelvis hvor mye og hva slags kriminalitet personen/miljøet har registret i politiets systemer. Andre forhold som adresse, bil, jobb, telefonnummer, firmaer osv. Forskjellige informasjoner om modus, nettverk, oppholdssted eller liknende. Samt knytninger til andre prosjekter i politiet, eller koblinger til andre kriminelle nettverk i utlandet. Listen er ikke uttømmende.

på etterretningsrapporten implisitt bety at ledere *er* kritiske til å gjøre valg med beslutningsstøtte i etterretning. En tolkning er også at personlige preferanser om hva som er best sett ut fra ens eget fagfelt spiller en rolle. På den måten fremstår det som at valg gjøres ut fra ulike mål, basert på ulik mening, forståelse og kunnskap for innholdet i prioriteringene, og ikke nødvendigvis med beslutningsstøtte fra etterretning, der etterretningen som foreligger heller ikke nødvendigvis lever opp til idealet i etterretningsdoktrinens definisjon (Handegård & Berg, 2020).

I ulike deler av organisasjonen vil det oppstå frustrasjon over at noe blir valgt fremfor noe annet. Hvilke prioriteringer en ledergruppe bestemmer seg for å velge, sette på pause eller å velge vekk har betydning for organisasjonen nedover i hierarkiet. Tidsvinduet for når man skal ta en beslutning på om man skal velge en prioritering eller ikke, kan tenkes å påvirkes av flere ting. Philip beskriver det han opplever som utfordringer i valg på prioriteringsmøtene slik:

Intervjuer: Hvordan fungerer prioriteringsmøte for deg som leder?

Philip: «... Der det fungerer mindre bra er at vi av og til er for treige til å fatte beslutninger om innsatsen. Med tanke på at når vi utsetter, så setter vi egentlig bare pause på organisasjonen under, mens organisasjonen under jobber jo hele tiden og har kanskje ikke mulighet til å gå på pause fordi at de har tiltak som de har satt i verk. Mens vi på vårt nivå, siden vi ikke er i faget¹⁴, ikke nødvendigvis identifiserer oss og ser det, sånn at vi ser ikke hvilken støy det skaper i organisasjonen ... Vi burde også av og til være kjappere til å fatte en beslutning ...»

Her trekker Philip frem at han synes ledelsen er for trege til å fatte beslutninger om innsats, og han forklarer det med at ledergruppen glemmer å tenke på at når de utsetter en prioritering, så lager dette utfordringer for de som jobber med informasjonen nedover i organisasjonen og frustrasjon over å ikke få prioritet. Slik jeg tolker det, handler dette også om hvem som får prioritering på reaktive og proaktive saker, og hvilke saker som lettere utsettes eller settes på pause enn andre type saker slik politiet er organisert, noe jeg skal komme tilbake til under kapittel 9.

¹⁴ Faggruppen (fag / faget) er de som har kommet med tilbakemeldinger og vurderinger av bruk av metode i de gitte sakene i et formøte.

Det at ledergruppen burde gjøre beslutninger raskere, kan sees i sammenheng med hva en annen deltaker påpekte, nemlig at det virker som om politiet skal få mannskapet til å hente inn mer og mer informasjon når en prioritering blir satt på vent. Der noen prioriteringer er satt på pause, etterspør ledelsen mer informasjon selv om etterretningen som er der er god nok forklarte deltakeren. Dette kan komme av illusjonen etterretning framsetter om at mer data gir bedre svar (Sheptycki, 2013, s. 107). Illusjonen kan også brukes som en defensiv strategi når man vil velger noe bort eller nedprioriterer, og i stedet ber om mer etterretning på den saken. Det å velge å pause en sak, eller velge en sak bort gjennom å ikke ta et aktivt valg, er også et valg (Sunstein, 2017, s. 20).

Under observasjon av prioriteringsmøte hørte jeg at en sjef ba om mer data om eksempelvis avbruddskriterier.¹⁵ Prioriteringen i møtet ble satt på vent, men den gikk igjennom når dataen kom på plass etter noen prioriteringsrunder. En fallgrube ved bruk av etterretning, er at man henter inn mer og mer informasjon i vidt spekter og ender opp med mye informasjon som aldri blir brukt (Lowenthal, 2006; Sheptycki, 2013, s. 54-56). Tilsvarende at man henter inn informasjon som bare er belyst ut fra politiets verdensbilde, slik eksemplifisert gjennom drøftelsen av et skjevt kriminalitetsbilde basert på Indicia og manglende samspill fra andre etater.

8.3 KUBA som metodikk, som påvirkning for å velge mellom valg

Med bakgrunn i at noe av dataen også tar utgangspunkt i prioriteringsmøter rettet mot KUBA, har jeg valgt en underkategori som spesifikt tar for seg hvordan valg kan forstås sett utfra KUBA som metodikk. Dette til tross for at KUBA er et tiltak, og slik sett ligger utenfor (eller etter) etterretningsdoktrinen. En av deltakeren, Steinar, beskriver dette slik:

«... frem til nå så har det jo vært et mål om å innarbeide en rutine og en form på en ny måte å jobbe på i KUBA og da har vi definert ved oppstarten at det skulle være lavterskel, det skulle være overkommelig, og få inn metodikken.»

«... Altså etterretning skal gjøre oss bedre i stand til å gjøre de satsningene som skal ha maksimal effekt mot kriminalitetsutviklingen. Og de KUBA-prioriteringene vi har gjort hittil er nok ikke samsvarende med akkurat det.»

¹⁵ Avbruddskriterier forstås som kriterier som sier noe om når man skal avbryte en sak som har fått prioritering.

Slik jeg tolker begge eksemplene fra Steinar, beskriver de at prioriteringene ikke har vært rettet mot de mer alvorlige kriminalitetsutfordringer i distriktet så langt. Slik jeg forstår Steinar, har metodikken vært viktig å få igjennom, slik at alle i det åpne politi kunne lære seg hvordan KUBA skulle utføres. KUBA-satsningen skal styre GDEen i retning av å være mer kunnskapsbaserte og effektive i sin kriminalitetsbekjempelse og utnyttelse av ressurser. På den måten kan man si at de skaper en kultur for likere oppfølging av politiinitierte oppdrag samtidig som de investerer i metodikk fremfor nye kriminalitetsområder. Valget av prioriteringer gjøres derfor med utgangspunkt i en form for skolering av metodikken, men også på bakgrunn av det man kan kalle for beslutninger tatt med utgangspunkt i tidligere erfaringer (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 282). En standardisering av politiltak, minsker autonomien til politiansatte, samtidig som det forutsetter at politiansatte har høy grad av tillitt til prioriteringen fra ledere, og at prioriteringen oppleves som meningsfulle slik at de forblir lojale overfor arbeidsoppgavene det medfører (Granér & Kronkvist, 2014; Gundhus, 2018, s. 164; Paulsen & Simensen, 2019, s. 178). Alt dette må til for at etterretningsdoktrinen i det åpne politi skal bidra med produktivitet og ikke bare en legitimering av makt gjennom politiltak som «forebyggende» sett fra et sikkerhetsperspektiv, eller hvor «etterretning» legitimere opplevelsen av at arbeidet er basert på kunnskap og sikkerhet og dermed er sant og riktig (Gundhus, 2018, s. 164; Sheptycki, 2013, s. 113-114).

For å se på beslutninger tatt med utgangspunkt i en gruppe av mennesker, altså ledergruppen på prioriteringsmøtet, og ikke bare utfra individnivå fra intervjuer, ser jeg til observasjoner jeg gjorde.

Observasjoner gjort på prioriteringsmøtet i GDEx viste at ledergruppen i liten grad utfordret seg selv på å velge nye former for satsninger, slik som arbeidslivskriminalitet, men heller valgte arbeidsområder som de «alltid» har valgt og som i stor grad rettet seg mot ungdom. På lik linje med intervjuet, belyste dette at beslutninger kan tolkes i lys av å være fattet basert på tidligere erfaringer (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 282; Kahneman & Tversky, 2012). Dette passer også godt med beslutninger i den inkrementelle analyse og strategi modellen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 302) som beskrevet i kapittel 3.7. Med utgangspunkt i at politiet er en hierarkisk organisasjon og består av flere interessekonflikter, støtter dette modellens forutsetning. Beslutningene på prioriteringsmøtet kan heller ikke sies å ha vært store og innovative, da de «sikreste» valgene ble valgt, med utgangspunkt i å få inn metodikken. Dilemmaet kan tenkes i vakuemet mellom å rasjonalisere beslutninger ut fra behov for innlæring av KUBA-metodikken, og å ikke utvikle seg videre og tenke nytt om politiets

arbeidsmetoder i lys av å være kunnskapsbasert (Handegård & Berg, 2020). Beslutningstypen som denne modellen representerer sees ofte i kulturer der det er viktig å unngå å gjøre feil, og der man ønsker å unngå konflikter (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Der Valland (2016, s. 49) viser at politilederes frykt for å gjøre feil både kan tilskrives et omfattende instruksverk og de mangeartede situasjonene. Og andre funn om frykttkultur viser at manglende yringsfrihet kan bidra til hindring i læring og utvikling i politiorganisasjonen (Granås, Lindesteg & Otterstad, 2015).

Oppsummert tolker jeg at for å komme godt i gang med KUBA i GDEx, ble det derfor ikke så stort fokus på den faktiske alvorlige kriminaliteten som skjedde i distriktet, om jeg legger Riksadvokatens Rundskriv til grunn (Riksadvokaten, 2020). GDEx valgte i større grad lokale problemer eller klagesteder knyttet til ungdom. Det ble også valgt en satsning om å avdekke ruskjøring i trafikken, noe Rundskrivet støtter.

Et annet eksempel jeg velger å fremme er med utgangspunkt i egen observasjon av leders argumentasjon på valg av prioritering (merk: dette er ikke direkte sitat)

... Prioritet én bør være Objekt 1¹⁶! Ønsker en satsning mot tung kriminalitet, og jeg er skuffet over at ikke flere ser muligheten til å satse på dette. Objekt 1 havner mellom to stoler, GDE og FEE, de utvikler seg i dette gapet til å kunne bli et tungt kriminelt nettverk. Jeg hadde håpet på at flere skulle se muligheten i Objekt 1! ...

Det virket på meg som om lederen var frustrert over at de andre lederne ikke «turte» å satse på nye kriminalitetsområder, og at lederen ble oppriktig oppgitt fordi de satt på så mye konkret informasjon om kriminalitet som pågikk i eget distrikt, men de fleste andre lederne ønsket ikke å «ta» i dette. Min tolkning er at argumentene som kom fra de andre lederne var at de ikke hadde kapasitet, og trengte opplæring på etterforskning for å jobbe med sånne saker. Noen andre ledere syntes at kriminaliteten virket for «omfattende» til at åpne politi (patrulje) kunne jobbe med denne type saker, og spurte heller om etterretning kunne jobbe med dette. Kan vegringen for å velge nye satsningsområder skyldes en kollektiv frykt for å gjøre feil, eller skyldes det ansvarsfraskrivelse fra GDE til FEE om hvem som egentlig «eier» den kriminaliteten?

Eksempelet illustrerer hvordan valg av prioriteringer til KUBA-satsning på GDE ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i hvilken kriminalitet som er alvorlig, problematisk og har

¹⁶ Objekt 1 er anonymisert navn

vært et satsingsfelt fra Riksadvokaten i flere år. Fordi ledergruppen, på lik linje som beslutninger tatt ut fra modellen om inkrementell analyse og strategi (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 302), holder seg til en *kjent* linje basert på tidligere erfarte valg som fører til lite endringer i organisasjonen. Valget kan forstås utfra studier som har påvist at mennesker i stor grad tar beslutninger utfra fortolkninger om tidligere erfaringer i motsetning til grunnlag basert på analyse og avveininger (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 282), her tenkt som etterretning. Dette kan tolkes fra en reaktiv straffefølgende strategi, fremfor en proaktiv forebyggende strategi, om leder fortsetter å velge det trygge og kjente, som tiltak i *standardpolitimodellen* (Hestehave, 2013, s. 162).

