



**POLITIHØGSKOLEN**

ANNE RØD

# Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?

En forskningsrapport om tverrfaglig samarbeid internt i politiet satt i et kompleksitetsperspektiv

Anne Rød

# **Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?**

En forskningsrapport om tverrfaglig samarbeid  
internt i politiet satt i et kompleksitetsperspektiv

2025



**POLITIHØGSKOLEN**

PHS Forskning 2025:1

Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?

*En forskningsrapport om tverrfaglig samarbeid internt i politiet satt i et kompleksitetsperspektiv*

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

Slemdalsveien 5

Postboks 2109, Vika

0125 Oslo

Tlf: 23 19 99 00

[www.phs.no](http://www.phs.no)

Grafisk produksjon: Aksell AS

Oslo, januar 2025

ISSN 0807-1721

ISBN 978-82-7808-219-5 Trykt  
978-82-7808-220-1 Elektronisk

## Forord

Denne forskningen har vært mulig takket være bidrag fra politiledere fra ulike ledernivåer i tre norske politidistrikt. Gjennom en periode på ett år og gjennom samtaler med over 60 deltakere har forskningen skredet frem, og resultatet er denne forskningsrapporten. Gjennom kvalitative intervjuer og samtaler på møter og uformelle møteplasser har det kommet tydelig frem hvor villig deltakerne har bidratt til forskningen, og hvilket engasjement de har for det tverrfaglige forebyggende arbeidet i norsk politi. Åpne og modige svar, i kombinasjon med ærlige refleksjoner om hva som utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed, gjør forskningen presentert i denne rapporten til et representativt og konstruktivt bidrag til det videre arbeidet.

I det forbyggende arbeidet skilles det mellom forebygging som et eget fagområde, og forebygging som strategi. Forskningen fokuserer på det sistnevnte og er forankret i tre strategier fra Politidirektoratet: politiets virksomhetsstrategi *Politiet mot 2025, I forkant av kriminaliteten*. *Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)* og *Politiets kompetanse- og kunnskapstrategi (2021–2025)*. Den røde tråden i disse strategiene er relasjoner på tvers og ulike aspekter av samarbeid og dialog.

Målgruppen for forskningsrapporten er alle ansatte i politiet, men spesielt ledere, som blir berørt av reaktivt og proaktivt tverrfaglig samarbeid i forebyggingsøyemed. Forskningen plasseres i et kompleksitetsperspektiv og er et ønske om å bidra til det tverrfaglige forebyggingsarbeidet i politietaten gjennom økt kunnskap om organisasjon og ledelse i kompleksitet. Forskningsrapporten kan bidra til å forstå hvordan politiets hovedstrategi implementeres på tvers av politi-Norge, og hvordan det videre arbeidet kan fremmes, samtidig som den svarer på etterspørselen etter mer forskning på kompleksitet i ledelsespraksis generelt.

Politihøgskolen, desember 2024

Anne Rød

*Førsteamanuensis organisasjon og ledelse*

---

«I komplekse adaptive systemer kan vi ikke kontrollere noe, men påvirke alt»

(Page, 2015)

---

# Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	9
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>13</b>
1.1 Forskningskonteksten	18
1.2 Problemstilling og forskningsfokus	19
<b>2 LITTERATUR</b>	<b>23</b>
2.1 Hva er kompleksitet?	24
2.2 Komplekst eller komplisert?	26
2.3 Kompleksitet i politiet og det forebyggende arbeidet	28
2.4 Kompleksitet, trender og bærekraft utvikling	30
2.5 Organisasjonsfaktorer	32
2.5.1 Organisering	32
2.5.2 Målstyring og prioritering	33
2.6 Kunnskapsbasert politiarbeid	36
2.7 Kompleksitet og ledelse	38
2.7.1 Komplekse responderende prosesser	39
2.7.2 Kompleksitetsledelse	40
2.7.3 Adaptiv ledelse	41
2.7.4 Systemisk ledelse	41

<b>3 METODE</b>	45
3.1 Utvalgte distrikter	46
3.2 Gjennomføring av undersøkende forskning	47
3.3 Semistrukturert intervjuguide	48
3.4 Fokusgruppeintervjuer	48
3.5 Analysemetode	48
3.6 Koding	49
3.7 Etske perspektiver	50
3.8 Begrensninger i gjennomføringen av intervjuene	51

<b>4 RESULTATER</b>	53
4.1 Definisjon og forståelse av det forebyggende arbeidet	54
4.2 Hvilke faktorer utfordrer?	57
4.2.1 Om ressursituasjonen	57
4.2.2 Om strategi og prioriteringer	59
4.2.3 Om styring og måling i det daglige	60
4.2.4 Om kunnskapsbasert forebyggingsarbeid	62
4.2.5 Om samarbeid og organisering	67
4.2.6 Om informasjonsdeling	71
4.2.7 Om taushetsplikten	72
4.2.8 Om holdning og kunnskap	73
4.2.9 En oppsummering av funnene	78

<b>5 DISKUSJON</b>	<b>81</b>
5.1 Forskningsspørsmål 1: Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet? ____	82
5.1.1 Felles forståelse, men ikke forankring _____	82
5.1.2 Reaktivt trumfer proaktivt _____	83
5.1.3 Manglende kunnskap og informasjonsdeling _____	83
5.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet? ____	85
5.2.1 Utfordringer i organiseringen _____	85
5.2.2 Effekten av målstyring _____	86
5.2.3 Kunnskapsbasert arbeid i det daglige _____	88
5.2.4 Ledelse _____	89
5.2.5 Samarbeid krever tillit og relasjoner _____	89
5.3 Forskningsspørsmål 3: Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden? _____	90
5.3.1 Bærekraft og kompleksitet _____	90
5.3.2 Ledelsesprioritering og oppfølging _____	90
5.3.3 Meningskaping gjennom kommunikasjon og effektmål ____	92
5.3.4 Samarbeid, metodikk og rutiner _____	93
5.3.5 Etterretnings sentrale rolle _____	95
5.3.6 Politikontaktene _____	97



<b>6 KONKLUSJON</b>	99
6.1 Forsknings spørsmål 1: Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet? __	100
6.2 Forsknings spørsmål 2: Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet? ____	101
6.3 Forsknings spørsmål 3: Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden? _____	101
6.4 Begrensninger _____	102
6.5 Fremtidig forskning _____	103
<b>7 VEDLEGG</b>	105
Vedlegg 1 _____	106
<b>8 REFERANSER</b>	107

## Sammendrag

Forebygging er et komplekst felt som er sammensatt og uforutsigbart med mange kjente og ukjente aktører og variabler som agerer sammen i en kontinuerlig dynamisk prosess. Med forankring i politiske plattformer og interne virksomhets-, kompetanse- og hovedstrategier ønsker politiet gjennom sin hovedstrategi å sette et enda sterkere fokus på samarbeid og dialog i forbyggingsøyemed. Forskingen tar utgangspunkt i forebygging som hovedstrategi for å undersøke problemstillingen: *Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?* Det gjøres gjennom tre forskningsspørsmål:

- Forskningsspørsmål 1: *Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?*
- Forskningsspørsmål 2: *Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?*
- Forskningsspørsmål 3: *Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden?*

Forskningsrapporten bruker kompleksitetsteorier og kompleksitetsledelse til å forstå og belyse muligheter i politiet for samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed.

Forskningsprosjektet besto av informasjonsinnhenting og samtaler i tre distrikter for å kartlegge hvordan de arbeider med forebygging strategisk, operativt og taktisk, på tvers av funksjoner. Forskningsmetoden var kvalitative semistrukturerte intervjuer i grupper og enkeltvis over en periode på tre måneder våren 2023. Til sammen ble 62 ansatte<sup>1</sup> i politiet intervjuet, fordelt på tre distrikter. Funnene ble analysert ved hjelp av tematisk analyse gjennom analyseverktøyet Nvivo. Forskningsrapportens forfatter sto for planlegging, gjennomføring og analyse av forskningen, og rapporten er fagfellevurdert i ettertid.

Forskningen viser at ansatte har god kjennskap til forebygging som hovedstrategi. Det reaktive forebyggingsarbeidet er allerede godt ivaretatt gjennom

---

1 Rådgivere, politikontakter, fagledere og ledere på nivå 2–4 i 2023.

straffesakssporet. Utfordringer er det proaktive arbeidet og hvordan dette skal implementeres i alle ledd i politiorganisasjonen. Det var forskjeller mellom hvordan individene oppfattet og definerte forebygging. Fagområdene og funksjonene hadde ulik oppfatning av hva forebygging innebar, og de hadde ulik grad av engasjement, eierskap og forståelse av egen rolle. Med unntak av individuelle forskjeller viste forskningen at ansatte innenfor etterretning og forebygging hadde mest eierskap til både det proaktive og reaktive forebyggingsarbeidet. De som jobbet med etterforskning, hadde god forståelse av sin rolle, men de vektla reaktivt forebyggingsarbeid i straffesakssporet med mindre eierskap til proaktivt forebyggingsarbeid. Dette ble begrunnet med lite ressurser og krav om måloppnåelse.

Det proaktive forebyggingsarbeidet i patruljene var avhengig av at nærmeste leder hadde engasjement og evne til å oversette mål, sette inn tiltak og følge opp. Noen var veldig engasjerte, mens andre ville uten å vite hvordan. Med unntak av noen individer var opplevelsen at operasjonssentralen kun vektla det reaktive forebyggingsarbeidet, og at de dermed gikk glipp av mange muligheter for å iverksette forebyggingstiltak. Blant annet ble det påpekt at man, på bakgrunn av prioriteringer i etterretningen, hadde gode muligheter for å kunne vurdere hvilket oppdrag som var mest hensiktsmessig å prioritere når. Forskningen viste også at det var en utfordring med holdninger og oppfattelse av hierarki innad i politiet, der operasjonssentralen var høyest på stigen, forebygging nest lavest og sivil rettspleie i politiet helt på bunnen. Flere mente at den manglende statusen til forebyggingsarbeidet hadde en negativ effekt på motivasjonen blant ansatte til å arbeide med det.

Når det gjaldt organisering og operasjonalisering, avdekket forskningen flere faktorer som hindrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed, og de tydeligste er mangel på menneskelige ressurser, ulik forståelse av begrepet og forvirring rundt hva forebygging betyr i praksis med hensyn til mål, aktiviteter, metode og prioritering. Mange av funnene kan tilskrives kompliserte organisatoriske forhold, målstyring og andre mekanismer som ikke er egnet for å navigere i komplekse omgivelser. Mye av utfordringen ligger i at man gjennom en komplisert organisasjonsstruktur, en kombinasjon av hierarki og matrise, og ved hjelp av tradisjonelle ledelsestiltak, styrer en organisasjon innenfor et så sammensatt, ufortusigbart og uoversiktlig område som forebygging.

Ved hjelp av teori diskuterer forskningsrapporten hva det innebærer når kompliserte styringsmekanismer møter kompleksitet, og hvilke muligheter som finnes for et proaktivt og bærekraftig forebyggingsarbeid for fremtiden. Funnene reflekterer også flere enklere grep som kan gjøres for å lykkes med samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed. Disse inkluderer høyere prioritering på distriktsnivå med oppfølging av prioriteringer og tiltak, etablering av effektmåling på forebyggende arbeid i hele organisasjon, løfte status på forebyggende arbeidet, løfte forebyggingskompetanse og -innsats i det operative sporet, etterforskning og påtale. Grepene inkluderer også organisatoriske tiltak som deltakelse fra etterretning ved saksiling hos Felles straffesaksinntak (FSI), at etterretning får en enda mer sentral funksjon, styrking av KUBA-prosesser<sup>2</sup> og tiltaksmøter med tydeligere fokusområder, bedre måloversettelse, hensiktsmessig representasjon fra berørte funksjoner og økt autonomi.

Rapporten trekker også inn bærekraft i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet med tanke på hvordan man kan forvalte begrensede ressurser best mulig, hvordan man kan opprettholde innsats over tid, og hvordan man kan sikre kontinuitet på prioriterte tiltak. I et forebyggingsperspektiv innebærer dette blant annet å prioritere og ivareta det langsiktige arbeidet, selv i møte med utfordringer som ressursknapphet, budsjettkutt eller organisatoriske endringer.

Forskningsfunnene plasserer ledelse og daglig prioritering som den viktigste faktoren for å lykkes med det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Ledere på alle nivåer må holdes ansvarlige for og følges opp i sin daglige rolle i det forebyggende arbeidet. Fire områder løftes frem som sentrale: å bygge mer kapasitet gjennom å organisere og fjerne begrensende organisasjonsstrukturer, å endre tankesett gjennom å utfordre logikker i daglig praksis, å øke gjennomføringsevne gjennom å skape forståelse og kompetanse, og å øke samhandling og kollektiv kunnskap gjennom felles lærings- og erfaringsarenaer med tydelige fokusområder.

---

2 KUBA står for kunnskapsbasert politiarbeid og forklares grundigere i kapittel 2.

Forskningsrapporten er en gapanalyse som beskriver hvordan hovedstrategien er mottatt, forstått og implementert i politiorganisasjonen, og hva som kan gjøres for å sikre en bredere implementering i fremtiden. Til sammen bidrar forskningsspørsmålene til å identifisere en rekke ulike faktorer som utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed. Funnene viser at det ikke handler om motstand i organisasjonen, men snarere om både kulturelle og strukturelle elementer som kan adresseres gjennom bevisst og proaktiv innsats. Forskningsrapporten setter spesielt spørsmålstegn ved den tradisjonelle ledelsestilnærmingen i politiet, og den foreslår at man tar i bruk kompleksitetsledelse, som bedre speiler dynamikken i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet.

# 1 Innledning

Forebygging er et komplekst felt der mange fagtradisjoner bringer inn viktige bidrag gjennom teorier, perspektiver, kunnskap og forskning. I boken *Forebyggingens historie* (Leonardsen, 2015) beskrives noe av historien bak forebyggingsarbeidet i Norge, og tanken om at forebyggende arbeid var et generelt samfunnspolitisk ansvar som ble tatt opp gjennom politikk på ulike områder og sektorer. Han refererer blant annet til daværende justisminister Inger Louise Valle som i St. meld. 104 (1977–1978) sa at «kriminaliteten i vårt samfunn er på mange måte en gjenspeiling av oss selv, et bilde vi må tale å se granske, og om nødvendig forandre» (Leonardsen, 2015, s. 127).

Ifølge Leonardsen (2015) har mange fagmiljøer gjennom tidene hevdet at daværende regjeringer har satset for lite på forebygging, og som en konsekvens av Soria Moria-erklæringene I og II (2005–2013) ble det satset på forebyggende i bred forstand. Ti departementer stilte seg bak regjeringens strategi for forebygging (Regjeringen, 2009), med tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (Leonardsen, 2015).

Forståelse av at forebyggende arbeid er et samfunnspolitisk ansvar på tvers av områder og sektorer, som reflekterer tiden og samfunnet vi lever i til enhver tid, bidrar til å plassere politiets ansvar og utøvende rolle i en større, om enn kompleks, kontekst. Denne bakgrunnen tydeliggjør skillet mellom forebygging som fenomen og forebygging som en tverrfaglig, strategisk samfunnsinnsats. Politiets forebyggende ansvar er tydelig forankret i politiloven § 1:

*Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettigheter, rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. (Politiloven, 1995 )*

og i politiinstruksen § 2-1:

*I ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser. Gjennom sin virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettsikkerhet, trygghet og velferd for øvrig. (Politiloven, 1990)*

I 2020 introduserte Politidirektoratet *I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025)* (Politidirektoratet, 2020b), der forebygging ble løftet frem som hovedstrategi. Strategien beskriver politiets forebyggende arbeid som en del av samfunnsoppdraget:

*Kriminalitetsforebygging er en hoveddel i politiets samlede forebyggende innsats. Politiet har et bredt samfunnsoppdrag, som gjør at begrepet forebygging brukes fremfor kriminalitetsforebygging i denne overordnede strategien. Samfunnsikkerhet og beredskap, trafikk-sikkerhet, trygghetsskapende og tillitsbyggende arbeid er også sentrale deler av politiets forebyggende innsats. (Politidirektoratet, 2020b, s. 6)*

Strategien sier at det forebyggende arbeidet skal foregå innenfor og på tvers av de ulike fagområdene, i forkant av, under og etter en uønsket hendelse eller kriminell handling, og den setter følgende ambisjoner for politiets forebyggende arbeid:

- Bidra til en mer enhetlig forståelse av og tilnærming til forebygging i politiet.
- Forankre at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet.
- Tydeliggjøre behovet for samarbeid og samhandling for å styrke det forebyggende arbeidet, både internt i politiet og med aktører utenfor politiet.

(Politidirektoratet, 2020b, s. 7)

Dette innebærer at alle ansatte i politiet, uansett fagområde, gjennom sitt arbeid skal bidra til forebygging som politiets hovedstrategi. Strategidokumentet identifiserer fire faktorer som særskilt viktige for å etablere en forebyggende tilnærming på tvers av fagområder og funksjoner i politiet: kunnskap og kompetanse, styring og ledelse, dialog og tillitsbygging, og samarbeid og samhandling (Politidirektoratet, 2020, s. 12). Innenfor hvert av disse temaene settes en rekke ambisjoner:



STRATEGISK TEMA	AMBISJON FOR Å STYRKE FOREBYGGING
Kunnskap og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det kunnskapsbaserte politiarbeidet skal videreutvikles – prioritering av innsatsområder og valg av tiltak skal gjøres på grunnlag av etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap.</li> <li>• Det foregår en kontinuerlig fag- og metodeutvikling, kunnskapsbygging og erfaringsdeling om effekten av forebyggende metoder og tiltak.</li> <li>• Politiet deler kunnskap om kriminalitet og uønskede hendelser og gir forebyggende råd til innbyggerne, media, virksomheter og samarbeidsaktører.</li> <li>• Kompetanse- og kunnskapsutviklingen innen forebygging skal ivareta prioriterte behov i politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi.</li> </ul>
Styring og ledelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ledere prioriterer, beslutter og leder arbeidsprosesser på grunnlag av etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap.</li> <li>• Ledere sikrer gode relasjoner og nødvendig involvering på tvers av fagområder i politiet.</li> <li>• Ledere har god kjennskap til øvrige sektorers ansvar og bidrar til godt samarbeid og nødvendig involvering.</li> <li>• Ledere tar ansvar for at politiet er i dialog med innbyggerne og lytter til deres behov og forventninger.</li> <li>• Styringsprosesser er innrettet slik at de bidrar til å sikre at forebygging gis nødvendig prioritet.</li> </ul>

STRATEGISK TEMA	AMBISJON FOR Å STYRKE FOREBYGGING
Samarbeid og samhandling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det er gode rutiner for samarbeid og samhandling mellom ulike fagområder og funksjoner i politiet.</li> <li>• Det er høy bevissthet om hhv. politiets og andre aktørers rolle og ansvar i arbeidet med å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser.</li> <li>• Politiet er en aktiv deltaker og har en pådriverrolle i både nasjonale og lokale samarbeidsstrukturer for å styrke forebygging.</li> <li>• Det er gode rutiner for deling av informasjon og melding om bekymring (internt i politiet og med aktører utenfor politiet).</li> <li>• Det er etablert et godt nordisk og internasjonalt samarbeid som brukes til å utveksle kunnskap om kriminalitet, arbeidsmetoder og erfaringer med tiltak.</li> <li>• Politiet deltar aktivt i internasjonalt politisamarbeid for å forebygge grenseoverskridende kriminalitet.</li> </ul>
Dialog og tillitsbygging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiet møter innbyggerne i deres nærmiljø og på nett, lytter til innbyggerne og er opptatt av deres trygghetsfølelse.</li> <li>• Politiet viser åpenhet overfor innbyggerne og forklarer egen handlemåte og tiltak som iverksettes.</li> <li>• Politiet gir forebyggende råd for å bidra til trygghet for innbyggerne.</li> <li>• Mangfold, dialog og tillitsbygging er ivarettatt gjennom en egen plan i politiet.</li> <li>• Politiet har god kommunikasjons-, mangfolds- og samhandlingskompetanse.</li> <li>• Politiet arbeider for økt toleranse og har dialog og etablerte møteplasser med grupper som er utsatt for rasisme, hat og diskriminering.</li> </ul>

Tabell 1 viser de fire strategiske temaene med tilhørende ambisjoner hentet fra I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025) (Politidirektoratet, 2020b, s. 13–19).

I tillegg til hovedstrategien er forskningsarbeidet forankret i to strategier fra Politidirektoratet, og den røde tråden er ulike aspekter av samarbeid og dialog, relasjoner på tvers, informasjonsdeling, kunnskap og kompetanse. Den første er politiets virksomhetsstrategi, *Politiet mot 2025*, som vektlegger at

*Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. (Politidirektoratet, 2023, s. 10)*

Den andre strategien er *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025*, som blant annet påpeker behovet for samarbeid: «Forebygging krever felles forståelse og samarbeid på tvers av fagområder, samhandling med andre etater, virksomheter og innbyggerne. Samarbeid og samhandling gir økt kunnskap og bidrar til bedre beslutningsgrunnlag om hvilke tiltak som har en forebyggende effekt» (Politidirektoratet, 2021, s. 10).

Det er et håp at forskningsrapporten både kan bidra med å gi leserne en teoretisk forståelse av kompleksitet som felt og hva det fordrer av ledelse, dialog og samarbeid, og at den kan danne grunnlag for videre forskning innenfor det tverrfaglige forebyggende arbeidet. Målgruppen for forskningsrapporten er alle ansatte i politiet, men spesielt ledere, som blir berørt av reaktivt og proaktivt tverrfaglig samarbeid i forebyggingsøyemed. Rapporten kan bidra med kunnskap om hvordan politiets hovedstrategi implementeres på tvers av politi-Norge, og hvordan det videre arbeidet kan fremmes, samtidig som den svarer på etterspørselen etter mer forskning på kompleksitet i ledelsespraksis generelt (Stacey, 2007) og politiet spesielt (Filstad, Rød, et al., 2024).

## 1.1 Forskningskonteksten

Ledelse- og organisasjonsutvikling kan forstås som en bevegelse mellom ulike hovedperspektiver forankret i historisk og samfunnsmessig kontekst, intensjon og menneskesyn. Dominerende perspektiver gjennom tidene omfatter blant annet transaksjonsledelse, transformasjonsledelse (Hatch, 1997) og mer nylig ledelse i kompleksitet. Mange organisasjoner strever med å tilpasse seg en

kompleks hverdag (Wheatley, 2006), og de erfarer at de må tilegne seg nye tilnærminger for å være effektive.

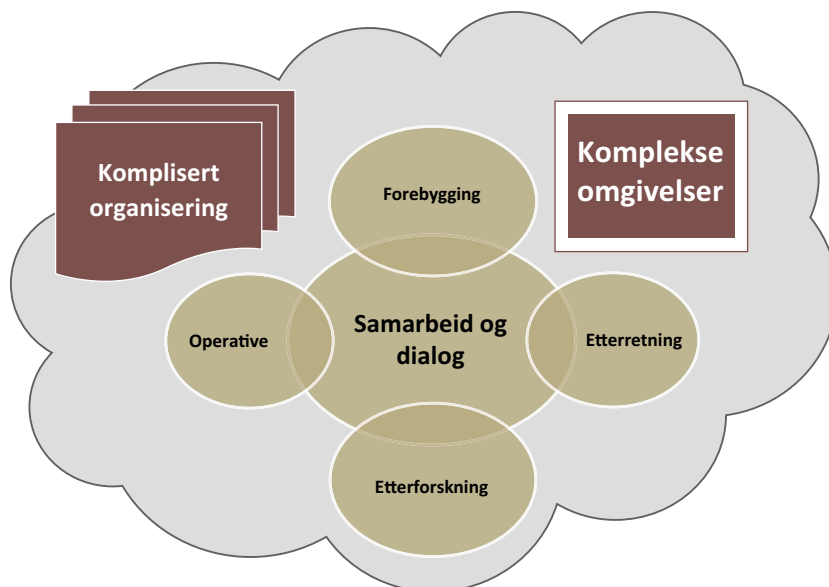
Politiet er blant de organisasjonene som må forholde seg til den økte kompleksiteten i samfunnet på globalt, nasjonalt og lokalt plan (Filstad, Rød, et al., 2024). I denne sammenhengen utfordres politiets normative politiledelsesidealer (Filstad, Karp, et al., 2024; Herrington & Colvin, 2015), organisering og målstyring (Wathne, 2018).

Ambisjonene i hovedstrategien gjenspeiler at forebygging er et ledelsesansvar der kompetanseutvikling, deling av kunnskap og informasjon gjennom samhandling på tvers, med den hensikt å trygge innbyggerne, er del av styrings- og prioriteringsarbeidet. Samtidig viser forskning at hvordan man forstår begrepet forebygging, og hvordan man samarbeider med andre eksterne aktører, kan gjøre det vanskelig å skape en felles situasjonsforståelse, prioritere, sette mål og registrere og styre disse målene (Folkehelseinstituttet, 2020).

Forskningen bruker kompleksitetsteori til å belyse og forstå dynamikker som oppstår og påvirker hvordan, og i hvilken grad, det forebyggende arbeidet integreres i den totale oppgaveløsingen i politiet, og hva som virker fremmende og hemmende på prosessen.

## 1.2 Problemstilling og forskningsfokus

Hensikten med forskningen var å undersøke hvilke faktorer som utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøymed på strategisk, operativt og taktisk nivå internt i politiet, med spesielt søkelys på det operative, etterforskning, etterretning og forebygging. Figur 1, nedenfor, illustrerer hverdagen til politiets ansatte der det forventes at ulike fagfunksjoner, i en komplisert organisasjonsstruktur, som opererer i komplekse omgivelser, skal ha et felles fokus på samarbeid og dialog.



