

Jens Berget

Amund Aasaaren

***Er dagens styring av norsk politi egnet til å møte morgendagens
terrortrusler?***

En studie av virksomhetsstyring og involvering av det taktiske nivået i politiet.

***Is today`s management of Norwegian Police suitable for facing
tomorrows terrorist threats?***

A study of corporate governance and involvement of the tactical level in the police.

Masteroppgave - Master of Public Administration

Trondheim, mai 2018

Veileder: Knut Ingar Western

Samarbeidsbedrift: Politiet

NTNU har intet ansvar for synspunkter eller innhold i oppgaven.
Framstillingen står utelukkende for studentenes regning og ansvar

Forord

Denne avhandlingen representerer den avsluttende delen av studiet Master of Public Administration, som er et samarbeid mellom NTNU, Copenhagen Business School og Nord universitet.

Vi startet studiet januar 2016 i Trondheim og ble møtt av dyktige og motiverende lærere som vi gjennom studiet har hatt stor nytte av på studiesamlingene, enten det har vært ved Nord Universitet på Steinkjer eller NTNU i Trondheim. Studiet har et tydelig internasjonalt fokus, med obligatorisk internasjonal sommerskole i Barcelona samt studiesamlinger i København, Brussel og Maastricht, der vi blant annet har besøkt EU-institusjonene og møtt Trøndelags Europakontor samt Norges EU-delegasjon.

Studiesamlingene har vært svært utviklende av flere grunner, vi har hatt et fantastisk læringsmiljø skapt av dyktigere forelesere som har formidlet relevante tema gjennom hele studietiden. Dette har bidratt til gode diskusjoner blant medelever som representerer et bredt spekter av offentlig sektor fra hele landet. Vi ønsker derfor å takke alle på MPA 2016-2018 for det gode fellesskapet vi har utviklet.

Vi skal ikke underkommunisere at MPA-studiet er krevende, ikke bare for oss som gjennomfører det, men også for våre nære omgivelser. Vi vil derfor takke våre flotte tålmodige ektefeller, Lena og Heidi, som har stilt opp og gjort det mulig for oss å fullføre studiet. TAKK! Vi vil også rette en stor takk til vår veileder, professor Knut Ingar Western, som alltid har vært tilgjengelig både fysisk og på Skype, om det så var fra Innherred eller Brasil. Han har vært positiv, pragmatisk og fått oss til å reflektere samtidig som han har delt sin brede kunnskap med oss. Vi tviler på om masteroppgaven hadde vært noe uten han. Vi ønsker også å rette en takk til våre respondenter som har bidratt til at vi har fått et godt datagrunnlag. Vi ønsker også å takke vår arbeidsgiver, politiet, som har gjort det mulig for oss å delta på samlingene samt gitt oss lov til å forske på egen etat. Til slutt ønsker vi også å takke Elisabeth Rise i Politidirektoratet og Marius Orningård Madsen hos departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) som har bidratt med konstruktive innspill til oppgaven.

Da vi startet studiet hadde vi ikke en klar formening om hva som skulle bli tema for vår masteravhandling. Ideen til tema fikk vi etter å ha levert et "paper" i økonomifaget om beredskapsutfordringer og økonomi, der vår veileder Knut Ingar mente at dette var såpass interessant at vi burde skrive en masteroppgave om temaet. Der og da var vi i tvil, men frøet var sådd, og slik ble det – vi fulgte ideen. Vi har gjennom vår avhandling forsøkt å sette fokus på viktigheten av at styringskjeden henger sammen, avgrenset til et vanskelig samfunnsoppdrag – beskyttelse mot terrorhandlinger. Vi har belyst dette gjennom å se på hvordan virksomhetsstyringen i politiet er innrettet for å møte det krevende samfunnsoppdraget.

Arbeidet med masteroppgaven har tidvis vært krevende, det har vært mange lange dager og sene kvelder med telefon- og Skype samtaler. Samarbeidet oss imellom har utviklet seg gjennom hele studieperioden og vi har jobbet konstruktiv og godt fra første stund. Vi har aktivt brukt hverandre i lange reflekterende diskusjoner, og opplever at dette har vært både givende og ikke minst utviklende. Derfor er det avslutningsvis helt på sin plass å takke hverandre for det gode samarbeidet.

Abstract

This thesis is based on our study which search to understand how the tactical level within the Norwegian police is involved in corporate governance and employee performance management. We conducted a considerably preliminary research adjusting and revising our thesis which lead to our thesis research question: *"Is today`s management of Norwegian Police suitable for facing tomorrows terrorist threats?"*

Based on this thesis we have researched if, or how strategic objectives is brought into practical activities for civil protection against terrorist threats. Our focus is set on the coherence from top level Norwegian government to street level, represented by on-scene commanders in two different police districts.

Our theoretical foundation is how New Public Management and governance processes are possible to implement at street level. We have focused on principal-agent and street level bureaucracy combined with Leif Johansens theories about long term planning based on observations from the past.

We have based our research on a mixed-methods study combining qualitative and quantitative methods using an internet survey "Survey X-act" collecting data from 40 respondents. We have used semi-structured interviews with four on-scene commanders from the Norwegian police. This has been combined with analysis of political documents from 2014 up to 2017 as well as earlier relevant documents related to our subject - police governance and terrorist threats.

Our research has revealed that there is a lack of connection and mutual understanding between political will and the actual outcome at the tactical level. It also seems to be shortage of involvement at the lower levels. However, we have found differences between our study objects that indicates the importance of adequate specialist environments to ensure connection between strategic and tactical level.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	i
Abstract	ii
Figurer og tabeller	v
1. Innledning.....	1
2. Problemstilling, hypoteser og forskningsspørsmål	3
2.1 Problemstillingen	3
2.2 Hypoteser	4
2.3 Forskningsspørsmål	6
2.3.1 Forskningsspørsmål 1	6
2.3.2 Forskningsspørsmål 2.....	7
2.3.3 Forskningsspørsmål 3.....	8
2.3.4 Forskningsspørsmål 4.....	8
2.3.5 Forskningsspørsmål 5.....	9
2.4 Kriteriesett.....	9
3 Referanseramme og bakgrunnsstoff.....	10
3.1 Organisasjonsstruktur i politiet.....	11
3.2 Oslo politidistrikt	12
3.3 Nordland politidistrikt.....	13
3.4 Sentrale begreper, definisjoner, presisering og kommentarer.....	13
3.5 Terror og beredskapsutfordringer	15
3.6 Nasjonale beredskapsprinsipper, terrorberedskap og styringssignaler	16
3.7 Trusselbildet og trusselvurderinger.....	17
4 Teori	19
4.1 New Public Management og moderne offentlig styring	20
4.2 Mål og resultatstyring	21
4.3 Økonomistyring i offentlig sektor.....	23
4.4 Prognoser og langtidsplanlegging.....	25
4.5 Prinsipal-agent teori	27
4.5.1 Virksomhetsstyring i politiet.....	30
4.5.2 Budsjettstyring i politiet.....	32
4.6 Fagledelse fra bakkebyråkrater	33
4.7 Ressurser og terrorutfordringer.....	34
4.8 Sammenhenger i vårt teoretiske fundament.....	35
5 Metode.....	36
5.1 Begrunnelse for valg av forskningsobjekt	37
5.1.1 Begrunnelse for valg av respondenter.....	37
5.1.2 Tidsperiode	37
5.1.3 Kontroll av gjennomførbarhet.....	38
5.2 Ontologi og epistemologi.....	38
5.2.1 Et positivistisk grunnsyn.....	39
5.2.2 Et hermeneutisk grunnsyn.....	40
5.3 Forskningsdesign - prinsipielt utgangspunkt	40
5.3.1 Metodevalg, kombinasjon av metoder – "mixed methods"	42
5.3.2 Etliske utfordringer ved å forske på egen organisasjon	43
5.4 Datainnsamling	43
5.4.1 Dokumentinnsamling	43
5.4.2 Analyse av data fra dokumentinnsamling.....	44

5.4.3	Spørreundersøkelse	44
5.4.4.	Analyse av kvantitative data fra spørreundersøkelse	46
5.4.5.	Dybdeintervju	46
5.4.6	Tolkning av kvalitative data fra dybdeintervju	48
5.4.7	Gyldighet og pålitelighet.....	49
5.4.8	Generalisering	50
5.4.9	Refleksjon og kritikk av egne valg	51
6	Empirisk analyse	52
6.1	Analyse av kvalitative data fra styrende dokumenter	53
6.2	Analyse av økonomisk informasjon fra statsbudsjett og tildelingsbrev	56
6.3	Analyse av PSTs trusselvurderinger og utviklingen av terrortrusselbildet.....	59
6.4	Sammenligning av terrortrusselbildet opp mot økonomisk informasjon.....	61
6.5	Presentasjon og drøfting av funn fra intervjuer og spørreundersøkelse.....	62
6.6.	Forskningsspørsmål 1	64
6.6.1	Funn fra spørreundersøkelse	64
6.6.2	Funn fra intervjuer	66
6.6.3	Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 1	69
6.7	Forskningsspørsmål 2	70
6.7.1	Funn fra spørreundersøkelsen	70
6.7.2	Funn fra intervjuer	71
6.7.3	Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 2	73
6.8	Forskningsspørsmål 3	74
6.8.1	Funn fra spørreundersøkelsen	74
6.8.2	Funn fra intervjuer	75
6.8.3	Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 3	77
6.9	Forskningsspørsmål 4	78
6.9.1	Funn fra spørreundersøkelsen	78
6.9.2	Funn fra intervjuer	78
6.9.3	Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 4	80
6.10	Forskningsspørsmål 5	81
6.10.1	Funn fra spørreundersøkelsen	81
6.10.2	Funn fra intervjuer	82
6.10.3	Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 5	84
7	Sammenfatning og konklusjon analysekapittel	85
7.7	Avsluttende refleksjoner	88
8	Referanser.....	90
9.	Vedlegg	96
	Vedlegg 1 – Independent Samples Test	96
	Vedlegg 2 – Prosjektskisse og fremdriftsplan	97
	Vedlegg 3 – Søknad til POD om tillatelse til forskning på egen etat.....	102
	Vedlegg 4 – Tillatelse fra POD til å forske på egen etat.....	103
	Vedlegg 5 – Meldeskjema NSD.....	106
	Vedlegg 6 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema.....	113
	Vedlegg 7 – Intervjuguide dybdeintervju.....	115
	Vedlegg 8 – Påstander i spørreundersøkelse.....	117
	Vedlegg 9 – Samtykke til elektronisk publisering av masteroppgave	122

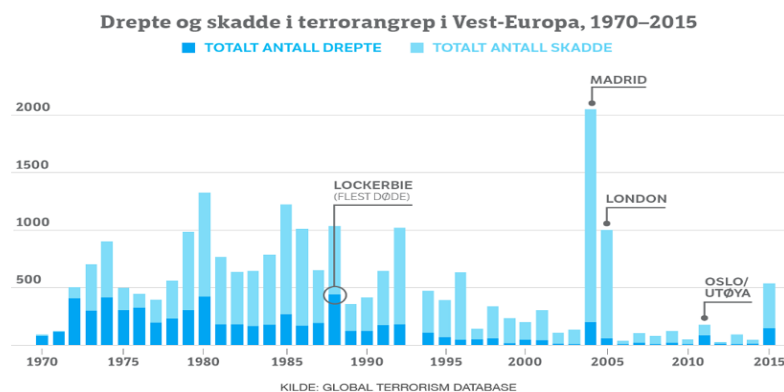
Figurer og tabeller

Figur 1: Drepte og skadde i terrorangrep, Kilde: Global Terrorism database.....	1
Figur 2: Resultatkjeden, Kilde: DFØ, veileder for mål- og resultatstyring i staten	3
Figur 3: Kriteriesett	10
Figur 4: Organisasjonskart politiet 2018 (kilde: www.politiet.no)	12
Figur 5: Organisasjonskart Oslo pd (kilde: www.politiet.no).....	12
Figur 6: Organisasjonskart Nordland pd (kilde: www.politiet.no)	13
Figur 7: Sannsynlighetsord - hentet fra PST åpne trusselvurdering 2017, s 22.....	19
Figur 8: Leif Johansen. Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien, 1983, s. 131.....	25
Figur 9: Leif Johansen. Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien, 1983, s. 139.....	26
Figur 10: Prinsipal-Agent.....	29
Figur 11: Politiet mot 2025, kilde: POD	31
Figur 12: Skisse sammenhenger i vårt teoretiske fundament.....	35
Figur 13: Hypotetisk-deduktiv metode. Kilde: Nyeng. s.41	39
Figur 14: Kausalmodell	41
Figur 15: Egenskaper ved en Likert skala	45
Figur 16: Øremerkinger Justissektoren 2014-2017 (mill. kroner)	57
Figur 17: Øremerking årsverk – hele politiet – tall i mill. kroner	57
Figur 18: Øremerking andre beredskapstiltak - hele politiet - tall i mill. kroner	57
Figur 19: Øremerking i tildeling – Nordland - tall i mill. kroner.....	58
Figur 20: Øremerking i tildeling - Oslo - tall i mill. kroner	58
Figur 21: Tildelt ramme 2013-2017 Nordland og Oslo pd	59
Figur 22: Kilde, Politiets sikkerhetstjeneste 2014,2015,2016 og 2017.....	61
Figur 23: Frafall	63
Figur 24: Frafallsanalyse - fordeling-teoretisk/faktisk utvalg.....	64
Figur 25: Svarfordeling – påstander til forskningsspørsmål 1	65
Figur 26: Leif Johansen - Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien, 1983, s. 131.....	70
Figur 27: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 2.....	71
Figur 28: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 3.....	74
Figur 29: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 4.....	78
Figur 30: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 5.....	82

1. Innledning

Terrorhandlinger forbindes tradisjonelt sett med flykapping, gisselaksjoner og eksplosjoner som har til hensikt å ramme symboltunge mål. I nyere tid har vi sett en endring i terrorhandlinger i Europa og verden for øvrig, der både målutvelgelse og metodikk virker å ha endret seg noe. De som blir rammet av terror i dag er ofte sivilbefolkningen som tilfeldige ofre, der det benyttes enkle og dels legale midler i utøvelsen. Hva skjer med Norge og norsk politi når terroren utvikler seg i en slik retning? Noe som kan fastslås er at Norge og norsk politi ikke har vært upåvirket av utviklingstrenden vi har sett. Sommeren 2014 opplevde Norge en spesiell hendelse sett i norsk målestokk. Daværende justisminister Anders Anundsen, politidirektør Odd Reidar Humlegård og sjef politiets sikkerhetstjeneste (PST) Benedicte Bjørnland arrangerte en pressekonferanse der det ble formidlet at det forelå en konkret terrortrussel mot Norge. Budskapet og signalene sommeren 2014 var såpass tydelig at dette trolig var egnet til å sette en støkk både i befolkningen, og ikke minst hos de som har et ansvar for å beskytte samfunnet mot terrorhandlinger.

Terror i europeisk målestokk er ikke noe nytt, på 70- og 80 tallet var det statistisk sett flere angrep og terrorhandlinger enn hva vi ser i dag. Terroren ble gjerne begått av politisk motiverte grupperinger som allerede befant seg i Europa. I 2001 kom det et slags vendepunkt med angrepene i USA, der vesten stod overfor en ny utviklingstrend, hvor religiøst inspirerte og motiverte terrororganisasjoner fra Midtøsten for alvor viste hva de var kapable til å gjennomføre utenfor Midtøstens grenser.



Figur 1: Drepte og skadde i terrorangrep, Kilde: Global Terrorism database

Det har i de siste årene blitt bevilget betydelige ressurser over statsbudsjettet til flere områder innenfor statlig sektor for å bekjempe terrortrusler både gjennom forebygging og forsterkning av innsatsressurser mot terrorhandlinger. Samfunnssikkerhet er et stort og komplekst ansvarsområde som omfatter mange aktører og ulike ressurser, hvor politiet er en sentral hovedaktør ved terrorhendelser. Forsvaret har også et definert mandat for enkelte terrorhendelser i en fredssituasjon, men politiet er å anse som samfunnets viktigste ressurs ved slike hendelser.

Sett i lys av dette mener vi at det er interessant å se på hvorvidt den økonomiske ressursbruken og tildelingen til politiet har blitt og blir påvirket av utviklingen i det nasjonale trusselbildet inn mot terror, og videre hvordan virksomhetsstyringen i politiet er innrettet for å imøtekomme utfordringene. Et sentralt tema i vår avhandling er å se på sammenhenger mellom mål og virkemidler i et styringsteoretisk perspektiv og selve operasjonaliseringen av styringssignaler som kommer fra politisk og administrativt nivå, herunder gjennom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD). Utfordringene som er påpekt gjennom de nasjonale målsetningene stiller store krav både til politietats håndteringsevne av et nasjonalt trusselbilde, og resten av samfunnets beredskapsevne som omfatter flere virksomheter enn bare politiet. Flere kritikere av både nåværende og tidligere regjeringer har uttalt at det er flere "*festtaler*" enn reell satsing på økt beredskap synliggjort gjennom budsjettvedtak

Norske beredskapsressurser, og i særdeleshet politiet, ble etter terrorhandlingene 22.7.2011 gjenstand for kritikk av responstid, responskapasitet og responskvalitet. Politiet er nå i slutfasen av en stor nasjonal reform basert på Politianalysen (NOU 2013:9, Et politi rustet til å møte fremtidens utfordringer-Politianalysen, 2013) som er et tilsvar på Gjørsv-kommisjonens granskningsrapport etter 22.7 (NOU 2012:14). Fra politisk hold stilles det stadig større krav til politiet om leveranser på mange områder. Samtidig synes fokuset på samfunnssikkerhet og terrorberedskap å ha økt både hos politiet og andre sektorer. Fra nasjonalt nivå fremstår det som et viktig fokus at det skal jobbes målrettet for å bekjempe potensielle terrortrusler som kan ramme samfunnet vårt på ulike måter. Det bevilges betydelige beløp til politiet med særskilte øremerkinger av tiltak innen flere områder, herunder tiltak som åpenbart er tiltenkt og benyttet både til forebygging og håndtering av terrortrusler. Vi har spurt oss selv - *hva er effekten av disse øremerkingene?* Sentralt i vår avhandling er å finne sammenhengen, eller mangel på sammenheng mellom politisk styring, budsjetttildelinger og virksomhetsstyring i politiet. Et av

våre særskilte fokus er å se hvordan polititjenesten operasjonaliseres på gatenivå for å imøtekomme utviklingen i trusselbildet. Det er derfor tre sentrale variabler som inngår i vår avhandling som griper inn i vår problemstilling, og som danner rammene for vår teoretiske tilnærming i vår forskning:

- Begrepet "trusselbildet og terrortrusler" som uttrykker både en vurdering og en beskrivelse av hendelsene og handlingene som kan komme til å ramme oss.
- Resultatmåling og styring samt tildelte ressurser.
- Operasjonalisering av styringsuttrykk der involvering av de ansatte er en forutsetning for at effektene (resultatet) oppnås.

Disse variablene utgjør en del av en tradisjonell statlig resultatkjede og kan grafisk illustreres slik:



Figur 2: Resultatkjeden, Kilde: DFØ, veileder for mål- og resultatstyring i staten

2. Problemstilling, hypoteser og forskningsspørsmål

2.1 Problemstillingen

Kampen om ressurser, prioriteringer mellom de ulike områdene og samfunnsoppdraget som politiet har inn mot terror fremstilles som dagsaktuelt sett i et historisk perspektiv, selv om fenomenet terror ikke er nytt i europeisk målestokk. Allerede tilbake i 2007 (Aftenposten, 2007) gikk daværende tillitsvalgt ved PST ut og advarte om at ressursmangelen hos PST var merkbar, og at dette gikk ut over muligheten for å overvåke potensielle terrorister og trusselaktører. I senere år kan det virke som om PST har gjennomgått en større reformprosess med et strategisk fokus på å utvikle en moderne kunnskapsbasert organisasjon som skal forebygge og detektere morgendagens trusselbilde så raskt og presist som mulig.

Gjennom egen erfaring, fra forskjellige stillinger i politiet, har vi over mange år opplevd ulik innretning på prioriteringer alt etter hvilke politiske partier som har sittet i regjering. Utfordringer og problemstillinger kan sikkert av og til detekteres langt tidligere hos fagmiljøene (nasjonal sikkerhetstjeneste mfl.) enn hva som er tilfelle i det politiske miljøet. Likevel kan det

nok oppleves som om at det kan ta noe tid før tematikken settes på dagsorden og materialiserer seg i form av økonomiske ressurser over statsbudsjettet, som videre medfører styrking av innsats mot terror og oppdaget risiko. I enkelte tilfeller vil noen kunne hevde at dette kan oppleves som reaktivt, og at man sitter igjen med en følelse av at det må en svært alvorlig hendelse til før politisk nivå tildeler økonomiske midler for å møte utfordringen. Fagmiljøene kan i noen tilfeller komme med konkrete, velbegrunnede og håndfaste anbefalinger lenge før et problem har blitt for stort til å håndteres innenfor tildelt budsjetttramme, mens motsvaret fra politikere gjerne lar vente på seg.

"Terror skal bekjempes med politi, etterretning og militær makt, men også verdier", sa Jens Stoltenberg ved 5 års minnemarkeringen etter 22.7 i 2016 (NRK nyheter, 2016). Hva skjer når politikk møter praksis, og hvordan påvirker utviklingen av et endret trusselbilde budsjett-tildelingen og økonomien i politiet? Diskusjonene og utviklingstrekkene vi har illustrert innledningsvis er bakteppet for vår problemstilling, som er følgende:

I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av terrortrusler beskrevet i det nasjonale trusselbildet?

Problemstillingen vår operasjonaliseres videre i fem forskningsspørsmål basert på hypoteser.

2.2 Hypoteser

For å avgrense problemstillingen ytterligere til noe som er konkret forskbart har vi kommet frem til at det er fornuftig å utlede tre hypoteser som danner en reflekterende ramme for våre fem forskningsspørsmål. Vi kommer ikke til å gjøre en tradisjonell metodisk testing av våre hypoteser. Men vi mener at de danner et godt grunnlag for å utarbeide forskningsspørsmålene som vi videre skal teste og belyse gjennom et empirisk og teoretisk grunnlag med ulik datainnhenting. Det er våre forskningsspørsmål som skal svare på problemstillingen, men hypotesene ligger der som et bakteppe for diskusjonene og refleksjonene vi ønsker å svare på med vår konklusjon i analysekapittelet.

Hypotesene kan være en magefølelse og en etablert sannhet som eksisterer i ulike organisasjoner, noe vi ofte ser er ganske vanlig i politiets kultur på ulike nivåer i organisasjonen.

Hypotese 1: Det er vanskelig å finne sammenhenger mellom øremerkede midler og utviklingen av terrortrusselbildet.

I denne hypotesen antyder vi at det i totalsummen av de økonomiske disponeringene i statsbudsjettet ikke nødvendigvis er enkelt å finne en tydelig sammenheng i relasjon til utviklingen av det nasjonale terrortrusselbildet. Responderes det med mere penger basert på den løpende utviklingen i terrortrusselbildet, eller er det ingen sammenheng i det hele tatt? For å kunne si noe om denne hypotesen har vi utarbeidet et forskningsspørsmål der vi leter etter sammenhengene ved eventuelle variasjoner i trusselbildet og påfølgende tilsvar med økning av økonomiske ressurser som er øremerket som følge av variasjonene. Et konkret eksempel på hvordan dette kan se ut i praksis, er at politiet i forbindelse med hevet terrortrusselnivå i en begrenset periode bruker 30 millioner kroner ekstra i bemanningsøkning (overtid) for å imøtekomme et økt trusselnivå. I etterkant blir ikke politiet gitt ekstra økonomiske midler, og den ekstraordinære situasjonen må dekkes over et ordinært driftsbudsjett, med de følger dette har for politiet. For at vi skal klare å svare ut forskningsspørsmålet basert på antagelse fra denne hypotesen er vi avhengig av å kunne sammenligne nivåene på terrortrusselbildet opp mot konkrete ekstrabevilgninger i kroner og øre. Vi har derfor hentet inn tallmateriale fra statsbudsjett og helt ned til politidistriktsnivå for å kunne følge pengestrømmen og deretter teste forskningsspørsmålene.

Hypotese 2: Nasjonal prioritering og konkrete målsettinger inn mot bekjempelse av terror endrer seg når det har gått gjennom hele styringskjeden.

Hypotese 3: Når politiets innsats mot terror skal operasjonaliseres på gateplan er det ikke en klar sammenheng mellom nasjonale målsettinger og det som faktisk skjer.

Sentralt i hypotese 2 og 3 er selve målstyrings- og virksomhetsstyringsprosessene i politiet, som danner følgende refleksjoner som vi tar videre til våre forskningsspørsmål: Får politisk styringsnivå det de tror de skal få, og evner man å oppnå det resultatet som forventes i forhold til avsatte ressurser? Henger virkemidlene sammen med den politiske intensjon? Hvordan blir målene operasjonalisert lengre nedover i politiets organisasjon? Sentral teori her er økonomisk styringsteori og økonomisk rasjonalitet med mål-middel analyse. Hvordan blir disponeringsskriv og tildelingsbrev (intensjoner og målsettinger) omsatt til operative tiltak? Videre forsøker vi å se på hvor mye målformuleringene endrer seg før de operasjonaliseres på et gatenivå.

2.3 Forskningsspørsmål

Basert på vår problemstilling har vi utarbeidet forskningsspørsmål for å belyse om tildelinger av ressurser henger sammen med utviklingen av trusselbildet, og videre se på hvordan målene og målstyringen blir operasjonalisert nedover i politietaten. De sentrale elementene i forskningsspørsmålene vi reiser er; *Skjer det man ønsker fra et nasjonalt styrings nivå, og på hvilken måte? Er det sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av penger? Videre lurer vi på hvordan styringssignalene tolkes og oppleves nedover i styringskjeden?*

Gjennom forskningsspørsmålene skal vi se om det er mulig å si noe om budsjettstyringen bærer preg av reaktive prioriteringer fra regjeringspartiene, og om det er konkrete hendelser som er en utløsende faktor for prioriteringene fra det politiske nivået. For vår forskning er det interessant å se på hvordan informasjon utveksles og formidles mellom politisk styringsnivå, PST og ned til det operasjonelle nivået i politiet. Denne informasjonen er avgjørende for å tegne et riktig situasjonsbilde av det nasjonale trusselbildet inn mot terror.

Når vi bruker hypotesene som et bakteppe for å lage forskningsspørsmål vil det være viktig å se etter kausalsammenhenger (forklaringen) og mekanismene mellom forskningsspørsmålene og de svarene vi får fra vår datainnhenting, da det ikke er sikkert at årsak og virkning henger sammen slik en først trodde. I denne sammenhengen vil vi forøke og se på en evt. korrelasjon mellom endringer i trusselbildet, og om dette sammenfaller med endringer i økonomiske tildelinger til politiet. Videre kan det være interessant å se på hvorvidt det kan være en korrelasjon i selve målstyringsprosessen fra et politisk nivå, der man ser på om hvorvidt de fastsatte målene materialiserer seg med endringer i oppførsel hos politiet på gateplan, slik at ønsket effekt av bevilgningene og politisk styring blir oppnådd. Ved en slik forskning er det viktig å være klar over at positiv korrelasjon ikke nødvendigvis medfører at det er kausalitet ved fenomenet.

Summen av alle forskningsspørsmålene har dannet grunnlaget for hvordan vi videre har operasjonalisert våre spørsmål i datainnhentingene vår med intervjuer og spørreundersøkelser.

2.3.1 Forskningsspørsmål 1

Hvordan oppleves utviklingen av trusselbildet for personellkategorien innsatsledelse i tidsrommet 2014 og frem til og med 2017?

I forskningsspørsmål 1 ønsket vi å undersøke hva som er respondentenes subjektive oppfatning av den nasjonale utviklingen av trusselbildet i tidsrommet 2014 og frem til og med 2017. Dette gjorde vi blant annet gjennom å sette opp ulike påstander i vår spørreundersøkelse som de måtte ta stilling til. Samtidig fikk alle respondentene i intervjuene spørsmål der de ble bedt om å utdype hvorfor de mener at trusselbildet eventuelt har utviklet seg. Selv om myndighetene og den nasjonale sikkerhetstjenesten beskriver flere utviklingstrekk vi står overfor i trusselbildet, vil det likevel være interessant å se på hva som er innsatsledernes subjektive oppfatning av utviklingen. En sentral dimensjon innenfor forskningsspørsmålet er hvordan kommunikasjon av risiko og terrortrusler påvirker og henger sammen med innsatsledernes subjektive forståelse av hvordan virkeligheten ser ut. I Norge er vi heldigvis godt forskånet for terrorangrep sammenlignet med en del andre europeiske land som det er naturlig å sammenligne seg med. Noen vil kanskje hevde at det er en utfordring å kommunisere et trusselbilde i løpende utvikling all den tid det så å si ikke eksisterer konkrete angrep og hendelser, utenom terrorangrepet i Norge 22. juli 2011. Som følge av denne utfordringen ligger det noen sentrale spørsmål knyttet til hva som er hensiktsmessig organisering og dimensjonering av samfunnets samlede beredskapsressurser som skal forebygge og håndtere terrorhandlinger. En god beredskap handler om å forberede seg for det ukjente gjennom erkjennelse og aksept av risiko. Videre skal det utarbeides gode planverk, riktig nivåsetting og dimensjonering av politiinnsatsen, samt trening av mannskaper som skal håndtere terrorhendelser. I tillegg til en kunnskapsbasert tilnærming til terrorutfordringene bør det samtidig etableres en mental erkjennelse av hva som forventes av alle aktørene som inngår i hele beredskapskjeden.

2.3.2 Forskningsspørsmål 2

Hvor godt kjenner personellkategorien innsatsledelse til styringssignaler, intensjoner og målformuleringer som kommer i etatsstyringsdialogen fra JD via POD og videre ned til eget politidistrikt?

Forskingsspørsmål 2 kan settes i relasjon til hypotese 2, der vi antyder at konkrete tiltak og prioriteringer i operativ polititjeneste ikke automatisk henger ikke sammen med hva som forventes fra et politisk styringsnivå, og at det videre endrer seg på vei nedover i målstyringskjeden. For å kunne teste forskningsspørsmålet satte vi opp ulike påstander som omhandler styringsdialogen med intensjoner og målsettinger som videre skal operasjonaliseres på et gateplan. Mål- og styringssignaler kan kanskje oppfattes som litt fjernt for de som arbeider

på et operativt plan? Vi mener likevel at det er viktig med en felles forståelse av hva det øverste myndighetsnivået forventer av operativt politipersonell, som utgjør en sentral del av samfunnets beredskapsressurser i bekjempelsen og forebyggingen av terrorisme.

2.3.3 Forskningsspørsmål 3

Ser personellkategorien innsatsledelse en sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av økonomiske ressurser?

Forskningsspørsmål 3 kan settes i relasjon til hypotese 1, der vi antyder at det kan være vanskelig å finne en konkret sammenheng mellom de økonomiske ressursene i statsbudsjettet som er øremerket politiets innsats mot potensielle trusler og terrorberedskap, og hvorvidt dette følges av utviklingen i det nasjonale trusselbildet. Personellkategorien innsatsledelse vil naturlig nok ikke ha detaljoversikten i tildelingen av budsjettmidler. Men det kan likevel være interessant å se på deres opplevde virkelighet gjennom nysatsing på utstyr, dimisjonering av polititjenesten gjennom økt bemanning, bruk av overtid og ikke minst om de opplever at det trenes og øves mer for å imøtekomme trusselbildet.

Selv om trusselbildet er under kontinuerlig utvikling og endring, kan det være naturlig å forvente at det bør være et samsvar mellom trusselnivået og ressursuttaket hos nasjonale beredskapsressurser. Siden nivåsettingen av trusselbildet baserer seg på en kvalitativ fremstilling med en skala vil det være naturlig å gå ut fra at man gir politiet full uttelling for de tiltak som anses nødvendig for å møte eventuelle endringer dersom trusselbildet er forhøyet. Når en har nivåer for vurdering av trusselbildet, kan man da hevde at det også burde være nivåer for hvordan en imøtekommer og håndterer de samme truslene? I praksis kan dette relateres til beredskapstiltak og operativ håndteringskapasitet på flere nivåer i styringskjeden.

2.3.4 Forskningsspørsmål 4

Hvordan oppleves operasjonaliseringen av sentrale målformuleringer og styringssignaler i bekjempelsen av terror fra personellkategorien innsatsledelse?

Hensikten med forskningsspørsmål 4 er å se på hvordan polititjenesten i de respektive politidistriktene blir utført gjennom konkret målstyring og operasjonalisering for å imøtekomme styringssignalene fra departement, direktorat og eget politidistrikt. Forskningsspørsmålet settes i relasjon til hypotese 1, der vi antyder at nasjonale prioriteringer

og konkrete målsettinger inn mot bekjempelse av terror endrer seg når det har gått gjennom hele styringskjeden. Her vil vi se nærmere på hvorvidt dette er tilfelle, og forsøke å avdekke hva som eventuelt endrer seg. Forskningsspørsmål 4 henger også naturlig sammen med forskningsspørsmål 1 hva gjelder kommunikasjon av risiko og erkjennelse av det som kommuniseres. Hvordan er språkdrakten og formuleringene i budskapet som kommuniseres av den nasjonale sikkerhetstjenesten? Opplever personellkategorien innsatsledelse at det pålegges en mer detaljert og konkret målsetting enn tidligere, eller er det ingen endring?

2.3.5 Forskningsspørsmål 5

Hvor kjent er personellkategorien innsatsledelse med lokal virksomhetsstyring og strategiprosesser, og hvordan opplever de å bli inkludert i arbeidet?

Her skal vi se om det er mulig å si noe om hvordan politidistriktenes virksomhetsstyring er innrettet. Da vil vi fokusere på hvorvidt personellkategorien innsatsledere er kjent med, og videre om de forstår overordnede prioriteringer gitt av styringskjeden fra politisk nivå ned til deres operative nivå. Forstår det operative nivået hvordan strategien skal implementeres, og hvordan kommer dette til uttrykk i deres daglige arbeid?

Er det etablert et system med en god tilbakemeldingsløyfe der det er rom for at taktisk nivå aktivt kan bidra inn i prosessen gjennom valg av strategier og målformuleringer? Videre skal vi forsøke å se på om det er et fokus inn mot kunnskapsstyrt politiarbeid, siden det stilles krav til løpende utvikling og fleksibilitet av beredskapsressursene som skal imøtekomme og håndtere terrortruslene.

2.4 Kriteriesett

Vi har satt opp en tabell der vi illustrerer hvordan ulike kriterier står i sammenheng med hverandre, i forhold til våre reflekterende hypoteser og forskningsspørsmålene med de ulike påstandene som respondentene har tatt stilling til. Vi har samlet data om kriteriene gjennom dokumentgransking, spørreundersøkelse (survey) og dybdeintervju.

Hypotese	Forsknings spørsmål	Kriterie	Henvisning
1. Det er vanskelig å finne sammenhenger mellom øremerkede midler og utviklingen av trusselbildet.	1. Hvordan oppleves utviklingen av trusselbildet for personellkategorien innsatsledelse i tidsrommet 2014 og frem til og med 2017?	Subjektiv oppfatning hos respondent	PST åpne trusselvurderinger
		Relevans av PSTs trusselvurderinger	PST åpne trusselvurderinger
		Endring i trusselbildet fra 2014	PST åpne trusselvurderinger
		Kommunikasjon av trusselbildet	PST åpne trusselvurderinger
		Målformulering hos POD	Disponeringsskriv
3. Ser personellkategorien innsatsledelse en sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av økonomiske ressurser?		Målformulering hos PD	Disponeringsskriv
		Målformulering hos PD	Disponeringsskriv
		Styrings signaler og målformuleringer	Disponeringsskriv
2. Nasjonal prioritering og konkrete målsettinger inn mot bekjempelse av terror endrer seg når det har gått gjennom hele styringskjeden.	2. Hvor godt kjenner personellkategorien innsatsledelse til styrings signaler, intensjoner og målformuleringer som kommer i etatsstyringsdialogen fra JD via POD og videre ned til eget politidistrikt?	Målformulering fra politisk nivå	Nasjonalbudsjett, statsbudsjett, tildelingsbrev
3. Når politiets innsats mot terror skal operasjonaliseres på gateplan er det ikke en klar sammenheng mellom nasjonale målsettinger og det som faktisk skjer.	4. Hvordan oppleves operasjonaliseringen av sentrale målformuleringer og styrings signaler i bekjempelsen av terror fra personellkategorien innsatsledelse? 5. Hvor kjent er personellkategorien innsatsledelse med lokal virksomhetsstyring og strategiprosesser, og hvordan opplever de å bli inkludert i arbeidet?	Konkrete tiltak hos beredskapsressurs	Disponeringsskriv
		Opplevelse av midler til bekjempelse av terrortrusler	
		Styrings signaler og målformuleringer	
		Involvering/ikke involvering	

Figur 3: Kriteriesett

3 Referanseramme og bakgrunnsstoff

Valget av referanse og bakgrunnsstoff har gitt oss en retning på hva som kan være et hensiktsmessig teoretisk fundament for å belyse vår problemstilling gjennom ulike forsknings spørsmål. Vi har valgt å se etter koblinger fra bevilgninger i statsbudsjettet via tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartement, videre til disponeringsskriv for politidistriktene samt lokale disponeringsskriv i to politidistrikt. Når vi snakker om trusselbildet og utviklingen av terror er vår referanseramme utelukkende ugradert offentlig tilgjengelig informasjon. Siden vi kun benytter ugradert informasjon er det naturlig nok en sentral og viktig del av styringsdialogen mellom den nasjonale sikkerhetstjenesten og de ulike departementene vi ikke får innblikk i gjennom vår forskning. Vi har valgt å begrense oss til å innhente data på et taktisk operasjonelt nivå hos innsatsledere samt det som er tilegnelig av utvalgte offentlige dokumenter. Dersom vi hadde fått muligheten til å gjøre undersøkelser og datainnsamlinger på flere ulike nivåer i styringskjeden, ville dette trolig ha beriket datagrunnlaget og funnene i vår forskning, men interne styrings signaler og dokumenter i departementer og hos nasjonal sikkerhetstjeneste er ikke tilgjengelig på samme måte som de dokumentene og referanserammene vi benytter.

Som referanseramme for våre datainnsamlinger, gjennom intervjuer og spørreundersøkelser, har vi har valgt to politidistrikt som beskrives nærmere i dette kapittelet. Referanserammen for våre dokumentundersøkelser er i hovedsak offentlig tilgjengelige budsjett- og styringsdokumenter, stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOU) samt PSTs ugraderte trusselvurderinger fra 2014 - 2017.

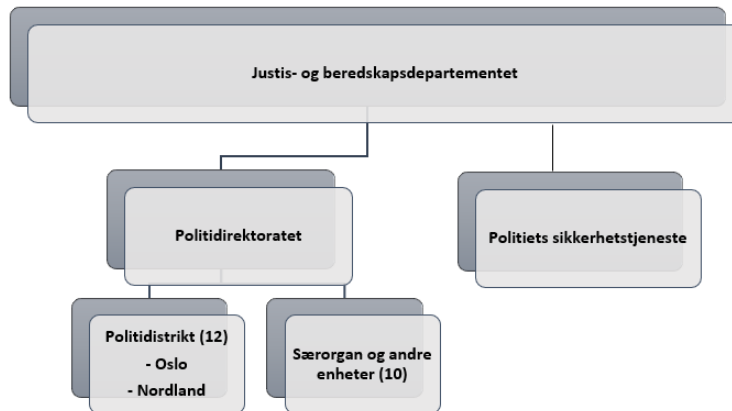
3.1 Organisasjonsstruktur i politiet

Politiet er fortsatt inne i en strukturell endringsprosess som ikke vil avsluttes før medio 2018. De strukturelle endringene har medført at man har hatt en betydelig reduksjon i antall politidistrikt fra tidligere 27 ned til nåværende 12. Det har også vært en reduksjon i antall tjenestesteder i hvert politidistrikt på grunn av ulike sammenslåinger. Strukturendringene anses som svært nødvendig for å sette politiet i stand til å endre metoder, kultur, ledelse og holdninger. Denne tilnærmingen finner man støtte for blant annet i rasjonell reformteori der det er stor tro på at formelle strukturer bestemmer aktørenes atferd. (Busch, Johnsen, Valstad, & Vanebo, 2007, s. 41). I klassisk forstand er rasjonell reformteori noe endimensjonal i forståelsen av hvordan organisasjoner fungerer. For å kompensere for dette og unngå at problemer sendes oppover i styringspyramiden har man utviklet regler for hvordan avvik skal håndteres. Disse reglene er kjent som målstyring, der underliggende enheter styres med mål, hvor det videre overlates til dem selv å håndtere eventuelle avvik.