I neste underkategori vil jeg se på hvilken betydning positive sekundæreffekter ved et valg kan ha for å velge denne prioriteringen over en annen. Jeg vil også belyse hvordan beslutninger gjort på prioriteringsmøte til FEE kan forstås i lys av det kommunikative perspektivet, til forskjell fra den inkrementelle analyse- og strategi modellen hos GDEx (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300-303).

8.4 Positive sekundæreffekter som bakgrunn for valg av prioriteringer

På noen av deltakerne jeg snakket med forsto jeg at klimaet for å samhandle og forstå hverandres utfordringer på FEE også hadde blitt langt bedre etter at man fikk prioriteringsmøtene, fordi det gir en struktur som legger til rette for at det kan foretas valg som skal føre en samlet styring av ressurser. Dette i motsetning til da avdelingene jobbet med sine saker hver for seg. I utgangspunktet åpner prioriteringsmøtene opp for å få en større grad av samhandling mellom avdelinger, og en oversikt over ledig kapasitet. Under følger Philips refleksjoner over muligheten for samtrenning og evnen til å øke beredskapen gjennom saker han anså viktige å prioritere.

Intervjuer: Hva påvirker de valgene, eller prioriteringene du gjør?

Philip: «... god kriminalitetsbekjempelsen og god metodebruk i praksis gir en voldsomt god beredskap for distriktet når man trenger det. For det er akkurat samme trommene som må virke sammen når vi får en kritisk situasjon som en terrorhendelse eller jakt på ukjent gjerningsmann, det vi trenger er akkurat det samme, og det får vi ikke til med mindre du har trening i hverdagen, ...»

Philip sier at god kriminalitetsbekjempelse og god metodebruk i praksis fører til bedre beredskap. Slik jeg tolker Philip vil samtrenning av personell være et moment som vektlegges i hans valg av prioriteringer. Jeg tolker det som at muligheten for samtrenning ikke var like gjennomførbar før omorganiseringen etter etterretningsdoktrinen kom. Muligheten for flere innhentingdisipliner eller avdelinger til å samarbeide rundt en stor sak øker både samhandling og den generelle beredskapen. Samtidig viser også studier at når det er større etterforskningsprosjekter med ulike avdelinger som skal samarbeide, så utfordres koordineringen gjennom ulike verdisyn og mål for etterforskning med felles mål (Bjelland & Vestby, 2017). En tolkning av Philips utsagn er at positive sekundæreffekter slik som økt beredskap påvirker hans valg av prioritering ved at han stiller seg mer positiv til denne prioriteringen. Dette momentet ble jeg overrasket over, men også imponert over fordi det viste viljen til å ville se saker og kriminalitet i sammenheng med det utøvende arbeidet som ble gjort og effekten det hadde på politiet som organisasjon.

Dette bekreftes av Philips videre beskrivelser:

«... det som blir avgjørende for om jeg sier ja eller nei til en sak, eller om jeg stemmer imot, det er om dette en sak som er prioritert for oss.¹⁷ Opplever jeg at saken utvikler organisasjonen vår i positiv retning, en sak der vi har positiv samhandling mellom seksjonene og man kan skilte med positive sekundæreffekter for alle, så er det alltid det beste ...»

Philip trekker her eksplisitt frem positive sekundæreffekter, som samhandling og utvikling i organisasjonen, som et moment som gjør at saken stiller sterkere i valg av prioritering. Dette kan forstås som noe personlig, erfart eller uformelt kulturelt betinget kriterium der han jobbet, for at en sak skulle få høyere status eller verdi i prioriteringskjeden.

Det å se på prioriteringer som en form for å trene på beredskap, kan også tolkes som et ønske fra deltakerens eller avdelingens uformelle kultur om å ville være *profesjonelle*. Ordet *profesjonell* kan forstås som en verdi i politiets medarbeiderplattformen (Politiet, 2014), og verdier kan danne grunnlaget for beslutninger, Rokeach, referert av Garthus (2015, s. 149). Samtidig kan det tolkes som at beredskap og profesjonalisering også har fått et større oppmerksomhet blant ledere i politiet når det kommer til samhandling og praksis, etter

¹⁷ «Prioritet for oss», betyr her nasjonale prioriteringer (Riksadvokaten og POD) og lokale mål definert av OPD, basert på hva enheten skal levere på utfra deres prioriterte områder.

kritikken i Gjør-v-rapporten (Lundgaard, 2019; Østerud, 2018). Ekstra momenter utover kriminalitetsbekjempelse kan altså gi saken høyere prioritering.

Sekundæreffekter kan være forhåndsdefinerte mål som lå til grunn for valget, altså en rasjonell beslutningsatferd. På den annen side kan disse sekundæreffektene være rasjonalisert frem i etterkant av valget, som ved kritikken av rasjonell beslutningsmodell (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 281; Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 235).

Valg påvirket av positive sekundæreffekter kan også tolkes i lys av en økologisk rasjonell tilnærming (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 236), der valget er påvirket av utenomliggende faktorer som økt beredskap og samhandling. Eksempelvis innebærer valg av prioritering å forhindre salg av større mengder narkotika. Det er ikke nødvendigvis en indre logikk i valget ved første øyekast når man ser straffesak mot narkotika og beredskap opp mot hverandre. Logikken bygger på *informasjon hentet fra omgivelsene* som valget er gjort i (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 236), ved at de ulike etterretningsmetodene er representert og skal trene sammen. Selv om en leder ikke nødvendigvis har stor kunnskap på narkotikafeltet, utgjør annen erfaring gjennom det å være leder i politiet at samhandling fører til økt beredskap. Samlet taler det for at valget faller på den prioriteringen, slik som i økologisk rasjonalitetsteori (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 235).

Mine observasjoner av prioriteringsmøte på FEE, tilsier at enheten i større grad gjør valg av prioriteringer utfra det *kommunikative perspektivet*, se kapittel 3.7 (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300). Observasjonene mine, utdypet gjennom intervjuer, viste en opptatthet av gjensidig forståelse, og en felles tenkning rundt saker og bruk av metoder. Organiseringen av FEEs prioriteringsmøter viste en opptatthet av å ha med *kunnskapsarbeidere* (faggruppen) i et formøte, til forskjell fra *administrative ledere* (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300). Dette for å belyse sakene før prioriteringsmøtet, ettersom det er faggruppen som kjenner fagene best. Selv om faggruppen ikke var på prioriteringsmøtet, var det satt av tid til innspill derfra. Dette er i tråd med beslutningsmodellens prinsipper for å skape felles forståelse i flere ledd i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300). Jeg opplevde at strukturen i møtet var flat, ved at ulike meninger ble hørt, selv om øverste sjef hadde det avgjørende ordet. De hadde faste møteplasser for diskusjon, ønsket om felles forståelse og språk var i større grad på plass enn hos GDEx, og meninger kunne skifte om andre hadde bedre argumenter. Dette kan sees i tråd med det kommunikative perspektivet (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Forutsetningen for et likere språk og en mer helhetlig forståelse skyldes nok også at FEE har jobbet med etterretning og etterretningsmetoder i lengre tid enn GDEene. Det at man kan se mer av den inkrementelle analyse- og strategimodellen på GDEx kan skyldes at de møtes sjeldnere i prioriteringsmøtene, avdelingene er ikke avhengig av å samarbeide siden de ikke besitter ulike etterretningsmetoder, og graden av fagkunnskap og spesialisering er mye større på FEE. Ut fra mine funn tolker jeg at FEE i større grad har mulighet til å legge til rette for en beslutningsstil tett opp mot det kommunikative perspektivet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 300).

I neste underkategori skal jeg introdusere hva som skjer i forkant av prioriteringsmøtet, og drøfte faktorer som kan påvirke hvordan valg gjøres.

8.5 Forberedelser og en langsiktig plan, forutsetninger for valg av prioriteringer

Forberedelser på ledernivå kan være viktig når det kommer til beslutninger som skal gjøres på prioriteringsmøtet. Philip beskriver påvirkninger av valg av prioriteringer slik:

«...Vi er jo veldig sårbare for det hos oss fordi at vi har jo veldig ofte ledermøte før pri-møtet så det gjør at den siste sliden (e-sum¹⁸), vi får alltid tilsendt den på forhånd, men på den siste sliden så får vi ikke lest de på kvelden før, også er det ledermøtet, også møter vi i pri-møtet og får kanskje presentert saken for første gang. Det gjør jo hvert fall slik at hvis man allerede føler seg litt sånn på gyngende grunn så er det lettere å si ja istedenfor nei, og det bør man jo være veldig bevisst på, ...»

Philip sier at de på ledermøtet er sårbare for å bli påvirket i sine prioriteringer, dersom de ikke setter av eller får tid til å stille godt forberedt. Dette fordi de får e-sum tilsendt kvelden før, og at det er andre møter som kommer før prioriteringsmøtet. Noen av lederne kan da ende opp med å få sakene presentert for første gang på prioriteringsmøtet. Slik jeg tolker Philip er de som ledere presset i en hektisk hverdag, noe som krever at de også bør forberede seg godt nok til hvert møte. Det Philip sier kan tolkes i lys av begrenset rasjonell beslutningsteori, der knapphet med tid, begrenset informasjonskapasitet, og usikkerhet i form av liten forberedelse ender i beslutninger som er begrenset rasjonelle i en hektisk hverdag med umenneskelige ledelsesforventninger (Borgerud et al., 2021, s. 53; Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 219).

¹⁸ Etterretningsoppsummering (e-sum)

I en slik situasjon kan det være lettere for en leder å si ja til en prioritering eller et utkast til en prioritert liste, enn å svare nei og å skulle argumenter for hvorfor man er uenig. Valg blir gjort med utgangspunkt i det som virker *godt nok* utfra situasjonen der og da (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Samtidig kan manglende forberedelser før beslutningen, vise tilbake til at mennesker velger det som fremstår som *kjent* utfra fortolkninger om tidligere erfaringer (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Valg av prioriteringer kan derfor forstås ut fra enkle heuristikker gjennom tolking av tidligere erfaring, gjenkjennelse, fagfeltet man representerer og hva som blir anerkjent og forstått som kriminalitet i politiet. Slik også engelsk forskning problematiserer (James, 2016, s. 89-104).

Forberedelser når en leder skal velge mellom valg kan være avgjørende, noe også deltaker Kevin påpekte:

«... vi får ikke tid til å hverken evaluere ordentlig eller og ta lærdom av det vi har gjort eller å forberede oss til nye satsningsområder ...»

Samtidig som det også kan virke som at noen valg oppstår tilfeldig, Kevin formulere videre:

«... men det er klart at det om det blir det ene eller det andre det tror jeg blir litt tilfeldig enkelte ganger i forhold til at man har litt følelser for at jo det her som blir presentert her, det er faktisk viktig, vi kan ikke sitte å se på at det her skjer, det her blir vi nødt til å ta tak i. Det kan jo være litt tilfeldigheter også ...»

Kevin sier at noen av valgene kan se ut til å bli litt tilfeldig avhengig av hva man føler er viktig å prioritere. Slik jeg tolker Kevin vil den enkeltes følelse spille en rolle for hva som blir valgt av prioriteringer. «At man har litt følelser» forstår jeg som forenklinger i tolkningen av de forskjellige prioriteringen ut fra *skjønn* og *intuisjon* (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 219), og ikke med utgangspunkt i etterretningsoppsummeringen. Min tolkning av hvordan Kevin ser prioriteringene, som litt tilfeldige, er at valg kan sees ut fra en begrenset-rasjonell beslutningsstil (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Gode eller dårlige forberedelser kan legges til en kultur, det kan si noe om hva man ubevisst som leder tenker om viktigheten av et møte. Mangel på forberedelser kan også si noe om at prosessen ikke legger til rette for gode forberedelser på de mange og viktige beslutningen skal tas. Hvorvidt beslutningstakere tar seg tid til forberedelser, ser derfor ut til å påvirke valg i prioriteringsmøtet. Samtidig så kan det likevel hende at «godt nok» faktisk er bra nok ut fra ideen om at det er positivt å benytte enkle heuristikker i beslutninger (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 237).

