



**Ellen S. Kittelsbye og Mattis Michaelsen**

---

# **Å stille om hjernen er krevende ...**

**Om implementering av etterretning i politiet**

**Masteroppgave i styring og ledelse**

**OsloMet – storbyuniversitetet**

**Handelshøyskolen**

**Fakultet for samfunnsvitenskap**

## Forord

Masterstudiet i styring og ledelse på OsloMet har vært en dannelsesreise for voksne. Vi har lært mye, reflektert over kjente og mindre kjente problemstillinger og fått et mer nyansert syn på både ledelse og styring.

Vi har skrevet denne masteroppgaven om et tema som engasjerer oss begge. Prosessen har vært inspirerende og morsom, og det har vært berikende å jobbe sammen. Vi vil takke Guri Rosén for gode innspill og konstruktiv veiledning underveis. Vi vil også takke POD for tilgang til dokumenter og muligheten til å forske på politiet. Den største takken går likevel til informantene, som hver og én har gitt verdifulle bidrag til vår forståelse av hva som hemmer og fremmer implementering av etterretning i politiet. Takk for hjelpen alle sammen.

I tillegg har vi hatt en heiagjeng blant både familie og venner. Takk til dere også, for både hjelp, sparring og oppmuntring underveis. Dere er gull!

Oslo, 6. mai 2021

Mattis og Ellen

## Sammendrag

Denne oppgaven handler om implementering av etterretning i politiet, som en prioritert funksjon i den pågående politireformen. Politiske beslutninger må iverksettes for at de skal virke og få ønsket samfunnseffekt. I dette prosjektet har vi undersøkt hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller fremme implementeringsprosessen i politiet. Innretningen på prosjektet er teoriinformert. Vi har tatt utgangspunkt i ulike etablerte implementeringsteorier, som et rammeverk for å forstå og forklare iverksettingen av etterretning i politiet.

Vi har valgt casestudie som strategi for å skaffe datagrunnlag for analysen. Casen vår er implementering av etterretning i politiet. Politiets implementering kan ses som ett tilfelle av en større klasse av implementeringsprosesser. Funnene fra prosjektet er i første rekke interessante for politiet, med tanke på det videre arbeidet med å implementere etterretning, men også med tanke på andre pågående eller kommende iverksettingsprosesser. Kunnskapen kan ha overføringsverdi for å forstå implementeringsprosesser i andre store offentlige etater, med sentral styring og lokal iverksetting.

Datagrunnlaget for oppgaven er dybdeintervjuer med ansatte i politiet og Politidirektoratet (POD), samt dokumentstudier av PODs styringsdokumenter til politidistriktene og distriktenes rapportering.

Våre hovedfunn viser at en vesentlig endring i styringen av politiets arbeid, en etterretningssatsing på kollisjonskurs med den autonome og handlingsorienterte politikulturen, uklar operasjonalisering av hva etterretningens metode og arbeidsform betyr for politipraksis og liten grad av integrasjon mellom politikkutforming og iverksettingsprosess har hemmet implementeringen av etterretning. Like fullt har iverksettingen av etterretning totalt sett kommet lengre enn PODs krav og forventninger ved utgangen av 2020. Styrket ledelse og samarbeid, sammen med omforent problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom POD og distriktene, har fremmet implementeringen.

Teoriene vi har brukt som utgangspunkt for vårt analytiske rammeverk konsentrerer seg ofte om én og én dimensjon eller faktor, som kan hemme eller fremme iverksetting. Vi har forsøkt å se helhet, ved å bruke flere komplementære teoretiske perspektiver. Dette har gitt innblikk i hvordan ulike hemmer- og fremmerfaktorer kan påvirke hverandre. Våre funn peker i retning

av at hemmerfaktorenes effekt kan være bremsset, motvirket eller nøytralisert av de fremmerfaktorene vi har funnet.

## Abstract

This thesis discusses the implementation of intelligence in the police, which is a highly prioritized task in the ongoing police reform. Political resolutions need to be implemented to be brought into effect and to have the desired impact on society. In this master's thesis we have investigated which factors contribute to hampering and encouraging the implementation of intelligence in the police. The research design is a theory informed study. Various established implementation theories provide a foundation for our understanding and explaining the process of implementation.

We have opted for a case study as our strategy to acquire data for the analysis. Our case is the implementation of intelligence in the police, as a case of the class of implementation processes. The findings of our project are primarily of interest to the police, both in the context of the further implementation of intelligence and of other ongoing or future processes of implementation. The acquired knowledge may also be valuable to understanding processes of implementation taking place in other large, public institutions, entailing central governance and local implementation.

The data for this thesis is based on in-depth interviews with employees in the police and the National Police Directorate, in addition to our scrutiny of the directorate's documents of direction addressed to the police districts and, lastly, the reports from the districts.

Our main findings demonstrate that the implementation of intelligence has been hampered by the following four circumstances: The grave change it brings to the management of the police. The logic of intelligence on a collision course with the autonomous and action-oriented police culture. The lack of clarity as to how intelligence methods affect police practice. The little degree of integration between policy formulation and implementation process. Despite the impediments, the implementation of intelligence has advanced further than the requirements and expectations of the National Police Directorate by the end of 2020. Other processes have provided a strengthened management and improved cooperation, which in turn have encouraged the implementation. It has been further facilitated by the fact that the National Police Directorate and the police districts have had a shared perception of reality and a shared understanding of the problem.

The theories we have used as a starting point for our analytical framework, typically concentrate on one dimension or factor at the time, which may hamper or encourage implementation. We have aimed at seeing the entirety, by applying several complimentary theoretical perspectives. This has provided us with an understanding of how various impeding and furthering factors may affect each other. Our findings indicate that the effect of the impeding factors may have been slowed down, counteracted, or neutralized by the encouraging factors we have identified.

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Status for implementering av etterretning i politiet pr. 2020</b> .....	<b>13</b>
<b>3 Teori</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 Graden av endring som en følge av at etterretning implementeres</b> .....	<b>22</b>
3.1.1 Hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål.....	22
3.1.2 Møtet med politikulturen .....	24
3.1.3 Størrelse på organisatorisk endring.....	25
<b>3.2 Graden av konsensus rundt behovet for og målet med implementering av etterretning</b>	<b>27</b>
3.2.1 Felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom målutvikler og iverksetter .....	27
3.2.2 Akkumulering av politiske initiativ.....	28
3.2.3 Integrasjon mellom politikkkutforming og implementeringsprosessen .....	29
<b>3.3 Oversikt over dimensjoner, faktorer, hypoteser og indikatorer</b> .....	<b>29</b>
<b>4 Forskningsdesign og metode</b> .....	<b>32</b>
<b>4.1 Oppgavens kunnskapsmål</b> .....	<b>32</b>
<b>4.2 Strategi for datafangst</b> .....	<b>32</b>
4.2.1 Datautvalget .....	34
4.2.2 Gjennomføring av intervjuene .....	37
4.2.3 Kriterier for kategorisering av data .....	39
<b>4.3 Oppsummerende refleksjoner rundt datakvaliteten</b> .....	<b>39</b>
<b>5 Hva bidrar til å fremme eller hemme implementeringsprosessen?</b> .....	<b>42</b>
<b>5.1 Hvor stor er graden av endring som en følge av at etterretning implementeres?</b> .....	<b>43</b>
5.1.1 Hvor mye skiller de nye målene seg fra tidligere mål?.....	43
5.1.2 Er politikulturen til hinder for implementering av etterretning? .....	45
5.1.3 Hvor stor er den organisatoriske endringen?.....	48

5.1.4	Oppsummering.....	52
<b>5.2</b>	<b>Hvor stor konsensus er det rundt behovet for og målet med implementeringen av etterretning?.....</b>	<b>54</b>
5.2.1	Er det felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom målutvikler og iverksetter? ..	54
5.2.2	Opplever politidistriktene akkumulering av politiske initiativ? ..	58
5.2.3	Hvordan har integrasjonen mellom politikkkutforming og implementeringsprosessen vært? ..	61
5.2.4	Oppsummering.....	62
<b>5.3</b>	<b>Kan ulik opplevelse av akkumuleringsskvis og variasjon i lederes samstemmighet og tydelighet forklare forskjeller i iverksettingstempo? ..</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>67</b>
<b>7</b>	<b>Referanseliste.....</b>	<b>70</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>74</b>
8.1	Roller og ansvar for etterretningsledere i politidistriktene .....	74
8.2	Intervjuguide for politidistriktene .....	76
8.3	Intervjuguide for POD .....	84
8.4	Invitasjon til informanter i politidistriktene om å delta i intervju .....	92
8.5	Invitasjon til informanter i POD om å delta i intervju .....	93
8.6	Informasjonsskriv om ivaretagelse av personvern - vedlagt invitasjon til informanter...	94
8.7	Oversikt over uttrekkskriterier .....	98



## 1 Innledning

Denne oppgaven handler om implementering av etterretning i politiet, som et element i den pågående politireformen. Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Politiets ansvar, mål og oppgaver står beskrevet i politilovens to første paragrafer. Loven angir at staten skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for. Politiet skal beskytte personer, eiendom og fellesgoder, og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde offentlig orden og sikkerhet, og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. I tillegg skal politiet yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner. Formålet med etterretning er å vurdere hvilke trusler samfunnet kan stå overfor. Etterretning skal gi politiledere kunnskapsgrunnlag for å kunne velge mest mulig effektive og treffsikre trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak. Politiet er en sentral samfunnsinstitusjon, med mulighet for å utøve stor grad av makt. Det er derfor både relevant og nødvendig at det blir forsket på politiet, med henblikk på om etaten utfører samfunnsoppdraget på en god, legal og effektiv måte, samt om politiske føringer iverksettes og etterleves.

Opp gjennom årene har det vært flere politireformer, der den siste – nærpolitireformen - er pågående. En offentlig styringsreform er et bevisst forsøk på å endre strukturer, prosesser og/eller kulturer i offentlig sektor med formål om å sette dem i stand til å virke bedre (Pollitt og Bouckaert, 2017, 2). Pollitt og Bouckaert (2017, 33-40) beskriver at reformer ofte besluttes som en følge av et samspill mellom sosioøkonomiske trender, politiske ideer og det administrative systemet. I tillegg trekker de frem betydningen ekstraordinære enkelthendelser kan ha for beslutning om reformer. Terrorangrepet 22. juli 2011 var en slik hendelse, som ble utgangspunktet for den pågående politireformen.

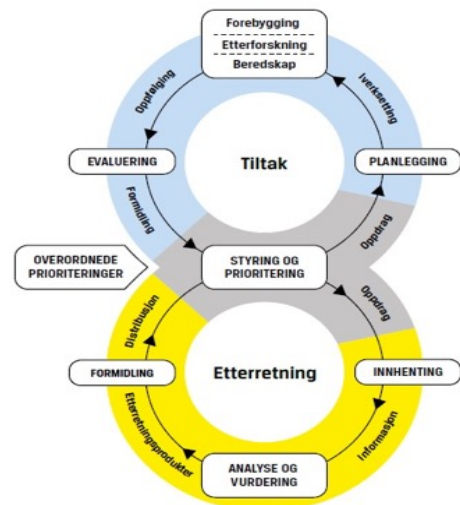
Etter terrorhendelsen 22. juli ble politiet utsatt for omfattende granskning og kritikk, blant annet av Gjørvtkommisjonen (NOU 2012:14) og Traavikutvalget (2012). Gjørvtkommisjonen (NOU 2012:14, 16) mente at de grunnleggende faktorene som sviktet i politiet, inntraff på grunn av utfordringer knyttet til ledelse, samhandling, kultur og holdninger, heller enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg. De påpekte at politiledere hadde behov for større bevissthet og kunnskap om hvilke trusler samfunnet og politiet står overfor, og at politiets ledere «i for liten grad evnet å erkjenne risiko».

På bakgrunn av kommisjonens evaluering av politiets håndtering av terrorhendelsen, besluttet Regjeringen at det skulle gjennomføres en politianalyse (NOU 2013:9). Analysen ble utgangspunktet for regjeringens forslag om en politireform for å omstrukturere og modernisere norsk politi (Justisdepartementet, 2015). Reformen ble vedtatt i Stortinget sommeren 2015.

Implementering av etterretning ble en av seks prioriterte funksjoner<sup>1</sup> i politireformen. Formålet med etterretning er å danne grunnlag for beslutninger. Implementering av etterretning skal dermed styrke politiledernes kunnskapsgrunnlag om potensielle trusler, for å kunne vurdere hvilken risiko<sup>2</sup> samfunnet står overfor. Etterretning defineres på denne måten i politiet (POD, 2014, 18):

*Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger.*

I politiets etterretningsdoktrine (POD, 2014, 18 og 52-53) står det at etterretning er en ledelsesstyrt prosess, der produktene skal ha et klart formål som grunnlag for beslutninger. Etterretningsprodukter skal være fremtidsrettede og varsle om utfordringer. Gjennom økt kunnskap om trusselen, kan beslutningstakerne prioritere hensiktsmessige trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak. I doktrinen er det en figur som illustrerer hvordan etterretning danner grunnlag for styring og tiltak. Se figur 1.



Figur 1. Illustrasjon av sammenheng mellom etterretning, styring og tiltak

<sup>1</sup> De fem andre prioriterte funksjonene er operasjonssentral, patrulje, felles straffesaksinntak, felles tjenestekontor og politiråd/politikontakter (POD, 2020, PSV oppgave 22).

<sup>2</sup> Risiko defineres som potensialet for at en gitt trussel vil utnytte sårbarhetene til et sett av verdier og derigjennom forårsake skade (Norsk standard, 2018). For å vurdere risiko må politiet foreta en helhetsvurdering av verdien som skal beskyttes; trusselen mot nevnte verdi; samt verdiens sårbarhet. Kunnskap om trusselen samfunnets verdier kan stå overfor, er en forutsetning for å vurdere risiko.

Begrepet etterretning knyttes både til en arbeidsprosess (etterretningsprosessen jf. definisjonen) og et produkt (etterretningsproduktet som beslutningsgrunnlag for ledere). I tillegg knyttes begrepet til en organisasjon (organiseringen av etterretningsarbeidet). Det må etableres en etterretningsorganisasjon med medarbeidere med kompetanse til å utarbeide etterretningsprodukter, og ledere med kompetanse til å bestille og benytte produktene.

Implementering av etterretning er en del av den pågående politireformen, og det er iverksatt en rekke styringstiltak fra Politidirektoratet (POD) for å sikre iverksettingen.<sup>3</sup> I Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin følgeevaluering av politireformen fremkommer det at det er en positiv utvikling for alle de seks prioriterte funksjonene som er under implementering i politireformen, men at etterretning er den funksjonen som har kommet kortest (DFØ, 2020, 23). Det kan synes som om implementeringen av etterretning går litt sakte, tross alle styringstiltakene som er iverksatt.

Politiske beslutninger må implementeres i tråd med målsettingen for at de skal virke og få ønsket samfunnseffekt. Prosessen kan fremstilles lineær og enkel; fra beslutning, via implementering, til effekt. I realiteten er det en rekke forhold som påvirker og samvirker gjennom prosessen. I denne oppgaven vil vi i hovedsak konsentrere oss om implementeringsfasen. Men vi vil også innlemme overgangen fra politisk beslutning til implementeringsprosessen, for å vurdere om integrering eller manglende integrering mellom de to fasene påvirker iverksettingen. Vi legger opp til et teoriinformert prosjekt (Bukve, 2021, 92), der vi tar utgangspunkt i ulike etablerte implementeringsteorier som et rammeverk for å forstå og forklare iverksettingsprosessen i politiet. Vi vil undersøke hva som kan bidra til å fremme eller hemme implementeringen. Problemstillingen for prosjektet er: *Hvilke faktorer bidrar til å hemme eller fremme implementering av etterretning i politiet?*

Funnene fra denne oppgaven vil i første rekke være interessante for politiet, både med tanke på det videre arbeidet med å implementere etterretning, men også med tanke på andre pågående eller kommende iverksettingsprosesser. Kunnskapen kan også ha overføringsverdi

---

<sup>3</sup> I denne oppgaven bruker vi begrepene iverksetting og implementering om hverandre.

for å forstå implementeringsprosesser i andre store offentlige etater, med sentral styring og lokal iverksetting. Med utgangspunkt i implementeringsteori vurderer vi hvordan ulike faktorer fremmer og hemmer iverksettingen og hvordan de ulike faktorene påvirker hverandre. Sammenhengene vi avdekker gir en forståelse ut over det vi har funnet i vårt teoretiske rammeverk. Disse sammenhengene gir et interessant utgangspunkt for videre forskning og mulig teoriutvikling.

I oppgavens neste kapittel presenterer vi den empiriske konteksten for implementeringen av etterretning i politiet og en oversikt over hvor langt POD vurderer at implementeringen er kommet ved utgangen av 2020. I kapittel 3 redegjør vi for implementeringsteorien som danner rammeverket for analysen vår. I kapittel 4 gjør vi rede for analysedesign og metodiske valg som ligger til grunn for datainnsamlingen, før vi i kapittel 5 presenterer analysen av hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller fremme implementeringen av etterretning i politiet. I analysen drøfter vi også hvordan ulike faktorer påvirker hverandre, før vi avslutningsvis gir en oppsummering av funnene i prosjektet og vår konklusjon.

## 2 Status for implementering av etterretning i politiet pr. 2020

Fra 1980-tallet utviklet norsk offentlig sektor seg til å bli mer strategisk i styring og planlegging. Strategifaget bidro til utviklingen av trenden «new public management», som vokste frem utover 90-tallet (Busch m.fl., 2009; Døving og Strønen, 2014, 37; Granér og Kronkvist, 2014, 74-76; Røiseland og Vabo, 2016, 20; Joyce, 2017, 3). Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter (SSØ, 2010,3). Felles for både strategifaget og ulike varianter av «new public management» er at de tar utgangspunkt i analysert informasjon. Etterspørselen etter analyser og kunnskap har dermed økt i offentlig sektor. Også i politiet har det blitt en stadig tydeligere forventning, fra både politikere, samfunnsborgere og ansatte, om at politiet skal være kunnskapsstyrt. Forventningene har blitt uttrykt i en rekke styrende dokumenter (blant annet Politidirektoratet 2008; Politidirektoratet 2010a; Politidirektoratet 2010b; Justisdepartementet 2013; Politidirektoratet 2013a; Politidirektoratet 2013b;). Det ble imidlertid aldri definert hva som legges i begrepet kunnskapsstyrt eller hvordan dette skulle operasjonaliseres. Overordnede myndigheter iverksatte enkelte utviklingsinitiativ (for eksempel Politidirektoratet 2007), uten at dette i praksis førte til nevneverdige endrede arbeidsprosesser.

For å møte forventningene om kunnskapsbasert ledelse, samt Gjørvkommisjonens kritikk om manglende risikoerkjennelse, opprettet POD i 2013 et etterretningsprosjekt. Formålet var at etterretning skulle utvikles og forankres som et «bærende element for kunnskapsbasert ledelse i politiet» (Politidirektoratet, 2014, 9). Prosjektet var delt i to faser; der første fase var utvikling av en etterretningsdoktrine (Politidirektoratet, 2014), og andre fase var implementering av etterretning i etaten.

Etterretning har vært en del av politiets arbeidsmetode siden 1970-tallet (Bauck og Kjekslis, 2014), men politiets forståelse av faget har vært gjennom en vesentlig revisjon og profesjonalisering etter at Politidirektoratet (2014) ga ut *Etterretningsdoktrine for politiet*. Da politireformen ble igangsatt, ble etterretningsprosjektets andre fase - implementering av den «nye» forståelsen av etterretning som beskrevet i doktrinen - innlemmet som et element i reformen (Justisdepartementet, 2015, 15).

Det er iverksatt en rekke styringstiltak fra POD som pålegger politidistriktene å implementere etterretning. I 2017 presenterte POD en virksomhetsstrategi for politi- og lensmannsetaten kalt *Politiet mot 2025*. I strategien skriver POD (2017a, 19) at:

*Beslutninger om politiets innsats har i for liten grad vært basert på etterretning. Et godt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag er en forutsetning for å planlegge og anvende virkemidler optimalt overfor personer, grupper og fenomener som begår eller medfører kriminalitet, samt alvorlige og uønskede hendelser. Utvikling av politiets etterretning som funksjon er derfor av de mest sentrale prioriteringene.*

Virksomhetsstrategien ble supplert med en delstrategi med plan for implementering av etterretning og etterretningsbasert politiarbeid (POD, 2017b). Formålet er å synliggjøre hvordan den totale etterretningsinnsatsen i norsk politi skal videreutvikles og forbedres.

I *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (POD, 2017c) gir POD oppskriften for operasjonaliseringen av politireformen, der den strukturelle organiseringen av politidistriktene og beskrivelse for sentrale nye eller endrede funksjoner fremgår. Etterretning er en av disse funksjonene (POD, 2017c, 79), og det står at formålet med etterretningsfunksjonen er at den skal:

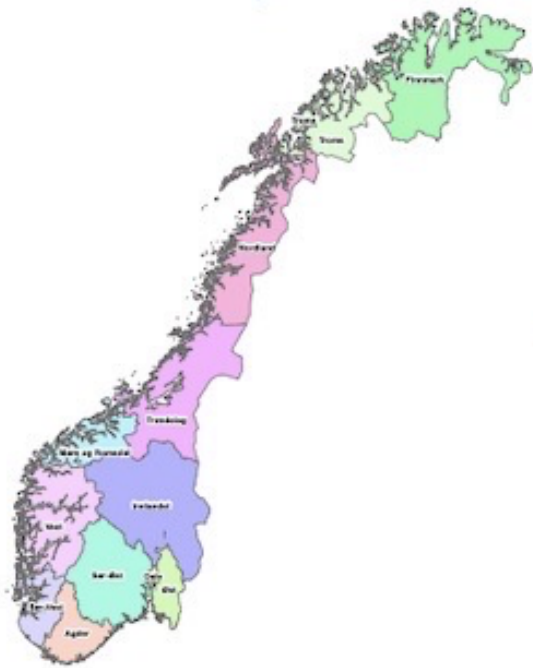
*... levere etterretningsprodukter som bidrar til at politiet jobber kunnskapsstyrt, og dermed mer strategisk, målrettet og effektivt. Dette skal gi grunnlag for bedre prioritering av innsats og disponering av ressurser. Produktene skal bidra til økt kunnskap og forståelse, og dermed redusert usikkerhet ved beslutning av tiltak mot kriminalitet og uønskede og ekstraordinære hendelser innenfor alle politiets virksomhetsområder.*

Et av formålene med politireformen var å få ned antallet politidistrikter, og etablere en mer enhetlig struktur for organiseringen. Politiet ble organisert i tolv politidistrikter,<sup>4</sup> med en geografisk fordeling som vist under i figur 2.