Reformen er iverksatt med ønske om at politiet skal prestere bedre innenfor den tilgjengelige økonomiske rammen – et bedre "outcome"! En av grunntankene for den strukturelle endringen er at dette skal bidra til å nå hovedelementene i nærpolitireformen som er: 1: Styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten. 2: Færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter. 3: Mer samarbeid mellom politiet og kommunene. 4: Noe færre oppgaver for politiet. (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2014-2015)

For våre undersøkelsesobjekter, Nordland og Oslo politidistrikt er det likevel en forholdsvis stor forskjell i strukturell organisering. Oslo har relativt sett et lite geografisk område med mange ansatte, mens det for Nordlands del er motsatt, stor geografisk område med få ansatte. Dette medfører at organiseringen av ulike tjenester, herunder innsatsledelse, er gjennomført forskjellig. For vår oppgave der vi har gjennomført Survey og dybdeintervju av innsatsledere i begge distrikt, anser vi det som en styrke at vi har fått en viss spredning i datamaterialet med ulike politidistrikter. Videre vil vi beskrive den overordnede organiseringen av politiet fra etatsstyrende departement, direktorat og ned til våre to undersøkelsesenheter.

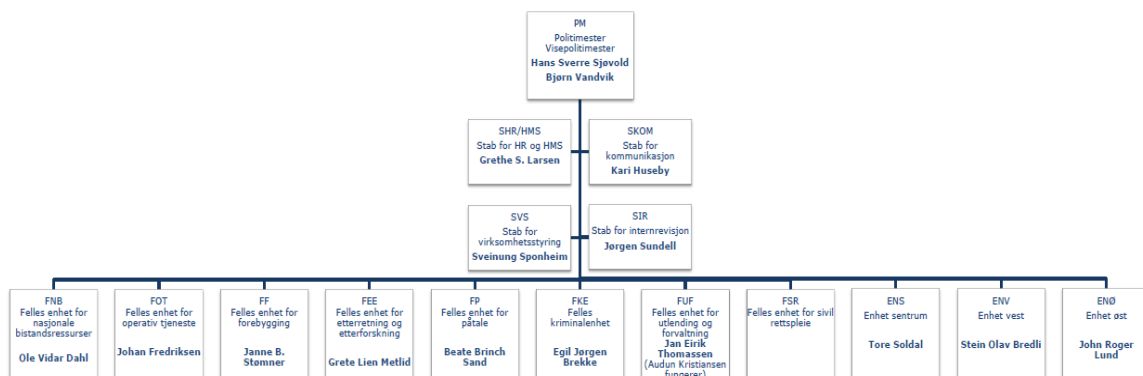
Figuren under viser overordnet organisering i Justissektoren der det fremgår at POD og PST er sidestilte enheter direkte underlagte JD. POD har ansvaret for alle landets 12 politidistrikter samt en rekke særorganer og ulike spesialfunksjoner.



Figur 4: Organisasjonskart politiet 2018 (kilde: www.politiet.no)

3.2 Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt er det største politidistriktet i landet målt etter folkemengde - og det minste distriktet målt i areal. Tidligere Asker og Bærum politidistrikt og Oslo politidistrikt er nå slått sammen til et felles politidistrikt der de tre kommunene Oslo, Bærum og Asker har til sammen ca. 840 844 innbyggere. Distriktet har rundt 3000 ansatte (www.politi.no). Organisasjonskartet under viser Oslo politidistrikt på overordnet nivå:



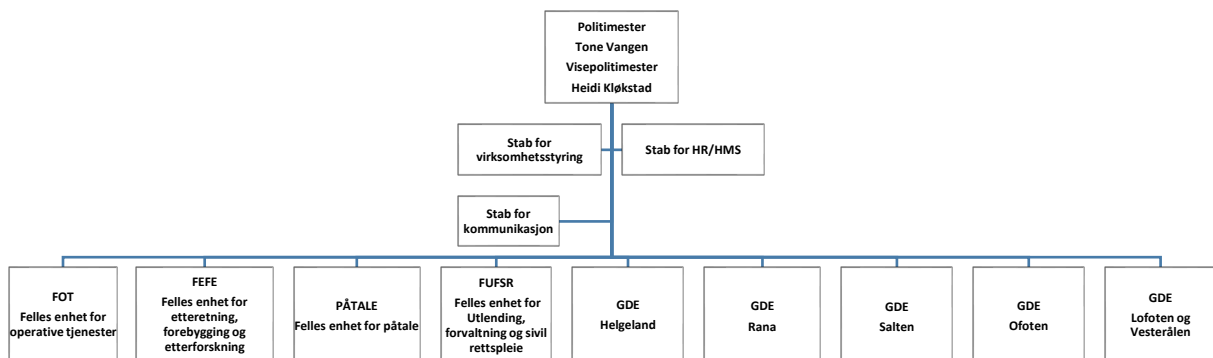
Figur 5: Organisasjonskart Oslo pd (kilde: www.politiet.no)

Funksjonen innsatsledelse er i Oslo politidistrikt en egen seksjon under *felles enhet for operativ tjeneste (FOT)*. Innsatslederne har både fag- og personellansvar organisert i samme seksjon, og tjenesteutførelsen foregår innenfor hele Oslo politidistrikts grenser. Innenfor norsk politi representerer innsatslederne i Oslo den høyst ansatte og samlede fagkompetanse innenfor dette området. Hovedårsaken til dette er Oslos lange erfaring med måten tjenesten og funksjon

innsatsledelse blir organisert på, samtidig som innsatsledere i Oslo utelukkende jobber med dette som fagfelt i hele sin arbeidstid.

3.3 Nordland politidistrikt

Nordland politidistrikt er et lite politidistrikt målt etter folkemengde og antall ansatte. Distriktet består av de tre tidligere politidistriktene Helgeland, Salten og deler av Midtre Hålogaland. Distriktet omfatter Nordland fylke minus Bindal kommune i sør, tillagt Gratangen kommune som ligger i Troms. Til sammen ca. 242 000 innbyggere fordelt i 43 kommuner. Distriktet har rundt 650 ansatte. Distriktet har også ca. 1/4 av Norges kystlinje og er stort i utstrekning (800 km langs veg). Politimesteren i Nordland leder Hovedredningsentralen i Nord og har i tillegg ansvar for kontinentalsøkkelen fra 66 breddegrad. (www.politi.no). Organisasjonskartet under viser Nordland politidistrikt på overordnet nivå:



Figur 6: Organisasjonskart Nordland pd (kilde: www.politiet.no)

Innsatsledelse er fysisk organisert i hver enkelt av de fem Geografisk driftsenhetene (GDE) og faglig organisert under felles enhet for operative tjenester (FOT). Det er varierende antall innsatsleder i hver GDE. Innsatsledere har i tillegg til innsatslederrollen ansvar for å lede vaktlag, etterforskningsledelse samt bidra i patruljetjeneste. Dette skiller seg klart fra måten Oslo organiseres på. En av årsakene til at det er såpass stor forskjell i organisasjonsform skyldes at Oslo har et langt større antall oppdrag der det kreves innsatsledelse enn hva som er tilfelle for Nordland, der innsatslederfunksjonen også benyttes til andre politioppgaver.

3.4 Sentrale begreper, definisjoner, presisering og kommentarer

Beredskap: "forberede evne til på kort varsel å kunne øke sikkerhetsnivået, håndtere en uønsket hendelse eller tilstand, eller evne til å gjenopprette tilfredsstillende tilstand etter en uønsket

hendelse. Beredskap forebygger ikke at en uønsket hendelse finner sted, men er en forberedelse til hendeshåndtering". (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste, 2015)

Reaksjonsstyrke/ responskapasitet: *"en etablert respons for å avskjære, hindre eller avverge en sikkerhetstruende handling. Mandat, type og styrke vil avhenge av verdien som skal beskyttes". (Ibid)*

Sikkerhet: *"reell eller oppfattet tilstand som innebærer fravær av uønskede hendelser, frykt eller fare". (Norsk Standard, 2012)*

Verdi: *"ressurs som hvis den blir utsatt for uønsket påvirkning vil medføre en negativ konsekvens for den som eier, forvalter eller drar fordel av ressursen" (Norsk Standard, 2012)*

Trussel: *"mulig uønsket handling som kan gi en negativ konsekvens for en entitets sikkerhet" (Norsk Standard, 2012)*

Sårbarhet: *"manglende evne til å motstå en uønsket hendelse eller å opprette ny stabil tilstand dersom en verdi er utsatt for uønsket påvirkning" (Norsk Standard, 2012)*

Terror og terrorisme: Begrepene terror og terrorisme er vanskelig å finne en helt klar definisjon på. Når det snakkes om terror og terrorvirksomhet settes dette ofte i sammenheng med kriminelle handlinger som gjerne setter menneskers liv og helse i fare. Terrorhandlinger kan samtidig påvirke fysisk eiendom eller demokratiske prosesser hvor hensiktene kan være å skape ustabile samfunnsstrukturer som påvirker et lands økonomi og velferd. I norsk lov er begrepet terror omhandlet flere steder, hvor sikkerhetsloven definerer terrorhandlinger som: *"ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål". (Lovdata, 2018)*

Trusselaktør: *"individ, gruppering eller organisasjon som har kjent eller antatt intensjon om eller kapasitet til å true en annens sikkerhet". (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste, 2015)*

Uønsket hendelse: *"hendelse som kan utsette en verdi for uønsket påvirkning". (Ibid)*

Etterretning og sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og trusselvurderinger: PST er Norges nasjonale innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste. PST samarbeider med følgende tre aktører når det helhetlige nasjonale trusselbildet skal kommuniseres, der alle aktørene årlig gir ut selvstendige trusselvurderinger: 1: Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) - Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet og det nasjonale fagmiljøet for IKT- sikkerhet. 2: Forsvarets etterretningstjeneste (EJT) som har til hovedoppgave å varsle om ytre trusler med fokus på norsk utenrikspolitikk sikkerhets-, og forsvarspolitikk. 3: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som skal ha oversikt over risiko og sårbarheter i samfunnet med fokus på store ulykker, naturhendelser men også tilsiktede handlinger. (Politiets sikkerhetstjeneste, 2018) Til sammen er disse 4 med på å kommunisere Norges totale trusselbilde innenfor et bredt spekter av trusler, sårbarheter og verdier som samfunnet kan ha. I vår avhandling benytter vi kun PSTs åpne trusselvurderinger siden vi ser på terror.

3.5 Terror og beredskapsutfordringer

Gjennom egen erfaring fra ulike funksjoner og nivåer fra flere arbeidssteder i politiet har vi begge to sett forskjellige utfordringer, både i utviklingstrekkene opp mot terror og beredskap, samt den interne etatsstyringen av politiets samlede ressurser. Håndteringen av de til enhver tid gjeldene terrortruslene er bare en av mange oppgaver som politiet er satt til å forvalte i samfunnet. Når det er sagt kunne vi sikkert også valgt et annet tema enn terror innenfor politisektoren og belyst dette i samme perspektiv opp mot virksomhetsstyring og tildeling av ressurser. Vi har valgt terrorområdet på grunn av at dette er i stadig utvikling samtidig som det er svært dagsaktuelt både i norsk og europeisk målestokk. Videre ser vi at terror er noe som opptar både politisk ledelse, direktoratstrukturen (POD) og politiet for øvrig, samt at media til stadighet vier temaet interesse slik at store deler av befolkningen får et forhold til det. En annen medvirkende årsak til at vi ønsket å skrive om terror er at dette er et fenomen som sjelden inntreffer. Når det først skjer stilles det imidlertid svært store krav til norsk politi siden terror kan ramme bredt, hardt, helt uforventet og med et stort skadepotensial. Gitt terrorens sannsynlighet for å inntreffe, sett i lys av de konkrete hendelser vi har sett i Norge de siste årene, kan det være vanskelig å finne klare målbare og kvantifiserbare parametere for å avsette de riktige budsjettmidlene til å imøtekomme terrortrusselen. Dette lagt til grunn medfører at det stilles større krav til hvordan staten prioriterer ressurser og videre til hvordan politiet innretter

sin virksomhetsstyring. Forholdet og samspillet mellom utviklingstrendene innenfor terror og tildeling av ressurser er derfor viktig i vår avhandling.

Norge er et stort land i geografisk utstrekning, og utfordringene knyttet til beredskap og terror vil slik sett ha ulik karakter alt etter hvilket politidistrikt og landsdel man tar utgangspunkt i. Dette kan tidvis være utfordrende både for den totale tildelingen av økonomiske ressurser og virksomhetsstyring av politiet når ulikhetene er såpass store.

3.6 Nasjonale beredskapsprinsipper, terrorberedskap og styringssignaler

I Norge er det utgitt en rekke stortingsmeldinger og Norges offentlige utredninger (NOU) som sier noe om hvordan samfunnet skal og bør innrette seg for å imøtekomme mangfoldet av utfordringer innenfor spekteret av samfunnssikkerhet. I flere av stortingsmeldingene og NOU`ene er det også beskrevet hvordan terror og terrorutfordringer skal håndteres og forebygges, samt hvilke roller de ulike aktørene er tiltenkt å ha. Vi vil her trekke frem et utvalg av disse: *NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, St. meld.nr.42 (2005) Politiets roller og oppgaver, Meld.St.29 (2012) Samfunnssikkerhet og Meld.St.21 (2013) Terrorberedskap. Meld.St.10 (2005) Risiko i et trygt samfunn- samfunnssikkerhet.* En fellesnevner som gjelder for mye av dette arbeidet er at det er godt og konkret formulert i forhold til hvilke utfordringer og foreslåtte løsninger samfunnet skal bruke for å imøtekomme terrorutfordringene på flere nivåer.

Vi har også flere aktuelle kommisjons- og granskningsrapporter fra nyere tid som har satt fokus på hva som har fungert bra, og hva som har fungert mindre bra ved konkrete hendelser. En av de mest sentrale fra nyere tid er den såkalte Gjørøv- kommisjonsrapporten som tok for seg terrorangrepet mot Norge 22.7.11. (NOU 2012:14, 2012). I denne NOU`en var konklusjonene klare; det var for mye som ikke gikk bra og store deler av krisehåndteringsapparatet i beredskapskjeden var ikke godt nok. Selv om mye av enkeltinnsatsen var veldig bra, var det likevel store utfordringer med ressurser som ikke samhandlet og evnet å kommunisere på hensiktsmessige kommunikasjonsplattformer. Rapporten konkluderte med at innsatsen ikke ble tilstrekkelig koordinert, med den følge at innsatsressursene ikke samhandlet optimalt og effektivt nok.

Vi legger til grunn at flere av disse stortingsmeldingene og NOU`ene blir brukt til å legge frem stortingsvedtak til regjeringen og videre for å nedsette ulike utvalg om viktige tema i Norge. Derfor sier det seg selv at dette er sentrale styringssignaler som beredskap Norge og samlingen

av alle aktørene må forholde seg til. Disse arbeidenes betydning opp mot styringssignaler og forventinger til hvordan politiet og andre aktører skal håndtere terrorutfordringer medfører at de er en viktig referanseramme for hvordan arbeidet skal utføres og dimensjoneres. Vi vil derfor bruke noe av disse forventningene fra overordnet nivå når vi ser på våre datafunn spesielt fra intervjuer, og de forskningsspørsmålene som angår styringssignaler som kommer fra et nasjonalt nivå.

De nasjonale prinsippene for samfunnssikkerhet som beredskapsaktører i Norge skal arbeide og styre etter er følgende: Ansvarsprinsippet, Likhetsprinsippet, Nærhetsprinsippet og Samvirkeprinsippet. Prinsippene ble først presentert i St.meld. nr.17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet- veien til et mindre sårbart samfunn*. Våren 2017 ble Justis- og beredskapsdepartementet gitt fullmakt til å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. Den 1.9.2017 ble det fastsatt en instruks, "samfunnssikkerhetsinstruksen" som gjelder arbeidet med samfunnssikkerhet for hele den sivile sektor, innenfor totalen av krisespekteret inkludert støtte og samarbeid gjennom totalforsvaret.

Ansvarsprinsippet betyr at den virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret og myndighet på et definert område, og har dette ansvaret ved en krise eller katastrofe. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017)

Likhetsprinsippet betyr at en organisasjon eller virksomhet skal operere og organisere seg likt både under kriser og hverdagslig drift. (Ibid).

Nærhetsprinsippet betyr at kriser og utfordringer skal søkes løst på lavest mulig nivå i en organisasjon. (Ibid).

Samvirkeprinsippet betyr at alle har et felles ansvar med å ta kontakt med relevante samarbeidsaktører for å sikre best mulig samarbeid i krisehåndtering (Ibid).

3.7 Trusselbildet og trusselvurderinger

En vanlig metodisk oppdeling av trusselbildet fra et faglig ståsted er det som er beskrevet i Norsk standard "NS 5830:12, *Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger.*" Her skiller det mellom handlinger og hendelser som er intenderte, og ikke intenderte. Et eksempel på hva som er intendert, og ikke intendert, er forskjellene mellom et jord- eller snøskred og et hacking- og terrorangrep. Et jord- eller snøskred er en ikke intendert

handling, som er forårsaket av naturkrefter, mens et hacking - og terrorangrep er en intendert handling utført av menneskelige kapasiteter. Når det snakkes om nasjonalt trusselbilde, er det gjerne både de intenderte og ikke intenderte handlingene det refereres til. I vår avhandling har vi valgt å begrense oss til terror som helt klart er en intendert handling, ofte begått av personer med en definert kapasitet med en intensjon om å skade norske interesser og sivilbefolkningen.

I senere tid ser en at det nasjonale trusselbildet innenfor terror har utviklet seg både i Norge og Europa for øvrig som følge av terroristenes og terrororganisasjonenes angrepsmetodikk, herunder hva som er en preferert målutvelgelse (soft targets). Her ser vi en dreining fra institusjonelle og symboltunge nasjonale mål til mer tilfeldig ofre i sivilbefolkning. (Politiets sikkerhetstjeneste, 2017).

PST gir årlig ut en nasjonal trusselvurdering som publiseres i to ulike versjoner, en gradert vurdering og en ugradert vurdering. Den graderte vurderingen virker stort sett å være myntet på personell innenfor operativ tjeneste i politiet eller andre i statlig sektor som har et ansvar der de er avhengig av å kjenne detaljer og utviklingstrekk i trusselbildet. Den ugraderte vurderingen er tilgjengelig for offentligheten, og kan blant annet være myntet på ulike virksomheter som har verdier de må beskytte og som kan være utsatt for truslene som beskrevet. Selv om PST hvert år gir ut nasjonale trusselvurderinger kan det komme endringer i det nasjonale trusselbildet i løpet av et år. Dette har vi sett eksempler på senest i 2014 og i 2017 der trusselbildet i forhold til islamistiske terrortrusler ble oppjustert i nivå. Det at det forekommer endringer har en naturlig forklaring siden trusselbildet er i konstant dynamisk endring der ulike forhold både nasjonalt og internasjonalt vil kunne spille inn. (www.pst.no, 2018)

Norsk politi og etterretningsorganisasjonene har sett at disse endringene stiller større og mer utfordrende krav til deteksjon, forebygging og reaksjon mot terrorangrep. Samtidig er det trolig viktigere enn noen gang at det eksisterer et internasjonalt og godt politisamarbeid der deling av etterretningsinformasjon fungerer godt, all den tid mye av terroren har grenseoverskridende elementer.

Det nasjonale trusselbildet med terror i Norge som kommuniseres av PST støtter seg på en Natostandard for vurdering av sannsynlighet for uønskede handlinger. Følgende begreper brukes; *Meget sannsynlig*, *Sannsynlig*, *Mulig*, *Lite sannsynlig* og *Svært lite sannsynlig* (Politiets sikkerhetstjeneste, 2018). Videre er disse begrepene kort beskrevet ut fra hvorvidt man kan forvente at noe kan skje innenfor hver enkelt kategori. Når PST legger opp til 5 ulike nivåer for

vurdering av et trusselbilde vil det trolig være mulig for politisk styringsnivå å vite noe om sannsynligheten for at norske interesser kan bli rammet av et terrorangrep. Selv om et trusselbilde består av mye mer enn disse sannsynlighetsbegrepene vil de likevel gi oss en viss pekepinn på retningen og utviklingen Norge står overfor.

PST`s bruk av sannsynlighetsord	
I vurderingene av politisk motivert vold og trusler mot myndighetspersoner bruker vi i denne vurderingen ett sett med standardiserte sannsynlighetsord. Formålet med dette er å skape en mer ensartet beskrivelse av sannsynlighet i vurderingene og derigjennom redusere uklarhet og faren for misforståelser.	
Begrepene og de tilhørende beskrivelse av begrepenes betydning er utarbeidet i et samarbeid mellom politiet, PST og Forsvaret	
Norsk begrep	Beskrivelse
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente

Figur 7: Sannsynlighetsord - hentet fra PST åpne trusselvurdering 2017, s 22

Ved siden av å kommunisere det til enhver tid gjeldende trusselbildet mot terror, er PSTs hovedoppgaver å avdekke spionasje, forebygge terror, hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen og forhindre trusler mot myndighetspersoner. (Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste , 2005).

4 Teori

I teorikapittelet gir vi en avgrenset presentasjon av den teorien vi har valgt i vår analyse av problemstillingen og forskningsspørsmålene. Teorikapittelet behandler ulike fagretninger, herunder ledelse, økonomistyring og kommunikasjon samt vurderinger av trusselbildet. Samtidig ser vi at vi også kunne benyttet et organisasjonsteoretisk fundament med fokus på politiets organisasjonsstruktur og organisasjonsforståelse. Vi har imidlertid sett det som helt nødvendig å gjøre en avgrensning i valg av teorier, og mener at våre valgte teorier i sum inneholder relevante fellesnevner som passer til belyse våre forskningsspørsmål og videre analyse.

4.1 New Public Management og moderne offentlig styring

New Public Management, eller NPM som det forkortes, er et samlebegrep for den blå bølgen med reformer som har til felles at de er inspirert av det private og/eller økonomisk rasjonell tankegang. (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 51). Fokus er rettet mot at offentlig sektor har vokst seg for stor, og at det er nødvendig med reformering og helt eller delvis privatisering av tradisjonell offentlig tjenesteleveranse. Fremveksten av ulike offentlige styringsformer, og reformbevegelser har medført at ulike oppgaver innenfor statlig styring har blitt mer fragmentert. Beslutnings- og styringsmekanismer har blitt delt opp og delegert utover til ulike direktorater og etater i en desentraliseringsprosess. Man refererer gjerne til at det politiske "skjønnnet", ble flyttet fra regjeringen, videre til forvaltningen, så til etatsledelse, deretter til fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn. (Flo & Grønlie, 2009).

En fragmentert stat er ensbetydende med en stat som er brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, og at den samordnede styringen går tapt - både den som skjer gjennom representative organer og den som skjer gjennom markedsmekanismer. (Tranøy & Østerud, 2001, s. 11). Med disse beskrivelsene av fragmenteringsprosesser og desentralisering av statlig styring kan en forstå hvorfor politisk nivå er avhengig av å ha et velfungerende rapporterings- og styringssystem. For politisk ledelse er det helt nødvendig å ha kontroll med virksomhetsprosesser i underliggende etater, organer og direktorater for å ha et godt nok beslutningsgrunnlag for prioritering i budsjettprosesser.

Som en følge av desentraliserte styringsprinsipper kan det oppstå utfordringer i handlingsrommet, spesielt med tanke på budsjett i det enkelte politidistrikt. Den detaljerte rammetildelingen fra politisk ledelse medfører at politidistriktene til tider må prioritere svært hardt innenfor enkelte områder. Når disse stramme og tøffe budsjettprioriteringene møter store og vanskelige utfordringer som terror og terrorberedskap kan det raskt oppstå både målforskyvingskonflikter og desentraliseringsutfordringer, der opprinnelig budsjett viser seg å ikke strekke til. Detaljerte rammetildelinger gir begrensinger i handlingsrommet som igjen kan vise seg å være lite egnet til å håndtere store og komplekse problemer som oppstår raskt. Dette så vi et eksempel på etter terrorangrepet 22.7.2011 der mange aktører i statlig sektor måtte

tildeles betydelige reviderte budsjettmidler i flere år i etterkant for å løse kompliserte ressursutfordringer som stod i kø etter angrepet.

Utfordringene som ligger til terror og beredskap passer godt innenfor kategorien av såkalte "Wicked problems" med komplekse utfordringer som krever involvering av flere interessenter. For å møte de tverrsektorielle utfordringene kreves det mer samstyring i offentlig sektor med bedre horisontal og vertikal koordinering. (Vabo & Røiseland, 2012, s. 21). Gjennom en slik tilnærming kan en unngå situasjoner hvor politikken på ulike områder underminerer hverandre og man får en bedre ressursutnyttelse med sømløs integrering av tjenester til det beste for innbyggerne.

Selv om politiet er satt til å håndtere de mest alvorlige tilfellene innenfor terror, ser en samtidig hvor viktig det er at det gjennomføres et felles arbeid i det forebyggende sporet sammen med andre aktører. Eksempel på dette er radikaliseringsutfordringer hos den yngre generasjon der skoler, barnevern, ungdomsarbeidere med flere naturlig vil ha en viktig rolle i et samarbeid med politiet.

4.2 Mål og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) er fortsatt det bærende prinsipp for styring av norsk offentlig sektor, og har vært det siden slutten av 1980-tallet. Mål- og resultatstyring defineres som "*å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.*" (Direktoratet for økonomistyring - DFØ, 2010). Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten å få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene.

Som vi ser er det en forutsetning for mål- og resultatstyring at det formuleres klare, konsistente og konkrete mål. Det må rapporteres på oppnådde resultater som igjen må følges opp. I et MRS-regime kan vi se utfordringer med deregulering og regulering, der det å gi ansvar nedover i styringskjeden krever hyppig rapportering tilbake på måloppnåelse. En effekt av dette kan være at kvantifiserbare mål blir prioritert høyest.

MRS har i offentlig fokus stor grad av økonomisk rasjonalitet, der det skal spares, offentlig vekst skal stoppes og/eller modifiseres - ofte gjennom reformer. Som følge av dette er det et

fokus på om vi skal privatisere eller konkurranseutsette deler av offentlig sektors oppgaveløsning. Dette kan etter vår mening føre til smalere politikk med mer vekt på drift ut fra private modeller der andre hensyn havner i bakgrunnen. Slike modeller kan være for optimistisk med tanke på rasjonalitet. I et slikt tankesett kan sentral politisk ledelse ha vansker med å finne sin rolle, noe som kan føre til at områder innen statlig styring kan bli dominert av «managere» uten policyerfaring. Her kan vi se at ikke-politiske innslag øker, hvor løsninger og planer ofte kommer utenfra. Et problem for offentlig sektor er at det er unaturlig å definere mange aktiviteter i produkter. Med produktfokus kommer også tanken om marked, pris og konsumenter, som igjen fører til strukturelle endringer der en oppretter separate driftsenheter. Vi får kontrakts- og incentivbaserte løsninger i over- og underordningsforholdet og mer vekt på bruker og konsumentrollen enn på borgerrollen. Dette kan igjen gi seg utslag i kunstige indre tekniske skiller og konflikter der vi får teknokratisk dominans med mer kvantifisering og mindre vekt på policyutvikling. En negativ effekt av dette er at borgerskap og politisk fellesskap svekkes.

Effekten av MRS som styringsform er absolutt størst når det knyttes direkte til økonomisk uttelling. Men vi vil få både intenderte og ikke-intenderte effekter av et slikt system. De intenderte effektene er at vi kan få høyere kostnadseffektivitet, mens de ikke-intenderte effektene er at ressursene dras i den retning incentivene er størst (for eksempel fokus på kvantitet).

MRS har ikke erstattet andre styringsformer, men kommer i tillegg. Målstyring har heller ikke erstattet regelstyring, og effektivitetshensyn har ikke erstattet rettsstatsverdier. Mange mener nok at MRS fungerer bedre som administrativ kontroll enn som redskap for å forbedre den politiske styringen. (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Larsen, 2012, s. 220)

Norsk politi ble underlagt MRS som styringsprinsipp første gang fra årsskiftet 1995/1996, etter et par år med pilotprosjekt i utvalgte politidistrikt. Grunnlaget for å innføre MRS var et ønske om å komme bort fra den detaljerte politiske styringen som ble utøvd av JD på det tidspunktet. Før innføring av MRS var styringen strengt regelorientert, hierarkisk og i stor grad rettet mot akutte hendelser og "brannslukking" mer enn planlagt styring av aktivitet. MRS ble derfor innført for å komme bort fra tankegangen om bare "å sitte og vente" på oppdragene, til aktiv innretting med fokus på mål og resultat og bedre utnyttelse av ressursene. Regelstyringen av

politiet er ikke lagt død, og er fortsatt en del av hverdagen, men vi ser større blanding av styringsformer i dag enn hva som var tilfelle tidligere.

Ved innføring av MRS ble politiet for første gang gitt kvantitative mål som skulle oppfylles. Dette medførte at det ble innført ny metodikk for styring av politiet gjennom det som betegnes som styringsdialog. Med utgangspunkt i mål, prioriteringer og økonomisk ramme i statsbudsjettet utarbeider JD tildelingsbrevet til POD, som igjen bryter dette opp i disponeringsskriv for underliggende enheter. Vi finner altså styringsdialog på flere nivå, mellom JD og POD, og mellom POD og underliggende enheter. Styringsdialogen har utviklet seg over tid, og har nok noe annet innhold i 2017 enn den hadde i 1996. Når det gjelder disponeringsskrivene har disse vært relativt like fra 2004 og frem til 2014, men vi ser at det fra 2016 er en endring der disponeringsskrivene fremstår som betydelig mer omfattende med en høyere detaljeringsgrad på oppdragene enn tidligere.

4.3 Økonomistyring i offentlig sektor

Vårt utgangspunkt er at det ikke finnes en entydig definisjon av økonomistyring. Begrepet inntar ulike dimensjoner, og vi ser at begreper som prioritering, påvirkning, oversikt, kontroll og fordeling av ressurser er sentrale i forhold til økonomistyring innenfor statlig sektor. Økonomistyring på dette nivået omtales som mikroøkonomi fordi det omhandler beslutninger mot den enkelte virksomhet. Offentlig sektor er underlagt politisk kontroll og styring, og begrepene planlegging og politikk erstatter eller utelukker ikke hverandre. Vi ser at den politiske beslutningsprosessen har en noe annen agenda og logikk enn den som er rådende blant planleggerne, som for eksempel er økonomer. (Opstad, 2013, s. 29). Beslutningsprosessene kan oppleves som tungrodd, krevende og lite rasjonelle sett ut fra et økonomisk ståsted. Dette må en ta hensyn til for å gi offentlig sektor den legitimitet som er nødvendig for å mestre vanskelige oppgaver selv om prosessen oppleves som ineffektiv og ressurskrevende.

Det private næringsliv har et marked som verdsetter en tjeneste i samspelet mellom tilbud og etterspørsel. Offentlig virksomhet har mange oppgaver og målsettinger som må ivaretas, uten et marked som regulerer tilbud og etterspørsel. Utfordringen ligger i verdisetting av de tjenester som tilbys. Desto høyere verdi en tjeneste har og alt annet er likt, desto mer bør en fremstille av denne tjenesten. Det neste spørsmålet blir da hvordan vi skal måle nytten av den varen som fremstilles (Opstad, 2013). Hvem skal gjøre dette og hvordan? Siden tjenester inneholder et element av kvalitet er dette også noe som må tas hensyn til og tilpasses befolkningens behov.

Politiet har stor spennvidde i sin oppgaveportefølje, som går fra det rent service-/forvaltningsmessige med å utstede pass til å håndtere terrorhendelser. Den store spennvidden i politiets oppgaver er utfordrende, siden det ikke er like enkelte å vurdere de store og kompliserte oppgavene opp mot de mer trivielle. Det kan derfor fort oppleves som at målsettingene er diffust utformet og ikke gir noen klar retning på hva som skal prioriteres. (Opstad, 2013). Der det private næringsliv har et marked som verdsetter en tjeneste i samspillet mellom tilbud og etterspørsel, og kan ha fokus på økonomisk lønnsomhet, må det offentlige innrette sin virksomhet på bred front.

Offentlig sektor med sin kompleksitet har et enormt behov for informasjon for å kunne styres. Det er ressurskrevende å samle inn informasjon samtidig som planleggerne ikke alltid vet hvilken informasjon som trengs. Innsamlet informasjon skal tolkes og bearbeides før den kan danne grunnlag for beslutninger. Den informasjonen som PST skal samle inn for å utarbeide trusselvurderinger er i så måte svært krevende, og en feiltolking av informasjonen kan få store konsekvenser enten i form av feil dimensjonering eller gjennom for stort/lite ressursuttak.

Incentivordninger er belønnings- og premieringsordninger som ofte relateres til kjøp og salg, og da gjerne som bonus for medarbeiderne. I offentlig sektor er det vanskelig å finne gode incentivordninger nettopp på grunn av kompleksiteten som ligger til det store omfanget av alle oppgavene. Mangel på ordninger kan bidra til ineffektivitet (Opstad, 2013) og føre til utvikling av uønsket kultur på grunn av at man ikke opplever konkurranse i noen form. Vi ser at det kan være en fare i å utvikle incentivordninger i statlig sektor da det kan bidra til å dreie normer og kultur i retning av at kun det lønnsomme blir vektlagt. Dette så vi eksempel på etter forrige politireform (2001) der politimestrene i alle politidistrikter ville få en bonus forutsatt at resultater var i henhold til de krav som ble satt. Over tid utviklet dette seg slik at bonusen ble en integrert del av lønna uansett resultat eller måloppnåelse. Resultatet av dette kan føre til noe helt annet enn det som var målsettingen. Det er med andre ord ikke enkelt å finne en perfekt standardisert incentivordning som bidrar til at effektene av tjenestene som tilbys blir slik det opprinnelig var tenkt.

Det vesentligste for våre politikere er at offentlig sektor utnytter ressursene optimalt slik at effektene av målsettingene oppnås. Det er heller ikke slik at det alltid er mangel på ressurser som hindrer resultatoppnåelse. Gjørsv kommisjonen (NOU 2012:14, s. 16) trekker frem at det

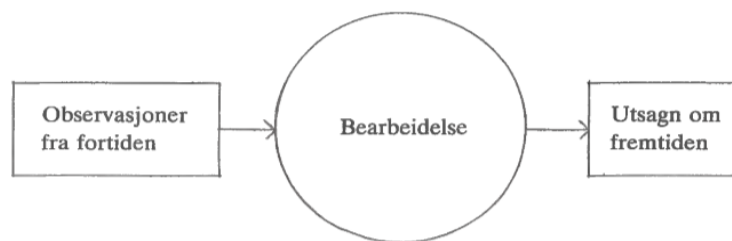
for politiets del like mye handler om ledelse, kultur og holdninger som et hinder for å oppnå optimale resultater.

God offentlig økonomistyring er forenklet sagt en optimal utnyttelse av ressursene til det beste for innbyggerne. Utfordringene ligger i å finne hvor dyptgående styringen skal gå. Skal en fokusere på målene, innsatsfaktorer, aktivitet, produksjon eller nytteverdien? Det finnes nok ikke et fasitsvar på dette. Kausalkunnskap på dette området kan slik sett sies å være kunnskap om sammenhengen mellom innsats og resultat.

4.4 Prognoser og langtidsplanlegging

Vi har valgt å ta utgangspunkt i Leif Johansen sin bok fra 1983, *"Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien"* der kapittel 8, *"Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging"*, er en sentral teoretisk brikke i vår avhandling.

Leif Johansen sier at *"prognosearbeid består i at man ved bearbeidelse av observasjoner fra fortiden, kommer frem til utsagn om fremtiden"*. (Johansen, 1983) Denne prosessen er illustrert med følgende originalfigur:



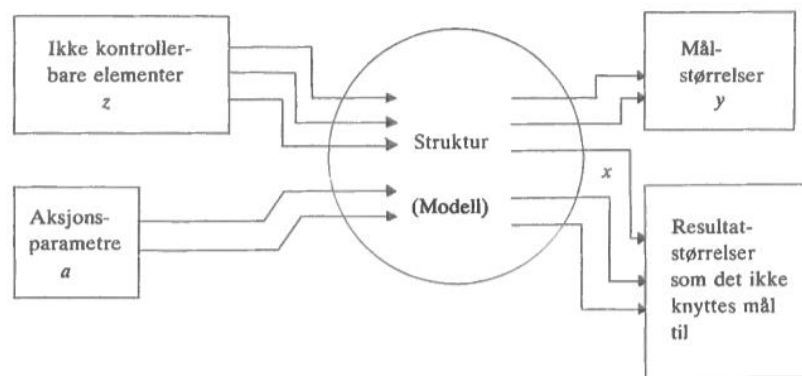
Figur 8: Leif Johansen. *Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien*, 1983, s. 131.

Utarbeidelse av prognoser er sentralt i plan- og beslutningsprosesser i statlig sektor herunder politiets økonomistyring der tradisjonell planøkonomi fortsatt er tilstede. Selv om en finner igjen innslag av markedsorientert konkurranseutsetting av enkelte tjenester som politisektoren leverer, er det fremdeles den tradisjonelle planstyringen som preger norsk politi. Når det er sagt er politiet tillagt et maktmonopol i samfunnet som trolig vil være vanskelig å privatisere til andre aktører enn politiet selv, og slik sett er planøkonomien helt nødvendig.

Leif Johansen setter prognosearbeid i sammenheng med at noe ved fremtiden anses som usikkert, der det gjennom prognosearbeid og projeksjoner søkes å angi den mest sannsynlige utviklingen i fremtiden. Han problematiserer samtidig måten prognosearbeid blir brukt som et

verktøy inn mot beslutninger ettersom graden av usikkerhet ikke blir hensyntatt godt nok i forhold til usikkerheten ved de ulike størrelsene som inngår i modellen.

I påfølgende figur har Johansen illustrert hvordan prognosearbeid kan foregå i et samspill mellom aksjonsparameter(a), ikke kontrollerbare elementer(z), virkemidler og målvariabler(y), hvor det til slutt avstedkommer et resultat(x). Formålet med figuren er å illustrere et system med årsak- virknings variabler som resulterer i x der det viktigste fokuset er hva som inngår i y, med z og a som årsaksfaktorer.



Figur 9: Leif Johansen. *Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien*, 1983, s. 139.

Dersom vi bruker denne illustrasjonen til Leif Johansen inn mot vår avhandling, ser vi at følgende temaer og elementer vil kunne settes inn i hans figur for prognosearbeid hvor:

z - representerer: Trusselbildet som ren prognose med et ikke kontrollerbart element (årsak).

a - representerer: Økonomiske ressurser (virkemidler) over statsbudsjett (årsak).

y - representerer: Virksomhetsstyring/strategi/valg av retning/dimensjonering (målbare vurderinger).

x - representerer: Et resultat med samlingen av målsetningene i y som påvirkes av aksjon i a og som er nødvendig i analysen for å kartlegge virkningen av z og a på y (Johansen, 1983, s. 139).