Kristian beskriver ulempen med mangelen på en langsiktig plan over prioriteringene de gjør.

Intervjuer: Hva tenker du det er viktig å prioritere, og hvorfor er det viktig? (sitatet er kun svar på siste spørsmål)

Kristian: «... for å gjøre de gode og riktige valgene så er det ekstremt viktig å ha et bevisst forhold til hvordan man prioriterer. Vi har jo de ressursene vi har som sagt, og utenom å velge inn noe eller bort noe så blir det i hvert fall ikke kunnskapsstyrt etter hvert, da blir vi egentlig bare hoppende hit og dit – så det å ha en overordnet og langsiktig plan – det er kjempeviktig – og det er et område hvor vi kan bli flinkere. Det er ikke noen tvil om at der har vi litt å gå på den totale situasjonsforståelsen i Oslo politidistrikt, – vi har jo i og med at alle saker er prioritert fra riksadvokaten og fra POD, så blir det jo – alt blir prioritert. Det at vi har en overordnet strategi og et riktig situasjonsbilde det er jo selvfølgelig viktig for oss – å kunne ha den røde tråden og kunne gjøre de riktige prioriteringene fremover – og der må man vel erkjenne at man har en liten vei å gå for å få den gode situasjonsforståelsen, men det går jo også på kapasitet på etterretning da ...»

Kristian oppsummerer at Oslo politidistrikt mangler en langsiktig plan for prioriteringen for å kunne se kriminaliteten og prioriteringene i sammenheng fremover. Kristian påpeker mangelen på den totale situasjonsforståelsen som en utfordring. Jeg tolker det som at Kristian også tenker at kapasiteten på etterretning ikke samsvarer med forventningene som det å organisere seg etter etterretningsdoktrinen forutsetter for å lykkes. På den måten kan man også si at valg av prioriteringer gjøres med utgangspunkt i mangel av en langsiktig plan og mangel på en totalforståelse, noe som kan forstås som et dårligere kunnskapsgrunnlag og passer godt med beslutninger basert på begrenset rasjonalitet (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Min tolkning er at disse momentene bidrar til at valg av prioriteringer blir gjort som en «her og nå» forståelse av situasjonsbildet, ut fra den etterretningen som foreligger og uten en langsiktig plan. Lowenthal (2006, s. 35) påpeker at ledere ofte foretrekker dette.

Mangel på en langsiktig plan kan også tolkes utfra at beslutningstakernes ansvar ikke kommer tydelig frem, som følge av etterretningshjulets *sirkulære modell* (Clark, 2016, s. 32,34). Dette kan vise seg å være problematisk ved beslutninger som skal ettergås, eller viser seg å være feil. Lowenthal (2010, s. 438) kritiserer at man tradisjonelt snakker om «beslutningssuksess» og «etterretningsfeil», aldri beslutningsfeil og etterretningsuksess. På samme måte som

etterretningshjulet ikke ansvarliggjør beslutningstaker, så vil feilen alltid ligge i etterretningen ikke i beslutningsprosessen.

Spørsmålet jeg stiller er om ledere i politiet, som prioritere mellom forskjellig kriminalitet på vegne av borgerne, kan si seg fornøyd med en prosess som ikke legger til rette for en god forberedelseskultur og der valg av prioriteringer blir «litt tilfeldig» uten en langsiktig plan og videre refleksjon om langtidseffekten av valgene og prosessen.

Forskning viser også at desto høyere formelt en leder er plassert i politiet, desto mer overbevist er lederen om at politiet er en lærende organisasjon (Filstad et al., 2018, s. 4). Forskning viser at læring av feil forutsetter åpenhet, samtidig som at taushetskodeksen i politiet opprettholdes av muligheten for ubehaget av disiplinærsaker hos spesialenheten, pådra seg straffesaker, uthenging av kollegaer eller pinlige mediasaker (Borgerud et al., 2021, s. 53-54). Filstad (2020), sitert av Borgerud et al. (2021, s. 53) konkluderer samtidig med at *ledelse* ofte er noe politiet må finne ut av selv, samtidig som at kompetansenivået er meget høyt. Filstad (2020) definerer «godt nok» som «å få jobben gjort», i en hverdag med komplekse og motsetningsfylte forventninger fra politikere, andre ledere, ansatte og borgerne (Borgerud et al., 2021, s. 53). Valg basert på begrenset rasjonalitet utfra «godt nok» prinsippet (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 283), kan dermed også forsås utfra de sprikende forventningene som tillegges politiledersrollen i det juridiske, politiske og samfunnsmessig krysspreset de står i hver dag (Borgerud et al., 2021, s. 53).

Videre vil jeg introdusere siste kategori hvor jeg vil drøfte det som kan oppleves som hindringer i hvordan valg gjøres. Hva er det som *hindrer* en leder fra å velge en sak?

9 Hindringer av valg

Lederpraksis i politiet påvirkes av rammebetingelser som kultur, struktur og organisering (Borgerud et al., 2021, s. 51). I denne kategorien vil jeg drøfte forhold fra observasjoner og intervjuer som kan tolkes som lederes opplevde hindringer i valg av prioriteringer. Dette kan være ubevisste eller bevisste hindringer, som blant annet følger av organiseringen av politiet, knappe ressurser, lovverk, valget mellom en proaktiv eller en reaktiv sak, motstand i egen organisasjon eller å følge eller å ikke følge føringer fra Riksadvokatens rundskriv.

Begrensningene i valg, forstås utfra organisatoriske forhold der jeg tolker politiets arbeidsprosesser inn under formell struktur, som påvirkning på beslutningsatferd (Jacobsen &

Thorsvik, 2007, s. 286). Der en lik formell struktur vil kunne muliggjort at valgbarheten er mer likestilt.

Dilemmaet i denne kategorien kan tenkes i det å stå i stadige valg og avveininger, der det er umulig å ta en beslutning som alle til enhver tid er enig i. Under skal jeg drøfte reaktive og proaktive saker som organisatoriske hindringer for valg av prioriteringer.

9.1 Organisatoriske hindringer for politiets valg av prioriteringer

Politiet kan sees på som en konstant produserende og mottakende organisasjon av straffesaker. Straffesaker må og skal etterforskes av etterforskere, med påtalemyndigheten og riksadvokaten i øverste linje (Riksadvokaten, 1999). Dette er reaktive saker. Etterforskning jobber med anmeldte saker, og de er bundet til måltall¹⁹ og sak- og trekkinstruksen for OPD, noe som også påvirker kapasiteten på etterforskning (Oslo Statsadvokatembete, 2020).

Kristian illustrerer hvordan valg av proaktive saker blir påvirket av valg av reaktive saker:

Intervjuer: Hvordan opplever du prioriteringsmøtene?

Kristian. «... den store utfordringen med et prioriteringsmøte er jo ofte de sakene som, de proaktive sakene da, som innhentingsmiljøene foreslår. Fordi når det allerede er reaktive saker, etterforskninger som går, så er det allerede knyttet på en etterforsker, det vil si at den hindringen er på en måte borte, mens avdelinger som da ønsker å fremme en sak de må jo også knytte på en etterforsker og påtale forut for det møtet. Så det er på en måte en sånn to-trinn for nye proaktive saker, mens for reaktive saker så er jo etterforskningskapasitetene der, ettersom at det er de selv som anmoder om det.»

Kristian beskriver en utfordring i prioriteringsmøtet, nemlig at proaktive saker har en ekstra «hindring» når det gjelder å bli valgt kontra en reaktiv sak. Dette forklarer han videre ved at en reaktiv sak, eksempelvis alvorlig kriminalitet som har skjedd, går rett til etterforskning og får tildelt en jurist og etterforsker. Slik jeg tolker det må en proaktiv sak «selges inn» for å påvirke beslutningstakere på prioriteringsmøtene for å få en *inngangsverdi* for å bli valgt (Kahneman & Tversky, 2012). Dette innsalget må også skje i forkant av prioriteringsmøtet for å sikre at noen har «kapasitet og vilje» utover de organisatoriske hindringene til å etterforske og påtale saken.

¹⁹ Saksbehandlingstid i straffesaker, herunder fremdrift og liggetid (Oslo Statsadvokatembete, 2020, s. 2-3).

Til sammenlikning observerte jeg det samme funnet med «innsalg av saker» under prioriteringsmøtene. Jeg noterte under observasjonene på begge prioriteringsmøtene hvordan ordlyden, språket og argumentene for proaktive saker virket som «innsalg» til ledelsen, hvor jeg så for meg en «salgspitch». Jeg noterte ned begreper det ble lagt vekt på, og i sakene som utmerket seg i forhold til etterretningsgrunnlaget la jeg spesielt merke til at ord som *organisert kriminalitet, gjengtilknytninger, grov narkotika kriminalitet og hvitvasking* gikk igjen. De mange ordene jeg noterte, sorterte jeg under beslutningspåvirkeren *formuleringseffekt* (Kahneman & Tversky, 2012, s. 483), ettersom ordene også ligger i føringer for hva slags saker politiet i OPD skal prioritere (Oslo Statsadvokatembete, 2020, s. 6; Riksadvokaten, 2020). Jeg tolket situasjonen slik at det var et stort ønske om å få prioritering på saken de foreslo, og at det er nødvendig med *lobbyvirksomhet* for å pleie de som kan ende opp med å få saksansvaret og etterforskningen i ettertid, slik organiseringen av politiet er i dag.

En kjent debatt i etterretningslitteraturen er som tidligere nevnt hvordan forholdet mellom analytiker og beslutningstaker skal være (J. Davis, 1992), men i prioriteringsmøtene ser det ut som det i tillegg ligger hindringer i veien for valg gjennom ulike strukturelle barrierer og organiseringen av arbeidsoppgaver i politiet. Arbeidet med å få valgt inn en ny proaktiv sak måtte jobbe og argumentere i større grad for å få frigitt ressurser til å kunne være med på hele saksgangen, og dermed stille svakere. Dette til tross for at Riksadvokaten sier at politiet skal jobbe mer proaktivt, samt nærpolitireformens formål om økt kunnskapsbasert politiarbeid (Handegård & Berg, 2020; Riksadvokaten, 2020).

Funnene viser at det allerede er tilrettelagt for å prioritere valg av reaktive saker raskere i det som kan forstås som ulik *formelle struktur* i muligheten for å bli valgt (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 286), fordi de reaktive sakene allerede har prioritet gjennom det jeg forstår som straffesaksorganiseringen. Formell struktur forstås her som påvirkning på beslutningsatferd (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 286).

Ved å sette valgene av proaktive og reaktive prioriteringer opp mot hverandre, for å utlikne balansen i «valgbarheten», kunne en tanke vært å innføre restanse-mål på proaktive saker som har ligget i mer enn tre måneder, eller at det stilles like inngangskriterier eller avbruddskriterier i pågående reaktive etterforskninger der prioriteringen bare blir stående uten at noen stiller spørsmålstegn ved prioriteringen.

Mitt synspunkt er at etterretningshjulet på denne måten gir et inntrykk av at politiet jobber utfra etterretning, selv om de også i stor grad jobber etter straffesaker og problemer som har dukket opp i ettertid av et straffbart forhold.

Kristian deler videre hva som oppleves som utfordrende når han skal velge prioritering:

Intervjuer: Ut fra de prioriteringene som ble gjort i prioriteringsmøtene, hva var det som gjorde at du valgte den rekkefølgen eller var enig i den rekkefølgen?

«... for der er jo klart at desto flere saker som for eksempel Org-krim etterforsker – som de mer eller mindre får dumpende inn hos seg, og det er en utfordring det at veldig mange av de sakene de får – de er jo ikke basert på våre prioriteringer og vår kunnskap, men det er saker som oppstår tilfeldig. Eller at saker kommer fra GDEene fordi de er et visst nivå. Det gjør noe med vår mulighet til å kunne prioritere også. Fordi vi har den kapasiteten vi har, men når Org-krim blir overbelastet så er mange av de sakene som vi ønsker å få inn, de kommer da ikke til å bli prioritert, fordi Org-krim ikke har kapasitet. Så det er en utfordring.»