---

<sup>4</sup> Politiets særorgan (Kripos, ØKOKRIM, Politiets utlendingsenhet og Utrykningspolitiet), Politihøgskolen og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) inngår også som en del av politietaten. I tillegg regnes Svalbard som et eget distrikt, men det er annerledes organisert enn de øvrige distriktene. Denne oppgaven er avgrenset til kun å omhandle implementering av etterretning i de tolv politidistriktene.

Alle distriktene er organisert med en overordnet politimester, med direkte underlagte funksjonelle og geografiske driftsenheter. Hoveddelen av politiarbeidet utøves i de



Figur 2. Geografisk oversikt over politidistriktene

geografiske driftsenhetene (GDE), og de funksjonelle driftsenhetene skal støtte de geografiske driftsenhetene. De funksjonelle enhetene har fagansvaret for ulike fagområder<sup>5</sup> (POD, 2017c, 16-21).

Etterretningsfunksjonene er organisert både i den funksjonelle driftsenheten og i hver av de geografiske driftsenhetene i politidistriktene.

Det er etablert en lederstruktur for etterretning på tre nivåer i samtlige politidistrikter (POD, 2017c, 79-84). Leder av den funksjonelle enheten der etterretning inngår<sup>6</sup> er etterretningsleder 1 (EL1) i politidistriktet. EL1 har blant annet ansvar for samordnet

etterretningsproduksjonen for hele distriktet, å legge til rette for effektiv samhandling med andre funksjoner i politidistriktet, og å forvalte kunnskapsgrunnet basert på etterretning i ulike styringsprosesser. Det er en egen seksjon for etterretning innen den funksjonelle enheten. Seksjonsleder for etterretning har rollen som etterretningsleder 2 (EL2). EL2 har ansvar for å utøve faglig styring, ledelse og koordinering av etterretningsprosessen på vegne av EL1. Hver geografisk driftsenhet har en etterretningsleder 3 (EL3). EL3 leder og koordinerer etterretningsprosessen i den geografiske driftsenheten på vegne av driftsenhetslederen (GDE-leder). Etterretningsledernes roller og ansvar er nærmere beskrevet i vedlegg 8.1.

<sup>5</sup> Fagområdene operativ tjeneste, påtale, etterretning, etterforskning, forebygging, sivile rettspleie, utlending og forvaltning er knyttet til funksjonelle enheter. I tillegg er det en PST-enhet ved hvert politidistrikt. De geografiske driftsenhetene har ansvar for politioppgaver innenfor sine geografiske områder i politidistriktet. En geografisk driftsenhet kan omfatte flere tjenesteenheter (lensmanns- og politistasjonsdistrikter) og tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner)

<sup>6</sup> Avhengig av distriktets organisering er dette enten den funksjonelle enheten Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning eller Felles enhet for etterretning og etterforskning.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, særorganer og andre enheter, i henhold til overordnet styring fra Justis- og beredskapsdepartementet (POD, 2017c, 16). POD er organisert i fem avdelinger, hvorav den ene er Politifagavdelingen. Forebyggings- og etterretningsseksjonen, i Politifagavdelingen, har ansvar for å følge opp implementeringen av etterretning i politidistriktene.

POD følger opp politidistriktene gjennom styringsdialogen, der dialog om implementering av etterretning også inngår. Vi har fått innsyn i styringsdokumentene for perioden 2017-2020, som en del av datagrunnlaget for denne oppgaven.<sup>7</sup> Distriktene mottar sine oppdrag i årlige disponeringsbrev/resultatavtaler.<sup>8</sup> Politiets styringsverktøy (PSV) er et verktøy for virksomhetsstyringen i politiet. I PSV utveksler POD og politidistriktene dokumenter og informasjon i forberedelsene til styringsdialogen. Verktøyet benyttes også når politidistriktene rapporterer om måloppnåelse på sentrale mål og gjennomføring av oppdrag slik disse er definert i disponeringsbrevene/resultatavtalene (Kilden, 2021). PODs rapporteringskrav knyttet til etterretning har primært kretset rundt tre forhold; for det første å etablere en etterretningsorganisasjon, for det andre å etablere en struktur for etterretningsproduksjonen, og for det tredje å benytte etterretningsprodukter som beslutningsstøtte for styring.

I disponeringsskrivet for 2019 (POD, 2019) ble politidistriktene presentert for akseptanskriterier for implementering av de seks prioriterte funksjonene i politireformen. For etterretning er det fem nivåer på akseptanseskalaen. Etterretning vurderes som implementert når nivå fem er nådd. Tabell 1 viser oversikt over akseptansenivåene og -kriteriene.

---

<sup>7</sup> Se kap. 4.2.1. for nærmere beskrivelse av datautvalget for oppgaven.

<sup>8</sup> Fra 2020 ble PODs generelle disponeringsskriv til politidistriktene erstattet med individuelle resultatavtaler for hvert enkelt distrikt.



Tabell 1. PODs akseptansenivåer for implementering av etterretning

ETTERRETNING	AKSEPTANSEKRITERIER
<p><b>Nivå 1</b> Etterretning skal implementeres i politiet. Funksjonen er planlagt etablert. Implementeringsplan, med plan for bemanning og organisatorisk plassering, er utarbeidet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisering, dimensjonering og plassering er besluttet.</li> <li>- Funksjonen er iverksatt.</li> </ul>
<p><b>Nivå 2</b> Politiets ledere gjennomfører systematisk og regelmessig etterretningsdialog for oppdatert risikoforståelse. Funksjonen er strukturelt etablert. De organisatoriske rammene er på plass. Et minimum av roller er på plass midlertidig eller fast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det eksisterer en ledelse som ser nytten av og er villig til å investere i og anvende etterretningsprodukter i det daglige.</li> <li>- Lokal plan for implementering av etterretning er utarbeidet og forankret i distriktet.</li> <li>- Politidistriktet håndterer data og informasjon ved at den registreres, koordineres og tilgjengeliggjøres for etterretningsproduksjon.</li> </ul>
<p><b>Nivå 3</b> Politiets etterretningsprosesser er standardisert og tatt i bruk på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Funksjonen implementerer vedtatte arbeidsprosesser. Skriftlige avtaler og fullmakter utarbeides og signeres. Nødvendige roller kommer på plass, og de ansatte får opplæring i nye arbeidsmetoder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiets etterretningsfunksjon er enhetlig organisert (alle roller og hovedansvar beskrevet i funksjonsbeskrivelsen er etablert).</li> <li>- Det er fokus på strukturert innhenting og bruk av innhentingsplan.</li> <li>- Etterretningsanalyse er integrert på det taktiske og operasjonelle nivået i distriktet, og distriktet produserer etterretningsoppsummeringer.</li> <li>- Etterretningsproduktene inneholder fremtidsrettede vurderinger.</li> </ul>
<p><b>Nivå 4</b> Planmessig anvendelse og distribusjon av etterretningsprodukter internt og med samfunnsaktører. Funksjonen arbeider i tråd med nye prosesser og metoder. Gamle arbeidsmetoder er avsluttet. Funksjonen samhandler med andre relevante funksjoner.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grunnprinsippene for etterretning etterlevs.</li> <li>- Det er en helhetlig struktur for ledelse og styring av etterretningsproduksjonen.</li> </ul>
<p><b>Nivå 5</b> Risikoerkjennelse er grunnlaget for polisiær virksomhet. Funksjonen er implementert i tråd med intensjonen i PODs rammer og retningslinjer. Funksjonen utvikler seg fortløpende for å sikre gevinster.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politidistriktet etablerer en syklisk etterretningsproduksjon som understøtter beslutningsprosessene i politidistriktet.</li> <li>- Kontinuerlig forbedring - det er planlagt utbedringer og videreutvikling av funksjonen.</li> </ul>

I 2019 hadde POD (PSV, Resultatkrav 3) en forventning om at politidistriktene skulle oppnå akseptansenivå to i løpet av året. I Resultatavtalen for 2020 (POD, 2020, 3) var føringen at distriktene skulle nå akseptansenivå 3 i løpet av året.

Tabell 2 viser oversikt over PODs vurdering av politidistriktenes oppnåelse av akseptansenivå ved årsslutt i 2019 og 2020, basert på politidistriktenes rapportering i styringsdialogen.

Tallene i tabellen viser antallet av landets politidistrikter som har oppnådd de ulike akseptansenivåene i henholdsvis 2019 og 2020. De markerte blå feltene viser nivået POD forventet at distriktene skulle være på de respektive årene.

Tabell 2. PODs vurdering av distriktenes akseptansenivåoppnåelse

Politidistriktenes fordeling på akseptansenivåskalaen			
		2019	2020
Akseptansenivå	Nivå 1		
	Nivå 2	4	1
	Nivå 3	4	5
	Nivå 4	4	6
	Nivå 5		

Som tabellen viser, hadde alle distriktene i 2019 innfridd eller kommet lenger enn PODs krav. Ved avslutningen av 2020 hang ett distrikt igjen, mens alle de andre var på forventet nivå eller lenger. Halvparten av distriktene ble vurdert å være på akseptansenivå 4, altså ett nivå lenger enn forventet i 2020, og ett av disse distriktene ble sågar vurdert å være tett opp mot akseptansenivå 5.

Rapporteringene viser at det er stor variasjon mellom hvor langt distriktene har kommet i utviklingen. Ett distrikt henger etter og er fortsatt på nivå 2, mens ett nesten har kommet til nivå 5, som anses som å ha fullført implementeringen. Selv om det er variasjoner i hvor langt

distriktene har kommet, gir rapporteringen totalt sett inntrykk av at de fleste distriktene ved utgangen av 2020 var i rute med implementeringsprosessen. Dette inntrykket står i kontrast til funnene som presenteres av DFØ i følgeevalueringen av politireformen (2020, 23).

Det kan være flere forklaringer på hvorfor resultatene fra PODs vurdering og DFØs følgeevaluering er ulike. For det første er DFØs følgeevaluering fra året 2019, mens PODs vurdering av akseptansenivå også omfatter 2020. PODs vurdering er at to tredjedeler av distriktene var lenger enn forventet i 2019, og halvparten var lenger enn forventet i 2020. Den prosentvise andelen distrikter som er lenger enn forventet i implementeringsprosessen er lavere i 2020 enn i 2019. Men den totale utviklingen i implementeringsprosessen er likevel kommet vesentlig lenger, siden PODs forventning også har økt ett nivå på akseptanseskalaen fra 2019-2020. Inntrykket fra politidistriktenes rapporteringer er at implementeringen av etterretning skjøt særlig fart i 2019 og 2020. Da synes det som om etterretningsfunksjonene kom på plass, og strukturene for etterretningsproduksjon og anvendelse av etterretningsprodukter som grunnlag for styring var i ferd med å etablere seg.

POD og DFØ kan naturligvis ha lagt vekt på ulike kriterier i sine vurderinger av hva som skal til for at implementeringen har kommet langt. Det fremkommer ikke klart hvilke kriterier DFØ legger til grunn for sine vurderinger. Vi skal heller ikke glemme at PODs vurdering av hvor politidistriktene står med hensyn til implementering av etterretning bygger på distriktenes egne rapporteringer. Selvrapporing kan være beheftet med feilkilder (Gilje, 2019), siden det kan være fristende å pynte litt på det som rapporteres til overordnet. Under intervjuene<sup>9</sup> spurte vi imidlertid informantene, om de opplevde at politidistriktene ga et riktig bilde i rapporteringene. De aller fleste svarte ja, og samlet sett fikk vi inntrykk av at rapporteringene i det vesentlige beskriver situasjonen riktig. Det tolker vi dithen at vi kan ha en tilfredsstillende grad av tillit til datakvaliteten. Det er heller ikke slik at distriktenes rapportering i styringsdialogen er den eneste kontakten POD har med politidistriktene. Dersom rapporteringen hadde vært helt feilaktig, ville dette trolig blitt fanget opp gjennom annen kjennskap og kontakt mellom POD og distriktene.

---

<sup>9</sup> Se kap. 4.2.1. og 4.2.2. for nærmere beskrivelse av datautvalget for oppgaven og gjennomføring av intervjuene.

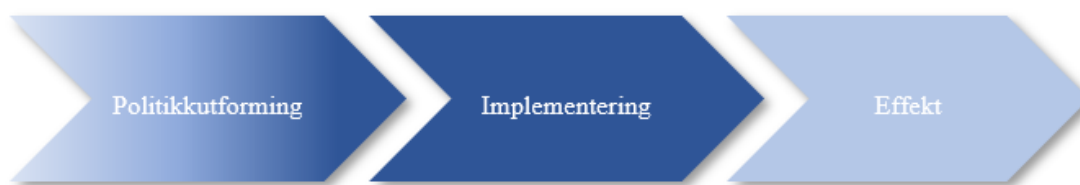
Status for implementeringsprosessen slik vi har redegjort for den i dette kapitlet, reiser noen interessante spørsmål: Hvorfor har iverksettingsprosessen i distriktene skutt fart den siste tiden? Har hemmer- og fremmerfaktorer slått inn med varierende styrke i ulike distrikter? Har disse ulikhetene i hemmere og fremmere gitt forskjeller i distriktenes iverksettingstempo? Dette vil vi komme tilbake til i oppgavens analysekapittel.

Som det fremkommer i dette kapitlet, har POD iverksatt en rekke styringstiltak for å implementere etterretning i politidistriktene. Det er vår vurdering at implementeringen er godt i gang, basert på dokumentanalysen av politidistriktenes rapportering om iverksettingstiltak i perioden 2017-2020, samt PODs vurdering av distriktene i henhold til de angitte akseptansekriteriene. Med utgangspunkt i denne forståelsen av hvor distriktene er i implementeringsprosessen, vil vi i neste kapittel presentere relevante implementeringsteorier. Teoriene vil vi benytte som et rammeverk for analysen av hvilke faktorer som bidrar til å fremme eller hemme implementeringen av etterretning.

### 3 Teori

Politiske beslutninger må iverksettes eller implementeres for at de skal settes ut i livet og få effekt. Van Meter og van Horns *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* er en klassisk artikkel om implementeringsprosessen. Van Meter og van Horn (1975, 447) definerer politikimplementering som offentlige eller private aktørers handlinger for å nå mål som er fremsatt i forutgående politiske beslutningsprosesser. Dette omfatter både engangsinnsats for å omforme beslutninger til operative tiltak, så vel som kontinuerlig innsats for å oppnå store og små endringer angitt gjennom politiske beslutninger.<sup>10</sup>

Implementering er altså prosessen med å omsette politiske mål til konkrete handlinger, som skal gi gode offentlige tjenester. Prosessen starter etter at målene er satt og ressurser er tildelt, og slutter med at endringsarbeidet forhåpentligvis gir den tiltenkte effekten.



Figur 3. Sammenheng mellom politikutforming, implementering og effekt

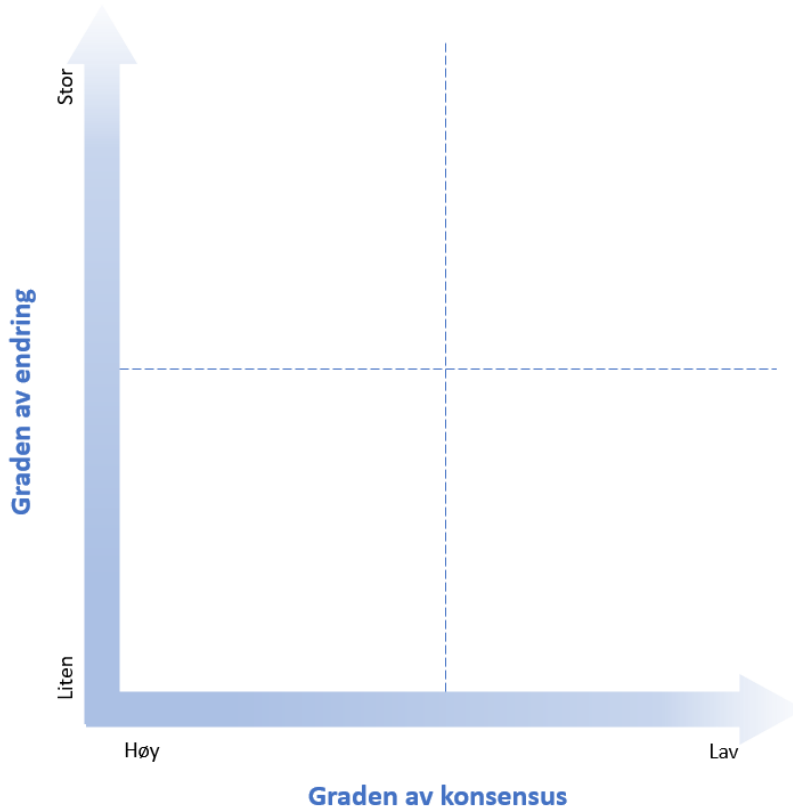
Politidirektoratet har en målsetting om å implementere etterretning gjennom politireformen, og forankre etterretning som et bærende element for kunnskapsbasert ledelse i politiet (2014, 9). I denne oppgaven vil vi undersøke hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller fremme at PODs besluttede politikk iverksettes i politidistriktene. I analysen vil vi inkludere prosessene knyttet til overgangen mellom politikutforming og iverksettingsprosessen, men vi undersøker ikke effekten av etterretningsarbeidet i politiet.

Van Meter og van Horn (1975, 458-462) påpeker at noen typer beslutninger ofte fører til karakteristiske prosesser, strukturer og forhold som påvirker iverksettingen. De mener det er to dimensjoner som særlig påvirker hvor vellykket en implementering blir. Den ene dimensjonen er *graden av endring som ønskes*, mens den andre er *graden av konsensus blant deltakerne i implementeringsprosessen*. I denne oppgaven er van Meter og van Horns

---

<sup>10</sup> Vår oversettelse.

dimensjoner utgangspunkt for analysen av hvilke faktorer som hemmer eller fremmer implementering av etterretning i politiet.



Figur 4. To dimensjoner som påvirker implementeringsprosesser

### 3.1 Graden av endring som en følge av at etterretning implementeres

Van Meter og van Horn stiller to kjernespørsmål knyttet til dimensjonen *grad av endring*; hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål, og hvor store organisatoriske endringer som kreves. I forlengelsen av disse spørsmålene har vi identifisert tre faktorer, som kan hemme eller fremme iverksettingen. Vi beskriver de tre faktorene løpende under.

#### 3.1.1 Hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål

Hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål, er en viktig faktor for å vurdere graden av endring i følge Van Meter og van Horn (1975, 358-359). De sier at små, inkrementelle

endringer har større sannsynlighet for positiv respons enn drastiske endringer. Van Meter og van Horn (1975, 462-465) påpeker at endringer i mål kommer til syne gjennom ulike former for måldokumenter fra overordnet myndighet, som for eksempel faglige forskrifter og retningslinjer, tydelige definerte mål, indikatorer for måloppnåelse og krav om rapportering med hensyn til måloppnåelse. POD har gitt tydelig uttrykk for at etterretning skal implementeres gjennom en rekke styringsdokumenter (POD 2017a, 2017b, 2017c, 2018, 2019, 2020), samt angitt en faglig standard for arbeidsmetoden gjennom etterretningsdoktrinen (POD, 2014). Både Gjørsvikkomisjonen (NOU 2012:14) og POD (2017a) har pekt på at politiets ledere i for liten grad har tatt utgangspunkt i risiko for styringen av politiets innsats. Formålet med etterretningen er å gi bedre beslutningsgrunnlag for ledernes styring. Vi har derfor en hypotese om at implementeringen av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styringen av politiets arbeid, sammenliknet med tidligere styringsformer, og at denne (vesentlige) graden av endring hemmer iverksettingen.

Knill og Lenschow (2001) påpeker at det er viktig å være bevisst hvilket perspektiv graden av endring beskrives ut fra. De sier svarene blir forskjellige om vurderingen baseres på informasjon fra et strukturbasert makroperspektiv for politikktutforming eller om informasjonen kommer fra berørte aktører på et organisasjonsbasert mikronivå. Knill og Lenschow (2001, 211) beskriver hvordan en implementeringsprosess kan oppfattes som en marginal endring fra et systemperspektiv, mens den samtidig kan oppfattes som en fundamental reform fra berørte parters perspektiv. Forskjellen mellom hvordan en endring oppfattes av politikktutformere og hvordan den oppfattes nede i organisasjonen, bringer oss videre til den neste faktoren vi vil se på under dimensjonen graden av endring. Vi spør oss hvordan endringen passer politioorganisasjonen. Hvordan treffer iverksettingen av etterretning politikulturen?

Spørsmål knyttet til politikulturens betydning for implementeringen kunne vært behandlet flere steder i vårt teoretiske rammeverk.<sup>11</sup> Vi har valgt å knytte kulturspørsmål opp mot faktoren *hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål*, med utgangspunkt i etablert

---

<sup>11</sup> Andre aktuelle steder kunne vært faktorene «organisatorisk endring» (kap. 3.1.3) eller «felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning» (kap. 3.2.1).

implementeringsteori. Teorien beskriver en autonom norsk politikultur (Granér, 2012; Glomseth, 2015; Gundhus, 2017). Dette skaper en forventning om at kulturen kan utfordre implementeringen av etterretning, fordi etterretning danner grunnlag for å sette nye og klarere mål, samt sterkere styring for å nå disse målene.