Figur 1 illustrerer hvordan organisering og kontekst påvirker aktørene og deres forståelse og handlinger.

Forskningsrapporten analyserer og diskuterer følgende problemstilling:

***Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøymed?***

De tre forskningsspørsmålene bidrar til å utdype problemstillingen:

**1. *Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?***

Hensikten med dette spørsmålet er å skape en forståelse av hvordan hovedstrategien er mottatt og implementert i organisasjonen.

**2. *Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?***

Hensikten med dette spørsmålet er å skape en forståelse av hvilke prioriteringer som gjøres, hvilke samarbeidsarenaer som skapes, og hvilke rutiner og prosesser som iverksettes og følges opp fortløpende.

3. ***Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden?***

Hensikten med dette spørsmålet er å trekke frem hva som kan videreføres og videreutvikles med samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed, gitt tilgjengelige ressurser, ulike krav og skiftende prioriteringer.

Forskningsrapporten er bygd opp med en redegjørelse for forskningskonteksten og problemstilling, etterfulgt av en litteraturgjennomgang som belyser kompleksitetsperspektiv gjennom ulike kompleksitetsteorier og kompleksitetsledelse. Deretter følger metode- og resultatkapitler, diskusjon av de tre forskningsspørsmålene og til slutt en konklusjon.



## 2 Litteratur



Vi vet at den tverrpolitiske satsingen på forebygging i det norske samfunnet strekker seg mer enn 50 år tilbake, og at politiets forebyggingsarbeid allerede er forankret i politiloven fra 1990 og som hovedstrategi i 2020. Politiets primære samfunnsoppdrag skjer i et samfunn som opplever fortløpende og store omveltninger på alle plan. Samtidig strever fagene som skal organisere og lede dette viktige arbeidet, med å tilpasse seg den hurtige utviklingen. I litteraturgjennomgangen er det derfor naturlig å ta for seg noen av de ulike faktorene som påvirker hvordan samarbeid og dialog i forbyggingsøyemed skjer i et kompleksitetsperspektiv. Gjennom å utforske fenomenet kompleksitet og forskjellen på det komplekse og det kompliserte kan vi skape en forståelse av hva som bidrar til, berører eller belyser kompleksiteten generelt, og i politiet og det forebyggende arbeidet spesielt. Det er også hensiktsmessig å trekke inn hvordan politiledere selv opplever kompleksitet og av hva det innebærer for en bærekraftig forvaltning av ressursene i fremtiden. Videre bidrar litteraturen om organisasjonsfaktorer og kunnskapsbasert politiarbeid til å nyansere utfordringene ytterligere, og den siste delen i kapitlet presenterer ulike former for kompleksitetsledelse. Hensikten med litteraturkapitlet er å presentere litteratur som sammen med forskningsresultatene kan bidra til å svare på problemstillingen og de tre forskningsspørsmålene.

## 2.1 Hva er kompleksitet?

Begrepet kompleksitet beskriver den iboende gjensidige og dynamiske interaksjonen som eksisterer på tvers av faktorer, og som genererer ny informasjon, læring og adferd (Herrington & Roberts, 2021; Snowden & Boone, 2007).

Kompleksitetsteoriene har vokst frem fra moderne naturvitenskap, blant annet gjennom bidrag fra kybernetikk (Wiener, 1948), biologi (Capra, 2002), sosialvitenskap (Bateson, 1979), og har blitt videre styrket gjennom systemteori fra von Bertalanffy og Koestler (Waddock et al., 2015). Nobelprisvinner Prigogine oppdaget hvordan strukturer endret energi og oppsto i nye former, såkalte dissipative systemer, og la dermed grunnlaget om forståelsen av selvorganiserende strukturer og systemer (Stacey, 2001). Til forskjell fra ideen om lukkede systemer som kunne kontrolleres, bidrar kompleksitetsteori til

forståelse av hvordan åpne systemer kontinuerlig interagerer med hverandre gjennom fri og delvis uforutsigbar utveksling av energi og informasjon.

Systemene eksisterer på flere nivåer og består av nettverk av faktorer som tilpasser seg omverden og konteksten, og er i konstant interaksjon med hverandre, samtidig som de hele tiden forflytter seg til nye posisjoner (Pearce, 2002; Rød, 2020). Senere systemteori har utforsket hva som oppstår i dynamikken faktorene imellom, og dette har resultert i teorier om komplekse adaptive systemer (complex adaptive systems – CAS), og emergens (det fremvoksende) (Mowles et al., 2008). Komplekse adaptive systemer kan defineres som nettverk av faktorer som agerer sammen uten sentral styring og ledelse og kun med enkle regler. Interaksjonene, som er mellom faktorer, fenomener, hendelser og mennesker, påvirker valg som gjøres, og resultater som vokser frem (Herrington & Roberts, 2021).

Komplekse adaptive systemer generer en sammensatt og uforutsigbar kollektiv adferd samtidig som de hele tiden tilpasser seg omgivelsene og lokale forutsetninger gjennom læring og endring. De er vanskelige å forstå og få oversikt over, samtidig som de endrer seg fortløpende i tråd med endringer i omgivelsene (Herrington & Roberts, 2021). I dette bildet blir tradisjonelle lineære og kausale forklaringsvariabler utilstrekkelige. Til sammenligning kan man tenke på ulike samfunns- eller kriminalitetstrender som vokser frem og får sitt eget liv. Felles for de komplekse adaptive systemene er at helheten utvikles gjennom uforutsigbare og irreversible prosesser der ingen har kontroll på resultatet (Johannessen, 2002).

Ifølge system- og kompleksitetsteorier er det relasjonene mellom de distribuerte faktorene, om det er organisatoriske enheter, mennesker, ressurser, hendelser eller fenomener, som er det primære (Capra, 2002; Rød, 2020). Disse pågående prosessene vektlegger relasjonen og dynamikken mellom faktorene og plassen de har innenfor en helhet (Pearce, 2002; Rød, 2020). Koordinering og forståelse av informasjon mellom de sammenkoblede faktorene blir derfor sentralt i hvordan et fenomen eller en situasjon tolkes og håndteres (Johannessen, 2015a).

Johannessen (2013) mener kompleksitetsforskningen bidrar med nye perspektiver for å forstå strategi og ledelse. Man går bort fra et sett av teknikker, som har til hensikt å kontrollere strukturer og overvåke adferd, til mellommenneskelige dynamikker som finner sted gjennom daglig praksis i en praktisk kontekst. Mens transaksjonsledelse vektlegger lineære årsakssammenhenger (Johannessen, 2015a), vektlegger kompleksitetsteoriene de ikke-lineære og uforutsigbare relasjonene og prosessene. Johannessen (2015a) mener at hierarkiske strukturer som kontrollfunksjon mister sin relevans i komplekse og dynamiske prosesser.

## 2.2 Komplekst eller komplisert?

Når man skal forstå og bruke ordet komplekst, kan det være nyttig å skille mellom de to begrepene komplekst og komplisert. Ifølge Språkrådet (2024) kommer ordet «komplisert» fra latin *complicare*, som betyr å «vikle sammen». Begrepet brukes i sammenhenger om å gjøre noe innviklet, lage ugreie eller vanskeliggjøre. «Komplekst» derimot har et helt annet utgangspunkt. Begrepet kommer av latin *complexus*, som betyr «omfavning, sammenknytting» og brukes om en helhet av ting eller forhold som hører sammen. Begrepet brukes gjerne når noe er sammensatt av mange faktorer.

Kompleksitetsteoretikerne Uhl-Bien og Marion (2009) har sin egen forståelse av begrepene. De sier et system er komplisert hvis hver av dets mange bestanddeler kan beskrives hver for seg som enkeltstående individuelle komponenter. Derimot er et system komplekst hvis dets relasjoner ikke fullt ut kan forklares ved kun å analysere komponentene. Dette skyldes den interagerende dynamikken og gjensidige informasjonsutvekslingen som hele tiden finner sted mellom bestanddelene, og som skaper dyp sammenheng. Dette resulterer i fremvekst innenfor og på tvers av systemer, som genererer nye emergente (fremvoksende) egenskaper som blir tilhørende systemet (Brown, 2011).

Snowden (2003) utviklet rammeverket cynefin. Ordet er walisisk, uttales *ky-ne-vin* og referer til stedet man oppholder seg, eller situasjonen man er i. Cynefin er et beslutningsverktøy for å skille mellom det komplekse, det kompliserte, det kaotiske og det enkle. Snowden mener at for å kunne forholde seg til

kompleksitet må man vite hvilken kontekst man er i, og hva man står overfor (Kurtz & Snowden, 2003). På bakgrunn av dette blir det lettere å identifisere hvilken kunnskap det er behov for, og hvordan man best skaper mening og agerer hensiktsmessig og effektivt (Browning & Boudès, 2005; Kurtz & Snowden, 2003). Tabellen nedenfor oppsummerer de fire kategoriene og hvilke tilnæringer som kan brukes.

Uordnet	Ordnet
<p><b>Komplekst</b></p> <p><b>Forsøk – forstå – responder</b></p> <p><i>Fremvoksende praksis der man prøver og erfarer ulike tilnæringer og tiltak</i></p>	<p><b>Komplisert</b></p> <p><b>Forstå – analyser – responder</b></p> <p><i>Bruker ekspertise til å finne, analysere og identifisere beste tiltak</i></p>
<p><b>Kaotisk</b></p> <p><b>Handle – forstå – responder</b></p> <p><i>Iverksetter ulike tiltak for å få kontroll</i></p>	<p><b>Enkelt/opplagt</b></p> <p><b>Forstå – kategoriser – responder</b></p> <p><i>Bruker sjekklister og normative tilnæringer</i></p>

Tabell 2 viser beslutningsverktøyet cynefin, som bidrar til å identifisere tilnærming i ulike kontekster (Snowden, 2022).

Rammeverket er basert på aksjonsforskning knyttet til bruken av narrativer i organisatorisk kunnskapsutveksling, beslutningstaking, strategi og politikkutforming. Forskningen fokuserte på hva som skjer når antakelser om orden, rasjonelt valg og intensjon svekkes, og hvordan ansatte kan støttes til å forstå og forvalte kompleksitetene som blir synlige.

Ifølge Snowden (1999) avhenger tolkning og meningsdannelser av deltakernes utgangspunkt og kontekst. Utfordringen for den/de som kommuniserer, ligger da i å gjøre innholdet relevant og meningsfylt for deltakerne. Narrative skifter fra å legge vekt på «hvem sa hva til hvem med hvilken effekt», til å legge vekt på hva som ligger i kompleksiteten og konteksten (Browning & Boudès, 2005, s. 37).

2

Snowden (2003) mener at i dagens samfunn er det mange situasjoner som er såpass uforutsigbare og turbulente, at standardverktøy,-protokoller og -prosedyrer for beslutningstaking ikke er anvendelige. Han understreker at organisasjoner beveger seg fra hierarkier til nettverk som jobber mot en felles retning eller hensikt. Fordi den nyttigste informasjonen er avhengig av konteksten og drevet av behov, er det et misforhold mellom mekanistiske modeller og organisk menneskelig beslutningstaking (Snowden, 2000).

Flynn og Herrington (2015) introduserer begrepet ambidekster (kommer fra å være tohendt) som innebærer at man er like dyktig å lede på flere måter. De mener at for å navigere i kompleksitet kreves en form for delt lederskap som vektlegger gjensidig ansvar og påvirkning, og som tillater nye tanker og mange ulike perspektiver. Utfordringen er hvordan dette tankesettet kan eksistere sammen med det byråkratiske og hierarkiske styringssettet vi kjenner til i politiet i dag. Å være ambidekster vil si å kunne kombinere typer lederskap avhengig av kontekst og behov (Flynn & Herrington, 2015).

### 2.3 Kompleksitet i politiet og det forebyggende arbeidet

Operative polititjenestepersoner kjenner seg intuitivt igjen i det uforutsigbare og uoversiktlige som kjennetegner en kompleks situasjon. Flere deler av politiorganisasjonen må også i økende grad forholde seg til kompleksiteten i omgivelsene med mange faktorer som interagerer med hverandre i nye og uberegnelige mønstre (DFØ, 2024; Herrington, 2022; Herrington & Colvin, 2015; Johannessen, 2013, 2015b). Det gjelder ikke minst det forebyggende arbeidet (Ellefsen et al., 2023).

Herrington og Roberts (2021) sier at politiet forstår kompleksitet, men har begrenset med verktøy å ta i bruk. De mener at de hierarkiske styringsformene i politiet ikke egner seg til ledelse i komplekse situasjoner, og foreslår derfor at man kan hente kunnskap fra teorien om komplekse adaptive systemer for å takle utfordringer man står overfor. De foreslår at politiet investerer i tre strategier: Den første strategien er å se politiet som en av mange deltakere i systemet, noe som krever et metaperspektiv på fenomenet eller situasjonen. Den andre strategien går ut på å belyse systemet, og for å gjøre det, må man

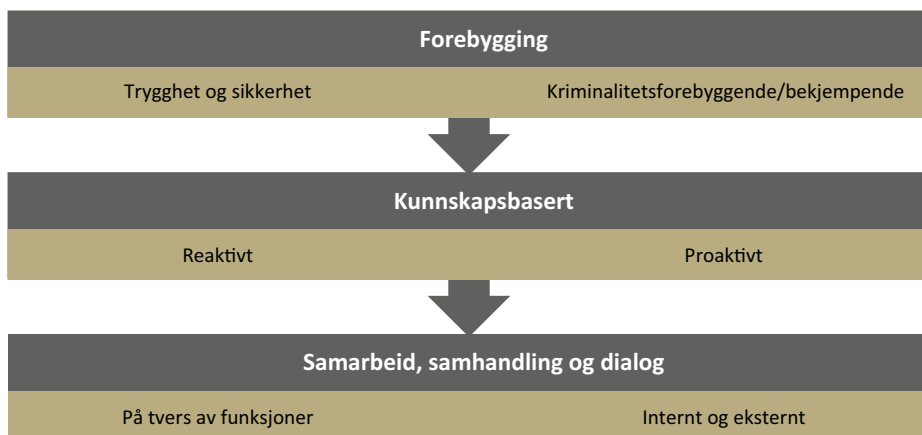
inkludere så mange posisjoner som mulig. Dette krever en vilje og evne på å bli påvirket av ny informasjon og kunnskap og dessuten aksept for at andres perspektiver er verdifulle. Den siste strategien de foreslår, er sosial kapital, det vil si en investering i relasjoner som man kan ha glede av i fremtiden. Det kan være å oppsøke andre utenfor egen krets, dele erfaringer med andre, søke ny kunnskap eller bli drevet av nysgjerrighet og sosial intelligens (Herrington & Roberts, 2021).

Kompleksitetstilnærmingen er underliggende i forskningen til Ellefsen og kollegaer (2023), som fremmer ideen om et helhetlig rammeverk som imøtegår denne kompleksiteten, og illustrerer sammenhengen mellom ulike faktorer som forståelse, utøvelse, logikker, utdanning og agendaer. De legger til grunn at man må ha mer kunnskap om hvem som blir berørt, og hvordan, og på bakgrunn av det velge tilnærming. Ifølge Coote (2012) kan man velge mellom tre ulike strategier for å tilrettelegge bedre for forebyggingsarbeidet: Den første er oppstrømsstrategien, der hensikten er å forhindre uønskede hendelser før de finner sted. Deretter kommer midtstrømsstrategien, der man iverksetter tiltak for å hindre gjentakelser. Til slutt kommer nedstrømsstrategien, der man skal redusere virkningen av en pågående hendelse eller skade.

De fleste land ser fortsatt på proaktivt forebyggingsarbeid og reaktivt etterforskningsarbeid som ulike og separate aktiviteter (Dahl et al., 2022). Dette kan skyldes at ansvaret og lovgivningen som legges til grunn, er forankret hos ulike institusjoner. Dette gjør det uklart hvilke parter som er ansvarlige for det forebyggende arbeidet på de ulike stadiene, hvordan forebygging forstås, og hvilke logikker og rasjonaler som ligger til grunn for tilnærmingene (Ellefsen et al., 2023). Dette bidrar til å synliggjøre den iboende kompleksiteten i det forebyggende arbeidet.

Til tross for at det forebyggende politiarbeidet ofte anses som en mykere tilnærming, kan det også oppleves som invaderende av noen (McCarthy, 2014). Det forebyggende arbeidet, om det er for å ivareta trygghet og sikkerhet i samfunnet og/eller bekjempe kriminalitet, skal være kunnskapsbasert og forankret i både reaktivt og proaktivt arbeid, som igjen krever samarbeid, samhandling og dialog. Det forebyggende arbeidet er både komplekst og komplisert i at det har flere hensikter og ulike proaktive og reaktive tilnærminger,

og at det krever samarbeid og dialog på tvers av fag- og funksjonsområder internt i organisasjoner og organisasjoner imellom. Dette er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 2 er en visuell fremstilling av hvor sammensatt det forbyggende arbeidet er.

En av de største utfordringene med forebyggingsarbeidet er fremdeles at det er vanskelig å måle sammenhenger mellom innsats og resultat, og dette kan tilskrives til dels komplekse årsakssammenhenger (Andersen & Skardhamar, 2017).

## 2.4 Kompleksitet, trender og bærekraft utvikling

Forskning om fremtiden for norsk politi gjennomført i 2024 (Filstad, Rød, et al., 2024) viser at norske politiledere er veldig klar over den økende kompleksiteten i samfunnet og oppdragsløsningen. De mener at dette vil kreve økt samarbeid på tvers av fagområder og distrikter og bredere involvering av andre samfunnsaktører. Politilederne i undersøkelsen (Filstad, Rød, et al., 2024) uttrykker også bekymring for at den kortsiktige politiske og populistiske ledelsen gjør det vanskelig å være i forkant for å hindre utvikling av ulike former for kriminalitet. Dette samsvarer også med funn i DFØ-undersøkelsen (DFØ, 2024). Politilederne i undersøkelsen etterlyser politisk støtte til langsiktige strategier og

prioriteringer som gjør at politiet kan ta fatt i trender og utviklingstrekk som kommer frem gjennom risikoanalyser og etterretning. Videre uttrykker de bekymring for hvordan målstyring og økonomi blir prioritert, og hvordan ressursene kan forvaltes på en bærekraftig måte i fremtiden. De setter også spørsmåltegn ved tilliten internt i politiorganisasjonen, der ledergrupper og store staber med mye makt har liten forståelse for hva som rører seg på gras-rotta. Samtidig mener politilederne at presset på ressurser også vil fortsette inn i fremtiden, og at dette vil kreve større fleksibilitet, endringsdyktighet og nye samarbeidsformer, spesielt blant politiansatte (Filstad, Rød, et al., 2024).

Med dette som bakteppe er det naturlig å reflektere over hva som vil sikre en bærekraftig utvikling for det tverrfaglige forebyggingssamarbeidet i politiet, hvordan ressurser og kompetanse kan utnyttes best mulig med størst mulig effekt.

Bærekraftig kan forstås som en «aktivitet, en beslutning eller noe annet man mener passer godt som del av en bærekraftig utvikling» (Store norske leksikon, 2024). Ordet oversettes fra det engelske *sustainable*, som betyr at noe kan opprettholdes over tid. Det trekkes frem at bruken av ordet bærekraftig strekker seg langt tilbake og blant annet kan knyttes til styrken et underlag har til å bære noe (Store norske leksikon, 2024).

Det er hensiktsmessig å trekke inn ordet bærekraft i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet av flere årsaker. Den handler om hvordan vi best kan forvalte (begrensede) ressurser på best mulig (bærekraftig) måte, og hvordan vi kan opprettholde og videreføre innsats og tiltak over tid. Dette kan for eksempel innebære at det langsiktige tverrfaglige forebyggingsarbeidet vektlegges fortløpende uten å bli nedprioritert på grunn av ressursmangel eller saldert under budsjettkutt og uten å være valgfag i arbeidshverdagen. Politiet er avhengig av å samarbeide med ulike aktører for å lykkes med det tverrfaglige forebyggingsarbeidet (Herrington & Roberts, 2021), samtidig som det tar tid å bygge opp relasjoner, tillit og innsikt i andre kompetanser. Hvordan kan vi sikre at disse investeringene resulterer i (bærekraftige) samarbeid med forskjellige aktører over tid, slik at tiden ikke er bortkastet og vi begynner fra bunnen av om og om igjen?



Til slutt kan politiet, gjennom tverrfaglig forebyggings samarbeid med andre samfunnsaktører, bidra til bærekraft i en større lokal, nasjonal og global sammenheng illustrert gjennom FNs bærekraftsmål. Noen eksempler på hvordan politiet kan bidra, er gjennom styrking av forebygging og behandling av rusmiddelmisbruk, blant annet misbruk av narkotiske stoffer og skadelig bruk av alkohol (delmål 3,5). Videre kan politiet bidra til å innen 2030 halvere antall dødsfall og skader i verden forårsaket av trafikkulykker (delmål 3.6), det kan fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle (mål 8), og det kan bidra til å beskytte arbeiderrettigheter og fremme et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere (delmål 8.8). Politiet kan også bidra til å gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige (mål 11), det kan bidra til å fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer (mål 16). Forebyggingsarbeidet berører alle former for miljøkriminalitet som omfatter havet og de marine ressursene (mål 14) og på land (mål 15) (FN- sambandet, 2024).

## 2.5 Organisasjonsfaktorer

Mange av årsaksforholdene som gjør det vanskelig med samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed, kan forstås ut ifra virksomhetens organisering, prioritering og målstyring.

### 2.5.1 Organisering

Store virksomheter kjennetegnes ofte av kompliserte, langdrektige beslutningsprosesser og uklare ansvarsforhold. For å øke effektiviseringen delegeres ansvar ut i enhetene, og man vektlegger kontroll av resultat fremfor rutiner og regler. En mulig konsekvens av dette er at enhetene utvikler seg til å bli selvstendige organisasjoner, og at koordineringen mellom enhetene blir en utfordring. Løsningen er ofte tverrfaglige initiativer og prosjekter (Jacobsen, 2017).

Som en følge av nærpolitireformen har hvert politidistrikt samlet administrative og faglige oppgaver i sentrale funksjonelle driftsenheter (FDE), mens den

lokale tilstedeværelsen er organisert i flere geografiske driftsenheter (GDE-er) (DFØ, 2021) (se vedlegg 1 for illustrasjon). Denne organisasjonsstrukturen kan man kjenne igjen fra ideen om matrisestrukturer (Hatch, 1997). Ifølge DFØ-rapporten (2021) står de enkelte distriktene relativt fritt i hvordan de organiserer de funksjonelle og geografiske driftsenhetene og prosessene enhetene imellom. Hatch (1997) mener at matriseorganisering medfører både ulemper og fordeler. En individuelt ansatt, eller flere ansatte i en mindre enhet, kan oppleve motstridende signaler, krav og forventinger fra ledelsen i de to strukturene, som igjen kan skape forvirring. Det er også en fare for at den ene strukturen kan dominere den andre. Samtidig har organiseringen fordeler hvis man klarer å utnytte spesialkompetansen og samkjøre den med produksjonen gjennom ulike initiativer og prosjekter (Hatch, 1997). Dette stiller store krav til samarbeid og dialog på tvers av strukturene. De felles driftsenhetene legger vekt på å utvikle spesialistkompetanse og kontrollere kvaliteten på sitt fagområde, mens de geografiske driftsenhetene er ansvarlige for den daglige gjennomføringen (produksjonen) innenfor gitte budsjetter og rammer. DFØ (2021) skriver også at tiltakene i reformen har bidratt til å etablere sterkere sentrale fagmiljøer, samtidig som de svekkes i GDE-ene, der ressursmangel har medført at mange funksjoner blir slått sammen på flere tjenestesteder.

Ifølge Plowman (2007) legger tradisjonelle ledelsesteorier vekt på hvilken rolle lederen har i å fastsette fremtidige ønskede tilstander og i å lede organisasjonens handlinger for å oppnå disse tilstandene. Men sett fra kompleksitetsteoriens perspektiv er fremtidige ønskede tilstander ukjente, fordi de oppstår fra pågående interaksjoner og selvorganisering mellom aktører i systemet. Marion og Uhl-Bien (2001) mener derfor at ledere må legge til rette, snarere enn å styre, og at de må takle den usikkerheten som oppstår frem til nye løsninger vokser frem gjennom samspillet i organisasjonen. Men å lede i det ukjente, og slippe opp på kontroll av mål og ressursbruk, kan være utfordrende for en organisasjon som skal sørge for trygghet, lov og orden på vegne av et helt samfunn.

### 2.5.2 Målstyring og prioritering

Målstyring som virkemiddel for å effektivisere organisasjonens drift, ressursbruk og resultatoppnåelse ble introdusert i norsk politi i 1996 (Wathne, 2018).

Politiets målstyringssystem baserer seg på rasjonell økonomisk teori med lineære prosesser, det vil si kausale sammenhenger mellom innsats og utfall.

2 Politiets mål om å forebygge og bekjempe kriminalitet er et langsiktig og kontinuerlig oppdrag (Thorsvik & Jacobsen, 2019). I og med at det er et generisk mål, kan det være vanskelig å måle gjennom indikatorer. Et eksempel på dette er Folkehelseinstituttets (2020) kartlegging av bruk av målstyring i det forebyggende arbeidet i politiet som er rettet mot seksuallovbrudd og radikalisering blant ungdom. Forskningsrapporten konkluderer med at det er flere utfordringer knyttet til målstyring, blant annet manglende sammenheng mellom strategi og målformuleringer, valg og bruk av indikatorer for registrering av gjennomført forebyggingsarbeid, og dessuten at prioriteringene ikke reflekteres i hvordan ressursene blir delt ut (Folkehelseinstituttet, 2020).