«... og da sliter jo vi med å få prioritere de sakene vi mener det er viktig å prioritere i Oslo, – som er basert på en kunnskapsbakgrunn basert på etterretning, men så lenge man ikke har ressursen, så blir det jo ikke den prioriteringen alltid sånn som vårt – vår situasjonsforståelse er. Kapasiteten på etterforskning det går jo egentlig utover prioriteringen i stort.»

Kristian sier at de sakene som Org-krim får inn til seg, ikke kommer av prioriteringer som ledelsen har satt, eller innhentingsdisiplinens kunnskap om miljøer og kriminalitet. Sakene kommer som følge av allerede begåtte straffesaker, og kapasiteten bestemmes av allerede pågående og innkommende saker som følge av kriminalitet som har skjedd.

Kristian reflekterer rundt straffesakene som havner hos Org-krim, uavhengig av etterretningsdoktrinen. Dette er et viktig organisatorisk poeng, også for mine tidligere drøftinger om at etterretningshjulet kan forstås som innhentingsdrevet, fordi etterretningshjulet ikke synliggjør at politiets styring og prioritering både kan være *innhentingsdrevet* og *straffesaksdrevet*.

Organisatoriske hindringer kan i tillegg til utfordringer med *oversettelse* og *manglende språk* å oversette fra sett i lys av Røvik (2007) translasjonsteori, forklare utfordringer med å *kontekstualisere* etterretningsdoktrinen i politiet.

Min tolkning er at det er det hendelsesstyrte som setter prioriteringer over det kunnskapsstyrte og proaktive arbeidet uavhengig av etterretning, og som egentlig er med på å «styre hvordan valg av prioriteringer gjøres». Dette til tross for at det å investere i å jobbe mer proaktivt kan bidra til en utvikling der man kan få færre saker som utvikler seg til å bli alvorlige saker. Slik jeg tolker utsagnene til Kristian skisserer han hvordan politiet også jobber «slik de alltid har gjort», ved at etterforskere får anmeldelser «dumpende» på pulten etter at kriminaliteten har skjedd, noe som etter hans oppfatning påvirker hvorfor prioriteringer av proaktive saker blir valgt bort eller ned.

Når det er andre forhold utenfor ledernes kontroll, her da reaktive saker, som vanskeliggjør valg i praksis, kan valgene heller ikke bedømmes ut fra en beslutningsmodell som rasjonell aktør, begrenset rasjonell aktør eller økologisk rasjonalitet (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Til tross for det uttalte idealet i og om doktrinen, kan organiseringen etter etterretningsdoktrinen i praksis være med å opprettholde at kriminaliteten styrer politiet gitt den organiseringen som foreligger i dag.

Funnene i mine observasjoner og intervjuer viser at valg av styring og prioritering også kan forstås som begrensinger i form av *ressursknapphet* på etterforskning. Ressursknapphet kan tolkes som ting ved situasjonen som påvirker beslutningen (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 286), samtidig som at ressurser i denne sammenheng er en forutsetning for at valg av prioriteringer kan gjennomføres. Der andre også påpeker utfordringene med begrenset kapasitet og ressurser hos avdelingene som sitter som mottaksapparat slik som Org-krim og generell etterforskning (Oslo Statsadvokatembete, 2020; Sølvik, 2021, s. 46-47). Ledernes dilemma her vil kunne være, slik Kristian beskriver, at etterretningen de har, kunnskap om fenomener om kriminalitet som pågår i Oslo, ikke får en reell sjanse til å bli valgt sidestilt med reaktivt etterforskningsarbeid når sakene skal få prioritering.

Gjennom organiseringen rundt etterretningsdoktrinen ble det lagt nye rutiner og kriterier for hvordan man skulle arbeide (Politidirektoratet, 2017, 2020). Dette resulterte i at ulike ledere og fagmiljøer måtte begynne å samarbeide, og ledelsen stilte nye kriterier til gjennomføring av saker. Philip beskriver et eksempel som viser hvordan det stilles andre kriterier til proaktive saker.

«... det konkrete eksempelet der er jo det at fag får beskjed om å levere en plan på tidsestimater, hvor lang tid de tenker det vil ta, dere må levere kriterier for avbrudd.²⁰ Det er jo et begrep som vi ikke har brukt så mye i det åpne politiet før, men det er jo rett og slett hvilke ting er det vi ser når vi skjønner at dette her kommer vi ikke til å finne ut av. Også må du kunne levere en oversikt over hvor mye penger de tenker å bruke på det. Det er jo helt nye tanker ...»

Philip beskriver hvordan det har blitt viktigere for ledergruppen å få en plan på hvordan en sak er tenkt fremover. Det ønskes fremdriftsplan og avbruddskriterier samt et økonomisk estimat for å kunne prioritere en proaktiv sak. Min tolkning er at slike kriterier stilles fordi politiet også kan ha erfaring med at proaktive saker kan være tid- og ressurskrevende.

Spørsmålet jeg stiller er om denne type kriterier også burde vært stilt i de reaktive sakene, dersom valg mellom saker kan stille likt. I tillegg bør det etterspørres om de reaktive sakene også burde nedprioriteres eller henlegges, til fordel for proaktivitet. Valgbarrieren her blir med andre ord at saken er proaktiv.

Avbruddskriterier kan forstås som å skape hindring for valg. Samtidig kan det å stille slike kriterier forstås som profesjonalisering og ansvarliggjøring ved at det i større grad stilles krav til muligheten for gjennomføring og å lykkes med en sak. Hva skyldes så at ikke de reaktive sakene må svare for det samme?

Kjerneoppgavene til politiet kan sies å fortsatt bestå av reaktivt arbeid, til tross for Riksadvokatens uttalte fokus på forebygging. Muligens må det til flere inngående *organisatoriske endringer* for å løsrive avdelinger til å kunne jobbe ut den kunnskapen – etterretningen – som politiet sitter på. Her er KUBA ment som et tiltak for å kunne handle på etterretningen som politiet har, men uttalelsene fra intervjuer tyder på at reaktive og proaktive saker fortsatt måles opp mot hverandre – til tross for ulike prioriteringsmessige utgangspunkt.

I tillegg til organisatoriske og økonomiske hensyn, som drøftet ovenfor, stiller jeg spørsmål ved om prioriteringer også kan være personavhengige. Jeg har selv som operativ polititjenesteperson observert at ulike personer er mer tilbøyelige til å prioritere proaktivt arbeid enn andre. Dette kan tenkes å også gå igjen andre steder i organisasjonen herunder på ledelsesnivå i prioriteringsmøter. Dersom dette er tilfelle må det kunne sies å være uheldig i

²⁰ Kriterier for avbrudd (avbruddskriterier) forstås som forutsetninger som må ligge til grunn før en sak i iverksettes, slik at alle er enige om hva som gjør at saken avbrytes eller pauses. Der Riksadvokaten (2020, s. 10) også presiserer at der det i tidlig etterforskning av alvorlige saker, må vurderes å avbryte dersom det fremkommer klart at saken ikke har oppklaringspotensialet eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse.

forhold til å få til en mer helhetlig innsats og bruk av etterretning som beslutningsgrunnlag, dersom både formell struktur og uformell kultur gir indirekte definisjonsmakt over valg av prioriteringer. Etterretningens *styring og prioritering* handler da ikke om et *kunnskapsgrunnlag* som skal støtte ledere i å gjøre bedre og effektive valg eller til å vedkjenne seg risiko gjennom å se sårbarheter i samfunnet (Politidirektoratet, 2017).

Etterretning kan forstås som *legitimering* av uttrykk om at politiet *er kunnskapsbaserte*, i motsetning til *organisatoriskstyrt*, *innhentingsstyrt* eller *kriminalitetsstyrt* i valg av prioriteringer. Det å jobbe med kriterier for hva som skal prioriteres i ulike politienheter er viktig, men det viktigste, slik jeg ser det, er hvordan politiorganisasjonen kan gjøre valgene lederne skal ta uavhengige av organisatoriske og eller formelle begrensninger. Overordnet kan man spørre: hvilket politi er det befolkningen ønsker seg?

Videre vil jeg drøfte det en deltaker beskrev om det prinsipielle i saker, som bakgrunn for hvorfor noen saker blir valgt bort.

I tilfeller hvor ledelsen velger en annen prioritering uavhengig av faggruppens innstilling, eller etterretning, vil det kunne være som følge av at en sak kan sies å være prinsipielt viktig for ledergruppen. Det forklarer Philip slik:

«.. i de tilfellene ledelsen sier imot på det så er det fordi at det er veldig ofte ledelsen mener at den saken som vi skal prioritere rundt er så prinsipielt viktig at det på en måte ikke tåler dagen lys, vet ikke om det blir måten å si det på, men at det ikke står seg at en type sak blir prioritert under den andre, for eksempel seksuelle overgrep mot barn og den andre er en narkotika sak,... selv om vi kan skjønne at muligheten for å lykkes med innhenting er høyest i den minst alvorlige saken så må vi faktisk bytte om på prioriteringene, fordi vi kan ikke prioritere sånn selv om faget mener det er riktig..»

Philip forklarer at om ledelsen ser en sak som prinsipielt viktig, så går den prinsipielle saken foran andre prioriteringer fordi det ville tatt seg dårlig ut om det kom frem at ledergruppen hadde prioritert *den* saken lavere enn en annen. Slik jeg tolker dette vil det utfra renomméhensynet til politiet være prioriteringer som velges, uavhengig av muligheten til å lykkes med saken, eller faggruppens anbefaling om å velge en annen sak.

Det vil altså være sakens karakter og det prinsipielle som påvirker valg, ikke struktur og organisering. Her kommer beslutningsdilemmaet tydelig frem, ved at det må gjøres et valg som står i et motsetningsforhold til andre valg (Kaufmann & Kaufmann, 2015). På den måten

kan ledergruppen gå for en prioritering der man egentlig vet at man ikke har særlig mulighet til å lykkes med innhentingsmetoden. Fordi de kan ikke la være å prioritere den øverst da det hadde stilt seg veldig dårlig om det kom ut i offentligheten, og andre kollegaer uten samme metode og faginnsikten så det. De går da imot fagets vurdering, og overstyrer faglig begrunnelse utfra andre kriterier som her betegnes som prinsipiell viktige saker, noe som kan uttrykke en *bruksverdi* (Bjørkelo & Gundhus, 2015, s. 38).

Sett utfra handlingsteori kan dette belyses gjennom at noen saker *er* viktigere enn andre i ledergruppen, med utgangspunkt i hvordan politiet som organisasjon vil kunne bli oppfattet (*politiets omdømme*), om valget av prioritering skulle komme ut som en dårlig media-sak (Wæraas, Byrkjeflot & Angell, 2011). Utfra dette perspektivet kan det også sies at leder jobber strategisk i forhold til historien som fortelles om organisasjonen (Wæraas et al., 2011). Denne måten å prioritere på kan også sees utfra et økologisk rasjonelt perspektiv der forhold i omgivelsen kan begrense muligheten for et valg og hjelper med å velge et annet valg (Kaufmann & Kaufmann, 2015). Der omgivelsene her kan forstås som en tenkt dårlig medie-sak. Slik jeg tolker det, handler ikke valg av prioritering her om hvilken kriminalitetstype som sees på som den viktigste, men med utgangspunkt i å lykkes med en innhentingsmetode, og hvor det prinsipielle overgår det faglige rådet i forhold til muligheten for å lykkes med metoden i en sak.

Hindringene i valg kan også tolkes utfra hva som forstås som kriminalitet. Det er ikke nødvendigvis kriminaliteten i seg selv som er en begrensning i valg, men heller hva som blir *sett på* som kriminalitet i politiet, og hva politiet gjennom kultur og holdninger anser som riktigere å prioritere fordi det er noe som er *kjent*?