### 3.1.2 Møtet med politikulturen

Van Meter og van Horn (1975, 482-483) beskriver at implementering kan mislykkes som en følge av at de som skal implementere avstår fra å gjøre det som er forventet. Det kan være ulike grunner til at de motsetter seg, blant annet at målene kan være i strid med deres personlige verdier, interesser eller uformelle lojalitet. Innen organisasjonsteori er det vanlig å skille mellom instrumentelle og institusjonelle perspektiver (Christensen m.fl., 2020, 13). I et instrumentelt perspektiv anses organisasjonen som et redskap for lederen for å oppnå angitte mål. Det tas utgangspunkt i at organisasjonsmedlemmenes handlinger er formålsrasjonelle (Taylor, 1911; Weber, 1922; Gulick, 1937; Simon, 1947; Christensen m.fl., 2020). I et institusjonelt perspektiv, på den annen side, legges det vekt på at organisasjoner utvikler egne uformelle regler, verdier og normer, som har selvstendig innflytelse på beslutningsatferden. Organisasjonsmedlemmene vil dermed ikke uten videre tilpasse seg skiftende styringssignaler fra ledere. I slike institusjonaliserte organisasjoner utvikler det seg en logikk for hva som er passende atferd (Selznik, 1957; March og Olsen, 1989; Christensen m.fl., 2020). I noen sammenhenger kan de indre sosiale verdiene og uformelle målene bli mer sentrale i en institusjon enn organisasjonens formelle mål (Christensen m.fl., 2020, 120). Da kan opprettholdelse av sosiale nettverk, erfaringslæring og selvrealisering til slutt bli viktigere som verdier enn å nå de formelle målene.

Glomseth (2015, 54-55) viser til Reuss-Ianni sin klassiske artikkel om politiet og politikulturer, som han mener er relevant også for norske forhold. I følge Reuss-Ianni (1993) har politiorganisasjoner to klart atskilte subkulturer som kan knyttes til politiledere («Management Cop Culture») og politifolk i førstelinjen («Street Cop Culture»). Hun hevder de to subkulturene preges av konkurrerende og motstridende perspektiver, prosedyrer og praksis, og at de representerer henholdsvis en formell og en uformell struktur. Reuss-Ianni sier skillet innebærer klare utfordringer med hensyn til å utøve lederskap i politiet, og at det



særlig kan føre til motstand mot endringer i og av politiorganisasjonen dersom ikke initiativet til endringene kommer fra ansatte i førstelinjen. Også Gundhus (2017, 259) viser til forskning som identifiserer betydelig motstand mot «top-down» endringsprosesser innen politikulturer.

Granér (Larson m.fl., 2014, 140-152) beskriver politikulturen som en polaritet mellom to dominerende yrkesidealer, med et legalistisk perspektiv på den ene siden og et autonomt perspektiv på den andre. I det legalistiske perspektivet er det lovgivning og styringsdokumenter som gir retningslinjer for arbeidet, og det som oppfattes som riktig arbeidsmåte tar utgangspunkt i disse formelle prioriteringene og direktivene. I det autonome perspektivet spiller de interne normene en vesentlig rolle, og det som oppfattes som rett tilnæringsmåte tar mer utgangspunkt i interne normer.

Implementering av etterretning er et gitt mål fra POD, som leder til en endring i styring. Et spørsmål er hvordan denne endringen blir tatt imot i politiorganisasjonen. I denne oppgaven vil vi undersøke hvordan den institusjonaliserte kulturen i politiet påvirker iverksettingen. Vi har en hypotese om at politikulturen utfordrer implementeringen av etterretning.

### 3.1.3 Størrrelse på organisatorisk endring

Hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål, samt hvordan nye mål og endret styring mottas i politikulturen, er som vi har vært inne på faktorer knyttet til dimensjonen *graden av endring*. Van Meter og van Horn (1975, 358-359) beskriver ytterligere en faktor som virker inn på endringsgraden, og det er hvor store organisatoriske endringer som kreves. De påpeker at det er lettere å få til implementering hvis det ikke er behov for omfattende omorganisering. Van Meter og van Horn peker også på at endringsprosesser som fordrer større endringer i relasjoner og roller mellom berørte parter gjør implementeringen vanskeligere enn implementeringsprosesser som fordrer mindre relasjonelle endringer. Gjennom politireformen er det gjennomført en omorganisering i politidistriktene (POD, 2017c). Opprettelse av dedikerte etterretningsenheter, -funksjoner og -roller er en del av denne omorganiseringen. Disse enhetene, funksjonene og rollene er nye i politiet.

I artikkelen *The Advocacy Coalition Framework*, gir Sabatier og Weible (2007) et verktøy for å analysere hvordan iverksetting av politikk påvirkes av koalisjoner og allianser mellom aktører. Grunntanken er at ulike aktører har preferanser og normative oppfatninger om politikkenes innhold og iverksetting. Aktørene søker å påvirke, og allierer seg med andre med felles interesser.

Flere forskere som har analysert den norske politikulturen (Glomseth, 2015; Gundhus, 2017) finner støtte for Reuss-Ianni (1993) sitt skille mellom «Street Cop Culture» og «Management Cop Culture». Glomseth (2015, 55-56) påpeker at det norske politiet er preget av verdier, ideer, språk og orientering fra privat sektor, både hva gjelder organisasjonsform, organisasjonsidealer, samt styrings- og ledelsesmodeller. Han mener New Public Management-verdiene har utfordret de tradisjonelle profesjonsverdiene, og at det har utviklet seg to verdisett, som virker parallelt gjennom en ledelseskultur og en operativ kultur. Gundhus (2017, 259) viser til forskning (Chan, 1997; Loftus, 2009; Cockcroft, 2013) som identifiserer betydelig motstand mot «top-down» endringsprosesser innen politikulturer. Gundhus (2017, 269) påpeker at operative tjenestemenn (Street-Level Police) har mulighet til å utøve stor skjønnsrett i sine stillinger, og at det er behov for økt kontroll med den operative praksisen. Hun mener det er behov for forbedret lederskap, for å sikre at organisasjonen fokuserer på identifiserte mål. Hvis vi tar utgangspunkt i forskningen beskrevet over, kan vi gå ut fra at det finnes allianser som jobber for sine interesser både blant ledere og mannskaper.

I analysen vil vi vurdere betydningen av den organisatoriske endringen i forbindelse med etterretningssatsingen. Har det primært vært en liten organisatorisk justering med en ny boks i organisasjonskartet, eller utfordrer omorganiseringen og implementeringen av etterretning etablerte roller, relasjoner og maktstrukturer i politiet? Med utgangspunkt i PODs retningslinjer for organisering av etterretning i de nye politidistriktene (POD, 2017c) og teorien beskrevet over, har vi en hypotese om at implementering av etterretning har ført til betydelige endringer i roller, relasjoner og maktstrukturer i politidistriktene, og at omfanget av endringene hemmer implementeringsprosessen.

Vi har nå sett på teorier som kan knyttes til van Meter og van Horns første dimensjon – *graden av endring*. Videre vil vi fortsette med teorier knyttet til den andre dimensjonen – *graden av konsensus*.

### 3.2 Graden av konsensus rundt behovet for og målet med implementering av etterretning

Det er flere forhold som kan påvirke van Meter og van Horns dimensjon *grad av konsensus*. Nedenfor vil vi beskrive de viktigste faktorene vi har identifisert i forskningslitteraturen.

#### 3.2.1 Felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom målutvikler og iverksetter

Baklien (2007) har lang erfaring med å evaluere ulike norske implementeringsprosesser. Hun peker på at det som regel er forskjellige aktører, på forskjellige arenaer, som beslutter, iverksetter og opplever effekten av endringen. Det er vanlig å skille mellom beslutningsarenaer – der målene utformes; iverksettingsarenaer – der beslutningene iverksettes og målene forhåpentligvis realiseres; og effektarenaer – der det som er iverksatt har, eller ikke har, effekt på noen. Hun påpeker at politikktutforming og implementering ofte skjer på ulike hierarkiske eller geografiske nivåer. Politikken besluttes ofte sentralt, men skal gjerne iverksettes lokalt. Dette er tilfelle også for implementering av etterretning i politiet. Baklien (2007, 4) peker på at det er viktig å finne ut i hvilken grad beslutningsarenaen (som utformer målene) og iverksettingsarenaen har felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning.

Van Meter og van Horn (1975, 478-480) beskriver at kommunikasjon mellom politikktutformerne og de som skal iverksette tiltak ofte er en utfordring. Dårlig kommunikasjon kan føre til motstridende styringssignaler, inkonsistente retningslinjer og uforenlige krav. Dette fører til usikkerhet og gjør det vanskelig for dem som skal implementere å forstå fullt ut hva som er forventet. Pressman og Wildavski (Winter, 2001, 63-64) skriver også om iverksettingens kompleksitet. De peker blant annet på aktørenes forskjellige interesser, prioriteringer og virkelighetsoppfatninger som utfordrende. Gundhus (2013) og Glomseth (2015, 54) har forsket på ulike former for styring i politiet og politikultur, og de peker på at det kan være en kløft, eller sågar en motsetning, mellom initiativtakeres og

iverksetters arenaer. Vi har derfor en hypotese om at POD og politidistriktene har ulike problemforståelse og virkelighetsoppfatning rundt behovet for og målet med implementeringen, og at spriket i problemforståelse og virkelighetsoppfatning hemmer iverksettingen.

### 3.2.2 Akkumulering av politiske initiativ

Van Meter og van Horn (1975, 480-481) beskriver hvordan vellykkede implementeringsprosesser avhenger av organisasjonenes kapasitet til å utføre tiltakene de er forventet å iverksette. Implementeringen kan hindres av faktorer som for eksempel at de ansatte ikke har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse, ressurser eller tid. Baklien (2007) påpeker at det er en kjent problemstilling ved implementeringsprosesser at sentrale beslutningstakere ofte bare ser sitt prosjekt, mens realiteten lokalt er at det er en rekke tiltak og initiativ som skal iverksettes samtidig. Adam, Steinebach og Knill (2018) og Knill, Steinbacher og Steinebach (2020) skriver om hvordan politikkakkumulering er en utfordring for faktisk iverksetting. De mener politikkakkumulering innebærer risiko for systematiske iverksettelsesmangler, og dermed at politikken kan bli ineffektiv. Adam, Steinebach og Knill (2018, 270) beskriver hvordan det som høres enkelt ut i et ideelt offentlig-politikk-scenario, ofte er svært krevende i praksis. I liket med flere andre forskere (Rittel og Webber 1973; Alford og Head 2017) påpeker de at offentlige forhold, der det er behov for politiske beslutninger og reformer, som regel er svært komplekse og innfløkte (wicked issues). Initiativ for å løse et aspekt ved problemet skaper i realiteten ofte nye utfordringer. Adam, Steinebach og Knill (2018, 270-271) mener den nylige bevisstgjøringen rundt politikkakkumulering fordrer at analyser av implementeringsprosesser i større grad kontekstualiseres.

Jacobsen (2018, 123) beskriver at mange og til dels motstridende forventninger kan føre til en følelse av overdreven endring, som igjen kan medføre motstand mot endringen eller apati. I følgeevaluering av politireformen skriver DFØ (2020, 36, 49, 52-53) at det er mye som tyder på at det ikke er mulig for politiet å nå alle målene de er pålagt i reformen, gitt de rammebetingelsene de skal operere innenfor. DFØ peker på at de fleste ansatte mener det er behov for endringer i politiet og ser de kvalitative tiltakene som positive, men at mange ansatte er frustrerte fordi de ikke klarer å ivareta alle målene som blir pålagt dem. Med

utgangspunkt i teoriene over og funnene i DFØs følgeevaluering har vi en hypotese om at politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning.

### 3.2.3 Integrasjon mellom politikkutforming og implementeringsprosessen

Knill, Steinbacher og Steinebach (2020) peker på at større grad av vertikal integrasjon mellom politikkutforming og implementeringsprosessen, kan være en løsning for å motvirke politikkakkumulering. Politiske beslutningstakere bør bli med lenger inn i implementeringsprosessen gjennom «top-down-integrasjon», slik at politikerne får større forståelse for kompleksiteten og kostnadene med implementeringen. Samtidig bør iverksettere i større grad involveres i politikkutforming gjennom «bottom-up-integrasjon», for å legge til rette for at erfaringer, tilbakemeldinger og fremtidige utviklingsbehov tas hensyn til i videre politikkutforming.

Van Horn og van Meter (1975, 459-460) vektlegger betydningen av samhandlingen mellom initiativtaker og iverksetter. De mener det er avgjørende i hvilken grad de som skal iverksette tiltak har deltatt i utviklingen av politikken. De sier deltakelse vil gi større pågangsmot, engasjement og forståelse blant iverksetterne, samtidig som det vil føre til redusert motstand mot nye ideer generelt og nye ideer som overordnede har utviklet alene spesielt. Med utgangspunkt i teoriene over har vi en hypotese om at politidistriktene i begrenset grad har vært involvert i politikkutforming, at POD i begrenset grad har involvert seg i implementeringen i politidistriktene, og at begrenset involvering hemmer iverksettingen.

## 3.3 Oversikt over dimensjoner, faktorer, hypoteser og indikatorer

I denne oppgaven har vi tatt utgangspunkt i to dimensjoner med underliggende faktorer og tilhørende hypoteser. I tabell 3 under viser vi sammenhengen mellom dimensjoner, faktorer, hypoteser og indikatorer. Indikatorene vil være et verktøy for å kunne vurdere om hypotesene styrkes eller svekkes. Dette vil gi grunnlag for å vurdere om det er noen av faktorene som særlig er med på å fremme eller hemme implementeringsprosessen. Funnene i analysen kan på den måten bli relevante for den videre implementeringsprosessen av etterretning i politiet,

samtidig kan de ha overføringsverdi til andre implementeringsprosesser i politiet og offentlig sektor for øvrig.

Tabell 3. Oversikt over dimensjoner, faktorer, hypoteser og indikatorer

<b>DIMENSJON</b>		
<b>Graden av endring som en følge av at etterretning implementeres</b>		
<b>Faktorer</b>	<b>Hypoteser</b>	<b>Indikatorer</b>
Hvor mye de nye målene skiller seg fra tidligere mål?	H1 - Implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og det hemmer iverksettingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Endring i styringen av politiarbeidet</li> <li>- Ny styringsform</li> <li>- Nye mål</li> <li>- En helt ny måte å tenke og jobbe på i politiet</li> <li>- Beslutningsgrunnlaget for prioritering og innretning av tjenesten skiller seg vesentlig fra tidligere</li> </ul>
	H2 - Politikulturen utfordrer implementeringen av etterretning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etterretningens tankesett, beslutnings- og prioriteringsystem passer ikke inn i politikulturen</li> <li>- Etterretningens styringsopplegg gir lite handlingsrom og fleksibilitet</li> <li>- Hindres i å jobbe slik vi pleide - «gjøre det vi vet virker»</li> </ul>
Størrelse på organisatorisk endring	H3 - Implementering av etterretning har ført til betydelige endringer i roller, relasjoner og maktstrukturer i politidistriktene, som hemmer implementeringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansvar, oppgaver, roller og funksjoner er flyttet og endret</li> <li>- Nye roller og funksjoner</li> <li>- Endringer i lederrollen</li> <li>- Endringer i maktstrukturer</li> <li>- Ny organisering har brutt opp relasjoner og samarbeid som var tidligere</li> </ul>
<b>DIMENSJON</b>		
<b>Graden av konsensus rundt behovet for og målet med implementering av etterretning</b>		
<b>Faktorer</b>	<b>Hypoteser</b>	<b>Indikatorer</b>
Felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom dem som utvikler mål og dem som skal iverksette tiltak for å nå målene	H4 - POD og politidistriktene har ulik problemforståelse og virkelighetsoppfatning rundt behovet for og målet med implementering av etterretning. Spriket i problemforståelse og virkelighetsoppfatning hemmer iverksettingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ikke behov for annen styring av arbeidet enn vi alltid har hatt – ikke behov for endret styringsform</li> <li>- Forstår ikke hvorfor og hvordan etterretning skal bidra til at politidistriktet jobber bedre</li> <li>- Forstår ikke hva POD vil med etterretningssatsingen</li> </ul>
Akkumulering av politiske initiativ	H5 - Politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak, som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utsettes for mange politiske mål og tiltak samtidig</li> <li>- Til sammen oppleves dette massivt og uoverkommelig</li> <li>- Forventninger og krav er ofte motstridende «skal vi oppfylle det ene, klarer vi ikke oppfylle det andre»</li> <li>- Situasjonen er vanskelig/slitsom/frustrerende</li> <li>- Lei av alle de byråkratiske påleggene fra POD</li> </ul>
Integrasjon mellom politikktutforming og implementeringsprosessen	H6 - Politidistriktene har i begrenset grad vært involvert i politikktutforming og POD har i begrenset grad involvert seg i implementeringen i politidistriktene. Begrenset involvering har hemmet iverksettingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politidistriktene var lite involvert når POD bestemte mål, organisering og tiltak i etterretningssatsingen</li> <li>- Lite kontakt, dialog, veiledning og støtte fra POD etter iverksettingen startet</li> </ul>

Tabell 3 danner utgangspunkt for utformingen av spørsmål til datainnsamlingen. Tabellen blir således et analytisk rammeverk for å tolke og sette informasjonen vi henter inn i dette prosjektet i en sammenheng.

I neste kapittel presenterer vi forskningsdesignet og den metodiske tilnærmingen for datainnsamlingen, som vil danne grunnlaget for analysen.

## 4 Forskningsdesign og metode

### 4.1 Oppgavens kunnskapsmål

I denne oppgaven skal vi undersøke hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller fremme implementering av etterretning i politiet. Siden det finnes mye eksisterende forskning om implementeringsprosesser, syntes det naturlig å ta utgangspunkt i disse. Vi har lagt opp til et teoretisk tolkende, eller nærmere bestemt teoriinformert prosjekt (Bukve, 2021, 92). Vi bruker relevante eksisterende teorier og faglige begreper som ramme for vår analyse for å forstå hvilke faktorer som fremmer og hemmer implementeringen av etterretning i politiet. Vi tar utgangspunkt i flere komplementære teorier, for å få en mer fullstendig forståelse.

Forskningsformålet er ikke primært å utvikle nye begreper og teorier, men å bruke eksisterende teorier som utgangspunkt for å tolke og sette våre data inn i en sammenheng og svare ut oppgavens problemstilling om hvilke faktorer som bidrar til å hemme eller fremme implementeringen av etterretning. I analysen undersøker vi om vi finner samsvar, eller manglende samsvar, mellom mønstrene i vårt datamateriale og de seks hypotesene vi utviklet med utgangspunkt i teorien i forrige kapittel. I tillegg vil vi trekke frem funn i våre data, som synliggjør sammenhenger som ikke er beskrevet i teoriene fra vårt teoretiske rammeverk. Disse sammenhengene kan danne utgangspunkt for videre forskning og teoriutvikling, og vi kommer tilbake til dem i analyse- og konklusjonskapitlet.

### 4.2 Strategi for datafangst

Vi har valgt casestudie som strategi for å skaffe datagrunnlag for denne oppgaven. Bukve (2021, 14) påpeker at casesentrerte strategier for datakonstruksjon er holistiske. Det betyr at vi ser på prosessen rundt implementering av etterretning i politiet som en helhet, der ulike deler er gjensidig avhengig av hverandre og må studeres i sammenheng. Yin (2018, 15) definerer casestudier som en empirisk metode som undersøker et pågående fenomen (case) i dybden og i dets virkelige kontekst, særlig når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke nødvendigvis er tydelig adskilt.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Vår oversettelse.



Casen for denne studien er implementering av etterretning i politiet. Denne implementeringsprosessen kan ses som ett tilfelle av en større klasse av implementeringsprosesser i politiet og på andre samfunnsområder. Eksisterende teori fra slike implementeringsprosesser gir grunnlag for å identifisere relevante kontekstuelle faktorer som trolig påvirker den pågående implementeringsprosessen også i politiet. I analysen er det disse identifiserte faktorene som er vårt utgangspunkt for å vurdere om de - alene eller sammen - påvirker utfallet av implementeringsprosessen.

Datagrunnlaget for prosjektet er generert gjennom dybdeintervjuer<sup>13</sup> og dokumentstudier. Hovedmaterialet bygger på informasjon fra dybdeintervjuene med ansatte i politiet, som har ansvar for å implementere etterretning i sine politidistrikter og tilhørende enheter. Tjora (2017, 113) beskriver at målet med dybdeintervjuer er å skape en situasjon som legger til rette for en relativt fri samtale, med refleksjoner og nyanser, som kretser rundt temaene forskeren har bestemt på forhånd. For vår del ble dybdeintervjuene utført som samtaler og refleksjoner rundt tema som var forberedt i en intervjuguide.<sup>14</sup> Vi vurderte metoden som godt egnet til å skaffe informasjon for å forstå hva som skjer i implementeringsprosessen i politiet, og vurdere dette mot faktorene vi presenterte i teorikapitlet.