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) beskriver en strategi hvordan målet skal realiseres, og hvilke prioriteringer organisasjonen gjør for arbeidet. Folkehelseinstituttet (2020) skriver at politiets systemer legger vekt på å måle produktivitet, men sammenhengen mellom hovedmål og resultatindikatorer er mangelfull (Folkehelseinstituttet, 2020). Tidligere forskning viser at det å legge vekt på kvantitative mål kan forringe tjenestene politiet skal bidra med (Bjørkelo & Hansen, 2013). Wathne (2018) mener at denne typen målstyring kan virke mot sin hensikt, og at den kan påvirke hva som anses som verdifullt politiarbeid og derfor prioriteres (Bevan & Hood, 2006), gjengitt i det kjente uttrykket «det som måles, blir gjort» (Cockroft, 2013, s. 96). Dette kan påvirke holdninger til arbeidet som skal utføres, får konkrete konsekvenser når det gjelder tildeling av ressurser, og gjør seg spesielt gjeldende i det forebyggende arbeidet som ikke lar seg måle i henhold til New Public Management (NPM) og rasjonell økonomisk teori.

Det forebyggende arbeidet krever innsats over tid, de kausale forholdene er uklare, og resultatene kan være vanskelige å fange opp i årlige rapporteringer. Fordi det forebyggende arbeidet er vanskelig å måle, blir det usynliggjort og nedprioritert i forhold til det som kan måles, og det som ligger innenfor beredskap: det reaktive og hendelsesstyrte arbeidet (Folkehelseinstituttet, 2020).

Jacobsen og Thorsvik (2019) påpeker at målstyringen kan lede til ulike typer målforskyvning: Et eksempel der egne mål og prioriteringer styrer ressursbruk og måloppnåelse, såkalt silotekning, kan være et polititjenestested som velger bort å ha politikontakt på grunn av begrensede ressurser, selv om det ikke er i tråd med overordnet mål og strategi. En overfokusering på riktig tolkning av regler, kan være et annet eksempel på målforskyvning. Når en polititjenesteperson er redd for å gjøre feil i forbindelse med regelverket om bekymringsmeldinger, kan den letteste utveien være å ikke rapportere hendelser i det hele tatt, selv om dette er et sentralt og målbart virkemiddel i forebyggingsarbeidet. Det siste eksemplet er overmåling, som innebærer at man legger spesielt vekt på et område, gjerne gjennom kvantitative mål som er synlige og lette å forstå, måle og kontrollere. Det å oppnå Riksadvokatens mål om restanser får derfor høyere prioritering de fleste steder enn forebyggingsarbeidet som ikke kan måles på samme måte.

Ifølge DFØs (2021) evaluering av nærpolitireformen er ikke politiets målstyring i tråd med mål- og resultatstyringsprinsippet i staten. Evalueringen påpeker at styringen og målingen, som omfatter både store og mindre faktorer, fremstår som fragmentert og dels motstridende. Arbeidet med å imøtekomme krav og behov resulterer i mange tilfeller der ressursene brukes ineffektivt: «*Det er fortsatt mye 'hvordan- styring' og lite 'hva- styring'*» (DFØ, 2021, s. 26).

En virksomhet i vekst vil ha et økende behov for strukturer og kontroll, og derfor utvikler de administrative funksjonene felles rutiner, regler og prosedyrer for etterfølgelse, som et hierarki av ledernivåer styrer og overvåker i henhold til gitte mål og prioriteringer. Når organisasjonen har nådd en viss størrelse, kan styringen bli ineffektiv, og det er naturlig å dele opp i enheter basert på geografi, funksjon, interessenter eller målgrupper (Jacobsen, 2017). Dette kan føre til utfordringer med å formidle og gjennomføre strategier, styringsrutiner, koordinering og oppfyllelse av mål.

DFØ-rapporten om kultur og ledelse (2024) viser store forskjeller i kultur og praksis på de ulike nivåene i politiorganisasjonen. Mens toppnivåene legger vekt på det administrative og planmessige, står det operative i fokus lenger ned i organisasjonen. Forskningsrapporten beskriver også utfordringer i for-

ankring av og kommunikasjon som gjelder prioriteringer og veivalg (DFØ, 2024):

*Medarbeidere ønsker å se og høre toppledelsen forklare prioriteringer og beslutninger, (...) ideelt sett skal det som besluttes på øverste nivå sildre utover i organisasjonen via de ulike nivåene til det når ut til førstelinjen. (DFØ, 2024, s. 54)*

Dette gjør oversetteransvaret til mellomlederne spesielt viktig.

*Mange opplever imidlertid at prioriteringer og budskap stopper opp eller at innholdet endres eller «flyter ut» underveis. Det vises til at mellomledere, kanskje særlig på nivå tre og fire, har en viktig oversetterfunksjon, men at ulik virkelighets- og situasjonsforståelse og lite handlingsrom, gjør det utfordrende å håndtere denne oversetterrollen. (DFØ, 2024, s. 43)*

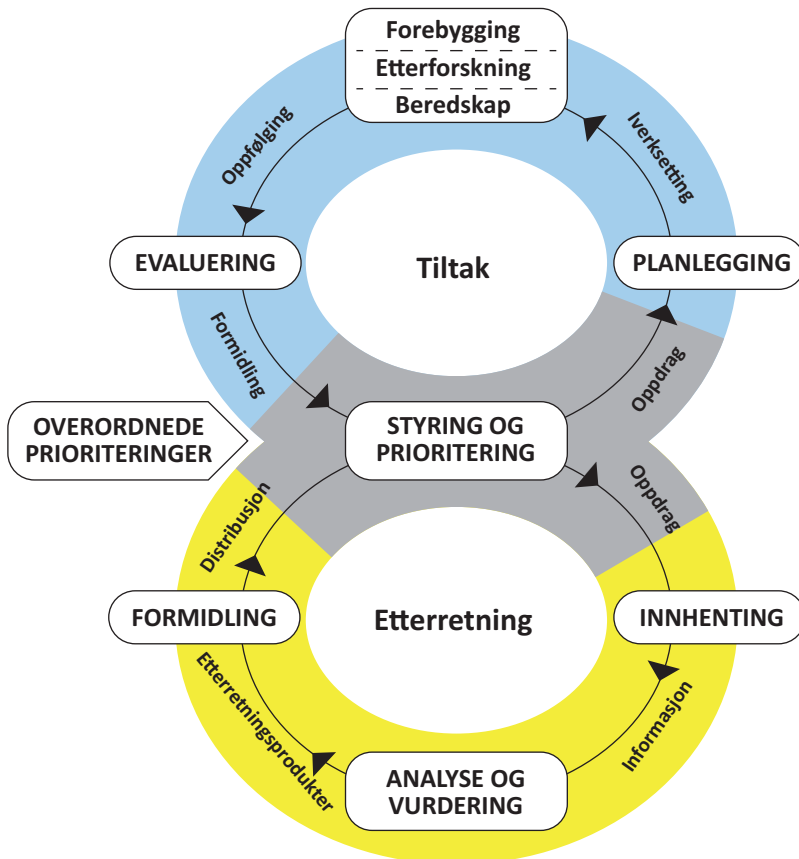
I politiets hovedstrategi påpekes ledernes ansvar spesielt:

*Ledere har et særskilt ansvar for å bidra til at det etableres en felles forståelse for hva forebygging som hovedstrategi betyr for det enkelte fagområde, nivå i organisasjonen og for politiet som helhet. Forebygging som hovedstrategi må være et element i ledelsesutviklingen fremover for å sikre en enhetlig forståelse i organisasjonen. (Politidirektoratet, 2020, s. 14)*

## 2.6 Kunnskapsbasert politiarbeid

Når vi forsker på samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed, er det viktig å ta med kunnskapsbasert politiarbeid. Kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) har vært en del av praksisen i norsk politi siden slutten av 90-tallet (Gundhus, 2012; Handegård & Berg, 2020), og arbeidsprosessen ble formalisert gjennom etterretningsdoktrinen (Politidirektoratet, 2020a). Ifølge politidirektør Bjørnland legger doktrinen rammeverket for politiets etterretningsarbeid, fagutvikling og produksjon. Hensikten er å operasjonalisere etterretningsprosessen og tiltaksprosessen og dermed bidra til at politiet skal kunne jobbe mer kunnskapsbasert, også i det forebyggende arbeidet. «Etterretning skaper dermed forutsetninger for best mulige beslutninger om kortsiktige og lang-siktige kriminalitetsforebyggende og kriminalitets-bekjempende tiltak når politiet skal håndtere sitt samfunnsoppdrag» (Politidirektoratet, 2020a, s. 9).

Økt digitalisering og profesjonalisering i politiet, kombinert med flere nye typer kriminalitet, har bidratt til å utvikle og befeste, betydningen og verdien av kunnskapsbasert politiarbeid (Dahl et al., 2022; Weston et al., 2020). Det kunnskapsbaserte arbeidet, omtalt som KUBA internt i politiet, er formalisert gjennom egne prosesser og inngår som en del av politiets strategiske og operative arbeid. Figur 3 viser etterretningsprosessen som består av to deler: Den nederste, gule delen viser en strukturert prosess for innhenting, analyse og formidling som gjør informasjon om til etterretningsprodukter, som deretter danner kunnskapsgrunnlag for prioriteringer, tiltak og evaluering i den øverste, blå delen.



Figur 3 viser etterretningsprosessen som ligger til grunn for kunnskapsarbeidet i norsk politi (Politidirektoratet, 2020a).

Kunnskapsbasert politiarbeid er en av grunnstenene i politiets forebyggingsarbeid, men KUBA-prosessene foregår på flere nivåer i politiet, og distriktene har lagd sine lokale tilpasninger. I DFØ-rapporten om kultur og ledelse (2024) fremkommer det at KUBA oppleves som positiv, men vektlegges mer i de høyere nivåene enn på operativt nivå. Dette kan skyldes at bare de høyere nivåene ser helheten og derfor hensikten med prioriteringene og tiltakene, som settes på bakgrunn av informasjonsinnhenting og rapportering (DFØ, 2024). KUBA-tiltak kan komme i konflikt med andre prioriteringer og mål, og manglende bakgrunnskunnskap om identifiserte KUBA-tiltak kan derfor skape forvirring og uklarhet for ansatte om hva de skal prioritere i hverdagen. KUBA-prosessen stiller store krav til samhandling og dialog blant ulike grupper på forskjellige nivåer, og prosessen krever selvorganiserende tiltaksgrupper som har mandat til å prioritere og kommunisere avgjørelser.

Vi har nå undersøkt forskjeller mellom det komplekse og det kompliserte og hvordan det førstnevnte gjør seg gjeldende i politiets forebyggingsarbeid, som dels hindres av kompliserte strukturer, målstyring og ufullendte prosesser. Hva sier litteraturen om hva slags ledelse det er behov for når vi står ovenfor kompleksitet?

## 2.7 Kompleksitet og ledelse

Rasjonell økonomisk teori og transaksjonsledelse, basert på tankegods fra den industrielle tidsalderen og fra byråkratisk organisering, har begrenset bruk i møte med kompleksitet (Uhl-Bien et al., 2007). Å kunne navigere i kompleksitet krever en annen logikk, en annen kompetanse og andre tilnærminger enn tradisjonell ledelse. Søkelyset flyttes fra en-til-en-ledelse til ledelse av prosesser og systemer (Stacey, 1995). Som en respons på dette har flere forskere utviklet nye tilnærminger til ledelse i kompleksitet. I tillegg til Snowdens beslutningsverktøy cynefin kan andre tilnærminger til ledelse i kompleksitet trekkes frem.

Å lede i kompleksitet innebærer at man må forstå betydningen av kontekst og akseptere at det ikke er et riktig eller galt svar, men flere muligheter. Når det gjelder utførelse av oppgaver, er teamene i større grad selvorganiserende,

med en sterk oppgaveforståelse og -ansvar. Søkelyset er på teamets bidrag og rolle i en større helhet, med respekt og nysgjerrighet for grensesnitt og det sammenfallende. Det handler mer om selve prosessen og hva man arbeider med og utvikler sammen, enn om avgrensninger, identitet og posisjoner. Endring og utvikling aksepteres som variabler i konstant bevegelse som påvirker arbeid, kunnskap og mulige løsninger.

### 2.7.1 Komplekse responderende prosesser

Ifølge Stacey og hans kollegaer (Mowles et al., 2008; Stacey, 2001) bringes også ideer fra kompleksitetsteoriene inn i ledelse gjennom begrepet «komplekse responderende prosesser». Han beskriver mennesker som interagerende, selvorganiserende faktorer som responderer på hverandre, og som dermed skaper både kontinuitet og nyskaping (Rød, 2020). Stacey (2001) vektlegger derfor kollektiv refleksjon og dialog, av og med deltakerne i prosessen, som grunnlag for læring og utvikling. Han mener at deltakelse i selvorganiserende prosesser skaper mønstre av kunnskap som er verdifulle i seg selv.

Stacey (2007) tar et oppgjør med det han mener er den dominerende ideen om ledelse: at virksomhetsstyringen er basert på instrumentell rasjonalitet, og at lederne alene er ansvarlige for å identifisere mål, iverksette planer og gjennomføre handlinger som skal føre til endring. Tvert imot mener Stacey at endring vokser frem gjennom ikke-lineære prosesser, samtaler og handlinger mellom mennesker, der meningsbærende tolkninger og maktforhold er avgjørende.

I stedet for ledelse som utføres av en person for å kontrollere et sosialt system, mener Stacey at ledelse er en prosess som består av mellommenneskelige interaksjoner i en gitt kontekst som både bidrar til og begrenser adferd og handlinger (Panzar, 2009). Med «komplekse responderende prosesser» flyttes søkelyset fra en-til-en-ledelse til ledelse av prosesser og systemer (Stacey, 1995). Stacey (Johannessen, 2002) mener at det er lederens rolle å legge merke til hvilke temaer som ofte gjentas, og som dermed blokkerer utviklingen av diskursen i en gruppe, og hvordan lederen kan bidra til å fjerne slike blokkeringer i systemet.



Ifølge Stacey og hans kollegaer (Mowles et al., 2008) kan ikke sosial interaksjon mellom mennesker fremstilles som rasjonell, lineær og forutsigbar. De mener kommunikasjon og kunnskapsdeling foregår gjennom et nettverk av menneskelige interaksjoner som er basert på maktforhold og gjensidige avhengigheter mellom aktørene. Staceys ideer gir et innblikk i hvilke skift som må finne sted i holdningen og tilnærmingen til ledelse for å lykkes i arbeidet med ulike komplekse situasjoner og fenomener. Dette gjelder spesielt prosesser som involverer mange aktører med ulike bakgrunner, fortolkningsfilter, forutsetninger og agendaer, som for eksempel forebyggende arbeid.

### 2.7.2 Kompleksitetsledelse

Kompleksitetsledelse (complexity leadership) ble introdusert av Marion og Uhl-Bien (2001) for å fylle et vakuum som oppsto i begrensninger i andre ledelsesteorier. Grunntanken ved denne tilnærmingen er å flytte søkelyset fra hierarkisk kontroll og legge til rette for adferd som bidrar til konstruktiv problemløsning for fremtiden gjennom uformelle nettverk (Uhl-Bien et al., 2007). I denne tilnærmingen er ledernes oppgave å utvikle organisasjonens kapasitet gjennom å forstå og utnytte komplekse mønstre. Dette gjøres ifølge Marion og Uhl-Bien (2001) gjennom selvorganiserende enheter som kan skape resultater sammen innenfor en ramme av overordnede mål og visjoner, ikke kontroll.

I kompleksitetsledelse er rollen til administrative ledere å koordinere, planlegge og oppnå overordnede mål gjennom å legge til rette for emergent (fremvoksende) lederskap i organisasjonen. Alle nivåer i en organisasjon kan engasjere seg i denne typen lederskap, men dens karakter varierer avhengig av hierarkisk nivå og posisjon (Uhl-Bien et al., 2007).

Ifølge Johannessen (2002) står kompleksitetsteoriene i kontrast til normative instruksjoner. Språk og dialog blir det primære i meningsdannelsen, og nye relasjoner og kunnskap vokser frem. Å leve med og i kompleksitet kan også innebære risiko i at man ikke kan forutsi eller kontrollere utfall av prosesser, at man må leve i paradokser og kontinuerlig endring. Johannessen beskriver dette som å leve «på kanten av kaos», i en tilstand av samtidig stabilitet og ustabilitet (Johannessen, 2002).

Mens systemteorien har vokst frem gjennom naturvitenskapen, har de to neste tilnærmingene til ledelse i kompleksitet kommet gjennom psykologi, sosiologi og sosialantropologi. Tabellen nr 3 viser felles trekk ved de fire tilnærmingene sammenlignet med rasjonell økonomisk teori, gjenkjennbar i New Public Management (Rød, 2020; Uhl-Bien et al., 2007).

### 2.7.3 Adaptiv ledelse

Heifetz og Laurie (1997) differensierer mellom tekniske og komplekse utfordringer. Mens et teknisk problem ikke krever en endring av tankesett og kan løses med eksisterende kunnskap og ferdigheter, krever mer komplekse utfordringer et adaptivt tankesett. Kegan (1994) hevder at for å utvikle et adaptivt tankesett må vi gjennomgå en prosess hvor vi beveger oss fra et «subjektperspektiv», der problemet «har oss», til å se problemet som et objekt vi kan betrakte og nærme oss fra et metaperspektiv der det er rom for den iboende kompleksiteten (Longo, 2017). Ved å forstå hvilken type utfordring man står overfor, teknisk eller kompleks, kan man tilpasse responsen (Heifetz et al., 2009). Ved tekniske utfordringer kan eksisterende rutiner og kunnskap løse utfordringen, men komplekse utfordringer krever at man forstår systemet bedre og har tilgang til organisasjonens eller enhetenes samlede kapasitet (Heifetz, 1994; Heifetz & Laurie, 1997). Innenfor adaptiv ledelse vektlegger man også evnen til refleksjon, til å teste ut andre perspektiver og til å bli enige om hvordan den adaptive utfordringen kan løses sammen (Heifetz et al., 2009). Begrepet adaptiv ledelse omtales også som emergent (fremvoksende ledelse) og brukes av flere ledelsesforskere (Uhl-Bien et al., 2007).

### 2.7.4 Systemisk ledelse

Systemisk ledelse og praksis kan plasseres i et sosial konstruksjonistisk paradigme der dialogprosessene står sentralt. Gjennom kontinuerlig dialog deler vi våre virkelighetsoppfatninger som etter hvert veves sammen til felles situasjonsforståelse og nye innsikter (Gergen, 2015). Tilnærmingen er basert på systemiske ideer, inspirert fra det relasjonelle samspillet i naturen, der alt henger sammen og påvirker hverandre gjensidig (Bateson, 1979). Det handler om å vektlegge den samskapende prosessen som foregår mellom mennesker, og som påvirker dialog, holdning og handling. Ifølge Cunliffe (2018) bestemmer kontekster og relasjoner hvilke samtaler vi har om noe, og de påvirker hvordan vi sosialt konstruerer, ser på og opplever vår virkelighet. Ved å utforske nye

perspektiver får vi tilgang til ny informasjon, og språket vi bruker for å beskrive noe gir det mening (Gergen, 2010). I dette landskapet foreslår Gergen at vi legger vekt på relasjonell ledelse, som er i kontrast det det han kaller tradisjonell ledelse. Dette er illustrert i tabell 3.

Tradisjonell ledelse	Relasjonell ledelse
individet er primært	relasjonene er primære
generere struktur	fokusere på prosess
tilpasse	innovere
sette oppgave	sette betingelser
dirigere	engasjere
opprettholde overvåking	opprettholde gjensidig støtte
definere rang	modellere god relasjon
diktere	lytte
korrigere	verdsette

*Tabell 3 viser forskjeller mellom tradisjonell og relasjonell ledelse (Gergen, 2015).*

Felles for tilnærmingene til ledelse i kompleksitet er bruk av narrativer, metaforer og historiefortelling i den hensikt å skape en felles retning og en gjensidig forpliktelse for arbeidet med et gitt fenomen. Gjennom formelle og uformelle kanaler foregår gjensidig påvirkning og informasjonsutveksling som bidrar til å skape forståelse og en felles plattform (Herrington, 2022; Johannessen, 2002; Snowden, 1999; Stacey, 2007).

En sammenligning av rasjonell økonomisk teori, gjenkjennbar i New Public Management, med ideer fra ledelse i kompleksitet, gjør forskjellene mellom ideene synlige (Rød, 2020; Uhl-Bien et al., 2007). Dette er vist i tabell 4.

Ideer hentet fra rasjonell økonomisk teori og NPM	Ideer hentet fra ledelse i kompleksitet
Uavhengighet - det jobbes i silo uten tanke på grensesnitt	Gjensidighet- samarbeid og utveksling av informasjon vektlegges
Fragmentering- det deles opp, måles og analyseres	Helhet- forståelse for helhet og sammenhenger vektlegges
Struktur og kontroll- prosedyrer og rutiner følges og rapporteres	Selvorganiserende- indre og DNA styrt motivasjon der alle vet hva som skal til
Binære- enten- eller tankegang, riktige og gale svar	Paradokser- uklare og delvis motstridende posisjoner
Normative- følger en riktig måte å gjøre ting på	Kontekst- gir svar på hva som er mest hensiktsmessig
Status quo- opprettholde ekvilibrium	Endring og utvikling er konstant
Enveis kommunikasjon	Tilbakemeldingssløyfer
Lineære årsakssammenhenger	Ikke-lineære sammenhenger
Bruk av målstyring for å lede	Bruk av narrativer for å lede

Tabell 4 viser ulikheter mellom tilnærming til ledelse i New Public Management og kompleksitet.

De ulike tilnærmingene til ledelse i kompleksitet synliggjør muligheten for andre former for ledelse som kan være hensiktsmessige når man i politiet står overfor komplekse situasjoner og fenomener. Tid til refleksjon og utforskning kan være utfordrende i et produksjons- og målstyringsregime, samtidig som felles situasjonsforståelse og dialog er helt nødvendig for god oppgaveløsning.



# 3 Methode

Forskningsprosjektet besto av informasjonsinnhenting og samtaler i tre distrikter for å kartlegge hvordan de arbeider med forebygging strategisk, operativt og taktisk, på tvers av funksjoner.

### 3.1 Utvalgte distrikter

Gjennom samtaler med representanter fra Politidirektoratet og ansatte i ulike distrikter som arbeidet med forebygging, var det naturlig å ta utgangspunkt i de følgende inklusjonskriteriene:

- god geografisk spredning fra hele landet
- ønske om å delta i forskningen forankret i politimesterens ledergruppe
- ulik organisering av forebyggingsfunksjonen
- ulik grad av fokusering på og gjennomføring av forebygging som hovedstrategi

I forbindelse med reformen i 2016 ble politidistriktene organisert på ulike måter der storbyproblematikk var avgjørende for plassering av en felles forebyggingsfunksjon. Erfaringen fra denne forskningen er at organisering av forebygging på FDE-nivå er i stadig endring avhengig av ressurser og budsjett. Noen steder er forebygging en egen funksjonell enhet, andre steder er funksjonen organisert sammen med etterforskning eller etterretning, mens noen har disse tre funksjonene sammen i en felles enhet på FDE-nivå.

I tråd med kriteriene ble tre distrikter kontaktet høsten 2022, presentasjoner ble gjennomført i politimesterens ledergruppe, og alle tre distriktene ønsket å delta. I tråd med problemstillingen og forskningsspørsmålene var det naturlig å snakke med de følgende:

- ledere av forebygging på FDE- nivå
- andre som arbeidet med forebygging på FDE-nivå
- ledere og/eller seksjonsledere for andre FDE-er (sivil rettspleie i politiet, etterretning, etterforskning, utlending/grense, felles operative tjenester (FOT))
- minimum én av distriktets GDE-ledere, og med seksjonsledere og/eller fagpersoner innen forebygging, etterretning og etterforskning
- seksjonsledere og avsnittsledere på operativ tjeneste
- operativ patrulje

Som nevnt varierte organisering av funksjonene fra et distrikt til et annet, så direkte sammenligninger er vanskelig.

### 3.2 Gjennomføring av undersøkende forskning

Det ble satt av en uke til besøk i hvert distrikt og gjennomføring av intervjuer med fysisk fremmøte, totalt tre uker. På grunn av innstilte fly ble alle intervjuene i ett av distriktene gjennomført på Teams. I tillegg ble det gjennomført intervjuer på Teams i etterkant med noen deltakere. De fysiske møtene ble gjennomført på deltakernes kontor eller på felles møterom, avhengig av hva de hadde tilrettelagt for. Det ble i snitt brukt en time per intervju.

En kontaktperson fra forebygging på FDE-nivå i hvert distrikt hjalp med å tilrettelegge for intervjuer og fokusgrupper, og deltakerne ble tilsendt informasjonsskriv og samtykkeerklæring i forkant av samtalene der de også ble gjort oppmerksom på at deltakelse var frivillig. I tillegg ble snøballmetoden benyttet i ytterligere rekruttering av deltakere for å sikre balanse og representasjon. Snøballmetoden innebærer at forskeren spør deltakerne om hvilke andre personer som er engasjert i temaet, og som dermed kunne være interessante å snakke med (Johannessen & Tuft, 2002).

Alle deltakerne undertegnet samtykkeerklæringer, og det ble ikke innhentet noen annen form for personlig informasjon som kunne identifisere deltakerne. Forskningen besto av individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer ved bruk av en semistrukturert intervjuguide. Det ble gjennomført intervjuer med 62 personer fra ledernivå 2–4 på både FDE- og GDE-nivå, på tvers av tre politidistrikter.