Funnene peker på organisatoriske hindringer i like valg mellom reaktivt og proaktive saker, fordi reaktive saker gis prioritet gjennom straffesakssystemet. Samtidig gjøres valg utfra det som fremstår som *kjent*, *godt nok*, eller når ledere opplever prioritert kriminalitet som for stor/liten og skyver ansvaret over på en annen enhet. Hindringer av valg kan også forstås med utgangspunkt i knappe ressurser og opplæring. Beslutningsgrunnlaget kan ofte være skjevt, samt er innhentingsdrevet fra deler av politi, der informasjonen kan være samlet basert på egen fortolkning og motivasjon hos tjenestepersonen. Hvilket gjør det lite representativt for kriminalitetsprioriteringene i Rundskrivet (Riksadvokaten, 2020). De uttalte føringene om at politiet skal velge proaktive saker der det er mulig uavhengig av knappe ressurser (Riksadvokaten, 2020), vanskeliggjøres samlet sett i praksis.

Jeg har stilt og arbeidet med spørsmålet om på hvilken måte man kan forstå styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen i politiet i praksis? Jeg vil i det videre presentere det jeg finner som sterke og svake sider ved denne studien, før jeg besvarer forskningsspørsmålet.

10 Sterke og svake sider av studien

Tjora (2017, s. 231) skriver at *pålitelighet* i studien handler om en indre logikk eller sammenheng gjennom hele forskningsprosjektet. Gjennom oppgaven har jeg søkt å vise pålitelighet ved å være transparent i hva som har påvirket meg gjennom forforståelse, og vitenskapelig og faglig fortolkningsposisjon. I tillegg har jeg beskrevet på hvilken måte jeg har konstruert og analysert dataen. Jeg har vist hvordan spørsmålene i analysen har blitt til, samt hvordan jeg har tolket svarene til deltakerne. Jeg har etterstrebet å tolke dataene i lys av relevant teori for å besvare forskningsspørsmålet.

Praksisen innad i politiet er i stadig endring. Spesielt på KUBA-satsinger. Nettopp derfor er det konstruktivt å bidra med et utenfra og innenifra blick ved å sette søkelys på arbeidsmetoder og innføringen av praksis på etterretning som fagfelt. I den forbindelse kan denne studien basert på min innsamlede data, tolket av meg med utgangspunkt i faglitteratur og utfra mine erfaringer som tjenesteperson og forsker på egen praksis; gi et slags innenifra og utenifra blick. Mitt utgangspunkt er en faglig interesse basert på både praktisk og teoretisk erfaring fra å jobbe med etterretning i politiet. Jeg har et genuint ønske om å bidra til konstruktive spørsmål, og kritiske refleksjoner, om innføring av etterretning som fagfeltet i hele det åpne politi.

Med utgangspunkt i det jeg beskrev at jeg skulle være oppmerksom på i forforståelsen, har mitt engasjement og faglig innsikt også endret hvordan jeg ser på prioriteringsmøtene etter etterretningsdoktrinen i etterkant av undersøkelsene mine. Jeg har tilegnet meg et mer faglig forankret blick på hvordan valg i beslutningsprosesser kan forstås, eksempelvis gjennom ulike beslutningsmodeller, samt begrensingene som ligger i politiets organisatoriske rammeverk for at ulike prioriteringer kan stille med like utgangspunkt for å bli valgt. Det har med andre ord gitt meg en akademisk distanse som gjorde meg bedre stand til å belyse en skjult praksis som ikke samstemmer med idealet i doktrinen og som også setter politiet i et mer reaktivt og mindre kunnskapsbasert lys.

Samtidig har jeg jobbet med å bruke teori og faglitteratur for å drøfte og vise ulike sider av funn i analysen. Det ga meg en distanse som gjorde at jeg i større grad kunne stå i det som kan

oppleves som kritiske syn på egen arbeidsplass. Det teoretiske grunnlaget ga meg med andre ord en større frihet i forskningen, samtidig som fortolkningen av data ble forsøkt belyst slik jeg forsto deltakernes synspunkter.

På den måten har jeg forholdt meg faglig og etisk til forskningens prinsipper for å levere en pålitelig undersøkelse.

Tjora (2017, s. 232) skriver at *gyldighet* av studien vises gjennom en logisk sammenheng mellom utforming, funn og spørsmål som søkes besvart. Gyldighet i studien har jeg vist gjennom perspektiver, teorier og forskningsspørsmål som har ledet til spørsmål jeg har belyst gjennom tilgjengelige metoder, som har dannet grunnlaget for å utvikle og besvare spørsmål med et empirinært utgangspunkt. Ønsket er også å påvirke praksis i form av å belyse ulikhetene mellom valg i de rammene som foreligger gjennom politiets organisering, når man fremover skal jobbe i tråd med etterretningshjulet. Metoden var i utgangspunktet observasjon av praksis, som ble supplert med intervjuer når observasjoner ikke var mulig. Dermed har jeg gjennom hele prosjektet vært opptatt av gyldigheten i dataen som skulle besvare forskningsspørsmålet.

Tjora (2017, s. 231-232) skriver at studiens *generaliserbarhet* knytter seg til relevansen utover de enhetene man har undersøkt. Studien har tatt utgangspunkt i praksis ved FEE og en utvalgt GDE. Oppgavens relevans utover de undersøkte enheter, kan gjøre seg gjeldende for tilsvarende organisasjoner som har kontekstualisert eller vurderer å kontekstualisere etterretningshjulet som modell i sitt virke, både i de andre GDEene og i organisasjoner utenfor politiet. I tillegg vil oppgaven være relevant for alle som ønsker å lære mer om ulike perspektiver og forståelser av etterretningshjulets første fase og hvordan den kan forstås i praksis i politiet. Videre vil ulike måter å se valg i beslutningsprosessen på, bidra til å belyse kompleksiteten i hva som kan påvirke hvilke prioriteringer som velges eller velges bort. Samlet mener jeg åpenheten i oppgavens tema også gir andre samfunnsdelakere et utgangspunkt til å forstå en arbeidsmetode som fremstår som *hemmelig*, men som nå praktiseres i hele det åpne politiet. En gjennomsiktighet i arbeidsmodellen vil også kunne føre til en økt tillit til politiet fra borgerne.

Helt fra jeg startet på prosjektskissen januar 2020, har jeg søkt å følge prinsippene om pålitelighet og gyldighet gjennom valg av metode, noe som også har vært arbeidsomt. En svakhet ved oppgaven er at jeg har sett på prosesser som forutsetter taushetsplikt og anonymisering. Det har som følge at deler av prosessen og funnene har blitt omgjort til

generell informasjon, som i sin tid gjør deler av oppgaven mindre tydelig. En annen svakhet er at jeg også skriver om relevante saker/prioriteringer utfra det som kan virke som en generalisering mellom prioriteringene, men der casene har ulike forutsetninger jeg ikke har kunnet gå nærmere inn på. En "svakhet" slik sett kan også være at personer som er "inne i" miljøet/politiet kan tenkes å forstå mer av studien og gjøre seg andre refleksjoner enn personer som ikke er det. Forskjellene har jeg samtidig belyst gjennom introduksjon av GDEx og FEE, samt analyse basert på ulike beslutningsmodeller på gruppenivå, for på den måten å også sette lys på hvordan beslutninger kan påvirkes i ulike gruppestrukturer.

11 Oppsummeringer og avsluttende betraktninger

Denne oppgaven har belyst på hvilke måter man kan forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen gjøres i praksis. Datainnsamling er gjort gjennom observasjoner av praksis på prioriteringsmøter i to ulike enheter, samt fire dybdeintervjuer av nøkkelpersoner fra begge enheter. Med utgangspunkt i litteratur fra politivitenskap, etterretnings- og organisasjonsteori har jeg analysert og drøftet funn som bidrar til å belyse forskningsspørsmålet ovenfor.

Jeg har brukt *oversettelse* (Røvik, 2007) utfra en translasjonsteoretisk forståelse, og sett etterretningsdoktrinen som *dekontekstualisert* fra Forsvaret til politiet, og drøftet utfordringer med å *kontekstualisere* praksis. Sett i lys av «soppmodellen» Røvik (2007) har jeg drøftet hvordan funn kan vise egne lokale *oversettelser*, utviklet i ulike enheter og avdelinger i politiet som et svar på å skape egen forståelse og effektivisering for hvordan etterretning skal brukes.

Undersøkelsene viser også ulik forståelse av forskjellen mellom etterretningsdoktrinen og tiltakshjulet. Jeg tolker det som at ord tilskrives ulike *meninger*, hvilket gir forskjellig forståelse av hva som utgjør etterretningsprosessen i organisasjonen. Fordi ulik *mening* tilskrives mål og strategier i politihverdagen, slik som *etterretning* eller *forebyggende*, kan det medføre ulike forutsetninger for å ta valg. «Begrepsforvirring», som en deltaker kalte det, er et beskrivende ord på funn i oppgaven.

Videre oppfatter jeg at praksis hos GDEx fortsatt er «prøvende», og beslutningene kan forstås som små steg uten betydelige endringer, belyst utfra inkrementelle analyse- og strategi modellen. Funn tyder også på at *forståelsen* av etterretningens betydning overvurderes, feilvurderes eller ikke brukes når det gjøres valg av prioriteringer til KUBA-satsing.

Jeg fant at behovet for *forståelse* og samhandling var et genuint ønske fra deltakerne. Samt et behov for lik forutsetning for å kunne gjøre valg av prioriteringer med utgangspunkt i et likt situasjonsbilde, uavhengig av fagbakgrunn som lederne presenterte. Likevel hadde også deltakernes fagbakgrunn *påvirkning* på hva som ble vektlagt i valg av prioritering.

Disse elementene kan belyse at etterretningsdoktrinen fortsatt prøver å sette seg i politiet, og at behovet for *oversettelse/etterretningsopplæring* er essensielt for alle som er involvert i styring og prioritering.

Samtidig er flere av deltakerne av den oppfatning at etterretningsdoktrinen viser seg i organisasjonen gjennom mer organisert møtstruktur, mer samhandling og etterprøvbarehet, og ved at beslutninger og prioriteringer *dels* kan spores tilbake til beslutningstøtte fra etterretning.

Studien viser at beslutninger gjort på FEE minner om den kommunikative modellen ved involvering av faggruppen, selv om beslutninger også styres av øverste leder. Utfordringen i prioriteringsmøtene hos FEE kunne i større grad forstås utfra mangel på en langsiktig plan, prinsipielle saker, eller ikke-ideelle forberedelser grunnet hektisk møtehverdag.

Valg av prioriteringer grunnis også utfra uttalte ønskede sekundæreffekter, som økt samtaling og derigjennom økt beredskap. Dette kan være positivt, men tyder på at valg tas utfra andre hensyn enn etterretningsstøtte.

KUBA-metodikken i GDEx har også vært utslagsgivende for valg, uavhengig av etterretning om den faktiske kriminaliteten, der en standardisering og begrenset autonomi skal ideelt sett medføre likere oppfølging og samlet kriminalitetsbekjempelse. Hva som ses på som forebyggende i lys av politiets primærstrategi, varierer mellom fagfelt, noe som har vist seg gjennom ulike begrunnelser for valg av prioriteringer. Funnene fra denne studien om hvordan lederne velger kan slik sett forstås i lys av andre studier som har vist at de bør forstås utfra komplekse forutsetninger for både samhandling, forståelse og krysspress i forventninger fra politikere, media, kollegaer og befolkningen. Valgets dilemma kan tenkes mellom friheten som GDEene selv har til å prioritere innenfor Riksadvokatens Rundskriv, sett opp mot ulik *mening* av sentrale ord som implisitt forutsetter en lik forståelse for dem som skal velge prioriteringer.

Funn hos både FEE og GDEx viser at valg blir gjort med utgangspunkt i "*godt nok*" eller det som kan tolkes fra tidligere erfaringer, altså det *kjente*. Slike valg kan forstås både gjennom urealistiske ledelseskraav i en hektisk politihverdag (Borgerud et al., 2021), samt utfra

tidsknapphet og begrenset informasjonskapasitet, som i begrenset rasjonalitetsmodellen (Kaufmann & Kaufmann, 2015, s. 219). Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det tas dårlige valg.