Slik vi tolker Leif Johansen er målstørrelser (y) særlig interessant når vi kan sette dette i sammenheng med målformuleringer i styringsprosesser. Legger vi dette til grunn i politiets hverdag, i forhold til styring, blir det et sentralt spørsmål om hvor mange målstørrelser en skal bruke i virksomhetsstyringsprosesser for at en prognose skal gi oss best mulig resultat. Ønsker

vi størst mulig forutsigbarhet tolker vi Johansen dithen at det bør settes opp flere størrelser og verdier både i a og y. Et prinsipielt spørsmål som blir naturlig å reise, når en bruker Johansen sin teori, er hva som skal legges til grunn når en tar avgjørelser. Skal avgjørelse tas på bakgrunn av få verdier og størrelser? Eller skal det legges opp til å benytte flere verdier og størrelser for å redusere usikkerheten ved prognosene?

I vårt tilfelle med terrortrusler, virksomhetsstyring og økonomistyring ser vi at det kan være en fordel å etablere et best mulig beslutningsgrunnlag gjennom robusthet i aksjonsparameterne. Trusselbildet kan være vanskelig å forutsi på en god måte siden mange ikke-kontrollerbare (z) elementer spiller inn. Det vil trolig være en fordel om det er mulig å etablere flere målstørrelser i y slik at en ikke ender opp med å ta beslutninger basert på noen få mål. Johansen sier også at det kan være hensiktsmessig å splitte utfordringen i mindre delbeslutninger, slik at vi ikke tvinger oss selv til å ta alle beslutningene med en gang. Dersom vi ser på hvordan strategiarbeidet i politiet er innrettet i forhold til å håndtere terrortrusler, vil det ifølge Johansen være fornuftig å legge opp til en virksomhetsstyring med elementer av delbeslutninger.

Politiet er underlagt et rapporteringsregime i etatsstyringsdialogen mellom POD og JD der det skal rapporteres på måloppnåelse innenfor ulike resultatindikatorer koblet til aktiviteter som er utledet av samfunns mål for politiets virksomhet. Bruker vi Johansen sin teori i denne rapporteringskjeden ser vi at virkemidlene må kunne justeres underveis, samtidig som det løpende kan utarbeides nye prognoser.

4.5 Prinsipal-agent teori

For å kunne forstå offentlig sektor er det relevant å benytte prinsipal-agent (PA) tilnærming. Opphavet til PA-teori er vanskelig å spore, men vi har funnet at Stephen Ross og Barry Mitnick (1973) sannsynligvis er de første som beskriver teorien. Ross kan sies å være opphavet til økonomisk teori om selskaper, mens Mitnick beskrev institusjonell teori opp mot temaet. Ross var den første som fokuserte på relasjonen mellom prinsipal og agent og beskrev utfordringen som ligger i at agenten ikke nødvendigvis vet hva prinsipalen ønsker. Teorien har senere blitt beskrevet i mange lærebøker, herunder i "Økonomistyring i offentlig sektor" av Leif Opstad (2013). Hovedpoenget i PA teori er at det inngås en kontrakt mellom prinsipalen (den man står ansvarlig overfor) og agenten, der arbeidsoppgaver blir delegert fra prinsipalen til agenten som handler på vegne av prinsipalen. Selv om prinsipalen har et overordnet ansvar for at målene blir

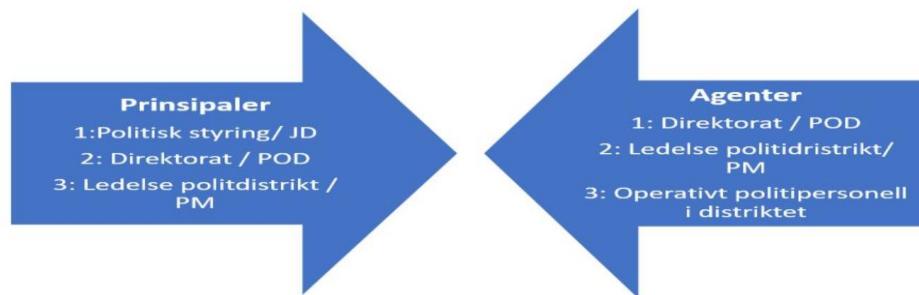
nådd, vil det alltid være et avhengighetsforhold til agenten som det utførende ledd. (Opstad, 2013, s. 255).

I forhold til vår problemstilling kan politietaten sies å ha en agentrolle, mens regjering og politisk ledelse har en prinsipal rolle. Gjennom sin agentrolle har politiet ofte varslet i forkant av større hendelser om hva som er nødvendig dimensjonerings- og investeringsbehov for å sikre at en er best mulig forberedt til å håndtere uønskede hendelser, uten at en nødvendigvis opplever å bli hørt. Dette er en klassisk utfordring som ifølge (Opstad, 2013, s. 328) kan være et eksempel på at økonomisk logikk møter profesjonslogikken, og diskusjonen blir om hvorvidt budsjettet skal bestemme aktivitetsnivået, eller om det er aktivitetsnivået som skal bestemme budsjettet. I dette ligger det også et spørsmål om tillit mellom partene. I NOU 2015:14 "Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring" er utfordringene med informasjonsflyt mellom nivåene fremhevet som en problemstilling. Dette viser viktigheten av at det etableres en mest mulig lik virkelighetsoppfatning der en unngår kommunikasjonsutfordringer. Det kan være tre hovedårsaker til dette prinsipal-agent problemet (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 107).

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent
- Asymmetrisk informasjon
- Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent

Dette kan gi seg utslag i et agentproblem der det underordnede nivået (agent) har bedre innsikt og bedre tilgang til informasjon enn nivået over (prinsipal), noe som medfører redusert kunnskapsgrunnlag for overordnet nivåes beslutninger. Agenten besitter informasjon som ikke prinsipalen har, og som også kan underslås for å fremme egne behov – asymmetrisk informasjon. Den part som har best innsikt i en sak vil som regel ha overtaket. Asymmetrisk informasjon settes i sammenheng med informasjonsutvekslingen og kontrollspennet som er mellom prinsipalen og agenten, der prinsipalen ikke alltid har muligheten til å se hva agenten faktisk foretar seg. I denne sammenhengen skilles det gjerne mellom "*hidden action*" - lederen er ikke i stand til å observere medarbeiderens adferd. "*Hidden information*" - ledere har ikke oversikt over kunnskapsnivået til sine egne medarbeidere (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 107). Dersom prinsipalen blir påført kostnader på grunn av at agenten ikke utfører sine oppgaver effektivt eller riktig oppstår det som benevnes som agentkostnader, dvs. kontrollkostnader som er forbundet med å avdekke svak innsats hos agenten.

Vi kan se for oss følgende PA- teoretiske relasjoner, der tallene står i relasjon til hverandre ut fra hvem som er prinsipalen og hvem som er agenten på de ulike nivåene i styringshierarkiet:



Figur 10: Prinsipal-Agent

Selv om figuren illustrerer prinsipaler og agenter i direkte relasjon til hverandre, ser vi samtidig at rollene kan snus om, alt eller hvor en befinner seg i styringshierarkiet. Et eksempel på dette kan være at POD i etatsstyringsssammenheng er agenten til JD, mens i neste nivå vil POD kunne få en prinsipal rolle overfor det enkelte politidistrikt i styringsdialogen mellom distriktene og POD.

Et eksempel på en målforskyvingsutfordring som kan oppstå i forhold til vår problemstilling, der politiets operative personell skal håndtere beskrevne terrortrusler, er at målsettingene beskrevet fra prinsipalene oppfattes som lite egnet, eller fremstår som mest relevant for å løse gårsdagens problemer. Politiets operative personell vil som agenter representere en gruppe med stor faglig forståelse for hva som er nødvendig på et operasjonelt nivå for å løse jobben innenfor bekjempelse av terrortrusler i stadig endring. Dersom målene fremstår som statiske og ikke tilpasset dagens situasjon, vil det kreve at agentene evner å tilpasse sin oppdragsløsning og finner gode løsninger gjennom lojalitet til prinsipalens opprinnelige målsettinger. Gitt at agenten er motivert av egen opportunistisk adferd, hvor han eller hun er mer opptatt av å jobbe for egne mål, vil det kunne oppstå målkonflikter og maktkamper hvor agenten kan påvirke økonomiske prioriteringer og mål.

Det kan hevdes at det er vanskelig å finne konkrete tallstørrelser som måler kvalitet på tjenesten som politiet skal levere. Det er gjerne i overgangen mellom de kvantitative målstyringsregimene og i utførelsen av det kvalitative arbeidet at tilfellene med målforskyvning og opportunistisk adferd kan oppstå.

Det snakkes også om ulik oppfattelse av risiko i et PA-teoretisk perspektiv, der oppfattelsen av risiko kan være forbundet med økonomiske forpliktelser og perspektiver agenten og prinsipalen

har på sine forskjellige nivåer. I enkelte tilfeller kan agenten være villig til å ta en større økonomisk risiko enn hva prinsipalen mener er riktig. Agenten rammes ikke direkte av den økte risikoen, men prinsipalen kan bli skadelidende i en eller annen form. Dette kan føre til konflikter. Motspillet og de gjensidige avhengighetene med ulike utfordringer belyst i et PA-teoretisk perspektiv handler ofte om manglende informasjon og opportunistisk adferd. Dette kan i noen tilfeller forebygges og løses ved at det etableres klare kontrollmekanismer gjennom belønningssystem der prinsipalen sanksjonerer eller belønner agenten ved ønsket måloppnåelse. Utfordringen blir å finne hvilket nivå resultat skal måles på og hvor kraftig incentivene skal være.

4.5.1 Virksomhetsstyring i politiet

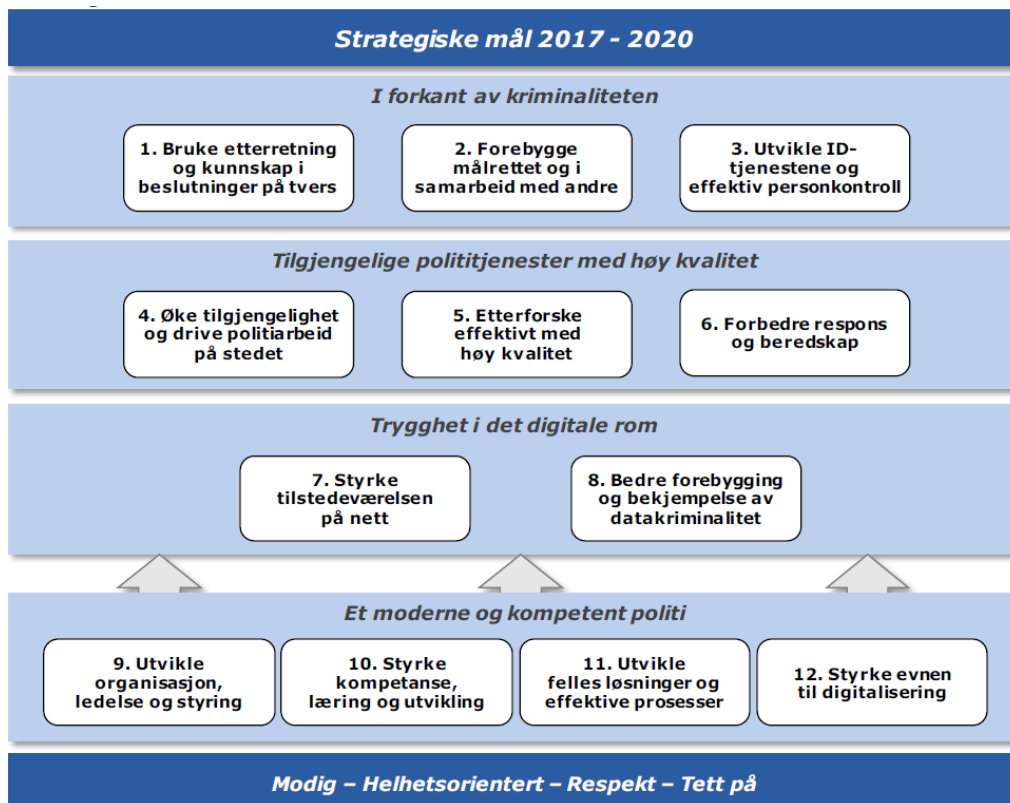
Politiets samfunnsoppdrag er definert i politilovens §1, og hovedformålet med politiet er:

"Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig."

Det er nylig utarbeidet en ny virksomhetsstrategi for politiet som setter rammen for hvordan en ønsker at politiet skal se ut i fremtiden.¹ I strategien tegnes det et fremtidsbilde av hvordan norsk politi skal kjennetegnes i 2025 Det settes en overordnet retning for utvikling av politiet med fire strategiske tema: 1: *I forkant av kriminaliteten.* 2: *Tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet.* 3: *Trygghet i det digitale rom.* 4: *Et moderne og kompetent politi.*

Det er definert ulike tiltak som skal sikre måloppnåelse innenfor alle de strategiske temaene beskrevet i et strategikart for perioden 2017-2020:

¹ Virksomhetsstrategien kan passe inn i Mintzbergs rammeverk for strategisk tenkning der planleggingsskolen ser ut til å være det gjeldende tankesett. Fokus er rettet mot iverksettelse av en utformet strategi der formidling av veivalg, prioriteringer og tiltak er viktig overfor ulike interessenter. POD's planleggere kan i denne sammenhengen lage en buffer mellom politikk og den strategiske toppledelsen, og den operative delen av politiet som står for iverksetting av aktivitetene som skal bidra til å oppnå målene. (Johnsen, 2014, s. 72)



Figur 11: Politiet mot 2025, kilde: POD

Som vi ser av figuren over vil dette kreve mye av politiet både i forhold til innsatsfaktorer og en systematisk tilnærming for å nå målbildet som er skissert. I forhold til vår problemstilling er de strategiske målene "i forkant av kriminaliteten" og "tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet" de mest interessante å fokusere på, men det er likevel viktig å se de øvrige strategiske målene i relasjon til vårt tema.

Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet. Målet med styringsdialogen er å se at underliggende virksomhet: " Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer, bruker ressurser effektivt, rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, har forsvarlig intern kontroll, utvikles og forbedres samt gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikktutforming". (Finansdepartementet, 2011)

De sentrale dokumentene i dialogen mellom politidistriktene og politidirektoratet er tildelingsbrev fra Justisdepartementet, instruks, disponeringsskriv med rettelselser og tillegg, plan- og rammeforutsetninger for kommende år samt resultatrapportering. Deler av statsbudsjettet er også viktig å kjenne til slik at eventuelle uklarheter i formuleringer fra de

forskjellige dokumenter kan avklares. Styringsdialogen dokumenteres gjennom plandokumenter, referater og rapportering i politiets styringsverktøy PSV.

4.5.2 Budsjetstying i politiet

Politiets budsjetstying er underlagt de samme prinsippene som andre ordinære statlige forvaltningsorganer (bruttobudsjetterte virksomheter). Politiet regnskapsfører etter kontantprinsippet og benytter standard kontoplan for sin virksomhet. Internt i politiet fastsettes de årlige budsjettene pr. politidistrikt av overordnet nivå, dvs. POD. Politiet tildeles i utgangspunktet et rammebudsjett, altså en prioriteringsnøytral overføring. Dette er imidlertid en sannhet med visse modifikasjoner fordi politiet i de senere år har sett større og større innslag av øremerking innenfor tildelt ramme. Øremerkingene gjøres prioriteringseffektive og tvinger politiet til å satse på særskilte områder. En slik prioritering av budsjettmidler tar bort noe av handlingsrommet for etaten. Det er grunn til å anta at den utstrakte bruken av øremerkinger skyldes en viss mangel på tillit mellom nivåene i forvaltningen. Sett i lys av prinsippal-agent teori vil vi kunne hevde at der det gjennomføres en full rammeoverføring er det høy grad av tillit mellom prinsippal og agent. I slike tilfeller stoler prinsippalen fullt og helt på at agenten tar de riktige beslutningene. I motsatt tilfelle der tilliten ikke er like sterkt tilstede vil prinsippalen øremerke deler av rammen for å styre agentens valg i sterkere grad.

Gjennom styringsdialogen søkes det å identifisere særskilte utfordringer samt avstemming av driftsnivå opp mot krav fra politisk nivå. For det meste praktiseres det full budsjettdelgering ned til nivå 2 i det enkelte politidistrikt. Dette betyr at den enkelte leder av geografisk driftsenhetsnivå har alle fullmakter innenfor sitt område delegert av politimester. Det er også mulig for ledere på nivå 2 i politidistriktene å delegere ytterligere ned til undergitte ledere. Gjennom en slik delegering kan det imidlertid oppstå målforskyving når prioriteringene passerer mange "filter" på tur nedover i systemet. Resultatet av målforskyving kan være at man dreier fokus fra det kvalitative til det kvantitative, altså at det som er mest målbart blir "overfokusert" og at det som ikke like lett kan måles skyves til side. I et samfunnsperspektiv er ikke dette alltid til det beste. AP politiker Hadija Tajik brukte Albert Einsteins sitat under årsmøtet til Politiets fellesforbund Trøndelag i 2014 "*ikke alt som teller kan telles og ikke alt som kan telles teller*" (Politforum, 2014). Hun fokuserte i sitt innlegg på at politiet ikke bare kan måles på tall, men at også kvalitet teller.

4.6 Fagledelse fra bakkebyråkrater

Polititjenestepersonell er gitt et stort ansvar i å omsette politiske målsettinger i et tjenestetilbud til befolkningen. De ansatte må utvise selvstendig skjønn i svært mange ulike situasjoner. Målet fra politilovens §1, om å "*fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig*" angir referanserammen for denne skjønnsutøvelsen, og skal dermed ligge til grunn for utvikling av tjenestene og kulturen i etaten.

Skjønn utøves på flere nivå i forvaltningen. I fremste ytterste ledd hos politiet er politibetjenten profesjonsutøveren som utøver skjønn i sin tjenesteutførelse. For å beskrive ansattes handlemåte er teorier om "Bakkebyråkratiet" relevant å dra inn (Winther & Nielsen, 2008). I dette perspektivet ser en på aktørene i fremste linje som frie handlende individer som er kapable til å ta egne beslutninger. De former politikken på egen hånd og følger nødvendigvis ikke retningslinjene bestemt på toppen. Politibetjenten er frontlinjebyråkraten som bestemmer hvem som skal ha hva, hvor mye og når nok er nok. (Eriksen, 2001, s. 17). Frontlinjebyråkraten kan uvilkarlig være med på å bestemme hva som skal prioriteres i møtet med publikum, der den enkelte politibetjents verdier og normer og interne profesjonsstandarder legges til grunn når de tar stilling til situasjonen de står overfor. I følge Winter & Nilsen (2008, s. 118) kan dette føre til en avvergingsmekanisme som resulterer i en kynisk rasjonering av service og aktiviteter, oppdelt i fire hovedmekanismer:

1. Prioritering
2. Fokus kun på bestemte oppgaver
3. Modifisering av politikk/mål
4. Utvikling av en mer kynisk oppfattelse av brukerne/klienter

Bakkebyråkratene tar ofte sine beslutninger under usikre forhold, og i denne sammenheng kan organisasjonsorientert og brukerorienterte mål komme i konflikt med hverandre. Vi kan fort komme i en situasjon der vi får målforskyving og at ressursene dras i den retning incentivene er størst. Fokus rettes mot bestemte oppgaver jfr. Pkt. 2 i Winther og Nilsens beskrivelse av avvergingsmekanismer. I politiet kan målforskyvningen f.eks. skje enten ved at ledelsen initierer at det registreres flest mulig saker innenfor et område, eller ved at ikke-ledere "pynter på resultatene" ved å føre opp flere kontrollerte kjøretøy enn det er grunnlag for. Målforskyving kan føre til at andre mer viktige oppgaver blir nedprioritert og at det som er lettest å måle får høyest prioritet. Sett fra et politisk ståsted er dette uønsket atferd fordi

organisasjonen kan dreie fokus bort fra arbeidsoppgaver som har stor effekt på samfunnet og heller plukke "lavhengende frukter" for å fremstå som best i klassen.

4.7 Ressurser og terrorutfordringer

"Virkemidlene vi tar i bruk må være ressurs- og kostnadseffektive, og de må stå i forhold til trusselbildet. Samtidig må vi være fleksible for å kunne møte et trusselbilde i stadig endring" (Melding St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap, s. 8). Det at ressursbruken må være kostnadseffektiv og samtidig stå i forhold til trusselbildet er et sentralt element for vår avhandling.

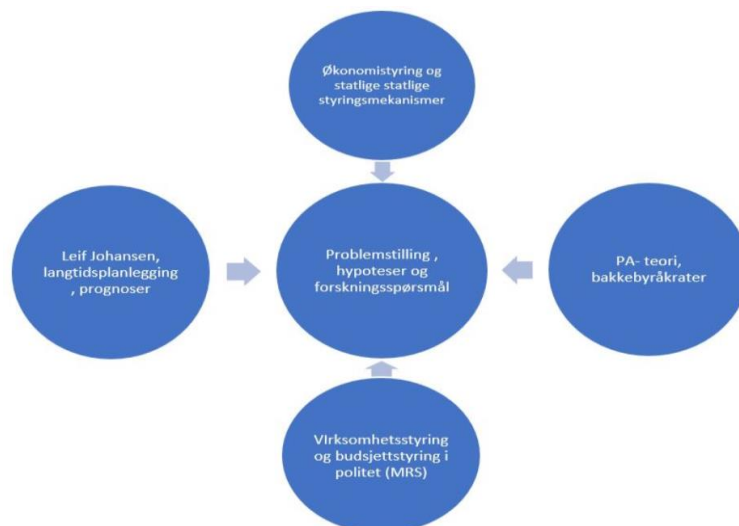
I forhold til de senere års utviklingstrekk ser en at ekstreme miljøer med ideologisk overbevisning oppfordrer til angrep mot sivilbefolkningen. Med denne utviklingen kan til og med små samfunn bli utsatt for terror dersom det finnes radikaliserede med kapasitet og intensjon til å gjennomføre et angrep. I de store befolkningskonsentrasjonene er det etablert store fagmiljø som kan håndtere kriser på ulike nivå. Det er også relativt sett kort responstid for innsatsstyrker i de samme områdene. Tar man Oslo politidistrikt som eksempel er samtlige nasjonale bistandsressurser lokalisert der, noe som medfører rask respons innenfor det sentrale Østlandsområdet. Ser vi på Nordland politidistrikt er geografien en utfordring. Det er lange kjøreavstander, og selv om beredskapsressursene er lokalisert i større tettsteder og byer vil responstiden være lengre enn på det sentrale Østlandsområdet, på grunn av at de samme ressursene skal dekke store geografiske områder med spredt befolkning. Vi antar at opplevelsen av effekten av ulike beredskapshevende tiltak vil være forskjellig alt etter hvilket politidistrikt vi analyserer, og dette er noe vi søker å finne svar på gjennom vår studie.

Ressurser for bekjempelse av terror må ses på som et fellesgode og vi definerer denne ressursen i kategorien kollektivt gode. I følge Leiv Opstad (2013, s. 154) er dette et gode det er umulig å ekskludere noen fra, siden forbruket er kollektivt. Opstad har eksemplifisert dette med forsvar av fedrelandet. Vi ser på bekjempelse av terror som et kollektivt gode for samfunnet og de sivile borgerne. Offentlig sektors virksomhet er sammensatt, men å styre landet, lage lover, håndheve dem, løse konflikter, forebygge og bekjempe terror er sentrale deler av kjernevirksomheten. Politiet er en grunnleggende institusjon som må være etablert og vedlikeholdes for å sikre stabilitet og orden, noe som bidrar til at markedene i samfunnet fungerer. (Opstad, 2013, s. 157). Sentralt i økonomisk teori er hvordan man optimalt utnytter ressursene. I en markedsøkonomisk tankegang vil optimal ressursutnyttelse tilsi at omtrent halvparten av

ressursene konsentreres der folk bor. Imidlertid må vi ha et tilbud til resten av befolkningen for å opprettholde velferden. I beredskapssammenheng er dette interessant å se på i forhold til hvor en etablerer fagmiljøer og ressurser som har dette ansvaret. Beredskap i denne sammenheng betyr at man har en reserve å sette inn dersom det uforutsette skjer. Et sentralt spørsmål vil hele tiden være hvor stor andel av et statsbudsjett som bør settes av for å håndtere kriser og alvorlige hendelser dersom de oppstår.

4.8 Sammenhenger i vårt teoretiske fundament

I den avsluttende delen i vårt teorikapittel har vi gjennom en figur forsøkt å illustrere hvordan våre valgte teorifundamenter kan ses i en logisk sammenheng med utgangspunkt i vår problemstilling og forskningsspørsmålene.



Figur 12: Skisse sammenhenger i vårt teoretiske fundament

I vår avhandling befinner vi oss i stor grad på mikronivå i statlig sektor der vi ser på virkemidler, styringen av politiet og videre sammenhenger med påfølgende konsekvenser nedover i styringskjeden. Derfor finner vi det hensiktsmessig å trekke frem et overbærende teorifundament på statlige styringsformer med ulike utfordringer som beskrives i kapittel 4.1. Selv om det er en løpende utvikling, med stadig tilvekst av nye moderne styringsreformer og andre statlige reformer, vil det likevel være fornuftig å kjenne til de tradisjonelle og kjente utfordringene som tidvis kan oppstå i styringskjeden.

Noen av utfordringene vil vi kunne finne igjen i målstyringsperspektivet der det fra nivåene i statlig ledelse legges opp til konkrete virkemidler som skal operasjonaliseres lengre ned i

styringskjeden. I slike tilfeller kan det oppstå ulike målforskyvingskonflikter, og slik sett kan det være relevant å se på dette i lys av PA- teori og fagledelse utøvd av bakkebyråkrater. På litt ulikt vis beskriver disse teoriene noe om hvorfor og hvordan dette kan oppstå. Teoriene har blant annet et fokus på hvilke kontrollmekanismer og strategier som kan ha en forebyggende effekt for å motvirke målforskyvninger mellom aktørene i en tradisjonell offentlig styringskjede.

For å være sikker på at det fra statlig hold velges riktige virkemidler tilpasset utfordringene, er det fornuftig å se på et teoretisk fundament innenfor økonomistyring og prognosearbeid med langtidsplanlegging. Her kommer Leif Johansen sin teori om langtidsplanlegging og prognosearbeid til sin rett, sammenholdt med tradisjonell teori om økonomistyring i statlig sektor. En annen vanlig utfordring som vi kan se i offentlig sektor er desentraliserings utfordringer der oppgaver er delegert til nivåene under. Dette skulle i utgangspunktet gi bedre mulighet for lokale tilpasninger og skjønnsutøvelse basert på frie driftsrammer. Imidlertid kan det lengre ned i styringskjeden oppleves at det reelle handlingsrommet man har i budsjettsammenheng ikke skaper stort rom for egne prioriteringer, nettopp på grunn av stor andel øremerkede midler. Her har vi et klassisk dilemma der staten på den ene siden har behov for en effektiv gjennomføring av sin politikk, samtidig som staten på den andre siden har behov for å styre hvordan oppgavene skal løses.

For å sikre at ønskede målformuleringer og prioriteringer operasjonaliseres og settes ut i praktisk handling der politiberedskapen skal utøves på gatenivå, vil det slik sett være fornuftig å belyse dette i et virksomhetsstyringsperspektiv.

Vi mener at summen av vårt valgte teorifundament rammer inn de aktuelle utfordringene rundt det vi skriver om i vår avhandling på en god og dekkende måte.

5 Metode

I dette kapitlet redegjør vi for våre metodiske valg og viser at det er viktig å ha en strukturert og metodisk tilnærming basert på vårt valg av problemstilling og forskningsspørsmål. Metode kan beskrives som en teknikk for å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 22) Vårt valg og dimensjoneringen av problemstilling og forskningsspørsmål har vært avgjørende for hvilken metode og forskningsdesign som ble valgt.

5.1 Begrunnelse for valg av forskningsobjekt

Begrunnelsen for å velge to politidistrikt som er såpass ulike både i geografisk utstrekning og antall ansatte var flerdelt. Vi konstaterte raskt at vi burde velge forskningsobjekter der det var mulig å skaffe et datagrunnlag uten for store byråkratiske utfordringer. En av oss har sin arbeidsplass i Nordland politidistrikt, mens den andre har jobbet flere år i Oslo politidistrikt. Dette medførte at vi relativt enkelt fikk tilgang både til dokumenter og intervjuobjekter. Vi søkte både Politidirektoratet, Oslo og Nordland politidistrikt om å få gjennomføre forskning på egen etat. Samtlige stilte seg positiv til vår søknad og var villig til å gi oss tilgang til relevante data.

5.1.1 Begrunnelse for valg av respondenter

Ved å velge to politidistrikt med såpass ulik størrelse både mht. straffesakstall, geografi og antall ansatte regnet vi med å få en viss spredning i innsamlet data, noe som kunne sies å gi validitet til at undersøkelsen vår gir en viss representativitet for politiet som etat. Vi er klar over at vi ikke kan generalisere våre funn til å gjelde en hel etat (noe som heller ikke var intensjonen), men enkelte funn kan kanskje ha en overføringsverdi? Vi valgte nivået innsatsleder som respondenter siden denne funksjonen representerer det taktiske nivået som skal operasjonalisere styringssignaler satt av øverste ledelse i et politidistrikt. Vi hadde også et mål om å se om ulik lokal organisering av innsatslederkonseptet kunne medføre en ulik oppfattelse av virksomhetsstyringsprosesser og medvirkning. I utvelgelsen av objekter var det viktig at vi fikk et volum på innsamlet materiale. Ved å velge Oslo og Nordland fikk vi mange nok respondenter til at vi fikk et relevant datagrunnlag med en bra størrelse hva gjelder antall respondenter.

5.1.2 Tidsperiode

Vi avgrenset undersøkelsen vår i tid fra 2014 til og med 2017. Begrunnelsen for en slik avgrensning var blant annet at norsk politi fra 2014 fikk en permanent bevæpning (tidsavgrenset) av sine operative mannskaper som følge av endringer i det daværende trusselbildet. Hendelsene i regjeringskvartalet og på Utøya 22/7-2011 vil for alltid være sentrale i norsk målestokk hva gjelder endret fokus på terror og terrorberedskap, men vi ser et vendepunkt for norsk politi gjennom den permanente bevæpningen i 2014. Dette er en viktig endring for vår avhandling. Et annet argument for en slik avgrensning i tid var at vi ønsket å ha et håndterbart volum av dokumenter som skulle undersøkes fra nyere tid.

5.1.3 Kontroll av gjennomførbarhet

Etter at vi hadde sett gjennom ulike styringsdokumenter fra Nasjonalbudsjett ned til disponeringsskriv utarbeidet vi en analyse av pengestrømmen fra toppen av hierarkiet og ned til det enkelte politidistrikt for å se om problemstillingen var egnet til å forske videre på. Resultatet av dette "forprosjektet" ble satt opp i ulike tabeller der vi så på totale beløp bevilget og ulike øremerkinger. I tillegg søkte vi etter kjerneordene "terror, trussel, sårbarhet og beredskap" for å se hvorvidt begrepene ble brukt i de enkelte styringsdokumenter. Resultatet av denne analysen ble systematisert slik at det var mulig å sammenligne dokumentene år for år innenfor perioden 2014-2017. Konklusjonen på vår forstudie av dokumenter var at problemstillingen var forskbar og at vi slik sett kunne gå videre med vår tilnærming.

5.2 Ontologi og epistemologi

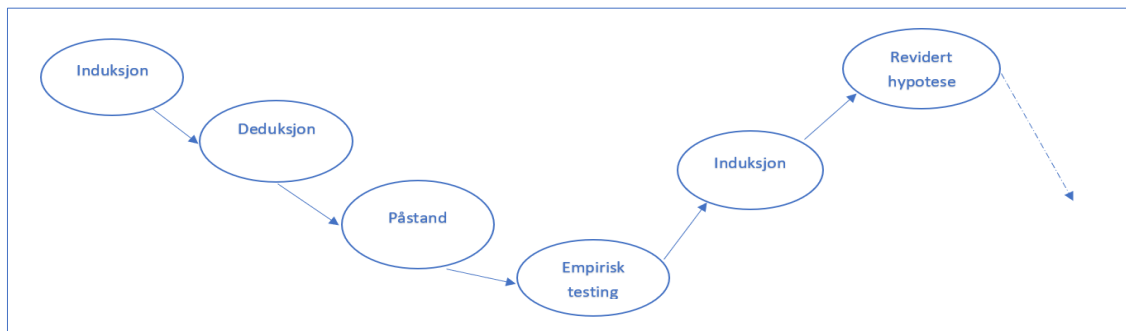
Begrepene ontologi og epistemologi er med på å avgjøre hvilket syn man har på virkeligheten. Jacobsen (2015, s. 22) definerer ontologi som læren om hvordan virkeligheten og verden faktisk ser ut. Det vil eksistere mange ulike oppfatninger om hva som er virkeligheten, og diskusjonene innenfor samfunnsvitenskapen har derfor skapt mange uenigheter opp igjennom tidene.

Epistemologi betyr noe slikt som "læren om kunnskap" eller læren om å lære, og handler om i hvilken grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om verden på (Jacobsen, 2015, s. 23)

Frode Nyeng (2004, s. 124) skriver i sin bok at økonomiske organisasjonsteoretikere hevder at en bedrift er et sett av kontraktsrelasjoner mellom enkeltpersoner. Bedrifter må derfor analyseres gjennom å se på utvendige relasjoner, gjensidige forventninger om profitable og velferdsmessige gunstige resultater for det enkelte mennesket. Ontologien inneholder med andre ord et menneskesyn som sier at mennesket er kalkulerende og strategisk i relasjonen med hverandre. Vi ønsker gjennom vårt undersøkelsesopplegg å se på hvordan enkeltmennesker i politiet som organisasjon utøver sitt mandat og derigjennom søke å få et svar på hvordan virkeligheten faktisk ser ut.

Jacobsen (2015) skiller mellom to sentrale spørsmål, deduktiv og induktiv, som vil være avgjørende for hvilken retning og tilnærming man skal ta. En induktiv tilnærming betyr at en forsøker å gå fra empirien til teori, dvs. at teorien må være fundamentert i virkeligheten. Gjennom induksjon bygges teorier og modeller ut fra observasjon av utvalg av enkelthendelser.

Deduktiv tilnærming innebærer å gå fra teori til virkelighet. Dette er en hypotesetestende metode som tar utgangspunkt i påstander utledet fra teori. Nyeng (2004) skriver at deduktiv logikk er å foreta slutninger fra aksiomer (grunnsetning uten bevis) som holdes fast som utvilsomme. Hypotetisk-deduktiv metode er basert på arbeidet til vitenskapsfilosofen Karl Popper og er basert på en logikk om at ingen endelig mengde observasjoner kan bekrefte én teori, men at en enkelt avvikende kan avkrefte teorien (Nyeng, 2004, s. 14). Ved en slik tilnærming starter man med en hypotese om et fenomen og gjennom deduksjon kommer en frem til en påstand som kan testes empirisk. Gjennom induksjon av hypotesen skapes en ny og revidert hypotese som kan deduseres igjen. Med en slik metodetilnærming har man en vedvarende søken etter endelige svar. Hypotetisk-deduktiv tilnærming kan illustreres slik:



Figur 13: Hypotetisk-deduktiv metode. Kilde: Nyeng, s.41

5.2.1 Et positivistisk grunnsyn

Et positivistisk syn innenfor vitenskapen har utgangspunkt i naturvitenskapen gjennom studier av fysiske ting og fenomener, og begrepet positivisme viser til at "det som faktisk finnes" er positivt tilstede (Jacobsen, 2015, s. 25). Positivismen representerer en tro på at fenomener, sosiale systemer og mennesker kan studeres empirisk gjennom sansene hørsel, følelser og syn (Ibid). I dagens vitenskapsteoretiske debatt er positivismen fortsatt gjeldende. Nyeng beskriver positivismens grunnsyn slik: "fenomenene, altså det generelle, vi er ute etter i forskningen-teori skal avdekke og forklare generelle fenomener eller såkalte fenomenfakta" (Nyeng, 2004, s. 65). En fortolkningsbasert tilnærming står i motsetning til den positivistiske tilnærmingen der man skiller mellom det å studere fysiske ting og fenomener i samfunnet (Jacobsen, 2015, s. 27).

5.2.2 Et hermeneutisk grunnsyn

Med en fortolkningsbasert tilnærming av virkeligheten legger man til grunn at forskerne setter seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener. Utfordringen blir her å få frem hvordan mennesker oppfatter, fortolker og skaper sin egen virkelighet (Jacobsen, 2015). Det nærmeste en kommer virkelighet med denne tilnærmingen er når flere mennesker oppfatter samme fenomen på lik måte. En slik forståelse av kunnskapsutvikling kalles ofte for hermeneutikk. Det oppfattes ofte som lite hensiktsmessig å utarbeide store teorier om hvordan ting henger sammen i et slikt perspektiv. Her søkes det heller mot å finne det unike, noe som krever en induktiv tilnærming der forskerne går fra empiri til teori. En av styrkene til kvalitativ metode er mulighetene en har til å bruke en holistisk tilnærming, der fenomener søkes å forstås i en større sammenheng gjennom samspillet mellom mennesker og konteksten de befinner seg i. (Jacobsen, 2015, s. 24) Her kan en ikke generalisere, men det åpnes opp for muligheten til å grave dypt inn mot et enkelt problem eller fenomen, som videre kan generere nye teorier og antagelser som andre forskere kan benytte videre i ny forskning.

5.3 Forskningsdesign - prinsipielt utgangspunkt

Vårt ontologiske ståsted legger premissene for epistemologien. Er vi positivistisk eller hermeneutisk? Vi vil si at vi er begge deler siden vi både dybdeintervjuer personer og samler inn data gjennom dokumenter og en spørreundersøkelse med kvantitative data. Gjennom intervjuer starter vi med en teoretisk antagelse om noe (induktiv tilnærming). Vi har en forenklet versjon av virkeligheten der vi fremhever det vi mener er viktig. Vi fortolker (hermeneutisk) og forsøker å forstå noe i dybden. Spørreundersøkelsen vi har gjennomført er en positivistisk tilnærming som normalt er ment for å kunne generalisere.

Vi finner det noe utfordrende å ta et helt konkret standpunkt til å følge en metodisk tilnærming og et perspektiv som er gjennomgående i hele vår undersøkelse. Men vi ser at innenfor aspektene av samfunnsvitenskapelige undersøkelser kan case studie av typen enkelt-case komme tett opp til de rammene og den konteksten vi gjør vår undersøkelse i. I vår avhandling har vi begrenset oss i tid og rom, gjennom at vi ser på to politidistrikter med en avgrenset gruppe medarbeidere i en begrenset tidsperiode (fortid). Yin (1983, s. 23) definerer casestudier til å være en empirisk undersøkelse av et 1) moderne fenomen, 2) som foregår i det virkelige liv, 3)

der det ikke er klare grenser og sammenhenger mellom fenomenet og konteksten det skal undersøkes i, 4) og det brukes mange datakilder i undersøkelsen. Dersom vi legger Yin sin definisjon til grunn ser vi at dette er med på å danne en fornuftig metodisk innramming rundt vårt forskningsdesign. Vi ser også at fenomenet vi undersøker er moderne, samtidig som vi bruker mange datakilder.

Vi finner det nødvendig å redegjøre for våre variabler. En variabel er et uttrykk for en målbar egenskap hos den/de/det som skal undersøkes. Når det gjelder uavhengige årsaks (X)- og avhengig virkningsvariabler (Y) ser vi at i vår avhandling vil terrortrusler og trusselbildet være den uavhengige årsaks-variabelen X. Årsaksvariabelen (X) kommer i forkant av virkningsvariabelen Y som representerer økonomiske ressurser og styring av politiets innsats for å imøtekomme terrorutfordringer. Dersom en legger til grunn at årsak kommer før virkning kan dette sies å stemme bra i vår avhandling i forhold til hva som er X og Y variablene. Dersom vi skal sette opp variablene på denne måten så fordrer det at variablene våre utgjør en form for verdi, noe som stemmer bra med økonomiske ressurser. Samtidig som trusselbildet også vil kunne settes inn i en form for verdi ettersom det beskrives utfra en nivellert skala med sannsynlighetsgrad.