Vi valgte å intervju ansvarlige for implementeringen på flere hierarkiske nivåer i politidistriktene, for å fange opp eventuelle forskjeller i hvordan de oppfattet hva som påvirket implementeringsprosessen på ulike nivåer i organisasjonen. Av hensyn til omfanget på datainnsamlingen måtte vi derfor begrense oss til informanter fra to politidistrikter. Vi intervjuet også ansvarlige for implementering av etterretning ansatt i POD. Dette gjorde vi av to grunner: For det første har disse informantene et overblikk over totalsituasjonen for alle politidistriktene. Informasjon fra de POD-ansatte kan dermed fylle ut og korrigere eventuelle skjevheter i våre data fra intervjuer i to distrikter. For det andre vil informasjon fra POD gi

---

<sup>13</sup> Tjora (2017, 264) påpeker at dybdeintervjuer gjerne også omtales som semistrukturerte intervjuer. I begrepet ligger det at intervjuene har en halvfast struktur. I denne oppgaven benytter vi begrepet dybdeintervjuer eller også bare intervjuer for den språklige variasjonens skyld.

<sup>14</sup> Utarbeidelsen av intervjuguiden omtales nærmere under kap. 4.2.2.

bedre grunnlag for å kunne forstå sammenhengen mellom politikkutformingen og implementeringsprosessen.

For å supplere informasjonen fra intervjuene, gjennomførte vi også dokumentstudier av PODs styringsdokumenter og distriktenes rapportering om implementering av etterretning i perioden 2017-2020. Dette er perioden det har vært mål- og resultatkrav direkte knyttet til implementering av etterretning som en del av politireformen.<sup>15</sup> Politidistriktenes rapportering til POD er produsert med et annet formål enn å gi informasjon til dette forskningsprosjektet. Dokumentene gir likevel relevant informasjon for å belyse våre forskningsspørsmål. Som vi nevnte i kapittel 2, er det forbundet visse metodiske utfordringer med selvrapporing, jf. hermeneutisk intensjonalisme (Gilje, 2019). Vi har imidlertid lagt inn kontrollspørsmål i intervjuene, om informantenes vurdering av datakvaliteten på eget distrikts rapporteringer. Dette gir en viss kvalitetskontroll av rapporteringsdataene. Det er vår vurdering at trianguleringen av dybdeintervjuer, sammen med dokumentstudier av politidistriktenes rapportering, totalt sett gir et godt grunnlag for analysen.

Før vi startet med datainnsamlingen fikk vi tillatelse fra POD til både å intervju ansatte i politiet, og innsyn i styringsdokumentene knyttet til implementering av etterretning. Parallelt fikk vi godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) om plan for behandling av personopplysninger.

#### 4.2.1 Datautvalget

Vi valgte å gjennomføre dybdeintervjuer med et utvalg ansatte i to politidistrikter. Ved valg av distrikter la vi vekt på at det var variasjon i hvordan de ble vurdert å innfri med hensyn til PODs akseptanskriterier<sup>16</sup> for implementering av etterretning. Da vi gjennomførte datainnsamlingen hadde POD en forventning om at distriktene skulle være på akseptansenivå tre. Ved intervjustart var det fire distrikter på henholdsvis akseptansenivå to, tre og fire. Vi

---

<sup>15</sup> Det har også vært noen resultatkrav knyttet til implementering av etterretning i perioden 2014-2016, men for å begrense utvalget har vi valgt å konsentrere oss om perioden da etterretning ble en av de prioriterte funksjonene i politireformen.

<sup>16</sup> Se beskrivelse av akseptanskriteriene i kap. 2.

valgte ett distrikt som ble vurdert å være på nivå to, og var blant dem som hadde kommet kortest med implementeringen. Det andre distriktet var på nivå fire, og blant dem som hadde kommet lengst. Underveis i datainnsamlingsperioden gjennomførte POD en tertialevaluering av distriktenes oppnåelse på akseptanskriteriene. Distriktet som innledningsvis var kommet til nivå to, ble ved denne evalueringen vurdert å innfri akseptanskriteriene på nivå tre. Dette endret premissene for å undersøke hvorfor de to politidistriktene var kommet så ulikt, siden det distriktet som i utgangspunktet hadde kommet kort hadde hatt en betydelig utvikling i implementeringsprosessen. Endringen ga imidlertid nye muligheter for å undersøke hvorfor iverksettingsprosessen i det ene distriktet plutselig skjøt fart.

Distriktene hadde ellers mange likhetstrekk med tanke på organisasjonsmodell, demografi og befolkning, selv om de ligger geografisk spredt i Norge. Tanken med å velge disse to distriktene, med svært mange likhetstrekk bortsett fra hvor langt de var kommet i implementeringsprosessen, var å se om distrikter som var kommet ulikt ville gi supplerende innsikt i hvilke faktorer som har hemmet og fremmet iverksettingen. Vi så også for oss muligheten for at ulike hemmer- og fremmerfaktorer kunne ha slått inn med ulik styrke i de to distriktene.

For å få best mulig innsikt i implementeringen av etterretning på alle nivåer i politidistriktet gjennomførte vi intervjuer både med EL1, EL2 og EL3.<sup>17</sup> I tillegg intervjuet vi leder av geografisk driftsenhet (GDE-leder<sup>18</sup>), siden han/hun har beslutningsmyndighet over EL3s arbeidsoppgaver og ressurstilgang, og dermed stor påvirkning på EL3s mulighet for å iverksette implementeringstiltak.

Det finnes bare én rolle for henholdsvis EL1 og EL2 i hvert politidistrikt, mens det er flere EL3 og GDE-ledere. Vi kontaktet distriktene i forkant av intervjuene, og spurte om hvilke EL3 og GDE-ledere vi burde intervjuer, for å få mest mulig ærlige refleksjoner. På bakgrunn av svarene, ble invitasjon<sup>19</sup> sendt direkte til de enkelte informantene. Informasjons-skriv<sup>20</sup> om

---

<sup>17</sup> Se beskrivelse av de ulike etterretningslederrollene i kap. 2.

<sup>18</sup> Se beskrivelse av GDE-lederrollen i kap. 2.

<sup>19</sup> Se vedlegg 8.4.

<sup>20</sup> Følgeskriv til informanter om personvern godkjent av Norsk senter for forskningsdata finnes i vedlegg 8.6.

formål, frivillig deltakelse og håndtering av personvern ble vedlagt invitasjonsmailen. Vi fikk positiv respons fra alle de forespurte informantene.

I POD intervjuet vi to ansatte ved Forebyggings- og etterretningsseksjonen, med ansvar for å følge opp implementering av etterretning i politidistriktene.<sup>21</sup>

Tabellen under viser en sammenstilt oversikt over datautvalget og innhentingsmetodene som danner grunnlag for oppgaven:

Tabell 4. Oversikt over datautvalg og innhentingsmetoder

<b>DATAUTVALG</b>	
<b>DYBDEINTERVJUER</b>	
<b>Datakilde</b>	<b>Informanter</b>
<b>Politidistrikt A</b> Akseptansenivå 4	Etterretningsleder 1
	Etterretningsleder 2
	Etterretningsleder 3
	Leder for geografisk driftsenhet
<b>Politidistrikt B</b> Akseptansenivå 2 (3)	Etterretningsleder 1
	Etterretningsleder 2
	Etterretningsleder 3
	Leder for geografisk driftsenhet
<b>POD</b>	Ansatt med ansvar for implementering av etterretning
	Ansatt med ansvar for implementering av etterretning
<b>DOKUMENTSTUDIER – styringsdokumenter om implementering av etterretning</b>	
<b>Datakilde</b>	<b>Dokument</b>
<b>Politidirektoratet</b>	Resultatavtale for de to aktuelle politidistriktene 2020
	Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2019
	Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2018
	Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2017
	PSV-oppdrag 2017, 2018, 2019 og 2020

<sup>21</sup> Mail til POD ligger i vedlegg 8.5, med vedlagte følgeskriv om personvern i vedlegg 8.6.

Alle politidistrikter	PSV-rapportering første, andre og tredje tertial 2020
	PSV-rapportering første, andre og tredje tertial 2019
	PSV-rapportering første, andre og tredje tertial 2018
	PSV-rapportering første, andre og tredje tertial 2017

#### 4.2.2 Gjennomføring av intervjuene

Vi gjennomførte totalt ni dybdeintervjuer, med elleve informanter, i løpet av en periode på fem uker. To av intervjuene var gruppeintervjuer, hver av dem med to deltakere. Det ene var med en etterretningslederfunksjon i ett av politidistriktene, der det var en overlappingsperiode mellom ny og tidligere ansatt i rollen. Begge ble med i intervjuet, slik at vi fikk med refleksjoner fra både den som hadde lang erfaring i rollen, og fra den som var ny. Det andre gruppeintervjuet var med de to POD-ansatte. I dette tilfellet valgte vi gruppeintervju, primært for å skjære ned på antall intervjuer. Siden begge informantene hadde samme formelle posisjon, vurderte vi at en potensiell utfordring med ulik maktbalanse mellom deltakerne i et gruppeintervju ble veiet opp av muligheten for synergi og dynamikk mellom dem. Vi opplevde ikke noen utfordringer med gruppeintervjuene, snarere at det ble samspill og dialog i refleksjonen mellom informantene.

Som grunnlag for intervjuene hadde vi utviklet en intervjuguide. Spørsmålene i guiden var utviklet med utgangspunkt i hypotesene og de forhåndsdefinerte indikatorene som vi presenterte i teorikapitlet. Vi laget to ulike intervjuguider - en for intervjuene med ansatte i politidistriktene<sup>22</sup> og en for intervjuene med ansatte i POD.<sup>23</sup> Spørsmålsformuleringene er så å si like, bare med justering i forhold til informantens posisjon med hensyn til å gi eller motta oppdrag knyttet til implementering av etterretning. Intervjuguidene fungerte godt, og vi brukte dem som rettesnor i alle intervjuene, uten at guiden ble fulgt slavisk. Når informantene kom med overraskende informasjon, enten fordi den avvek fra forventningene basert på hypotesene eller fordi den nyanserte inntrykket vi allerede hadde bygget oss fra tidligere

<sup>22</sup> Se vedlegg 8.2.

<sup>23</sup> Se vedlegg 8.3.

intervjuer, stilte vi oppfølgingsspørsmål utover guiden. På denne måten fikk vi en bredere forståelse.

På slutten av hvert intervju ba vi informantene summere opp de viktigste fremmerne og hemmerne for implementering av etterretning. Dette hadde to formål. For det første ga det en kort oppsummering av det vi hadde snakket om gjennom intervjuet, og deres vurdering av hva som var viktigst. For det andre ga det en kvalitetskontroll av om det vi oppfattet gjennom intervjuet var i samsvar med det informantene selv summerte opp.

Etter intervjuene, spurte vi informantene om deres opplevelse av intervjuet og spørsmålene. Hensikten var igjen todelt. Vi ville sjekke om informantene hadde hatt en god opplevelse og om samtalen ble oppfattet som relevant. På bakgrunn av deres svar kunne vi eventuelt justert intervjuguiden eller intervjuformen. Vi fikk imidlertid gode tilbakemeldinger og justerte ikke nevneverdig underveis.

Som en følge av Covid-19 og smittevern hensyn, ble alle intervjuene gjennomført som videomøter via Zoom. Med tillatelse fra informantene gjorde vi lydopptak av intervjuene. Intervjuene hadde en varighet på én til én og en halv time. Lydopptakene er tatt opp og lagret i Universitetet i Oslo sitt nettskjema. Opptakene og lagringsmetoden er godkjent av NSD.

Begge forfatterne av denne oppgaven har bakgrunn fra arbeid med etterretning i politiet og dermed nærhet til forskningsobjektet. Tjora (2017, 235) påpeker at forskere alltid har en eller annen form for engasjement for temaer de forsker på. Vår erfaring fra fagfeltet og nærhet til fagmiljøet har selvfølgelig betydning for vår forskerrolle, både med tanke på hvilke spørsmål vi stiller, hva vi ser etter, hvordan vi fortolker informasjonen og vårt forhold til informantene. Den teoriinformerte tilnærmingen var derfor et bevisst valg, også for å la bestående teorier være utgangspunkt for hypoteser og datainnsamling, fremfor å bli for påvirket av egne erfaringer.

En av oss var prosjektleder for PODs etterretningsprosjekt, og hadde dermed en sentral rolle i oppstarten av implementeringen. Denne rollen er kjent for mange som jobber med etterretning i politiet, og vi vurderte at dette - bevisst eller ubevisst - kunne påvirke informantene. Det var

en mulighet for at informantene kunne ønske å tekkes eller eventuelt å utfordre den av oss som hadde hatt denne rollen. For å redusere eventuell skjevhet dette kunne gi for datagrunnlaget, valgte vi innledningsvis i intervjuene å reflektere over våre tidligere og nåværende roller. Samtidig poengterte vi ønsket om informantenes ærlige refleksjoner. I tillegg valgte vi å la den som ikke hadde hatt prosjektlederrollen styre intervjuene, mens den tidligere prosjektlederen hadde en mye mer tilbaketrukket rolle. Dette var vi også åpne om til informantene.

#### 4.2.3 Kriterier for kategorisering av data

Vi kategoriserte dataene fra både dybdeintervjuene og styringsdokumentene i en matrise i Excel. Vi strukturerte materialet med henblikk på å belyse problemstillingen. Vi kategoriserte materialet med utgangspunkt i hypotesene, for å vurdere om informasjonen styrket/svekket hypotesen; om vi så tegn til hvordan ulike hemmer- og fremmerfaktorer forholdt seg til hverandre eller eventuelt påvirket hverandre; og om det var informasjon som ga tilleggsdimensjoner ut over det forhåndsdefinerte teoretiske rammeverket. I tillegg noterte vi hvor i originalmaterialet dataene var hentet, samtidig som vi la til rette for å notere en innledende analytisk vurdering. Se vedlegg 8.7. for oversikt over kategorier.

For å være effektive begynte én av oss med å kategorisere data fra intervjuene, mens den andre begynte med dokumentene. Etter at begge var ferdig med datamaterialet, byttet vi datagrunnlag og noterte supplerende informasjon. Det vil si at begge har gått gjennom alt datamaterialet, og at alle uttrekkene er kvalitetssikret av begge.

### 4.3 Oppsummerende refleksjoner rundt datakvaliteten

Basert på det vi har redegjort for i teori- og metodekapitlet vurderer vi at datautvalg og den metodiske gjennomføringen tilfredsstillende pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet med hensyn til å svare ut forskningsmålet på en vitenskapelig måte.

Vi har synliggjort sammenhengen mellom formålet med forskningen og hvordan vi har hentet inn data med utgangspunkt i bestående implementeringsteori. Det er vår vurdering at

datagrunnlaget er egnet til å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Vi anser dermed dataene som gyldige.

Med tanke på pålitelighet har vi gjort rede for hvordan vi har valgt et teoriinformert forskningsdesign, både fordi det finnes mye relevant teori om implementeringsprosesser, men også fordi vi på den måten har etablert en stram analyseramme som «tvang» oss til å innrette prosjektet med utgangspunkt i gjeldende forskning og ikke egne hypoteser (forutinntatthet) basert på erfaring fra etterretningsarbeid i politiet. Vi har gjort rede for egen nærhet til forskningstemaet og hvilke metodiske grep vi benyttet både under datainnsamlingen og ved uttrekk av data, for å møte utfordringen. Med utgangspunkt i denne systematiske tilnærmingen og åpenhet rundt metodiske valg, tror vi andre forskere ville kommet til samme resultat hvis de gjennomførte studien.

Målet med dette prosjektet er primært å besvare oppgavens (casens) problemstilling; om hvilke faktorer som hemmer og fremmer implementering av etterretning i politiet. I tillegg vil vi vurdere om de empiriske funnene våre sammenfaller med teoriene vi har tatt utgangspunkt i, eller om det er funn i dette prosjektet som kan bidra til videre teoriutvikling. Casen vi undersøker er implementering av etterretning i politiet, som ett tilfelle av en større klasse av implementeringsprosesser uavhengig av hvilken organisasjon de finner sted i. Dette reiser et spørsmål om i hvilken grad vårt datamateriale kan generaliseres - både med hensyn til case og klasse. Når vi bruker kvalitative data som datagrunnlag i en case, er det ikke mulig å sikre statistisk representativitet. I stedet har vi basert oss på et strategisk utvalg av informanter fra to politidistrikter, i tillegg til intervju med ansatte i POD og dokumentstudier av styringsdialog og rapportering fra samtlige distrikter.

Selv om det selvfølgelig er variasjon mellom politidistriktene, er ett av formålene med den nye organisering at distriktene skal ha mer enhetlig størrelse og struktur. Den relative ensartetheten mellom politidistriktene er et argument for at avgrensningen til intervjuer i to av tolv distrikter ikke har så stor betydning for generaliserbarheten. I tillegg har trianguleringen med supplerende informasjon, både fra de ansatte i POD og dokumentstudiene, gitt en bred helhetsoversikt. Det er derfor vår vurdering at datamaterialet gir grunnlag for å kunne generalisere for implementering av etterretning i politiet (casen). Siden vi i prosjektet har tatt



utgangspunkt i faktorer som gjeldende implementeringsteori har identifisert, så kan funnene fra denne ene casen om implementering av etterretning i politiet også ha overføringsverdi til klassen implementeringsprosesser generelt.

Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket som er beskrevet i forrige kapittel, og metoden som er beskrevet i dette, vil vi i neste kapittel presentere analysen og funnene fra studien.

## 5 Hva bidrar til å fremme eller hemme implementeringsprosessen?

Vår analyse tar utgangspunkt i etablerte implementeringsteorier. I teorikapittelet har vi anvendt teoriene som grunnlag for et rammeverk for å forstå og forklare prosessen med iverksetting av etterretning i politiet. Dette rammeverket er verktøyet vi vil bruke for å analysere vårt innsamlede datamateriale og besvare den konkrete problemstillingen: *Hvilke faktorer bidrar til å hemme eller fremme implementeringen av etterretning i politiet?*

Vårt forskningsprosjekt er teoriinformert (Bukve, 2021, 92). I analysen tar vi utgangspunkt i van Meter og van Horns to dimensjoner som påvirker hvor vellykket en iverksetting blir (1975, 458-462). De to dimensjonene danner grunnlag for våre forskningsspørsmål.

Til sammen gir dette følgende grunnstruktur for analysen:

Hvor stor er graden av endring som en følge av at etterretning implementeres?

- Hvor mye skiller de nye målene seg fra tidligere mål?
  - o Hvordan påvirker nye mål styringen av politiets arbeid?
  - o Hvordan treffer endring i mål og styring politikulturen?
- Hvor stor er den organisatoriske endringen?

Hvor stor konsensus er det rundt behovet for og målet med implementeringen av etterretning?

- Er det felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom målutvikler og iverksetter?
- Opplever politidistriktene akkumulering av politiske initiativ?
- Hvordan har integrasjonen mellom politikkutforming og implementeringsprosessen vært?

Med utgangspunkt i van Meter og van Horn, og annen implementeringsteori, har vi utviklet seks hypoteser for å svare ut vår problemstilling om faktorer som fremmer eller hemmer iverksettingen av etterretning. I analysen vil vi ta for oss dimensjonene og forskningsspørsmålene med tilhørende hypoteser.

## 5.1 Hvor stor er graden av endring som en følge av at etterretning implementeres?

### 5.1.1 Hvor mye skiller de nye målene seg fra tidligere mål?

Van Meter og van Horn (1975, 358-359) legger vekt på at små, inkrementelle endringer har større sannsynlighet for positiv respons enn drastiske endringer. Hvor mye nye mål skiller seg fra tidligere mål blir en viktig faktor for å vurdere graden av endring. Målene for politiets arbeid fastsettes i en rekke styringsdokumenter, med tilhørende styringsdialog mellom POD og lokal ledelse. På denne bakgrunn har vi formulert følgende hypotese: ***Implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og det hemmer iverksettingen.***

I styringsdokumentene har det gjennom mange år vært en uttalt forventning om at politiet skal jobbe kunnskapsstyrt (blant annet POD 2008; POD 2010a; POD 2010b; Justisdepartementet 2013; POD 2013a; POD 2013b). Men først ved beslutningen om å implementere etterretning i tråd med prinsippene beskrevet i etterretningsdoktrinen har kravet om å jobbe kunnskapsbasert blitt fulgt opp med tydelige mål og rapporteringskrav (POD, 2017d; POD, 2018; POD, 2019; POD, 2020). I den oppfølgende styringsdialogen i PSV<sup>24</sup> er det tydelige krav om at etterretningsfunksjonen skal implementeres og gis tilstrekkelig prioritet. Rapporteringen fra politidistriktene viser at etterretning danner grunnlag for styring, særlig på GDE-nivå, men også på distriktsnivå for en del distrikter. Dette gjenspeiles i mange distrikters plassering på PODs akseptanseskala.

Vi intervjuet ansatte i to politidistrikter med ansvar for implementering av etterretning. Informantene reflekterte omkring hvorvidt etterretningssatsingen representerer en ny måte å tenke og jobbe på i politiet og om sin opplevelse av endring i mål og styring.

Øverste etterretningsleder i ett av de to distriktene deler sin opplevelse av mer, sterkere og en annerledes form for styring. Han beskriver etterretningssatsingen som så omfattende at han ser den som en egen reform i politireformen. Han gir også uttrykk for at endringen i tankesett og styringsform har vært uvant og utfordrende:

---

<sup>24</sup> PSV er forkortelse for politiets styringsverktøy. PSV blir nærmere beskrevet i kap. 2.