Idealet i etterretningsdoktrinen, belyst ved at styringen starter med beslutningstakers "behov" som en ledelsesstyrt prosess (Politidirektoratet, 2020), utfordres av at mine funn tyder på at politiets praksis også kan sies å være *innhentingsstyrt*. Undersøkelsen viser at styring og prioritering ikke nødvendigvis starter med beslutningstakers «behov» for beslutningsstøtte, slik idealet forutsetter. Derimot tyder funn i undersøkelsen på at det er tjenestepersoner i begrensede deler av skjult og åpent politi som samler inn informasjon, som senere kan tenkes å starte «behovet» hos beslutningstaker. Min tolkning er derfor at etterretningshjulet i praksis må forstås som en delvis innhentingsdrevet prosess og ikke kun ledelsesdrevet/styrt. Agrell (2009, s. 94, 108) påpeker viktigheten av å forstå om etterretningshjulet er innhentingsstyrt eller ledelsesstyrt, fordi det viser til den virkelige utfordringen i etterretningshjulet, nemlig hvem som egentlig styrer *tanken* på hva som *er* etterretning. Dersom politiet ønsker en praksis etter etterretningsdoktrinens ideal, må manglende styring sees som en svakhet. Etter min oppfatning kan det imidlertid stilles spørsmål ved om politiet er tjent med en slik "ren" styringspraksis. Forholdet til polititjenestepersoners autonomi, og hvordan det innhentingsstyrte skal forstås og håndteres innenfor doktrinen, kan med fordel beskrives nærmere i neste revisjon av etterretningsdoktrinen.

Funn i studien viser at valg kan hindres av den formelle strukturen i politiet. Hvordan politiet er organisert, med utgangspunkt i at reaktive straffesaker fortløpende sorteres til etterforsker og påtale, og på den måten får en prioritet, utfordrer ledere i å fritt kunne velge proaktive saker. Dette fordi proaktive saker ikke har tildelt ressurser fra start, og de som ønsker gjennomslag for en proaktiv sak på prioriteringsmøtet må derfor både «selge seg inn» hos etterforsker og påtale, og de må søke å påvirke ledere på prioriteringsmøtet. I tillegg stilles ulike kriterier til gjennomføring av proaktive saker, sidestilt med reaktive straffesaker, slik som avbruddskriterier som drøftet under kapittel 9.1.

Proaktive og reaktive saker stiller da med ulik inngangsverdi til prioritering, der reaktivt politiarbeid fortsatt ser ut til å være hovedregel for hvordan politiet styrer og prioriterer. Dette til tross for de utalte forventningene fra Rundskrivet til Riksadvokaten (2020) om satsing på forebygging gjennom mer proaktivt politiarbeid.

Hindringer i valg kan også forstås som begrenset ressurskapasitet, slik Riksadvokaten også har problematisert. Ressursknapphet er likevel ikke den største utfordringen slik jeg tolker situasjonen, fordi det er de organisatoriske prosessene som i første rekke setter begrensingene på valg, slik beskrevet over. Dette viser behov for mer tydelighet fra POD for hvordan proaktive saker skal styres og prioriteres. Uten formell organisatorisk endring eller tydelighet vil reaktive og proaktive saker ikke stille likt ved styring og prioritering. Dilemmaet kan forstås som valget mellom å prioritere proaktiv kriminalitetsbekjempelse ut fra etterretning, eller reaktiv straffesaksstyrt kriminalitetsbekjempelse, sett opp mot og i lys av etatens organisatoriske begrensninger og ressursmangler.

Etterretning som begrep bør også forstås utover politiorganisasjonen, som noe politisk, legitimerende eller som «et svar eller løsning» på en fryktdiskurs i samfunnet (Sheptycki, 2013). Definisjonsmakten som implisitt ligger i etterretning legitimerer tidligere intervensjon gjennom kontrolltiltak, fordi begrepet gir inntrykk av at politiet kan forhindre terror og organisert kriminalitet (Sheptycki, 2013), samt jobbe kunnskapsbasert og gi borgerne trygghet. Begrepet tillegger med andre ord politiet store forventninger i forhold til hva de skal klare å forebygge å forhindre av kriminalitet i samfunnet. Etterretningshjulet kan i stor grad tilslører politiorganisasjonens reaktive virke og organisatoriske begrensninger.

Spørsmålene som kan og bør reflekteres rundt er gyldigheten av eksempelvis *effektiviteten* etterretningshjulet som modell skal bidra med i store organisasjoner (Clark, 2016, s. 32-34), og *legitimiteten* til begynnelsen av etterretningshjulet sett i lys av praksis med tanke på hvem som bestemmer *tanken* om hva etterretning er (Agrell, 2009, s. 94; Clark, 2016). Derigjennom *gyldigheten* av beslutningsstøtten som skal danne kunnskapsgrunnlaget i prioriteringene, og i aktivitetene i politiorganisasjonen.

12 Litteraturliste

- Agrell, W. (2009). Intelligence Analyse after Cold War - New Paradigm or Old Anomalies. I G. F. Treverton & W. Agrell (Red.), *National Intelligence Systems. Current Research and Future Prospects* (s. 93-114). Ney York Cambridge University Press.
- Bjelland, H. F. & Vestby, A. (2017). 'It's about using the full sanction catalogue': On boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation. *Policing and Society: . An international Journal of Research and Policy*, 27(6). 655-670.
- Bjørkelo, B. & Gundhus, H. (2015). Å forbedre en etat: om læring gjennom eksisterende systemer i politiorganisasjonen fra Magma <http://hdl.handle.net/11250279579>
- Borgerud, I. M., Finstad, L., Nylund, M. H., Christensen, E., Kassman, A., Fredriksen, S., . . . Lynum, C. (2021). *Politikorrupsjon. Lederskap, risikoerkjennelse og læring*. Oslo: Politidirektoratet. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pod/rapporter/rapport-fra-evalueringsutvalget.pdf>
- Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger* (I. S. Holmes, Overs.): Cappelen Damm AS 2015.
- Buckley, J. (2013). *Managing Intelligence. A Guide for Law Enforcement Professionals*: CRC Press. Taylor & Francis Group.
- Christensen, T. (2018). Komparative reformtrender og norsk politireform - strukturelle trekk og kulturelle brudd? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer. Idealer realiteter, retorikk og praksis* (s. 57-71). Oslo: Cappelen Damm Akademiske.
- Christoffersen, A. J. P. A. T. L. (2015). *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS 2016.
- Clark, R. M. (2016). *Intelligence analysis: A target centric approach* Los Angeles: CQ Press.
- Davis, D. M. (2016, 06.02.2016). To What Extent Can We Trust Police Research? *Nordisk politiforskning*, 3, no 2-2016 p. 154-164.
- Davis, J. (1992). The Kent-Kendall debate of 1949. *Studies in intelligence* 35, no 2.
- DFØ. (2020). *Direktoratet for styring og forvaltning og økonomistyring*.
- DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*.
- Filstad, C., Karp, T. & Glomseth, R. (2018). How Police Leaders Learn to Lead. *Policing: A Journal of Policy and Practice*.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket* (Bind 3. utgave 2013). Oslo: Pax Forlag A/S.

- Fyfe, N. R., Gundhus, H. O. I. & Rønn, K. V. (2018). *Moral issues in intelligence-led policing*. London: Routledge.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Garthus, T. R. (2015). Verdibevist politiledelse. En analyse av politilederes verditenkning i et verdibasert lederperspektiv. *Nordisk Politiforskning*, 2. Nr. 2-2015 148-166.
- Gates, R. M. (1992). Guarding Against Politicization. *Studies in Intelligence* 36. no 1.
Hentet fra : <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/volume-36-number-1/pdf/v36i1a01p.pdf>
- Gill, P. & Phythian, M. (2012). *Intelligence in an insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- Gill, P. & Phythian, M. (2013). From Intelligence Cycle to web of intelligence. I M. Phythian (Red.), *Understanding the intelligence cycle*. London: Routledge.
- Granér, R. & Kronkvist, O. (2014). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 53-77). Oslo: Cappelen Damm AS 2014.
- Granås, L., Lindesteg, R. & Otterstad, B. (2015). "Å sitte stille i båten". *En kvalitativ studie av hvordan fryktkultur beskrives og oppleves i politiet - og hva fører den til?* (Masteroppgave). Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmllui/bitstream/handle/11250/283069/GranLindOtter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gundhus, H. (2018). Smart politiarbeid? Når skillene mellom etterretning, forebygging og etterforskning viskes ut. I A. Rønne & H. Stevensborg (Red.), *Ret smart: Om smart teknologi og regulering*. (Bind 10 s, s. 147-194). København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Gundhus, H. & Jansen, P. T. (2019). Pre-crime and Policing of Migrants: Anticipatory Action Meets Management of Concerns. *Theoretical Criminology*, 24 (1) 90-109.
- Gundhus, H., Talberg, N. & Wathne, C. T. (2018). Konturene av en ny politirolle: politiansattes erfaring med Nærpolitireformen. I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (Bind 1, utgave, 1. opplag, s. 199-222). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Handegård, T. L. & Berg, C. R. (2020). Kunnskapsbaert politiarbeid - kunnskap til å stole på? *Nordic Journal of Studies in Policing*, 7. No. 1-2020, s. 39-60. Universitetsforlaget.
- Hatlebrette, K. A. (2019). *The problem of secret Intelligence*. Great Britain: Edinbrugh University Press Ltd.

- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko. Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi* (PHD). Universitetet i Stavanger, Stavanger
- Hestehave, N. K. (2013). *Proaktiv kriminalitetesbekæmpelse for politifolk*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Hestehave, N. K. (2016). Det forutsigende politi? Utfordringer og muligheter. I K. V. Rønn (Red.), *Efterretningsstudier*: Samfundslitteratur.
- Hestehave, N. K. (2021). *Coppers chasing usual suspects - An embedded search for a proactive police performance and the detective métier* (PHD). Aalborg University, Danmark. Aalborg University Press.
- Holmberg, L. (2014). Hva gjør politiet? I P. Larsson, H. O. I. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring I Politivitenskap* (s. 153-177). Oslo: Cappelen Damm Akademisk 2014.
- Hulnick, A. S. (2006). *Whats is wrong with the intelligence cycle. Intelligence and National security*. 21 (6).
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (Bind Utgave 3): Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- James, A. (2016). *Understanding Police Intelligence Work*. Bristol: Policy Press.
- Jansen, P. & Pedersen, T. (2019). Seduced by secrecy - perplexed by complexity: effects of secret vs open-source on intelligence credibility and analytic confidence. *intelligence and National Security. Routledge, 34, NO. 6, 881-898*.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, O. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kahneman, D. (2012). *Tenke, fort og langsomt*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (2012). Tillegg B: Valg, verdier og rammer *Tenke, fort og langsomt* (s. 471-492). Oslo: Pax forlag A/S.
- Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2015). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (Bind 5. utgave, 5. opplag 2020). Bergen: Fagbokforlaget.
- Koch, P. B. (2016). Demokratisk kontroll med etterretningstjenesten. I K. V. Rønn (Red.), *Efterretningsstudier*. Viborg: Samfundslitteratur 2016.
- Larsson, P., Gundhus, H. I. & Granér, R. (Red.). (2014). *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Larsson, P. & Sørli, V. L. (2018). *Politireformer*: Cappelen Damm AS, Oslo.
- Lowenthal, M. M. (2006). *Intelligence, From Secrets to Policy*. Washington DC QC Press.
- Lowenthal, M. M. (2010). The Policymaker-intelligence relationship. I L. K. Johnson (Red.), *The Oxford handbook of national security intelligence*: Oxford University Press.