For å få en bedre forståelse av konteksten, posisjoneringen og prioriteringen av det forebyggende arbeidet i hvert distrikt var jeg til stede fysisk eller digitalt for å observere på flere arenaer, inklusive møter, paroler og operasjonssentralen. Disse observasjonene fulgte ikke en predefinert mal og ble ikke tatt opp eller transkribert, og de utgjør heller ikke en del av funnene i forskningsrapporten. Deltakelsen i disse foraene bidro til en bedre forståelse av arbeidet med forebygging i hvert distrikt, som gjorde det lettere å gjennomføre intervjuene.



### 3.3 Semistrukturert intervjuguide

Basert på forskningsplan, problemstilling, litteraturstudier og digitalt undervisningsmaterieell utviklet jeg en semistrukturert intervjuguide. Guiden ble kvalitetssikret gjennom seks anonyme pilotintervjuer med FDE- og GDE-ledere på nivå 3 og 4 fra ulike funksjoner i seks ulike politidistrikter. Hensikten var å teste ut intervjuguiden i tråd med de tre forskningsspørsmålene. Søkelyset var på hvor relevante spørsmålene var, og det ble ikke gjort opptak av intervjuene. Pilotintervjuene tok ca. 50 minutter.

### 3.4 Fokusgruppeintervjuer

Fokusgruppeintervjuer gjør det mulig å høre fra flere deltakere samtidig, og interaksjonen internt i gruppen kan synliggjøre spennet i oppfatninger og erfaringer gjennom deling av eksempler, assosiasjoner som stimuleres, og meninger som utfordres. Metoden tilhører et sosialkonstruktivistisk vitenskapssyn fordi deling av opplevelser og refleksjoner er kimen til generering av nye tanker og kunnskap (Tjora, 2021). Noen vil også oppfatte gjennomføringen som mindre truende, og vil derfor dele mer (Krueger & Casey, 2000). Denne typen intervjuer gjør det mulig å generere tre typer data: hva individene mener, hva som kommer frem i gruppen, og nyanser som kommer frem gjennom interaksjon i gruppen (Tjora, 2021).

Gruppene besto av kollegaer som jobbet på samme fagområde, seksjon eller GDE, og størrelsen varierte fra to til ti, avhengig av fagområdet som ble undersøkt, og hvor mange som hadde mulighet til å stille til intervjuene.

### 3.5 Analysemetode

Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. Siden problemstillingen var *hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed?*, var det naturlig å velge en tematisk analysemetode (Braun & Clarke, 2022). Hensikten var å identifisere, analysere og rapportere mønstre i datamaterialet. Først ble intervjuene gjennomlest, lagt inn i analyseprogrammet Nvivo og sortert under

ni ulike temaer hentet fra intervjuguiden. Hvert distrikt utgjorde et eget prosjekt. Samtidig fikk deltakerne ulike fargekoder som indikerte hvor i organisasjonen de jobbet, for å avdekke mulige mønstre på tvers av distriktene.

1. Definisjon og forståelse av forebygging
2. Opplæringstiltak og hvordan forebygging settes på agendaen
3. KUBA-metodikk, rutiner, tiltak og systemer
4. Måling, oversettelse og oppfølging
5. Logikker og hierarkier
6. Samhandling i FDE, GDE og på tvers av funksjoner
7. Holdninger og annen kompetanse
8. Faktorer som fremmer
9. Faktorer som hemmer

I arbeidet med gjennomlesing, sortering og ny gjennomlesing ble det brukt en refleksiv tilnærming, det vil si at forskeren har en «samtale» med seg selv om materialet og forskningsspørsmålene (Braun & Clarke, 2022). På denne måten blir tanker, refleksjoner og ideer notert i margin underveis for å kunne brukes senere i diskusjonsdelen.

### 3.6 Koding

Politidistriktene er organisert i felles driftsenheter (FDE) og geografiske driftsenheter (GDE). Det ble gjennomført en blanding av individuelle og gruppevise intervjuer med totalt 62 personer til sammen i de tre distriktene, fordelt på felles driftsenheter og geografiske driftsenheter, fra ledernivå 4 til 2 (etter gjeldende nivåordning i 2023). For å vise representasjon på tvers av distriktene er disse kodet med A, B og C. Tabell 5 nedenfor viser kodingen av deltakerne etter funksjonsområde og driftsenhet, og deltakernummer følger i etterkant, for eksempel A: FOT,1.

Felles driftsenheter + deltaker-nummer 1, 2, 3 osv.	Geografiske driftsenheter + deltaker-nummer
Felles enhet for operative tjenester (FOT)	Geografiske enhet leder (G-LED)
Felles enhet etterretning (F-ETTER)	Geografiske enhet patrulje (G-PAT)
Felles enhet etterforskning (F-ETTERFORSK)	Geografiske enhet etterretning (GDE/F-ETTERRET)
Felles enhet forebygging (F-FOREBYGG)	Geografiske enhet etterforskning (G-ETTERFORSK)
Felles enhet for kommunikasjon (F-KOMM)	Geografiske enhet forebygging (G-FOREBYGG)

Tabell 5 viser en oversikt over koding på driftsenhet, funksjonsområde og deltakernummer.

### 3.7 Etske perspektiver

Kvalitative intervjuer involverer deltakerne i større grad og på en annen måte enn kvantitative forskningsmetoder. Dette stiller flere krav, blant annet til at relevansen til forskningsprosjektet er tydelig forankret hos ledelsen og deltakerne i distriktene det gjelder, at man informerer godt om hensikt, involvering, metode og forventede resultater i forkant av prosjektet, samt god informasjon om hvordan man behandler sitater og annen informasjon som kommer frem gjennom intervjuene. Prosjektet ble derfor presentert på digitale formøter med de valgte distriktene, og de deltakerne som hadde blitt valgt ut, fikk tilsendt informasjonsskriv sammen med invitasjonen til deltakelse. Det ble understreket at deltakelse i forskningen var frivillig, og deltakerne underskrev samtykkeskjema. Deltakernes svar ble kodet for å ivareta anonymisering, og distriktene er også anonymisert som distrikt A, B og C.

### 3.8 Begrensninger i gjennomføringen av intervjuene

Forskningen foregikk gjennom fysisk tilstedeværelse ved to av distriktene, og på grunn av vær-situasjonen og kansellerte fly måtte intervjuene i dette tredje distriktet gjennomføres på Teams. På grunn av tidsbegrensningen omfattet ikke studien påtalefunksjonen, og i to av distriktene ble bare representanter fra en GDE intervjuet. Politimestrene var heller ikke tilgjengelige for intervju. Jeg ba om å få delta på politimesterens ledermøter når de tok opp temaet forebygging, men forsto det slik at forebygging alene aldri var et eget tema.



# 4 Resultater

Gjennom de semistrukturerte intervjuene ble ulike faktorer som påvirker samarbeid og dialog utforsket. I tillegg til definisjoner og forståelse av forebygging, gjorde analysen av temaene i intervjuguiden det mulig å trekke ut åtte ulike faktorer som påvirker samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed. Funnene fra de tre distriktene var sammenfallende, til tross for noe ulik organisering og strukturering, og det er derfor naturlig å presentere funnene under ett. Der det er funnet ulikheter, utdypes disse. I dette kapittelet presenteres først definisjonen og forståelsen av det forebyggende arbeidet, deretter hver av de åtte faktorene.

#### 4.1 Definisjon og forståelse av det forebyggende arbeidet

Det skilles mellom forebygging som fag og forebygging som tankesett. Funnene viser at deltakerne fra de ulike funksjonene i politiet, definerer og forstår forebygging på ulike måter. Samtidig er deltakerne enige om at det har begynt å sette seg i organisasjonen at forebygging er blitt noe helt annet enn hva det var for 10 år siden. Som en patruljeleder sier:

*Jeg gikk ut Politihøgskolen i 98. Det var å følge opp på skole og barnehage, skulle være til stede på ungdomsklubber og der ungdom møtes, det var veldig fokus på ungdom. Forebyggende ble liksom ikke noe mer. Du skulle reise i barnehagen og barna skulle få komme ut og så trykke på blå lys. Forebyggende er jo i utgangspunktet mye mer, men i min verden er det primært opp mot ungdommer. (A: GDE-PAT, 1)*

Det er stor forskjell på hvordan patruljene oppfatter forebyggende arbeid. Det kan være en utfordring å dra i samme retning når kunnskapen om forebygging er så ulik. Noen trekker frem besøk til skoler og barnehager, andre viser til oppsøkende virksomhet, å patruljere i gatene og ha tidligere trafikkkontroller. Mange uttrykker at det handler om ungdom under 18 (såkalt U18) og arbeid for å hindre at unge kommer inn på et kriminelt spor. Men de fleste er innforstått med at forebyggende arbeid er mye mer enn å oppsøke ungdom.

Flere ganger påpeker deltakerne behovet for at organisasjonen skal forstå forskjellen på forebygging som strategi og forebygging som tiltak, og at den skal klare å skille disse to. En avsnittsleder på operativ seksjon er opptatt av

å få inn forebyggende arbeid som en del av tankemåten, og en naturlig del av alt arbeidet patruljene gjør:

*Å bevisstgjøre slik at de bare tenker det er naturlig, vi trenger ikke å gjøre det vanskeligere enn det egentlig er. Forebyggende er så mye, der jo i alt patruljene gjør. Eksempelvis på steder med trafikk kan være et eller annet med veien. Der skal vi skrive en rapport og så gjøre noen undersøkelser, og så snakker de med samarbeidspartnere i Vegvesenet. Få inn at forebyggende er ikke noe som nødvendigvis krever ekstra innsats for patruljene.*

(A: GDE-PAT, 2)

Samtidig hersker det fortsatt uenighet om hva forebygging innebærer for den enkelte funksjonen og for ansatte i politiet. Svarene avhenger også av hvem man spør, hvilken bakgrunn vedkommende har, og hvilket funksjonsområde de arbeider innenfor. Etterforskere mener at måten politiet pågriper, straffer og gjennomfører straff på, er forebyggende. En tidlig reaksjon hemmer utvikling av negative adferd selv etter at en handling har skjedd. Troen på operativ beredskap og etterforskning som de viktigste forebyggingstiltakene går igjen hos mange: «Når noe skjer, å få folk ut av situasjonen, få dem inn på varetekt. Det også forebygger veldig mye, både opp imot at det sprer seg litt ... og at vi gjør etterforskning med positiv påtaleavgjørelse er også forebyggende» (B: GDE-LED, 1).

Etterretningsanalytikere fremhever viktigheten av kunnskapsbasert politi-arbeid i det forebyggende arbeidet:

*Man jobber kunnskapsbasert for å forhindre uønskede hendelser eller redusere risikoen for negativ utvikling. Det er jo det å ha full kontroll på porteføljen og å jobbe med de sakene som til enhver tid er høyt prioritert i forhold til hva vi ønsker å forhindre at det skal bli mer av og ikke minst oppklare da selvfølgelig. (B: F-ETTERRET, 1)*

Etterforskernes rolle i det forebyggende arbeidet fremheves gang på gang, og flere forebyggere mener etterforskning trenger mer kompetanse på forebygging. De får støtte av en etterretningsleder: «Etterforskere er ikke så gode til å dele fra etterforskninger, så hvis vi på etterretning må vite hva som foregår, må vi selv inn i etterforskningen og dra ut informasjon. Og det er veldig tidkrevende» (B: F-ETTERRET, 1).



For operasjonssentralen handler forebyggingsarbeidet mest om å være i forkant, om operasjonell styring og om å jobbe med øyeblikksbildet. De skal melde ifra og spille andre gode ved å dele informasjon, slik at forebyggende arbeid / etterretning i de ulike GDE-ene kan følge opp personer gjennom bekymringsmeldinger, oppfølgingssamtaler og samarbeid med kommune eller helsevesen. Men også her kan det være vanskelig for en på operasjonssentralen å konkretisere hva det forebyggende arbeidet innebærer: «Hørte på tiltaksmøtet i går om politimesterens prioriteringer, litt ullent hva som treffer Opsen. Mange av områdene er relevant for oss også, og vi skal også bidra inn. Ha aktørkunnskap ... en ekstra oppmerksomhet i forhold til hva vi sender patruljer på» (C: FOT-1).

Felles forebyggende enhet i et distrikt er tydelig på at man definerer forebyggende arbeid som null til hundre, fra vugge til grav, men til tross for en strategi som setter forebygging i forkant, kan det være utfordrende å skape en felles forståelse i hverdagen for flere: «Hovedstrategien er jo veldig tydelig på at det er en strategi som gjelder for alle virksomhetsområder, altså gjelder fra null til hundre, mens den gamle forebyggende strategien i praksis gjaldt U18, rus og trafikk» (B: F-FOREBYGG, 6).

Samtidig gjenspeiler svarene en økt bevissthet om forebygging som noe om gjelder alle, og sivil rettspleie i politiet har kommet sterkere på banen:

*For min del har det vært en litt prosess dette med forebygging, og det vil i utgangspunktet være annerledes for oss enn en politipatrulje. For vår del så handler det jo om å unngå mislighold av økonomi. Og hvordan kan vi unngå at det gjentar seg? (A: F-SR, 1)*

Sammenheng og verdien av samhandling mellom etterretning og forebygging kommer tydelig frem, spesielt hos ansatte på to fagområdene. En forebygger beskriver forebygging som innsamling av informasjon, kunnskap, kompetanse og erfaring på ulike fenomener, for så å formidle det til riktig instans i form av informasjon, men utfordringen kommer i å identifisere effektive tiltak og få noen til å gjøre det. Samarbeid med og ansvarliggjøring av andre eksterne aktører kommer frem i intervjuene. To ansatte fra sivil rettspleie understreker viktigheten av samhandling med andre etater i form av informasjonsarbeid og på den måten sette etatene i stand til å gi gode råd og veiledning på et tidlig tidspunkt, før en person kommer så langt at man eventuelt skal søke for

eksempel gjeldsordning. Med ulikt ståsted og ulik forståelse av forebyggende arbeid kan det være utfordrende å samhandle med andre etater, og da gjelder det å ha en felles retning.

## 4.2 Hvilke faktorer utfordrer?

Funnene viser at til tross for en betydelig innsats for å sette forebygging på agendaen, øke forståelse og eierskap til forebyggende arbeid som en hovedstrategi som angår alle, er den en rekke faktorer som utfordrer samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet.

### 4.2.1 Om ressursituasjonen

Nesten samtlige deltakere mener ressursituasjonen er den fremste utfordringen, enten det gjelder på operasjonssentralen, i patruljene, i etterforskning eller i de sivile seksjonene. En presset ressursituasjon påvirker alt fra målrettede tiltak og planlagte aktiviteter til logging og bruk av politikontakter. Etterforskning og reduksjon av restanser anses som godt forebyggende arbeid. En leder hos sivil rettspleie sier det slik: «Vi har så mye restanser, og vi tenker jo og litt sånn at det å holde saksbehandlingstiden nede er jo også godt forebyggende arbeid i vid forstand» (B: FSR, 1).

Funnene viser at den prekære ressursituasjonen gjennomsyrrer organisasjonen, og sammen med strukturen bidrar den til at alle verner om seg og sitt i det de blir målt på. Ressurssetting står ikke i samsvar med arbeidsoppgaver, og det etterlyses tydeligere signaler fra toppen. En avsnittsleder på patruljeseksjonen uttrykker oppgitthet over at en forebyggende strategi ikke prioriteres, og etterlyser styringssignaler fra toppen når budsjettene kuttes. Ifølge en annen avsnittsleder påvirker dette motivasjonen internt:

*Det kommer jo ovenfra, har hørt til det kjedsommelig hvor ... dårlig dette budsjettet vårt er. Blir så lei av å høre det, men det gjør noe med deg i forhold til hva du tenker på. Det blir liksom holdningen som kommer over da siler seg ned (A: G-PAT, 2).*

Mannskap i forebyggingsfunksjonene omdirigeres til annet arbeid, og kontaktpunkter for forebygging og andre nøkkelroller forsvinner. Det mangler også

kapasitet i andre faggrupper som skal samarbeide på tvers av funksjonsområdene. Dette påvirker også samhandling og informasjonsdeling gjennom tiltaksgrupper på tvers av funksjonene. I tillegg nevnes personlig engasjement, godt nettverk og organisasjonskunnskap som viktig i forebyggingsarbeidet, og når ildsjelene blir borte, svekkes arbeidet. Strukturen rundt det forebyggende arbeidet er ikke sterk nok og blir derfor sårbar ved fravær. «Den største hemskoen er at det er så personavhengig, særlig hvis ikke den personen er til stede og opprettholder engasjementet hele veien» (A: F-ETTERFORSK, 1). Frustrasjonen gjenspeiles i både i felles funksjoner og GDE-nivå som bekymrer seg over at de ikke har nok folk til å klare å drifte tiltaksgrupper, og at ting gjerne stopper opp ved sykemelding og ferieavvikling.

Politikontaktene er det sentrale bindeleddet mellom politiet og kommunene. Med dedikerte politikontakter i regionen oppnår politiet bedre kontakt og samarbeid med aktører som barnevernet, skoler og andre lokale institusjoner. Før politikontaktordningen ble innført, var dette arbeidet litt mer tilfeldig. Politikontaktene trekkes frem som en effektiv ordning som fremmer systematisk samarbeid om forebygging. Samtidig brukes politikontaktene til så mange ulike oppgaver, noe som innebærer at flere proaktive forebyggingstiltak blir en salderingspost. I budsjettdiskusjoner er det en kjent sak at man kan fjerne forebyggingsstillinger eller sette politikontakter til å kjøre patrulje, fordi det tar lang tid før det oppdages av noen oppover i systemet. En lokal seksjonsleder uttrykker det slik: «Forebyggerne blir satt på patruljetjeneste for å få det til å gå opp. Man må tenke hvor det svir minst i forhold til publikums tillit og oppdragsgiver» (C: GDE-ETTERRET/FOREBYGG, 2). En ansatt på felles enhet for forebygging er redd for å gi enda flere oppgaver til en allerede sterkt presset politikontakt: «Politikontakten har jo så uendelig mange oppgaver og roller, så man har ikke lyst til å bry dem med enda mer» (B: F-FOREBYGG, 5).

Operasjonssentralen ønsker også å bidra, men tiden strekker ofte ikke til for å følge opp forebyggingstiltak eller loggføre: «Vi vet vi skal føre i Indicia, men noen ganger koker det sånn at du rekker det ikke, men de gangene man har tid, så bør man jo selvfølgelig skrive anmeldelse for eksempel» (B: FOT, 1). Den samme sårbarheten gjør at etterretning heller ikke klarer å jobbe tverrfaglig, håndtere eller dele all informasjonen som kommer inn.

### 4.2.2 Om strategi og prioriteringer

Flere deltakere påpeker at manglende organisasjonsforståelse, for stort målstyringsfokus, i kombinasjon med politikernes kortsiktige prioriteringer, kan forsinke den langsiktige gjennomføringen av forebyggingsstrategier. En etterforskningsleder etterlyser bedre forståelse av skillet mellom strategi og tiltak:

*Vi har tidligere løftet frem forebygging som tiltak, også som eget fag i politiet. Men så skal vi løfte dette frem som en strategi, og da blir det noe annet. Da må vi opp i helikopteret igjen og tenke: Hvordan skal politiet som samfunnsetat forebygge kriminalitet? Da må vi klare å se kriminalitet som et fenomen. Og ikke bare en rekke potensielt straffbare handlinger som skal etterforskes. (A: F-ETTERFORSK, 8)*

Organisasjonsstrukturen viser hvor langt ned i virksomheten forebygging befinner seg, og dette gjenspeiler ikke intensjonen om forebyggende arbeid som politiets hovedstrategi. GDE-ledere og lokale ledere sliter med å prioritere forebyggende arbeid i en hverdag preget av reaktive oppgaver, og det kan være utfordringer med å fange opp hva som skjer av tiltak i organisasjonen, og å få rapportert dette oppover.

Det kan virke som om mangel på ledelse gjennom linjen er en sterk hemmer for det forebyggende arbeidet på tvers av organisasjonen. Funnene viser at ansatte opplever at de mangler en tydelig retning i det forebyggende arbeidet, og at det er et sprik i prioriteringer, som noen ganger medfører krangling. En forebyggingsleder beskriver det som et vakuum der både forebygging og etterretning er valgfag, fordi beredskap, straffesaksrestanser og etterforskning ikke kan legges bort. Mangelen på retning og strategisk prioritering nevnes flere ganger, og det gjør at forebyggingsarbeidet blir avhengig av individuelle lederes preferanser og forutsetninger. Dette medfører at strategier blir ulikt kommunisert og implementert utover i organisasjonen. En forebygger mener politimesteren er tydelig, og at det ikke handler om uvilje, men at det ikke blir kommunisert videre ut i linjen på grunn av porteføljen og reaktive hendelser. Dette har konsekvenser for valg man gjør i hverdagen i en allerede presset organisasjon. En avsnittsleder sier: «Det er fort gjort å skylde på kapasitet, men vi står i spagaten litt i forhold til hva vi må prioritere» (B: GDE-PAT, 1).

Politiet opererer i et tosporet system som fremmer Politidirektoratets og Riksadvokatens dels motstridende prioriteringer. For flere av deltakerne er det uklart hva som faktisk skal prioriteres: den forebyggende strategien eller oppklaringsprosenten i straffesakssporet. Dette fører til at ressurser ofte prioriteres til straffesaker, noe som begrenser muligheten til å utnytte forebyggende tiltak og etterretning optimalt. En etterretningsleder på FDE-nivå forklarer: «Det er bare GDE-ene som har 360 grader blikket, for vi har mange gode fagmiljøer som ikke deltar i produksjon, og som har gode tanker om hva vi skal levere på, men det er ikke kapasitet nok til å levere» (B: F-ETTERET, 2). Resultatet kan bli at de sterke, spisskompetente fagmiljøene ikke alltid får bidratt effektivt i det daglige arbeidet, og forebyggende tiltak og etterretning blir ikke utnyttet godt nok. En etterretningsleder mener at nærmeste leder må sette forebyggende enda mer på dagsordenen i det daglige arbeidet og være tro mot de beslutningene og prioriteringene som er satt.

## 4

#### 4.2.3 Om styring og måling i det daglige

Et av verktøyene i norsk politi er bruk av Key Performance Indicators (KPI), som resultatene måles opp mot. Organisasjonen er tilrettelagt for at man skal måle straffesaker, og det er vanskelig å formidle gevinsten av forebygging, som ideelt sett skal redusere antall straffesaker. En GDE-leder forklarer: «Måten å tenke NPM på hemmer oss. Politikerne vil at vi skal produsere mindre saker og være i forkant, det er sagt, men vet ikke hvordan det gjør seg utslag hos oss, vi blir fortsatt målt på saker» (C: GDE-LED, 2).

Organiseringen av politidistriktene, med geografiske driftsenheter (GDE-er), skaper også utfordringer for enhetlig styring og prioritering. I noen tilfeller fungerer GDE-ene nærmest som separate politidistrikt, og hver enhet legger vekt på å levere innenfor sitt geografiske område, som de blir målt på. En GDE-leder forteller: «Vi bruker ressursene mye på tvers, men vi sitter fortsatt i geografien. Og så lenge statsadvokaten er på oss, så måles vi jo på hvor mange voldtekter vi har på xx» (B: GDE-LED, 1). Sivil rettspleie måles også på restanser, saksbehandlingstid på gjeldsordning, forlikråd, forkynnelser og utlegg. Det kan virke som om målfokuset hindrer prioritering av samarbeid og informasjonsdeling på tvers av funksjonene, og dermed bidrar til å hemme forebyggingsinnsatsen.

Mens måling og evaluering av politiets etterforskning og operative innsats skjer geografisk, arbeider etterretning på tvers av grenser. Total sett innebærer dette at ressurser og innsats ikke alltid brukes optimalt, og det hemmer en helhetlig tilnærming til forebyggende arbeid i politiet. En etterforsker setter spørsmål ved hensikten og nytten av alle tiltakene som settes inn. Hen refererer til et møte med statsadvokaten, som etterspurte evaluering av tiltakene som settes inn:

*Nei, vi gjør egentlig ikke det fordi vi rekker ikke å bli ferdig med de tiltakene her før det er noe annet vi skal sette inn nye tiltak på. Og det gjør man veldig mye av, nesten for å tilfredsstille POD, Statsadvokaten, Riksadvokaten, og alle de andre som stiller krav, like mye som for effektens skyld, det er jo nesten det er fælt å si det, men det er nesten blitt sånn altså. (B: F-ETTERFORSK, 1)*

Samtidig viser funnene at politiet har et stort forbedringspotensial når det gjelder å evaluere tiltak. En forebygger forklarer: «Politiet har et vanvittig forbedringspotensial på å evaluere ting. Vi iverksetter tiltak, men sjekker aldri effekten. Når jeg skjønnte hvor viktig evaluering var, innførte jeg det, og siden har vi justert alle skoleoppmøtene årlig: Hvordan treffer vi?» (C: GDE-ETTERRET/FOREBYGG, 2).

Noen mener at styringssystemet med KPI skaper målforskryvninger, samtidig som det oppstår målkonflikter gjennom hva som blir prioritert i det tosporede systemet, med føringer fra Riksadvokaten på den ene siden og Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet på den andre siden. I hverdagen opplever tjenestepersonene å bli dratt i flere retninger samtidig. Flere deltakere mener at patruljene kan være mer aktive i det forebyggende arbeidet, men en operativ leder mener at hverdagen for patruljene allerede består av store omskiftninger som kan være mentalt krevende. Rapportskrivning på stasjonen ett øyeblikk, en utrykning i det neste: «Da kan jeg skjønne at av og til når du kommer ut, så er ikke det første du tenker på å kaste deg ut av bilen og snakket med folk» (A: FOT, 3). Men ikke alle er enige i det: «Jeg tror ikke på det. Jeg har jo kjørt patrulje selv, og jeg vet det er ledig tid» (B: F-FOREBYGG, 3).