*Innføringen av etterretning i politiet det er jo en egen reform det. Vi skulle gjøre dette her i politireformen. Grunnen til at jeg sier at det er en reform, er jo fordi at det krever jo et annet tankesett for ledere. De er nødt til å ta styringen på en helt annen måte. De er nødt til å bestille etterretning, og sammen med sine medarbeidere, peke ut en retning. Det her har jo vært mye mer tilfeldig tidligere. Så det er jo en endring i mentalitet og tankemåte som er litt vrien å bare ta på kort tid.*

Endringen i tankesett har «vært vrien å ta på kort tid», sier informanten over. Våre øvrige distriktinformanter gir uttrykk for det samme. Dette indikerer en *grad av endring* som har virket hemmende på iverksettingen. Lederen for én av de geografiske driftsenhetene i samme politidistrikt svarer rett ut at etterretning representerer en helt ny måte å tenke og jobbe på i politiet og at dette har vært krevende. Han opplever at etterretningssatsingen og kunnskapsstyringen som følger med iverksettingen av etterretning, påvirker organisasjonen i stor grad, både prioriteringer og hvilke tiltak som skal gjennomføres. I tillegg mener han frihetsgraden er endret:

*Før var det en mye større frihet i organisasjonen i forhold til hva man befattet seg med, hva man prioriterte, hva man jobba med. Nå er det tydeligere føringer på hva vi primært skal konsentrere oss om.*

Intervjuobjektene i det andre politidistriktet svarer i samme gate, at etterretning representerer en stor endring i måte å tenke og jobbe på, samt en betydelig endring i styring. Ett av intervjuobjektene (leder for geografisk driftsenhet) uttrykker at etterretningssatsingen tvinger ledere til å tenke og styre på en annen måte. Det er utfordrende:

*Jeg tenker at endringen i tankesett er stor. Det utfordrer mine ledere, kraftig, merker jeg.*

Våre intervjuobjekter i distriktene svarer altså gjennomgående at iverksettingen av etterretning innebærer en stor endring i måte å tenke og jobbe på i politiet. De vurderer også styringen av etaten til å være vesentlig endret. Distriktinformantene opplever videre at endringen i tankesett, arbeidsmåte og styring er krevende og at dette har hemmet iverksettingen. Van Meter og van Horn legger vekt på at store og drastiske endringer er vanskeligere å iverksette enn små, inkrementelle endringsskritt. Både dokumentstudiene og intervjuene med representanter for politidistriktene styrker vår hypotese om at

implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og at dette kan virke hemmende på iverksettingen.

Dette funnet understøttes av vårt intervju med to ansatte i POD, med nasjonalt ansvar for implementering av etterretning i politiet. Også disse to opplever at mål og styring har endret seg, og at dette representerer en ny måte å tenke og jobbe på i politi-Norge. Knill og Lenschow (2001, 211) peker på hvordan en implementeringsprosess kan oppfattes som en marginal endring fra et systemperspektiv, mens den oppfattes som en fundamental reform fra berørte parterers perspektiv. I vårt tilfelle gir informanter på mikro- og makronivå et sammenfallende inntrykk av at etterretningssatsingen representerer en stor grad av endring.

Men hva skjedde så når etterretningens nye målsettinger og nye styringsform traff politikulturen? Hvilke følger fikk dette kulturmøtet for implementeringen? Van Meter og van Horn (1975, 482-483) beskriver at implementering kan mislykkes som en følge av at iverksetterne avstår fra å gjøre det som er forventet, blant annet fordi målene kan være i strid med deres personlige verdier, interesser eller uformelle lojalitet.

#### 5.1.2 Er politikulturen til hinder for implementering av etterretning?

Organisasjoner utvikler egne uformelle regler, verdier og normer. Det utvikler seg en logikk for hva som er passende atferd (Selznik, 1957; March og Olsen, 1989; Christensen m.fl., 2020). De indre sosiale verdiene og uformelle målene kan bli mer sentrale i en institusjon enn organisasjonens formelle mål (Christensen m.fl., 2020, 120). Tidligere politiforskning har slått fast at politiet er preget av sterke kulturer. I vårt tilfelle reiser dette et spørsmål om politikulturens uformelle normer og verdier kan hemme implementeringen.

Granér (Larson m.fl., 2014, 140-152) beskriver politikulturen som en polaritet mellom to dominerende yrkesidealer - et legalistisk perspektiv og et autonomt perspektiv. Oversatt til vår sammenheng så representerer etterretning et legalistisk perspektiv, hvor formell styring har en sterk rolle. Iverksettingen av etterretning som styringssystem og arbeidsmetode kan hemmes når dette formalstyrte systemet møter den autonome politikulturen.

Glomseth (2015, 54-55) viser til Reuss-Ianni og hennes skille mellom «Management Cop Culture» og «Street Cop Culture». Reuss-Ianni mener disse to subkulturene preges av konkurranse og motstrid og at dette kan føre til motstand mot endringer.

Etterretningssatsingen er et mål satt av Politidirektoratet og pålagt implementert i politidistriktene. Utgangspunktet er en formell og rasjonell handlingslogikk. Vi ønsker å undersøke hva som skjer når denne formelle logikken møter politikulturens indre verdier og normer. Dette leder oss til vår neste hypotese under dimensjonen grad av endring:

***Politikulturen utfordrer implementeringen av etterretning.***

Vi spurte intervjuobjektene fra politidistriktene om hvordan etterretningsmetodikken passer inn i kulturen i deres distrikt. Flere av informantene sa rett ut at etterretningsmetodikken passer dårlig. Én av dem gir følgende beskrivelse av etatens møte med etterretningens tankesett og beslutnings- og prioriteringssystem:

*Den passer jo ikke. Den passer ikke politiets DNA. Den passer ikke helt før du kan den. Det er noe med politiets hendelsesstyrte jaktvirksomhet som gjør at dette med en systematisk tilnærming og skulle finne ut det vi ikke vet ...*

Hun lar det henge litt i luften, og legger til:

*De egenskapene på selvledelse som egentlig enhver politimann eller -kvinne er rekruttert på, våre autonome egenskaper som er helt avgjørende for å gjøre den virksomheten som du er rekruttert på å kunne stå i, den utfordrer implementeringen av etterretning som system.*

Intervjuene med representanter for politidistriktene etterlater et inntrykk av en etterretningssatsing som har støtt på utfordringer i iverksettingsfasen, i møte med en handlingsorientert og autonom kultur. Den aktuelle informanten beskriver viktige elementer i den uformelle politikulturen, de interne normene og verdiene:

*Den type handlekraft som ligger i gjerningen. Det å skulle løse problemet der og da.*

I intervjumaterialet fra politidistriktene ser vi en polarisering, der en formell og rasjonell logikk, møter politikulturens handlingsorienterte og autonome logikk, som forventet med

bakgrunn i Granérs og Reuss-Iannis teorier. Men i hvilken grad har et slikt kulturmøte hemmet implementeringen av etterretning?

Informanten gjengitt ovenfor beskriver tydelige motsetninger når etterretningssatsingen og den representerer skulle møte politikulturen, men hun sier like fullt at hun opplevde en overraskende positiv mottagelse av etterretning i sitt distrikt. Hun sier aksepten var der, men at det har vært et stykke vei å gå for å komme fra «jeg er positiv til det» og videre til forståelse og endring i atferd.

En annen av informantene fra politidistriktene beskriver veien slik:

*Nei, etterretningsmetodikken bør jo egentlig passe bra. Men med tanke på den lange tradisjonen vi har med den reaktive tilnærmingen, så er det jo en krasj der, som det må jobbes med. Det er jo det som er en årsakene til at det går litt trått. Vi har hatt en sånn brannsløkkingstilnærming i politiet.*

Han legger til:

*De fleste forstår det jo, og klarer å forstå innsalget av etterretning. Og så er det det å stille om hjernen som kan være litt krevende da.*

Vårt materiale etterlater et inntrykk av at etterretningsmetodikken har møtt motstand i politikulturen og politiorganisasjonens uformelle handlingslogikk. Intervjuene gir støtte til vår hypotese om at politikulturen har utfordret og representert et hinder for implementeringen av etterretning. Samtidig beskriver distriktsrepresentantene en positiv utvikling i holdninger til etterretning i tiden fra iverksettingen startet og frem til i dag. Også de to informantene fra vårt intervju med Politidirektoratet (POD) gjengir samme opplevelse av at det har skjedd en utvikling i holdningene til etterretning som metode og til de endringene som følger med etterretningssatsingen.

Intervjuobjektene fra POD gir et inntrykk av møtet mellom etterretning og politiets uformelle kultur, som sammenfaller med beskrivelsene fra intervjuene med ansatte i de to distriktene. De forteller at det er deres inntrykk at etterretningsmetodikken i utgangspunktet passet dårlig

med den handlingsorienterte og autonome politikulturen. Den ene av POD-informantene utdyper og nyanserer:

*Og så er det mange kulturer i politiet. Og så tenker jeg at de nye kunnskapshungrige som utdannes nå, i den kulturen så tenker jeg at det passer godt, fordi de er kanskje mer boklærde og teoretisk anlagte de som rekrutteres i dag. Mens de som kanskje tidligere har fått lov til å bestemme mye, de har jo blitt utfordret. Jeg tror det har utfordret kulturen veldig, mye mer enn vi fra POD kanskje ser.*

Samlet sett beskriver våre informanter en blandet mottagelse av etterretning ute i distriktene. De legger vekt på at det har tatt tid og har vært en modningsprosess. Kulturmøtet var tungt i starten, men har gått bedre etter hvert.

### 5.1.3 Hvor stor er den organisatoriske endringen?

Da har vi sett på hvor mye nye mål skiller seg fra tidligere mål, som én faktor med betydning for graden av endring. Van Meter og van Horn (1975, 358-359) trekker frem en annen faktor for å vurdere graden av endring, og det er hvor stor organisatorisk endring som kreves. De peker på at prosesser som fordrer større endringer i relasjoner og roller mellom berørte parter gjør implementeringen vanskeligere enn prosesser som fordrer små relasjonelle endringer. Dette danner utgangspunkt for vår neste hypotese: ***Implementering av etterretning har ført til betydelige endringer i roller, relasjoner og maktstrukturer i politidistriktene, som hemmer implementeringen.***

I *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (POD, 2017c) ga POD føringer om at det skulle etableres en rekke nye roller knyttet til etterretning i politidistriktene, med funksjoner både ved den funksjonelle enheten og i GDE-ene. Politidistriktene er i styringsdialogen bedt om å rapportere både om status for etablering av rollene, og etterretningsfunksjonenes kapasitet og kompetanse. Alle distriktene, unntatt ett, har etterretningsfunksjonene beskrevet i *Rammer og retningslinjer* på plass i 2020. Noen distrikter påpeker at de i tillegg har gjort ytterligere organisatoriske tilpasninger.



Intervjuene med våre informanter fra politidistriktene gir et klart og samlet inntrykk av at det har blitt nye roller og funksjoner med implementeringen av etterretning. Flere jobber med etterretning nå enn før politireformen, og iverksettingen av etterretningssatsingen gjør at arbeids- og beslutningsprosessene i distriktene har endret seg.

Det har også skjedd endringer i makt og innflytelse. Ledere har fått et kunnskapsgrunnlag fra etterretning, og en beslutnings- og prioriteringsprosess som gir et nytt og sterkere maktgrunnlag. Samtidig har etterretning fått makt og innflytelse som leverandør av kunnskap.

I politidistriktenes rapportering til POD fremkommer det at alle politidistriktene, med unntak av ett, har etablert en struktur der etterretningsprodukter presenteres for GDE-leder. Mange av distriktene har også etablert prioriterings- og tiltaksmøter for å følge opp truslene som er vurdert i etterretningsrapportene, mens noen distrikter fortsatt jobber med å få skikkelig struktur på dette. På prioriterings- og tiltaksmøtene besluttes prioritering mellom de ulike truslene som presenteres i etterretningsprodukter, Deretter diskuteres hvilke trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak som bør iverksettes, og hvilke avdelinger/seksjoner som skal bidra med hva i prosessen. Disse møtene omtales gjerne som KUBA-møter.<sup>25</sup>

Alle politidistriktene, unntatt to, rapporterer at de har etablert en struktur for å briefe politidistriktets ledergruppe om trusselbildet. Det beskrives imidlertid at det er litt blandet hvorvidt ledergruppen bruker produktene til faktisk styring for politidistriktet samlet sett. Men nesten alle distriktene, påpeker at de er i ferd med å innføre KUBA-møter også på distriktsnivå, i tillegg til på GDE-nivå.

Mange av distriktene peker på at lederes oppdragsdialog med etterretningsmiljøene bidrar til at etterretningsproduktene blir mer spisset mot ledernes behov, og at dette gjør produktene mer nyttige som beslutningsgrunnlag. Oppdragsdialog mellom etterretningspersonell og beslutningstaker blir i mange av rapporteringene trukket frem som et sentralt element for implementeringen av etterretning.

---

<sup>25</sup> KUBA blir nærmere beskrevet senere i kap. 5.2.1.

Én av våre informanter (leder av geografisk driftsenhet) beskriver etterretningsfaget og etterretningsenhetenes nye posisjon, samt deres nye og sterke relasjon til ledelse og ledere slik:

*Etterretning har jo fått en posisjon gjennom hele organisasjonen. Fra politimesterens ledergruppe og ned i organisasjonen på GDE-nivå. Så etterretning har jo fått en betydelig rolle og en maktposisjon i forhold til beslutninger. Vi er jo prisgitt at det de leverer faktisk er et objektivt bilde av situasjonen. Gjennom sine presentasjoner har de jo en betydelig påvirkning på beslutninger og prioriteringer.*

En annen informant beskriver hvordan etterretningssatsingen endrer maktstrukturer og maktgrunnlag:

*Jeg synes jo det har skjedd endringer i makt og innflytelse. Det ligger et potensiale i at de som reelt er ledere kan få mer innflytelse til faktisk å få gjennomført det de er ansvarlig for. Det fratar nok uformelle ledere makt. Hvis du bruker det som den beslutningsstøtten som det skal være, vil man da reelt sett få mer makt og innflytelse i de funksjonene som har det på papiret. Det vil si at de som sitter i uformelle maktposisjoner, de vil med denne type styring få mindre makt. Og sannsynligvis oppleve mer styring og oppleve mindre muligheter til å påvirke.*

Sabatier og Weible (2007) beskriver hvordan iverksetting av politikk påvirkes av koalisjoner og allianser mellom aktører. Aktørene søker å påvirke og allierer seg med andre med felles interesser. Våre intervjuobjekter opplever imidlertid ikke at det har etablert seg allianser i deres politidistrikter, av henholdsvis støttespillere og motstandere av etterretning, med synlige spenninger og motsetningsforhold mellom slike grupper. Men intervjuene etterlater samlet sett et inntrykk av at implementeringen av etterretning har satt makt og innflytelse i bevegelse, fra uformelle til mer formaliserte beslutnings- og prioriteringsprosesser, maktstrukturer og posisjoner. Har disse endringene i relasjoner og roller, i makt og innflytelse, virket hemmende på iverksettingen?

Intervjuene etterlater ikke noe klart inntrykk av at de organisatoriske endringene som følger av etterretningssatsingen har skapt utfordringer som har hemmet implementeringen. Flere av

intervjuobjektene trekker imidlertid frem at det som har endret seg mest er samhandlingen og samarbeidet, og at etterretningen har en sentral rolle i denne sammenhengen. En informant beskriver dette slik:

*Flere fag må sette seg ned sammen og finne løsninger. Situasjonsbildet, fenomenbildet er det etterretningen som gir.*

En annen gir tilsvarende inntrykk av økt samhandling:

*... det (implementeringen av etterretning, vår anm.) øker samhandlingen på tvers og for så vidt oppover og nedover også.*

Van Meter og van Horn peker på at store endringer i relasjoner og roller hos berørte parter kan gjøre implementeringen vanskeligere. Vi finner imidlertid ikke støtte i våre intervjuer for hypotesen om at betydelige endringer i roller, relasjoner og maktstrukturer i politidistriktene har hemmet implementeringen av etterretning. Intervjuene etterlater snarere et inntrykk av at implementeringen av etterretning har styrket lederes makt- og styringsgrunnlag, og på den måten også gitt et bedre grunnlag for lederne til å gjennomføre den iverksettingen av etterretning som de har et lederansvar for. Etterretningsfagets nye rolle, og endring og styrking av lederrollen, samt samspillet mellom ledelse og etterretning, kan dermed se ut til å ha virket fremmende på iverksettingen.

I tillegg opplever våre informanter at etterretningssatsingen har økt og forbedret samhandlingen i organisasjonen før øvrig. Økt samhandling om felles utfordringer og hvordan disse kan løses har, ifølge våre informanter, vært en følge av iverksettingen av etterretning. I rapportering til POD er det mange av politidistriktene som påpeker at implementeringen av etterretning har ført til både økt grad av og bedre samhandling mellom ulike funksjoner.<sup>26</sup> I økt samhandling ligger det også et potensial som en fremmer for de videre skrittene i implementeringen. Man kan se for seg at gode erfaringer i nye samarbeidsrelasjoner, og økt evne til å løse felles problemer, kan ha økt motivasjonen og

---

<sup>26</sup> Funksjonene som trekkes frem er operasjonssentral, felles straffesaks kontor og forebygging trekkes særlig frem. Det samme gjør rollene samfunnskontakter og radikaliseringskoordinatorer.

evnen til å ta etterretningssatsingen videre til neste nivå. Våre distriktinformanter er inne på nettopp dette. En etterretningsleder på GDE-nivå peker på at man er mer enige om målene:

*Det har blitt mer sånn at nå er man omforent i hele distriktet om hva som er prioritert.*

En annen informant gjør seg noen tanker om hvorfor:

*Jeg tenker kanskje den største endringen er samarbeidet på tvers, gjennom tiltaksmøtene. Det kommer jo flere og flere på tiltaksmøtet. Og så ser man at man klarer i mye større grad å samarbeide på tvers mellom enhetene. Man har med hele linja det styres gjennom. Man får de samme prioriteringene og det samme målet.*

To andre intervjuobjekter er inne på at det har vært en vesentlig fremmede faktor at deltakende og samarbeidende partnere i distriktene har begynt å se nytteverdien:

*Jeg tror at det er flere som kjenner seg igjen i etterretningsproduktene, som ser nytten av dem.*

*Etter hvert som etterretning har begynt å levere produktene, og på sett og vis at de fortjener sin berettigelse og man ser at det de leverer er nyttig for oss, så har meningene blitt endret.*

#### 5.1.4 Oppsummering

Vi har nå undersøkt ulike faktorer knyttet til dimensjonen *graden av endring*. Våre funn viser at implementering av etterretning fører til stor grad av endring.

Under har vi summert opp hvordan vår empiri treffer forventningene vi hadde, og hvorvidt funnene styrker eller svekker hypotesene vi utviklet med utgangspunkt i implementeringsteori:

- Informantene svarer gjennomgående at iverksettingen av etterretning innebærer en stor endring i måte å tenke og jobbe på i politiet. De vurderer også styringen av etaten til å være vesentlig endret. Distriktinformantene opplever at endringen i tankesett, arbeidsmåte og styring har vært krevende og at dette har hemmet iverksettingen. Datamaterialet styrker

dermed hypotesen om at implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og at dette har virket hemmende på iverksettingen.

- Datamaterialet etterlater et inntrykk av at etterretningsmetodikken har møtt motstand i politikulturen. Vi finner altså støtte til hypotesen om at politikulturen har utfordret implementeringen av etterretning. Men samtidig beskriver informantene en positiv utvikling i holdninger til etterretning i tiden fra iverksettingen startet og frem til i dag. Kulturmøtet var tungt i starten, men har gått bedre etter hvert. I denne sammenhengen kan det se ut som utviklingen i relasjoner og roller, spesielt en styrking av lederes makt- og styringsgrunnlag har hatt en fremmende effekt. En av informantene beskriver hvordan elementer i politikulturen kan ha spilt positivt inn på iverksettingen:

*Selv om politikulturen er litt sånn tilbakelemt, litt vanskelig å endre på, så klapper vi jo hælene sammen når vi får beskjed om å gjøre noe. Så kulturen kan være både en fremmer og en hemmer.*

- Vi finner ikke støtte for hypotesen om at betydelige endringer i roller, relasjoner og maktstrukturer i politidistriktene har hemmet implementeringen av etterretning, slik vi forventet med utgangspunkt i van Meter og van Horns teori. Men her kan tydelig og sterk ledelse ha spilt inn. Empirien vår etterlater et inntrykk av at implementeringen av etterretning har styrket lederes makt- og styringsgrunnlag, og på den måten også gitt et bedre grunnlag for å gjennomføre implementeringen. I tillegg indikerer våre funn at etterretningssatsingen har bidratt til økt og forbedret samhandling. Det kan synes som om styrking av lederrollen, samspillet mellom ledelse og etterretning, sammen med forbedret samarbeid på tvers av politiorganisasjonen har virket fremmende på iverksettingen.

Etter denne oppsummeringen av van Meter og van Horns første dimensjon *graden av endring*, beveger vi oss over til å undersøke den neste dimensjonen *graden av konsensus*.

## 5.2 Hvor stor konsensus er det rundt behovet for og målet med implementeringen av etterretning?

### 5.2.1 Er det felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom målutvikler og iverksetter?

Da er vi kommet til van Meter og van Horn (1975, 458-462) og den andre dimensjonen de mener særlig påvirker hvor vellykket en implementering blir; graden av konsensus. Baklien (2007) påpeker at det er viktig å finne ut av i hvilken grad de som utformer målene og de som skal iverksette tiltakene har en felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning. Gundhus (2013) og Glomseth (2015, 54) peker på at det kan være motsetninger mellom initiativtakeres og iverksetteres arenaer. I vår case er POD beslutningsarena/initiativtaker og politidistriktene iverksettingsarena/iverksettere. Med van Meter og van Horn, samt de nevnte norske forskernes teorier, som bakteppe har vi formulert følgende hypotese: ***POD og politidistriktene har ulik problemforståelse og virkelighetsoppfatning rundt behovet for og målet med implementering av etterretning. Spriket i problemforståelse og virkelighetsoppfatning hemmer iverksettingen.***

PODs utgangspunkt for satsingen på etterretning i politiet var at det var et behov for mer kunnskapsstyring i etaten, og at etterretning svarte på dette behovet. I våre intervjuer med ansatte i politidistriktene spurte vi informantene om de mener det var et behov for mer kunnskapsstyring og om de (i så fall) opplever at etterretningssatsingen svarer på dette behovet for mer styring basert på kunnskap. Den øverste etterretningslederen i ett av distriktene svarer slik:

*Ja, det var åpenbart et behov for mer styring basert på kunnskap.*

En annen leder (på geografisk driftsenhet) sier:

*Ja, jeg føler at etterretningssatsingen svarer på behovet for mer kunnskap.*

*Absolutt.*

Samtlige intervjuobjekter fra politidistriktene svarte bekreftende på at det var behov for mer kunnskapsstyring, og de opplever etterretningssatsingen som rett medisin. Dette peker i retning av en felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom POD som

beslutningstaker/initiativtaker og distriktene som iverksettere. Så langt finner vi altså ikke støtte for hypotesen om at sprik i problemforståelse og virkelighetsoppfatning har hemmet iverksettingen.