- Lundgaard, J. M. (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Universitetet i Oslo: Juridiske fakultet.
- Malterud, K. (2001). Qualitative research: standards, challenges, and guidelines. *The LANCET*, 358, August 11, 2001 (Qualitative Research series), 483-488.
- Moen, R. (2020). Anbefalinger i politiets etterretningsprodukter - et dilemma *Nordic Journal of Studies in Policing*, Vol.7(No. 3-2020), 176-198.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forsker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2013: 9. *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer- Politianalysen*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- Oslo Statsadvokatembete. (2020). *Inspeksjon/tilsyn av Felles enhet for etterretning og etterforskning - Oslo politidistrikt*. Oslo. Hentet fra file:///C:/Users/Bruker/AppData/Local/Packages/microsoft.windowscommunicationsapps_8wekyb3d8bbwe/LocalState/Files/S0/1750/Attachments/Attachment-1[9796].pdf
- Paulsen, J. E. & Simensen, T. K. (2019). Generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid.”. *Nordisk politiforskning*, Årgang 6, nummer 2.
- Politidirektoratet. (2014). Etterretningsdoktrine for politiet. I Politidirektoratet (Red.): POD 2014/11.
- Politidirektoratet. (2017). *Plan for implementering av etterretning og etterretningsbasert politiarbeid. Politiet mot 2025- delstrategi*. Versjon 1.0 (21.11.2017). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2020). Etterretningsdoktrinen for politiet. Versjon 1.2.
- Politiet. (2014). Medarbeiderplattformen i politiet. Hentet 06.07.2021 <https://www.politiet.no/om/jobb-i-politiet/medarbeiderplattform/>
- Politi-loven. (1995). *Politi-loven*.
- Prop. 61 LS. (2014-2015). *Endringer i politi-loven mv. (trygghet i hverdagen- nærpoli-tireformen)*. Oslo: Departementenes sikkerhet- og serviceorganisasjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Ratcliffe, J. H. (2016). *Intelligence-Led Policing*. New York: Routledge.
- Riksadvokaten. (1999). *Rundskriv: Etterforskning*. Oslo 22.desember 1999: Riksadvokaten.

- Riksadvokaten. (2020). *Rundskriv nr.1/2020 - Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2020*. Oslo: Riksadvokaten.
- Rønn, K. V. (2016). *Efterrettingsstudier*. Danmark: Samfundslitteratur.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Sheptycki, J. (2013). To go beyond the cycle of intelligence-led policing. I M. Phythian (Red.), *Understanding the intelligence cycle*. . London: Routledge.
- Skilbrei, M.-L. (2019). *Kvalitative metoder. Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sunstein, C. R. (2017). *Valgets kval. Om å velge ikke å velge* (A. Sjøbu, Overs., Bind 1.utgav, 1. opplag). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Sølvik, O. (2021). *Straffesaksbehandling i lys av teorien om den lærende organisasjon: En dokumentanalyse av Statsadvokatenes inspeksjonsrapporter i årene 2018, 2019 og 2020* (Erfaringsbasert master i etterforskning), Oslo.Hentet fra <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2761773/master%20etterf%20S%c3%b8lvik.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norskæ forlag AS 2017.
- Treverton, G. F. & Agrell, W. (2009). *National Intelligence Systems. Current Research and Future Prospects*. New Yourk: Cambridge University Press.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (2012). Tillegg A: Bedømming i uvisshet: Heuristikker og skjevheter *Tenke, fort og langsomt* (s. 449-470). Oslo: Pax forlag.
- Valland, T. D. (2016). Frykten for feil i politiet. *Sosiologi i dag, Årgang 46*(1/2016), 32-53. doi: <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/1249/1237>
- Vestby, A. (2018). Policy-making without politics *Moral issues in intelligence-led policing*. London: Routledge.
- Wadel, C. (2016). *Feltarbeid i egen kultur* (Bind 1 utgave, 2. opplag). Oslo: Cappelen Damm AS 2014.
- Warner, M. (2009). Building a Theory of Intelligence Systems. I G. F. Treverton & W. Agrell (Red.), *National Intelligence Systems* (s. 11-37). New York: Cambridge University Press.

- Weisburd, D. & Braga, A. A. (2006a). Introduction: understanding police innovation. I C. U. Press (Red.), *Police Innovation . Contrasting Perspectives* (s. 1-24). USA: Cambridge University Press.
- Weisburd, D. & Braga, A. A. (2006b). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. USA: Cambridge University Press.
- Wæraas, A., Byrkjeflot, H. & Angell, S. I. (2011). *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Univeristesforlaget.
- Østerud, S. (2018). Gjrv-rapportens langvarige øyeblikk. I I. K. Bjrkdahl (Red.), *Rapporten: Sjanger og styringsverktøy* (s. 34-59). Oslo: Paz.



Pam Victoria [REDACTED]

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

20/56747 - 11

14.08.2020

SVAR PÅ SØKNAD OM TILGANG TIL DATA I FORBINDELSE MED MASTEROPPGAVE VED POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet viser til din søknad av 23.07.2020 om fritak fra taushetsplikt i forbindelse med masteroppgave i politivitenskap ved Politihøgskolen.

Du har i søknaden opplyst at du skal forske på hvordan etterretningsdoktrinen i politiet fungerer i praksis for å bidra til å styrke etterretningens faglige posisjon i politiet. I den forbindelse ønsker du fortrinnsvis å observere tre prioriteringsmøter ved Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE) og tre prioriteringsmøter i enhet [REDACTED] i Oslo politidistrikt. Informasjonen ønskes innhentet gjennom feltnotater av observasjoner i møtene, samt gjennom intervju av to analytikere som holder presentasjon av prioriteringene og to-tre sentrale ledere med formell kompetanse på etterretning i politiet.

Det fremgår av politiregisterloven § 33 at det kan bestemmes at taushetsbelagte opplysninger, jf. politiregisterloven § 23, kan gis til bruk for forskning i det enkelte tilfelle når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser.

Av politiregisterloven § 23 første ledd første punkt følger det at taushetsplikten omfatter opplysninger om "noens personlige forhold". Videre fremgår det av politiregisterloven § 23 annet ledd at taushetsplikten også gjelder "opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig".

Det fremgår av søknaden at deltakelse i intervju er basert på samtykke, og at du ikke skal samle inn, lagre eller skrive ut personopplysninger. Ved å observere prioriteringsmøter kan du imidlertid potensielt få tilgang til opplysninger av sensitiv karakter, både hva gjelder "personlige forhold" om tredjeperson, samt opplysninger som det er nødvendig å hemmeligholde av hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller politiets operative virksomhet og organiseringen av denne.

Politidirektoratet

Spørsmålet er dermed om utlevering av opplysningene medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, jf. politiregisterloven § 33.

Politiet er av beredskapsmessige hensyn meget restriktive med å frigi taushetsbelagt informasjon som er taushetsbelagt av politioperative grunner, særlig når det gjelder politiets oppgaveløsning, taktikk m.v. Et viktig spørsmål er om frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag. Det gis under ingen omstendighet innsyn i sikkerhetsgradert informasjon.

Etter vår vurdering vil ikke ditt innsyn i opplysningene kunne skade politiets arbeid. Vi mener du tilfredsstillende har redegjort for hvordan opplysningene skal lagres og benyttes, herunder at personidentifiserbare opplysninger og annen taushetsbelagt informasjon vil fjernes, omskrives eller grovt kategoriseres. Du skal heller ikke nedtegne opplysninger som berører det operative eller organiseringen av dette arbeidet til politiet. Som vist til i søknaden er det ikke informasjon i møtene som i seg selv er av interesse for forskningen, men på hvilken måte valg av prioriterte kriminalitetsområder gjøres og hva som spiller inn i menneskelige valg når man skal prioritere. Du har også opplyst at all informasjon vil slettes ved prosjektslutt.

Politidirektoratet anser videre forskningen for å ha samfunnsnytte, og legger til grunn av prosjektet vil gjennomføres i tråd med forskningsetiske standarder og taushetsplikt, herunder plikt til å sikre anonymitet og taushetsbelagt informasjon i samsvar med god forskningsskikk. Videre har du [redacted] politistasjon selv erfaring på saksområdet og mest sannsynlig god kjennskap til typen opplysninger det ønskes innsyn i. Du vil etter det opplyste også være tilknyttet en veileder som antas å ha omfattende erfaring med forskning på politiet og politiarbeid.

Politidirektoratet har etter dette kommet til at det gis fritak fra taushetsplikt, jf. politiregisterloven § 33, jf. § 23, slik at du gis tilgang til de ønskede opplysningene, da med avgrensningene nevnt over.

Politidirektoratets tillatelse er betinget av at all innsamling, oppbevaring og bruk av personopplysninger og andre sensitive opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at det ikke finnes personidentifiserende og/eller taushetsbelagte opplysninger i det publiserte materialet. Videre forutsettes det at alle taushetsbelagte opplysninger slettes ved prosjektslutt. Du og andre involverte i prosjektet som får tilgang til opplysningene må undertegne en taushetserklæring. Videre må alle de involverte gjøres bevisst på skrankene for taushetsplikten. Det vises ellers til reglene om forskers taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e.

Videre er tillatelsen betinget av at alle respondentene, samt ledere, tydelig gjøres kjent med nærværende brev og dets vilkår. Det tas forbehold om godkjennelse og samtykke vedrørende den praktiske gjennomføringen av intervjuer og observasjon (tidsbruk, personell, tilrettelegging av observasjon) fra ledelsen i de aktuelle politidistrikt, særorgan m.v. Det er også opp til politidistriktet hvordan eventuell observasjon av prioriteringsmøtene tilrettelegges på mest hensiktsmessig måte, herunder at det tilpasses hvilken informasjon som fremkommer i møtene.

Med hilsen

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Amanda Baann Asdal
Rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Meldeskjema 311880**Sist oppdatert**

15.04.2021

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Fødselsdato
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Type opplysninger

Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke

Jeg skal være tilstede og observere ledermøter, og personer som er der vil jeg gjenkjenne. Ettersom jeg jobber i politiet selv vet jeg også hvem personene er. I tillegg skal jeg intervjuer noen av personene. Observasjoner vil bli tatt opp på lyd og det samme vil intervjuer.

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertridelser?

Nei

Prosjektinformasjon

Prosjekttittel

«På hvilke måter kan en forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

Prosjektbeskrivelse

Jeg ønsker å kartlegge hvordan praksisen er i politiet etter at etterretningsdoktrinen ble innført i 2014, etter Nærpolitireformen. Masteroppgaven min vil søke å se på praksis og hvordan den er i forhold til teorien og retningslinjene innenfor etterretningsfaget. Jeg ønsker å være tilstede på ledermøter der prioriteringer gjøres etter etterretningshjulet. Metodene jeg ønsker å bruke er observasjon av møtene, samt intervju av nøkkelpersoner som er etterretningsledere i Oslo politidistrikt.

Formålet med prosjektet er å utforske hvordan praksis etter etterretningsmodulen i politiet er, en praksis som er ganske ny i politiet i forhold til eksempelvis Forsvaret. Utgangspunktet til innføringen av etterretningsdoktrinen er både å heve kvaliteten på arbeidet som gjøres, øke effektiviteten og styre ressursene

ut til prioriterte kriminalitetsområder. Derfor tror jeg at denne oppgaven kan være av stor samfunnsnyttig betydning både for å opprettholde og å heve kvaliteten på praksis i politiet.

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

Studiet mitt er mennesker og deres påvirkning på beslutninger som ledere i politiet. Det er viktig for meg å vite hvem jeg snakker med og at jeg også kan si noe om kjønns og aldersgruppe ettersom at det kan være relevant i analysen. Det er viktig for meg å kunne komme i kontakt med de nøkkelpersoner som kan hjelpe meg med å besvare mitt forskningsspørsmål og derfor er det også viktig for meg kunne ha kontaktinformasjon til den enkelte. Alle personopplysninger vil bare være tilgjengelig for meg.