Selv om det foreligger en overordnet forebyggingsstrategi, har de ulike funksjonene forskjellige mandater som skal oppfylles i forhold til egne leveranser,

og dette kan også hindre samarbeid og muligheter for å trekke ut synergier. En leder forklarer dilemmaet med hva man skal sette fokus på vs. hva man har anledning til å vektlegge: «Jeg har erfaringer som leder på etterretning og etterforskningsenheten nå i et år, og det er ulike mandater på de ulike enhetene som helt klart påvirket oppdragsløsningen vår» (A: FOT, 2). Flere ledere opplever frustrasjon over at forebygging blir behandlet som et «valgfag», og etterlyser kontinuitet og langsiktig satsing på dette området: «Hvis man skal ha en prioritering innenfor forebygging, må man tallfeste det, at en GDE som dekker så og så stor kommune, må ha x antall forebyggere og definerte arbeidsoppgaver til en forebygger» (C: GDE-LED, 2).

Det gjennomgående svaret om hva som utfordrer det forebyggende arbeidet, er at det ikke målbart: «Tar du ned en etterforskerstilling og ikke klarer å levere på grove voldssaker, blir det oppdaget. Forebyggende er lett å saldere hvis du har et knallhardt budsjett eller sliter med å nå måltallene» (C: GDE-LED, 2). Det forebyggende arbeidet lider når det er akutte ting. En forebyggende leder beskriver sin egen situasjon: «Det er jo lite av det vi gjør, som er målbart, vi blir en avdeling som det er lettere å ofre hvis det skulle være ting som er akutt» (C: GDE-FOREBYGG, 3).

#### 4.2.4 Om kunnskapsbasert forebyggingsarbeid

Intensjonen med kunnskapsbasert politiarbeid er blant annet at man skal bidra til det tverrfaglige forebyggingsarbeidet, og det utgjør derfor ikke en utfordrende faktor i seg selv. Derimot er implementering av det kunnskapsbaserte forebyggingsarbeidet en utfordring med hensyn til organisering, fragmentering, informasjonsdeling, kommunikasjon, meningsdannende oversettelse og eierskap. Etterretning og forebyggende arbeid henger sammen gjennom etterretningsprosessen (Politidirektoratet, 2020a), men arbeidet kan by på ulike utfordringer. Ifølge en etterretningsleder blir det vanskelig å forebygge og sette tiltak i øvre del av hjulet, hvis man ikke får tilgang til informasjonen i hjulets nedre del. Dette kan skyldes taushetsplikten, manglende rutiner for å fange opp meldinger fra patruljene eller manglende innrapportering av hendelser i Indicia<sup>3</sup>.

3 Indicia er politiets etterretnings- og prosjektsystem der alle hendelser og relevant informasjon skal logges.

I det kunnskapsbaserte politiarbeidet kommer både nasjonale og lokale føringer på hva som skal prioriteres. Noen distrikter følger føringer fra nasjonalt nivå, mens andre kombinerer disse føringene med egne prioriteringer gjort i kraft av det lokale kriminalitetsbildet. Selv om det finnes en overordnet struktur for KUBA-prosessen, varierer gjennomføringen fra ett distrikt til det neste og fra én tjenesteenhet til en annen. Funnene viser store utfordringer knyttet til manglende tydelighet og retning i politiets forebyggende arbeid, spesielt rundt KUBA-prosessen. Hvert distrikt har sine prioriteringer med hensyn til forebygging som er en kombinasjon av nasjonale føringer og lokalt kunnskapsbasert arbeid som styres gjennom tiltaksmøter. Deltakerne fra de tre distriktene hadde ulik opplevelse av hvor tydelig ledelsen var på retningen med det forebyggende arbeidet, og en etterforskningsleder sier: «Med forebygging oppleves at det ikke er noen plan. Det må man bestemme seg for – vi skal ha en strategisk prioritering, vi skal ha en månedlig prioritering, og hvis det kommer akutte kryssere, så håndterer vi på denne måten» (B: F-ETTERET, 2). Hen mener videre at ansatte ikke vet hva KUBA er eller ikke er, og at det mangler en felles forståelse av oppdraget. En forebyggingsleder mener begrepet etterretning forvirrer, og flere i etterretningsfunksjonen vil avmystifisere ordet etterretning og erstatte det med kunnskap.

Indicia er den viktigste informasjonsplattformen for etterretning, men nytten av denne avhenger av at den brukes av alle, og ikke alle er like ivrige brukere. Noen ganger står det også på viljen og på tanken om at forebygging ikke angår en selv. En avsnittsleder på patrulje sier at hen ikke skjønnte betydningen og relevansen av KUBA og Indicia før hen begynte å bruke systemet aktivt selv.

Tiltaksgruppen tilhører KUBA-prioriteringen og følger etterretningsprosessen. Gruppen, som består av medlemmer fra ulike funksjoner og avsnitt, legger frem forslag til tiltak, som godkjennes og forankres i GDE-ledermøtene. Tiltaksgruppene fungerer forskjellig i de tre distriktene, og de har blant annet ulike rutiner for gjennomføring og sammensetning av gruppene. Gjennomføringsevnen kan være begrenset når medlemmene av gruppen er uten mandat eller formelt lederansvar, eller hvis relevante aktører ikke er representert. «I tiltaksgruppen er det ingen med lederansvar, så det litt sånn supperåd, for det er tungt å enes når du har en fra patruljen, en fra forebygging, en fra etterforskning osv. – det er ingen som kan skjære igjennom» (B: F-ETTERET, 2).



Andre steder stopper informasjonsflyten opp fordi ansatte ikke bidrar med informasjon om det som rører seg på deres teig, i tiltaksmøtene. Det hindrer funksjonen av etterretningsprosessen, og tiltaksgruppen får ikke gjort nødvendige prioriteringer og sørget for den drahjelpen som trengs ut i organisasjonen.

Etterretningsfunksjonene berømmes i alle tre distriktene, men informasjonsflyten er stor, og informasjonsdelingen kommer i form av e-poster som sendes ut og ofte forsvinner blant andre e-poster. Man går glipp av kontekst, sammenhenger og mulige prioriteringer, og det oppstår slitasje. Konsekvensene blir blant annet at tiltakene fra tiltaksgruppen ofte mangler forankring og oppfølging. Det kan skyldes at tiltaksgruppen mangler mandat, at sentrale funksjoner ikke er representert, eller at tiltakene ikke blir kommunisert ut eller fulgt opp i tilstrekkelig grad. Det kan være vanskelig å løfte noe inn i tiltaksgruppen, og resultatet blir at mannskapene mister eierskap til forebyggingsarbeidet. «Dessverre blir innspill fra for eksempel patruljene sjelden løftet inn til tiltaksgruppen, og vinningsaker har ikke vært løftet inn der i det hele tatt. Der har forebyggende knapt nok vært koblet på» (B: F-ETTERET, 1). Oversettelsen til tiltak er ikke alltid like tydelig eller relevant for de ulike funksjonene.

Det uttrykkes også frustrasjon om hvordan ny metodikk blir implementert, og at man ikke setter av tid til å få det til å sette seg i organisasjonen, og det har vært mye motstand mot bruken av Indicia: «Man kanskje vegrer seg litt på grunn av manglende kunnskap og ferdigheter i Indicia. Forferdelig klønete system» (A: G-PAT, 1). En etterforskningsleder påpeker manglende kompetanse og opplæring på bruk av systemer også hos etterforskere. Dette hindrer at viktig og interessant informasjon, som utgjør et stort kunnskapsgrunnlag, bli delt med resten av organisasjonen.

Etterretningskunnskapen omsettes til større og mindre prosjekter og KUBA-tiltak, som kan være vanskelige å gjennomføre eller følge med på for alle. Noen steder legger patruljene stor vekt på KUBA, men det også kan skape frustrasjon hos flere som ikke klarer å henge med på prioriteringene eller på når et KUBA-prosjekt er ferdig. Andre steder har patruljene liten erfaring med og kunnskap om KUBA, og dette kan forklare den manglende forståelsen for tiltak og prioriteringer i det forebyggende arbeidet. En seksjonsleder på orden

sier det slik: «Ordensseksjonen må knekke koden på KUBA-jobbing, for det har vi ikke gjort, det er jo ikke tvil om det. Og da tror jeg at vi må gjøre et prøveprosjekt helt på lokalt nivå» (B: GDE-PAT, 1).

En etterforskningsleder oppsummerer kompleksiteten i det kunnskapsbaserte forebyggingsarbeidet, og hvordan det reaktive og proaktive arbeidet henger tett sammen:

*Det er alltid store restanser og alltid for mye å gjøre. Men når vi ikke klarer å ha kapasitet til å prøve å gjøre med alt i sekken, da må en del henlegges, og så må vi sette på ressursene der de har best effekt, og hvis ikke vi klarer å styre det, så får vi en enorm hemming i forhold til å klare å forebygge. For da vil du ikke klare å stoppe eller bremse trendene. De vil bare eskalere. Så kapasiteten og manglende evne til å komme seg opp i helikopteret og se på det området du har ansvaret for, hvilke tiltak du kan gjøre som har best effekt, er det faktisk å jobbe med alle de straffesakene, eller er det å begynne å lage et prosjekt og gå i media og få andre til å hjelpe mot fenomenet? (A: F-ETTERRETT, 1).*

Et av distriktene har organisert etterretning på felles enhet, noe som kan være krevende fordi man skal levere til tre forskjellige GDE-er, hver med sine lokale utfordringer og bestillinger. Etterretningsarbeidet kompliseres ytterligere av det er så mange tjenesteenheter innenfor hver GDE, der hver og en bestiller etterretningsinformasjon ut ifra sine lokale behov, alt fra butiktkyveri til større hendelser.

Operasjonssentralen har full oppmerksomhet på beredskap og akutte gjøremål, noe som fører til at forebyggende arbeid som regel kommer i andre rekke. Når patruljene ikke er opptatt på oppdrag, kan arbeidet deres omfatte å følge opp identifiserte forebyggingstiltak basert på KUBA-prosesser, men noen ganger blir dette nedprioritert på grunn av arbeidsmengde og/eller holdninger. En ansatt på operasjonssentralen oppsummerer det slik: «Forebyggende settes ikke på agendaen på Opsen. Men OL<sup>4</sup> og ODL<sup>5</sup> kan støtte opp om forebyggende tiltak fra GDE ved å omprioritere og sende patrulje av gårde som strakstiltak for å hindre at noe eskalerer» (A: FOT, 2). Operasjonssentralen fanger opp mye viktig informasjon, men det er ulik praksis for hvor mye av

4 OL: operasjonsleder og overordnet leder for et vaktskifte på operasjonssentralen.

5 ODL: oppdragsleder som leder oppdragene på operasjonssentralen.

dette som logges i Indicia, og som dermed kan bidra til å styrke etterretningen. En leder på FOT sier alle gjør sitt beste:

*Bruker Indicia hvis det er informasjon som er av etterretningsverdi og kan være relevant for andre. Litt av utfordringen vår er bemanning og ressursituasjon. Vi er for få folk på Opsen, og det handler om å ha kapasitet til å skrive meldinger, er litt tidkrevende, kanskje må vente med å ta en telefon, blir avbrutt og glemmer det du holder på med. Alle trengs til å svare telefoner og styre patruljen ute og ivareta arresten hvis vi har folk der. (C: FOT, 1)*

Kommunikasjon skjer via e-post, og det kan være vanskelig å nå alle med forebyggende informasjon og tiltak på grunn av turnussystem, vaktskifter og høy aktivitet på jobb. Operasjonsentralen får sjelden e-briefinger fra forebyggingsenheten, noe som kan medføre at informasjon glipper, og at konkrete problemområder ikke prioriteres eller støttes tilstrekkelig gjennom disponering av patruljene.

Etterforskningsfunksjonen utgjør et viktig bidrag til det kunnskapsbaserte forebyggingsarbeidet, men holdninger, prioriteringer og manglende bruk av Indicia gjør at det stopper opp. En etterforskningsleder sier: «Veldig viktig, og vi har blitt bedre, men det er fortsatt mye å gå på det å dele informasjon fra pågående etterforskninger med andre i politiet» (B: F-ETTERFORSK, 1).

Til syvende og sist legges ansvaret på ledelsens viktige rolle som pådrivere av forebyggingsarbeidet. Selv om retningen kommuniseres fra øverste hold, er manglende oppfølging og engasjement fra GDE- og tjenesteledere en utfordring for å få implementert og fulgt opp de tiltakene som er identifisert gjennom kunnskapsbasert politiarbeid. En forebygger uttrykker sin frustrasjon: «Ja, jeg har jo fagansvar for KUBA i distriktet. Det var så mye støy, og veldig mye motvind. Risikoanalyse – hvor er det den lyser rødest? Og i min enkle risikoanalyse, da så blinker det rødt på ledelse» (B: F-FOREBYGG, 3). En GDE-leder påpeker sin egen og vaktlederens rolle i å bruke KUBA-metodikken og mener vaktlederen må ansvarliggjøres og følges opp i større grad. Ledelsens oppmerksomhet og støtte er avgjørende for å lykkes med forebyggingsarbeidet, men uten aktiv involvering fra mellomledere på ulike nivåer er det lite sannsynlig at det vil fungere effektivt.

#### 4.2.5 Om samarbeid og organisering

Matrisestrukturen i distriktene gjør at samhandlingen må foregå langs andre akser og fora enn hva tidligere organisering innebærer, og det interne samarbeidet kan bli skadelidende. Det oppstår problemer mellom FDE, mellom FDE-er og GDE-er og GDE-ene imellom. Det kan være vanskelig å organisere tjenestesteder etter samme mal fordi ressurstilgangen og lokal kompetanse, i kombinasjon med ulike samfunnsutfordringer og geografiske hensyn, vil variere fra sted til sted. Ifølge en GDE-leder hemmer denne ulike organiseringen arbeidet med å kunne jobbe på lik måte. Fragmenteringen med mange tjenestesteder og spesialiseringen på fag medfører mange skott som hindrer samarbeid og informasjonsdeling, og i tillegg blir mindre tjenesteder spesielt sårbare. En GDE-leder forklarer:

*Vi er et lite distrikt som har organisert oss i bitte små enheter og sitter på hver vår kant og gjør mye bra, og noe som ikke er bra. Sett eksempler på at politiet vet ikke hva politiet vet. Klarer ikke å samhandle og samarbeide godt nok, noe som gir uheldige konsekvenser for samarbeid ute, og at politiet ikke fremstår som en enhet. (C: GDE-LED, 1)*

Noen deltakere svarer at seksjoneringen styrker kvaliteten innenfor spesifikke fagområder, men at det samtidig skaper en «vi-og-dem»-mentalitet mellom seksjonene. En seksjonsleder sier det slik: «Jeg har tenkt mange ganger at vi er for små til å til å seksjonere oss, og at det blir skott imellom seksjonene, at man verner om de arbeidsoppgavene man har i sin egen seksjon» (C: GDE-ETTERRET/FOREBYGG, 3).

Det er en utbredt oppfatning at alle driftsenhetene legger for mye vekt på sine egne områder og mangler evnen til å samarbeide på tvers. Dette går utover evnen til å tenke helhet og det å jobbe i lag. Tanken med struktur og seksjonering var å bygge robuste fagmiljøer med kontaktpunkter innenfor ulike fagområder, men man sliter med å få det til å fungere i praksis: «Altså, vi er litt sånn opptatt av å mele vår egen kake og sitte på seksjonen og jobbe med det som vi tenker er viktig. Vi har kanskje ikke den der VI-følelsen, og at vi skal prestere i lag» (C: GDE-ETTERRET/FOREBYGG, 3).

Dedikerte forebyggingsressurser krever satsing og prioritering hos ledelsen i et distrikt og i de enkelte GDE-ene. Mens FDE-ene har bygd opp sterke fagmiljøer,

mangler de mandat og ofte en mottaker for arbeidet i distriktene. «De i GDE har så mange roller og så mange fagområder, så mange hatter– det har jeg stor forståelse for. Det tar knekken på ryggen på flinke folk» (A: F-ETTERFORSK, 1). Til syvende og sist er det GDE-lederne som eier ressursene, og det forebyggende arbeidet blir avhengig av GDE-ledernes interesse for forebygging. Når ressursene mangler, vanskeliggjøre det samarbeidet mellom FDE-er og GDE-er.

En deltaker sier at FDE-enes ønske om å gjennomføre sine krav og retningslinjer for det forebyggende arbeidet ikke harmonerer med hvilken mulighet GDE-ene har for gjennomføring:

*For eksempel har de koordinatorene med spisset fagfelt som alle forventer at deres fagfelt skal oppfylles på alle områder der vi ikke har mulighet til å imøtekomme forventninger. ... Det i tillegg til manglende samhandling der vi ikke helt forstår hverandre, der vi hele tiden halser etter og klarer ikke å levere alt på eller svare ut. (C: GDE-LED, 1)*

Funnene viser at det er ulik forståelse av hvilken rolle felles enhet for forebygging skal ha overfor GDE-ene. Ifølge en seksjonsleder på etterretning og forebygging sliter de litt med å forstå hvem som gjør hva. Hen sier videre at rollen til felles enhet kan bli tydeligere og kommuniseres klarere. Noen steder er felles enhet nede på kommune- eller mikronivå, mens andre steder er de fraværende. Det kan være en vanskelig balansegang, for noen mener felles enhet styrer for mye, andre mener de er usynlige. Andre etterlyser sterkere føringer og mer støtte fra FDE til GDE-ene, men det møter også motstand. En leder på felles enhet forklarer: «Man kan gjerne kritisere den enheten (felles forebyggende) for å ikke ha kommet med tydeligere føringer, men samtidig hvis føringen hadde gått på tvers av hva man selv mente var riktig, så var man ikke interessert heller» (B: F-ETTERFORSK, 1).

Mye kan forklares med daglig ståsted, og roller og oppmerksomhet avhenger av om man jobber på GDE eller FDE: «For det er naturlig for oss i de felles enhetene å tenke helheten. Men det er ikke like naturlig når du jobber på et tjenestested – så det sliter vi med» (B: F-FOREBYGG, 3). Arbeidsdagen på et tjenestested ser veldig annerledes ut: «Vi må hele tiden løse det som havner i hodet vårt, mens felles funksjoner kan tenke strategisk. De er også god faglig

støtte og kvalitetssikrere, konflikten oppstår når de mener at noe har pri 1, og vi mener den har pri 3» (C: GDE-ETTERRET/FOREBYGG 1).

Videre bemerker deltakerne behovet for bedre forståelse og kommunikasjon mellom ulike fagområder, slik at kunnskap kan deles mer effektivt og brukes til å forbedre helheten i arbeidet. En med utenifra-perspektivet sier det slik: «Jeg synes også at politiet ikke er veldig vant til å tenke tverrfaglig. Det har skjedd masse i forhold til det, men det er en treghet i den prosessen, og fordi vi snakker litt forskjellige språk» (B: F-FOREBYGG, 7). Årsakene til manglende samarbeid og kommunikasjon er sammensatte, og deltakerne oppgir at det kan være liten forståelse av andres oppgaver, liten evne til å se helheten, mangel på tid, manglende kjennskap til hverandre, den daglige dont og store geografiske avstander. I dette landskapet fremstår derfor relasjoner og jevnlig møtepunkter som ekstra viktige: «Er ikke alltid like lett å ta en telefon og gjøre ting hvis ikke du møtes jevnlig. Vi mangler møtepunkt for samhold i kompetansedeling» (A: F-ETTERFORSK, 1).

Mangel på samarbeid mellom ulike fagområder som etterretning, politifaglige og påtalefaglige etterforskere gjør det utfordrende å ha en helhetlig oversikt. Hver enhet har sine egne prioriteringer, som ofte ikke samsvarer, og det blir vanskelig å samhandle effektivt. Deltakerne trekker fram mangel på kunnskap og forståelse om hverandre. Felles straffesaksinntaks (FSI)<sup>6</sup> rolle nevnes som spesielt viktig i det forebyggende arbeidet. Ifølge en etterretningsleder har ikke alltid etterforskningsledere på FSI tilstrekkelig oversikt over KUBA-prioriteringer som går på tvers av distriktene, de involverte mangler eierskap til prosessene og tiltakene, som igjen utfordrer effektiviteten i det forebyggende arbeidet. Hen sier: «FSI har sine egne prioriteringer å forholde seg til. Og de prioriteringene, som er fra hver enkelt GDE, kan jo ofte være prioriteringer om saken i utgangspunktet skal henlegges eller ikke. Den samhandlingen der har vi ikke knekt» (B: F-ETTERRET, 1). Dette kan medføre at KUBA-prioriterte saker ikke blir fulgt opp, eller at de blir henlagt, på grunn av andre prioriteringer eller manglende kapasitet.

6 FSI er politidistriktets apparat for vurdering, prioritering og kvalitetssikring av de nyregistrerte straffesakene i den innledende fasen.

På FSI arbeider de ansatte i turnus, og det er begrenset hva de rekker over: «Vi kan ikke forvente at en politifaglig etterforskningsleder har satt seg inn i alle e-sommene som går på tvers i distriktene, og har den oversikten som trengs for å gjøre en bra prioritering. Det er personavhengig, og det er ikke bra» (B: F-ETTERRET, 1). I et distrikt deltok etterretning jevnlig på morgenparoler hos FSI, noe som ble sett på som et sikkerhetsnett for å holde seg oppdatert og sikre at viktig informasjon ikke gikk tapt. Etter pandemien har deltakelsen blitt uregelmessig og styrt av tilfeldigheter, sykdom og tidspres, noe som kan medføre at prioriteringene som gjøres, blir tilfeldige og avhengige av kompetanse og helhetsoversikt hos den som får saken på sin vakt. En etterretningsleder foreslår at etterretning bør være i saksilingen sammen med politifaglig og påtalesfaglig etterforsker. Hen forklarer hvorfor: «Man lever så i sine bobler og sine fagområder at det er vanskelig å til enhver tid vite om aktører, fenomener eller grupperinger, eller noe som etterretning er bekymret for, som kanskje er prioritert på GDE eller tjenestested» (B: F-ETTERRET, 1).

## 4

Politiet kan bidra med overordnet informasjon som støtter lokale tiltak. For eksempel er det viktig for namsfogden eller namsmennene å ha god innsikt i sin portefølje og kunne utarbeide analyserapporter som identifiserer områder med størst behov, spesielt der utviklingen er negativ. Dette samarbeidet gjør det mulig å få en mer målrettet og effektiv innsats i lokalsamfunnene. Det nevnes eksempler på at etterretning presenterer produkter, eller informasjon, for eksterne samarbeidspartnere som opplever dette som veldig nyttig.

En etterretningsleder understreker hvor viktig det er å være med på eksterne møter og gi skriftlig informasjon: «Det er veldig givende når vi får være med og formidle det vi har, til eksterne, slik at vi kan vi være en bidragsyter» (A B: F-ETTERRET, 2). Dette bidrar også til å ansvarliggjøre samarbeidspartnere for deres del av forebyggingsansvaret. En GDE-leder forklarer: «Vi sier at ja, vi skal gjøre vår jobb, men vi har nå klar forventning til hva dere skal gjøre, og så er det en skvis der, med midler og kapasitet til å håndtere det» (A: GDE, 1).

Noen av deltakerne peker på at økonomiske problemer ofte er årsaken til mye av kriminaliteten, og de mener at nyutdannede i politiet ikke har den nødvendige økonomiske forståelsen. Dette mener de er en svakhet i forebyggings-sammenheng. I de tilfellene der sivil rettspleie holder foredrag om hva slags hjelpeapparat som finnes, blir det godt mottatt. Deltakerne på foredragene

opplever denne kunnskapen som veldig nyttig, og at de kan veiledes om hjelp i ulike situasjoner. Men de færreste tar kontakt med sivil rettspleie for å få bistand:

*Jeg tror at jeg i alle mine 30 år har hatt én telefon fra en politipatrulje, og dette var i gamle dager da alle visste hvem som drev med hva. ... Det var en henvendelse fra en patrulje som har vært ute og avdekket at her kanskje vi kan føre folk inn i hjelpeapparatet. (B: FSR, 1 og 2)*

#### 4.2.6 Om informasjonsdeling

Funnene beskriver stor frustrasjon om manglende informasjonsdeling og samarbeid innad i politiet. Det er mye informasjon som skal deles, og ifølge deltakerne kan det komme litt fra alle kanter, og det kan være vanskelig å følge med på alt samtidig som de skal jobbe. Kommunikasjonen skjer ofte gjennom e-poster som mange ikke har tid til å lese grundig, noe som gjør at viktig informasjon lett går tapt. En oppdragsleder på operasjonssentralen forklarer dilemmaet:

*Ja, det står nok i de rapportene som kommer på e-post – politiet sin velkjente mail-informasjon. Og ja, jeg har lest den, men jeg tror mange bare krysser den ut, også. Mail er helt håpløst – politi-Norge drives på e-post. GDE-rapport hver uke som vi får på e-post er det opp til hver og en å lese. Det er jo viktigste etterretningsinformasjonen fra de forskjellige stedene da. EL 3 som sender ut sin rapport ut fra en KUBA-prioritering som lages lokalt. Jeg prøver å lese den, men du får jo tre stykker hver uke ja, i tillegg til alt annet vi skal, så jeg klarer ikke å få med meg alt, og så er det jo syv navn i hver rapport hver uke så det glipper jo fort. (B: FOT, 2)*

Politiets ulike IT-systemer hindrer også samarbeid i forebyggingsøyemed. Ansatte i noen funksjoner tenker ikke på, har ikke tid til eller mangler tilgang til å sjekke opp eller føre inn informasjon i andre systemer enn det de bruker til daglig. Det er spesielt sivilt ansatte som har begrenset eller ingen tilgang. Generelt sett mangler mange kunnskap om hvordan de skal bruke systemene og mulighetene som ligger i disse. Fordi flere av systemene ikke snakker sammen, bruker ansatte tid på dobbel og trippelføring av informasjonen, eller de dropper føringen. En GDE-leder gir et eksempel:



*Vi prøvde å ha fokus på familievold og SO (seksuelle overgrep), da skal det stå både i PO, og så skal du utarbeide saken i BL, og så skal du skrive Indicia-melding i tillegg, og det oppfattes nok som merarbeid og at ikke systemene snakker bedre sammen, og det tror jeg nok har vært en sånn liten sperre. (B: GDE-LED, 1)*

Funnene viser at den manglende kommunikasjonen mellom systemene utgjør en sårbarhet ved at informasjonen ikke blir delt slik den bør bli, og man går jevnlig glipp at muligheter for forebygging. Ifølge en etterretningsleder kan systemene heller ikke brukes som styringsverktøy: «Det er ingen som blir målt på om de svart ut og delt i Indicia. Nei, det er ikke noe avkryssing i BL om at informasjon fra straffesaken er delt i etterretningsregister. Det er på en måte valgfag» (B: F-ETTERRET, 1).