Videre mener flertallet av informantene fra politidistriktene at organisasjonene deres med tiden også har forstått hva målet for satsingen på etterretning er. Øverste etterretningsleder i ett av politidistriktene beskriver det slik:

*Ja, nå er det forståelig for organisasjonen hva målet for etterretningssatsingen er. Men tidligere var det nok ikke den forståelsen som var nødvendig for å få god nok fart på det. Så vi har jo gått en vei her.*

Det ser ut til at det tok tid å etablere en felles forståelse mellom overordnet myndighet og de aktuelle distriktene for hva målet med etterretning er, men den kom på plass. Heller ikke på dette punktet finner vi entydig støtte for vår hypotese om sprik i forståelse og oppfatning som en hemmer.

Våre intervjuobjekter fra distriktene gir imidlertid uttrykk for at det innledningsvis var mer uklart hvordan etterretning skulle bidra til at politiet jobbet bedre. Én av informantene sier det slik:

*Jeg tror alle har forstått nå hva målet for etterretningssatsingen er.*

Og han fortsetter:

*Det vi sliter med nå er å omsette kunnskapen vår til konkrete tiltak. Hvis vi ikke klarer å omsette denne kunnskapen til konkrete tiltak, så har ikke etterretning noen verdi. Så det er der vi må jobbe nå. Og det var kanskje en svakhet. Det var veldig fokusert på god kunnskap for å beslutte, men det sa ingenting om hva vi skulle iverksette av tiltak.*

Våre intervjuobjekter uttrykker at det har vært usikkerhet knyttet til hvordan etterretningssatsingen skal operasjonaliseres – «hvordan det skal settes ut i praksis». Denne usikkerheten ser ut til å ha hemmet iverksettingen, spesielt i første fase av implementeringen.

Én av GDE-lederne beskriver hvordan hans organisasjon strevde for å oversette intensjoner og mål til konkrete og forståelige tiltak og tjenestehandlinger:

*Så har vi prøvd å bryte det ned: Hva betyr det, da, for alle deler av organisasjonen? Du må bryte det ned, gjøre det så konkret, slik at de ser hvilken effekt det vil få det lille som de bidrar med oppi det store. Vi måtte gjøre det forståelig for de, slik at de kunne se hva de skulle bidra med konkret for å oppnå intensjonen.*

I 2017 startet Politidirektoratet et prosjekt kalt *Kunnskapsbasert politipatrulje (KUBA)*, i første omgang som en pilot i tre utvalgte politidistrikt. I 2019 ble KUBA omdøpt til *Kunnskapsbasert politiarbeid* og tok skrittet fra et avgrenset prøveprosjekt, til en nasjonal satsing i alle landets politidistrikter. Målet for KUBA er å etablere et rammeverk for å drive kunnskapsbasert politiarbeid, der etterretningsprodukter skal brukes som grunnlag for prioriteringer og gjennomføring av tiltak for alle virksomhetsområder i etaten.

Informantene våre tegner et bilde av at første fase av implementeringen av etterretning (2017-2019), før KUBA ble en nasjonal satsing, var utviklingen hemmet av at man ikke riktig forsto hvordan intensjoner, mål, arbeidsprosesser og etterretningsprodukter skulle omsettes i konkrete tiltak. Våre intervjuobjekter trekker frem hvordan KUBA har fungert som en katalysator og akselerator for iverksettingen av etterretning. De peker på hvordan KUBA har gitt nettopp den operasjonaliseringen de savnet.

En av de geografiske driftsenhetslederne forteller hvordan KUBA bidro til å fremme utvikling og sette ny fart i implementeringen av etterretning:

*KUBA har helt åpenbart vært en katalysator i det bildet her. Den konkretiseringen gjennom KUBA, det har åpenbart gitt effekt ut, som gjør at menneskene forstår behovet her og ønsker å satse enda mer inn i det og ser hvor viktig det er å få utfyllt kunnskapsgrunnlaget vårt. KUBA har rett og slett gitt fart i det.*

Den andre geografiske driftsenhetslederen beskriver en tilsvarende opplevelse av KUBAs betydning. Han gir KUBA mye av æren for en positiv utvikling av etterretningsarbeidet i distriktet:



*Før KUBA, satt vi jo der litt i villrede etter å ha lest etterretningsdoktrinen. Vi famlet, vi hadde ikke noen klar tanke om hvordan vi skulle dra i gang det her arbeidet og få det her implementert. (...) Så jeg vil si det er først og fremst gjennom KUBA at vi har utviklet etterretningsarbeidet i politidistriktet vårt.*

I en artikkel om kunnskapsbasert politiarbeid på politiets intranett (Kilden, 2020), uttaler etterretningsledere fra tre politidistrikter at KUBA har bidratt til raskere iverksetting av etterretning. Én av kildene uttrykker blant annet:

*KUBA er det beste som har skjedd etterretning, tror jeg.*

Han utdyper i samme spor som våre informanter. KUBA oversetter og operasjonaliserer etterretningssatsingen:

*Uten KUBA hadde etterretning levert E-summer<sup>27</sup> uten at de nødvendigvis hadde blitt brukt. Det hjelper ikke at vi har rammer og retningslinjer og en doktrine fra 2014, hvis vi ikke setter det ut i livet.*

I politidistriktenes rapportering til POD trekkes også KUBA-metodikken frem som en viktig implementeringsfaktor av de fleste distriktene. Det påpekes blant annet at etterretningsprodukter som grunnlag for prioriterings- og tiltaksmøter, med deltakere fra alle operative tjenester i politidistriktet, bidrar til mer strategisk og kunnskapsbasert tjenesteutførelse, økt samhandling og bedre resultatoppnåelse.

Også våre informanter fra POD deler distriktenes inntrykk av KUBAs betydning som en fremmer for iverksettingen av etterretning i politidistriktene, og som en viktig faktor for å sette fart i implementeringen.

Datagrunnlaget vårt gir et tydelig inntrykk av at POD og distriktene har felles problemforståelse og virkelighetsoppfatning. Implementeringsteori peker imidlertid på at selv om det er enighet mellom beslutningstaker og iverksetter om at initiativet er godt, så kan

---

<sup>27</sup> En E-sum er forkortelse for et syklisk etterretningsprodukt.

implementeringen av de enkelte initiativene utfordres dersom det blir for mange tiltak som skal iverksettes. Dette leder oss over til neste spørsmål; om politidistriktene opplever for mange utviklingsinitiativ samtidig.

### 5.2.2 Opplever politidistriktene akkumulering av politiske initiativ?

Van Meter og van Horn (1975, 480-481) beskriver hvordan vellykkede implementeringsprosesser avhenger av organisasjonenes kapasitet til å utføre de tiltakene de er forventet å iverksette. Manglende kapasitet, kompetanse, ressurser eller tid kan hindre implementeringen. Baklien (2017) peker på en kjent problemstilling om at sentrale beslutningstakere ofte bare ser sitt prosjekt, mens realiteten lokalt er at en rekke tiltak og initiativ skal iverksettes samtidig. Adam, Steinebach og Knill (2018) og Knill, Steinbacher og Steinebach (2020) peker på at slik politikkakkumulering medfører risiko for systematiske iverksettelsesmangler og at politikken kan bli ineffektiv. Dette leder til vår neste hypotese, om politikkakkumulering: ***Politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak, som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning.***

I sin følgeevaluering av politireformen skriver DFØ (2020, 50) at det er behov for mer helhetlig styring og prioritering av initiativ i utviklingen av fremtidens politi. De skriver at «det blir for mye på en gang», og at tiltak som hver for seg synes fornuftige, og isolert sett ikke medfører vesentlig økt ressursforbruk, likevel utfordrer både kapasitet og måloppnåelse samlet sett.

Våre informanter fra politidistriktene tegner et bilde som stemmer godt overens med det DFØ og forskerne har beskrevet. Distriktene blir pålagt mange politiske initiativ og tiltak samtidig. Intervjuobjektene gir uttrykk for at dette er krevende, og flere uttrykker at ulike krav og forventninger er motstridende. En geografisk driftsenhetsleder beskriver det som å stå i en spagat:

*Man kan jo kanskje bli litt oppgitt i forhold til at krav og forventninger synes å være større enn det vi selv føler at vi klarer å levere innenfor de rammene vi rår over. (...) Vi har følt at vi har stått i spagaten mange ganger, i forhold til å klare å innfri målsettingene med politireformen. Vi har snudd opp ned på*

*organisasjonsstrukturen, så skal vi jobbe kunnskapsbasert, vi skal styrke fagmiljøene, samtidig skal vi ha større tilstedeværelse ute i distriktene, altså være et nærpoliti, og vi skal jobbe smart og ta i bruk nye teknologiske løsninger. Å klare å sammenfatte alt det her med de ressursene vi har rådd over har vært kjempekrevende. (...) Jeg vil påstå at den reformen vi har vært gjennom ... jeg har aldri opplevd en tilsvarende krevende periode i løpet av mine mange tiår i politiet.*

Øverste etterretningsleder i samme politidistrikt tegner et tilsvarende bilde:

*Akkurat i det der skjæringspunktet mellom utvikling, nyvinning, innovasjon, forbedring, organisasjonsutvikling og produktivitet, så er det jo sånn at vi får jo ikke noe slakk av myndighetene. Her skal det jo leveres i pose og sekk. Det er selvsagt krevende. Men jeg opplever jo det, at vi er gjennom den vondeste perioden nå. Ting har satt seg litte grann.*

Så langt etterlater våre kilder, fra begge politidistriktene, et inntrykk av at andre utviklingstiltak og satsingsområder konkurrerer med etterretning om oppmerksomhet og ressurser. Dette peker i retning av at akkumulering av politiske initiativ har virket hemmende på iverksettingen av etterretning.

Implementeringen synes å ha vært vanskelig og smertefull. Samtidig er flere av intervjuobjektene inne på at det har gått seg til utover i iverksettingsperioden. En av de geografiske driftsenhetslederne peker på at styringen fra POD har blitt bedre:

*Jeg synes det har blitt mye klarere og tydeligere, også styringsdialogen opp mot POD synes jeg fungerer på en bedre måte enn det kanskje gjorde før. Det er en forståelse og ikke minst en aksept for hvorfor man kanskje ikke når alle de prioriterte områdene, fordi man har stått i andre utfordringer.*

Han legger til:

*Ulike krav og forventninger kan åpenbart være motstridende. Det er jo det som har vært velkjent fra gamle dager også. Jeg synes at man går i en mye riktigere retning nå. Jeg opplever nok at det er en annen dreining på styringen av politidistriktene enn det har vært tidligere.*

Vårt datamateriale gir grunnlag for å stille spørsmål om det er motstrid mellom ulike krav og forventninger som er den primære utfordringen, eller om den samlede mengden av samtidige krav er hovedproblemet. Ett av våre intervjuobjekter reflekterte rundt nettopp hvorfor kravene og forventningene opplevdes massive og krevende, og vi spurte: *Er det først og fremst motstrid, eller er det mange krav på én gang som er krevende?*:

*Det er nok først og fremst det siste jeg egentlig snakker om, det er nok mest bredden og volumet i totalen som er utfordringen. Jeg knytter det nok litt sånn til motstrid fordi jeg antageligvis tenker veldig på ressurs og på en måte det å få allting til å gå sammen og rekke over.*

Informantene med ansvar for etterretning i POD, som har et overblikk over situasjonen i hele politi-Norge, tegner et bilde som sammenfaller med distriktinformantene. De ser at mange politiske initiativ og tiltak samtidig har vært krevende for distriktene.

Samlet sett gir datamaterialet støtte til hypotesen om at politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak, som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning. Men som vi ser av sitatene over, finnes noen mulige nyanser her. Det er tegn som tyder på at underveis i implementeringen har tydelige styringssignaler, sammen med PODs forståelse for at det samlede endringspresset er stort, lettet på akkumuleringsutfordringen. I tillegg kan det se ut til at akkumuleringsproblemet kan være mer knyttet til den samlede mengden av samtidige krav, enn til motstrid mellom de ulike kravene og forventningene til politidistriktene.

Politikkakkumulering som en utfordring ved iverksetting henger sammen med et spørsmål om hva som kan motvirke politikkakkumuleringen. Tidligere forskning har kommet frem til at integrasjon mellom politikkutforming og implementeringsprosess kan ha betydning i denne sammenhengen.

### 5.2.3 Hvordan har integrasjonen mellom politikktutforming og implementeringsprosessen vært?

Knill, Steinbacher og Steinebach (2020) peker på at integrasjon mellom politikktutforming og iverksetting kan være en løsning for å motvirke politikkkakkumulering. De tar til orde for at politiske beslutningstakere bør bli med lenger inn i implementeringsprosessen, slik at de får bedre forståelse for kompleksiteten og kostnadene ved implementeringen. Samtidig bør iverksettere i større grad involveres i politikktutforming. Van Meter og van Horn (1975, 459-460) peker på at det er avgjørende i hvilken grad de som skal iverksette tiltak har deltatt i utviklingen av politikken. Ut fra disse teoriene har vi utledet følgende hypotese:

***Politidistriktene har i begrenset grad vært involvert i politikktutforming og POD har i begrenset grad involvert seg i implementeringen i politidistriktene. Begrenset involvering har hemmet iverksettingen.***

Øverste etterretningsleder i begge de to politidistriktene vi har intervjuet beskriver en tydelig opplevelse av en top-down-styrt utformingsprosess når etterretningssatsingen ble meislet ut. Én av dem uttrykker det slik:

*Jeg opplever hovedsakelig etterretning som en top-down prosess. Vi ble servert en doktrine, innkalt til noen møter på Gardermoen, sånn skal det gjøres, sett marsj.*

Etterretningslederen i det andre distriktet gir noen nyanser til dette bildet:

*Det er jo klart at denne satsingen i stort er styrt ovenfra. Nå er ikke jeg noen voldsom skeptiker til det, altså. Fordi at etter mitt skjønn så er det en så omfattende endring, at jeg tenker at man kan neppe klare det på noen særlig annen måte. Så sånn sett tror jeg det er en lur ting. Særlig hvis man underveis kan klare å skape en involvering utfra erfaringer som gjøres og at det lyttes til utfordringer som man møter på veien. Og det opplever jeg.*

Når distriktinformantene beskriver påvirkning og involvering i utformingsfasen knytter den seg til KUBA-prosjektet, som et sideprosjekt til iverksetting av etterretning, ikke til hovedløpet med utforming av etterretning som metode og styringssystem.

Tilsvarende inntrykk gjør seg gjeldende når det gjelder iverksettingsfasen, der informantene etterlater et inntrykk av at politidistriktene har opplevd lite kontakt og dialog med POD i tiden etter at iverksettingen startet. Tre av dem uttaler for eksempel:

*Jeg vil ikke si det har vært tett kontakt med POD.*

*Ikke noen faglig støtte, det opplever vi i liten grad.*

*Vi har vel ikke fått så mye veiledning. Men vi har fått støtte i den grad at: «Vi ser hva dere gjør, fortsett det gode arbeidet».*

Knyttet direkte til iverksettingen av etterretning opplever informantene i de to politidistriktene at POD har vært lite aktive og gitt begrenset veiledning og støtte. Men i forbindelse med KUBA har kontakten vært tett og veiledningen og støtten mer omfattende. En informant sier det slik:

*Jeg opplever at det har vært mye kontakt i forbindelse med implementeringen av KUBA. POD har vært flinke til å følge opp der. I forhold til etterretning generelt kan jeg ikke si at POD har vært noe spesielt aktiv.*

Samlet sett gir vårt datamateriale støtte til hypotesen om at begrenset involvering – nedenfra og opp i utformingsfasen og ovenfra og ned i iverksettingsfasen – har hemmet iverksettingen av etterretning. Samtidig har distriktenes medvirkning i utformingsfasen av KUBA-prosjektet virket positivt og fremmende på implementeringen. På samme måte har veiledning og støtte i iverksettingsfasen av KUBA, som et sideprosjekt i etterretningssatsingen, fremmet utviklingen i retning av mer og bedre kunnskapsstyring.

#### 5.2.4 Oppsummering

Vi har nå undersøkt ulike faktorer knyttet til dimensjonen *graden av konsensus*. Våre funn viser at det var stor samstemmighet mellom POD og distriktene.

Under har vi summert opp hvordan vår empiri treffer forventningene vi hadde, og hvorvidt funnene styrker eller svekker hypotesene vi utviklet med utgangspunkt i implementeringsteori:

- Samtlige informanter svarte at det var behov for mer kunnskapsstyring og at etterretning var egnet metode. Det tok imidlertid litt tid å etablere en felles forståelse mellom POD og distriktene om målet med etterretning, men den kom på plass. Vi finner dermed i utgangspunktet ikke støtte for hypotesen om at sprik i problemforståelse og virkelighetsoppfatning har hemmet iverksettingen. Men det har vært usikkerhet knyttet til hvordan etterretningssatsingen skal operasjonaliseres, før KUBA og etterretning ble knyttet tettere sammen fra 2019. Usikkerheten rundt hvordan etterretning skulle omsettes til konkrete tiltak ser ut til å ha hemmet iverksettingen, særlig i første fase av implementeringen.
- Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning. Nyanser i funnene kan imidlertid tyde på at underveis i implementeringen har tydelige styringssignaler, sammen med forståelse for at det samlede endringspresset er stort, lettet på akkumuleringsutfordringen. Akkumuleringsutfordringen synes å være knyttet til den samlede mengden av samtidige initiativ, mer enn til motstrid mellom de ulike kravene og forventningene til politidistriktene.
- Datamaterialet gir støtte til hypotesen om at begrenset involvering – nedenfra og opp i utformingsfasen og ovenfra og ned i iverksettingsfasen – har hemmet implementeringen av etterretning. Samtidig har politidistriktenes medvirkning til og PODs veiledning i sideprosjektet KUBA virket fremmende på implementeringen.

Etter denne oppsummeringen av van Meter og van Horns andre dimensjon, vil vi i neste delkapittel undersøke om dimensjonene eller faktorene har virket ulikt i de to distriktene.

### 5.3 Kan ulik opplevelse av akkumuleringsskvis og variasjon i lederes samstemmighet og tydelighet forklare forskjeller i iverksettingstempo?

Vi gjorde intervjuer i to politidistrikter. Det ene distriktet var blant dem som hadde kommet kortest med implementeringen, mens det andre var blant dem som hadde kommet lengst. Tanken var å se om distrikter som var kommet ulikt ville gi supplerende innsikt i hvilke faktorer som har hemmet og fremmet iverksettingen. Vi så også for oss muligheten for at ulike hemmer- og fremmerfaktorer kunne ha slått inn med ulik styrke i de to distriktene.

Vårt hovedfunn på dette punktet var imidlertid at informantene så svært likt på hvilke faktorer som gjorde seg gjeldende som fremmere og hemmere for implementeringen, uavhengig av hvilket nivå de jobbet på i politidistriktet, om de jobbet i distrikt eller direktorat, eller om de jobbet i et distrikt som var kommet kort eller langt i implementeringsprosessen. Vi fant imidlertid noen interessante forskjeller, og disse kan ha hatt betydning for at iverksettingen skred frem i ulik takt. Fremmer- og hemmerfaktorer ser ut til å ha slått inn med ulik styrke i de to distriktene vi har undersøkt, og det virker som hemmere og fremmere har hatt ulik kraft på ulike tidspunkter i disse to distriktenes implementeringsprosess.