En vanlig antagelse er at variablene kan stå i et kausalt forhold til hverandre, hvor en variabel er årsak og en annen er virkning eller konsekvens (Jacobsen, 2015, s. 84). Vi har på basis av dette forsøkt å sette opp en kausalmodell for vår avhandling, med de variablene som kan utledes av oppgavens problemstilling og hypoteser.



Figur 14: Kausalmodell

Selv om vi har satt opp denne kausalmodellen er det ikke automatisk at det er kausale sammenhenger og mekanismer mellom alle variablene. Pilene i vår modell er tiltenkt å vise hvilke mulige kausale mekanismer som kan finnes mellom våre variabler i forhold til hvordan

de virker på hverandre. I analysekapittelet kommer vi tilbake til kausale sammenhenger og mekanismer der forskningsspørsmålene analyseres i lys av våre datafunn.

5.3.1 Metodevalg, kombinasjon av metoder – "mixed methods"

Avhandlingens temaer med budsjett og atferd gjør at vi faller ned på en kombinasjon av metoder. Vi har derfor benyttet både kvantitative og kvalitative metoder for datainnsamling gjennom spørreundersøkelse (harddata), dybdeintervjuer (mykdata) av et utvalg respondenter og dokumentgransking. For å kunne svare ut problemstillingen og forskningsspørsmålene som omhandler tall fra budsjetttilgjengeligheter og statsbudsjett har vi vært avhengig av å benytte oss av en kvantitativ fremstilling der vi har sammenlignet budsjettall i ulike år. Dette har gitt oss muligheten til å se variasjoner og utviklingstrekk samt middelerverdier. Vi har benyttet en kvalitativ tilnærming når vi har sett på adferdsmekanismer i noen av forskningsspørsmålene. Vi tenker at kombinasjonen av metoder vil kunne gi et mer helhetlig bilde av den virkeligheten vi søker, siden metodene utfyller, kontrollerer og kontrasterer hverandre. Desto flere metoder vi benytter, desto flere vinklinger får vi på ett og samme fenomen. Da er det ikke prinsippene i en bok som er det avgjørende for valg av metode. Purister innen metode vil nok stille spørsmålet om dette er greit? I vårt tilfelle fungerer det veldig godt så lenge vi følger spillereglene for de respektive metoder, og videre drar ut det beste fra to metodiske verdener.

En annen årsak til at vi finner det nødvendig å kombinere metoder er alvorlighetsgraden og omfanget av samfunnsspørsmålet sikkerhet og rettsvern som vi skriver om. Innenfor et slikt tema vil det trolig være lite hensiktsmessig å bare belyse det i et enten eller perspektiv i forhold til kvantitativt eller kvalitativt sporvalg. Ressurstilgangen kan beskrives kvantitativ, og det er et sentralt samfunnsspørsmål om vi følger opp sikkerhet. Hvis oppfølgingen er kvalitativ og pengene er kvantitativ, så kommer vi ikke unna en kombinasjon av metoder slik vi ser det.

Selv om en kombinasjon av to metoder vil kunne by på en del utfordringer underveis mener vi allikevel at vår problemstilling med hypotesene som refleksjonsramme sammen med forskningsspørsmålene vi reiser blir best besvart gjennom en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode. Vår tilnærming er komplementær i den forstand at vi ikke er prinsipiell i forhold til å kun benytte en metode. Vi er av den grunn strategisk og har sett på hvilken metode som passer best for å innhente data om vår problemstilling. Vi har derfor valgt en pragmatisk tilnærming basert på det man kaller abduksjon, der forskning blir en kontinuerlig

problemløsende prosess hvor man kombinerer både induksjon og deduksjon (Jacobsen, 2015, s. 35).

5.3.2 Ethiske utfordringer ved å forske på egen organisasjon

Når en skal gjøre undersøkelser og forske på fenomener i egen organisasjon slik vi har valgt å gjøre, er det ekstra viktig at man legger til side sine etablerte oppfatninger og holdninger slik at dette ikke er med på å påvirke forskningsresultatet eller funnene vi kommer frem til. Vi har overfor respondentene og godkjenningensinstansene vi har henvendt oss til vært tydelig på at fremstilling av dataene skal være anonyme og ugraderte. Dette kan være en utfordring i forhold til våre dybdeintervju, dersom vi refererer til alder og politidistrikt i våre analyser og siterer meningsbærende utsagn og funn. Ved intervjuene har vi vært bevisst på at enkelte deler av datagrunnlaget kan være i grenseland mot gradert informasjon og har derfor ikke tatt noe av dette inn i oppgaven. Vi er av den oppfatning at denne "sensuren" ikke har redusert kvaliteten i vårt innsamlede materiale.

5.4 Datainnsamling

I dette kapittelet presenteres de metoder vi har brukt for å skaffe grunnlagsdata til avhandlingen vår, og videre hvordan vi velger å analysere dette. Undervegs i arbeidet har vi vært bevisst på at valg av datainnsamlingsmetode vil være avgjørende for det informasjonsgrunnlaget vi ender opp med. Samtidig har vi vært bevisst på å analysere de kvalitative og kvantitative dataene hver for seg med de metodiske og analytiske tilnærmingene samt regler som ligger til de ulike metodene.

5.4.1 Dokumentinnsamling

Dokumentgransking baserer seg på innhenting av sekundære data, og skiller seg fra de andre datainnhentingemetodene som baserer seg på primærkilder (Jacobsen, 2015, s. 70). En datainnsamlingsmetode med dokumentgransking er godt egnet i de tilfeller en ikke har mulighet til å innhente data direkte fra kildene. Innsamlingen av økonomiske data til avhandlingen vår er hovedsakelig hentet fra statsbudsjettet, herunder tildeling til justissektoren, samt økonomiske ressurser omhandlet i tildelingsbrev og disponeringsskriv både på direktoratsnivå (POD) og lokalt politidistriktsnivå. Vi har også gransket noen styringsdokumenter fra regjering og storting. For statsbudsjettene i tidsperioden 2014- 2017 har vi også tatt med salderte og reviderte

budsjettall. Dokumentene er utarbeidet på ulike nivå, men alle har vært relevant for oss å se på, siden de angir retning og setter prioriteringer for hvordan ressurser skal innrettes for å få størst mulig effekt.

5.4.2 Analyse av data fra dokumentinnsamling

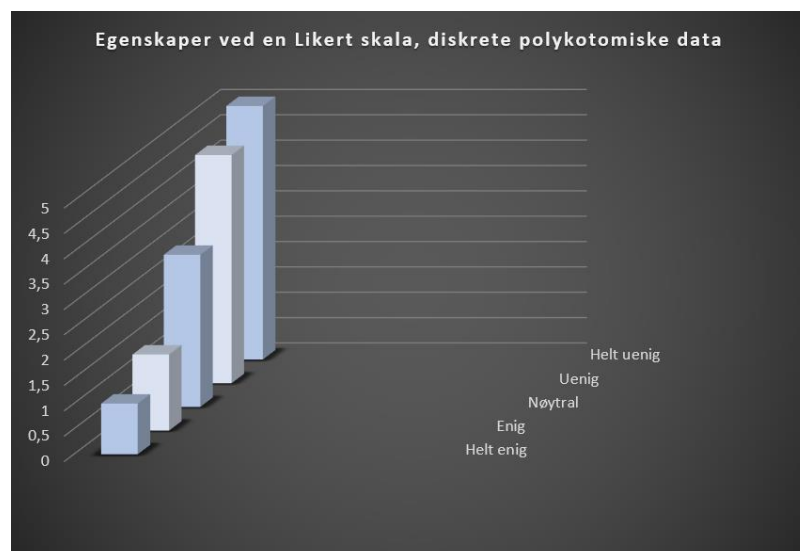
Et grunnleggende og viktig spørsmål en skal stille seg når man analyserer dokumenter er i hvilken grad det går an å stole på kildene til dokumentene. I vårt tilfelle bruker vi utelukkende offentlige dokumenter, og slik sett vil det være naturlig å stole på kildeopphavet til dokumentene. Derfor vurderer vi påliteligheten til dokumentene til å være god. Det vil allikevel være fornuftig å ha med seg et kritisk blikk selv om det er offentlige dokumenter. En annen viktig vurdering vi må gjøre i dokumentundersøkelser er vurdering av gyldighet, og da med fokus på om dataene i dokumentene er egnet til å måle det vi skal forske på. Vi anser vårt utdrag av dokumenter til å være både gyldige og pålitelige for det vi forsker på, samtidig mener vi at de gir de oss relevant informasjon om det vi skriver om.

5.4.3 Spørreundersøkelse

Som verktøy for å gjennomføre spørreundersøkelsen benyttet vi en web basert tilnærming med bruk av programmet "SURVEY X-ACT" fra Rambøll. Før vi sendte ut undersøkelsen tok vi kontakt med en innsatsleder vi kjenner og spurte om han kunne være "testpilot" for oss i forhold til de påstandene vi hadde utarbeidet til hvert forskningsspørsmål. Vi ba han om å være kritisk til om påstandene ga mening, om de var forståelig, om det var påstander vi burde fjerne eller legge til. Undersøkelsen ble sendt testpiloten i samme format som selve undersøkelsen slik at vi også fikk testet brukervennlighet. Tilbakemeldingen vi fikk var at både innledningen og spørsmålene var formulert på en måte som var lett forståelig. Han syntes det var passe mange spørsmål slik at man ikke blir "lei" og bare gjorde seg ferdig. Testpiloten ga tilbakemelding om at det var et bra layout som gjorde undersøkelsen lett leselig.

Spørreskjemaet hadde rangordnede svar (ordinalt målenivå) med lukkede svaralternativ inndelt i en 5 trinns Likert-skala. Dette betyr at det er sammenheng i verdiene, og at disse i tillegg til å være gjensidig utelukkende også angir en logisk rangering. Svaralternativene ble rangert slik: "*Helt enig, Enig, Vet ikke (nøytral), Uenig, Helt Uenig*". Svaralternativet "vet ikke" sidestilles med et nøytralt svar og gjør at vi balanserer undersøkelsen ved at vi har like store avvik på begge sider av midtpunktet. Tolkningen av nøytral er at respondentene har kunnskap om tema,

men at de hverken er enig eller uenig i påstandene. Ordinalvariabler gir også mulighet til å regne gjennomsnitt siden vi benytter intervallvariabler. Vår skala er ikke kontinuerlig, men har de fem nevnte eksplisitte nivåene. De to nivåene/alternativene i hver ende av skalaen – "helt uenig" og "helt enig", vil i tillegg til de svarene som hører hjemme i denne kategorien, være et uttrykk for alle svar som eventuelt ville ligge utenfor disse nivåene på skalaen. Vi kan tenke oss at enkelte respondenter kan ha mer ekstreme oppfatninger i den ene eller den andre retningen enn det svaralternativene tillater å uttrykke. Dataene kan da sies å være sensurerte eller begrensede. Et annet problem vi ser er at avstanden, eller nivåene, mellom de forskjellige svarkategoriene kan være ulike. Det å gå fra å være uenig til å være helt uenig kan være et større eller mindre sprang enn å gå fra å være nøytral til å være uenig. Dermed blir stegene på svarskalaen ulike. I figur 15 prøver vi å illustrere disse mulige egenskapene ved dataene fra en spørreundersøkelse der svar er avgitt langs en Likert-skala.



Figur 15: Egenskaper ved en Likert skala

I vår tilnærming har vi lagt til grunn intersubjektivitet fordi vi antok at en slik homogen gruppe innsatsledere vil oppfatte spørsmålene likt. Våre påstander har blitt fremsatt i retrospektiv, noe som i utgangspunktet kan medføre en fare siden menneskets hukommelse er ulikt. Vi har forsøkt å kompensere for dette ved å sette tidsrommet for retrospektiv til å gjelde perioden fra 2014-2017. Vi har foretatt et skjønnsmessig utvalg av respondenter av to grunner. For det første har vi ikke hatt et ønske om å generalisere fra vårt utvalg til hele populasjonen, og for det andre har vi ikke hatt nok ressurser til å undersøke hele populasjonen, dvs. alle innsatsledere i alle politidistrikt i Norge.

5.4.4. Analyse av kvantitative data fra spørreundersøkelse

Gjennom spørreundersøkelsen genererte vi kvantitative data for statistisk analyse. Vi har sett på frekvens og gruppesnitt samt utsagnskraft i svarene for påstandene vi har stilt. Dette fremstilles deskriptivt i tabeller i analysekapittelet slik at det er enkelt å se hva som er gjennomsnitt for alle respondenter, hva som er gjennomsnitt for hver gruppe og hvor sterk eller svak tro respondentene har i forhold til påstandene. Slik vi har benyttet dataene tilsvarende lave verdier sterk tro/enighet i påstandene.

I oppgaven har det vært viktig å se på svarene både totalt sett og i hvilken grad svarene fra Nordland og Oslo er forskjellige. Til dette bruker vi en t-test som er en statistisk metode for å teste om det er signifikant forskjell mellom gjennomsnittet når vi deler opp ett datasett i to uavhengige datasett. Når man gjør en t-test setter man opp en nullhypotese – i vårt tilfelle at gjennomsnittet til de to datasettene ville være like.

Hvis vi forkaster nullhypotesen sier vi at forskjellen mellom dataene er statistisk signifikant. Det er altså lite trolig at forskjeller mellom datasettene skyldes tilfeldigheter. Når vi skal ta stilling til om en hypotese skal forkastes eller ikke, må vi velge et nivå for hvor stor forkastningsfeil vi er villig til å akseptere. Det er vanlig å velge 5 % signifikansnivå, noe vi også gjør for vårt datasett.

Vi har brukt SPSS til å gjøre beregningene, se vedlegg 1, og i SPSS heter testen ”t-test for Equality of Means”. t-testen gir oss en p-verdi og denne finner vi i kolonnen ”Sig. (2-tailed)” i vedlegg 1. SPSS har vært til stor hjelp for å gjøre eksakte statistiske beregninger.

5.4.5. Dybdeintervju

I datainnsamlingen har vi gjennomført individuelle intervjuer for å samle inn mykdata hos noen utvalgte respondenter. Vi gjennomførte 4 individuelle semistrukturerte intervjuer med tjenestemenn som er fast tilsatt i stillingskategorien innsatsleder. To respondenter fra Nordland- og to respondenter fra Oslo politidistrikt. Kandidatene ble tilfeldig trukket fra det samme utvalget med respondenter som vi brukte i spørreundersøkelsen vår. Deretter ble de forespurt om de ønsket å delta, og alle 4 samtykket i dette.

Hensikten var å innhente mykdata med fokus på åpne spørsmål, der vi ønsket å få respondentene til å fortelle oss sin historie, og forhåpentligvis få et innblikk i den menneskelige erfaringen til et utvalg innsatsledere som tjenestegjør i politidistriktene Oslo og Nordland. Ifølge Jacobsen er et intervju godt egnet til å etablere en åpenhet og ærlighet mellom forskeren og respondenten. Videre kan det være godt egnet til å etablere en høy relevans når respondenten får formidlet sin korrekte forståelse uten at vedkommende tvinges inn i en forhåndsbestemt svarkategori. (Jacobsen, 2015, s. 129). Etter gjennomføring av intervjuene, sitter vi igjen med en erfaring av at vi fikk etablert en god relasjon til alle respondentene, der samtalene gikk naturlig og de svarte åpent og ærlig på våre spørsmål.

Begge forskere har flere år med litt ulik erfaring fra forskjellige stillinger i politietaten, noe vi merket var en fordel da vi gjennomførte intervjuene og slik sett kunne møte respondentene med et etablert grunnlag for å forstå deres erfaringer. Videre var trolig vår erfaring fra politietaten med på å gi oss en god forutsetning for å tolke svarene. I følge Jacobsen skal en som forsker samtidig være bevisst på at det ikke etableres en for stor nærhet til dem en forsker på. For stor nærhet kan føre til at vi ikke evner å ta på oss det kritiske blikket og se etter svake sider eller funn hos en gruppe som vi føler at vi kjenner godt, og som vi kan sammenligne oss med. Samtidig kan en kjent og litt nær relasjon med samme tilhørighet til yrkesgruppen politi trolig motvirke det Jacobsen beskriver som "Undersøkelseeffekt", noe som kan oppstå dersom respondenten ikke opptrer naturlig, eller svarer helt sant fordi vedkommende ikke føler seg trygg på undersøkeren (Jacobsen, 2015, s. 131).

I intervjuene tilstrebet vi i størst mulig grad å benytte åpne spørsmålsstillinger slik at vi ikke ledet respondentene inn i svarene vi fikk. Vårt ønske og hovedmål var at de skulle få muligheten til å komme med sine egne refleksjoner for våre forskningsspørsmål om virksomhetsstyring og utviklingen av terrortrusselbildet fra 2014 og frem til og med 2017.

I og med at vi valgte en semistrukturert tilnærming til intervjuene utarbeidet vi en mal slik at vi sikret at vi stilte de samme hovedspørsmålene til alle respondentene. Samtidig fikk vi mulighet til å følge opp med spørsmål tilpasset den enkelte respondents kunnskapsnivå. Vi fikk erfaring i intervjuene at svarene og temaene kunne veksle litt mellom kategoriene. Vi ønsket ikke å styre og lede respondentene for mye. Til tross for at det vekslet litt mellom kategoriene og forskningsspørsmålene, fikk vi likevel berørt de temaene vi hadde planlagt å spørre respondentene om. Vår tilnærming til bruken av intervjuguiden var at det skulle være en

uttømmende huskeliste, og ikke nødvendigvis en punktvis liste som skulle følges helt slavisk. Årsaken til at vi bestemte oss for dette, var at vi regnet med at samtalene ville forløpe mer naturlig om vi gjorde det på denne måten enn om respondentene skulle sitte med en oppfatning av at vi hadde en "mekanisk" form for tilnærming og styring av intervjuene. Sett i etterkant mener vi at dette var en god måte å legge opp intervjuene på, noe som trolig kan bekreftes med den naturlige og gode dialogen vi fikk etablert hos alle respondentene våre.

Selv om vi hovedsakelig la opp til å følge intervjuguiden som en mal var vi bevisst på at det plutselig kunne komme sentrale og viktige meningsbærende funn etter hvert som vi førte dialogen med respondentene. I slike tilfeller kan det være viktig at respondentene får snakket seg ferdig om sitt "innfall" før intervjueren leder dem videre inn igjen på spørsmålene.

Vi har selv transkribert alle intervjuene i etterkant. Vi har valgt å trekke frem enkelte påstander og utsagn fra intervjuene i analysekapittelet som vi kobler opp mot teorivalg, forskningsspørsmål og problemstillingen.

En av de utfordringene en sitter igjen med etter å ha brukt kvalitativ metode med intervjuer av noen få i en stor yrkesgruppe, er ifølge Jacobsen at det kan være vanskelig å generalisere (Jacobsen, 2015, s. 131). I en teoretisk verden ville det kunne vært en fordel og samle inn en tilstrekkelig mengde data gjennom mange intervjuer for å oppnå et representativt utvalg. Tatt i betraktning at personellgruppen innsatsledere ved begge politidistriktene vi gjennomførte intervjuer i består av et ganske stort antall ansatte, ville det rett og slett ikke vært praktisk mulig og gjennomføre intervjuer av alle. Vi så derfor behovet for å gjøre et utvalg der vi endte opp med to ansatte fra hvert distrikt.

5.4.6 Tolkning av kvalitative data fra dybdeintervju

Når kvalitative data skal analyseres er det ikke nødvendigvis en standardisert oppskrift som kan følges steg for steg - det åpnes slik sett opp for flere muligheter. Vi har lagt opp til å bruke en induktiv tilnærming der vi går fra empirien til teorien og støtter oss på Glaser og Strauss (1967) sin "grounded theory" som bygger på at teorier skal dannes ut fra hva som observeres. I identifiseringen av vårt kvalitative materiale har vi forsøkt å ha en tolkende fremstilling, der vi prøver å reflektere noe videre enn bare det som kom frem i intervjupersonenes ordrette beskrivelser og transkriberte notater.

Vi gikk systematisk til verks i transkriberingen av alle intervjuene og benyttet programmet "Nvivo" som med sitt design muliggjør både det å skrive og lytte samtidig, med muligheten til å kode meningsbærende utsagn. Dette opplevde vi som en effektiv og hensiktsmessig måte å transkribere på. Det var tidkrevende, men vi fikk muligheten til systematisk strukturering av alle svarene i en oversiktlig rekkefølge basert på hvordan spørsmålene var oppstilt i vår intervjuguide. Denne struktureringen gjorde det også enklere for oss å se etter spesielle meningsbærende funn, mønstre og trender i svarene vi fikk innenfor de ulike forskningsspørsmålene. Når vi i analysen henviser til funnene fra intervjuene er det spesielt de meningsbærende funnene og mønstrene vi velger å trekke frem. I intervjuer kan en også oppleve at det forekommer selvanalyse som går ut på at respondentene kan oppdage nye måter å se på et tema eller en problemstilling. Dette kan være basert på en naturlig gjensidig dialog der vi som forskere kan være med på å sette de i en retning og inn i en tankerekke som de kanskje ikke tidligere har vært bevisst på. Dersom vi mener at vi har kommet over slike funn i form av selvanalyse blir dette kommentert. Vi beskriver også umiddelbare og spontane reaksjoner fra respondentene på enkelte intervju spørsmål der dette var tilfelle.

Vi har i de kvalitative datainnsamlingene fra intervjuene gjort en løpende vurdering av den interne gyldigheten i resultatene vi har fått. Jacobsen beskriver at en skal stille seg disse spørsmålene om hvorvidt beskrivelsene er sanne og hvorvidt sammenhengene er reelle. Jacobsen beskriver prosessen med validering i tre nivåer; først med virkelighet, deretter studieobjektene og datamaterialet og til slutt våre funn som forskere. (Jacobsen, 2015, s. 228)

5.4.7 Gyldighet og pålitelighet

Gyldighet (validitet) skal si noe om vi måler det vi faktisk ønsker å måle – pålitelighet (reliabilitet) sier noe om hvorvidt undersøkelsen (metoden) vår kan påvirke de som undersøkes. (Jacobsen, 2015, s. 173). Vi har kombinert metoder gjennom en spørreundersøkelse og fire individuelle intervjuer. Spørsmålet om validitet i forhold til vår tilnærming der vi på den ene siden benytter kvalitativ metode med induktiv og oppdagende forskning kan kritiseres. Validitet betyr gyldighet i en vid fortolkning. I et kvantitativt forskningsopplegg vil man lettere kunne påvise validitet nettopp på grunn av mengden data og på grunn av at en søker å måle gjennom en hypotetisk deduktiv tilnærming med målbare resultater (Nyeng, 2004, s. 199). Gjennom vår forskning har vi søkt etter flest mulig sider i sammenhenger mellom økonomi, virksomhetsstyring og operasjonalisering av sentralt fastsatte mål.

Det kan stilles spørsmål om vår tilstedeværelse som intervjuere kan ha skapt en intervju-effekt og om dette har dette skapt spesielle resultater. En sammenligning av resultatene fra spørreundersøkelsen og intervjuene kan indikere noe om dette. Dersom vi ser at svarene i intervjuene avviker mye fra svarene i spørreundersøkelsen kan respondentene ha vært utsatt for forskeren på en måte som har ført til spesielle resultater.

Hadde vi et validitetsproblem eller et reliabilitetsproblem i forhold til spørreundersøkelsen vi gjennomførte? Vi kan ikke se at vi har hatt dette overfor respondentene da vi legger til grunn at alle som besvarte teknisk sett klarte å svare opp spørreundersøkelsen. Vi har heller ikke nødvendigvis et validitetsproblem siden vi antar at respondentene som ble spurte hadde en relativt lik oppfatning av verden, selv om de allikevel kunne være uenige om saksforhold. Videre har vi lagt til grunn at de polititjenestepersonene vi intervjuet hadde en relativt lik virkelighetsoppfatning av hva som ligger til trusselbildet og dets utvikling, spesielt siden dette blir løpende kommunisert på en forståelig måte fra PST til alle ansatte i politiet. Det at vi har forholdt oss til respondenter innenfor en og samme yrkeskultur har vært med på å motvirke at vi har fått disse problemene.

Vi mener derfor at vi ikke har et reliabilitetsproblem siden vi har gjort en grundig redegjørelse for metodiske valg og vurderinger og vi kan stå for de undersøkelser vi har gjort.

5.4.8 Generalisering

Etter å ha vurdert dataenes pålitelighet reflekterte vi over de funn og de konklusjoner vi har gjort og om disse kan overføres på andre områder. Respondentene fra Oslo og Nordland vil nok være relativt representativ for hele politiet, men vi har som tidligere nevnt ikke hatt et mål om å kunne generalisere. I og med at vi har kombinert metoder har vi i så måte vært både litt positivistisk og hermeneutisk i vår tilnærming. I forhold til generalisering innenfor vårt tema kan vi ikke generalisere på annet nivå enn de vi faktisk innhenter data fra, dvs. fra hhv. Oslo og Nordland politidistrikt, siden vi har gjort et utvalg i "populasjonen". Fra et hermeneutisk ståsted vil det derfor gi mer mening å si at generalisering er et spesialtilfelle av overførbarhet kontra å si at overførbarhet er en mindreverdige form for generalisering. Selv om vi ikke kan generalisere kan våre funn ha en overføringsverdi dersom vi utvikler kunnskap og forståelse for det systemet vi har undersøkt. På denne måten kan man utvikle kunnskap med en stadig mer korrigert overføringsverdi uten at man beveger seg nærmere allmenngyldighet (Nyeng, 2004, s. 197)

5.4.9 Refleksjon og kritikk av egne valg

Vi kan stille oss spørsmålet om resultatet av undersøkelsen er som følge av metoden(e) som blir benyttet eller om resultatet er et riktig bilde av virkeligheten? Det er derfor viktig å innta et selvkritisk standpunkt etter at det innsamlede materialet er systematisert og deretter skal tolkes. Vi ønsker å være tydelig på hva som er våre tolkninger og hva som er deltageres egne tolkninger av sine handlinger. Videre må vi være observant på hva som er deltageres utsagn og hva som er våre fortolkninger av disse utsagnene. I kvalitativ forskning kan det være en fare for at en blander respondentens tolkning med egne tolkninger, og vi bør derfor være oppmerksom på denne fallgraven. For å unngå å havne i denne fellen kan det være gunstig å gjengi respondentens utsagn som sitat som vi deretter kan fortolke. Det vil slik sett kunne fremgå tydeligere hva respondenten uttrykker.

Vi kunne valgt å ensidig bare benytte kvalitativ tilnærming gjennom dybdeintervju eller vi kunne valgt å bare kjøre en kvantitativ tilnærming gjennom spørreundersøkelse og statistikk i forhold til økonomisk informasjon.

Etiske refleksjoner vil alltid spille en rolle i kvalitative studier. På grunn av at vi har samlet inn data fra ansatte i to politidistrikt både gjennom en spørreundersøkelse og dybdeintervju har vi forholdt oss til en del etiske prinsipper. Det stilles krav til ivaretagelse av forskningsobjektets integritet og at vi anonymiserer gjenkjennelige detaljer samt behandler sensitiv informasjon med varsomhet. Vi innhentet derfor skriftlig samtykke til deltagelse i undersøkelsen fra samtlige respondenter. I intervjuene ser vi at det kan være noe vanskeligere å ivareta anonymiteten til intervjuobjektet enn ved spørreundersøkelse. Et direkte sitat kan være med på å identifisere respondenter hvis noen kjenner dem godt. I vårt oppsett i spørreundersøkelsen der vi har forhåndsdefinerte påstander, er det vanskeligere å identifisere personlige kjennetegn enn det kan være i intervjuene der den enkeltes historie kan avsløre individuelle kjennetegn.

Web-baserte undersøkelser har både sterke og svake sider (Jacobsen, 2015, s. 278), der det trekkes frem som positivt at slike undersøkelser har lave kostnader, er arbeidsbesparende, har høy grad av kompleksitet, asynkront (det er irrelevant når undersøkelsen sendes ut), liten intervju effekt (lav påvirkning fra intervjuer) og stor grad av opplevd anonymitet.

De svake sidene ved en slik undersøkelse er lav svarprosent, representativitet, stort frafall, lav interesse, lav hurtighet (mange purrerunder) og manglende interaksjon. Vi ser også at vi kunne

fått mer utfyllende svar dersom vi hadde lagt til kommentarfelt på alle påstandene vi stilte i spørreundersøkelsen. De respondentene som ble plukket ut til dybdeintervju uttrykte at de syntes det var godt å kunne utdype sine svar mer enn det som var mulig i spørreundersøkelsen.

I alle undersøkelser må en være klar over konfunderende (bakenforliggende) faktorer. Konfunderende faktorer i vår studie defineres som faktorer som påvirker resultatet av studien, men som ikke nødvendigvis måles. Vi vet at mange av respondentene i Oslo opplevde terrorangrepet 22.7.2011. I vårt undersøkelsesopplegg der vi bla. ser på kommunikasjon fra PST kan de som har opplevd terror slik sett svare annerledes enn de som ikke har opplevd terror.

6 Empirisk analyse

Vi har delt opp analysekapittelet inn mot vår datainnhenting, der vi først presenterer noen overordnede og utvalgte data fra våre dokumentundersøkelser. Deretter tar vi for oss alle forskningsspørsmålene og belyser disse i sammenheng med våre funn, dvs. kvantitative data fra spørreundersøkelsen og kvalitative data fra intervjuene.

Da vi fikk ideen til tema for masteroppgaven var det å se på koblingen mellom tildelte ressurser og utviklingen av trusselbildet et av de sentrale spørsmålene vi ønsket å se nærmere på. Etter at vi har gjennomført flere undersøkelser med ulik datainnsamling ser vi at det nødvendigvis ikke er så enkelt å finne en konkret og håndfast kobling mellom dette. Vi vil likevel fokusere på noen utviklingstrekk og det vi mener kan være relevante funn som trolig kan si noe om relasjonen mellom utvikling av trusselbildet og tildelingen av ressurser.

Gjennom datainnhenting og den påfølgende analyse av innsamlet materiale har vi diskutert mye omkring dette med funn, og gjentatte ganger har vi spurt oss selv - hva er et funn? Dersom en skal være helt tro til den ene eller andre metodiske tilnærmingen i forhold til å klassifisere noe som et funn vil flere formalkrav spille inn, blant annet validitet og reliabilitet i forhold til et ønske eller mulighet til å kunne generalisere. Vår tilnærming til det vi anser som funn er kanskje noe mer generell og pragmatisk enn om vi utelukkende skulle ha fulgt alle metodiske analysetrinn fullt ut. En slik tilnærming opplever vi som metodisk forsvarlig inn mot de kvalitative dataene. For de kvantitative dataene er vi mer konkrete i analyseprosessen for å kunne se på statistisk signifikans, utviklingstrekk og særskilte mønstre i sammenstilling av dataene.

Siden vi har valgt å avgrense oss en del i forhold til datainnsamlingen, ved å velge kun to politidistrikter, vil det slik sett bli vanskelig å generalisere våre funn til å gjelde for hele personellkategorien innsatsledere i politi-Norge. Vi vil heller fokusere på å illustrere det som kommer frem i hvert av politidistriktene, og se om vi ser noen ulikheter samt om det er forklarende sammenhenger mellom de to distriktene.

Vi har valgt å gå systematisk til verks ved å presentere data og funn inn under hvert forskningsspørsmål. Av den grunn finner vi det hensiktsmessig å drøfte våre funn og teoretiske implikasjoner fortløpende inn mot hvert av forskningsspørsmålene, før vi til slutt oppsummerer våre mest sentrale funn i en avsluttende konklusjon. I den avsluttende konklusjonen vil vi gå tilbake til vår problemsstilling og kort drøfte hvordan våre samlede funn og vårt samlede datamateriale er med på å svare den ut.

6.1 Analyse av kvalitative data fra styrende dokumenter

I dokumentgranskingen har vi sett på ulike tiltak og øremerkinger fra nasjonalbudsjett helt ned til disponeringsskrivene i de to politidistriktene som er våre undersøkelsesobjekter. Sentrale begreper vi har sett etter er "terror, trussel, sårbarhet og beredskap". I nasjonalbudsjettet beskrives det satsinger innen mange sektorer som har ansvar innenfor samfunnssikkerhet og styrket beredskap, herunder Forsvaret, kommuner, det øvrige sivile beredskapsapparatet samt politiet. I den videre beskrivelsen vil vi fokusere på de elementer fra styringsdokumentene som helt tydelig kan tolkes dithen at de utgjør en reell styrking av evnen til forebygging av eller direkte responskvalitet/kapasitet opp mot terrorberedskap.

Fra 2014 ser vi at begrepene sårbarhet og trussel ikke er benyttet i nasjonalbudsjett og statsbudsjett. Fra 2016 er det en endring i hele ordlyden der sårbarheter og trusler beskrives i både nasjonalbudsjett og statsbudsjett i forhold til det foreliggende trusselbildet. Underliggende dokumenter (utledet av SB og NB) har elementer av alle begrep i hele perioden vi har undersøkt (2014-2017). Dette kan indikere at fokus på området ser ut til å være noe sterkere hos byråkratene/fagpersonellet enn den er hos politikere. Dette er ingen konklusjon, men en observasjon vi har gjort i dokumentgranskingen.

I 2013 kom stortingsmelding 21 "Terrorberedskap" som var JDs tilsvarende til utredningen NOU 2012:14 "Rapport fra 22. juli-kommisjonen". Denne stortingsmeldingen trekker opp 5 sentrale mål i en strategi som daværende regjering ville fokusere på: 1) *Forebygging av radikaliseringsprosesser*

voldelig ekstremisme. 2) Samarbeide internasjonalt om forebygging og bekjempelse av terrorisme. 3) Avverge og avdekke terrorhandlinger. 4) Beskytte samfunnet og gjøre det godt rustet mot terrorangrep. 5) Håndtere terrorangrep på best mulig måte. (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement, 2013)

Av nyere tid i 2016 er det ugitt nok en stortingsmelding som omhandler samfunnssikkerhet og risiko, som den nåværende regjering har ansvaret for. I forhold til terror trekker denne stortingsmeldingen opp flere føringer innenfor området samfunnssikkerhet hvor følgende utdrag omhandler det å forebygge og bekjempe terror:

"Terror er alvorlig kriminalitet som undergraver både vår demokratiske styreform og menneskerettighetene.² I straffeloven § 131 er det derfor trukket opp noen grenser for hvilke handlinger som skal regnes som terror. Et sentralt kjennetegn ved terrorhandlinger er at de skaper frykt i en befolkning, ofte i den hensikt å oppnå politiske mål. Regjeringen anser forebygging, avverging og etterforskning av slike handlinger som sentralt for at norske myndigheter skal kunne ivareta innbyggernes sikkerhet."

"Det er flere aktører med ulik politisk, religiøs eller ideologisk overbevisning som kan gjennomføre terrorhandlinger i Norge. PST vurderer ekstrem islamisme til å utgjøre den største terrortrusselen mot norske interesser. Trusselen er særlig knyttet til den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL), og i noe mindre grad til al Qaida. ISIL har gjentatte ganger truet vestlige land som inngår i koalisjonen mot ISIL, og oppfordrer sympatisører i disse landene til å gjennomføre angrep. Trusselen er grenseoverskridende og handler i første rekke om at enkeltpersoner kan inspirere til angrep." (Melding St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet, 2016).

Slik tidligere regjeringer og nåværende regjering beskriver satsningsområder og konkrete målsettinger om å avverge og forebygge terrorutfordringer i samfunnet, må det kunne sies å være både konkrete og ambisiøse målsettinger som ikke er til å misforstå. Politiet har et åpenbart samfunnsansvar gjennom sin rolle. Det store spørsmålet, som er et av de sentrale

²Det kan være glidende overganger mellom terror som en form for kriminalitet og terroranslag som tar former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep på nasjonen iht FN-pakten. Politiet har hovedansvaret for å forebygge og bekjempe terror. Forsvaret har ansvaret for å håndtere et væpnet angrep mot Norge. Det er regjeringen som avgjør om terrorangrep skal konstateres å være et væpnet angrep eller ikke.

momentene i vår oppgave, er om det faktisk evnes å etterleve og levere på slike målsettinger og strategier lenger nedover i styringskjeden? Spørsmålet finner vi noe vanskelig å gi et fullgodt svar på. Så lenge flere viktige stortingsmeldinger som omhandler samfunnssikkerhet i stort og smått er så konkrete kan vi iverfall konkludere med at styringssignalene i enkelte NOU'er og stortingsmeldinger er tydelige.

Et videre funn i dokumentgranskingen som kan være av betydning for det vi skriver om er JDs tildelingsbrev til POD, hvor følgende utdrag omhandler terror konkret:

Tildelingsbrev 2014 fra JD til POD: "*Politiet skal være til stede på steder og til tider hvor det erfaringsmessig vil være behov for politi. Politiet skal sikre rask respons med evne til å håndtere et bredt spekter av uønskede hendelser. Tilsiktede hendelser som **terror**, alvorlige voldshandlinger og annen alvorlig kriminalitet, kan være vanskelig å avdekke og krevende å håndtere.*" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014)

"POD skal utarbeide en samlet rapport hvor det konkret og utfyllende redegjøres for status i arbeidet med oppfølgingen av 22. juli- kommisjonens anbefalinger og tilrådingene fra den særskilte komité knyttet til politiberedskap, jf. NOU 2012:4, Meld St. 21 (2012- 2013)" (Ibid)

Her ser vi at POD blir bedt om å redegjøre for statusen i St. Meld 21. Terrorberedskap som vi har nevnt tidligere i kapittel 3.5 som kan anses som en viktig referanseramme for hvordan politiets innsats inn mot terror skal være.

Tildelingsbrev 2016 fra JD til POD: "*Regjeringen bygger sin politikk på den enkeltes behov for trygghet i hverdagen. Kriminalitet må bekjempes og samfunnet må reagere tydelig på lovbrudd og ta trusselen fra organisert kriminalitet og **terror** på alvor.*" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016)

Tildelingsbrev 2017 fra JD til POD: "*Politidirektoratet skal følge opp og rapportere på tiltakene (mal for rapportering blir ettersendt) som fremdeles ikke er gjennomført, jfr. NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli- kommisjonen, Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap og Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn.*" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017)

Her finner vi et litt interessant funn dersom vi går tilbake i tid og ser på oppdraget som POD tidligere fikk gjennom tildelingsbrevet i 2014 fra JD, der de ble bedt om å rapportere på samme statuspunkt fra de anbefalte tiltakene fra NOU 2012:14 og stortingsmelding 21 (2012-2013) om

Terrorberedskap. Slik vi tolker dokumentene er POD fortsatt ikke ferdig med oppdraget som de ble bedt om å rapportere på i 2014, gitt i styringsdokumenter som omhandler terror og beredskap.

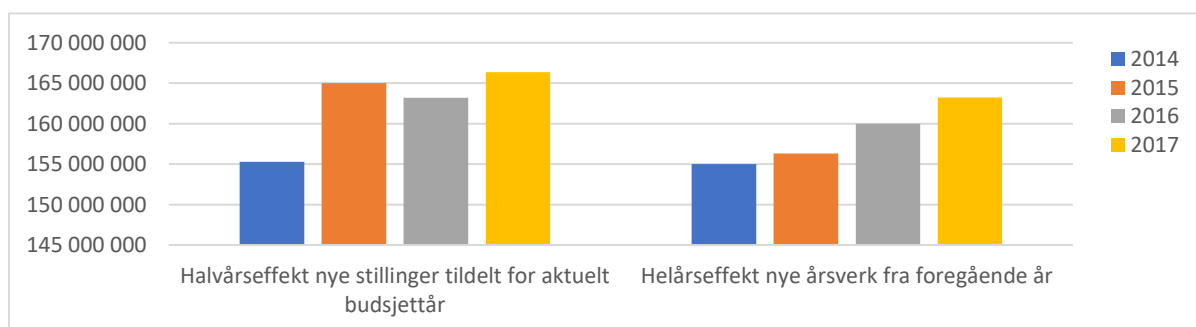
Disponeringsskriv fra POD til politidistriktene i 2014: "*Forebygging av radikaliserings og alvorlig kriminalitet, som **terrorisme** skal være særlig prioritert i den helhetlige tilnærmingen til kriminalitetsforebygging.*" Av alle POD sine tildelingsbrev vi har gått igjennom i perioden 2014- 2017 er dette et av de mest konkrete funnene vi ser som omhandler terror. I de påfølgende tildelingsbrevene fra 2015, 2016 og 2017 finner vi derimot styringssignaler som i større grad sier noe om responskapasitet og responstid. Følgende prioriterte oppgave er omtalt i disponeringsskrivet fra POD til politidistriktene i 2017: *Forebygge, avverge og håndtere alvorlige trusler og hendelser.* Dette kan sies å være både et konkret oppdrag og et tydelig styringssignal til politidistriktene.