#### 4.2.7 Om taushetsplikten

Et stort hinder for samarbeid i forebyggingsøyemed er taushetsplikten, som skaper usikkerhet om hva som kan deles, og som fører til at ansatte er redde for å gjøre feil. Taushetsplikten gjør det også vanskelig å få tilgang til nødvendig informasjon i samarbeidet med andre eksterne aktører. En leder for etterforskning og etterretning sier hen opplever at de deler mye mer med andre eksterne, enn hva de samme aktørene deler med politiet. Men internt blir taushetsplikten regelmessig nevnt som et hinder for informasjonsdelingen mellom sivilt ansatte og de politifaglige. Mye strander på at mange mangler kunnskap om hva taushetsplikt innebærer, at mange ikke er godt nok kjent med hva som ligger i sin egen taushetsplikt, og at ansatte er redde for å trå feil eller å bli hengt ut i media for ting de ikke burde ha gjort. En ansatt sier: «For det jeg legger merke til når jeg snakker litt rundt, er at denne taushetsplikten er i ferd med å bli en barriere. Det begynner nesten som en litt sånn unnskyldning, er så mye taushetsplikter, fra politiets side» (F-FOREBYGG, 7). Det blir påpekt at taushetsplikten ikke var ment for å skape barrierer, og flere mener vi må se muligheter for riktig håndtering, slik en fra sivil rettspleie forteller:

*Jeg ble oppringt fra felles straffesaksinntak som lurte på om person de lette etter, kunne ha økonomiske problemer, kan det være derfor han har stukket av eller gjemt seg. Det var et spor de ville forfølge, og da tenkte jeg sånn: Herregud kan vi informere om det? Ja, men da var det hjemmel for det. Det er masse muligheter. Den informasjonen vi sitter på, den kan være å oppklare saker, og kan være et motiv for en hendelse. (B: FSR, 1)*

I tillegg til manglende informasjonsdeling kan samarbeidet med kommuner og politiet også strande på grunn av manglende forståelse eller prioritering.

En politikontakt forklarer:

*Hvis du skal få til forebygging, så må vi bli konkrete. Kan hende de samarbeidende vertskommunene ikke prioriterer å sette av ressurser til kriminalitetsforebygging. Da har vi ingen å spille ball med. Da må vi fly på hvert eneste kontor og etterspørre noe, i stedet for å ha en SLT-koordinator<sup>7</sup> som er en sparringspartner, som igjen kan trykke på noen knapper i kommunen. (F-FOREBYGG, 3)*

I forlengelsen av dette er det bekymring over at noen kommuner ikke tar det forebyggende ansvaret sitt på alvor eller setter av tilstrekkelige ressurser. Ifølge en politikontakt er ikke kommunene lovpålagt å gjøre noe med det forebyggende, og ulike forståelser av kriminalitetsbildet mellom politiet og kommunene forsterker utfordringen.

#### 4.2.8 Om holdning og kunnskap

Forebyggende arbeid er politiets hovedstrategi, og dokumentet gir klare føringer for hvordan ansvaret skal ivaretas i de enkelte funksjonene. Allikevel viser funnene at både holdningen til og kunnskapen om forebyggingsarbeid er en utfordring på tvers av funksjonene. Spesielt er det en manglende forståelse av hva det innebærer å ta del i tverrfaglig forebyggingsarbeid. En forebygger sier det slik: «Jeg tror først og fremst at ikke alle her som har skjønt at de skal ta det store ansvaret. Problemstilling en: De har ikke skjønt at de er endringsagent» (B: F-FOREBYGG, 3). Er politiet imot endringer? Svaret er, ifølge noen av deltakerne, et klart ja: «Det er det jo overalt i politiet, men de politifolkene innrømmer det selv. De liker jo ikke endring» (B: F-KOMM, 1).

En annen grunnleggende holdning som kommer frem av funnene, særlig blant ansatte på etterforskning og påtale, er den sterke troen på at straff er forebyggende «Det sitter så innmari ryggmargen at når du får en straff, så gjør du aldri igjen. Er dessverre ikke helt sånn. Men det tror jeg fortsatt sitter ganske tungt inne hos de fleste» (B: F-FOREBYGG, 6).

<sup>7</sup> SLT-koordinatorens arbeidsoppgave er å sikre samordning og samarbeid på tvers av ulike tjenester og etater, rundt det kriminalitetsforebyggende arbeidet for barn og unge i kommunen.

Det er en sterk tradisjon for at det hendelsesstyrte spiser opp kapasiteten til det forebyggende arbeidet. Dette skaper en kultur der forebygging ikke blir prioritert, og der det er liten tid eller vilje til å evaluere eller fullføre forebyggende tiltak. Mange opplever at det finnes få insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet. Flere nevner det operative miljøet som en hemmer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet. Blant annet beskrives operasjonssentralen som mindre åpen for å integrere forebyggende perspektiver, noe som medfører at patruljer ofte prioriterer ulike akutte oppdrag over forebyggende tiltak: «Operasjonssentralen er de mest konservative når det gjelder det der (forebyggende)» (B: F-ETTERRET, 1). Videre påpeker deltakerne manglende risikoanalyse og prioritering på parolen, og at det forventes at man alltid skal være tilgjengelig og i beredskap. Yngre ansatte på operasjonssentralen, som har hatt forebygging som fag på Politihøgskolen, bringer inn en annen kompetanse og et annet fokus, men den eksisterende holdningen og kulturen kan allikevel være et hinder: «Alle vet jo at forebygging er hovedstrategien til politiet. Vi blir så låst i hvordan ting alltid har vært. Kulturen som sier at vi ikke har tid og ressurser» (B: FOT, 1). En annen deltaker uttrykker bekymring over holdningen hos kollegaer. Til tross for at forebyggende arbeid er fag på Politihøgskolen, og at politiets arbeid skal være forebyggende, gjenspeiles ikke dette i praksis, men bortforklares med mangel på tid, ressurser, kapasitet eller prioritet: «De fleste gidder ikke skrive bekymringsmelding og lar dermed en forebyggingsmulighet gå fra seg» (B: FOT, 2).

Begrepet resttid (dvs. tiden patruljen ikke er på oppdrag) er en gjenganger, og det er ulike oppfatninger om hvordan den skal brukes. Operasjonssentralens oppgave er å opprettholde beredskap i tilfelle det skjer akutte hendelser, og det medfører at patruljene hele tiden må være disponible og posisjonert for å sikre korte responstider, som de også blir målt på. En patruljeleder sier dette hindrer at de går ut av bilene for å snakke med publikum: «Vi kan ikke begynne å snakke med folk for i tilfelle vi får et anrop, så vi må dra» (B: GDE-PAT, 3). Ansatte på operasjonssentralen legger merke til at noen biler er flinke til å bevege seg på eget initiativ, men de beskriver at det er et veldig stort forbedringspotensial. En deltaker mener at kulturen i politiet, i kombinasjon med føringene fra operasjonssentralen, legger lokk på motivasjonen på å ta eget initiativ. Andre begrensende holdninger som kommer frem i funnene, er at ansatte ikke tenker utenfor sin egen rolle eller sitt eget tjenestested: «Ja, så

kan det være et tjenestested der de skjønner ikke helheten i det. Hvis de er leder av en ungdomsavsnittet, ja, så gjør de bare det der» (B: F-FOREBYGG, 3). Patruljene mangler ofte kompetanse eller motivasjon til å inkludere forebygging i sitt arbeid. Forebyggere i en GDE opplever at patruljene dytter ansvaret over på dem, med blant annet e-poster der de ber forebyggerne følge opp med tiltak når de kommer på jobb igjen.

Noen mener det butter mest med holdningen til den eldre generasjonen, mens andre mener det handler om personlighet og egen interesse. En patruljeleder mener det til syvende og sist handler om mennesketyper: «Så mange forskjellige mennesketyper der at det er vanskelig å være lik, uansett fordi at noen gidder og noen gidder ikke» (C: GDE-PAT, 2). Uansett viser funnene at det gjenstår et stykke arbeid blant operativt ansatte: «Å få implementert den store forebyggende tankegangen, der har vi en lang vei å gå, spesielt på det operative. Så det må påtvinges. Folk har sinnssykt mange muligheter til å gå ut av bilen på et vaktsett» (A: F-FOREBYGG, 2). Det er særlig forebyggerne eller ansatte på operasjonssentralen som selv har patruljebakgrunn, som mener patruljene har tid til overs til å drive forebyggende arbeid, og at det dreier seg om holdninger: «For meg er det helt sinnssykt med alle de timene som blir wasted og bare å kjøre ut litt sånn uten mål og mening» (A: F-FOREBYGG, 2).

I tillegg til at patruljene er underbemannet og må håndtere akutte hendelser, beskriver deltakerne et press der ulike funksjoner ønsker at patruljene skal prioritere nettopp deres felt. Dette presset kan gå utover motivasjonen til de ansatte, som opplever at de ikke kan prioritere forebygging til tross for gode intensjoner. Selv om man vil, får man det ikke til. Uavhengig av ressursituasjonen kommer det frem at den operative styrken må ta ombord forebyggingstankegangen, og en patruljeleder mener at de skal klare å legge enda mer vekt på forebygging: «Det er klart at vi har en vei å gå. Det er også viktig at den operative fagledelsen ute tar med den forebyggende biten inn. De operative lederne ute og innsatslederne kan få et enda større fokus på forebyggende» (A: G-PAT, 2).

Flere deltakere trekker også frem subkulturene i de ulike funksjonene. Særlig innsatslederne beskrives som sterke kulturbærere for hvilke prioriteringer som gjøres på vakt. Innsatslederne er personligheter som i stor grad påvirker

retningen for teamet. Funnene sier noe om ansvaret innsatsledere tar, eller ansvaret de ikke tar, i forebyggingssammenheng. Noen innsatsledere har et godt overblikk og leder vaktlagene effektivt, mens andre er mer reaktive, noe som fører til stor variasjon i hvordan det forebyggende arbeid blir utført. Mangelen på enhetlige prioriteringer mellom ulike vaktlag og innsatsledere skaper ytterligere utfordringer i å implementere en forebyggende strategi på tvers av hele organisasjonen. Selv om det kommer signaler om forebyggende tiltak, blir de ikke alltid fulgt opp. En forebygger mener at det handler ikke bare om å være leder når har det skjedd en ulykke, men også i hverdagen: «Det handler om det overordnede: Hvorfor er jeg på jobb i dag?» (B: F-FOREBYGG, 6).

Organiseringen av det forebyggende arbeid er ulik i de tre distriktene. Noen steder er etterretning og forebyggende arbeid sammen, andre steder er ordens- og forebygging på samme seksjon. Særlig den sistnevnte kombinasjonen kan skape hindre for det forebyggende samarbeidet. Ifølge en forebygger blir man ansatt som ordenssjef ut ifra operative kvalifikasjoner, og man glemmer at vedkommende samtidig skal være leder for forebyggende: «Man har jo eksempler nå på at noen aldri har jobbet med forebygging, ikke vet hva det er engang, som har blitt ordenssjef» (B: F-FOREBYGG, 3).

I den grad det er et hierarki mellom funksjonene i politiet, kommer forebyggende arbeid langt ned, og ifølge en etterretningsleder troner operasjonssentralen øverst: «Jeg opplever operasjonssentralen som litt høyere plassert fordi de sitter med både kunnskap og kompetanse, men de styrer på en måte da, de har en høy status» (B: F-ETTERET, 2). En annen sier: «Det er ikke status å jobbe forebyggende, og fordi at det ikke er ikke tøft nok, ikke sant? Vi taper hele tiden så den, den statusen den hemmer oss» (B: F-ETTERET, 2).

Forebygging blir ikke alltid anerkjent på lik linje med det operative arbeidet, og funnene viser at flere små forebyggende tiltak ville blitt implementert i hverdagen hvis arbeidet var en mer naturlig og daglig del av politiets kultur og tankesett. Ifølge en patruljeleder er det flere som ikke tør å utfordre hierarkiet og kulturen: «Den (kulturen) gjør at de som har forbyggende som sin primærstrategi i ryggmargen, forsvinner litt fordi de oppfatter at det ikke er sosialt akseptert å si at det ikke er det operative som er aller viktigst. Og det er litt dumt» (A: G-PAT 2). Mange forebyggere kjører også patrulje og prøver å gå

foran som et godt eksempel ved å gå ut av bilen regelmessig, snakke med publikum og undersøke hva man kan bidra med, og hvordan.

En lokal forebygger forteller om en utfordrende hverdag når hen skal forklare kollegaer om rasjonalet bak forebygging: «Jeg sier at vi forebygger best mulig, fordi da får dere mindre saker å jobbe med, det samme gjelder på akutte oppdrag. Jo bedre vi er til å forebygge det mindre akuttsaker blir det, men det kjøpes ikke» (B: GDE-FOREBYGG, 1). Nye måter å tenke på har ikke satt seg helt i organisasjonen, ifølge en GDE-leder: «Det jo en utvikling, men å få en gammel organisasjon til å tenke at kommunikasjon, innhenting av informasjon og utnytte potensialet i det man hører og ser, kan danne grunnlag for våre videre prioriteringer, det har ikke satt seg ordentlig» (C: GDE-LED, 2). En forebygger legger til: «Det er en misoppfattelse at forebygging er så komplisert, og det er så mye ekstraarbeid» (C: F-FOREBYGG, 1).

En GDE-leder mener at en egen lokal politikultur er det som utfordrer utviklingen aller mest:

*Vi er utrygge på det nye. Vi må få medarbeidere som passer inn, omskolere seg slik at de passer inn i dagens samfunn. De henger i det gamle, vi skal kjøre patruljer, vi skal ikke rapportene så mye, vi idealiserer den gamle måten å drive politi på, men ingenting var bedre da. Vi klarer ikke å snu på det og gjøre våre ansatte til kompetansemedarbeidere som er dedikert i forhold til hva de skal rapportere på, og som gjør oss som politi bedre. Ikke alle, vi er kommet langt videre, men kulturen er en tung hemmer. (C: GDE-LED, 2)*

En lokal forebygger understreker at politiet må organiseres på en måte som fremmer forebygging, og samtidig rette oppmerksomheten mot at den beste jobben gjøres når vi hindrer at noe skjer, ikke når patruljen har mange utrykninger og kjører blålys fra oppdrag til oppdrag: «Å få hele organisasjonen til å skjønne at det viktigste vi har å gjøre, det vil si forebygge, gjør vi først, og så reparerer vi i etterkant. Vi skal ikke reparere først, og så håpe at det blir tid til å forebygge» (C: GDE-FOREBYGG, 3).

Dette krever også en endring i holdning, slik at etterretning og forebygging får høyere status og prioritet i politiets operative miljø, og mye kan gjøres gjennom

hvordan man snakker om og presenterer saker. Flere utfordrer også forklaringer om manglende ressurser og lite tid:

*Det er forskjell på om hindringen er tid, eller om det er opplevelsen av tid. Og vi blir fanget i at vi fortsetter å gjøre det vi pleier å gjøre. Du må ha hodet litt opp og tenke igjennom det på nytt, og da krever det at man klarer å lage en struktur som gjør at man jobber målrettet med det. Og klarer man å ha en plan og følge den, da kommer man jo lenger enn om man bare løper, ikke sant? (A: F-FOREBYGG, 7)*

#### 4.2.9 En oppsummering av funnene

Figur 4 oppsummerer og illustrerer faktorene som er presentert i dette kapittelet, og som påvirker motivasjon og handlingsrom til den enkelte polititjenestepersonens engasjement i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet. På overordnet nivå er faktorer som er førende i organisasjonen. Dette inkluderer strategier, målstyring og overordnede prioriteringer. Organiseringen i distriktet setter rammer for samarbeid med andre aktører, og lederne på ulike nivåer er med på å tolke og oversette det forebyggende som begrep og strategi. Holdninger og logikker fra de ulike fag- og funksjonsområdene gjennomsyrrer kulturen på alle nivåer og avgjør oppslutningen om det forebyggende arbeidet.

De overordnede føringene manifesterer seg i hverdagen, med operative spørsmål om ressurser, prioriteringer, KUBA-tiltak, samarbeidsarenaer og informasjonsdeling. Samtidig er det mest oppmerksomhet på produksjon og rapportering. Dette treffer så den enkelte tjenestepersonen i hans hverdag og avgjør hans prioriteringer og handlingsvalg basert på kunnskap, holdning og interesse. Hen spør seg selv hva som må og skal gjøres (basert på forventinger om produksjon og rapportering), og hva hen vil og ønsker å gjøre (basert på holdning, faglig interesse og personlige preferanser).



Figur 4 viser tre ulike innflytelser på en tjenstepersons valg og prioriteringer i hverdagen: overordnet innflytelse, den daglige situasjonen og egen praksis.

Dette kan innebære at innsatsen for et tverrfaglig forebyggings samarbeid må tas tak i på flere plan samtidig: gjennom jevnlig synliggjøring og oppfølging av overordnede strategier og prioriteringer, via nødvendig tildeling av ressurser og mål- og tiltaksoversettelse i hverdagen, og frem til bevisstgjøring og motivering gjennom regelmessige samtaler med de enkelte tjenstepersonene.





# 5 Diskusjon

De tre forskningsspørsmålene bidrar til å besvare problemstillingen og gir et samlet bilde av faktorer som utfordrer samarbeid og dialog, med forankring i litteraturen. Forskingen i de tre distriktene viste ulike utfordringer, og i noen tilfeller viste den ulik vektlegging av den forebyggende innsatsen og ulik organisering av etterretning og KUBA-arbeidet. I hovedsak fokuserer denne forskningsrapporten på likheter man kan trekke læring fra.

## **5.1 Forskningsspørsmål 1: Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?**

Hensikten med dette spørsmålet er å skape en forståelse av hvordan hovedstrategien er mottatt og implementert i organisasjonen.

### **5.1.1 Felles forståelse, men ikke forankring**

Funnene viser at samtlige deltakere visste at forebygging er politiets hovedstrategi, men engasjement, eierskap og kunnskap varierte stort mellom funksjoner og individer. De fleste svarer at forebygging tidligere var U18, og at mange av deres kollegaer fortsatt tenker i de baner, samtidig som de fleste beskriver at forebygging er å være i forkant. Det kan virke som om deltakerne tror de ikke har en felles forståelse av forebygging, mens de likevel faktisk har det. Det finnes en viss tillit til kompetansen som finnes i organisasjonen, men det er utfordrende å skape en kultur hvor forebygging er en naturlig del av hverdagen. Til tross for at politiets hovedstrategi beskriver hva forebygging innebærer for de ulike funksjonene, er det flere som ikke vet hva forebygging innebærer for deres egen rolleutførelse, og de setter det heller ikke på agendaen. Dette er i tråd med Johannessens (2015b) ideer om praksisskiller i politiet som påvirker hvordan strategiske planer implementeres i organisasjonen: «disse praksisskillene som skaper problemer når en strategi tenkes formulert av en toppledelse og implementert av mellomledere» (Johannesen, 2015, s. 55). Dette innebærer ulik tolkning og praksis på forskjellige nivåer i et distrikt, men også på tvers av distrikter. I funnene etterlyser mange av deltakerne ledernes evne til å tenke helhetlig og å oversette prioriteringer til praktiske handlinger som gir mening for dem som skal utføre dem.

### 5.1.2 Reaktivt trumfer proaktivt

Til tross for at forebyggingsarbeidet er forankret i stortingsmeldinger tilbake til 1977, i politiloven § 1 fra 1995, i politiinstruksen § 2-1 fra 1990 og senest i politiets hovedstrategi 2020–2025, viser funnene at mange ansatte fortsatt synes proaktivt forebyggende arbeid i det daglige er en utfordring. Det kan virke som om flere tror at forebygging er noe svevende og mystisk som man ikke har tid til, og som man gjør ved siden av den egentlige jobben sin, men Herrington og Roberts (2021) mener at politiet godt forstår forebyggende som fenomen. Utfordringen kan være å gjenkjenne det i praksis, å kjenne verktøyene og vite hvordan forebyggingsarbeidet skal gjennomføres. Det er derfor interessant å se ulike oppfatninger om, prioritering av, og tilnærminger til oppdraget. Det gjenstår et betydelig stykke arbeid og en kompetanseheving for å sikre at de ansatte hele tiden føler eierskap til forebygging i holdning og handling.

I funnene reflekterer deltakerne over den sterke tradisjonen der det reaktive politiarbeidet, som skjer gjennom operativ beredskap og etterforskning, vektlegges og anses som mest verdifullt, det Coote (2012) kaller midtstrøms og nedstrøms forebygging. Det proaktive forebyggingsarbeidet oppleves derimot som mykere, og det har både lavere prioritet og lavere status i tråd med annen forskning (Dahl et al., 2022; McCarthy, 2014).

Selv om det finnes en viss vilje til å jobbe forebyggende, varierer dette fra person til person, og eldre ansatte kan være mer tilbøyelige til å holde fast ved tradisjonelle arbeidsmetoder. Samarbeid mellom funksjoner som etterretning, etterforskning og forebygging fungerer ikke alltid optimalt, noe som hemmer forebyggende tiltak. Det er særlig etterforskning, operasjonssentralen og noen deler av patruljemiljøene som ikke tar innover seg sitt ansvar i forebyggingsarbeidet, men som henviser fortløpende til forebyggende avsnitt. Naturlig nok er det, i tillegg til forebyggerne, ansatte på etterretning som viser mest positiv holdning til og kunnskap om forebygging.

### 5.1.3 Manglende kunnskap og informasjonsdeling

I funksjonene etterforskning, påtale, operasjonssentral og grense/utlending kan forebyggingsarbeidet konkretiseres ytterligere, og informasjonsdelingen lider under at flere digitale systemer ikke snakker sammen. Det er ikke tid til

å føre saker i flere systemer, og hver funksjon har sitt eget system som primært arbeidsverktøy. Noen har også flere. Noen funksjoner har ikke tilgang til Indicia, som er etterretningsfunksjonens primære verktøy. Politiet har mer enn tolv ulike IT-systemer, og manglende kommunikasjon mellom flere av disse har betydelige konsekvenser for informasjonsdelingen.

Det er spesielt store gevinster i å øke tverrfaglig samarbeid med enhetene som ivaretar sivile gjøremål. Flere trekker også frem samhandling med andre etater, som også illustrerer hvor komplekst og komplisert det tverrfaglige forebyggingsarbeidet faktisk er.

Mer kunnskap om underliggende faktorer kunne bidratt til å løfte det forebyggende arbeidet i det Coote (2012) kaller oppstrømsfasen. Det understrekes at særlig patruljene og operasjonssentralen kan lære mer om hjelpeapparatet som allerede eksisterer, og som kan hjelpe folk ut av et uføre før de ender i mer alvorlige situasjoner. Et eksempel som trekkes frem, er økt innsikt om dårlig økonomi som en utløsende faktor. Hvis man kan henvise til riktig instans i hjelpeapparatet tidlig, kan man unngå fremtidig kriminalitet.

Funnene viser at flere deltakere mangler en forståelse av hva forebyggingsarbeidet innebærer for deres egen funksjon, og at det mangler midler, prioriteringer og virkemidler for igangsetting. Tidligere forskning (Ellefsen et al., 2023) etterlyser evnen til å arbeide mer helhetlig, som i kombinasjon med økt kunnskap om årsakssammenhengen kan hjelpe polititjenestefolk med å tenke oppstrøms og dermed forebygge aktivt ved å hindre hendelser. Dette reflekteres i funnene, der deltakerne forteller om at evnen og viljen til mer utforskning av hendelser som har funnet sted, langs ikke-lineære spor, kan bidra til å hindre gjentakelser. Funnene viser at mye handler om holdninger, kultur og hva som er sosial akseptert.

## 5.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?

Hensikten med dette spørsmålet er å skape en forståelse av hvilke prioriteringer som gjøres, hvilke samarbeidsarenaer som skapes, og hvilke rutiner og prosesser som iverksettes og følges opp fortløpende.

### 5.2.1 Utfordringer i organiseringen

Politiet er organisert som en blanding av matrise og hierarki (Thorsvik & Jacobsen, 2019), og dette kan utgjøre en utfordring når man skal lede i den kompleksiteten som forebygging innebærer. Flere deltakere peker på en organisasjonsstruktur som fremmer silotankegangen og hindrer samarbeid på tvers av funksjoner og fagområder. Den fragmenterte strukturen som oppstår med mange GDE-er og/eller tjenestesteder, gjør at man ikke klarer å skape et felles løft, men resulterer i uintendert pulverisering av ansvar og manglende oppfølging. Funnene viser at matrisestrukturen medfører muligheter og utfordringer i forebyggingsøyemed, og blant annet kan ansvarsfordelingen fremstå som uklar. Felles enhet for forebygging har spesialisert fagkompetanse på området, men mangler ressurser og mandat, mens GDE-ene har styringsrett og tilgang til ressurser. I ett distrikt opplever ansatte i GDE-ene at felles enhet for forebygging detaljstyrer deres innsats, og andre steder oppleves den felles funksjonen som et støttende fagmiljø. Felles for de tre distriktene er et ønske om en mer synlig og tilstedeværende felles funksjon for forebyggende arbeid. I dette landskapet blir det særdeles viktig med formelle rutiner og retningslinjer for samarbeid og informasjonsdeling i forebyggingsøyemed.