Vi spurte informantene om i hvilken grad politidistriktet har endret måte å tenke og jobbe på som en følge av implementeringen av etterretning. Én av informantene i det distriktet som var kommet kortest, ifølge PODs akseptanskriterier, sa:

*Det er jo en stor endring, men i hvor stor grad vi har lyktes med det her i politidistriktet er jeg litt usikker på. Å gå fra en tradisjonell måte å jobbe på i politiet til den etterretningsbaserte, kunnskapsorienterte, forebyggende strategien.*

Han gjorde seg noen tanker om hvorfor:

*Politireformen er jo et paradoks, ikke sant, fordi du skal bygge opp robuste fagmiljøer, samtidig som du skal ha flere politipatruljer ute der hvor folk bor. Det er jo en umulighet i seg selv. Så det er jo der politimesteren står i en skvis.*

Dette indikerer at ledelsen i dette distriktet ble stående lenger fastlåst i den spagaten som akkumulering av politiske tiltak oppleves som, eller at de prioriterte andre politiske initiativ for etterretning. Det tok i alle fall tid før etterretning ble prioritert høyt nok til å holde



forventet iverksettingstempo. Men inntrykket fra informantene i dette distriktet er at etter hvert – og særlig i 2020 - har implementeringen av etterretning skutt fart. Informanten gjengitt i sitatene ovenfor sier:

*Det at vi skal prioritere etterretning og forebygging er mye tydeligere nå enn det det har vært. Det er det ingen tvil om, og det gjenspeiler jo også det vi faktisk har prioritert i distriktet da, spesielt i 2020.*

Han fremhever at utviklingen høsten 2020 har gitt et bedre samsvar mellom PODs intensjoner og mål og iverksettingen av etterretning i hans distrikt:

*Jeg synes det har blitt bra nå, kanskje siste halvåret. Og at vi er der vi skal nå. Det har kanskje ikke vært helt på samsvar tidligere, men det har kommet på plass.*

Én av de andre informantene, fra samme distrikt, beskriver hvordan ledere virket å ha en litt avventende innstilling til etterretning i den tidlige fasen av iverksettingen. Presset fra POD, knyttet til at distriktet lå etter på akseptansekriteriene, mener han bidro til at iverksettingen har gått raskere den siste tiden:

*Det har nok vært manglende forståelse for hva etterretning er for noe og hvordan det skal brukes, hos ledere med budsjettansvar, inkludert strategisk ledelse i distriktet. Det har nok vært en høflig, avventende innstilling. Men den har vært så avventende at man ikke vil gjøre noe før man nærmest blir presset til å gjøre det. Det er en langsom prosess. I politiet er det ikke bare å skrive det i et sentralt skriv at det skal implementeres. Du skal også ha med deg lederne på å tro på de endringene. Presset som har vært fra POD, spesielt på akseptansekriteriene, har nok vært ganske sentralt den siste tiden, for vår del i hvert fall.*

I det andre distriktet vi intervjuet kom iverksettingen, ifølge PODs akseptansekriterier, raskt opp på et høyt nivå. I dette distriktet ser det ut til at tydelighet og samstemmighet fra ledelsen var på plass tidligere enn i distriktet som brukte lenger tid på å komme skikkelig i gang med iverksettingen. Informantene i distriktet som var raskest fremhever topplederne som spesielt viktige. Én av dem sier:

*At etterretning blir anvendt, på alle nivåer. Og at den blir anvendt av organisasjonens leder og ledelse. Til faktiske prioriteringer. Når politimester anvender etterretning som beslutningsstøtte og tar prioriteringer for hvilke*

*kriminalitetsfenomener som skal prioriteres, så får jo det betydning for hvilke områder som prioriteres med ressurser og at man faktisk må gjøre det. Det fremmer at alle skjønner at nå er det sånn jeg skal jobbe. Det viktige her er at øverste leder her faktisk sier det og gjør det. Og at vi begynner på den gjøreplassen. Og at vi har en stabssjef som gjør akkurat det samme.*

Vi ber en annen informant fra det samme distriktet om å oppsummere de viktigste fremmerfaktorene. Han reflekterer langs samme linjer; tydelig forankring fra toppen er en nøkkelfaktor:

*Jeg tenker, tydelig og god styring og ledelse, fra politimester og nedover. Og at politimesterens ledergruppe har vært veldig omforent og krystallklar egentlig på hva vi skal og hvor vi skal og ikke minst hvorfor vi skal gjøre det, hva ønsker vi å oppnå med det og at det har blitt forstått ut i organisasjonen. Det tror jeg har vært en helt klart fremmende faktor.*

Vi finner grunnlag i våre data for å spørre oss om følgende kan ha hatt betydning for at iverksettingstempoet var ulikt i de to distriktene: Ble ledelsen i det distriktet som var kommet kortest stående lenger fastlåst i akkumuleringsspagaten, eller kanskje de bare prioriterte andre politiske initiativ? Det kan se ut til at lederne i dette distriktet hadde en litt avventende innstilling til etterretning. POD la imidlertid press på distriktet, fordi de lå etter på akseptanskriteriene. Dette presset kan ha bidratt til at deres iverksetting skjøt fart fra begynnelsen av 2020.

I distriktet som fikk iverksettingen raskt opp på et høyt nivå ser det ut til at tydeligheten og samstemmigheten fra ledelsen, om etterretning som prioritert funksjon, var til stede tidligere enn i distriktet som brukte lenger tid på å komme skikkelig i gang.

I neste kapittel samler vi trådene. Vi forsøker å se helhet, og drøfter hvordan ulike hemmer- og fremmerfaktorer kan påvirke hverandre.

## 6 Konklusjon

Våre hovedfunn viser at en vesentlig endring i styringen av politiets arbeid, en etterretningssatsing på kollisjonskurs med den autonome og handlingsorienterte politikulturen, uklar operasjonalisering/oversettelse av hva etterretningens metode og arbeidsform betyr for politipraksis, og liten grad av integrasjon mellom politikkkutforming og iverksettingsprosess har hemmet implementeringen av etterretning. Like fullt har iverksettingen av etterretning totalt sett kommet lenger enn PODs krav og forventninger ved utgangen av 2020. Styrket ledelse og samarbeid, sammen med omforent problemforståelse og virkelighetsoppfatning mellom POD og distriktene har fremmet implementeringen.

Teoriene vi har brukt som utgangspunkt for vårt analytiske rammeverk konsentrerer seg ofte om én og én dimensjon eller faktor, som kan hemme eller fremme iverksetting. Vi har forsøkt å se helhet, ved å bruke flere komplementære teoretiske perspektiver. Dette har gitt innblikk i hvordan ulike hemmer- og fremmerfaktorer kan påvirke hverandre. Disse mulige påvirkningseffektene kan være et interessant utgangspunkt for videre forskning og teoriutvikling om implementeringsprosesser.

Våre funn peker i retning av at hemmerfaktorenes effekt kan være bremsert, motvirket eller nøytralisert av de fremmerfaktorene vi har funnet:

### ➤ *Vesentlig endring i styring*

Denne endringen er drastisk og i utgangspunktet hemmende (H1). Men samtidig ser det ut til at politidistriktene langt på vei delte PODs oppfatninger om at det var behov for mer kunnskapsstyring, og at etterretning var rett medisin (H4). Denne konsensusen fremmet iverksettingen og bremsert trolig hemmer-effekten av at endringen var så omfattende.

### ➤ *Liten grad av integrasjon og uklar operasjonalisering*

Det var liten grad av integrasjon mellom politikkkutformere og iverksettere, og distriktene forsto ikke riktig hvordan etterretningssatsingen skulle omsettes til politipraksis (H6). Men et stykke ut i iverksettingsprosessen kom prosjektet KUBA inn fra sidelinjen og ga - gjennom

medvirkning, veiledning og støtte - den oversettelsen til konkrete og forståelige tiltak som distriktene savnet. Dette satte ny fart i iverksettingen av etterretning.

➤ **Etterretningssatsing på kollisjonskurs med politikultur**

Etterretningens tankesett og arbeidsmetodikk utfordrer politikulturen og dette hemmer iverksettingen (H2). Men organisatorisk endring førte til at politiledere fikk et styrket maktgrunnlag, samtidig som nye roller og relasjoner ga både økt og bedre samarbeid i organisasjonen (H3). Dette fremmet iverksettingen, og bremset trolig hemmer-effekten fra den autonome politikulturen.

Empirien overrasket oss med tanke på hvor langt implementeringen var kommet, basert på forventningen vi hadde etter å ha lest DFØ-evalueringen av politireformen (DFØ, 2020). Vi ble også overrasket over hvor likt syn informantene hadde på hvilke faktorer som gjorde seg gjeldende som fremmere og hemmere av implementeringen, uavhengig av hvilket nivå de jobbet på i politidistriktet, om de jobbet i distrikt eller direktorat, eller om de jobbet i et distrikt som var kommet kort eller langt i implementeringsprosessen. Videre finner vi interessante indikasjoner på at sterk og tydelig styring og ledelse demmet opp for hemmer-effekten fra den autonome politikulturen. Dette kan gi større rom for det legalistiske kulturidealet som Granér (2014) beskriver.

I forlengelsen av vår undersøkelse har vi stilt oss spørsmål omkring den politikulturen som politiforskningen beskriver som autonom og handlingsorientert. Traff etterretningssatsingen politiorganisasjonen på et gunstig tidspunkt, med en politikultur i endring, som var mer «moden» for å ta imot den nye måten å jobbe og tenke på? Én av våre distriktinformanter gjør seg noen tanker om nettopp dette:

*For mange så var nok tida litt, om ikke overmoden, så var nok ganske mange ganske klare for å ta imot det overordnede budskapet. Vi så selv at det vil være en gevinst i å kunne klare å jobbe mer kunnskapsstyrt, se risikoene tidligere, vurdere hva som er akseptabelt og hva er det vi trenger tiltak på, og gjøre en mer strukturert og kvalitetsmessig prosess på en del av det vi jobber med.*

Vi mener dette gir et interessant utgangspunkt for videre forskning. Er det slik at teorien om den autonome og handlingsorienterte «Street Cop Culture», som den dominerende kulturen på det norske politiets grunnplan, er moden for revisjon?

## 7 Referanseliste

- Adam, C, Y. Steinebach og C. Knill. (2018). *Neglected challenges to evidence-based policy-making: The problem of policy accumulation*. Munich: Springer Science + Business Media LLC
- Alford, J. Og B. W. Head. (2017). "Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework". *Policy and Society*, 36(3): 397-413
- Baklien, B. (2007). *Nå er det opp til kommunene å iverksette ... Den lange veien fra departementale beslutninger til lokale virkninger*. Oslo: Sirus. Hentet 24.10.2020 fra <http://www.kommunetorget.no/PageFiles/11985/Baklien%202007%20Iverksetting%20i%20kommuner.pdf>
- Bauck, H. J. og S. Kjekslis. (2014). *Etterretning i norsk politi 1980-2014*. Upublisert rapport, Kripos.
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. 2. utgåve. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T., E. Johnsen og J. O. Vanebo. (2009). *Økonomistyring i det offentlig*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægroid, P. G. Roness og K. A. Røvik. (2020). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- Døving, E. og F. Strønen. (2014). "Strategiske perspektiver på styring i offentlige virksomheter". I Johnsen, Å. (red.), *En strategisk offentlig sektor* (s. 37- 61). Bergen: Fagbokforlaget
- Gilje, N. (2019). *Hermeneutikk som metode. Ein historisk introduksjon*. Oslo: Det norske samlaget
- Glomseth, R. (2015). "Politiet som organisasjon". I Johannessen, S. O. og R. Glomseth (red.), *Politiledelse* (s. 42-73). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Granér, R. (2014). "Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater – om patruljerende politis yrkeskultur". I Larsson, P., H. O. I. Gundhus og R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 134-152). Oslo: Cappelen Damm
- Granér, R. Og O. Kronkvist. (2014). "Kontroll av og i politiorganisasjonen". I Larsson, P., H. O. I. Gundhus og R. Granér (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 53-78). Oslo: Cappelen Damm

- Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organizations". I L. Gulick og L. F. Urwic (red.) *Paper on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration (Opptrykt 1987. New York: Garland Pub)
- Gundhus, H. I. (2013). "Experience or knowledge? Perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism". *Policing: A Journal of Policy and Practice (Volume 7, Issue 2)*: 178-194
- Gundhus, H. I. (2017). "Discretion as an Obstacle: Police Culture, Change and Governance in a Norwegian Context". *Policing – a Journal of Policy and Practice, Volume 11 (3)*: 258-272
- Jacobsen, D. I. (2018). *Organisasjoner og endringsledelse*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Johannesen, S. O. (2013) *Politikultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika
- Joyce, P. (2017). *Strategic Leadership in the Public Sector*. 2. Edition. Oxon: Routledge
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Tildelingsbrevet til Politidirektoratet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Proposisjon til Stortinget. Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)* (Prop. 61 LS (2014–2015)). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Kilden (politiets intranett). (2020). *KUBA – det beste som har skjedd etterretning*. Hentet fra <https://kilden/Nyheter/2020/11/25/kuba--det-beste-som-har-skjedd-etterretning/>
- Kilden (politiets intranett). (2021, 20. mars). *Styring og oppfølging – PSV*. Hentet fra <https://kilden/ledelse-og-utvikling/ledelse-strategier-og-rapporter/styring-og-oppfolging/psv/?accordions=tilgang-til-psv,melde-fra-om-feil-og-behov,rapportering>
- Knill, C og A. Lenschow. (2001). "Seek and Ye Shall Find! Linking Different Perspectives on Institutional Change". *Comparative Political Studies (Volume 34, no 2)*: 187-215
- Knill, C, C. Steinbacher og Y. Steinebach. (2020). "Balancing Trade-Offs between Policy Responsiveness and Effectiveness: The Impact of Vertical Policy-process. Integration on Policy Accumulation". *Public Administration Review (Volume 00. Iss 00)*: 1-4
- March, J. G. og J. P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Norsk standard. (2020, 8. nov.). *Information Technology — Security Techniques — Information Security Risk Management. ISO/IEC 27005:2018*. Hentet fra <https://www.standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=983911>

- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Statsministeren
- NOU 2013: 9. (2013) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Politidirektoratet. (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2008). *Politiet mot 2020*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2010a). *Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2010b). *Politiets strategi 2010-2015*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2013a). *Plan- og rammeskrevet for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2013b). *Disponeringsskrivet for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2014). *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.0. POD publikasjon 2014/11. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2017a). *Politiet mot 2025, virksomhetsstrategi for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2017b). *Plan for implementering av etterretning og etterretningsbasert politiarbeid. Politiet mot 2025 – delstrategi*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2017c). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. Versjon 1.2. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2017d). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2018). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2019). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet. (2020). *Resultatavtale for politidistriktene*. Oslo: Politidirektoratet
- Politi-loven. (1995). Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>



- Pollitt, C. og G. Boukaert. (2017). *Public management reform: a comparative analysis; into the age of austerity*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Repstad, P. (1993). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Reuss-Ianni, E. (1993). *Two Cultures of Policing. Street Cops and Management Cops*. New Brunswick og London: Transaction Publishers
- Rittel, H. W. J. og M. M. Webber. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences, vol. 4*: 155-169
- Røiseland, A. og S. I. Vabo. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Sabatier P. A. og C. M. Weible. (2007). "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications". I Sabatier P. A. (red.), *Theories of the Policy Process* (s. 195-226). Colorado: Westview Press
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California Press
- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Veileder Resultatmåling – mål og resultatstyring i staten*. SSØ 12/2010, 2. opplag. Oslo: Senter for statlig økonomistyring
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan (Optrykt 1997, 4. Edition. New York: Simon & Schuster)
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper & Bros. (Optrykt 1998. NY Dover: Mineola)
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal
- Traavikutvalget. (2012). *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet
- Van Meter, D. S. og C. E. van Horn. (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration & Society* (1975, 6) SAGE: 445-488
- Weber, M. (1922). *Makt og byråkrati*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal
- Winter, S. (2001). "Implementeringsforskningen og dens relasjon til evaluering". I Dahler-Larsen, P og H. K. Krogstrup (red.), *Tendenser i evaluering*. Odense: Universitetsforlaget
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and application: design and methods*. Sixth Edition. Los Angeles: SAGE

## 8 Vedlegg

### 8.1 Roller og ansvar for etterretningsledere i politidistriktene

I Politidirektoratets *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (2017c, 81-83) blir etterretningslederrollene med tilhørende hovedansvar angitt. Dette er gjengitt under.

Etterretningsleder 1 (EL1) har hovedansvar for:

- Å legge til rette for en effektiv samhandling med andre funksjoner i politidistriktet, blant annet operasjonssentralen, stab for kommunikasjon, virksomhetsstyring, straffesaksinntaket og de geografiske driftsenhetene
- Å forvalte kunnskapsgrunnlaget basert på etterretning i de ulike styringsprosessene i distriktet (i strategiutvikling, virksomhetsplanlegging, styringsdialog mv.)
- Å føre faglig oppdragsdialog med den øvrige etterretningsledelsen (EL2 og EL3), samt sikre bestillinger og legge til rette for god oppdragsdialog og -analyse i møte med de produksjonsansvarlige (herunder etterretningsleder på funksjonelt nivå (EL2))
- I samarbeid med POD, særorganer og øvrige politidistrikter å sørge for struktur, kompetanse og metode- og verktøyutvikling knyttet til fag for å opparbeide kunnskap (herunder etterretning) i politidistriktet
- Å sikre kunnskaps- og informasjonsflyten internt i politidistriktet og eksternt med andre politidistrikter, særorganer og POD samt PST, kontrollorgan, forsvaret, kommuner, næringsliv, m.fl.
- At overordnede informasjonsbehov blir besvart rettidig, i rett format og til riktig mottaker
- At relevant etterretning blir formidlet til aktuelle mottakere

Etterretningsleder 2 (EL2) skal:

- Utøve faglig styring, ledelse og koordinering av etterretningsprosessen på vegne av leder (EL1), enhetsleder samt ledere for øvrige funksjonelle enheter
- Gjennomføre oppdragsdialog og -analyse i samråd med innhentings- og analyseleder samt prioritere og formulere distriktets etterretningsbehov

- Sørge for at prioriterte etterretningsbehov blir besvart rettidig og i rett format
- Formidle relevant etterretning til aktuelle mottakere
- Sørge for kunnskaps- og informasjonsflyt internt i politidistriktet og eksternt med andre politidistrikter, særorganer og POD samt PST, kontrollorganer, forsvaret, kommuner, næringsliv m.fl.
- Sørge for struktur, kompetanse og metode- og verktøyutvikling
- Fag og opplæringsansvarlig for etterretning i politidistriktet, og skal
  - o Følge opp fag og metode
  - o Delta i nasjonalt fagnettverk
  - o Legge til rette for kunnskapsbasert erfaringslæring
  - o Sørge for implementering av god praksis og følge opp sentrale krav og føringer
  - o Være kontaktledd mot HR for praktisk tilrettelegging for opplæring
  - o Er ansvarlig for å melde kompetansebehov til nærmeste leder

Etterretningsleder 3 (EL3) skal:

- Lede og koordinere etterretningsprosessen på vegne av leder for geografisk driftsenhet
- Sikre oppdragsforståelse, identifisering og formulering av etterretningsbehov
- Lede og koordinere oppdragsdialog med leder for geografisk driftsenhet
- Sikre at prioriterte etterretningsbehov blir besvart rettidig og i rett format
- Formidle relevant etterretning til aktuelle mottakere
- Bidra i identifisering og formulering av etterretningsbehov på funksjonelt nivå i distriktet

## 8.2 Intervjuguide for politidistriktene

### **Intervjuguide - masteroppgave om implementering av etterretning i politiet**

Innledende kommentarer:

- Presentere oss, formålet med intervjuet og problemstillingen for oppgaven
  
- Spørre om lov til å ta opp intervjuene
  - o Forklare hvordan vi vil oppbevare datamaterialet
  - o Godkjenning fra NSD
  - o Anonymisering av person og politidistrikt, men synliggjøre rolle

Innledende spørsmål:

- Hvem er du?
  
- Hva er din rolle i politidistriktet?
  
- Hva er din rolle med hensyn til implementering av etterretning?
  
- Erfaring og kompetanse
  - o Hvor lenge har du jobbet i politiet?
  - o Hvilke andre steder har du jobbet?
  - o Hvordan formell kompetanse har du (politi, akademiker, annet)?
  - o Hvilke fagområder har du erfaring fra innen politiet
  
- Påvirker etterretningssatsingen i politiet din arbeidshverdag?
  - o Hvordan?

Spørsmål som belyser faktorene:

H1 - Implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og dette hemmer iverksettingen.

- Representerer etterretningssatsingen en ny måte å tenke og jobbe på i politiet? I så fall:
  - Hvordan
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Hvordan har målene for politiarbeidet endret seg etter politireformen?
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Hvilke faktorer har betydning for prioritering av politidistriktets ressurser?
  - Er disse de samme nå og tidligere?
    - Hvorfor/hvorfor ikke?
  
- I hvilken grad påvirker etterretningssatsingen beslutninger og prioriteringer i ditt politidistrikt?
  - Pr. i dag: Er etterretning viktig for beslutninger og prioriteringer i ditt politidistrikt?
  
- Har styringen av politiarbeidet endret seg med iverksettingen av etterretning? I så fall:
  - Hvordan
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Er beslutningsgrunnlaget for strategiske valg og prioriteringer annerledes nå enn før etterretningssatsingen? I så fall:
  - Hvordan?
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?

H2 - Politikulturen utfordrer implementeringen av etterretning.

- Hvordan passer etterretningsmetodikken inn i kulturen i politidistriktet? (Måten dere synes det er fornuftig å jobbe på.)
- Hvordan vil du beskrive etterretningens tanke sett og beslutnings- og prioriteringssystem?
- Hvordan har etterretningens tanke sett og beslutnings- og prioriteringssystem blitt tatt imot i ditt politidistrikt?
  - o Positivt? Negativt? Blandet mottagelse?
  - o Kan du tenke deg en forklaring på mottagelsen?
- Har positiv og/eller negativ innstilling til etterretning kommet til uttrykk i ditt politidistrikt?
  - o Hvordan?
- Er det grupperinger som er spesielt positive eller negative?
  - o Hvilke grupper har i så fall vært positive og hvilke har vært negative/skeptiske?
- Har det skjedd en utvikling i holdningene til etterretning fra de første skrittene mot iverksetting og frem til i dag?
- Hvordan påvirker det nye styrings- og prioriteringssystemet ditt politidistrikt?
  - o Ser du fordeler ved det nye styrings- og prioriteringssystemet?
  - o Ser du ulemper?
- Har iverksettingen av etterretning påvirket politidistriktets handlefrihet/handlingsrom?
  - o Positivt eller negativt?

H3 - Implementering av etterretning har ført til betydelige endringer i relasjoner og samarbeidsformer i politidistriktene, som hemmer implementeringen.

- Hvilke organisatoriske endringer har etterretningssatsingen ført til i ditt politidistrikt?
  
- Har iverksetting av etterretning gitt endringer i:
  - Ansvarsfordeling?
    - Hvordan?
  
  - Oppgavefordeling?
    - Hvordan?
  
  - Roller og funksjoner?
    - Hvordan?
  
  - Hvem som samarbeider med hvem?
    - Hvordan?
  
  - Arbeidsprosesser?
    - På hvilken måte?
  
  - Beslutningsprosesser?
    - På hvilken måte?

H4 - POD og politidistriktene har ulik problemforståelse og virkelighetsoppfatning rundt behovet for og målet med implementering av etterretning. Spriket i problemforståelse og virkelighetsoppfatning hemmer iverksettingen.