6.2 Analyse av økonomisk informasjon fra statsbudsjett og tildelingsbrev

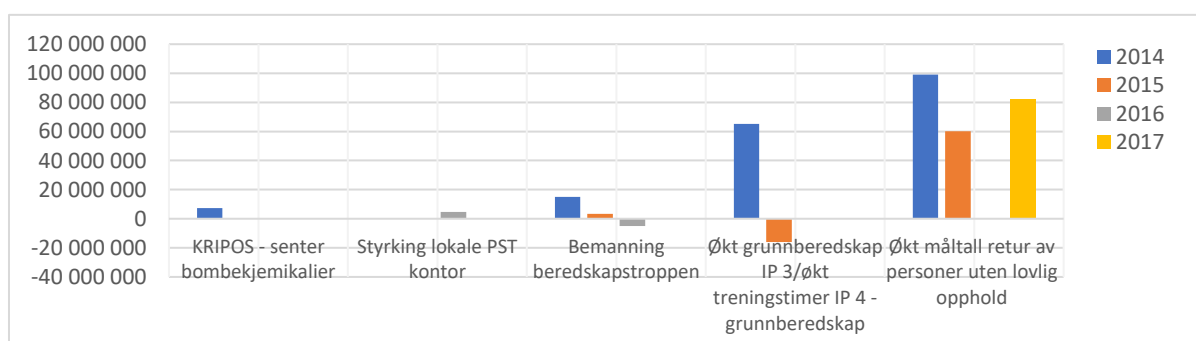
Vi har valgt å inkludere tabeller som viser øremerkede tildelinger i perioden 2014-2017 som gjelder for politiet på etatsnivå og som er gjennomgående ned til politidistriktene vi undersøker (Oslo og Nordland). Noen av øremerkingene i tildelingene kan åpenbart sies å være knyttet opp mot å håndtere beskrevne trusler og sårbarheter i vårt samfunn. Vi har derfor tatt med en tabell som viser den samlede tildeling av midler inkludert revidert nasjonalbudsjett (RNB) hvert år. Dersom vi også ser litt utenfor vår periode for analyse ser vi at bevilgningene til rettsvesen og beredskap er økt kraftig i perioden 2009 til 2013 med en gjennomsnittlig årlig vekst på 3,9 pst. Den høye veksten skyldes blant annet investeringer i landsdekkende Nødnett og løpende bemanningsøkninger i politiet. I 2014 var det 1100 flere politiårsverk i etaten enn i 2009. Regjeringen videreførte denne utviklingen og la til rette for en økning på om lag 350 årsverk i politiet i hvert av årene 2015, 2016 og 2017. Dog skal det sies at det for 2017 ikke var en full finansiering av årsverkene ut til distriktene, noe som medførte at en måtte ansette nye polititjenestemenn etter en progressiv opptrappingsplan. Den beskrevne bemanningsøkningen er ikke direkte knyttet opp mot begrepene terror og trusselbilde, men det må likevel kunne hevdes å være et betydelig bidrag til økt samfunnsikkerhet og beredskap gjennom økt responskapasitet. Samtlige tabeller er utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra Statsbudsjett, revidert nasjonalbudsjett, tildelingsbrev fra JD til POD og disponeringsskriv fra POD til distriktene.

Øremerket tiltak i statsbudsjett/RNB	2014	2015	2016	2017	SUM
Anskaffelse politihelikoptere	0	0	0	18 500 000	18 500 000
Beredskapssenter	60 000 000	45 000 000	65 000 000	0	170 000 000
IP3 personell i distriktene - økt grunnberedskap	68 300 000	0	0	0	68 300 000
Materiellinvestering i politidistriktene	0	0	0	100 000 000	100 000 000
Nye lokaler PST	0	63 500 000	-17 500 000	0	46 000 000
Nye stillinger PST	0	13 600 000	0	3 800 000	17 400 000
Operativ utlending Oslo	10 000 000	0	0	0	10 000 000
Politiet - økt grunnbemanning	314 100 000	165 000 000	323 000 000	330 000 000	1 132 100 000
Politiets sikkerhetstjeneste	56 200 000	68 000 000	145 000 000	91 000 000	360 200 000
PST livvaktstjeneste	0	0	17 000 000	0	17 000 000
Retur av personer uten lovlig opphold	17 500 000	120 000 000	0	110 000 000	247 500 000
Sikringstiltak Kunnskaps- og arbeidsdep	20 000 000	0	0	0	20 000 000
Sikringstiltak SMK og FD	52 000 000	0	0	0	52 000 000
Styrket nettsikkerhet PST	0	0	9 800 000	0	9 800 000
Styrking av beredskap nordområdene - Sysselmannen	0	0	18 000 000	0	18 000 000
Styrking av fylkesmannens kapasitet i sikkerhetsarbeidet	0	0	10 000 000	0	10 000 000
Styrking av lokale PST enheter - forebygging av radikalisering	0	1 200 000	0	0	1 200 000
Økt beredskap i politiet (vakthold mv)	0	38 000 000	0	0	38 000 000
Økt grunnsikring av egne lokaler politiet	0	0	0	20 000 000	20 000 000
Økt helikopterberedskap (styrking av Forsvarets kapasitet)	3 500 000	33 000 000	0	0	36 500 000
Økt sikkerhet i erstatningslokaler for departement (flerårig)	195 000 000	0	0	0	195 000 000
Økt sikkerhet i rettslokaler	38 000 000	0	0	0	38 000 000
SUM	834 600 000	547 300 000	570 300 000	673 300 000	2 625 500 000

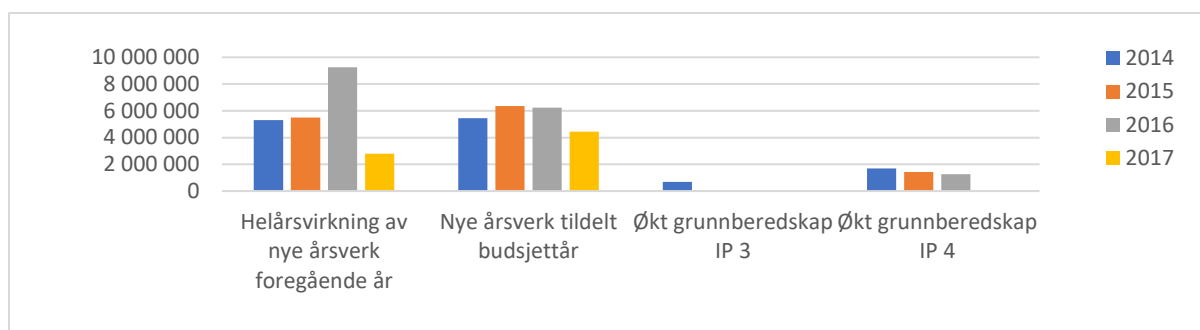
Figur 16: Øremerkinger Justissektoren 2014-2017 (mill. kroner)



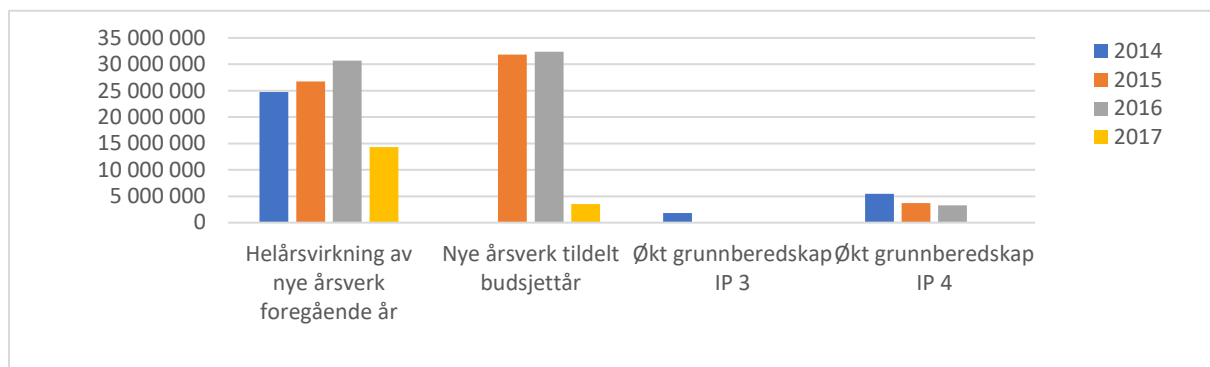
Figur 17: Øremerking årsverk – hele politiet – tall i mill. kroner



Figur 18: Øremerking andre beredskapstiltak - hele politiet - tall i mill. kroner



Figur 19: Øremerking i tildeling – Nordland - tall i mill. kroner

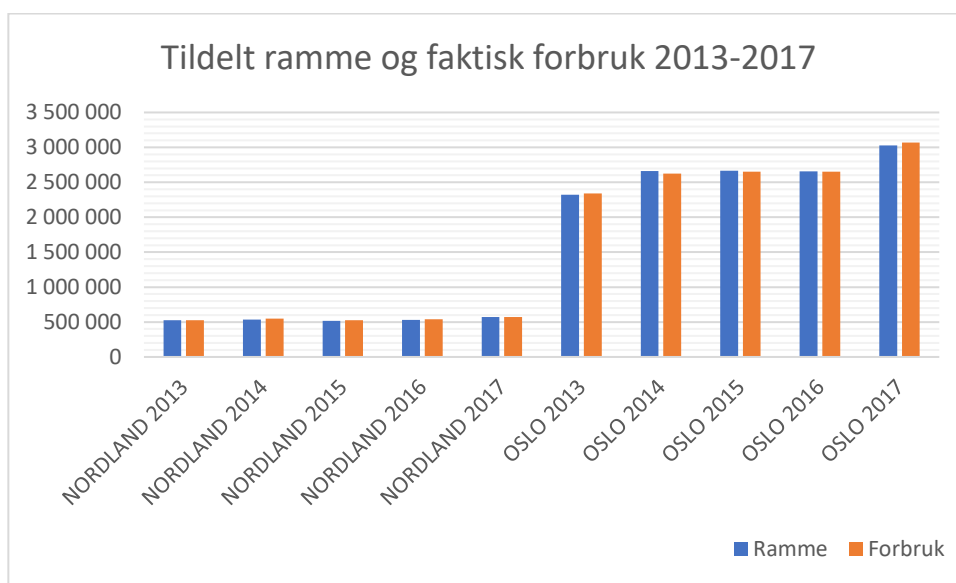


Figur 20: Øremerking i tildeling - Oslo - tall i mill. kroner

Gjennom dokumentgranskingen har vi sett om begrepsbruken er noenlunde lik og om vi klarer å finne igjen samme begreper i satsingsområder beskrevet i Nasjonalbudsjettet (NB). I stort sett ser det ut til at dette henger sammen, men en interessant observasjon er at vi ser at sentrale begreper som "sårbarhet" og "trussel" ikke benyttes i Nasjonalbudsjett og Statsbudsjett (SB) for årene 2014 og 2015. Etter den tid er begrepene mer tydelig til stede, noe som også gjenspeiles til en viss grad i dokumenter lenger ned i styringskjeden. Hva som er årsaken til at sårbarheter og trusler ikke nevnes i de to nevnte årene klarer vi ikke å finne, men vi kan trolig insinuere at endringer i trusselbildet er en medvirkende årsak. I de påfølgende årene er retorikken rundt sårbarhet og trussel veldig tydelig til stede siden det i Nasjonalbudsjettet refereres til at trusselbildet mot Norge er skjerpet. Skjerpingen av trusselbildet kan slik sett settes i sammenheng og relasjon med økte bevilgninger til Justissektoren og da særskilt til PST, selv om resten av sektoren styrkes betydelig.

Vi har sett på budsjett tildelingen og forbruk for Oslo og Nordland politidistrikt i årene 2014-2017 for å se hvordan den budsjettmessige utviklingen har vært – vi har tatt med ett år forut, for også å vise status før 2014. Det må bemerkes at Nordland politidistrikt ikke eksisterte som et eget distrikt før 1.1.2016 og at budsjett for Nordland består av de tre tidligere distriktene

Helgeland, Salten og Midtre Hålogaland. Asker og Bærum politidistrikt er sammenslått med Oslo fra samme tidspunkt, noe som medfører at Oslo ser ut til å ha hatt en stor nominell økning fra samme tid. I tabellen er tall for de "nye" politidistriktene generert på bakgrunn av informasjon om tildeling og resultat til distrikter i gammel struktur før reformtidspunkt. Det er viktig å bemerke at det fra 1.1.2015 ble innført nettoføringsordning (nøytral føring) for merverdiavgift, noe som førte til at det ble "kuttet" i overkant av 368 mill. kroner til politiet, noe som medfører at budsjettøkningen fra 2014 til 2015 ikke er like synlig når man leser tallene. Politiet, som øvrige statlige etater, har siden 2013 blitt pålagt effektiviseringstiltak gjennom kutt i tildeling på mellom 0,5-0,7 % årlig som følge av regjeringens avbyråkratiserings- og effektivitets reform (ABE).



Figur 21: Tildelt ramme 2013-2017 Nordland og Oslo pd

Som vi ser av tabellen er tildelingen år for år relativt lik. Det er en nominell økning i budsjettene, men den reelle økningen i form av økt handlingsrom, justert for lønns- og prisvekst, er bortimot fraværende fordi rammen inkluderer øremerkinger til ulike tiltak. Ved mottak av disponeringsskriv er rammen til politidistriktene beskrevet i et eget vedlegg, benevnt rammefordeling, der særskilte prioriteringer fra NB og SB tydelig fremgår.

6.3 Analyse av PSTs trusselvurderinger og utviklingen av terrortrusselbildet

Dette kapittelet skal på overordnet nivå illustrere hvordan PSTs trusselbilde mot terror blir kommunisert og formidlet. Dette vil kunne ha stor betydning for flere nivåer i styringskjeden, spesielt hos politisk ledelse som skal avsette ressurser til utfordringene, samt det operative

nivået som skal forebygge og håndtere de beskrevne truslene. Samtidig er utviklingstrekkene ved terror, beskrevet i PSTs trusselvurderinger, sentrale opp mot vår reflekterende ramme fra hypotese 1 og forskningsspørsmål 1 og 3, der vi har antydnet at det kunne være vanskelig å finne en klar sammenheng mellom utviklingen i trusselbildet og hvorvidt det responderes med ressurser fra statlig hold.

Som nevnt bruker PST en Natostandard for vurdering av sannsynlighet for at noe uønsket skal skje hvor følgende begreper brukes; *Meget sannsynlig*, *Sannsynlig*, *Mulig*, *Lite sannsynlig* og *Svært lite sannsynlig*. Vi har foretatt en dokumentgransking av trusselvurderingene i tidsrommet 2014 til 2017 for å se hvordan utviklingen har vært. Videre har vi lett etter sammenhenger i forhold til utviklingen i trusselbildet og tildelte økonomiske ressurser på statsbudsjettet i samme periode.

Gjennom gransking av PSTs trusselvurderinger har vi sett at det var et vendepunkt i bruken av terminologien i vurderingsbergepene mellom 2015 og 2016, der det før 2016 ble brukt andre begreper når terrortrusselen skulle kommuniseres. Siden det har vært en endring i begrepsbruken kan dette være med på å gi en ulik forståelse og subjektiv oppfatning om hva som faktisk ligger til selve trusselbildet.

Ved noen anledninger har PSTs kommunikasjon av trusselbildet vært oppe til diskusjon i ulike fagmiljøer, der noen har påpekt at sannsynlighetsbegrepene i seg selv ikke nødvendigvis er en tydelig og dekkende nok beskrivelse av hvilke trusler en faktisk står overfor. Fra et sikkerhetsfaglig ståsted er det vanlig å snakke om risikokommunikasjon, der kommunikasjonsprosessen ofte vil kunne være preget av usikkerhet og tvetydighet i budskapet som kommuniseres. Det sier seg selv at det kan være en utfordring når PST hvert år skal kommunisere det de har innhentet i sine graderte etterretningsopplysninger og deretter gi ut denne informasjonen i en ugradert nasjonal trusselvurdering. For det første er det ikke sikkert at mottakere av trusselvurdering har de samme forutsetningene som avsenderen (PST) til å forstå budskapet i det som kommuniseres. For det andre er det ikke sikkert at kompleksiteten som ligger til en gitt trussel med enkelhet vil kunne la seg kommunisere på en forståelig og kortfattet måte i det som skal oppsummeres i ett valideringsord.

Når PST skal kommunisere hvor stor risiko og sannsynlighet det er for at et terrorangrep skal inntreffe, er det ikke sikkert at de kan støtte seg til statistiske analyser med historiske data slik

en gjerne kan gjøre i andre typer analyser. Tabellen under viser et utdrag av kvalitative beskrivelser og noen valideringsord som PST har bruk om terror i tidsrommet fra 2014- 2017.

AR	Vurderingsbegrep for terror	Endringer og utdrag av kommentarer i vurderingene
2014	<i>Skjerpet</i>	<i>Terrortrusselen mot Norge anses som skjerpet. Den største trusselen kommer fra et multietnisk ekstremt islamistisk miljø på Østlandet. Et lite antall personer har stor betydning for aktiviteten i, og trusselen fra, dette miljøet.</i>
2015	<i>Skjerpet</i>	<i>PST vurderte terrortrusselen fra ekstrem islamisme mot Norge og norske interesser som skjerpet ved inngangen til 2014. De faktorene som underbygget den vurderingen, er fortsatt gjeldende. I løpet av 2014 ble den negative utviklingen av trusselsituasjonen tydeligere. Den negative utviklingen forventes å fortsette i 2015.</i>
2016	<i>Mulig</i>	<i>Ekstrem islamisme vurderes fortsatt å utgjøre den største terrortrusselen, og det er mulig at det i løpet av 2016 vil bli forsøkt gjennomført terrorangrep i Norge.</i>
2017	<i>Mulig</i>	<i>Ekstreme islamister representerer fortsatt den største terrortrusselen mot Norge. Også for 2017 vurderes det som mulig at det vil bli gjennomført terrorangrep mot Norge. Flere europeiske land er imidlertid mer utsatt for terrorangrep enn Norge.</i>

Figur 22: Kilde, Politiets sikkerhetstjeneste 2014,2015,2016 og 2017

6.4 Sammenligning av terrortrusselbildet opp mot økonomisk informasjon

I hypotese 1 har vi antydnet at tildelingen av de økonomiske ressursene ikke følger utviklingen av trusselbildet. Å kommunisere risikoen i en terrortrussel, er som vi har nevnt, forbundet med flere utfordringer i det å utforme et forståelig og tydelig budskap. I et trusselbilde vil det være flere usikre faktorer som en ikke rår over, der raske endringer kan føre til et helt annet bilde enn hva som var tilfelle for gårsdagen. Flere av faktorene lar seg ikke styre, hverken av myndighetene eller sikkerhets- og etterretningstjenestene. Dette understreker viktigheten av at de som skal avsette økonomiske ressurser er godt nok informert til å forstå alvorligheten og konsekvensen av det budskapet som kommuniseres.

Vi har foretatt en sammenligning av beskrivelsen av terrortrusselbildet og sammenlignet dette med statsbudsjett for samme år, men vi klarer ikke å si hvorvidt det er en sammenheng eller ei. På den ene siden finner vi tydelige funn med konkrete øremerkinger som kan sies å ha en direkte påvirkning inn mot de kapasiteter som skal håndtere og imøtekomme terrortrusselen. Men på den andre siden finner vi ikke en tydelig beskrivelse hverken i statsbudsjettet eller i rammetildelingene til politidistriktene som sier noe om håndteringen av terror. Vi har valgt å tolke dette dithen at det i de dokumentene vi har gransket ikke lar seg gjøre å finne en åpenbar direkte relasjon mellom utviklingen av terrortrusselen og de økonomiske ressursene. Som vi

har nevnt tidligere eksisterer det trolig en dialog mellom PST, JD og videre Finansdepartementet som vi naturlig nok ikke har fått innblikk i. Vi antar at dialogen her trolig vil være med på å berike beslutningsgrunnlaget og forståelsen til det politiske nivået når det skal prioriteres og avsettes ressurser inn mot terror.

Bekjempelse av terror er et stort og komplekst samfunnsansvar som krever bred tverrfaglig innsats og involvering og som klart kan beskrives som et "wicked problem". Vårt samfunn har flere andre store utfordringer som for eksempel "eldrebølgen" Sammenligner vi terror og "eldrebølge" ser vi at disse to utfordringene har et litt forskjellig utgangspunkt i forhold til å gi prognoser gjennom statistiske analyser som viser hva fremtiden kan bringe. I Norge har vi rimelig god kontroll på befolkningstallet, og vi vil slik sett kunne forutsi utviklingen av eldre. Selv om dette neppe er en eksakt vitenskap, så vil det uansett være et annerledes analysegrunnlag som ligger til grunn for hvordan staten skal avsette ressurser til "eldrebølgen" enn hvordan de skal løse morgendagens terrorutfordringer. Legger vi dette til grunn er det med på å underbygge at relasjonen mellom utviklingen av terror og fremtidige ressurser vil kunne være vanskelig å forutse og planlegge for. Vi kan derfor si at ressursene staten avsetter til terrorbekjempelse i stor grad er en forebyggende beredskap der staten må forberede seg på noe ukjent, som hverken er enkelt å måle, eller planlegge for.

6.5 Presentasjon og drøfting av funn fra intervjuer og spørreundersøkelse

I de følgende kapitler vil vi presentere funn fra datamaterialet vi har hentet inn gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene. Førstegangs analyse av spørreundersøkelsen og frafallsanalyse blir også belyst her. Vi vil forsøke å vise relevante teoretiske koblinger mellom funnene og elementer fra vårt teoretiske fundament omhandlet i kapittel 4.

Vi sendte ut vår undersøkelse til 58 respondenter og fikk fullstendige svar fra 40 av disse, noe som gir 69 % svarfrekvens. Vi hadde 14 respondenter som ikke besvarte noen spørsmål samt 4 respondenter som kun hadde besvart de fire innledende spørsmål om alder, kjønn mv. Vi anser disse ufullstendige svarene som ikke interessante, slik at svar fra disse samt de blanke svarene ble redigert bort i datasettene før vi startet å analysere materialet.

Vår undersøkelse ble satt opp med automatisk purring i løpet av innsamlingsperioden. Svarprosenten økte med 4 % etter første purring, deretter 5 % etter siste purring. I forhold til spørreundersøkelser anses dette som god til meget god respons (Jacobsen, 2015, s. 310). Vi tror

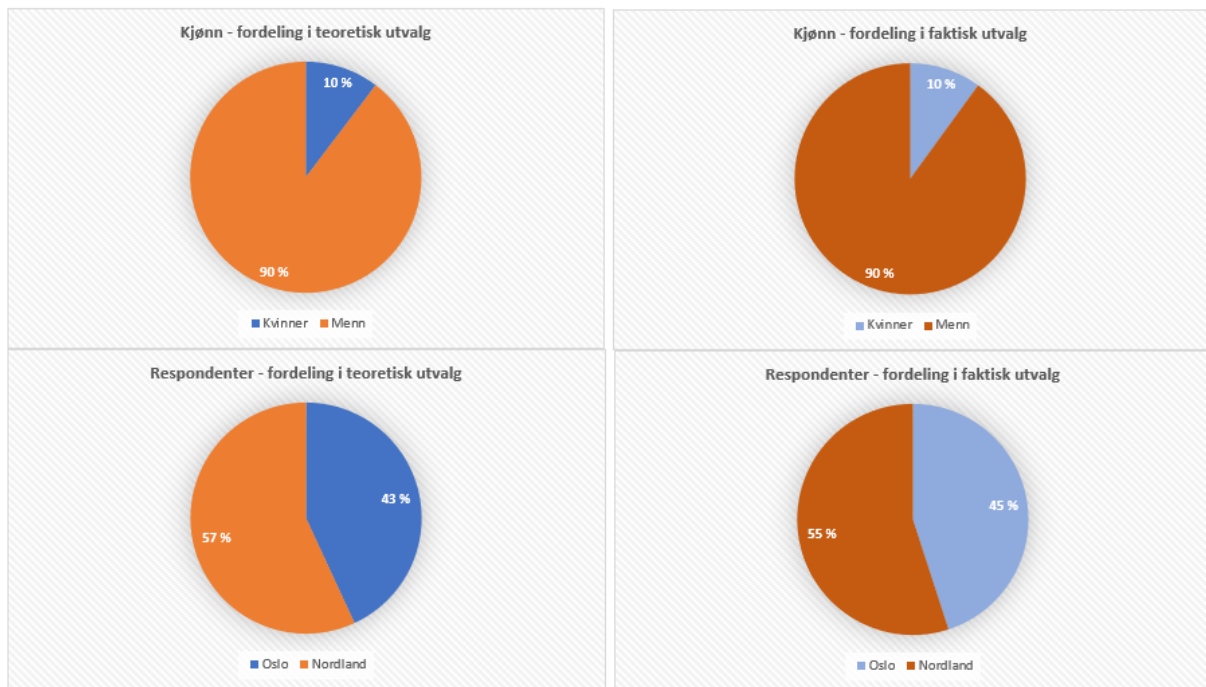
en såpass høy deltagelse skyldes at undersøkelsen ble sendt til ressurssterke respondenter som er vant med å benytte dataverktøy, noe som også var vår begrunnelse for å benytte denne metoden. Det blir likevel for enkelt å se utelukkende på svarprosent, da det er minst like viktig å se på hvem som faller fra for å se om det er et systematisk skjevt frafall.

Vi har gjennomført en enkel frafallsanalyse for å se om det er avvik mellom fordelingene i det utsendte materialet i forhold til de svarene vi fikk. Tabellene under viser at det er lite avvik mellom det teoretiske og det faktiske utvalget på variabelen kjønn, mens det er et lite avvik på variabelen politidistrikt. Vi så allerede ved utsendelse av undersøkelsen at det var en skjevhet med hensyn til antall respondenter i de to politidistriktene, der Nordland har en overrepresentasjon av respondenter totalt sett. Det er en liten endring i denne skjevfordelingen i det faktiske utvalget, der en større andel respondenter fra Oslo har besvart enn det som er tilfelle for Nordland. Denne fordelingen medfører at vi har en mindre skjevhet i det faktiske utvalget enn det teoretiske utvalget. Vi har også sett på fordelingen mellom politidistrikt og kjønn i forhold til frafall. Totalt sett har vi en større andel frafall for variabelen politidistrikt der Nordland har større frafall enn Oslo. For variabelen kjønn er frafallet omtrent likt fordelt. I figur 23 illustreres frafall for kjønn og politidistrikt og i figur 24 illustreres fordelinger i teoretisk og faktisk utvalg.

Frafall	% fordeling
Kjønn	
Kvinner	33 %
Menn	31 %
Politidistrikt	
Oslo	12 %
Nordland	19 %

Figur 23: Frafall

Vi har tidligere nevnt og begrunnet hvorfor vi ikke har et ønske om å generalisere funnene fra denne undersøkelsen. En av grunnene er at vi har for få respondenter i vårt utvalg til å kunne generalisere noe som helst. Det er vanlig å gå ut fra en tommelfingerregel om at man må firedoble utvalget for å halvere feilmarginen. (Jacobsen, 2015). Feilmarginene i undersøkelsen vil bli for stor til å kunne generalisere for en hel etat med det antall respondenter vi har.



Figur 24: Frafallsanalyse - fordeling-teoretisk/faktisk utvalg

For å analysere innsamlede data benyttet vi SPSS etter å ha lastet opp rådata fra Survey X-ACT. Vi kontrollerte inntastet materiale for punchefeil samt at vi redigerte variabelnavn (Labels) slik at dette stemte med de spørsmål/påstander vi fremsatte i surveyen. Dette gjorde det lettere å lese ut hva den enkelte variabel betydde. Videre redigerte vi verdier (Values) og måleenhet (Measure) slik at dette samsvarte med poengverdiene det enkelte svaralternativ hadde. Vi utarbeidet deretter tabeller der det var interessant å se på frekvens og gjennomsnitt for gruppene. Vi kjørte også test på om gruppesnitt var signifikant forskjellig eller ikke. Resultatet av testene illustreres i egne tabeller for påstandene relatert til det enkelte forskningsspørsmål.

6.6. Forskningsspørsmål 1

Hvordan oppleves utviklingen av trusselbildet for personellkategorien innsatsledelse i tidsrommet 2014 og frem til 2017?

6.6.1 Funn fra spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen fremsatte vi påstander som respondentene måtte ta stilling til. Vi hadde totalt fem påstander (variabler) for forskningsspørsmål 1, og har valgt å fremstille resultatet fra tre av disse påstandene. I vår undersøkelse betyr lave verdier at respondentene er mer enig i

påstanden jfr. beskrivelse i kapittel 5.4.3. Dette er gjennomgående for presentasjonen av alle funn i de neste kapitlene.

Jeg opplever at det nasjonale trusselbildet i forhold til terror har endret seg fra 2014 og frem til i dag.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	17	10	7
Enig	21	7	14
Nøytral	1	0	1
Uenig	1	1	0
Helt uenig	0	0	0
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	1,65	1,56	1,73
Signifikans p=	0,422		

Jeg opplever PSTs trusselvurderinger som relevante for meg opp mot min tjenesteutøvelse.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	19	14	5
Enig	19	4	15
Nøytral	1	0	1
Uenig	1	0	1
Helt uenig	0	0	0
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	1,56	1,22	1,91
Signifikans p=	0,001		

Jeg opplever at trusselbildet blir godt nok kommunisert til det operasjonelle politinivået fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	4	4	0
Enig	20	12	8
Nøytral	5	0	5
Uenig	9	1	8
Helt uenig	2	1	1
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	2,57	2,06	3,09
Signifikans p=	0,002		

Figur 25: Svarfordeling – påstander til forskningsspørsmål 1

Dersom $p < 0,05$ forkastes nullhypotesen og det er sannsynlig at forskjellene mellom gjennomsnittene i datasettene ikke skyldes tilfeldigheter - dette gjelder for alle våre forskningsspørsmål. Om vi ser på svarfordeling – påstander til forskningsspørsmål 1, så ser vi at for den første påstanden så er $p = 0,422$, spørsmålet er her om holdning til påstanden om det nasjonale trusselbildet har endret seg fra 2014 og til i dag. Her ser man at Oslo har en litt større” tyngde” mot” helt enig” (snitt 1,56) enn Nordland (snitt 1,73), men gjennomsnittene for de to distriktene er ikke statistisk sett forskjellige siden $p=0,422$. Tvert om man kan si at ved en så høy p-verdi er snittene statistisk sett svært nær hverandre.

For det andre spørsmålet” jeg opplever PST trusselvurderinger som relevante for meg opp mot min tjenesteutøvelse” så ser vi at begge distrikter er enige i påstanden, men Oslo har en langt større andel helt enig enn Nordland. For dette spørsmålet beregnes en $p= 0,001$ som er godt innenfor forkastningskravet på 0,05. Selv om begge distriktene er enig i påstanden så har Oslo statistisk sett sterkere tro på at påstanden er riktig enn Nordland. I hvilken grad dette gir seg utslag i endret adferd er en annen sak som statistisk signifikans ikke kan avgjøre. Her må vi gå til intervjudelen og den adferd man beskriver at man gjør. Det interessante med statistiske analyser, og spesielt t-tester er at man også kan se når det statistisk sett er forskjell mellom grupper selv om de er enige i påstanden.

Ut fra svarfordelingen kan vi konstatere at det ikke er statistisk signifikant forskjell mellom respondentene fra Nordland eller Oslo når det gjelder opplevelsen av at det nasjonale trusselbildet har endret seg. Flertallet av respondentene tenker at trusselbildet har endret seg fra 2014 og frem til dag. Vi ser imidlertid at det er statistisk signifikans for at det er forskjell mellom Oslo og Nordland i forhold til påstandene om at trusselbildet inn mot terror blir godt kommunisert og at dette er relevant for dem. Det vi kan se av spørreundersøkelsen er at

respondentene fra Oslo tenderer til å være mer enig i påstandene enn det som er tilfelle for Nordland. Forskjellen mellom gruppene kan skyldes ulikheter i gruppene som vi ikke ser - det er med andre ord ikke nødvendigvis en forskjell mellom gruppene. Det kan være forhold utenfor vår kontroll som fører til at resultatet for påstandene blir ulikt. Selv om vi finner en statistisk signifikans for ulikheter på disse områdene kan våre målinger være påvirket av andre faktorer som vi ikke ser. For å forsøke å svare ut dette vil våre dybdeintervju bidra til å oppklare om resultatene fra spørreundersøkelsen er pålitelige (reliable).

6.6.2 Funn fra intervjuer

Tekst uthevet i *kursiv* er direkte sitater fra transkripsjon (gjelder på alle kapitler med funn fra intervjuer).

Et fellestrekk fra alle fire intervjuene var at respondentene ganske spontant uttrykte i noe ulik form, at de har sett en negativ endring i utviklingen av trusselbildet inn mot terror fra 2014 og frem til d.d. Et mønster i deres beskrivelser var at respondentene var innom det som angår fokuset mot angrepsmetodikk og trendene med målutvelgelse som vi har sett den siste tiden - spesielt i Europa. Alle fire respondentene var innom den generelle bevæpningen som norsk politi hadde over en lengre periode i 2014. Flere av respondentene beskrev året 2014 som et slags vendepunkt for norsk politi, der mønsteret endret seg.

Sitat innsatsleder Oslo politidistrikt; "*Den nye normalsituasjon er noe helt annet enn den normalsituasjon vi hadde før, vi ligger på hakket over, og derfor så mener jeg fortsatt at norsk politi bør være bevæpnet.*"

Alle fire respondentene brakte ganske raskt frem bevæpningsdebatten i norsk politi under dette forskningsspørsmålet, der vi oppfatter at flere av dem tidligere har vært mot en generell bevæpning av norsk politi, men at de nå i de senere årene har endret mening. Det er et interessant funn at de har endret mening omkring bevæpningen av norsk politi. Vi sitter igjen med et inntrykk av at dette muligens kan relateres til noen av de trendene vi ser beskrevet i dagens trusselbilde, der angrep og hendelser oppstår brått og uten noen form for forvarsel.

Sitat innsatsleder Oslo; "*2014 var spesielt for da kom det en trussel som fikk de fleste til å våkne, det skjedde noe med tjenestepersoners syn på bevæpning, til tross for å ha jobbet XX år på*

beredskapstroppen og vært oppe i mange ulike hendelser så har jeg vært imot en generell bevæpning av norsk politi, men i 2014 var det et vendepunkt, det var ikke hendelsen i 2011 som fikk meg til å snu men trusselen som dukket opp da". (Red. anm: Respondentens tjenestetid er anonymisert).

Flere av respondentene trekker som sagt frem utviklingen vi har sett i de senere årene i en europeisk målestokk der de trekker paralleller til hvordan angrepene har blitt utført, og i forhold til hva som kan være potensielle utfordringer i deres operative politihverdag. Dette tolker vi som at de bruker europeiske utfordringer som en målestokk for norske forhold og utfordringer.

Sitat innsatsleder Oslo ang utviklingen av forhold i Europa; *"Vi er nødt til å bli påvirket av det, vi må tenke at vi kan sitte i de samme skoene om veldig kort tid, vi kan ikke melde oss ut av resten av det som skjer i verden, og tenke at her er det så stille og fredelig - heldigvis så er det så stille og fredelig, men vi kan ikke tenke at det ikke kan skje, det er så naivt som det kan få blitt".*

Vi ser også en nevneverdig forskjell mellom de to politidistriktene i forhold til hvilke reelle muligheter de har for å dimensjonere seg med ressurser i form av antall operative politimannskaper som er på jobb på en vanlig vakt. Begge respondentene i Nordland trekker frem utfordringen med det mulige antallet operative mannskaper de til enhver tid har til rådighet i hverdagen, der begge bemerker at det kan være sårbarheter i det faktum at de ikke alltid er godt nok bemannet. Bemanningsutfordringen fremstår ikke like aktuelle for Oslos del, selv om respondentene her kommer innom utfordringer ved at politiet kan ikke være tilstede over alt alltid. Vi tolker disse forskjellene til naturlig å kunne forklares i den totale bemanningssituasjonen ved de enkelte politidistriktene. Samtidig ser vi et slags mønster i det som beskrives av begge respondentene fra Nordland, der de forteller at det er en krevende øvelse å prioritere de gripbare ressursene sine riktig. Dersom vi følger denne tankerekken litt videre, ser vi at det stilles høye krav til de som koordinerer den operative polititjenesten i forhold til å gjøre de riktige ressursallokeringene i miljøer med et raskt endret situasjonsbilde.

Sitat innsatsleder Nordland: *"Slik vi er dimensjonert, så blir vi i all hovedsak spist opp nok som det er av daglige gjøremål og vanlige oppdrag - det er det hverdagen vår er mest fylt med. Jeg prøver i den daglige tjenesten å ha ledig kapasitet til enhver tid, slik at ikke samtlige patruljer er opptatt av enkelt gjøremål - ha ledig kapasitet til å ta oppdukkende ting".*

Flere av respondentene tar også opp at de ser en utvikling i forhold til viljen og muligheten til at det gis generell bevæpning i perioder, der politidirektoratet eller eget politidistrikt kan innføre dette.

Sitat innsatsleder Nordland: *"Til en viss grad så føler jeg at vi er litt mer frempå, også fra POD sin side, det å tørre å kunne gi generell bevæpning i perioder som et resultat av trusselvurderingen fra PST. Sånne ting så man ikke så mye til før den tid, det gjorde man ikke".*

Selv om politiet tidvis får generelle bevæpninger så er det flere av respondentene som stiller spørsmål med hva som gjør at dette går opp og ned, og hvorfor det tidvis fremstår som mere farlig og konkret på enkelte steder og tidspunkt. Slik vi tolker dem, så etterlyser de litt mer forklaring på hva som er utslagsgivende for endringene i bevæpningen. Her ser vi at det trolig ikke alltid vil være en enkel øvelse for POD å kommunisere årsakene til endringene, det vil allikevel være fornuftig å reise spørsmålet om hvorfor slike begrunnelser omkring alvorlige valg ikke har blitt kommunisert tydeligere?