Flere steder er forebyggingsinnsatsen avhengig av ildsjeler, og når noen slutter eller er syke, rakner arbeidet, eller det faller helt bort. Det medfører at de nødvendige rutinene ikke alltid får sette seg, eller de forblir sårbare, noe som er i tråd med DFØs tidligere funn (DFØ, 2021). Organiseringen varierer også i distriktene: Noen steder er forebygging og etterretning organisert i samme seksjon, andre steder er forebygging plassert i samme seksjon som patrulje. Det kan fremstå litt tilfeldig hvor mye oppmerksomhet den forebyggende innsatsen får, og den forblir både ressurs- og personavhengig uten formaliserte rutiner eller oppfølging av nærmeste leder. Selv de som har forebyggende

arbeid som primæroppgave, opplever å bli disponert til andre oppgaver. Enkelte tjenestesteder har også kuttet stillingene for forebyggende arbeid helt.

### 5.2.2 Effekten av målstyring

Kompleksiteten i politiets arbeid, mål og prioriteringer økes ytterligere gjennom det tosporede systemet. Riksadvokaten fokuserer på oppklaringsprosent, og Politidirektoratet er opptatt av tilfredsstillende nivå på beredskap, samtidig som man skal ha forebyggende arbeid som hovedstrategi. I praksis innebærer de ulike prioriteringene konflikter i lokale mål og tiltak, da det er de samme personene som skal utføre oppgavene. Deltakernes vanligste forklaring hvorfor forebyggende arbeid ikke blir prioritert, er mangel på måling. Når man ikke kan synliggjøre sammenhenger mellom innsats og resultat innenfor en rapporteringsperiode, mister innsatsen sin verdi, og man konsentrerer seg om hva som teller, i tråd med ordtaket «hva som måles, blir prioritert». Dette er i tråd med forskning som viser at målstyring kan virke mot sin hensikt (Cockroft, 2013; Wathne, 2018), og dermed svekke det forebyggende arbeidet stikk i strid med hovedstrategiens hensikt.

## 5

Funnene bidrar også til å sette spørsmåltegn ved om tradisjonell ledelse er hensiktsmessig i forebyggingsarbeidet, som postulert i annen forskning (Johannessen, 2015a; Uhl-Bien et al., 2007). Strategien mister troverdighet når den ikke følges opp med prioritering, ressurser og meningsskapende kommunikasjon om betydning og implementering av det forebyggende arbeidet. Funnene viser at man bruker samme sett med ledelsesverktøy, måling, styring og kontroll av lineære prosesser, istedenfor å ta i bruk tilnærminger tilpasset forebyggingens iboende kompleksitet, i tråd med blant annet Staceys (1995) forskning.

Jacobsen og Thorsvik (2021) mener at målstyring og matriseorganisering skaper målkonflikter i organisasjonen, og funnene understøtter dette. Nasjonale faglige KUBA-føringer, viderefremmet gjennom prioriteringer fra felles enhet, kommer i konflikt med lokal styring og organisering, konkurrerende mål og ressursituasjonen i en GDE eller på et lokalt tjenestested. Fordi mange opplever forebyggende arbeid som noe diffust, er det vanskelig å konkretisere det i hverdagen. Det mangler en oversettelse, eller forklaring, på hvorfor KUBA-tiltakene er viktige, noe som igjen gjør det vanskelig å forstå verdien av

disse tiltakene eller hvorfor de skal prioriteres. Deltakerne stiller større krav til ledernes evne og vilje til kommunikasjon, også kjent fra DFØ-rapporten (DFØ, 2024), og de etterlyser bruk av narrativer og gode eksempler for å skape meningsfylt innhold som er relevant i lokal praksis, slik som det blir foreslått av blant annet Johannessen (2002) og Snowden (1999). Funnene viser to eksempler på målforskjvning, i tråd med Jacobsen (2017): Det første eksemplet gjelder etterforskning. Etterforskningsarbeidet representerer et viktig bidrag i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet, men det utnyttes ikke i tilstrekkelig grad på grunn av hvor stor vekt funksjonen legger på restansmåling. Dette medfører at etterforskerne er mest opptatt av løse egne saker uten å kartlegge mønstre eller dele disse med forebyggerne eller etterretning i stor nok grad. Det andre eksemplet er taushetsplikten som kan sette munnkurv på ansatte fordi mange er redde for å gjøre noe galt og dermed oppleve uønskede konsekvenser. Dette kan medføre at de ikke rapporterer en hendelse, deler eller etterspør informasjon. Det er spesielt på tvers av de sivile og politifaglige funksjonene at potensialet for informasjonsdeling og samarbeid er stort, og deltakerne etterlyser blant annet økt utsjekk av løyver, utestedstillatelser og gjeld.

Ressurssituasjonen trekkes frem som den største utfordringen i det forbyggende arbeidet i alle funksjonene. Etterforskningsarbeidet representerer et viktig bidrag i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet, men det utnyttes ikke i tilstrekkelig grad. De tosporede systemet og vektleggingen av restansmåling gjør at etterforskerne er mest opptatt av løse egne saker uten å kartlegge mønstre eller dele disse. Flere deltakere ønsker et styrket samarbeid med FSI og at de bruker etterretning i saksiling for å se helheten og sikre hvilke saker som bør prioriteres. En liten sak et sted kan ha sammenheng med en stor sak et annet sted og dermed bli forløsende.

Operasjonssentralen og patruljene fokuserer på beredskap, etterforskning og påtale på straffeforfølgelse, og sivil rettspleie blir målt på sine området. Samtidig kan GDE-ene vise til tverrfaglige interne enkeltprosjekter der man har lykket med forebyggende arbeid, eksempelvis sjekk av kjøreløyver, innsats mot sykkeltyveri, og fokus på bedragerisaker under pandemien. Deltakerne nevner også flere vellykkede prosjekter som er gjennomført i samarbeid med andre aktører, eksempelvis utelivsbransjen og Veidirektoratet. Funnene peker på



utfordringen med å opprettholde momentum i slike forebyggingsprosjekter over tid. Selv om gode tiltak ofte blir satt i gang, har de en tendens til å miste energi etter en stund, og det blir vanskelig å måle langtidseffekten av dem. Usikkerhet om måling er mye brukt som en forklaring for hvorfor forebyggende arbeid er så vanskelig å få til i en kultur der målinger er valutaen bak avgjørelser og budsjetter.

### **5.2.3 Kunnskapsbasert arbeid i det daglige**

Det forebyggende arbeidet er forankret i politiets hovedstrategi, som har fastsatte ambisjoner for hvert funksjonsområde. Videre setter Politidirektoratet årlige nasjonale prioriteringer, eller fokusområder, basert på et sammensatt etterretningsgrunnlag. Disse videreføres og justeres i distriktene basert på egne KUBA-grunnlag, og de danner utgangspunkt for hva politimesterne prioriterer. Funnene viser at de lokale tjenesteenhetene også velger egne fokusområder, som tar utgangspunkt i det lokale kriminalitetsbildet. Ulike utfordringer og sterk lokal autonomi kan bidra til et fragmentert tiltaks- og aktivitetsbilde, som kan vanskeliggjøre rollen til operasjonssentralen og andre fellesfunksjoner i forebyggingsarbeidet. Flere sier at tiltaksmøtene, som er basert på lokalt KUBA-arbeid, har liten verdi hvis ikke ledelsen stiller seg bak aktivitetene og informerer om og følger opp disse fortløpende. Hvordan en tjenesteenhetsleder velger å organisere og prioritere forebyggende arbeid, eller hvordan hen ikke organiserer eller prioriterer det, sender sterke signaler til organisasjonen, samtidig som det kan bidra til eller svekke samhandling.

Funnene viser at mesteparten av etterretningsrapporter og informasjon om forebyggende arbeid blir sendt på e-post, og for ansatte som jobber skift, står under stort press eller har vært borte, kan det være vanskelig å få med seg KUBA-prioriteringer og tiltak. Tiltaksmøter trekkes derfor frem som en viktig arena for å skape felles situasjonsforståelse og for å oversette mål og informasjon til konkrete tiltak for de ulike funksjonene. Noen ganger oppleves det som utfordrende å gjennomføre tiltakene som har blitt besluttet, på grunn av manglende kompetanse eller utstyr. Likevel fremhever deltakerne uformelle læringsarenaer, for eksempel når etterretning deler informasjon i helger, som en verdifull måte å fremme forståelse og samhandling på, noe som skaper tilfredshet blant de ansatte.

#### 5.2.4 Ledelse

Flere deltakere opplever at ledelsen, fra toppen og nedover, ikke engasjerer seg tilstrekkelig i den forebyggende innsatsen. I og med at disse lederne er rollemodeller for ord, holdninger og handlinger, har dette manglende engasjementet en negativ smitteeffekt utover i organisasjonen. Samlet sett viser funnene at representanter fra alle funksjonene etterlyste tydeligere signaler, enhetlig styring og prioriteringer fra øverste ledelse. Manglende oppfølging i linjen blir også påpekt som et problem, og flere reagerer på at forebygging er å betrakte som valgfag og helt avhengig av den lokale lederens interesse.

Funnene viser at deltakerne opplever manglende sammenheng mellom forebygging som prioritert hovedstrategi og hvilke ressurser arbeidet får, og at dette bidrar til å svekke posisjonen til det forebyggende arbeidet, i tråd med tidligere funn fra Folkehelseinstituttet (2020). Ifølge deltakerne tilsier ressurs-situasjonen at de ikke får brukt nødvendig tid på det forebyggende arbeidet, og politikontakter som settes til annet politiarbeid, gir et tydelig signal om at forebyggende arbeid kommer nederst på listen.

#### 5.2.5 Samarbeid krever tillit og relasjoner

En kombinasjon av matrise og hierarki, der kommandolinjer og informasjonsflyt i stor grad skal følge linjen, vanskeliggjør samarbeid og utveksling av informasjon. Dette forsøker organisasjonen å løse gjennom e-post og IT-systemer, men funnene viser at informasjonsmengdene er store og til dels uoverkommelige. Ifølge forskningen er trygge relasjoner, det å bli kjent og bygge tillit til hverandre, noe som vokste frem over tid gjennom regelmessig samhandling. Aktivt samarbeid og oppgaveløsning fremstår som viktigere enn planlagt og målrettet samarbeid. Når det er sagt, fremhever funnene også viktigheten av å vite om hverandres funksjoner, kompetanse og arbeids- og ansvarsområder og det å ha regelmessige felles læringsarenaer gjennom formaliserte samarbeidsmøter på tvers, hvor evaluering og læringspunkter inngår. Videre er det viktig å sikre felles forståelse av begreper og samhandle gjennom øvelser eller i felten. Funnene er i tråd med forskning fra Herrington (2022), Johannessen (2002) og Stacey (2007), og viser at det relasjonelle aspektet bidrar til å styrke samhandling og gjensidig forpliktelse, som kan være avgjørende for å fortsette forebyggingsarbeidet når det røyner på. Dette krever også en forståelse av den store sammenhengen, kunnskap om hver-

andres roller, en felles forståelse og jevnligge kontaktpunkter. Dette gjør det lettere å se hvordan man kan bidra til andres arbeid.

### **5.3 Forskningsspørsmål 3: Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden?**

Hensikten med dette spørsmålet er å trekke frem hvordan samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed kan videreføres og videreutvikles med utgangspunkt i tilgjengelige ressurser, ulike krav og skiftende prioriteringer.

#### **5.3.1 Bærekraft og kompleksitet**

Forebyggende arbeid er et komplekst felt der det er utfordrende å forutse hva som kan oppstå. Dynamikken i det forebyggende politiarbeidet kan sammenlignes med komplekse adaptive systemer (CAS), der informasjon genereres (Mowles et al., 2008), og nye mønstre vokser frem. Stacey (2007) mener forståelse av kompleksitet kan bidra til å fange opp store og små signaler om utvikling av mikro- og makrotrender og til å stoppe disse før de blir for store og må løses reaktivt. Kompleksitet manifesterer seg som en bestemt dynamikk eller bevegelse i tid som paradoksal nok er både stabil og ustabil, forutsigbar og uforutsigbar, kjent og ukjent, sikker og usikker på samme tid. Et eksempel på dette er fremveksten av organisert ungdomskriminalitet. Tidligere var U18 og organisert kriminalitet to ulike fokusområder for politiet, men i den nyere utviklingen med dyrtid, digitalisering, innvandring og åpne grenser har de to vokst seg sammen til et større felt. Funnene viser at mange har sett signalene om denne utviklingen, mens tildeling av ressurser og prioritering er en reaktiv respons på en varslet storm.

Forskningen viser at politiorganisasjonen bruker en kontrollert, lineær og kortsiktig målbar tilnærming i møte med det uforutsigbare, sammensatte og komplekse. For å lykkes med en bærekraftig samhandling i det løpende tverrfaglige forebyggingsarbeidet kan organisasjonen gjøre noen grep.

#### **5.3.2 Ledelsesprioritering og oppfølging**

Forebyggingsarbeidet starter i toppen av organisasjonen gjennom ord og handling og sildrer nedover i organisasjonen gjennom alle ledd og funksjoner.

Ledelsen og felles enheter trenger også en bedre forståelse av hvordan tverrfaglig forebygging ser ut i praksis, slik at de kan bidra med klare prioriteringer og oversettelse til hensiktsmessige oppgaver. Deltakerne ønsker seg ledere som er nærmere den daglige driften, med en bedre forståelse av utfordringene. Når de er distansert fra produksjonen, baserer de seg ofte kun på det de ser på skjermen, noe som skaper et feilaktig virkelighetsbilde. For å styrke det forebyggende arbeidet må dette forankres hos og følges opp av ledelse på alle nivåer, og det må inngå i budsjettene. Ledernes holdninger, tankesett og forståelse av hvordan de kan støtte opp om og forplikte seg til strategien på sitt nivå, er avgjørende for å drive det tverrfaglige forebyggingsarbeidet fremover. En langsiktig forpliktelse gjør forebyggingsarbeidet mindre sårbart ved lederskifte og endringer i politiske prioriteringer, og øremerkede midler til forebygging vil gi stabilitet og beskyttelse av forebyggingsarbeidet, også under økonomiske nedgangstider.

Målstyringsprinsipper og organisasjonshierarkier vil fortsatt ha sin plass, men funnene etterlyser behovet for noe mer. Dette er i tråd med Herrington og Flynns (2015) forskning, som viser at fremtidens politiledere må være ambidekstre eller tohendte og kunne lede i ulike typer situasjoner. Mens tradisjonelle ledelsesteorier fokuserer på ledernes rolle, lineære strategi og bruk av målstyring for å oppnå en ønsket tilstand, innebærer ledelse i kompleksitet at løsningene er ukjente og uforutsigbare fordi de oppstår gjennom interaksjonen og selvorganisering av faktorene i systemet (Marion & Uhl-Bien, 2001; Plowman et al., 2007). Dette innebærer at lederne kan synliggjøre motsetninger og paradokser og akseptere et fravær av riktige svar. I forebyggingsarbeidet innebærer det at noen tiltak vil kunne plasseres innenfor dagens organisatoriske kontekst og løses med eksisterende ferdigheter, mens andre situasjoner krever delegering av autonomi og oppmuntring til fremvoksende selvorganisering, slik at ansatte kan skape formelle og uformelle møteplasser der de deler kunnskap og har mandat til å finne løsninger og ta avgjørelser. For å lykkes med forebyggingsarbeidet krever et skift fra enten-eller til å ha både to og tre tanker i hodet samtidig: forebygge (oppstrøms), beredskap for å dempe (midtstrøms) og etterforskning (nedstrøms) (Coote, 2012).

Funnene viser også at man blander forebygging som strategi og forebyggings-tiltak, og at kulturen kan bidra til å implementere et forebyggende tankesett.

Dette krever ikke nødvendigvis mer ressurser i det daglige, men mer kunnskap om hvordan man kan arbeide hensiktsmessig. Evnen til å gjenkjenne en situasjon som komplisert eller opplagt (Snowden & Boone, 2007) krever et teknisk tankesett og kan løses med eksisterende kunnskap og ferdigheter (Heifetz, 1998), mens en kompleks eller kaotisk situasjon krever en adaptiv eller emergent tilnærming (Heifetz, 1998; Uhl-Bien et al., 2007) der man legger vekt på refleksjon og utforskning av andre perspektiver på et felles mål. Dette innebærer at ledere må tørre å utforske nye måter å legge til rette for det forebyggende arbeidet i tråd med den iboende kompleksiteten. Da er kommunikasjon avgjørende.

### 5.3.3 Meningsskaping gjennom kommunikasjon og effektmål

Forskningen viser at alle ansatte vet at forebygging er politiets hovedstrategi, men de vet ikke hva det innebærer for dem i egen hverdag. De har heller ikke nok kunnskap om de andre funksjonene og hva de kan bidra med hos hverandre for å fremme samarbeidet. På grunn av den hierarkiske organiseringen innebærer dette at lederne tar initiativ til å aktivt kommunisere og støtte forebyggingsarbeid på tvers av funksjoner. Ledere på alle nivåer kan gjennom eksempler og historier fra prioriterte områder sørge for at budskapet kommer ut. DFØ (2024) påpeker i sin forskning at prioriteringer og tiltak i det kunnskapsbaserte politiarbeidet må kommuniseres og oversettes bedre mellom nivåene for at det skal nå frem. For å oppnå dette anbefaler bidragsyterne innenfor kompleksitetsledelse (Herrington, 2022; Johannessen, 2002; Snowden, 1999; Stacey, 2007) økt bruk av narrativer, eksempler og historiefortelling for å skape forståelse gjennom meningsskapende kommunikasjon. Funnene gjenspeiler at de ansatte bruker et metaforisk og billedlig språk, og flere deltakere understreker at formidling, i formelle og uformelle kanaler, er et viktig virkemiddel for å synliggjøre verdien og prioriteringen av forebyggingsarbeidet.

Forskningen gjenspeiler også en gjennomgående holdning om at forebyggende arbeid ikke kan måles. Samtidig etterlyser deltakerne tydeligere målbilder. Det nevnes at det er viktig å tørre å fokusere på visse områder og gjøre kvalitative vurderinger, selv om det er vanskelig å måle hva som faktisk gir effekt. En måte å bygge bro på tvers av målstyring og kompleksitet kan være gjennom kvalitative indikatorer som vist gjennom Folkehelseinstituttets (2020) tidlige forskning

og gjennombruk av effektmål (DFØ, 2021). Interne effektmål beskriver en ønsket tilstand, det vil si effekten av en innsats man har opprettholdt over tid. Eksempler på interne effektmål for forebygging kan være graden av samarbeid, økt kunnskap, mer bevissthet og så videre. Interne effektmålinger kan gjennomføres en til to ganger i året, og i perioden kan målingene understøttes gjennom et sett med aktiviteter og tiltak.

#### 5.3.4 Samarbeid, metodikk og rutiner

Funnene viser at mye av utfordringen ligger i hvordan man kan oversette strategiske mål og definerte tiltak i hverdagen. Dette kan oppnås gjennom mer formaliserte rutiner som ikke er personavhengige, men som er knyttet til stillingsbeskrivelser man kan lene seg på. Lenger ut i organisasjonen kan ansatte bli bedre på å utnytte sitt mulighetsrom og bidra til å sette mål for det forebyggende arbeidet, invitere seg inn på andres arenaer og bringe seksjoner sammen, bidra til felles situasjonsforståelse og identifisere mål, prioriteringer og samarbeid. Politiets tverrfaglige forebyggingsarbeid er avhengig av solide og kontinuerlige samarbeid med ulike aktører, som skole, helsevesen, frivillige organisasjoner og næringsliv (Herrington & Roberts, 2021). Å bygge opp slike samarbeid krever betydelig tid og innsats, blant annet for å etablere relasjoner, bygge tillit og utvikle en gjensidig forståelse av hverandres kompetanse og roller. Dette betyr at bærekraft må være en sentral målsetting i arbeidet for å sikre at de ressursene og innsatsen som legges ned, ikke går til spille.

Kompleksitetsforskning (Snowden & Boone, 2007; Stacey, 2007) tilsier at handlingene som skal utføres, må anses som situasjonsavhengige. For politiet vil dette innebære at man aksepterer det kontekstuelle fremfor det normative. En utfordring kan være møtet mellom normative og uforutsigbare. For å lykkes med ledelse i kompleksitet vektlegger Stacey (2007) verdiene av selvorganisering som legger til rette for at kunnskapsmønstre kan vokse frem. Dette innebærer at ansatte samhandler ut ifra egne forutsetninger og bakgrunn, og at dette samspillet gir rom for utvikling av nye ideer og tilnærminger. Han advarer mot å generalisere løsninger, men trekker frem det ikke-lineære samspillet mellom de menneskene som oversetter ideene og tilpasser disse til lokale rammer og spesifikke situasjoner. Det kan være en utfordring for ledere å slippe taket i kontrollen, men la de ansatte forsøke seg frem selv i kraft av sin egen kompe-

tanse. Det er også essensen av ledelse i kompleksitet: forsøk, forstå og responder (Snowden & Boone, 2007).

Ledernes rolle vil være å tilrettelegge fremfor å kontrollere og å synliggjøre hva de ulike funksjonene bidrar med, gjennom å legge til rette for økt samarbeid på tvers. For å dra nytte av hverandres kompetanse må man ha kunnskap og kunne se arbeidet utenfor sin egen primæroppgave. Det er nødvendig å forstå helheten, å kjenne til hverdagen i andre funksjoner i og utenfor politiet og å se hvordan ens egen rolle kan påvirke andres arbeid.

Flere deltakere påpeker at for å styrke tverrfaglig samarbeid må man tenke nytt på flere måter, på alt fra jobbotasjon og hospitering til at alle bidrar mer aktivt, med utgangspunkt i sitt fagområde, ut mot publikum og andre instanser. I operativ sammenheng etterspør deltakere mer proaktivt engasjement fra patruljene istedenfor at alt overlates til de dedikerte forebyggerne. En respondent foreslår at flere lærer seg navn på de lokale ungdommene og tar aktivt kontakt med dem før de skeier ut. Hen foreslår også at man kan engasjere seg i oppfølgingsamtaler som ungdommene har i konfliktrådet. Funnene viser også et behov for å synliggjøre og inkludere ulike fagkompetanser i politiets forebyggende arbeid. Det blir påpekt at det forebyggende arbeidet i politiet kun består av politifolk, uten representanter fra helse- og sosialfaglig bakgrunn, til tross for at slike kompetanser kan være svært relevante i arbeidet med mennesker. Det foreslås at politiet kunne ha hatt stillinger som inkluderer personer med en annen fagbakgrunn for å styrke det forebyggende arbeidet.

Funnene viser at operasjonssentralen har et stort potensial til å være pådriver i det forebyggende arbeidet, særlig ved å varsle, involvere og støtte andre instanser. Operasjonssentralen har en viktig rolle i å sikre at riktig informasjon og bekymringsmeldinger blir sendt videre, selv når patruljer kan være for travle eller for motvillige til å involvere seg eller skrive rapporter. Funnene viser at dette må følges opp mer aktivt enn det gjør i dag. For å styrke det forebyggende arbeidet kan det være hensiktsmessig å sende patruljer på oppdrag som kanskje ikke umiddelbart kvalifiserer til utrykning.

Mer aktiv oppsøkende virksomhet kan gi betydelige fordeler, selv om det er tidkrevende. Forvaltningen har potensial til å bidra effektivt i forebyggende

arbeid hvis de får regelmessig tilgang til oppdatert informasjon. Hvis de får innblikk i situasjonsbildet og kjenner til personer i distriktet som utgjør en risiko, kan forvaltningen benytte ulike virkemidler, som å forhindre utenlandsreiser for kriminell aktivitet.

Flere deltakere vektlegger verdien av tydelige bestillinger til patruljene om bakgrunnen for og hensikten med et KUBA-oppdrag, noe de mener vil øke motivasjonen til å bidra med å løse oppgave. Hyppig bruk av tilbakemelding om hvordan oppdragsløsningen og informasjonsdelingen ( gjerne i form av en bekymringsmelding) har bidratt til å løse en sak i forebyggingsøyemed, kan øke det tverrfaglige samarbeidet og styrke tilbakemeldingskulturen politiet ønsker å utvikle (DFØ, 2024).

Funnene viser tydelig at mange ikke leser e-post, og at de dermed går glipp av mye etterretnings- og KUBA-informasjon. Spesielt patruljene og operasjonssentralen trekker frem behovet for et tydeligere møtepunkt med det forebyggende i fokus. Aktiv bruk av møtearenaer gir mulighet for å stille spørsmål, reflektere, tenke fremover og eksperimentere med mulige løsninger og forslag i forbindelse med ulike kontekster. Ifølge Stacey og hans kollegaer (Mowles et al., 2008) kan ikke sosial interaksjon mellom mennesker fremstilles som rasjonell, lineær og forutsigbar. De mener kommunikasjon og kunnskapsdeling foregår gjennom et nettverk av menneskelige interaksjoner som er basert på maktforhold og gjensidige avhengigheter mellom aktørene. Dette gir ansatte økt mulighet til å utvikle et eierskap til forebygging og til å utnytte sin egen kreativitet i å skape hensiktsmessige løsninger i ulike kontekster. Igjen blir lederens ansvar å tilrettelegge og ikke styre og det kan være en overgang for mange (Marion & Uhl-Bien, 2001).