- Tenk deg tilbake til før etterretningssatsingen ble iverksatt:
  - Var det et behov for mer styring basert på kunnskap?
    - Hvorfor/hvorfor ikke?

- Opplever du at etterretningssatsingen svarer på behovet for mer styring basert på kunnskap?
  - Hvorfor/hvorfor ikke?
  - Og på hvilken måte?
- Er det forståelig for organisasjonen (folkene som jobber i ulike ledd i politidistriktet) hva målet for etterretningssatsingen er?
- Er det forståelig for organisasjonen hva dere skal endre på for å oppnå målet med etterretning?
- Opplever du at det er samsvar mellom hvordan ditt politidistrikt nå iverksetter etterretning og PODs intensjoner og mål for etterretningssatsingen?

H5 - Politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak, som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning.

- Hvordan opplever du overordnede myndigheters krav og forventninger til hva ditt politidistrikt skal levere?
- Hvordan opplever du krav og forventninger til utvikling?
- Gjennom politireformen er politidistriktene pålagt mange utviklingskrav.
  - Trekker ulike krav og forventninger i samme retning eller opplever dere motstridende mål og forventninger?
  - Hvordan håndterer dere alle disse ulike kravene?
  - Hvordan oppleves det?
- Er det andre faktorer som konkurrerer med etterretningen om å legge premisser for prioriteringer og veivalg? I så fall:
  - Hvilke?



- Hvordan?
- Hvorfor?

H6 - Politidistriktene har i begrenset grad vært involvert i politikkutforming. Begrenset involvering hemmer iverksettingen.

- Opplever du at politidistriktet ditt har vært med på å påvirke utvikling og utforming av etterretningssatsingen for politiet?
  - Hvorfor/hvorfor ikke?
  - Og hvis distriktet har påvirket: Hvordan?
- Var ditt politidistrikt beredt til å ta imot etterretningens tanke sett og beslutnings- og prioriteringssystem?
  - Hvorfor?
  - Hvorfor ikke?
- Har dere vært med å påvirke:
  - Målene for utvikling av etterretning som fag?
  - Organiseringen av etterretning i politidistriktene?
  - Organiseringen av etterretningsarbeidet?

H7 - POD har i begrenset grad involvert seg i implementeringen i politidistriktene. Begrenset involvering hemmer iverksettingen.

- Har ditt politidistrikt hatt kontakt og dialog med POD i tiden etter at iverksettingen av etterretningssatsingen startet? I så fall:
  - Hvordan?
  - Og hvor tett har denne kontakten vært?

- Har dere opplevd veiledning og støtte fra POD underveis i iverksettingsprosessen? I så fall:
  - Hvordan?
  - Har veiledningen og støtten vært tilstrekkelig?
  
- Politidistriktene rapporterer til POD på utviklingen av etterretning i distriktet.
  - Er rapporteringen med på å fremme utviklingen av etterretning?
  - Eller anses det som ekstraarbeid og byråkrati?
  - Gir dere riktig bilde av situasjonen i politidistriktet i rapporteringen?

H8 - Implementering av etterretning påvirker etablerte allianser i politidistriktene med hensyn til a) prioriteringer; b) ressursfordeling; c) maktstrukturer. Disse endringene i etablerte strukturer hemmer iverksettingen.

- Se for deg ulike grupper i ditt politidistrikt: De som har vært henholdsvis positive, negative og likegyldige til etterretning.
  - Hva kjennetegner de som er positive?
  - Hva kjennetegner de som er negative?
  - Og hva kjennetegner de som er likegyldige?
  
- Har det skjedd endringer i fordeling av makt og innflytelse i tiden etter iverksettingen av etterretning startet? I så fall:
  - Hvordan?
  
- Er det aktører eller allianser av aktører/grupper i ditt politidistrikt som har fått endret sin makt og innflytelse? I så fall:
  - Hvordan?
  
- Har (eventuelle) endringer i maktforhold fått betydning for ressursfordelingen i distriktet?

- Har henholdsvis støttespillere og motstandere til etterretningssatsingen etablert noen form for allianser? I så fall:
  - Hvorfor har ulike aktører og grupperinger søkt sammen i allianser?
  - Og hvem allierer seg med hvem?
  
- Hvis det har vært spenninger mellom støttespillere og motstandere av etterretningssatsingen i ditt politidistrikt:
  - Hvordan har dette kommet til uttrykk?
  - Og hvorfor har det vært motsetningsfylt?
  
- Er det omfordelt ressurser (personellmessige og økonomiske) i ditt politidistrikt som en følge av satsingen på etterretning?
  
- Har ressursene som er stilt til disposisjon til etterretningssatsingen vært tilstrekkelige?
  - Har folk og penger til etterretning gått på bekostning av andre formål?

Avsluttende spørsmål:

- Ut over det vi har snakket om:
  - Kan du komme på faktorer som du mener har vært til hinder for iverksettingen?
  - Kan du komme på faktorer som har gjort iverksettingen lettere?
  
- Er det noe annet du ønsker å legge til som kan hjelpe oss å belyse problemstillingen?

Avsluttende kommentarer:

- Takk for hjelpen, tiden og informasjonen.
- Direkte sitater som evt. blir brukt i oppgaven vil bli sendt respondenten for godkjenning

### 8.3 Intervjuguide for POD

#### **Intervjuguide - masteroppgave om implementering av etterretning i politiet**

Innledende kommentarer:

- Presentere oss, formålet med intervjuet og problemstillingen for oppgaven
  
- Spørre om lov til å ta opp intervjuene
  - o Forklare hvordan vi vil oppbevare datamaterialet
  - o Godkjenning fra NSD
  - o Anonymisering av person, men synliggjøre rolle

Innledende spørsmål:

- Hvem er du?
  
- Hva er din rolle i POD?
  
- Erfaring og kompetanse
  - o Hvor lenge har du jobbet i politiet?
  - o Hvilke andre steder har du jobbet?
  - o Hvordan formell kompetanse har du (politi, akademiker, annet)?
  - o Hvilke fagområder har du erfaring fra innen politiet
  
- Hva er din rolle med hensyn til implementering av etterretning?
  
- Påvirker etterretningssatsingen i politiet din arbeidshverdag?
  - o Hvordan?

Spørsmål som belyser faktorene:

H1 - Implementering av etterretning oppfattes som en vesentlig endring i styring av politiets arbeid, og dette hemmer iverksettingen.

- Representerer etterretningssatsingen en ny måte å tenke og jobbe på i politiet? I så fall:
  - Hvordan
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Hvordan har målene for politiarbeidet endret seg etter politireformen?
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Hvilke faktorer har betydning for prioritering av politidistriktets ressurser?
  - Er disse de samme nå og tidligere?
    - Hvorfor/hvorfor ikke?
  
- I hvilken grad påvirker etterretningssatsingen beslutninger og prioriteringer i politidistriktene?
  - Pr. i dag: Er etterretning viktig for beslutninger og prioriteringer i politidistriktene?
  
- Har politidistriktenes styring av politiarbeidet endret seg med iverksettingen av etterretning? I så fall:
  - Hvordan
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?
  
- Er politidistriktenes beslutningsgrunnlag for strategiske valg og prioriteringer annerledes nå enn før etterretningssatsingen? I så fall:
  - Hvordan?
  - Og i hvilken grad: Stor, middels eller liten endring?

## H2 - Politikulturen utfordrer implementeringen av etterretning

- Hvordan passer etterretningsmetodikken inn i kulturen i politidistriktene? (Måten de synes det er fornuftig å jobbe på.)
- Hvordan har etterretningens tankesett og beslutnings- og prioriteringssystem blitt tatt imot i politidistriktene?
  - Positivt? Negativt? Blandet mottagelse?
  - Kan du tenke deg en forklaring på mottagelsen?
- Har positiv og/eller negativ innstilling til etterretning kommet til uttrykk i politidistriktene?
  - Hvordan?
- Er det grupperinger i politidistriktene som er spesielt positive eller negative?
  - Hvilke grupper har i så fall vært positive og hvilke har vært negative/skeptiske?
- Har det skjedd en utvikling i politidistriktenes holdninger til etterretning fra de første skrittene mot iverksetting og frem til i dag?
- Hvordan påvirker det nye styrings- og prioriteringssystemet politidistriktene?
  - Ser de fordeler ved det nye styrings- og prioriteringssystemet?
  - Ser de ulemper?
- Har iverksettingen av etterretning påvirket politidistriktenes handlefrihet/handlingsrom?
  - Positivt eller negativt?

H3 - Implementering av etterretning har ført til betydelige endringer i relasjoner og samarbeidsformer i politidistriktene, som hemmer implementeringen.

- Hvilke organisatoriske endringer har etterretningssatsingen ført til i politidistriktene?
  
- Har iverksetting av etterretning gitt endringer i:
  - Ansvarsfordeling?
    - Hvordan?
  
  - Oppgavefordeling?
    - Hvordan?
  
  - Roller og funksjoner?
    - Hvordan?
  
  - Hvem som samarbeider med hvem?
    - Hvordan?
  
  - Arbeidsprosesser?
    - På hvilken måte?
  
  - Beslutningsprosesser?
    - På hvilken måte?

H4 - POD og politidistriktene har ulik problemforståelse og virkelighetsoppfatning rundt behovet for og målet med implementering av etterretning. Spriket i problemforståelse og virkelighetsoppfatning hemmer iverksettingen.

- Tenk deg tilbake til før etterretningssatsingen ble iverksatt:
  - Var det et behov for mer styring basert på kunnskap?
    - Hvorfor/hvorfor ikke?

- Opplever du at etterretningssatsingen svarer på behovet for mer styring basert på kunnskap?
  - Hvorfor/hvorfor ikke?
  - Og på hvilken måte?
- Er det forståelig for organisasjonen (folkene som jobber i ulike ledd i politidistriktet) hva målet for etterretningssatsingen er?
- Er det forståelig for organisasjonen hva de skal endre på for å oppnå målet med etterretning?
- Opplever du at det er samsvar mellom hvordan politidistriktene nå iverksetter etterretning og PODs intensjoner og mål for etterretningssatsingen?

H5 - Politidistriktene blir pålagt så mange politiske initiativ og tiltak, som skal iverksettes samtidig, at det er til hinder for implementering av etterretning

- Hvordan tror du politidistriktene opplever PODs krav og forventninger til utvikling?
- Gjennom politireformen er politidistriktene pålagt mange utviklingskrav.
  - Trekker ulike krav og forventninger i samme retning eller er det motstridende mål og forventninger?
  - Hvordan håndterer politidistriktene alle disse ulike kravene?
  - Hvordan tror du det oppleves i politidistriktene?
  - Hvis utviklingskravene trekker i ulike retninger, hvordan forholder POD seg til det?
- Er det andre faktorer som konkurrerer med etterretningen om å legge premisser for prioriteringer og veivalg i politidistriktene? I så fall:
  - Hvilke?
  - Hvordan?



- Hvorfor?

H6 - Politidistriktene har i begrenset grad vært involvert i politikktutformingen. Begrenset involvering hemmer iverksettingen.

- Har politidistriktene vært med på å påvirke utvikling og utforming av etterretningssatsingen for politiet?
  - Hvorfor/hvorfor ikke?
- Hvis distriktene var med å påvirke, hvordan påvirket de?
  - Var de med å påvirke:
    - Målene for utvikling av etterretning som fag?
    - Organiseringen av etterretning i politidistriktene?
    - Organiseringen av etterretningsarbeidet?
- Var politidistriktene beredt til å ta imot etterretningens tankesett og beslutnings- og prioriteringssystem?
  - Hvorfor?
  - Hvorfor ikke?

H7 - POD har i begrenset grad involvert seg i implementeringen i politidistriktene. Begrenset involvering hemmer iverksettingen.

- Har POD hatt kontakt og dialog med politidistriktene i tiden etter at iverksettingen av etterretningssatsingen startet? I så fall:
  - Hvordan?
  - Og hvor tett har denne kontakten vært?
- Har POD bidratt med veiledning og støtte underveis i iverksettingsprosessen? I så fall:
  - Hvordan?

- Har veiledningen og støtten vært tilstrekkelig?
- Politidistriktene rapporterer til POD på utviklingen av etterretning i distriktet.
  - Er rapporteringen med på å fremme utviklingen av etterretning?
  - Eller anser politidistriktene dette som ekstraarbeid og byråkrati?
  - Oppfatter du at politidistriktene gir POD riktig bilde av situasjonen i rapporteringen?

H8 - Implementering av etterretning påvirker etablerte allianser i politidistriktene med hensyn til a) prioriteringer; b) ressursfordeling; c) maktstrukturer. Disse endringene i etablerte strukturer hemmer iverksettingen.

- Se for deg ulike grupper i politidistriktene: De som har vært henholdsvis positive, negative og likegyldige til etterretning.
  - Hva kjennetegner de som er positive?
  - Hva kjennetegner de som er negative?
  - Og hva kjennetegner de som er likegyldige?
- Har det skjedd endringer i fordeling av makt og innflytelse i politidistriktene i tiden etter iverksettingen av etterretning startet? I så fall:
  - Hvordan?
- Er det aktører eller allianser av aktører/grupper i politidistriktene som har fått endret sin makt og innflytelse? I så fall:
  - Hvordan?
- Har (eventuelle) endringer i maktforhold fått betydning for ressursfordelingen i distriktene?
- Har henholdsvis støttespillere og motstandere til etterretningssatsingen etablert noen form for allianser? I så fall:

- Hvorfor har ulike aktører og grupperinger søkt sammen i allianser?
- Og hvem allierer seg med hvem?
  
- Hvis det har vært spenninger mellom støttespillere og motstandere av etterretningssatsingen i politidistriktene:
  - Hvordan har dette kommet til uttrykk?
  - Og hvorfor har det vært motsetningsfylt?
  
- Er det omfordelt ressurser (personellmessige og økonomiske) i politidistriktene som en følge av satsingen på etterretning?
  
- Har ressursene som er stilt til disposisjon til etterretningssatsingen vært tilstrekkelige?
  - Har folk og penger til etterretning gått på bekostning av andre formål?

Avsluttende spørsmål:

- Ut over det vi har snakket om:
  - Kan du komme på faktorer som du mener har vært til hinder for iverksettingen?
  - Kan du komme på faktorer som har gjort iverksettingen lettere?
  
- Er det noe annet du ønsker å legge til som kan hjelpe oss å belyse problemstillingen?

Avsluttende kommentarer:

- Takk for hjelpen, tiden og informasjonen.
- Direkte sitater som evt. blir brukt i oppgaven vil bli sendt respondenten for godkjenning

#### 8.4 Invitasjon til informanter i politidistriktene om å delta i intervju

Hei!

Vil du delta i vårt forskningsprosjekt om implementering av etterretning i politiet?

Vi henvender oss til deg som én av flere ledere i NN politidistrikt. Vi ønsker å intervju deg som ledd i arbeidet med vår masteroppgave.

Intervjuet vil omhandle hva som fremmer og hva som hemmer implementering av etterretning i politiet. Våre intervjuobjekter får anledning til å dele tanker, synspunkter og vurderinger, og med det bidra til videre utvikling av politietaten.

Takker du ja, er det vi trenger fra deg **én time av din tid til et digitalt intervju** – gjennomført via Zoom.

Prosjektet er presentert for POD og Norsk senter for forskningsdata og godkjent av disse. Vi vil ikke stille spørsmål under intervjuene som vil berøre opplysninger etter politiregisterloven eller opplysninger som er taushetsbelagt. Les mer om forskningsprosjektet i vedlagte informasjonsskriv.

Har du spørsmål eller ønsker dialog, så ta gjerne kontakt ved å svare på denne e-posten. Eller ring/send sms til Mattis Michaelsen (tlf #) eller Ellen Kittelsbye (tlf #) om du foretrekker det.

Håper du finner dette interessant og takker ja til å være med. Vi setter pris på om du har anledning til å gi oss en **tilbakemelding innen fredag 22. januar 2021**.

Vennlig hilsen,

Mattis Michaelsen og Ellen S. Kittelsbye

Masterstudenter - Styring og ledelse i offentlig sektor, OsloMET

## 8.5 Invitasjon til informanter i POD om å delta i intervju

Hei!

Som dere er kjent med holder vi på med en masteroppgave om implementering av etterretning i politiet. Vi har gjort intervjuer med 9 ledere i utvalgte politidistrikter, og vil i tillegg gjerne gjennomføre et gruppeintervju med et par ansatte i POD med ansvar for implementeringsprosessen. For å få litt ulik vinkling og erfaring, kunne vi godt tenke oss at en av informantene hadde vært med siden oppstarten av etterretningsprosjektet, mens den andre har kommet inn i arbeidsprosessen noe senere. Håper to ansatte på Seksjon for etterretning og forebygging har lyst og anledning til å bli med på det.

Intervjuet vil omhandle hva som fremmer og hva som hemmer implementering av etterretning i politiet. Våre intervjuobjekter får anledning til å dele tanker, synspunkter og vurderinger, og forhåpentligvis vil funnene fra analysen vær med å bidra til videre utvikling av politietaten.

Intervjuet vil ta ca. én til én og en halv time og gjennomføres digitalt via Zoom.

Vi kommer ikke til å stille spørsmål under intervjuene som vil berøre opplysninger etter politiregisterloven eller opplysninger som er taushetsbelagt. Norsk senter for forskningsdata har godkjent prosjektet og metodene for datainnsamling. Les mer om forskningsprosjektet i vedlagte informasjonsskriv.

Hvis dere har spørsmål eller ønsker dialog, så ta gjerne kontakt på mail eller telefon. Det hadde vært flott hvis vi kunne fått til intervjuet i løpet av neste uke eller eventuelt uken etter.

Vi gleder oss til å høre fra dere.

Vennlig hilsen,

Mattis Michaelsen (tlf. #) og Ellen S. Kittelsbye (tlf. #)

*Masterstudenter - Styling og ledelse i offentlig sektor, Oslo MET*

**Vil du delta i forskningsprosjektet «Implementering av etterretning i politiet»?**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å analysere implementeringen av etterretning i politiet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

**Formål**

I masteroppgaven vil vi undersøke hvordan det går med implementeringen av etterretning i politiet. Implementeringsprosessen er en del av den pågående politireformen, og det er iverksatt en rekke styringstiltak fra Politidirektoratet for å sikre iverksettingen. I DFØ sin følgeevaluering av politireformen fremkommer det at det er en positiv utvikling for alle de seks funksjonene som er under implementering, men at etterretning er den funksjonen som har kommet kortest (DFØ, 2020, 23). Vi ønsker å belyse årsaker til dette i vår masteroppgave. Problemstillingen er: *I hvilken grad blir etterretning implementert som arbeidsmetode i politiet, og hvilke faktorer er med å fremme eller hemme iverksettingen?*

**Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Oslo MET er ansvarlig for prosjektet.

**Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

For å belyse problemstillingen planlegger vi en todelt datainnsamling. Vi ønsker å gjennomføre:

- Dokumentanalyse av PODs styringsdokumenter, og politidistriktenes rapportering på mål- og resultatoppgjør for etterretning tilbake til POD.
- Intervjuer med et utvalg ledere i to-tre politidistrikter, og POD-medarbeidere med ansvar for implementering av etterretning.

Vi kontakter derfor deg som er i en lederposisjon i valgt politidistrikt eller som er POD-medarbeider med ansvar for implementering av etterretning, og ber om å få intervju deg i forbindelse med masteroppgaven.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Vi vil gjerne gjennomføre et intervju med deg. Intervjuet vil omhandle dine tanker om hva som kan virke fremmende eller hemmende på implementering av etterretning som arbeidsmetode i politiet.

Av smittehensyn vil intervjuene gjennomføres digitalt. Intervjuet vil ha en varighet på ca. en time. Vi vil ta lydopptak og notater fra intervjuene.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer, bruker og sletter vi dine opplysninger?**

Vi vil få kjennskap til ditt navn, faglig bakgrunn, politidistrikt og funksjon når vi avtaler intervjuene. Navn, faglig bakgrunn og politidistrikt vil anonymiseres, men funksjon vil forbli synlig i analysen – for eksempel «Analyseleder i et politidistrikt oppfatter ...»

Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. For å beskytte dine personopplysninger best mulig, vil vi erstatte navn, informasjon om din faglige bakgrunn, kontaktopplysninger og politidistrikt med en kode og lagre disse opplysningen på en egen liste adskilt fra datamaterialet for øvrig.

Det vil kun være tre personer som har tilgang til datamaterialet. Det er masterstudentene Mattis Michaelsen og Ellen Kittelsbye, samt veileder Guri Rosén fra Oslo MET.

Datamaterialet vil lagres på en kryptert forskningsserver hos Oslo MET. Datafilene vil slettes når masteroppgaven er godkjent – planlagt sommer 2021.

### **Dine rettigheter**

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

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

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Oslo MET har Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

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

- Oslo MET ved student Mattis Michaelsen (mailadresse), student Ellen Kittelsbye (mailadresse) eller veileder Guri Rosén (mailadresse)
- Oslo MET sitt personvernombud: Ingrid Jacobsen (mailadresse)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost [personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Guri Rosén  
(Veileder)

Mattis Michaelsen og Ellen Kittelsbye  
(Studenter)



**Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Implementering av etterretning i politiet», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## 8.7 Oversikt over uttrekkskriterier

- Sitat/informasjonsuttrekk
- Vurdering
  - Hvilke indikatorer berøres
  - Styrker eller svekker informasjonen hypotesen
  - Hvordan ulike hemmer- og fremmerfaktorer eventuelt forholder seg til hverandre eller påvirker hverandre
  - Informasjon i randsonen av eller utenfor forhåndsdefinerte hypoteser/indikatorer
  - Merknader
- Sporbarhet
  - Hvor dataene var hentet fra - lydfil/tidspunkt for intervjuene eller dokument/side for styringsdokumentene
  - Hvem har gitt informasjonen – kode for informant/rolle for intervjuene eller rapporterende politidistrikt for styringsdokumentene