Sitat innsatsleder Nordland: *"Men samtidig så skjer det ting i de kulissene som ikke vi får vite så mye om, hva er det som egentlig utløser dette? Hvorfor er det plutselig stopp på den generelle bevæpningen? Er det plutselig ikke så skummelt lenger, samtidig så ser man jo angrepene som foregår rundt om kring. Generell bevæpning en periode og så er det over, hvorfor det? Som dere sikkert vet så er de fleste politifolk for generell bevæpning, Europa har jo ikke fått noen forvarsel. Det inntrykket vi har fått fra angrepene som har vært, det blir litt mystisk akkurat det der, hvorfor var det plutselig nå så skummelt."*

Alle respondentene ble spurt om hvordan de opplever at trusselbildet blir kommunisert og formidlet til dem som operative mannskaper. Her ser vi at det er noen forskjeller mellom Oslo og Nordland, der ulikhetene ligger i hvor mye informasjon de får utover det som er allment kjent offentlig informasjon. Det kan virke som om Oslo politidistrikt har et noe tettere bånd til PST sentralt, noe som kanskje er naturlig i forhold til geografisk nærhet og omfanget av utfordringer Oslo har kontra Nordland. En av innsatslederne i Oslo trakk også frem at de i 2014 ikke opplevde å få så mye informasjon som de hadde håpet på. Respondenten refererte til at det var andre etater som tydeligvis hadde fått mere konkret informasjon enn hva de operative politimannskapene hadde fått. Vi tolker dette til å kunne sammenlignes med informasjon som noen respondenter beskriver som uteblivende fra POD, og da i forhold til hvorfor generelle bevæpninger tas opp og ned.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Og det synes jeg var en liten bommert i 2014 når vi ikke fikk noen beskrivelser, foto eller noe, og vi visste ikke at det fantes noe konkret, også får vi får vite at tollvesenet sitter på bilder, og de sitter på beskrivelser, det føler man ikke som veldig tillitskapende, det går rett og slett ikke an."*

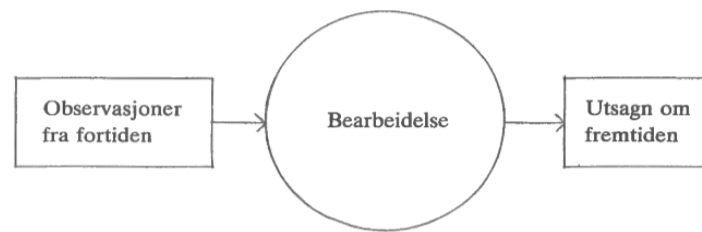
6.6.3 Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 1

Koblingen til vårt teoretiske utvalg i oppgaven for dette forskningsspørsmålet ligger hovedsakelig opp mot Leif Johansen sin teori om prognoser og langtidsplanlegging. Samtidig som prinsipal- agent teori og fagledelse av bakkebyråkrater er aktuelt for å beskrive forholdet mellom partene på flere nivåer i styringskjeden. Prinsipalen i dette tilfellet kan for eksempel være JD, der POD og PST er agentene. Videre er det aktuelt å hevde at de samme, JD, POD, PST samt ledelsen ved aktuelle politidistriktets er prinsipaler som står i relasjon til agentene, som i vår case er kategorien innsatsledelse som skal operasjonalisere det som kommuniseres fra prinsipalene.

Når vi ser på funnene i intervjuene der flere av respondentene forteller at de ser en endring i forhold til avgrensede tidsperioder med generell bevæpning kan dette være interessant å se på i et prinsipal- agent teoretisk perspektiv. Det naturlige spørsmålet vil være om agenten sitter med tilstrekkelig informasjon om hva som er utslagsgivende for endringene med opp- og nedjusteringer i forhold til generelle bevæpninger. På den ene siden forstår innsatslederne hvorfor det kan være hensiktsmessig med generell bevæpning, men på den andre siden så er det flere av dem som forklarer at de ikke skjønner hvorfor det plutselig blir "tatt ned" igjen. En av innsatslederne stilte spørsmålet, *"hva er det som gjør at det ikke er så farlig nå?"* Her ser vi at de som har en prinsipal rolle, enten POD, PST eller ledelsen ved politidistriktene, har et ansvar med å formidle hva som er årsaken til endringene med bevæpning. Det kan kanskje se ut som om noe av kommunikasjon knyttet til hva som er utslagsgivende for å gjøre endringer i bevæpningen ikke alltid når helt ned i styringskjeden? Dette kan trolig være noe uheldig i forhold til viktigheten av å etablere en helhetlig forståelse hos de operative mannskapene, som i praksis skal stå midt oppi og håndtere utfordringene.

Selv om Johansen sin teori om prognoser tradisjonelt sett kobles til et økonomisk perspektiv kan vi benytte samme tilnærming i forhold til prognosearbeid dersom vi ser på måten trusselbildet og utfordringene med terror blir kommunisert og formidlet på. Vi tolker det dithen

at trusselvurderinger også handler om å komme frem til et utsagn om fremtiden basert på observasjoner fra fortiden, som videre skal gi styringssignaler og strategiske målsettinger.



Figur 26: Leif Johansen - Kriser og beslutninger i samfunnsøkonomien, 1983, s. 131.

Fra våre kvalitative og kvantitative datainnsamlinger fremstår det som ganske klart at respondentene mener at det har vært en endring i utviklingen av terrortrusselbildet, og da i en negativ retning. I intervjuene blir det trukket frem at de ser endringene knyttet til måten angrepene blir utført på, samt hvilke mål som potensielt kan bli rammet av terrorisme. Alle respondentene fra intervjuene setter også den tidvis generelle bevæpningen av norsk politi i relasjon til at utviklingen har endret seg og gått i en negativ retning. Respondentenes bemerkninger fra intervjuene stemmer godt overens med de beskrevne utviklingstrekkene vi ser i Europa og de senere års trusselvurderinger fra PST. Dette kan tyde på at respondentene har tatt innover seg utviklingstrekkene. En oppsummering av våre meningsbærende funn og mønster illustrerer viktigheten av at styringssignalene som kommuniseres, fremsettes slik at det er elementer av tilstrekkelig årsaksforklaring tilstede. Vi begrunner dette med at det utøvende leddet ikke ser ut til kjenne til dette i stor nok grad basert på svarene fra undersøkelsen og intervjuene.

6.7 Forskningsspørsmål 2

Hvor godt kjenner personellkategorien innsatsledelse til styringssignaler, intensjoner og målformuleringer som kommer i etatsstyringsdialogen fra JD via POD og videre ned til eget politidistrikt?

6.7.1 Funn fra spørreundersøkelsen

For dette forskningsspørsmålet fremsatte vi påstander i forhold til de ulike nivåene i styringskjeden for å se hvilken oppfatning respondentene hadde. Vi fremsatte totalt fire påstander, men har valgt å trekke ut tre av disse. Lave poengverdier representerer større enighet også her.

Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra politisk ledelse (JD) til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.				Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra POD til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.				Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra mitt politidistrikt til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.			
	Alle	Oslo	Nordland		Alle	Oslo	Nordland		Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	0	0	0	Helt enig	0	0	0	Helt enig	4	4	0
Enig	6	4	2	Enig	8	6	2	Enig	16	13	3
Nøytral	10	4	6	Nøytral	7	1	6	Nøytral	3	0	3
Uenig	20	9	11	Uenig	22	9	13	Uenig	16	1	15
Helt uenig	4	1	3	Helt uenig	3	2	1	Helt uenig	1	0	1
Total	40	18	22	Total	40	18	22	Total	40	18	22
Gjennomsnitt	3,53	3,39	3,68	Gjennomsnitt	3,49	3,39	3,59	Gjennomsnitt	2,76	1,89	3,64
Signifikans p=	0,298			Signifikans p=	0,490			Signifikans p=	0,000		

Figur 27: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 2

Svarfordelingen for påstandene viser at det ikke er en signifikant forskjell mellom respondentene fra Oslo og Nordland i forhold til hvordan de opplever tydeligheten i styringssignaler fra Justisdepartementet og POD ($p=0,298$ og $0,490$). Samlet sett kan svarene fra respondentene tolkes i retning av at de oppfatter styringssignalene fra toppen av styringskjeden som utydelig. Det er en statistisk signifikant forskjell ($p=0,000$) mellom Oslo og Nordland i opplevelsen av tydelige styringssignaler i eget politidistrikt, der Oslo skiller seg positivt ut ved at respondentene her i all vesentlighet oppfatter styringssignalene og intensjonene som tydelige. Det at respondentene fra Oslo og Nordland svarer så vidt forskjellig på denne påstanden får oss til å reflektere om distriktene egentlig er så forskjellig som det ser ut til. Siden vi kun har fått svar fra 40 respondenter er dette et såpass lavt antall respondenter at det kan være tilfeldigheter som gjør at vi får de svarene vi får. Her vil kanskje frafalte respondenter svart ulikt og i så måte bidratt til å gi en annen svarfordeling. Intervjuene vil videre kunne brukes til å underbygge svarene, eller få frem noe vi ikke har fanget opp.

6.7.2 Funn fra intervjuer

Ved samtlige intervjuer har vi gjort en generell observasjon (funn) om at styringssignaler, målformuleringer og intensjoner på et politisk nivå herunder fra JD og POD ikke er spesielt godt kjent for respondentene. På den ene siden kan en kanskje ikke forvente at de skal kjenne til dette, men på den andre siden er det samtidig viktig at de som skal utføre arbeidet i praksis kjenner til hvilke styringssignaler og intensjoner som ligger til grunn. Det fremstår som om alle våre fire respondenter stort sett bare kjenner til lokale styringssignaler i eget politidistrikt. Vi har tidligere beskrevet funn av det vi tolker som tydelige styringssignaler inn mot terror og samfunnssikkerhet fra vår dokumentgransking gjennom ulike stortingsmeldinger og NOU'er. Det kan være interessant å stille seg spørsmålet om hvordan det utøvende leddet i politiet skal få begrep om styringssignaler som settes av storting og regjering når de ikke kjenner til det som kommer i egen sektor fra departement og direktorat? Vi tolker dette til å kunne være et litt

uheldig funn, lagt til grunn at styringssignalene som settes fra storting og regjering er ment til å skulle operasjonaliseres og utøves på et gateplan.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Ja, der vet ikke jeg hvilke styringssignaler som kommer fra JD og POD til strategisk nivå her i OPD, men den situasjonsbeskrivelsen vi får og hvilke målformuleringer som politidistriktet får, synes jeg blir god formidlet videre".*

Sitat innsatsleder Nordland: *"Jeg kjenner ikke veldig godt til dette, men det som slår meg som jeg har tenkt på den siste tiden, med økning av beredskap i form av flere IP3 utdannet personell blant annet, som jeg har klødd meg litt i hodet på i forhold til hva vi har oppnådd. Vi fikk jo pålegg, jeg husker ikke hvilket år det var men vi skulle doble antall IP3, det var likt over hele landet".*

Et interessant funn som ble tatt opp i sitatet over er det som går på dimensjonering av en viss type operative politimannskaper med innsatspersonell (IP3), der respondenten henviser til en føring som tidligere har kommet fra POD. I 2013 besluttet regjeringen å øke antall IP3. POD har etter den tid lagt årlige føringer om at alle politidistrikt skal utdanne mer personell til denne kategorien. Intensjon med å øke antall personell i IP3 var en konkret føring fra POD der formålet og hensikten var at alle politidistrikt skulle bli bedre rustet bemanningsmessig (kapasitet og kvalitet) gjennom å utdanne flere til denne kategorien. Her ser vi en interessant forskjell mellom Oslo og Nordland der det i begge distrikter har blitt utdannet et større antall mannskaper til kategorien. Men den realiserbare gevinsten i forhold til planlegging og ressursuttak med ønske om en mulighet til å skape et mer robust og bedre trent politi fremstår som noe ulikt.

Sitat innsatsleder Nordland: *"Og det vi får ut av det er flere mannskaper med en økt operativ kapasitet, og økt grunnkompetanse og faglig dyktighet rundt det. Men så kommer vi jo til hverdagen, og du har jo aldri et dobbelt antall med IP3 tilgjengelig allikevel, vi går jo på et minimum i det daglige. og det å sette av egne IP3 patruljer, det får vi ikke noen kontinuitet på. Trening og vedlikehold, og det å klare å holde IP3 på et høyt nivå hele tiden er ikke bare bra. Jeg skjønner intensjon, men jeg tror ikke at effekten av det er som forventet".*

Her illustrer respondenten godt et praktisk eksempel som skjer når en ønsket praksis og politiske intensjoner møter virkeligheten, der en ser at det antydes at den faktiske grunnbemanningen ved politidistriktet medfører at de ikke evner å sette opp rene patruljer med IP3 personell, slik

det opprinnelig var tiltenkt fra departements- og direktoratsnivå. Oslo vil på grunn av sin størrelse på grunnbemanning naturlig nok ha bedre forutsetninger til å dimensjonere seg for å sette opp disse patruljene. Dette fenomenet er trolig ikke særegent bare for Nordland, og det vil kanskje kunne gjelde for andre mindre politidistrikt også?

En av respondentene trekker også frem at vedkommende opplever at politisk styring enkelte ganger kan ha en evne til å strekke seg for langt ned i den operative politihverdagen. Her sikter respondenten til diskusjon omkrig bevæpning eller ikke. Respondenten beskriver at våpen i oppdrag først og fremst er et maktmiddel og et verktøy for å løse oppdraget. Det er ikke formålstjenlig å gjøre det til en verdidebatt om hvorvidt politiet skal ha våpen eller ikke. Dette tolker vi til et meningsbærende funn som tar opp i seg utfordringene som kan oppstå dersom politisk styring strekker seg for langt nedover i styringskjeden og på den måten "mener mye" om hvordan oppgavene skal løses.

Sitat innsatsleder Nordland: *"De er for langt nede på detaljnivå. Det er lett å vise til eksempel med bevæpningsdebatten. Og jeg ser i forhold til hvor mye ned på detaljnivå man er når politisk nivå krever rapportering av vådeskudd. Det sier litt om den politiske kampen om å ha meninger om ting som er på et detaljnivå som egentlig ikke hører inn under politikken. Dette er innenfor faget politi som man ikke bør mene så veldig mye om".*

En av respondentene fra Oslo er inne på noe av det samme, men vedkommende setter det opp imot andre signaler, målsettinger og andre prioriteringer som politiet skal forholde seg til. Som for eksempel ønsket fokus inn mot andre kriminalitetsutfordringer enn terror, der det gjerne er forventet at politiet skal fremstå som fremoverlent, mens det tidvis i bevæpningsspørsmålet kan oppleves som om de skal holde igjen litt. Slike signal kan være egnet til å virke motstridende.

Sitat forsker: *"Det er et styringssignal det at det ikke skal være bevæpnet politi".*

Sitat innsatsleder Oslo: *"Ja, det er det. Men det forlanges i alle andre situasjoner enten om det er seksualisert vold eller hva som helst at vi skal være på, vi skal skjønne hvilke utfordringer det er og hva det innebærer og være forovervendt, men akkurat her så skal man holde igjen".*

6.7.3 Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 2

Koblingen til vårt teoretiske utvalg for dette forskningsspørsmålet kan vi blant annet finne i teorier om mål- og resultatstyring beskrevet i kapittel 4.2. Her beskrives mål- og resultatstyring,

dets styrker og svakheter og hva som er utfordringen med et slikt styringsregime. Noen kan nok hevde at det på grunn av dårlig kunnskapsgrunnlag hos politisk nivå fokuseres mer på konkrete aktiviteter, enn på de store strategiske målene. Resultatene fra våre empiriske undersøkelser bekrefter på mange måter at nasjonalt styringsnivås detaljinvolvering kan gå langt nedover i systemet.

Gjennom analyse av dataene i forhold til dette forskningsspørsmålet har vi observert noe vi mener er et funn i seg selv, at respondentene ikke kjenner til sentrale og overordnede styringssignaler eller målformulering fra departement eller direktorat. Vi tolker også dette til å kunne være noe uheldig, all den tid styringssignalene som kommer fra storting og regjering etter hvert skal utøves i en operativ polititjeneste på gateplan.

6.8 Forskningsspørsmål 3

Ser personellkategorien innsatsledelse en sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av økonomiske ressurser?

6.8.1 Funn fra spørreundersøkelsen

For å svare ut forskningsspørsmålet fremsatte vi 3 påstander der vi ba respondentene om å ta stilling til økonomisk tildeling i eget distrikt. Videre spurte vi de om deres oppfattelse av eget distrikts dimensjonering for å møte trusselbildet, samt hvordan distriktet klarer å leve opp til forventninger satt på politisk nivå. Lave poengverdier representerer som sagt større enighet i påstandene.

Jeg opplever at mitt politidistrikt har riktig utstyr, mannskaper og dimensjonering for å imøtekomme og håndtere terrortrusler omhandlet i PSTs trusselvurderinger.				
	Alle	Oslo	Nordland	
Helt enig	1	1	0	
Enig	8	7	1	
Nøytral	5	0	5	
Uenig	19	9	10	
Helt uenig	7	1	6	
Total	40	18	22	
Gjennomsnitt	3,53	3,11	3,95	
Signifikans p=	0,012			

Jeg opplever at det gis tilstrekkelig med ressurser (økonomi) slik at politiet er dimensjonert til å møte det gjeldende trusselbildet.				
	Alle	Oslo	Nordland	
Helt enig	0	0	0	
Enig	0	0	0	
Nøytral	2	0	2	
Uenig	22	13	9	
Helt uenig	16	5	11	
Total	40	18	22	
Gjennomsnitt	4,34	4,28	4,41	
Signifikans p=	0,483			

Jeg opplever at den operative polititjenesten i mitt politidistrikt klarer å leve opp til forventningene satt av politisk styringsnivå ift. terrorberedskap og de nasjonale prinsippene for krisehåndtering (ansvar, nærhet, likhet og samvirke)				
	Alle	Oslo	Nordland	
Helt enig	1	1	0	
Enig	12	11	1	
Nøytral	8	2	6	
Uenig	15	4	11	
Helt uenig	4	0	4	
Total	40	18	22	
Gjennomsnitt	3,16	2,50	3,82	
Signifikans p=	0,000			

Figur 28: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 3

Svarene for påstandene viser at det ikke er signifikant forskjell i respondentenes oppfatning av at den totale tildelingen av ressurser til politiet er tilstrekkelig for å møte utfordringene i trusselbildet eller at eget politidistrikt er riktig utstyrt for å møte utfordringene (p=0,012 og p=0,483). Respondentene har en klar oppfatning av at det ikke er tilstrekkelig med ressurser,

der Nordland er mer negativ enn Oslo. Når det gjelder påstanden om politiske forventninger viser svarfordelingen at det er en signifikant forskjell ($p=0,000$) mellom respondentene, der Oslo er mer positiv i forhold til at eget distrikt klarer å leve opp til forventninger satt av politisk nivå enn hva som er tilfelle for Nordland. Igjen må vi stille oss spørsmålet om det faktisk er slik som det fremkommer i tabellene. Hadde vi fått andre svar dersom vi hadde hatt andre respondenter? Dybdeintervjuene kan bidra i å gi oss mer informasjon uten at vi kan generalisere funnene.

6.8.2 Funn fra intervjuer

På spørsmålet om noen av respondentene klarer å se en sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av økonomiske ressurser så svarer alle sammen spontant og klart nei. Det at de alle svarer nei er noe vi betrakter som et funn i seg selv, men i intervjuene klarer likevel respondentene å sette den senere tids utvikling i form av operativt politiutstyr i sammenheng med tildelingen av økonomiske ressurser. Flere av respondentene trekker også frem måten de operative politimannskapene trener og øver på. Dette opplever vi som en grad av selvanalyse der de etter hvert i intervjuene klarer å trekke frem noen utviklingstrekk, hovedsakelig innenfor utstyr, der de ser at politiet har blitt satset på i de senere årene.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Ja, utstyrmessig så har vi kommet en vei siden jeg startet, det har vi, også treningsmessig, det trenes bra og det trenes fornuftig opp mot hva som er reelt i forhold til hva som er mulig å havne opp i, sånn sett så er nok enkeltmannsferdighetene mer tilpasset dagens utfordringer, det tror jeg. Det er veldig gode treningsstrukturer her de siste ti årene, vi har fått en egen instruktørving som vi ikke hadde før, det gir mer kvalitet på treningen".*

Sitat innsatsleder Oslo: *"Når vi ser på utstyrssituasjonen vår og sammenligner oss med Europa forøvrig så er jo vi i en særstilling. Vi har jo et veldig bra utstyr på taktisk nivå selv om mange kan være uenig i det, men sammenligner vi oss med danskene og svenskene så er vi relativt bra utstyrt i forhold til ressurser".*

I dette forskningsspørsmålet ble også alle respondentene spurt om de har sett en utvikling i bruk av overtid de senere år, som de eventuelt kunne relatere til en styrking av forebyggende terrorberedskap. Her var svarene noe sprikende, men de fleste av dem er inne på at det ved større arrangementer gjerne blir lagt opp til en del overtidbruk. En konkret forskjell mellom

politidistriktene her er den reelle muligheten en har til å sette opp et gitt antall personell på overtid uten at det i for stor grad påvirker den normale grunnbemanningen. En av respondentene fra Nordland påpekte at dersom de avsetter for mange til overtid i forbindelse med arrangementer så vil det raskt kunne gå utover normal bemanningen. Vi tolker dette som at for mye bruk av overtid i forbindelse med spesielle arrangementer og hendelser, etter hvert vil kunne gå utover grunnbemanningen som følge av gjeldende arbeidstidsbestemmelser.³

Sitat innsatsleder Nordland: *"Ja det er betydelig mer overtid nå. Som vi sier når det er spesielle ting så er det plutselig litt friere fullmakter, der blir det gjort en god jobb og der er vi godt tilstede og skal kunne håndtere det meste. Men jeg ser at vi tåler ikke så veldig mye slik planlagt aktivitet heller - får vi for eksemplet to hyppige VIP-besøk i løpet av en uke så gjør det noe med bemanningssituasjon som får konsekvenser i dagevis etterpå før vi får hentet inn igjen normal situasjon. Så det bør ikke skje veldig mye ofte for da går vi helt i kne her".*

Sitat innsatsleder Oslo: *"Min subjektive opplevelse er at det er et større ressursuttak i dag i forhold til arrangement der det er større folkemengder tilstede. Ja, det er det".*

Sitat innsatsleder Nordland: *"Jeg føler at det var mye mer bruk av overtid i den perioden da det var uro i Frankrike. Det samme arrangementet med konfirmanter i Bodø i fjor, da hadde vi folk på overtid på dette. Jeg har ikke fått noen informasjon om at vi hadde noe med det sikkerhetsmessige med årets konfirmasjonsarrangement. Jeg mener at når det har stått på som mest, så har vi hatt ekstra folk på. Når det er nedgang i antall tilslag så virker det som om det er mindre fokus på det".*

I forhold til påstanden over hvor bruken av overtid og dimensjonering settes i en direkte relasjon til hendelser andre steder i Europa, er dette et litt interessant funn som kanskje kan antyde at politibemanningen i aktuelt distrikt bli påvirket av hendelser og trusselbildet andre steder utenfor landets grenser?

Selv om det tidvis tas ut personell på overtid til enkelte arrangementer, beskriver også respondentene en virkelighet der de ikke alltid har muligheten til å være tilstede. En av respondentene setter dette i sammenheng med at det av og til må være en vilje til å ta noen

³ *Arbeidstidsbestemmelser for politiet, forkortet ATB, er en særavtale med hjemmel i arbeidsmiljøloven (AML), der arbeidsgivers behov for fleksibilitet i driften av politiet balanseres mot arbeidstageres behov for vern og hviletidsbestemmelser. Avtalen inngås for 2 år av gangen, avhengig av hva partene bestemmer. (Politiets fellesforbund, 2018)*

risikoer på grunn av at politiet ikke kan være tilstede over alt. Det fremstår som meningsbærende at politiet må prioritere med en gitt grad av risikoaksept i daglige utøvelse av samfunnsoppdraget.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Ja det er sånn at det ikke skal stå tjenestemenn med bevæpnet med maskinpistoler på hvert et hjørne i byen"*.

Det prinsipielle rundt hva som er allmenn risikoaksept, er et interessant spørsmål som ikke blir viet nevneverdig mye offentlig oppmerksomhet. Dette er et stort og komplekst tema som gjerne kunne vært forsket videre på, hvor det kunne vært interessant å sett på politiske intensjoner og styringssignaler sammenholdt med hvilken risikoaksept det legges opp til på et operasjonelt nivå i politiet.

6.8.3 Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 3

Koblingen til vårt teoretiske utvalg her går naturlig inn mot økonomistyring, der det å fordele ressurser innenfor en sektor med mange komplekse og til dels motstridende arbeidsoppgaver, kommer til syne i den opplevelsen medarbeiderne har av satsinger innenfor sitt fagfelt. Innsatslederne representerer den spisse enden av norsk politi og kan ha en forventning om at "det satses fullt og helt " på deres område. I et økonomistyringsperspektiv vil prioritering av ressurser alltid være en utfordring, og spesielt innenfor beredskapsområdet der terror kan sies å være et "wicked problem" som må løses tverrsektorielt, selv om politiet vil være primærressurs når det "smeller". En vanskelig avveining som må tas av de som styrer pengene i slike situasjoner vil da kunne være hvor mye en skal sette av i tilfelle det skjer noe, veid opp mot den daglige driften med kvantifiserbare mål som vanligvis gir enklere målbare resultater.

Samtlige av våre respondenter fra intervjuene forklarer at de ikke klarer å se en direkte relasjon mellom tildelingen av økonomiske ressurser og utviklingen av trusselbildet. De trekker likevel frem det de mener er en positiv utvikling knyttet til nytt og bedre operativt utstyr. På den ene siden uttrykker noen av respondentene at det blir brukt mere overtid i forebyggende øyemed på enkelte arrangementer. Men på den andre siden så beskriver de også en utfordring dersom det tas ut for mange på overtid på grunn av at dette igjen kan gå utover normalbemanningen i politidistriktet. Dette tolker vi til å være en slags motstridende utfordring hvor det kan være vanskelig å prioritere overtid opp mot mulighetene til å sikre en akseptabel grunnbemanning.

6.9 Forskningsspørsmål 4

Hvordan oppleves operasjonaliseringen av sentrale målformuleringer og styringssignaler i bekjempelsen av terror fra personellkategorien innsatsledelse?

6.9.1 Funn fra spørreundersøkelsen

Vi fremsatte fem påstander for dette forskningsspørsmålet der vi forsøkte å finne hvor tydelig respondentene opplevde styringssignaler og risikoforståelse i eget politidistrikt. Vi har valgt å presentere tre av totalt fem påstander der lave poengverdier er ensbetydende med større enighet i påstandene.

Jeg finner igjen konkrete føringer i virksomhetsstyringen i mitt politidistrikt som beskriver hvordan terror skal forebygges og bekjempes.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	0	0	0
Enig	16	13	3
Nøytral	11	4	7
Uenig	11	1	10
Helt uenig	2	0	2
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	2,91	2,33	3,50
Signifikans p=	0,000		

Jeg opplever det som tydelig hvordan jeg som operativ tjenestemann/kvinne skal bidra til forebygging av terrorhendelser på norsk jord.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	2	2	0
Enig	15	13	2
Nøytral	3	1	2
Uenig	17	2	15
Helt uenig	3	0	3
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	3,01	2,17	3,86
Signifikans p=	0,000		

Jeg opplever at det er god ledelseskultur i mitt politidistrikt der risikoforståelse er etablert på alle nivåer.			
	Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	2	1	1
Enig	16	14	2
Nøytral	9	1	8
Uenig	10	2	8
Helt uenig	3	0	3
Total	40	18	22
Gjennomsnitt	2,83	2,22	3,45
Signifikans p=	0,000		

Figur 29: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 4

Vi registrerer at det er signifikante forskjeller ($p=0,000$) mellom distriktene for alle påstandene knyttet til dette forskningsspørsmålet. Respondentene fra Oslo har en større opplevelse av at det er tydelige styringssignaler som sier hvordan forebygging av og innsats mot terror skal gjennomføres. Respondentene fra Oslo er også betydelig mer positive i forhold til at det eksisterer en god ledelseskultur og risikoforståelse på alle nivåer. Vi registrerer alt i alt en mer positiv og sterkere enighet i disse påstandene blant respondentene fra Oslo enn det som er tilfelle for Nordland.

6.9.2 Funn fra intervjuer

Under dette forskningsspørsmålet kunne vi se en konkret forskjell mellom Nordland og Oslo i forhold til hvordan innsatsledernivået blir involvert i dimensjoneringen og planleggingen av diverse planverk og tiltakskort som er med på å styre den operative polititjenesten. Selv om ingen av respondentene i nevneverdig grad kunne si noe helt konkret om nasjonale styringssignaler fra POD eller JD (ref. forskningsspørsmål 2), så kunne de for dette forskningsspørsmålet likevel si noe om lokale styringssignaler fra eget politidistrikt. Svarene her kan også relateres til funn fra spørreundersøkelsen for forskningsspørsmål 5. Det kan

fremstå som om innsatslederne både i Nordland og Oslo kjenner godt til sine lokale planverk og overordnede styringssignaler. Men det er som sagt en nevneverdig forskjell mellom Oslo og Nordland, der vi tolker at innsatsledere fra Oslo i større grad blir inkludert ved utarbeidelsen av ulike planverk og tiltakskort for tjenesten. En av respondenteten fra Oslo kunne forklare at de har hatt et slikt tilbakemeldingssystem i flere år.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Det gode med det er at vi som innsatsledere faktisk er de som får lov til å ajourføre dette planverket, som igjen ser hvor skoen trykker ute, hva som skal satses på og hva som skal presiseres. Og sånn vil politidistriktet ha det, PM og inspektørene vil at innspillet skal komme fra brukerne, det skal siles, og så får vi det inn på samme måte som vi drar ut erfaringer og treninger og reelle oppdrag, så ser vi på planverket hvordan dette her henger i hop, må vi presisere mer, er noe her utydelig, er vi for bastante på en påstand her, det vurderes veldig mye, og dermed så får vi et bra grunnlag å dra frem når signalene skal operasjonaliseres".*

Et begrep som har blitt viet en del oppmerksomhet i de siste årene i norsk politi, er *"kunnskapsbasert politiarbeid"*. Funnet vi her fikk i Oslo kan trolig relateres til kunnskapsbasert politiarbeid, dersom vi legger vi til grunn at de evner å omsette slik kunnskap fra treninger og reelle oppdrag til kunnskap som benyttes for å tilpasse planverk og tiltakskort. Disse funnene bidrar til å forsterke hvorfor det kan være viktig å involvere de som er på et utøvende nivå når det skal lages planer og føringer som de selv skal utføre.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Det begynte så smått for noen år siden, jeg føler at vi satte et system på det, det begynte egentlig med 9.11, da begynte vi å jobbe med det første tiltakskortet. Og da så vi at vi som gruppe ikke var like nok i forhold til forskjellige typer oppdrag. Det var ikke bare innenfor den skarpeste biten, vi lagde da tiltakskort for mange forskjellige disipliner på hvordan vi skal håndtere det. Så det er erfaringen fra alle arrangement og treningen som blir lagt inn det, og det blir revidert hvert år, og i de siste årene har det ikke vært de store endringene. Tiltakskortene som vi brukte 22.7 ble ikke endret etter det fordi det ikke var et behov, de var dekkende. Men vi ser på det og presiserer det".*

Et annet interessant funn er noe som blir tatt opp av en innsatsleder i Nordland som trekker frem at de siste års utvikling av terrortrusler og måten angrepene har blitt gjennomført på trolig har medført at det har blitt enklere for dem å få bevæpning på enkelte oppdrag.

Sitat innsatsleder Nordland: *"Jeg har følt at etter perioden med generell bevæpningen at det har vært lettere når vi selv har presisert innenfor noen objekter, herunder arrangement. Da spesielt etter at det har skjedd hendelser. Det har vært lettere å få bevæpning blant annet. Til dels - Når vi har gått gjennom ordrer og bedt ledere om å beskrive ordrene og se på det- vi har i hvert fall hatt en tanke om å være i forkant i stedet for at våpen var nedlåst. Eksempel Sting konserten. Det hadde blitt ramaskrik for noen år siden dersom politiet hadde stilt opp med to mann med full utrustning og våpen, selv om de var plassert litt unna i en aksjonsstyrke".*

Respondentene i Nordland er også inne på utfordringene som de har i distriktet hva gjelder å følge opp og forebygge uønskede hendelser som rammer samfunnskritisk infrastruktur. Begge tar opp en sak som er kjent fra media knyttet til innbrudd ved et kommunalt vannverk. Respondentene i Nordland setter dette eksempelet i relasjon til alle de andre samfunnsoppdragene som politiet skal ha, der de påpeker at det er ikke mulig å være tilstede over alt. Da denne saken ble omhandlet i media, var det en diskusjon rundt tiden det tok fra innbruddet ble oppdaget/detektert til det ble respondert fra politiet og andre ansvarlige sin side. Selv om denne saken viste seg å være et innbrudd, kan det være et eksempel på en hendelse som kan passe inn under beskrivelsen av en form for terror utført i en kriminell handling som har til hensikt å påføre en større andel av sivilbefolkningen skade.

Vi tenker at dette er et godt eksempel for å vise hvor bredt spekteret av komplekse utfordringer og hendelser som politiet skal håndtere inn mot terror og kriminelle handlinger kan være - egnet til å påføre befolkningen skade. Selv om det foreligger styringssignaler og målformuleringer som beskriver hvordan politiet skal imøtekomme og dimensjonere seg for å håndtere og forebygge beskrevne terrortrusler, så handler det i praksis om at politiet må innrette seg for å prioritere enkelte områder når de ikke evner å favne over alt samtidig. Denne betraktningen vil slik sett passe godt til den hverdagen som alle respondentene beskriver, der de i sin hverdag tidvis må gjøre prioriteringer og sette risikoaksept opp mot hva som forventes i relasjon til de tilgjengelige ressursene.

6.9.3 Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 4

Koblingen til vårt teoretiske utgangspunkt her er prinsippal-agent og bakkebyråkratens utførelse av tjenesten. Vi ser at innsatslederne har sin forståelse og oppfatning av hvordan situasjonen "på bakken" er. Innsatsledere er i denne sammenhengen agenter som utfører

tjenester for prinsipalen, representert ved politidistriktets ledelse. Innsatslederne er frontlinjen som i sitt møte med omverden har stor grad av selvbestemmelse i forhold til hva som prioriteres.

Et av de interessante funnene i dette forskningsspørsmålet, er ulikhetene som fremkommer mellom politidistriktene i forhold til muligheten som innsatslederne har til å aktivt involvere seg og bidra med utarbeidelse av planverk og tiltakskort. Vi tolker og opplever det som viktig at det utførende leddet involveres tilstrekkelig i planer og operativ styring. En slik involvering vil trolig kunne gi en gevinst dersom ledelsen ved politidistriktene klarer å etablere en nærhet mellom de som utarbeider planverket og de som skal sørge for utførelsen i hverdagen. Innsatslederne sin utøvelse av arbeidet i fremste linje er viktig, og dette vil i stor grad kunne få ulike konsekvenser for hvordan situasjoner løses. Derfor ser vi at det er viktig å ikke undervurdere mekanismene som tillegges bakkebyråkratenes innflytelse på hendelseshåndtering, og vi mener dette er med på å underbygge viktigheten av involvering.

6.10 Forskningsspørsmål 5

Hvor kjent er personellkategorien innsatsledelse med lokal virksomhetsstyring og strategiprosesser, og hvordan opplever de å bli inkludert i arbeidet?

6.10.1 Funn fra spørreundersøkelsen

For dette forskningsspørsmålet fremsatte vi påstander der vi ønsket å få frem hvordan innsatslederne oppfattet betydningen av hvordan virksomhetsstyringen i distriktet er innrettet mot kunnskapsbasert politiarbeid. Videre ville vi se på om innsatslederne opplever å bli involvert i målformulering og operasjonalisering av målene. Tabellene under viser svarfordeling der lave poengverdier tilsvarer stor enighet i påstand.

Jeg opplever at det er tydelig hvordan vi i vårt politidistrikt skal bidra til å redusere sårbarheter i samfunnet.				I mitt politidistrikt arbeider vi kunnskapsbasert for å forebygge terrortrusler i samfunnet.				Jeg opplever at det nivået jeg tjenestegjør på blir involvert i virksomhetsstyringen i politidistriktet.			
	Alle	Oslo	Nordland		Alle	Oslo	Nordland		Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	1	1	0	Helt enig	2	2	0	Helt enig	2	2	0
Enig	13	12	1	Enig	16	13	3	Enig	15	13	2
Nøytral	8	1	7	Nøytral	9	2	7	Nøytral	5	2	3
Uenig	16	4	12	Uenig	9	1	8	Uenig	14	1	13
Helt uenig	2	0	2	Helt uenig	4	0	4	Helt uenig	4	0	4
Total	40	18	22	Total	40	18	22	Total	40	18	22
Gjennomsnitt	3,06	2,44	3,68	Gjennomsnitt	2,85	2,11	3,59	Gjennomsnitt	2,98	2,11	3,86
Signifikans p=	0,000			Signifikans p=	0,000			Signifikans p=	0,000		

Jeg opplever å bli involvert når mitt politidistrikt skal sette mål for hvordan tjenesten skal utøves og dimensjoneres.				Jeg mener at det er relevant og viktig at man involverer det operative nivået i politidistriktets virksomhetsstyring.			
	Alle	Oslo	Nordland		Alle	Oslo	Nordland
Helt enig	1	1	0	Helt enig	21	9	12
Enig	13	11	2	Enig	18	9	9
Nøytral	2	1	1	Nøytral	1	0	1
Uenig	17	5	12	Uenig	0	0	0
Helt uenig	7	0	7	Helt uenig	0	0	0
Total	40	18	22	Total	40	18	22
Gjennomsnitt	3,32	2,56	4,09	Gjennomsnitt	1,50	1,50	1,50
Signifikans p=	0,000			Signifikans p=	1,000		

Figur 30: Svarfordeling - påstander til forskningsspørsmål 5

Vi registrerer at det er statistisk signifikante forskjeller ($p=0,000$) mellom Oslo og Nordland i forhold til hvordan respondentene opplever involvering av det operative nivået, og videre om hvorvidt distriktet jobber kunnskapsbasert, samt om nivået innsatslederne jobber på blir involvert. For respondentene fra Oslo er det en mye sterkere tro på at de blir involvert i virksomhetsstyringen og at distriktet jobber kunnskapsbasert i sin tilnærming for å forebygge trusler. For Nordlands del er svaralternativene i overvekt med motsatt fortegn - respondentene mener at de ikke blir involvert i like stor grad. I forhold til påstanden om at det er viktig at innsatsledere blir involvert i målformulering og virksomhetsstyring i eget distrikt viser testen at det ikke er signifikante forskjeller ($p=1,000$) mellom Oslo og Nordland – her er respondentene overveiende enig i at dette er viktig.

6.10.2 Funn fra intervjuer

I intervjuene som omhandlet dette forskningsspørsmålet ønsket vi å finne ut hvorvidt respondentene kjente til lokale prosesser med virksomhetsstyring i eget politidistrikt, og hvorvidt de eventuelt opplevde å bli inkludert og hørt i arbeidet. Forskningsspørsmålet er ganske likt både forskningsspørsmål nr. 2 og 4, der vår erfaring i intervjuene er at disse svarene tidvis gikk litt inn i hverandre under intervjuene. Selv om svarene i noen tilfeller gikk inn i hverandre, så fikk vi likevel frem noen interessante funn også i denne kategorien som kan relateres til den tradisjonelle virksomhetsstyringen av norsk politi.

En av respondenten tok opp interne føringer som gikk ut på å etterleve måltall som kommer fra ledelsen ved eget politidistrikt. Respondenten var ikke nødvendigvis helt enig med prioriteringen gjennom arbeidet med å oppnå måltall, kontra å prioritere andre områder. Vi tolker dette til å kunne være en slags målforskyvingskonflikt, der det utøvende leddet ikke er helt enig med de som styrer og prioriterer.

Sitat innsatsleder Nordland: *"Det var et eksempel her et år og da reagerte jeg, da måtte jeg sende noen mailer oppover, det var en periode hvor vi kunne lese i media om at det var stor saksrestanse og alvorlige straffesaker og voldtektssaker som ble liggende hos politiet som ikke hadde kapasitet fordi det kom stadig nye saker. Og i samme periode så fikk vi beskjed om at måltallene på trafikkkontroller skulle prioriteres, da ble det faktisk i ukes-ordrer satt av folk til trafikkkontroller, jeg telte over timeantallet i de ukene der og da var det over 100 timer per uke til bare trafikkjeneste slik at vi skulle komme i 0 med tallene og at det skulle se pent ut. Da måtte jeg spørre meg hva er det vi driver med her, disse kunne man jo satt til å jobbe med restanser og fått dem til å ta avhør og gjort unna ting".*

Funnet er interessant sett i lys av hva som kan skje i skjæringspunktet mellom prioriterte måltall i et virksomhetsstyringsregime, og hvordan det utøvende leddet opplever at behovene samtidig kan endre seg på andre kriminalitetsområder. I dette tilfellet blir det illustrert med at saker og restanser kan se ut til å vokse i omfang uten at det oppleves som om det prioriteres.