Ekstern finansiering

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Pam Victori [REDACTED]

Behandlingsansvar

Behandlingsansvarlig institusjon

Politihøgskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Brita Bjørkelo, Brita.Bjorkelo@phs.no, tlf [REDACTED]

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

De som er tilstede på prioriteringsmøtene, i hovedsak ledere. I observasjonene vil det kun bli brukt penn og papir for å innhente informasjon.

Rekruttering eller trekking av utvalget

Rekrutteres med utgangspunkt i hvordan prioriteringsmøtene organiseres og hvem som er tilstede på disse møtene

Alder

25 - 67

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Ikke-deltakende observasjon

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Utvalg 2

Beskriv utvalget

Politiledere med etterretningsutdannelse

Rekruttering eller trekking av utvalget

Rekrutterer selv i feltarbeidet

Alder

30 - 67

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 2

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Fødselsdato
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 2?

Personlig intervju

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 2

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)
- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Personen vil få kontaktinformasjon til meg og alt personen trenger å gjøre er å sende meg en mail eller å ringe.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

Personene vil få mulighet til å lytte igjennom intervjuet og komme med utdypende / korrigerende svar. Når dataen er transkribert så vil den som er intervjuet få tilbud om å lese igjennom og komme med rettelser. Intervjuene er basert på frivillig samtykket, og alt min kontakt informasjon vil bli tildelt slik at personen kan kontakte meg ved spørsmål eller at personen angrer og vil trekke intervjuet. Utover disse tiltakene vil den som intervjues anonymiseres.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

- Dispensasjon fra taushetsplikten fra departement eller direktorat

Behandling

Hvor behandles opplysningene?

- Mobile enheter tilhørende behandlingsansvarlig institusjon
- Maskinvare tilhørende behandlingsansvarlig institusjon
- Private enheter

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Prosjektansvarlig

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Opplysningene anonymiseres fortløpende
- Opplysningene krypteres under forsendelse
- opplysningene krypteres under lagring
- Adgangsbegrensning

Varighet

Prosjektperiode

10.08.2020 - 15.08.2021

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, data vil bli oppbevart uten personopplysninger (anonymisering)

Hvilke anonymiseringstiltak vil bli foretatt?

- Personidentifiserbare opplysninger fjernes, omskrives eller grovkategoriseres
- Lyd- eller bildeopptak slettes

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Nei

Tilleggsopplysninger

Utfyllende svar:

Under observasjon av prioriteringsmøtene vil det bare brukes penn og papir til å nedtegne informasjon.

Lyddopptak i kombinasjon med penn og papir er tenkt for intervjuer.

Søknad til Politidirektoratet er sendt og svaret ettersendes så snart det er klart.

26.08.2020 Politidirektoratet har godkjent søknaden min.

Vil du delta i forskningsprosjektet

«På hvilke måter kan en forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å forstå hvordan valg og beslutninger gjøres under prioriteringsmøter etter etterretningsdoktrinen i politiet.

Formål

Bakgrunnen til studien er å forske på hvordan etterretningsdoktrinen i politiet fungerer i praksis. Det ønsker jeg å gjøre gjennom å ta utgangspunkt i første del av etterretningshjulet, «styring og prioritering» (Politidirektoratet, 2014). Forskningsspørsmålet mitt er: *«På hvilke måter kan en forstå hvordan Oslo politidistrikts valg av styring og prioritering etter etterretningsdoktrinen blir til i praksis?»* Det er Oslo politidistrikt som har kommet lengst i praktiseringen av etterretning (DFØ, April 2020). Formålet er å forstå hva som ligger til grunn for valg og prioriteringer som gjøres ut fra etterretningsdoktrinens første fase. Jeg ønsker dermed å invitere til et intervju eller at jeg kan få lov til å observere deg/ dere på et prioriteringsmøte i politiet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Masteroppgaven gjøres av Pam Victoria ved masterutdanningen i politivitenskap på Politihøgskolen i Oslo, med veiledning av Brita Bjørkelo, professor ved Politihøgskolen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du/dere er bedt om å delta på bakgrunn av å tilhøre en enhet i Oslo politidistrikt som er en del av eller som tilrettelegger for prioriteringsmøter etter etterretningsdoktrinens første fase «styring og prioritering». Og gjennom at du/dere er enten direkte eller indirekte jobber med etterretning i Oslo politidistrikt.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å observere prioriteringsmøter der du/ dere er tilstede og mine observasjoner nedtegnes av meg. På den måten vil dine handlinger eller ytringer bli gjenstand for min analyse i masteroppgaven. Jeg ønsker å foreta et intervju med ansvarlig for gjennomføringen av møtene der spørsmål vil knyttes til hvordan møtene er forberedt. Jeg ønsker også å intervjuere ledere om hva slags erfaring dere har med etterretningsarbeid i politiet og hvordan prioriteringsmøtene fungerer i praksis. Intervjuer vil bli tatt opp slik at vi kan være sikre på at vi får med oss alt innhold. Alle observasjonsnotater og lydopptak vil bli slettet etter at det er transkribert/nedskrevet og lagret sikkert.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene som er omtalt i dette informasjonsskrivet. Opplysningene behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Jeg vil ha tilgang til opplysninger om deg, men ingen navn eller annet identifiserbart vil bli skrevet ned og vil anonymiseres i alt datamateriale og publikasjoner.
- Datamaterialet lagres sikkert og lydopptak slettes etter transkribering.
- Publikasjoner fra forskningen vil inneholde sitater og beskrivelser, men vil ikke kunne identifisere deg/dere av andre. Alt blir anonymisert og fysiske omgivelser omskrevet for å sikre at du/dere ikke blir gjenkjent.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 15 august 2021. Datamaterialet er anonymt og videre oppbevaring skjer i tråd med sikker lagring for eventuelle oppfølgingsstudier og senere forskning. Det vil ikke være mulig å spore deg/dere i materiale. Lagring av datamaterialet utover prosjektperioden må søkes fra NSD – Norsk senter for forskningsdata AS og jeg vil da måtte begrunne eventuell nytte for fremtidig forskning.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

Jeg har søkt Politidirektoratet om godkjenning for å kunne innhente og behandle taushetsbelagte opplysninger og jeg har fått godkjenning til dette den 14.08.2020.

Jeg har fått prosjektgodkjennelse fra NSD 27.08.2020.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Pam Victoria ■, Pamhey@phs.no, tlf: ■
- Godkjenning fra NSD med prosjektreferanse 311880, NSD kan også kontaktes på personverntjenester@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.
 - Personvernombudet på politihøgskolen kan kontaktes på e-post: personvernombud@phs.no, eller ved å sende brev til:
 - Personvernombudet
Politihøgskolen
Boks 5027 Majorstuen
0301 OSLO

Med vennlig hilsen

Pam Victoria [REDACTED]

Oversikt over kategorier

Kategori 1: Ulik forståelse av «styring og prioritering» mellom ideal i doktrinen og praksis

1.1 På hvilken måte kan man forstå styring og prioritering?

1.2 Forståelse av ideal og praksis, en forutsetning for å forstå valg av prioriteringer

Kategori 2: Å velge mellom valg

2.1. Behovet for lik forståelse, og lik mening bak ordene for å velge mellom valg

2.2. Etterretning som beslutningsstøtte for valg av prioriteringer

2.3. KUBA som metodikk, som påvirkning for å velge mellom valg

2.4. Positive sekundæreffekter som bakgrunn for valg av prioriteringer

2.5. Forberedelser og en langsiktig plan, forutsetning for valg av prioriteringer

Kategori 3: Hindringer i valg

3.1. organisatoriske hindringer for politiets valg av prioriteringer.

Observasjonsspørsmål utviklet med utgangspunkt i observasjonsspørsmål av Tjora, A. (2017). Kvalitative forskningsmetoder i praksis. Oslo: Gyldendal Norske forlag AS 2017, s. 94-95.

Hva er det som foregår her?

- Hvem samhandler?
- Hvordan samhandler lederne i ulike situasjoner og settinger?
- Hva slags relasjoner har lederne?

- Hva er det de sier (og hva med ansiktsuttrykk, ansiktsfarge, kroppsspråk, mimikk og bevegelse)?
- Hvordan er romplassering og bordplasseringen?
- Hva uttrykker klesstil og væremåte (uniformering/ makt)?
- Hvordan prates det (fort eller langsomt, muntert, stivt, formelt/uformelt osv)?

- Hvordan ordlegger analytiker seg om ulike ting og forhold?
- Hvordan ordlegger ulike ledere seg om ulike ting og forhold?
- Er det ulike diskurser lederne seg imellom?
- Hvordan tematiserer og konstruerer analytikerne forløpet for beslutninger og vurderinger under møtene gjennom det de sier, gjør og handler?

- Hvordan tematiserer og konstruerer lederne forløpet for beslutninger og vurderinger under møtene gjennom det de sier, gjør og handler?
- Hvordan legitimerer de sitt arbeid?
- Snakker personene sant, eventuelt lyver de? Ser vi noe som blir forsøkt fortrent? Fornektelse som psykologisk forsvar? Hva kan det eventuelt komme av?
- Hva er det lederne i denne settingen må vite både individuelt og kollektivt, for å gjøre det de gjør?
- Hvordan tilegner de seg ferdigheter og holdninger, og hvordan videreføres disse til nykommere?
- Hvordan er det å være deltaker i dette prosjektet/ møtet?

De syv første kategoriene med tilhørende mulige underkategorier:

1: Ulik forståelse av hva som ligger i begrepet styring og prioritering i etterretningsdoktrinen, forebyggende og etterretning? -kunnskapsstyrt og KUBA? Forskjellig forståelse av styring og prioritering i etterretningsdoktrinen?

Kan organisering og kapasitet møte behovet og målet om at politiet skal jobbe forebyggende og kunnskapsbasert?

-Forskjellig forståelse av styring og prioritering i etterretningsdoktrinen

-mulighet for å styre

-Notoritet

-begreps forvirring

-ulik kompetanse og bruksområde

Hva krever etterretningsdoktrinen av deg som leser? Hva kreves av de som bidrar inn i beslutningsstøtten?

2: Overordnede føringer fra Riksadvokatens rundskriv og Politidirektoratas føringer for hva slags kriminalitet som skal prioriteres etterforskes og hvem som skal ha ansvaret for hvilke saker.

-Seksjonens egne prioriteringer og fagligutvikling

-preventive tiltak og ivaretagelse av mellommenneskelige hensyn

-Politiske føringer

-Politoloven?

3: Påtale og etterforskningens kapasitet kan sies å være styrende for hvilke saker som blir satset på og hva man prioriterer-?

Oppdukkende kriminalitet styrer prioritert på etterretningsmetoder og fører til reaktiv innsats- kriminaliteten bestemmer / styrer prioriteringene i motsetning til at politiet klarer å ligge i forkant å jobbe mer proaktivt – reaktivt-proaktivt.

Knappe ressurser?

Det juridisk skille mellom etterretning og etterforskning?

4: Intensjoner og realiteter

organisasjonsteori? Formell og uformell organisasjonsstruktur

-Hva er Intensjonen med e-doktrinen-her under styring og prioritering?

-idealer i etterretningsdoktrinen og etterretningsdialogen

-praktisering av styring og prioritering på FEE og GDE – hvordan står det til i realiteten?

-gjennomføringen av prioriteringsmøtene- det som er bra og det som er dårlig

-På hvilke måter foregår valg av prioriteringer?

5: «På hvilken måte brukes etterretning for å peke ut og støtte i beslutningene om valgt prioritering?»

(-hvordan koble taus kunnskap med i etterretning? -Synliggjøring av valg og hvorfor man har kommet til det valget)

6: «På hvilken måte blir ledergruppen påvirket av strukturen i organiseringen av politiet (ressursene?) når de tar valg om prioriteringer?».

Etterforskning – anmeldte forhold fra publikum

Restansetid

Trekk-saksinstruks

Politiinitierte oppdrag –

-tradisjonelle politimetoder vs. nytenkning

Utsikter for å lykkes med endring kan skje gjennom KUBA

7: Andre funn som påvirker valg- bistand- interne verdier -oppfattelsen av trussel og alvorlighet - mål -egne kriterier for å velge – prioritere