### 5.3.5 Etterretnings sentrale rolle

Å operasjonalisere informasjon betyr å bruke den aktivt til å påvirke beslutninger og handlinger, og dette krever en felles forståelse og systematikk i hele organisasjonen. Dette innebærer at etterretningsinformasjon må logges systematisk, slik at alle funksjoner og fagområder kan bidra til å samle og bruke informasjon effektivt. Det understrekes at dette krever tid, refleksjon og en dypere forståelse blant ansatte om hvorfor tiltakene er viktige. For å lykkes må hele organisasjonen ha en felles tilnærming, der etterretning blir en



naturlig og systematisk del av arbeidsflyten, ikke basert på tilfeldigheter. Dette krever at alle funksjoner mestrer og aktivt bruker Indicia, og det krever bedre tilrettelegging for kommunikasjon mellom alle politiets IT-systemer.

Flere deltakere fremhever at etterretning må spille en mer sentral rolle, både for å samle inn, bearbeide og operasjonalisere informasjon, slik at den kan brukes til å sette inn tiltak på et tidligere stadium. Funnene viser at FSI, med sine instruksjoner om prioritering fra Riksadvokaten og etterforskning, har en særdeles viktig rolle i det forebyggende arbeidet, og at denne rollen bør utvides. Deltakerne ønsker å få etterretning inn til saksiling på FSI for å gi støtte i prioriteringen av saker, spesielt de sakene som ved første øyekast kan virke ubetydelige, men som involverer personer fra miljøer med høy risiko. Selv små saker kan gi verdifull informasjon og åpne dører til større etterforskninger. Dette krever at saker prioriteres strategisk, basert på helhetlige risikovurderinger, fremfor å bli henlagt fordi de fremstår som bagatellmessige. Det er også et behov for å integrere etterretning tettere inn i operasjons-sentralen, for å styrke det forebyggende arbeidet. Etterretning anses som avgjørende for å gjøre arbeidet mer kunnskapsbasert og for å kvalitetssikre prioriteringer. De som jobber med etterretning, har allerede innsikt i helheten, men utfordringen ligger i å dele denne informasjonen. Istedenfor å prøve å lære opp andre eller dele informasjon som kanskje ikke blir fullt utnyttet, foreslår en respondent at etterretning fungerer som et sentralt tannhjul.

Noen av deltakerne peker på at økonomiske problemer ofte er årsaken til mye av kriminaliteten, og mener at nyutdannede i politiet ofte ikke har den nødvendige økonomiske forståelsen. Dette mener de er en svakhet i forebyggings-sammenheng. I de tilfellene der sivil rettspleie holder foredrag om hva slags hjelpeapparat som finnes, blir det godt mottatt. Deltakerne på foredragene opplever denne kunnskapen som veldig nyttig og at de kan veilede om hjelp i ulike situasjoner. Men funnene viser at de færreste tar kontakt med sivil rettspleie for å få bistand.

Et annet virkemiddel er å løfte statusen til forebyggingsfaget. Flere nevner at etterforskningsløftet synliggjorde en ny karrierevei med høyere status for mange, som har gitt positive resultater for etterforskningen. Noen etterlyser at det samme bør gjøres for forebygging. For å gjøre forebyggende arbeid mer

attraktivt, må man skape en følelse hos flere om at dette arbeidet er viktig og meningsfylt. Dette vil kunne øke motivasjonen og interessen for å jobbe innen forebygging.

### 5.3.6 Politikontaktene

Et sentralt rasjonale i forebyggingsarbeidet er at det kriminalitetsforebyggende arbeidet er et samfunnsansvar der mange etater må jobbe sammen. Et grep for å sikre et løpende samarbeid med kommunene er politikontakten. Bruk av politikontakter krever satsing og prioritering hos ledelsen i et distrikt og en GDE. Når det mangler, vanskeliggjør det samarbeidet mellom GDE og mange eksterne parter, men også mellom GDE og felles enhet, som mister et kontaktpunkt lokalt for det forebyggende arbeidet. Man kommer ikke utenom linjeledelsens ansvar i det tverrfaglige forebyggende arbeidet i å følge opp at dette fungerer. Politikontaktene er også et virkemiddel for å presse kommuner og andre instanser som ikke er bevisst sitt forebyggende samfunnsansvar, på banen. Det blir viktig å skjerme politikontaktene, slik at de får tid og mulighet til å fokusere på det forebyggende arbeidet som ordningen er ment å styrke.

Et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid handler om å utnytte ressurser hensiktsmessig over tid, slik at man kan oppnå synergier og ha et solid fundament å arbeide ut ifra, istedenfor å hele tiden begynne på nytt. Dette krever klare, langsiktige, gjennomførbare og gjenkjennbare prioriteringer gjennom hele politiorganisasjonen og i møte med eksterne aktører. Kompleksitetsledelse (Johannessen, 2002; Plowman et al., 2007; Uhl-Bien & Marion, 2009) kan bidra med nye tilnærminger for et bærekraftig forebyggingssamarbeid ved at organisasjonen tilrettelegger for og investerer i regelmessig dialog, samhandling og kompetanseutveksling mellom ulike aktører for å styrke tilliten til og forståelsen av hverandres roller. For å sikre læring og utvikling gjennomfører man regelmessige evalueringer av samarbeidet for å identifisere hva som fungerer, og hva som kan forbedres, i samarbeidet.



# 6 Konklusjon

Denne forskningsrapporten søker å besvare problemstillingen: *Hvilke faktorer utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed?* Forskningsrapporten tar utgangspunkt i politiets hovedstrategi *I forkant av kriminaliteten* (Politidirektoratet, 2020b), som legger et ambisjonsnivå for hvordan hver funksjon i politiet kan bidra i det forebyggende arbeidet.

Forskningsprosjektet besto av samtaler med over 60 ansatte i tre distrikter for å kartlegge hvordan de arbeider med tverrfaglig forebygging på strategisk, operativt og taktisk plan og på tvers av funksjoner. Forskningsrapporten bruker tre forskningsspørsmål som identifiserer faktorer for som utfordrer, og som setter retning for et fremtidig tverrfaglig forebyggingsarbeid. Forskningsrapporten bruker kompleksitetsteorier og -ledelse til å forstå og belyse muligheter i politiet når det gjelder samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed.

### **6.1 Forskningsspørsmål 1: Hvilke forståelser, holdninger og kompetanser eksisterer i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?**

Funnene viser at det finnes ustrakt kunnskap om strategiens eksistens, men mange har ikke i tilstrekkelig grad tatt innover seg hva det innebærer for eget fag eller funksjonsområdegrad i det daglige virket. Dette kan ses i sammenheng med manglende kompetanse om hvordan det forebyggende arbeidet skal foregå på tvers av fagområder, blant annet med hvem og hvordan man deler informasjon internt. Forskningsrapporten påpeker også negative årsaksforhold mellom styring, ledelse og prioriteringer, måling og oppfølging av forebyggingsarbeidet. Bruk av enveis kommunikasjon, uten kontekstuell oversettelse av innhold om tiltak og prioriteringer, kan gjøre det vanskelig for de ansatte å tolke og oversette et budskap slik at det blir relevant i egen daglig praksis. Ledernes evne til å kommunisere verdien av tverrfaglig forebygging avhenger av engasjementet, kompetansen og eierskapet til strategi hos hver enkelt leder.

## **6.2 Forskningsspørsmål 2: Hvordan organiseres og operasjonaliseres samarbeid og dialog i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet?**

Med kompleksitetsteorier som bakteppe identifiserer forskningen en rekke styrings- og organisasjonsmessige faktorer, forhold og mekanismer som kan hindre samarbeid og dialog i forebyggingsøymed. Disse inkluderer organiseringsform, målstyring og-forskyvning, lineære årsaksforklaring, fragmentering av prioriteringer, fokus på normative løsninger fremfor kontekstuell bevissthet, manglende forståelse av og eierskap til egen rolle og ansvar, svake systemer som hindrer optimal deling av informasjon, og samarbeidsarenaer uten tilstrekkelig beslutningsmyndighet.

Funnene peker på at de tre distriktene aktivt bruker det kunnskapsbaserte politiarbeidet til å prioritere innsatsområder og velge tiltak. Selv om man har tatt i bruk KUBA-metodikk på alle nivåer, opplever ikke ansatte at styringsprosessen støtter dem i å prioritere forebygging. Når det gjelder samarbeid og samhandling er rutiner på plass, men det mangler i noen tilfeller arenaer og mandat til å ta avgjørelser og sette tiltak. Funnene viser at deltakerne verdsetter verdien av samhandling, men at ulike organisatoriske faktorer gjør det vanskeligere å ha dialog på tvers av fagområder, funksjoner og også enheter. Det er liten plass til de selvorganiserende teamene og uformelle foraene som etterlyses i kompleksitetsteorier.

## **6.3 Forskningsspørsmål 3: Hvordan kan vi sikre et bærekraftig tverrfaglig forebyggingsarbeid i fremtiden?**

Kunnskap om og kompetanse i kompleksitetsledelse byr på store muligheter for å videreutvikle politiets forebyggende arbeid internt, men også i samarbeid med andre aktører. Funnene viser at mer bevisst og aktiv bruk av kompleksitetsledelse kan bidra til nye tilnærminger bedre tilpasset utfordringene i samfunnet. For å lykkes med økt tverrfaglig forebyggingssamarbeid som prioritert område kan man vektlegge ledelse av prosesser og systemer, der ledernes rolle først og fremst er å være tilretteleggere som gir rom for utvikling av nye ideer og tilnærminger. Dette kan bidra til å sikre fremvekst og kultivering av selv-

organiserende nettverk mellom gjensidig avhengige aktører, som sammen kobler eksisterende informasjon og gjør den om til ny kunnskap og nye løsninger. Forskningsrapporten foreslår en rekke tiltak som kan bidra til mer bærekraftig bruk av ressurser og kompetanse.

Forskningsrapporten kan betegnes som en gapanalyse som beskriver hvordan hovedstrategien er mottatt, forstått og implementert i politiorganisasjonen, og hva som kan gjøres for å sikre en bredere implementering i fremtiden. Til sammen bidrar forskningsspørsmålene til å identifisere en rekke ulike faktorer som utfordrer samarbeid og dialog i forebyggingsøyemed. Funnene viser at det ikke handler om motstand i organisasjonen, men snarere om både kulturelle og strukturelle elementer som kan adresseres gjennom bevisst og proaktiv innsats. Forskningsrapporten setter spesielt spørsmålsteget ved den tradisjonelle ledelsestilnærmingen i politiet og foreslår at man tar i bruk kompleksitetsledelse, som bedre speiler dynamikken i det tverrfaglige forebyggingsarbeidet.

## 6.4 Begrensninger

Forskningen fokuserte på kun tre distrikter over en begrenset tidsperiode og foregikk ved bruk av kvalitative intervjuer. Det var heller ikke rom til å inkludere påtalefunksjonen på FDE og GDE nivå, og i ettertid ser man at det ville vært nyttig. En større forskning på flere distrikter med flere nivåer og funksjoner, støttet av kvantitative spørreundersøkelser, kunne styrket funnene ytterligere. Materialet er stort, og det er alltid en utfordring å trekke ut det mest relevante for så å sette det inn i en hensiktsmessig kontekst. I denne forskningen ble kompleksitetsperspektivet valgt som bakteppe, men andre perspektiver kunne også vært trukket frem. Kanskje kunne også mer plass vært satt av til sammenhengen mellom bærekraft og forebygging, både i intervjuene og i analyseteksten.

## 6.5 Fremtidig forskning

Det foregår allerede betydelig forskning på fenomenet forebygging. Fremtidig forskning bør se nærmere på ledernes rolle i implementeringen av forebyggingsstrategien og på tilretteleggingen av samarbeid og dialog i tverrfaglig forebyggingspolitiledelse. Dette gjelder spesielt i forbindelse med samarbeid med eksterne samfunnsaktører (Filstad, Rød, et al., 2024). Utvikling og gjennomføring av tiltak, rolleforståelse, former for ansvarfordeling, evaluering og oppfølging er alle sentrale temaer for å lykkes med fremtidens forebyggingsarbeid, som det kan være nyttig å forske mer på.

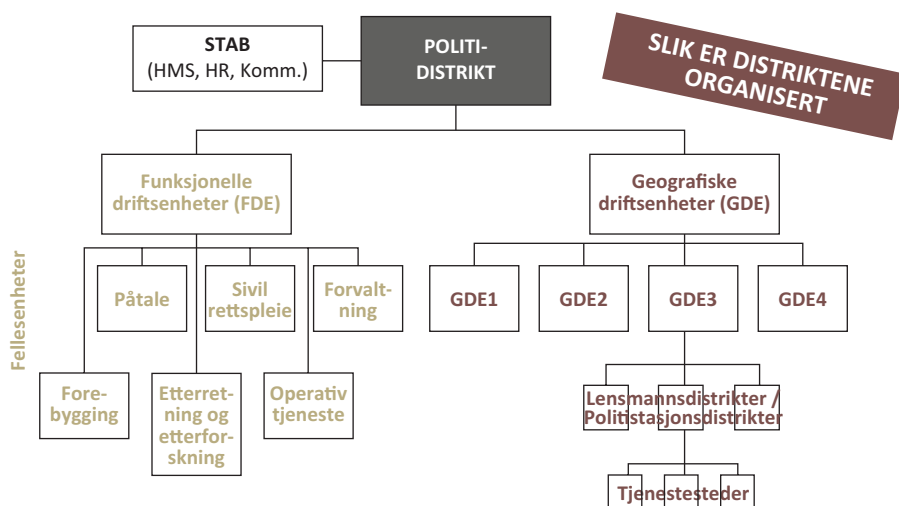
Videre tilbyr bærekraftsperspektivet også flere forskningsmuligheter, blant annet når det gjelder hvordan man kan bruke og utnytte begrensede ressurser på en hensiktsmessig måte, men også når det gjelder politiets rolle i å realisere FNs bærekraftsmål. Videre forskning kan utdype kompleksitetsperspektivet i ledelsespraksis generelt (Stacey, 2007) og politiet spesielt (Filstad, Rød, et al., 2024), men også utforske verdien av andre tilnærminger til organisasjonsforskning. Sist, men ikke minst, har denne forskningsrapporten vist at fremtidig politiledelse må ta i bruk andre perspektiver, logikker og metoder for å lykkes med sitt tverrfaglige forebyggingsarbeid.





# 7 Vedlegg

## Vedlegg 1



Figur 5 viser hovedprinsippene i organisering av politidistriktene i henhold til nærpolitireformen, som publisert i Politiforum 14.09.2018 (Jonsson Trædal, 2018).

# 8 Referanser

Andersen, S. N. & Skardhamar, T. (2017). Pick a Number: Mapping Recidivism Measures and Their Consequences. *Crime & Delinquency*, 63(5), 613-635. <https://doi.org/10.1177/0011128715570629>

Bateson, G. (1979). *Mind and nature: A necessary unity*. Dutton.

Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.

Bjørkelo, B. & Hansen, M. L. (2013). Ruled by Numbers: Om politiets handlingsrom. *Politiforum*.

Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic Analysis- a practical guide*. Sage.

Brown, B. C. (2011, 30.09.2024). Complexity Leadership: An Overview and Key Limitations. I SCRIBD (Red.). <https://www.scribd.com/doc/311162451/Complexity-Leadership>

Browning, L. & Boudès, T. (2005). The use of narrative to understand and respond to complexity: A comparative analysis of the Cynefin and Weickian models. *E CO*, 17(3-4), 32-39.

Capra, F. (2002). *The Hidden Connections: Integrating the Biological, Cognitive, and Social Dimensions of Life into a Science of Sustainability*. Doubleday.

Cockroft, T. (2013). *Police Culture. Themes and Concepts*. Routledge.

Coote, A. (2012). The Wisdom of Prevention: Long-term planning, upstream investment and early action to prevent harm. I N. E. Foundation (Red.). <https://neweconomics.org/2012/04/the-wisdom-of-prevention>

Cunliffe, A. L. (2018). Alterity: The passion, politics, and ethics of self and scholarship. *Management Learning*, 49(1), p. 8-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1350507617737454>

- Dahl, J. Y., Fyfe, N. R., Gundhus, H. O. I., Larsson, P., Skjevrak, P. E., Runhovde, S. R. & Vestby, A. (2022). Old, New, Borrowed and Blue – Shifts In Modern Policing. *The British Journal of Criminology*, 62(4), 931-947.  
<https://doi.org/10.1093/bjc/azab085>
- DFØ. (2021). *DFO-rapport-2021-1 Evaluering av naerpolitireformen statusrapport 2020*. DFØ.
- DFØ. (2024). *DFØ-rapport 2024-2: Kultur og ledelse i politiet*. DFØ.
- Ellefsen, H. B., Bjørkelo, B., Sunde, I. M. & Fyfe, N. R. (2023). Unpacking preventive policing: Towards a holistic framework. *International Journal of Police Science & Management*, 25(2), 196-207.  
<https://doi.org/10.1177/14613557231163403>
- Filstad, C., Karp, T. & Rød, A. (2024). What do we know about police leadership? A review of the current status of police leadership research and practice, with suggestions for future research directions. *Policing and Society*.
- Filstad, C., Rød, A., Boe, O., Karp, T., Helgesen, J. H. I. & Sørensen, K. M. (2024). *Politiledelse mot 2045* (Rapporter PHS forskning, Issue. Politihøgskolen.  
<https://hdl.handle.net/11250/3165880>
- Flynn, E. A. & Herrington, V. (2015, June 2015). *Toward a Profession of Police Leadership*. New Perspectives on Policing, Harvard, MA. [www.NIJ.gov](http://www.NIJ.gov), [www.hks.harvard.edu](http://www.hks.harvard.edu),
- FN- sambandet. (2024). *FNs bærekraftsmål*. <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Folkehelseinstituttet. (2020). *Målstyring i politiets forebyggende arbeid: en systematisk kartleggingsoversikt*. Folkehelseinstituttet.  
<https://www.fhi.no/publ/2020/malstyring-i-politiets-forebyggende-arbeid/>
- Gergen, K. (2015). *An Invitation to Social Constructionism*. Sage.

Gundhus, H. I. (2012). Experience or Knowledge? Perspectives on New Knowledge Regimes and Control of Police Professionalism. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 7(2), 178-194. <https://doi.org/10.1093/police/pas039>

Handegård, T. L. & Berg, C. R. (2020). Kunnskapsbasert politiarbeid – kunnskap til å stole på? *Nordic Journal of Studies in Policing*, 7(1), 39-60. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-01-06>

Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.

Heifetz, Grashow & Linsky. (2009). *The Practice of Adaptive Leadership*. Harvard Business Press.

Heifetz, R. (1998). *Leadership Without Easy Answers*. Harvard University Press.

Herrington, V. (2022, 2022/5). *Systemic and Adaptive Leadership*. Lærende organisasjoner,

Herrington, V. & Colvin, A. (2015). Police Leadership for Complex Times. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10(1), 7-16. <https://doi.org/10.1093/police/pav047>

Herrington, V. & Roberts, K. A. (2021). Policing in complexity: leadership lessons from an annus horribilis. . *Police Chief*. <https://www.policechiefmagazine.org/policing-in-complexity/>

Jacobsen, D. I. (2017). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.

Johannessen, A. & Tufte, P. A. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt Forlag.

Johannessen, S. O. (2002). *Å skape orden i kaos: ledelse og utvikling i en kompleks verden*.

- Johannessen, S. O. (2013). *Politikkultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Akademika Forlag.
- Johannessen, S. O. (2015a). Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk. Fra hierarkisk ledelse til dynamisk strategisk respons. I S. O. Johannessen & R. Glomseth (Red.), *Politiledelse* (s. 250-270). Gyldendal Norske Forlag.
- Johannessen, S. O. (2015b). Reforming the Norwegian Police: Cultural Change as a Restoration of Organizational Ideologies, Myths and Practices. *Nordisk Politiforskning*, 2(2), 167-182.
- Jonsson Trædal, T. (2018). Mange nye navn og forkortelser? Slik er politidistriktene organisert: Geografiske driftsenheter, lensmannsdistrikter, funksjonelle driftsenheter. Her er oversikten. *Politiforum*. Mange nye navn og forkortelser? Slik er politidistriktene organisert
- Krueger, R. A. & Casey, M. A. (2000). *Focus groups: A practical guide for applied research* (3. utg.). Sage.
- Kurtz, C. F. & Snowden, D. J. (2003). The new dynamics of strategy: Sense-making in a complex and complicated world. *IBM Systems Journal*, 42(3), 462-483. <https://doi.org/10.1147/sj.423.0462>
- Leonardsen, D. (2015). *Forebyggingens historie*. Novus forlag.
- Marion, R. & Uhl-Bien, M. (2001). Leadership in complex organizations. *The Leadership Quarterly*, 12(4), 389.
- McCarthy, D. J. (2014). *Soft" Policing: The Collaborative Control of Anti-Social Behaviour*. Palgrave Macmillan.
- Mowles, C., Stacey, R. & Griffin, G. (2008). What contribution can insights from the complexity sciences make to the theory and practice of development management? *Journal of International Development*, 20, 804-820. <https://doi.org/DOI: 10.1002/jid.1497>



- Page, S. E. (2015). What Sociologists Should Know About Complexity. *Annual Review of Sociology*, 41(Volume 41, 2015), 21-41.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-soc-073014-112230>
- Panzar, C. (2009). *Organizational response to complexity: Integrative leadership. A computer simulation of leadership of inter-dependent task-oriented teams*. . The George Washington University.
- Pearce, B. W. (2002). *Systems: School of Thought and Traditions of Practice*. I.
- Plowman, D. A., Solansky, S., Beck, T. E., Baker, L., Kulkarni, M. & Travis, D. V. (2007). The role of leadership in emergent, self-organization. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 341-356. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.004>
- Politidirektoratet. (2020a). *Etterretningsdoktrine for politiet*. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2020b). *I forkant av kriminaliteten*. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2021). *Politiets kompetanse-og kunnskapsstrategi 2021–2025*. Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2023). *Politiets virksomhetsstrategi 2023–2025*. Politidirektoratet.
- Politi-loven. (1990). *Politiinstruksen* Justis- og beredskapsdepartementet,. [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2)
- Politi-loven. (1995 ). *Politi-loven* Justis- og beredskapsdepartementet,. [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL\\_1#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1)
- Rød, A. (2020). *Human Systems in Motion*. University of Bedfordshire.
- Snowden, D. J. (1999). Story telling: An old skill in a new context. *Business Information Review*, 16(1), 30-37.

- Snowden, D. J. (2000). *The ASHEN model: an enabler of action: Part one of basics of organic knowledge management*. [www.cynefin.net/kbase.php](http://www.cynefin.net/kbase.php).
- Snowden, D. J. (2022). *Cynefin St David's 2022. Cynefin Reflections*. The Cynefin Company. <https://thecynefin.co/cynefin-st-davids-2022-1-of-2/>
- Snowden, D. J. & Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. A leader's framework for decision making. *Harv Bus Rev*, 85(11), 68-76, 149.
- Språkrådet. (2024). Ordbøkene.no. I *Bokmålsordboka*. <https://ordbokene.no/bm/120007>
- Stacey, R. (1995). The Science of Complexity: An Alternative Perspective for Strategic Change Processes. *Strategic Management Journal*, 477-495.
- Stacey, R. (2001). Complexity and the Group Matrix. *Group Analysis*, 34(2), 221-239. <https://doi.org/10.1177/0533316401342003>
- Stacey, R. (2007). The challenge of human interdependence. *European Business Review*, 19(4), 292-302. <https://doi.org/10.1108/09555340710760125>
- Store norske leksikon. (2024). Store norske leksikon. I <https://snl.no/b%C3%A6rekraft>
- Thorsvik, J. (2021). *Hvordan vårt politiske system fungerer*. Fagbokforlaget.
- Thorsvik, J. & Jacobsen, D. I. (2019). *Hvordan organisjoner fungerer* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder: Stegvis-deduktiv induksjon og kvalitativ koding (kap 1.2 og 7.2)* You Tube. [https://www.youtube.com/watch?v=ieWao7\\_kPGs](https://www.youtube.com/watch?v=ieWao7_kPGs)

Uhl-Bien, M. & Marion, R. (2009). Complexity leadership in bureaucratic forms of organizing: A meso model. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 631-650. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2009.04.007>

Uhl-Bien, M., Marion, R. & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the Industrial Age to the Knowledge Era. *The Leadership Quarterly*, 18(4).

Waddock, S., Meszoely, G. M., Waddell, S. & Dentoni, D. (2015). The complexity of wicked problems in large scale change. *Journal of Organizational Change Management*, 28(6), 993-1012. <https://doi.org/10.1108/JOCM-08-2014-0146>

Wathne, T. W. (2018). *Målstyring i politiet – I teori og praksis*. Cappelen Damm Akademiske.

Weston, C., Bennett-Moses, L. & Sanders, C. (2020). The Changing Role of the Law Enforcement Analyst: Clarifying Core Competencies for Analysts and Supervisors Through Empirical Research. *Policing and Society*, 30, 532-547.

Wheatley, M. J. (2006). *Leadership and the new science: Discovering order in a chaotic world*. Berrett-Koehler Publishers.

Wiener, N. (1948). *Cybernetics: Or Control and Communication in the Animal and the Machine*. MIT Press.

**Politihøgskolen  
Slemdalsveien 5  
Postboks 2109, Vika  
0125 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00  
[www.phs.no](http://www.phs.no)**

PHS Forskning 2025:1  
ISSN 0807-1721

ISBN 978-82-7808-219-5 Trykt  
ISBN 978-82-7808-220-1 Elektronisk