En av respondentene fra Oslo hadde en interessant og meningsbærende kommentar knyttet til hvordan ledelsen ved eget politidistrikt evnet å lytte på dem som brukere og "fotfolk" i organisasjonen.

Sitat innsatsleder Oslo. *"De beste lederne, er de som snakker med brukerne. Det er viktig å lytte og ikke bare avfeie, i eget system så har jo våre ledere klart dette på en god måte, selv om det har vært utfordringer oppigjennom med å få forankret våre planer og ønsker om trening".*

I intervjuene under dette forskningsspørsmålet var vi også inne på det som angår kulturen i politiet, og da spesielt det som gjelder kultur blant ledere. Respondentene ble derfor utfordret til å fortelle litt om hvordan de opplever ledelseskulturen i politiet.

Sitat innsatsleder Oslo: *"Det som kom frem i Gjørv- kommisjonen med fokus på ukultur oppleves som veldig urettferdig. Vår avdeling på innsatsledelse har veldig fokus på hvordan vi oppfattes*

og hvordan vi oppfører oss ute. Vi skal være positive rollemodeller både som personer og på faget. For oss er kultur veldig viktig. Vi opplever også at våre underledere og avsnitsledere er veldig flinke og dyktige folk, også de som utfører arbeidet ute. Jeg vil påstå at de er gode rollemodeller som politi. Den ukulturen, det begrepet kjenner jeg ikke til".

Vi tolker at kulturen til respondentene våre fra intervjuene er forbundet med yrkesstolthet, der de er bevisst sitt viktige samfunnsoppdrag. Det er et litt interessant funn der det kan se ut som om enkelte av respondentene ikke kjenner seg helt igjen i hva som beskrives som generell ukultur i sentrale granskingsrapporter av senere tid.

6.10.3 Teoretiske implikasjoner forskningsspørsmål 5

Vi anser at våre funn under dette forskningsspørsmålet kan kobles til teori om bakkebyråkratiet. Bakkebyråkrater kan forme politikken på egen hånd og følger nødvendigvis ikke retningslinjene bestemt på toppen. Innsatslederne er frontlinjebyråkraten som bestemmer hvem som skal ha hva, hvor mye og når nok er nok. Vi ser at svarene fra de påstandene vi fremsatte for forskningsspørsmål 4 og 5 samt svar i intervjuene er sammenfallende. Respondentene opplever det som viktig og relevant at de involveres i virksomhetsstyringen i forhold til målformulering for den operative tjenesten. Vi tenker derfor at det kan være relevant å involvere den spisse enden av styringskjeden i en målformulerende problemløsende samskapende prosess der målene er forstått på samme vis av alle nivå. Her møter den tradisjonelle teoretiske fremstillingen av offentlig virksomhetsstyring bakkebyråkratiets nivå der samspillet blir viktig for å lykkes.

Et viktig og sentralt funn her, er det vi tolker som en slags målforskyvningskonflikt mellom styrende og utøvende ledd, der utøvende ledd basert på sin empiriske virkelighet ikke lar seg overbevise av prioriteringene fra ledelsen i politidistriktet. Når det gjelder oppfatningen som fremkommer om kultur, er det interessant at operative politiledere ikke opplever kulturen som negativ slik den er beskrevet i Gjørsvik kommisjonens rapport (NOU 2012:14, 2012), som er en viktig granskingsrapport av nyere tid.

7 Sammenfatning og konklusjon analysekapittel

Avhandlingen vår startet med problemstillingen - *"I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av terrortrusler beskrevet i det nasjonale trusselbildet?"*

Spørsmålet problemstilling reiser er hvorvidt dagens virksomhetsstyring av politiet er innrettet for å møte morgendagens terrorutfordringer på en effektiv og målrettet måte. For å svare ut dette har vi blant annet sett på hvordan styringssignaler blir kommunisert, forstått og operasjonalisert i den utøvende enden av styringskjeden. Selv om vi kun har sett på to politidistrikter, velger vi å tro at noen av våre funn kan ha en relevant overføringsverdi også til andre politidistrikter.

I forskningsspørsmål 1 reises spørsmålet om hvordan våre respondenter opplever at dagens trusselbilde inn mot terror har utviklet seg fra 2014 - 2017. Vi finner vi et klart svar som indikerer at de mener at utviklingen har gått i negativ retning, fra noe distansert til et mer alvorlig og virkelighetsnært fenomen enn tidligere. Vi finner grunn til å tro at disse funnene blant annet kan settes i sammenheng med de siste års terrorhendelser i Europa, hvor respondentene setter dette i relasjon til våre norske forhold. Intervjuene bekreftet denne observasjonen fra spørreundersøkelsen. Politiets hyppige bevæpninger har trolig ført til at potensielle terrorfarer fremstår som mer virkelighetsnært enn tidligere, og vi opplever at respondentene setter dette i direkte relasjon til den beskrevne negative utviklingen. Leif Johansen sin teori om prognoser og langtidsplanlegging er med på å underbygge mekanismene omkring hvordan observasjoner fra fortiden blir bearbeidet, og videre tatt med inn i fremtiden for å forutsi utviklingen av terrortrusselbildet. Slik sett mener vi at teorien til Johansen stemmer bra med våre funn.

Ved forskningsspørsmål 2 har vi søkt å finne svar på hvor god kjennskap innsatslederne har til styringssignaler som kommer fra JD, POD og fra eget politidistrikt. Våre funn antyder at det for personellkategorien innsatsledere i de to politidistriktene ikke eksisterer særlig kjennskap til nasjonale styringssignaler, og spesielt ikke det som kommer fra JD og POD. Vi finner derimot litt andre funn i forhold til deres kjennskap til lokale styringssignaler fra eget politidistrikt, og da spesielt i Oslo. Da vi valgte å forske på kategorien innsatsledere hadde vi i utgangspunktet ikke forventninger om at de skulle kjenne til detaljer i alle styringssignaler fra

departements- og direktoratsnivå. Våre funn kan indikere at lokale styringssignaler blir fanget opp tydeligere av innsatslederne, mens styringssignalene fra departement og direktorat kan fremstå som noe mer perifert. I vårt teoretiske fundament om mål- og resultatstyring i offentlig sektor er det en kjent utfordring at styringssignaler kan fragmenteres og «miste» noe av sin opprinnelige mening på veien nedover i et styringshierarki, noe vi mener å ha funnet et eksempel på her.

Selv om respondentene ikke kjente til styringssignaler fra POD og JD i nevneverdig grad, hadde vi derimot en forventning om at de kjente til noen av de store linjene, all den tid de som innsatsledere skal koordinere og lede den operative politiinnsatsen i sitt distrikt. Dette er et utdrag fra tildelingsbrev fra JD til POD i 2014, som sto beskrevet under Hovedmål 2: *"Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet: Politiet skal være til stede på steder og til tider hvor det erfaringsmessig vil være behov for politi. Politiet skal sikre rask respons med evne til å håndtere et bredt spekter av uønskede hendelser. Tilsiktede hendelser som **terror**, alvorlige voldshandlinger og annen alvorlig kriminalitet, kan være vanskelig å avdekke og krevende å håndtere."* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014, s. 9).

Hovedmålet fremstår som en tydelig føring og forventning til politiets tilstedeværelse og responskapasitet for uønskede hendelser, inkludert terror. For at politiet skal klare å imøtekomme en slik målsetting mener vi at personellkategorien innsatsledelse er en viktig og avgjørende ressurs i styringskjeden for å lykkes i gjennomføringen.

Hva som er årsaken til at innsatslederne ikke kjenner til disse styringssignalene kan trolig ha flere forklaringer. Vi kan ikke si at vi har funnet en konkret og unik forklaring på det i vår forskning, noe som for så vidt ikke har vært vårt mål. Vi mener derimot at vi har funn som underbygger at deler av styringssignalene virker å bli noe fragmentert og underkommunisert på veien nedover i styringskjeden. Fragmentering og endring av målformulering er noe vi også antydet i vår reflekterende ramme i hypotese 2.

I forskningsspørsmål 3 reiste vi spørsmålet om hvorvidt respondentene evnet å se noen sammenheng mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av økonomiske ressurser. Våre samlede funn i datamaterialet har vist oss at det er vanskelig å finne en direkte og klar sammenheng mellom den løpende utviklingen av trusselbildet og en påfølgende respons med økte økonomiske ressurser. Uavhengig av om vi har klart å finne en direkte relasjon mellom utviklingen av trusselbildet og ressurser, mener vi likevel at vår forskning har gitt oss flere

meningsbærende funn som tilsier at en tilstrekkelig terrorberedskap fordrer robusthet i budsjettene til politiet. Dette mener vi også kan underbygges med Leif Johansen sin teorimodell om prognoser og langtidsplanlegging. Aksjonsparameterne, som her utgjør økonomiske bevilgninger, bør i henhold til denne teorien styrkes for å være tilstrekkelig robuste for å kunne møte en ukjent og krevende utvikling som terrorutfordringene må kunne sies å være. En vanlig utfordring i offentlig sektor er hvorvidt enkelte områder skal prioriteres foran andre. Vi finner grunn til å tro at denne utfordringen også kan gjelde for trusselbildet inn mot terror.

Ved forskningsspørsmål 4 reiste vi spørsmålet om hvordan respondentene opplevde operasjonaliseringen av målformuleringer og styringssignaler inn mot terror. Funnene fra dette forskningsspørsmålet viser signifikante forskjeller mellom de to politidistriktene, der respondentene i Oslo er har en sterkere tro på at styringssignalene er tydelige og mulig å operasjonalisere i en operativ hverdag. Funnene kan indikere at våre respondenter i Oslo opplever en større tro på at det er mulig å operasjonalisere mål- og styringssignaler, mens det i Nordland er en noe svakere tro på at dette er mulig. Her ser vi at god kommunikasjon og gjensidig forståelse for de felles utfordringene som skal løses mellom utøvende og styrende ledd, representert ved politidistriktet, direktorat eller departement, er svært viktig. Våre funn fra dette forskningsspørsmålet settes i sammenheng med prinsipal- agentteori og Lipskey sin teori om bakkebyråkratiet. Disse funnene styrker oss i troen på at en effektiv og målrettet bekjempelse av terrortrusler fordrer en tydelig og klar kommunikasjon av styringssignaler gjennom hele styringskjeden.

Forskningsspørsmål 5 reiste spørsmålet om hvorvidt respondentene opplevde å bli involvert i lokal virksomhetsstyring og strategiprosesser. Våre funn fra spørreundersøkelse viser at det var en sterk tro i begge politidistrikter om at dette var viktig. Vi fikk også bekreftet det samme i våre intervjuer, og vi mener derfor at funnene fra våre to viktigste datainnhentinger er med på å underbygge hverandre. Innsatsledere er en veldig synlig del av det utøvende politiledet som skal forebygge og håndtere terrorhendelser. Derfor mener vi at det er flere gode grunner til at denne gruppen personell både bør lyttes til i utarbeidelsen av virksomhetens mål, samtidig som det er viktig at de har kjennskap til overordnede målsettinger og styringssignaler fra eget departement og direktorat.

Avslutningsvis sitter vi igjen med en oppfatning av at våre forskningsspørsmål har belyst og svart ut problemstillingen godt fra ulike sider, både gjennom måten styringssignaler oppfattes og tolkes, samt hvordan innsatslederne oppfatter et terrortrusselbilde i løpende utvikling.

7.7 Avsluttende refleksjoner

Vi har hatt en målsetning om å skape en helhetlig sammenheng i oppgaven vår fra problemstilling, via en reflekterende ramme med hypoteser og forskningsspørsmål, hvor vi gjennom vårt forskningsmessige ståsted og metodevalg sammenstiller en analyse. Dersom vi skulle tatt forskningen vår videre med mål om å oppnå dypere innsikt og forståelse i relasjonen mellom utviklingen av trusselbildet og tildelingen av ressurser, tenker vi at det ville vært fornuftig å intervjuere medarbeidere høyere opp i styringskjeden på departements- og direktoratsnivå samt toppledere i politidistriktene. Det samme gjelder for å etablere et dypere innblikk i virksomhetsstyringskjeden.

Politidirektoratet har i løpet av 2017 gjennomført en internrevisjon der det er undersøkt hvordan faglige føringer og krav utenom den ordinære styringsdialogen implementeres ute i distriktene. Internrevisjonen har sett på om det er etablert effektive systemer for ajourhold, kommunikasjon, iverksetting og oppfølging av faglige føringer og krav i styringen. Revisjonen tok for seg to sentrale områder og undersøkte hvordan dette hadde blitt fulgt opp ute i distriktene. Vi gjentar ikke alt her, men konklusjonen i rapporten er; *"Revisjonen viser at det er flere svakheter i internkontrollen når det gjelder å formidle faglige føringer og krav. Det er ikke utarbeidet et helhetlig system for utforming av føringer og krav. Videre er det svakheter knyttet til formidlingen og oppfølgingen av disse, både i Politidirektoratet og i politidistriktene. Samlet sett vurderer revisjonen at dette gir økt risiko for at faglige føringer og krav ikke etterleves i politiet."* (Politidirektoratet - Politiets internrevisjon, 2017) Noen av våre funn kan sies å være sammenfallende med hovedfunnene i internrevisjonsrapporten fra POD.

Avslutningsvis vil vi tillate oss å trekke frem noen funn vi mener kan ha en overføringsverdi til norsk politi, der vi særskilt vil fremheve viktigheten av å involvere det operative nivået i virksomhetsstyringsprosesser, siden det er de som i praksis skal operasjonalisere og utøve styringssignalene. Politietaten er vanligvis flinke til å trene og øve på ulike nivåer – spørsmålet en kan stille seg er om politiet er gode nok til å ta lærdom av egne øvelser og treninger?

En av innsatslederne fra Oslo påpekte viktigheten av å ta lærdom av øvelser, treninger og ulike oppdrag på en slik måte at etaten evner å endre og tilpasse sine planverk og tiltakskort basert på empiriske erfaringer. Vi anser dette som et viktig og meningsbærende sitat som med fordel burde vies oppmerksomhet både fra POD og ledelsen i politidistriktene. Våre funn fra dokumentgranskingen har vist oss at det gjennom sentrale stortingsmeldinger og NOU`er fremstod som relativt tydelig hvilket fokus det skal være inn mot håndteringen av terror innenfor landets grenser. Når det eksisterer flere såpass klare føringer og forventinger fra regjering og storting til hvordan terror skal håndteres og forebygges, mener vi at dette er med på å underbygge viktigheten av at det utøvende leddet bør kjenne til styringssignalene, samtidig som de blir involvert i planleggingen mot terrorberedskap. Dersom vi skal tillate oss å komme med noen anbefalinger til ledelsen ved politidistriktene, vil dette være at innsatsledernivået blir involvert og hørt i utarbeidelsen av lokale planverk.

8 Referanser

- Aftenposten. (2007, November 18). *Aftenposten.no*. Hentet fra www.aftenposten.no:
<http://www.aftenposten.no/norge/Terrorsatsing-rammer-spionjakt-326056b.html>
- Bruusgaard, R., & Stave, H. (2008, Mars 31). Masteravhandling ved Copenhagen Business School; Er dagens styringsverktøy og organisasjonsstruktur i politiet effektive virkemidler i bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten i samfunnet?
- Busch, T., Heichlinger, A., Johnsen, E., Klausen, K. K., Murdock, A., & Vanebo, J. O. (2013). *Public Management in the Twenty-first Century*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor (3. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J., & Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Larsen, H. O. (2012). *Forvaltning og politikk, 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Det Kongelig Justis- og Beredskapsdepartement. (2012). Melding St. 29 (2012) Samfunnssikkerhet.
- Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement. (2016). *Melding St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet*. Oslo: DSS.
- Det kongelige finansdepartement. (2014, September). Prop 1S (2014-2015). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2015*.
- Det kongelige finansdepartement. (2013, September). Melding St. 1 (2013-2014). *Nasjonalbudsjettet 2014*.
- Det kongelige finansdepartement. (2013, Oktober). Prop 1S (2013-2014). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2014*.

- Det kongelige finansdepartement. (2014, September). Melding St. 1 (2014-2015).
Nasjonalbudsjettet 2015.
- Det kongelige finansdepartement. (2014, Mai). Melding St. 2 (2013-2014). *Revidert nasjonalbudsjett 2014.*
- Det kongelige finansdepartement. (2015, September). Melding St. 1 (2015-2016).
Nasjonalbudsjettet 2016.
- Det kongelige finansdepartement. (2015, Mai). Melding St. 2 (2014-2015). *Revidert nasjonalbudsjett 2015.*
- Det kongelige finansdepartement. (2015, September). Prop 1S (2015-2016). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2016.*
- Det kongelige finansdepartement. (2016, September). Melding St. 1 (2016-2017).
Nasjonalbudsjettet 2017.
- Det kongelige finansdepartement. (2016, Mai). Melding St. 2 (2015-2016). *Revidert nasjonalbudsjett 2016.*
- Det kongelige finansdepartement. (2016, September). Prop 1S (2016-2017). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2017.*
- Det kongelige finansdepartement. (2017, Mai). Melding St. 2 (2016-2017). *Revidert nasjonalbudsjett 2017.*
- Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. (2013). Melding St. 21 (2012-2013)
Terrorberedskap.
- Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. (2014, oktober). Prop 7S. *Endringer i statsbudsjettet 2014 under Justis- og beredskapsdepartementet (Håndteringen av terrortrusselen i Norge 2014 og skogbrannhelikopter).*
- Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. (2014-2015). Prop. 61 LS. *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen).*

- Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement. (2015, Mars). Prop 61 LS (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen-nærpolitireformen)*. Det kongelige Justis- og Beredskapsdepartement.
- Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement. (2017, August). *Melding St. 38 (2017) IKT sikkerhet - Et felles ansvar*. Oslo: DSS. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/presseinvitasjon-forste-stortingsmelding-om-ikt-sikkerhet/id2555909/>
- Det kongelige Justis- og politidepartement. (2005). *Melding St. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver*.
- Direktoratet for økonomistyring - DFØ. (2010, 10). Veileder. *Resultatmåling - Mål- og resultatstyring i staten*. Statens senter for økonomistyring (SSØ).
- Eriksen, O. (2001). *Demokratiets sorte hull*. Oslo: Abstrakt.
- Finansdepartementet. (2011). Veileder i etatsstyring.
- Finansdepartementet. (2014). Veileder i statlig budsjettarbeid.
- Flo, Y., & Grønlie, T. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, Bd 2 den nye staten? Tiden etter 1980*. Bergen: Vigmostad & Bjørke A/S.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste , LOV-1995-08-04-53-§29 (2005).
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Oslo: Cappelen Damm.
- Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur - Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika.
- Johannessen, S. O., & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johansen, L. (1983). *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor - konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). Tildeling av bevilgning til politidirektoratet 2014.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). Tildeling av bevilgning til politidirektoratet 2015.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). Tildeling av bevilgning til politidirektoratet 2016.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017, September 1). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet. *Samfunnssikkerhetsinstruksen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). Tildeling av bevilgning til politidirektoratet 2017.
- Justis- og politidepartementet. (2002, April 5). *St. prop 54 (2001-2002) Om tilleggsbevilgninger i 2002 knyttet til ressursbehovet innen det sivile beredskap og politiets (inkludert Politiets sikkerhetstjenestes) beredskap*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-54-2001-2002-/id206105/>
- Justiskomiteen. (2014-2015). Innst. 306 S fra Justiskomiteen til Stortinget. *Endringer i politiloven (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of employment, interest and money*. London: Palgrave Macmillian.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lovdata. (2018, Januar 20). *Sikkerhetsloven*. Hentet fra Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-03-20-10>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. (2015). *En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger*. Oslo.
- Norsk Standard. (2012). *NS 58:30:2012, Samfunnssikkerhet, Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger, Terminologi*.

NOU 2000:24, Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeid i samfunnet. (2000).

NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli kommisjonen*.

NOU 2013:9, Et politi rustet til å møte fremtidens utfordringer-Politianalysen. (2013).

NOU 2015:14, Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring-Budsjett og regnskap i staten, Utredning fra et utvalg oppnevnt ved Kgl. res 10. oktober 2014. Avgitt til Finansdepartementet 1. desember 2015. (2015).

NRK nyheter. (2016, 07 22). Hentet fra www.nrk.no: https://www.nrk.no/nyheter/_-terroren-skal-bekjempes-1.13054725

Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt.

Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Politforum. (2014, 02 14). Hentet fra <https://www.politforum.no/artikler/ikke-alt-som-teller-kan-telles/385783>

Politidirektoratet - Politiets internrevisjon. (2017). Revisjon 2017/1- Formidling av faglige føringer og krav.

Politidirektoratet. (2010). Virksomhetsstyringsinstruks for politiet.

Politidirektoratet. (2014). Disponeringsskrivet for 2014 for politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet. (2015). Disponeringsskrivet for 2015 for politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet. (2016). Disponeringsskrivet for 2016 for politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet. (2017). Disponeringsskrivet for 2017 for politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet. (2017). Plan- og rammeskriv for 2018 v.1.0.

Politidirektoratet. (2017, 08 17). *Politi.no*. Hentet fra Om organisasjonen:

<https://www.politi.no/om/organisasjonen/>

- Politidirektoratet. (2017). *Politiet mot 2025. Virksomhetsstrategi for politi- og lensmannsetaten.*
- Politiets fellesforbund. (2018, April 17). *Politiets fellesforbund.* Hentet fra Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten:
<https://pf.no/assets/docs/Saeravtale-om-arbeidstidsbestemmelser-for-politi-og-lensmannsetaten.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2014). *Trusselvurdering 2014.*
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2015). *Trusselvurdering 2015.*
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2016). *Trusselvurdering 2016.*
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2017). *Trusselvurdering 2017.*
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2018). *Trusselvurdering 2018.*
- Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (2001). *Den fragmenterte staten - Reformen, makt og Styring.* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2012). *Styring og samstyring; Governance på norsk, 1 utgave.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Winther, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politikk.* Århus: HR forlag.
- www.pst.no. (2018). *Politiets sikkerhetstjeneste webside.* PST.
- Yin, R. K. (1983). *Case Study Research: Design and Methods.* Newsbury Park: Sage Publications.

9. Vedlegg

Vedlegg 1 – Independent Samples Test

Påstand	Independent Samples Test									
	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means							
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	of the Difference		
								Lower	Upper	
Jeg opplever at det nasjonale trusselbildet i forhold til terror har endret seg fra 2014 og frem til i dag.	Equal variances assumed	1,714	0,198	-0,812	38	0,422	-0,172	0,211	-0,600	0,256
	Equal variances not assumed			-0,785	29,689	0,439	-0,172	0,219	-0,619	0,276
Jeg opplever PSTs trusselvurderinger som relevante for meg opp mot min tjenesteutøvelse.	Equal variances assumed	0,244	0,624	-3,705	38	0,001	-0,687	0,185	-1,062	-0,312
	Equal variances not assumed			-3,875	35,783	0,000	-0,687	0,177	-1,046	-0,327
Jeg opplever at trusselbildet blir godt nok kommunisert til det operasjonelle politinivået fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter.	Equal variances assumed	1,983	0,167	-3,312	38	0,002	-1,035	0,313	-1,668	-0,403
	Equal variances not assumed			-3,303	36,035	0,002	-1,035	0,313	-1,671	-0,400
Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra politisk ledelse (JD) til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.	Equal variances assumed	0,617	0,437	-1,054	38	0,298	-0,293	0,278	-0,855	0,270
	Equal variances not assumed			-1,045	34,984	0,303	-0,293	0,280	-0,862	0,276
Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra POD til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.	Equal variances assumed	7,444	0,010	-0,697	38	0,490	-0,202	0,290	-0,789	0,385
	Equal variances not assumed			-0,671	28,716	0,508	-0,202	0,301	-0,818	0,414
Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra mitt politidistrikt til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.	Equal variances assumed	1,978	0,168	-7,419	38	0,000	-1,747	0,236	-2,224	-1,271
	Equal variances not assumed			-7,537	37,900	0,000	-1,747	0,232	-2,217	-1,278
Jeg opplever at mitt politidistrikt har riktig utstyr, mannskaper og dimensjonering for å imøtekomme og håndtere terrortrusler omhandlet i PSTs trusselvurderinger.	Equal variances assumed	10,179	0,003	-2,629	38	0,012	-0,843	0,321	-1,493	-0,194
	Equal variances not assumed			-2,542	29,911	0,016	-0,843	0,332	-1,521	-0,166
Jeg opplever at den operative polititjenesten i mitt politidistrikt klarer å leve opp til forventningene satt av politisk styringsnivå ift. terrorberedskap og de nasjonale prinsippene for krisehåndtering (ansvar, nærhet, likhet og samvirke)	Equal variances assumed	1,201	0,280	-4,851	38	0,000	-1,318	0,272	-1,868	-0,768
	Equal variances not assumed			-4,778	33,804	0,000	-1,318	0,276	-1,879	-0,757
Jeg opplever at det gis tilstrekkelig med ressurser (økonomi) slik at politiet er dimensjonert til å møte det gjeldende trusselbildet.	Equal variances assumed	5,760	0,021	-0,708	38	0,483	-0,131	0,185	-0,507	0,244
	Equal variances not assumed			-0,734	37,082	0,467	-0,131	0,179	-0,494	0,231
Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra POD om hvordan jeg som tjenestemann- kvinne skal forholde meg til det gjeldende trusselbildet.	Equal variances assumed	0,165	0,687	0,000	38	1,000	0,000	0,301	-0,609	0,609
	Equal variances not assumed			0,000	35,208	1,000	0,000	0,303	-0,615	0,615
Jeg finner igjen konkrete føringer i virksomhetsstyringen i mitt politidistrikt som beskriver hvordan terror skal forebygges og bekjempes.	Equal variances assumed	3,994	0,053	-4,880	38	0,000	-1,167	0,239	-1,651	-0,683
	Equal variances not assumed			-5,060	37,076	0,000	-1,167	0,231	-1,634	-0,700
Jeg opplever det som tydelig hvordan jeg som operativ tjenestemann/kvinne skal bidra til forebygging av terrorhendelser på norsk jord.	Equal variances assumed	0,000	0,983	-6,850	38	0,000	-1,697	0,248	-2,199	-1,195
	Equal variances not assumed			-6,839	36,228	0,000	-1,697	0,248	-2,200	-1,194
Jeg opplever at det er god ledelseskultur i mitt politidistrikt der risikoforståelse er etablert på alle nivåer.	Equal variances assumed	3,656	0,063	-4,323	38	0,000	-1,232	0,285	-1,809	-0,655
	Equal variances not assumed			-4,464	37,512	0,000	-1,232	0,276	-1,791	-0,673
Jeg opplever at det er tydelig hvordan vi i vårt politidistrikt skal bidra til å redusere sårbarheter i samfunnet.	Equal variances assumed	1,400	0,244	-4,779	38	0,000	-1,237	0,259	-1,761	-0,713
	Equal variances not assumed			-4,660	31,685	0,000	-1,237	0,266	-1,779	-0,696
I mitt politidistrikt arbeider vi kunnskapsbasert for å forebygge terrortrusler i samfunnet.	Equal variances assumed	6,298	0,016	-5,514	38	0,000	-1,480	0,268	-2,023	-0,937
	Equal variances not assumed			-5,707	37,276	0,000	-1,480	0,259	-2,005	-0,955
Jeg opplever at det nivået jeg tjenestegjør på blir involvert i virksomhetsstyringen i politidistriktet.	Equal variances assumed	0,865	0,358	-7,187	38	0,000	-1,753	0,244	-2,246	-1,259
	Equal variances not assumed			-7,341	38,000	0,000	-1,753	0,239	-2,236	-1,269
Jeg opplever å bli involvert når mitt politidistrikt skal sette mål for hvordan tjenesten skal utøves og dimensjoneres.	Equal variances assumed	2,374	0,132	-5,243	38	0,000	-1,535	0,293	-2,128	-0,943
	Equal variances not assumed			-5,176	34,294	0,000	-1,535	0,297	-2,138	-0,933
Jeg mener at det er relevant og viktig at man involverer det operative nivået i politidistriktets virksomhetsstyring.	Equal variances assumed	0,814	0,373	0,000	38	1,000	0,000	0,179	-0,362	0,362
	Equal variances not assumed			0,000	37,880	1,000	0,000	0,176	-0,356	0,356

Prosjektskisse til masteroppgave

MPA- kull 2016-2018

Jens Berget & Amund Aasaaren

Innledning og begrunnelse for valg av problemstilling:

Bakgrunn for valg av tema og problemstilling til masteroppgaven har sitt utspring i vårt tidligere fagnotat i økonomifaget, der vi skrev om tildelingen av budsjettmidler inn mot politiets innsats mot terrorberedskap sett i lys av utviklingen i det nasjonale trusselbilde.

Begrepet «trusselbilde» uttrykker både en vurdering og en beskrivelse av de ikke intenderte og intenderte hendelsene og handlingene som kan komme til å ramme oss. Bakteppet i vår oppgave er hovedsakelig å se på terrortrusler med hensikt å skade personer, institusjoner, kritisk infrastruktur, symboltunge mål og demokratiske prosesser der trusselaktorens intensjon og kapasitet definerer deres voldspotensiale overfor en gitt målutvelgelse.

I masteroppgaven skal vi ta problemstillingen videre fra fagnotatet i økonomifaget og ønsker å se på sammenhengen mellom politisk styring, budsjetttildelinger og virksomhetsstyring i politiet, hvor vi videre skal forsøke å se på hvordan polititjenesten operasjonaliseres på et gatenivå for å imøtekomme utviklingen i trusselbildet. Fra et nasjonalt nivå fremstår det som et viktig fokus at man skal jobbe målrettet mot bekjempelsen av potensielle terrortrusler som kan ramme samfunnet vårt på ulike måter. Det kan derfor være interessant å se på styringsdialogen i politiet fra en overordnet nasjonal målsetting og deretter via departements- og direktoratnivå, og videre ned til operasjonaliseringen av polititjenester som et virkemiddel for å imøtekomme disse målsettingene.

Gjennom egen erfaring fra forskjellige stillinger i politiet har vi over mange år opplevd ulike prioriteringer alt etter hvilke politiske partier som har sittet i regjering. Sett i lys av vårt empiriske grunnlag og erfaring, er det ikke et ukjent problem og fenomen at faglige utfordringer og problemstillinger kan detekteres langt tidligere hos fagmiljøene enn hva som er tilfelle hos det politiske miljøet som styrer med budsjett tildelingen inn mot terror og beredskap. Advarsler om mulige utfordringer og trusler kan av og til oppdages forholdsvis tidlig hos de statlige etterretningstjenestene. Allikevel kan det kanskje noen ganger oppleves som om at det kan ta noe tid før dette settes på dagsorden og materialiserer seg i form av økonomiske ressurser over statsbudsjettet, som igjen fører til en styrking av innsatsen mot terror og oppdaget risiko. I enkelte tilfeller vil noen kunne hevde at dette kan oppleves som reaktivt, og at man videre kan sitte igjen med en følelse av at det må en svært alvorlig hendelse til før det skjer noe fra et politisk nivå hva gjelder tildeling av økonomiske midler og øremerkede bevilninger. Fagmiljøene kan i noen tilfeller komme med konkrete, velbegrunnede og håndfaste anbefalinger lenge før et problem har blitt for stort til å håndteres innenfor tildelte budsjetttramme, mens tilsvaret fra politikere gjerne lar vente på seg.

"Terror skal bekjempes med politi, etterretning og militær makt, men også verdier", sa Jens Stoltenberg ved 5 års minnemarkeringen etter 22.7 i 2016. (NRK nyheter, 2016) Hva skjer når politikk møter praksis, og hvordan påvirker utviklingen av et endret trusselbilde budsjett tildelingen og økonomien i politiet? Disse diskusjonene og utviklingstrekkene vi har illustrert er bakteppet for vår problemstilling, som er følgende:

I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbilde?

Problemstillingen vår kan videre operasjonaliseres i to forskningsspørsmål som retter seg inn mot tildelingen av økonomiske ressurser avsatt i statsbudsjettet til politiet og utviklingen av det nasjonale trusselbilde med politisk styringsdialog og videre respons fra politiet. Vi ønsker å se på det første forskningsspørsmålet vårt i et målstyringsperspektiv, og se om hvorvidt, og i hvilken grad målformuleringer endrer seg eller ikke nedover i styringssystemet fra politisk nivå og ned til den operative leveransen av polititjenester på et gatenivå. Det andre vi ønsker å se på er om det fra et styringshold responderes med mere penger når det nasjonale trusselbildet øker i alvorlighetsgrad og kompleksitet. Utviklingen og trendene som utledes av det nasjonale trusselbilde er en alvorlig og viktig utvikling som politisk ledelse må ta hensyn til, fordi det angår sikkerheten til våre borgere og sikkerhetstilstanden til landet forøvrig.

Slik vi har konstruert problemstillingen vår, mener vi at det er mulig å hypotesetesten den i mere avgrensede forskningsspørsmål/hypoteser.

Hypoteser og forskningsspørsmål:

Foreløpig har vi utledet følgende 2 hypoteser:

Hypotese 1:

- Økonomiske ressurser i statsbudsjettet som er øremerket politiets innsats mot potensielle trusler følges ikke av utviklingen i det nasjonale trusselbildet.

I denne hypotesen ønsker vi særskilt å se på om hvorvidt totalsummen av de økonomiske disponeringene på statsbudsjettet følger utviklingen av det nasjonale trusselbildet gjennom at det responderes med mere penger basert på den løpende utviklingen av trusselbildet, eller om det ikke er noen sammenheng i det hele tatt. Dersom man skal kunne si noe om denne hypotesen må man konkret lete etter sammenhengene mellom variasjonene i trusselbildet og påfølgende tilsvar med økning av økonomiske ressurser som er øremerket som følge av disse variasjonene. Et konkret eksempel på dette kan være at politiet i forbindelse med et hevet trusselnivå bruker 30 millioner kroner ekstra for å imøtekomme det hevede trusselnivået med økning av politibemannning som medfører et større ressursuttak (penger). Hvorpå man i ettertid ser at politiet må dekke inn dette i et ordinært driftsbudsjett og at man ikke blir tilført friske budsjettmidler som følge av det ekstra ressursuttaket som var nødvendig som følge av hevingen av trusselnivået. For at vi skal klare å gjennomføre denne hypotesetestingen er vi avhengig av å kunne sammenligne nivåene på trusselbildet opp mot konkrete ekstrabevilgninger i kroner og øre. Her kan vi kanskje bli nødt til å gjøre konkrete avgrensninger i forbindelse med spesifikke forhold som treffer et av de politidistriktene vi skal se på, fordi det kan være vanskelig å se på hele politi- Norge under ett. Et eksempel på et slikt forhold kan være Oslo politidistrikt sitt økonomiske ressursuttak i forbindelse med forhøyet beredskapstiltak definert av trusselbildet i en tidsavgrenset periode. Det vil være avgjørende at man klarer å innhente konkrete budsjettall fra en definert periode for at man skal klare å hypotesetesteste dette.

Hypotese 2:

- Nasjonal prioritering og konkrete målsettinger inn mot bekjempelse av terror endrer seg når det har gått gjennom hele styringskjeden og videre skal operasjonaliseres av politiet på et gateplan. (denne hypotesen ser vi kanskje allerede at vi kommer til å dele inn i 2 hypoteser, men foreløpig står den som en)

Sentralt i hypotese 2 vil være selve målstyring- og virksomhetsstyringsprosessen i politiet. Får politisk styringsnivå det de tror de skal få, og evner man å oppnå det resultatet som forventes i forhold til avsatte ressurser? Henger pengene sammen med den politiske intensjon og hvordan blir målene operasjonalisert lengre nede i politiet? Sentral teori her vil blant annet kunne være økonomisk styringsteori med mål og middel. Hvordan blir disponeringsskriv og tildelingsbrev omsatt til operative tiltak, og hvor mye endrer målformuleringen seg for de operasjonaliseres på et gatenivå?

Vi er forberedt på at hypotesene kan endre seg undervegs etterhvert som vi skrider frem med forskningen og datainnsamlingen vår.

Teoretisk utgangspunkt:

Økonomistyring vil være et sentralt teoretisk utgangspunkt for vårt videre arbeid med en masteroppgave da vi ser for oss en operasjonalisering av økonomisk teori med testing av våre utledete hypoteser. Vårt utgangspunkt er at det ikke finnes en entydig definisjon av økonomistyring. Begrepet inntar ulike dimensjoner, og vi vil se at begreper som prioritering, påvirkning, oversikt, kontroll og fordeling av ressurser er sentrale i forhold til økonomistyring innenfor statlig sektor. Økonomistyring på dette nivået omtales som mikroøkonomi fordi det omhandler beslutninger mot den enkelte virksomhet. God økonomistyring er enkelt sagt at man utnytter de tildelte ressursene på en god måte. Det som kan være en utfordring er å finne hvor man skal sette inn styringen. Skal man fokusere på målene, innsatsfaktorer, aktivitet, produksjon eller nytteverdien? Det finnes ikke fasitsvar på dette. Kausalkunnskap i denne sammenhengen er kunnskap mellom innsats og resultat. Vi ønsker i vår masteroppgave å se på sammenhenger mellom trusselbildet i Norge, innsatsen for å bekjempe terror og om innsatsen får ønsket effekt (resultat), og derigjennom forsøke å påvise kausalitet. Politiets innsatsfaktorer er som alt annet i offentlig sektor avhengig av tilgjengelige budsjettmidler.

Per nå er vårt teorifundament i økonomistyring bygd opp rundt økonomisk styringsteori av Leif Johansen (Prinsipielle betraktninger om prognoser og langtidsplanlegging 1980).

Videre i et styringsteoretisk perspektiv ser vi for oss å bruke prinsippal agent teori, der vi ønsker å se på forholdene mellom prinsippalen og agenten. Da med fokus på hva som eksisterer av felles målsettinger og styringsdialog mellom et politisk styringsnivå (JD) og selve operasjonaliseringen av polititjenesten med operativ politiinnsats inn mot det nasjonale trusselbilde.

Det kan også være mulig at vi etterhvert finner det nødvendig å innlemme andre teoretiske fundamenter i oppgaven vår.

Vitenskapelig ståsted og samfunnsvitenskapelig metode:

I vår problemstilling og hypoteser ønsker vi å belyse hvordan styringsdialogen i politiet fungerer fra et overordnet nivå, om hvorvidt tildelinger av ressurser henger sammen med utviklingen av trusselbilde, og videre ta for oss hvordan målene og målstyringen blir operasjonalisert lengre nedover i politietaten. De sentrale forskningsspørsmålene vi ønsker å reise er; Skjer det man ønsker fra et nasjonalt styrings nivå, og på hvilken måte? Og er det sammenheng mellom utviklingen av trusselbilde og tildelingen av penger? Valget av videre metode vil være avgjørende for hvilket syn man velger å se på virkeligheten med.

Vårt ontologiske ståsted legger premissene for epistemologien og vi inntar en positivistisk tilnærming til oppgaven fordi vi mener at problemstillingen og forskningsspørsmålene våre i stor grad er menneskeskapt fenomen som er med på å belyse virkeligheten og hverdagen i politiet. Mye av vår forskning vil basere seg på *en hypotetisk deduktiv tilnærming* til forskningsspørsmålene/ hypotesene. Ved en slik tilnærming starter man med en hypotese om et fenomen og gjennom deduksjon kommer man frem til en påstand som kan testes empirisk. Gjennom induksjon av hypotesen skapes en ny og revidert hypotese som kan deduseres igjen. Med en slik metodetilnærming har man en vedvarende søken etter endelige svar.

Masteroppgaven vår kan fremstå som en enkelt CASE- studie der vi foretar empiriske undersøkelser ved moderne fenomener i en virkelig kontekst som er avgrenset i tid og rom. Per nå så ser vi at det ikke nødvendigvis er klare grenser mellom fenomenet og konteksten vi skal undersøke, derfor virker enkelt CASE- studie tilnærmingen til å egne seg godt som undersøkelsesopplegg.

I vår masteroppgave ser vi hovedsakelig for oss å benytte kvalitativ metode når vi skal gjøre undersøkelsene knyttet til datainnsamling med intervjuer av ulike respondenter og dokumentgransking. For å kunne svare ut hypotesene, budsjettdisponeringer og adferdsmekanismer, utledet av forskningsspørsmålet vil vi nok være avhengig av å benytte oss av et supplement med en kvantitativ tilnærming når vi skal samle inn budsjettall fra statsbudsjettet. Det kan derfor være hensiktsmessig å belyse dette gjennom en kvalitativ tilnærming der vi for eksempel kan bruke deskriptiv statistikk for å sammenligne budsjettallene i ulike år, og videre kan det gi oss en mulighet til å se variasjoner og utviklingstrekk samt middelverdier.

I analysedelen ser vi for oss å bruke prosessanalyse da denne metoden fokuserer på det dynamiske der virkeligheten kan deles inn i ulike sekvenser.

Datainnsamling:

Foreløpig legger vi opp til datainnsamling gjennom intervjuer med harddata og mykdata, og ulik dokumentgransking av sentrale offentlige dokumenter som statsbudsjett og diverse styring- og tildelingsdokumenter i politietaten. Vi skal søke Politidirektoratet og NSD (personvernombudet for forskning) og få godkjenning hos dem før vi sender ut intervjuene i egen etat.

Intervjuer:

I undersøkelsesopplegget vårt legger opp til å gjennomføre individuelle intervjuer både med innsamling av harddata og mykdata blant annet i form av en 5 trinns Likert- skala som vil kunne hjelpe oss med å måle holdninger og adferd til de ulike spørsmålene vi stiller. Respondentene til intervjuene våre vil hovedsakelig være fra et operativt ledernivå i politiet. Før intervjuene

skal vi lage intervjuguider som vi akter å teste ut på en eller flere testpersoner for å kvalitetssikre at spørsmålene vi stiller er forståelige, og ikke minst at de gir oss svar som egner seg for videre analyse.

Til å gjennomføre intervjuene skal vi å benytte oss av Survey Xact programmet som politiet har implementert i sin IKT- plattform.

Tentativ fremdriftsplan:

Vi legger opp til en målsetting om å gjennomføre datainnsamlingen med intervjuer innen utgangen av 2017, hvor analyse av data og videre tolkning blir gjennomført på nyåret.

Fremdriftsplanen for avhandlingen vår har blitt litt til under vegs med nødvendige justeringer, men den opprinnelige grovkissen vår så slik ut etter at vi tok det endelige valget med tema og problemstilling medio 2017:

- Innhenting av relevante dokumenter, herunder statsbudsjett og virksomhetsstyring planer, tildelingsbrev, disponeringsskriv april 2017 – august 2017
- Avklare og fremsende nødvendige søknader for å få lov til å forske på valgt problemstilling til POD og NSD oktober 2017- november 2017.
- Gjennomføring av spørreundersøkelse utsendt på epost desember 2017, her satte vi svarfrist til månedsskifte desember 17 og januar 18.
- Førstegagsanalyse av innkomne data fra spørreundersøkelsene januar 2018- februar 2018.
- Gjennomføre individuelle intervjuer første halvdel av februar 2018.
- Gjennomføre analyse av hele datamaterialet februar 2018 og fremover.
- Slutføre avhandlingen februar 2018- april 2018.

Vi har hatt god og konstruktiv veiledning med vår veileder Knut Ingar Westernen undervegs, og har satt stor pris på de faglige diskusjonene og rådene. Flere av veiledningssamtale har blitt gjennomført på Skype og fysisk møte der det passet.

Jens Berget

&

Amund Aasaaren

Vedlegg 3 – Søknad til POD om tillatelse til forskning på egen etat

Jens Berget
Sneveien 27
8072 Bodø

26.10.2017

Politidirektoratet
Pb. 8051 Dep
0031 Oslo

Søknad om tillatelse til forskning på egen etat ifb. med studiet Master Of Public Administration ved NTNU.

Vi er to studenter, Amund Aasaaren og Jens Berget, som har gjennomført 2 år med deltidsstudier ved NTNU Trondheim.

Vi har startet arbeidet med en skisse til en masteravhandling og ønsker i vår oppgave å forske på egen etat. Vår problemstilling innebærer at vi skal se på sammenhenger mellom det til enhver tid gjeldende trusselbilde for Norge og særskilt økonomisk ramme stilt til disposisjon for dette formål i statsbudsjettet.

For å kunne si noe om operasjonaliseringen av øremerkinger inn mot dette, ønsker vi å gjennomføre dokumentanalyser av ulike styringsdokument fra Statsbudsjett ned til tildelingsbrev i politidistriktene i perioden 2014-2017. Videre ønsker vi å gjennomføre en spørreundersøkelse (Questback) blant innsatsledere i to utvalgte politidistrikt, Oslo og Nordland, samt dybdeintervju av 3-6 personer fra samme målgruppe. Vi skal levere vår masteravhandling i april 2018, og spørreundersøkelser og intervju ønskes derfor gjennomført innen utgangen av 2017.

I forbindelse med dette prosjektet er det viktig for oss å ivareta anonymitet for alle som ønsker å delta, samt at informasjon som er unntatt offentlighet eller gradert etter sikkerhetsloven ikke blir offentliggjort. Vi ønsker primært å benytte informasjon som ikke er gradert, men dersom vi ser at slike dokumenter likevel er nødvendig å benytte vil vår avhandling bli unntatt offentlighet og ikke gjort tilgjengelig for andre.

Bakgrunnen for at vi ønsker å se på to så vidt ulike politidistrikt er at dette er distrikt vi begge kjenner og har en tilknytning til, noe vi er klar over både kan være en fordel og en ulempe og som må tas hensyn til i det videre arbeidet. Vi skal om noen få dager levere inn en projektskisse til avhandlingen. Vår problemstilling for oppgaven er som følger:

"I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbilde?"

Problemstillingen vil bli videre operasjonalisert med flere forskningsspørsmål som danner grunnlaget for våre undersøkelser.

Vi søker med dette om tillatelse til å gjennomføre de skisserte spørreundersøkelser og ber om samtykke til å kontakte aktuelle respondenter med POD's godkjenning.

Prosjektet vil bli meldt Norsk senter for forskningsdata (NSD) etter en forhåpentligvis godkjenning hos POD.

Med vennlig hilsen

Jens Berget



Nordland politidistrikt
v/Jens Berget
Postboks 1023
8001 BODØ

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201704687-6 331

Sted, Dato
Oslo, 29.11.2017

OVERSENDELSE AV SØKNAD OM FORSKING PÅ EGEN ETAT - VIRKSOMHETSSTYRING AV POLITIET I DET NASJONALE TRUSSELBILDE

Politidirektoratet viser til søknad av 26.10.2017 samt etterfølgende kontakt i forbindelse med behandling av dispensasjonssaken vedrørende ovennevnte forskningsprosjekt. Det vises til at Jens Berget og medforsker Amund Aasaaren, Berget og Aasaaren ønsker å forske på egen etat i forbindelse med masteravhandling ved NTNU Trondheim.

Fra søknaden hitsettes:

"For å kunne si noe om operasjonaliseringen av øremerkinger inn mot dette, ønsker vi å gjennomføre dokumentanalyser av ulike styringsdokument fra Statsbudsjett ned til tildelingsbrev i politidistriktene i perioden 2014-2017. Videre ønsker vi å gjennomføre en spørreundersøkelse (Questback) blant innsatsledere i to utvalgte politidistrikt, Oslo og Nordland, samt dybdeintervju av 3-6 personer fra samme målgruppe. Vi skal levere vår masteravhandling i april 2018, og spørreundersøkelser og intervju ønskes derfor gjennomført innen utgangen av 2017.

I forbindelse med dette prosjektet er det viktig for oss å ivareta anonymitet for alle som ønsker å delta, samt at informasjon som er unntatt offentlighet eller gradert etter sikkerhetsloven ikke blir offentliggjort. Vi ønsker primært å benytte informasjon som ikke er gradert, men dersom vi ser at slike dokumenter likevel er nødvendig å benytte vil vår avhandling bli unntatt offentlighet og ikke gjort tilgjengelig for andre. Bakgrunnen for at vi ønsker å se på to så vidt ulike politidistrikt er at dette er distrikt vi begge kjenner og har en tilknytning til, noe vi er klar over både kan være en fordel og en ulempe og som må tas hensyn til i det videre arbeidet. Vi skal om noen få dager levere inn en projektskisse til avhandlingen. Vår problemstilling for oppgaven er som følger:

"I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbilde?"

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Giro:
www.politi.no

4

⁴ Stillingstittel og arbeidssted for begge forskere er tatt bort idet dette ikke er relevant for offentligheten

Problemstillingen vil bli videre operasjonalisert med flere forskningsspørsmål som danner grunnlaget for våre undersøkelser.

Vi søker med dette om tillatelse til å gjennomføre de skisserte spørreundersøkelser og ber om samtykke til å kontakte aktuelle respondenter med POD`s godkjenning. Prosjektet vil bli meldt Norsk senter for forskningsdata (NSD) etter en forhåpentligvis godkjenning hos POD."

** * **

Politidirektoratet har vurdert saken er i forhold til innsyn i person- og saksopplysninger, jf. politiregisterloven § 23 første ledd samt i forhold til politiets operative virksomhet og organiseringen av dette og sikkerhetsmessige aspektet m.v. i politiregisterloven § 23 andre ledd, jf. § 33.

"§ 23. Omfanget av taushetsplikten

Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om

- 1. noens personlige forhold, eller*
- 2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår.*

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig.

Begrensningene i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 kommer bare til anvendelse så langt de passer.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

Opplysninger som nevnt i paragrafen her kan heller ikke utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Taushetsplikten gjelder også overfor andre i politiet og påtalemyndigheten, med mindre § 21 kommer til anvendelse.

For taushetsplikt i tilknytning til kommunikasjonskontroll gjelder straffeprosessloven kapittel 16a."

"§ 33. Taushetsplikt ved forskning

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan det bestemmes at opplysninger i det enkelte tilfelle gis til bruk for forskning, uten hinder av taushetsplikten i § 23.

I straffesaker treffes beslutning etter første ledd av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet, eller av Justisdepartementet for så vidt gjelder opplysninger i saker som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsene i forvaltningsloven⁴ § 13d annet og tredje ledd og § 13e kommer til anvendelse så langt de passer."

Politidirektoratet viser til at intervjuer er basert på samtykke, at det ikke bes om direkte innsyn i persondata, og at slik data dermed heller ikke skal registreres. Dersom intervjuene legges opp på en slik måte at alle involverte er bevisst på skranken for taushetsplikten kan

ikke Politidirektoratet se at det foreligger skranker for innsynskravet i forhold til § 23 første ledd.

Når det gjelder taushetsplikten etter § 23 andre ledd vil denne omfatte konkrete faktaopplysninger om samarbeid operativt/taktisk og beredskapsmessig som vil kunne avdekke forebyggende tiltak, planer og operative og taktiske innsatsmekanismer og løsninger. Dette er kritisk sensitiv informasjon som direktoratet ikke fritar fra taushetsplikten for. Derimot når det gjelder mer generelle opplysninger om hvordan en samarbeider, planlegger, øver og liknende, hvilke samarbeidsparter som er relevante på hvilke områder osv, vil dette ikke være underlagt taushetsplikten og noe forskeren kan spørre og motta opplysninger om.

En frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag. Hvordan informasjon fra prosjektet skal håndteres og brukes helt konkret vil således være av stor betydning for politiet. Når det gjelder sensitivitet til opplysningene som vil inngå i forskningsprosjektet antas disse ikke å være sikkerhetsgradert etter sikkerhetsloven. Det gis ikke innsyn i sikkerhetsgradert informasjon.

Politidirektoratet har lagt seg på en linje i sakene om forskerbasert innsyn – beredskapsmessig - hvor en er meget restriktiv med hensyn til å frigi taushetsbelagt informasjon som er taushetsbelagt av politioperative grunner - særlig når det gjelder politiets oppdragsløsning, taktikk mv. Hvor et viktig spørsmål også er om frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag.

Søknaden innvilges, men under forutsetning av at materiale fra prosjektet som skal publiseres, forelegges Politidirektoratet for vurdering av om taushetspliktsreglene iakttas.

* * *

Det vises til opplysning i telefonsamtale med forskeren om at melding er sendt til NSD. Direktoratet tar forbehold om NSDs uttalelse.

Politidirektoratets samtykke er videre betinget av at gjennomføringen av prosjektet skjer uten overlevering av taushetsbelagt persondata til forskeren. Videre forutsetter Politidirektoratet at all innsamling, oppbevaring og bruk av opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at det ikke finnes personidentifiserende opplysninger, eller eventuelle sikkerhetsmessige og beredskapsmessige opplysninger POD v/Beredskapsavdelingen ikke har godkjent, i det publiserte materialet. Søker og andre som får tilgang til opplysningene må undertegne en taushetserklæring. Det vises ellers til reglene om forskeres taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e.

Videre er samtykket betinget av at Politidirektoratet v/Beredskapsavdelingen blir kontaktet i forkant av ferdigstillingen av prosjektet, jf. ovenfor.

Med hilsen

Heidi Toward
Seniorrådgiver

Kopi:
Beredskapsavdelingen



MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.6) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

1. Intro		
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	En person vil være direkte identifiserbar via navn, personnummer, eller andre personentydige kjennetegn. Les mer om hva personopplysninger er.
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Navn <input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Adresse <input type="checkbox"/> E-post <input type="checkbox"/> Telefonnummer <input type="checkbox"/> Annet	NB! Selv om opplysningene skal anonymiseres i oppgaver/rapport, må det krysses av dersom det skal innhentes/registreres personidentifiserende opplysninger i forbindelse med prosjektet. Les mer om hva behandling av personopplysninger innebærer.
Annet, spesifiser hvilke		
Samles det inn bakgrunnsopplysninger som kan identifisere enkeltpersoner (indirekte personidentifiserende opplysninger)?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke	Alder og kjønn	NB! For at stemme skal regnes som personidentifiserende, må denne bli registrert i kombinasjon med andre opplysninger, slik at personer kan gjenkjennes.
Skal det registreres personopplysninger (direkte/indirekte/via IP-lepost adresse, etc) ved hjelp av nettbaserte spørreskjema?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om nettbaserte spørreskjema .
Blir det registrert personopplysninger på digitale bilde- eller videoopptak?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Bilde/videoopptak av ansikter vil regnes som personidentifiserende.
Søkes det vurdering fra REK om hvorvidt prosjektet er omfattet av helseforskningsloven?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	NB! Dersom REK (Regional Komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) har vurdert prosjektet som helseforskning, er det ikke nødvendig å sende inn meldeskjema til personvernombudet (NB! Gjelder ikke prosjekter som skal benytte data fra pseudonyme helseregistre). Les mer. Dersom tilbakemelding fra REK ikke foreligger, anbefaler vi at du avventer videre utfylling til svar fra REK foreligger.
2. Prosjekttittel		
Prosjekttittel	I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbildet?	Oppgi prosjektets tittel. NB! Dette kan ikke være «Masteroppgave» eller liknende, navnet må beskrive prosjektets innhold.
3. Behandlingsansvarlig institusjon		
Institusjon	NTNU	Veig den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, har den ikke avtale med NSD som personvernombud. Vennligst ta kontakt med institusjonen. Les mer om behandlingsansvarlig institusjon .
Avdeling/Fakultet	Fakultet for økonomi (ØK)	
Institutt	NTNU Handelshøyskolen	
4. Daglig ansvarlig (forsker, veileder, stipendiat)		
Fornavn	Knut Ingar	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt. Les mer om daglig ansvarlig .
Efternavn	Western	
Stilling	Professor	Daglig ansvarlig og student må i utgangspunktet være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har eksistert veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig.
Telefon	90134994	Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. underavdeling, institutt etc.
Mobil		
E-post	knut.i.western@nord.no	
Alternativ e-post	knut.i.western@nord.no	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.

Side 1

Arbidssted	NTNU	
Adresse (arb.)	Handelshøyskolen	
Postnr./sted (arb.sted)	7401 Trondheim	
5. Student (master, bachelor)		
Studentprosjekt	Ja • Nei ○	Dersom det er flere studenter som samarbeider om et prosjekt, skal det velges en kontaktperson som føres opp her. Øvrige studenter kan føres opp under pkt 10.
Fornavn	Jens	
Etternavn	Berget	
Telefon	99623456	
Mobil		
E-post	jensberget@gmail.com	
Alternativ e-post	jens.berget@politiet.no	
Privatadresse	Sneveien 27	
Postnr./sted (privatadr.)	8072 Bodø	
Type oppgave	<input checked="" type="radio"/> Masteroppgave <input type="radio"/> Bacheloroppgave <input type="radio"/> Semesteroppgave <input type="radio"/> Annet	
6. Formålet med prosjektet		
Formål	Vi skal skrive en masteroppgave der vi ønsker å se på sammenhengen mellom politisk styring, budsjettideling og virksomhetsstyring i politiet, der tema er å se på hvordan polititjenesten operasjonaliseres på et gatenivå for å imøtekomme utviklingen i det nasjonale trusselbildet. I oppgaven vår kommer vi til å ha et særskilt fokus på utviklingen av terrortrusler som har til hensikt å skade personer, institusjoner, kritisk infrastruktur, symboltunge mål og demokratiske prosesser.	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forsknings spørsmål e.l.
7. Hvilke personer skal det innhentes personopplysninger om (utvalg)?		
Kryss av for utvalg	<input type="checkbox"/> Barnehagebarn <input type="checkbox"/> Skoleelever <input type="checkbox"/> Pasienter <input type="checkbox"/> Brukere/klienter/kunder <input checked="" type="checkbox"/> Ansatte <input type="checkbox"/> Barnevemsbarn <input type="checkbox"/> Lærere <input type="checkbox"/> Helsepersonell <input type="checkbox"/> Asylsøkere <input type="checkbox"/> Andre	Les mer om forskjellige forskningstematikker og utvalg.
Beskriv utvalgdeltakere	Innsatsledere i Nordland og Oslo politidistrikt	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om.
Rekrutteringstrekking	Rekrutteres gjennom HR-enhetene i Nordland og Oslo pd. Listet med e-post adresser til de ansatte som har funksjon som innsatsleder.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø eller eget nettverk, eller trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, SSB-registre, pasientregistre.
Førstegangskontakt	Førstegangskontakt på e-post. Se vedlegg som viser hvordan vi presenterer prosjektet.	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den. Les mer om førstegagskontakt og forskjellige utvalg på våre temasider.
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	Les om forskning som involverer barn på våre nettsider.
Omtrentlig antall personer som inngår i utvalget	30-50	
Samlles det inn sensitive personopplysninger?	Ja ○ Nei •	Les mer om sensitive opplysninger.

Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Les mer om pasienter, brukere og personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse.
Samles det inn personopplysninger om personer som selv ikke deltar (tredjepersoner)?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan identifisere personer (direkte eller indirekte) som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, famillemedlem, som identifiseres i datamaterialet. Les mer.
8. Metode for innsamling av personopplysninger		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Papirbasert spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Elektronisk spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Deltakende observasjon <input type="checkbox"/> Blogg/sosiale medier/internett <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata (medisinske journaler)	<p>Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte (f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).</p> <p>NB! Dersom personopplysninger innhentes fra forskjellige personer (utvalg) og med forskjellige metoder, må dette spesifiseres i kommentar-boksen. Husk også å legge ved relevante vedlegg til alle utvalgs-gruppene og metodene som skal benyttes.</p> <p>Les mer om registerstudier. Dersom du skal anvende registerdata, må variabeliste lastes opp under pkt. 15</p> <p>Les mer om forskningsmetoder.</p>
	<input type="checkbox"/> Registerdata	
	<input checked="" type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	
Oppgi hvilken	Dokumentgransking av Statsbudsjett, tildelingsbrev, div St. prop, samt disponeringsskriv.	
Tilleggsopplysninger		
9. Informasjon og samtykke		
Oppgi hvordan utvalget/deltakere informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	<p>Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.</p> <p>Les mer. Vennligst send inn mal for skriftlig eller muntlig informasjon til deltakere sammen med meldeskjema.</p> <p>Last ned en veiledende mal her.</p> <p>Les om krav til informasjon og samtykke.</p> <p>NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 15 Vedlegg.</p>
Samtykker utvalget til deltakelse?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Flere utvalg, ikke samtykke fra alle	<p>For at et samtykke til deltakelse i forskning skal være gyldig, må det være frivillig, uttrykkelig og informert.</p> <p>Samtykke kan gis skriftlig, muntlig eller gjennom en aktiv handling. For eksempel vil et besvart spørreskjema være å regne som et aktivt samtykke.</p> <p>Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes. Les mer.</p>
10. Informasjonssikkerhet		

<p>Howdan registreres og oppbevares personopplysningene?</p>	<p><input type="checkbox"/> På server i virksomhetens nettverk</p> <p><input type="checkbox"/> Fysisk isolert PC tilhørende virksomheten (dvs. ingen tilknytning til andre datamaskiner eller nettverk, interne eller eksterne)</p> <p><input type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten</p> <p>■ Privat datamaskin</p> <p>■ Videoopptak/fotografi</p> <p>■ Lydopptak</p> <p>■ Notater/papir</p> <p><input type="checkbox"/> Mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, ekstern harddisk, mobiltelefon)</p> <p><input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode</p>	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Beit flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p> <p>Med «virksomhet» menes her behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>NB! Som hovedregel bør data som inneholder personopplysninger lagres på behandlingsansvarlig sin forskningsserver.</p> <p>Lagring på andre medier - som privat pc, mobiltelefon, minnepenne, pener på annet arbeidssted - er mindre sikkert, og må derfor begrunnes. Slik lagring må avklares med behandlingsansvarlig institusjon, og personopplysningene bør krypteres.</p>
<p>Annen registreringsmetode beskriv</p>		
<p>Howdan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?</p>	<p>To-trinns pålogging med brukernavn og passord til datamaskin. Maskinen oppbevares i låst rom når den ikke er i bruk</p>	<p>Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låst rom, og hvordan sikres bærbare enheter, utskrifter og opptak?</p>
<p>Samlles opplysningene inn/behandles av en databehandler (ekstern aktør)?</p>	<p>Ja • Nei ○</p>	<p>Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraktreguleres.</p>
<p>Hvis ja, hvilken</p>	<p>Survey Xact. Lisensiert til politiet der prosjektets kontaktperson har administratorrettigheter.</p>	
<p>Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/internett?</p>	<p>Ja • Nei ○</p>	<p>F.eks. ved overføring av data til samarbeidspartner, databehandler mm.</p>
<p>Hvis ja, beskriv?</p>	<p>Survey Xact (kryptert)</p>	<p>Dersom personopplysninger skal sendes via internett, bør de krypteres tilstrekkelig.</p> <p>Vi anbefaler ikke lagring av personopplysninger på nettskytjenester. Bruk av nettskytjenester må avklares med behandlingsansvarlig institusjon.</p> <p>Dersom nettskytjeneste benyttes, skal det inngås skriftlig databehandleravtale med leverandøren av tjenesten. Les mer.</p>
<p>Skal andre personer enn daglig ansvarlig/student ha tilgang til datamaterialet med personopplysninger?</p>	<p>Ja ○ Nei •</p>	
<p>Hvis ja, hvem (oppgi navn og arbeidssted)?</p>		
<p>Utleveres/delles personopplysninger med andre institusjoner eller land?</p>	<p>• Nei ○ Andre institusjoner ○ Institusjoner i andre land</p>	<p>F.eks. ved nasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles eller ved internasjonale samarbeidsprosjekter der personopplysninger utveksles.</p>
<p>11. Vurdering/godkjenning fra andre instanser</p>		
<p>Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?</p>	<p>Ja • Nei ○</p>	<p>For å få tilgang til taushetsbehandlede opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement.</p>
<p>Hvis ja, hvilke</p>	<p>Delvis - fra Politidirektoratet. Se vedlagte samtykke</p>	
<p>Søkes det godkjenning fra andre instanser?</p>	<p>Ja ○ Nei •</p>	<p>I noen forskningsprosjekter kan det være nødvendig å søke flere tilatelser. Søkes det f.eks. om tilgang til data fra en registerer? Søkes det om tilatelse til forskning i en virksomhet eller en skole? Les mer om andre godkjenninger.</p>
<p>Hvis ja, hvilken</p>		
<p>12. Periode for behandling av personopplysninger</p>		
<p>Prosjektstart</p>	<p>01.12.2017</p>	<p>Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når kontakt med utvalget skal gjøres/datalinnsamlingen starter.</p>
<p>Planlagt dato for prosjektslutt</p>	<p>24.04.2018</p>	<p>Prosjektslutt: Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet.</p>
<p>Skal personopplysninger publiseres (direkte eller indirekte)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja, direkte (navn e.l.) <input type="checkbox"/> Ja, indirekte (identifiserende bakgrunnsopplysninger) ■ Nei, publiseres anonymt</p>	<p>Les mer om direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger.</p> <p>NB! Dersom personopplysninger skal publiseres, må det vanligvis innhentes eksplisitt samtykke til dette fra den enkelte, og deltakere bør gis anledning til å lese gjennom og godkjenne sitater.</p>

Hva skal skje med datamaterialet ved avslutt?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Datamaterialet anonymiseres □ Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon 	<p>NB! Her menes datamaterialet, ikke publikasjon. Selv om data publiseres med personidentifikasjon skal som regel øvrig data anonymiseres. Med anonymisering menes at datamaterialet bearbejdes slik at det ikke lenger er mulig å fore opplysningene tilbake til enkeltpersoner.</p> <p>Les mer om anonymisering av data.</p>
13. Finansiering		
Hvordan finansieres prosjektet?		Fylles ut ved eventuell eksternt finansiering (oppdragsforskning, annet).
14. Tilleggsopplysninger		
Tilleggsopplysninger		Dersom prosjektet er del av et prosjekt (eller skal ha data fra et prosjekt) som allerede har tilrådning fra personvernombudet og/eller konsesjon fra Datatilsynet, beskriv dette her og oppgi navn på prosjektleder, prosjektittel og/eller prosjektnummer.
15. Vedlegg		
Vedlegg	<p>Antall vedlegg: 4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2017_12_01_intervjuguide_master__intervju.docx • informasjonsskriv_og_samtykkeskjema_masteroppgave_mpa_2018.doc ■ 2017_12_01_intervjuguide_master__survey.docx • tillatelse_til_forskning_paa_egen_etat_fra_pod.pdf 	

Knut Ingar Westeren

7491 TRONDHEIM

Vår dato: 20.12.2017

Vår ref: 57536 / 3 / OOS

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 01.12.2017 for prosjektet:

57536

I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbildet?

Behandlingsansvarlig

NTNU, ved institusjonens øverste leder

Daglig ansvarlig

Knut Ingar Westeren

Student

Jens Berget

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Ved prosjektslutt 24.04.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Marianne Høgetveit Myhren

Øyvind Straume

Kontaktperson: Øyvind Straume tlf: 55 58 21 88 / Oyvind.Straume@nsd.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Jens Berget, jensberget@gmail.com

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

"I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbilde?"

Bakgrunn og formål

Dette er en mastergradsstudie ved NTNU Handelshøyskolen. Målet med studien er å se på sammenhengen mellom politisk styring, budsjettildelinger og virksomhetsstyring i politiet, der tema er å se på hvordan polititjenesten operasjonaliseres på et gatenivå for å imøtekomme utviklingen i det nasjonale trusselbildet. I oppgaven vår kommer vi til å ha et særskilt fokus på utviklingen av terrortrusler som har til hensikt å skade personer, institusjoner, kritisk infrastruktur, symboltunge mål og demokratiske prosesser.

Utvalg

Du er en av flere som er trukket ut til å delta i undersøkelsen fordi du har en stilling som førstelinjeleder innen operativ tjeneste på taktisk nivå.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltagelse i denne studien innebærer å besvare en spørreundersøkelse i portalen Survey-Xact. Et tilfeldig utvalg av de som er i målgruppen for undersøkelsen vil bli trukket ut til å møte til et intervju med en varighet på ca. 1 time. Spørsmålene i dette intervjuet vil ha som mål å innhente informasjon om hvordan du som innsatsleder opplever hvordan virksomhetsstyringen i politiet fungerer.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Vi som studenter vil ha tilgang til personopplysninger, (navn, alder og kjønn) under arbeidet med forskningsprosjektet (for de som det gjennomføres dybdeintervju av). Opplysningene lagres på PC som er låst med passord. Personopplysningene vil lagres separat fra intervjumaterialet. I det ferdige forskningsprosjektet vil intervjumaterialet være anonymisert, og deltagere i studiet vil ikke kunne gjenkjennes.

Forskningsprosjektet skal etter planen avsluttes 24.4.2018. Personopplysninger og lydopptak slettes når sensur foreligger innen tre måneder etter avsluttet forskningsprosjekt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Dersom du trekker deg fra studien kan du kreve å få slettet innsamlede opplysninger. Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Mastergradsstudent Jens Berget
jensberget@gmail.com
Tlf. 996 23456

Veileder for denne studien:
Professor Knut Ingar Western
Knut.i.Western@nord.no
Tlf. 901 34994

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

" I hvilken grad legger dagens virksomhetsstyring av politiet opp til en effektiv og målrettet bekjempelse av trusler i det nasjonale trusselbilde?"

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg bekrefter å ha gitt informasjon om studien

(Signert av prosjektansvarlig, dato)

Kontaktinformasjon:

Forsker: Mastergradsstudent Jens Berget
E-post: jensberget@gmail.com
Tlf: 996 23456

Veileder for denne studien: Professor Knut Ingar Western
E-post: Knut.i.Western@nord.no
Tlf 901 34994

Vedlegg 7 – Intervjuguide dybdeintervju

Spørsmål til mykdata- delen (dybdeintervju) med åpne spørsmålsstillinger

Alder:

Kjønn:

Stilling/ funksjon:

Politidistrikt:

Antall år ansatt i politiet:

Spørsmål 1/ Kategori trusselbilde:

Beskriv utviklingen av det nasjonale trusselbilde med særlig fokus på terror fra 2014 og frem til i dag slik du kjenner det fra din arbeidshverdag?

- Kan respondenten få frem hvorfor han/hun eventuelt mener at det har endret seg.
- Hva er det i trusselbildet som har endret seg?
- Hvordan merker respondenten at det eventuelt har endret seg, eller ikke?
- Er det konkrete hendelser eller episoder i en operativ politihverdag som tilsier at det har endret seg, eller er det den kvalitative fremstillingen fra de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjeneste som gjør at respondenten mener at det har vært en endring?

Spørsmål 2/ kategori styringssignaler og målformuleringer:

Hvordan opplever du sammenhengen i styringssignaler og målformuleringer som kommer fra departementsnivå, direktoratsnivå og videre i ditt eget politidistrikt i forhold til hvordan politiet skal håndtere og respondere på trusler definert i det nasjonale trusselbilde?

- Se om det er mulig å skille mellom styringssignaler i de tre nivåene departement, direktorat og politidistrikt dersom respondenten kjenner til dette.
- Hvis respondenten opplever det som klart, eller uklart hva er grunn til det?
- Prøv å finn ut hvor godt respondenten kjenner til politiske intensjoner og styring innenfor håndteringen av trusselbildet.
- Klarer respondenten å gjengi noen konkrete eksempel på satsningsområder og prioriteringer?
- Det kan være hensiktsmessig å avklare om hvorvidt respondenten er enig i prioriteringen og målsetningene ut ifra slik vedkommende tolker og kjenner til trusselbildet.

Spørsmål 3/ kategori Sammenhengen mellom trusselbildet og økonomiske ressurser:

Opplever du at det er en konkret og direkte sammenheng mellom tildelingen av økonomiske ressurser til politiet og utviklingen av trusselbildet inn mot terror?

- Dersom respondenten mener at det er en sammenheng, prøv å finn ut hva vedkommende bygger dette på?
- Vi kan ikke forvente at respondenten kjenner til eller husker konkrete tall i statsbudsjett eller budsjett ved eget politidistrikt, men vi kan se om vedkommende sitter med en subjektiv oppfatning om at det for eksemplet brukes mer overtid, hyppigere tiltak ved enkelte hendelser osv.
- En mulig sammenheng kan materialisere seg i nytt utstyr og trening/ øving på scenarier som ligger opptil det som blir beskrevet av trusler.

Spørsmål 4/ kategori operasjonalisering av sentrale målformuleringer og styringssignaler:

Med din kjennskap til sentrale målformuleringer og styringssignaler fra JD, POD og eget politidistrikt inn mot terrortrusler beskrevet i det nasjonale trusselbildet, hvordan mener du at dette blir operasjonalisert i en praktisk politihverdag på operasjonelt nivå?

- Se om respondenten klarer å komme med konkrete eksempler på operasjonaliserte tiltak.
- Spør respondenten om målformuleringen og styringssignalene er egnet til videre operasjonalisering i en politihverdag?
- Prøv å utfordre respondenten på hva vedkommende mener om eventuelle operasjonaliserte tiltak og handlinger?
- Opplever respondenten at operasjonaliseringen har en reell effekt i et forebyggende og avvergende øyemed overfor potensielle terrortrusler?

Spørsmål 5/ Virksomhetsstyring og strategiprosesser:

Med din kunnskap om strategier og valgte prioriteringer i eget politidistrikt hvordan synes du disse prioriteringene stemmer med politiets virksomhetsstrategi?

- Spør respondenten om han/hun har kunnskap om hvilken strategi (de valg) som gjelder innenfor beredskapsområdet både nasjonalt og i eget distrikt?
- Er respondenten kjent med de mål og prioriteringer som settes av POD for de enkelte år (utledet av POD disponeringsskriv til distriktet som brytes ned i lokalt disponeringsskriv?)
- Er respondenten kjent med hva som legges i begrepet forebygging i forhold til trusselbildet?
- Er respondenten kjent med hva politidistriktet definerer som respons, altså responstid og responskvalitet i forhold til trusselbildet?
- Tror du at kultur blant ledere i politiet er en viktig og avgjørende faktor for hvordan politiet leverer polititjenesten som forventes av publikum og politisk ledelse?

- på hvilken måte er det kulturelle viktig?

- hvordan påvirker organisasjonskulturen målformuleringer og valgte strategier?

Avslutningsvis i det åpne intervjuet må vi huske på å spørre respondenten om det er andre temaer eller spørsmål vedkommende mener er relavet for å belyse forskningen som vi ikke har vært inne på.

Vedlegg 8 – Påstander i spørreundersøkelse

Forskningsspørsmål/Kategori 1 Utviklingen av trusselbildet:

Formålet med kategorien: I denne kategorien ønsker vi å undersøke hva som er respondensens subjektive oppfatning av utviklingen av trusselbildet i tidsrommet 2014 og frem til d.d.

Påstand	Helt uenig	Uenig	Vet ikke	Enig	Helt enig
1. Jeg opplever at det nasjonale trusselbildet i forhold til terror har endret seg fra 2014 og frem til i dag.					
2. Jeg opplever at trusselbildet har endret seg i negativ retning fra 2014 og frem til i dag					
3. Jeg opplever PSTs trusselvurderinger som relevante for meg opp mot min tjenesteutøvelse					
4. Jeg opplever at trusselbildet i forhold til terror blir godt nok kommunisert til det operasjonelle politinivået fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter					
5. Jeg tror politisk ledelse får et riktig bilde av utviklingen av trusselbildet og potensielle trusselutøver fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter					

Forskningsspørsmål/Kategori 2: Styringssignaler og målformuleringer (kjenner objektet til intensjon mv)

Formålet med kategorien: Teste vår hypotetiske tilnærming om at konkrete tiltak og prioriteringer i operativ polititjeneste ikke automatisk henger ikke sammen med hva som forventes fra et politisk styringsnivå.

Påstand	Helt uenig	Uenig	Vet ikke	Enig	Helt enig
6. Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra politisk ledelse (JD) til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PST s trusselvurderinger					
7. Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra POD til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.					
8. Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra mitt politidistrikt til hvordan vi på taktisk nivå skal forebygge og håndtere terrortrusler beskrevet i PSTs trusselvurderinger.					
9. Jeg opplever at styringssignalene og målsetningene for hvordan man skal imøtekomme terrortrusselen har endret seg fra 2014.					
10. Jeg opplever at det er tydelige styringssignaler og intensjoner fra POD om hvordan jeg som tjenestemann- kvinne skal forholde meg til det gjeldende trusselbildet.					

Forskningsspørsmål/Kategori 3: Sammenhengen mellom trusselbildet og økonomiske ressurser

Formål med kategorien: Se om de økonomiske ressursene i statsbudsjettet som er øremerket politiets innsats mot potensielle trusler følges av utviklingen i det nasjonale trusselbildet.

Påstand	Helt uenig	Uenig	Vet ikke	Enig	Helt enig
11. Jeg opplever at mitt politidistrikt har riktig utstyr, mannskaper og dimensjonering for å imøtekomme og håndtere terrortrusler omhandlet i PSTs trusselvurderinger.					
12. Jeg opplever at det gis tilstrekkelig med ressurser (økonomi) slik at politiet er dimensjonert til å møte det gjeldende trusselbildet					
13. Jeg opplever at den operative polititjenesten i mitt politidistrikt klarer å leve opp til forventningene satt av politisk styringsnivå ift. terrorberedskap og de nasjonale prinsippene for krisehåndtering (ansvar, nærhet, likhet og samvirke)					

Forskningsspørsmål/Kategori 4: Operasjonalisering av sentrale målformuleringer og styringssignaler

Formål med kategori: Se på hvordan polititjenesten i de respektive politidistriktene blir utført for å imøtekomme styringssignalene.

Vår hypotetiske tilnærming er at nasjonal prioritering og konkrete målsettinger inn mot bekjempelse av terror endrer seg når det har gått gjennom hele styringskjeden.

Påstand	Helt uenig	Uenig	Vet ikke	Enig	Helt enig
14. Jeg opplever at dagens virksomhetsstyring av politiet med tildelingsbrev fra JD, disponeringsskriv fra POD og videre disponeringsskriv i politidistriktet er godt egnet til å drifte den operative innsatsen som mitt politidistrikt skal ha inn mot trusselbildet					
15. Jeg opplever at det er mulig å operasjonalisere styringssignaler og målsetninger fra JD, POD og mitt politidistrikt i konkret polititjeneste med fokus på forebyggende og operasjonell innsats mot gjeldende terrortrussel beskrevet i PSTs trusselvurderinger.					
16. Jeg finner igjen konkrete føringer i virksomhetsstyringen i mitt politidistrikt som beskriver hvordan terror skal forebygges og bekjempes.					
17. Jeg opplever det som tydelig hvordan jeg som operativ tjenestemann/kvinne skal bidra til forebygging av terrorhendelser på norsk jord.					
18. Jeg opplever at det er god ledelseskultur i mitt politidistrikt der risikoforståelse er etablert på alle nivåer.					
19. Jeg opplever at min nærmeste leder gir klare styringssignaler om hvordan jeg skal forholde meg til det gjeldende trusselbildet.					

Forskningsspørsmål/Kategori 5: Virksomhetsstyring og strategiprosesser

Formål med kategori: Se om politidistriktenes virksomhetsstyring er innrettet slik at alle nivå er kjent med og forstår de overordnede prioriteringene gitt av politisk nivå. Forstår det operative nivået hvordan strategien skal implementeres, og hvordan kommer dette til uttrykk i det daglige arbeidet?

Er det etablert et system der det er rom for tilbakemelding fra det operative nivået som bidrar inn i prosessen med valg av strategier og målformuleringer? (Jobbes det kunnskapsstyrt?)

Påstand	Helt uenig	Uenig	Vet ikke	Enig	Helt enig
20. Jeg opplever at det er tydelig hvordan vi i vårt politidistrikt skal bidra til å redusere sårbarheter i samfunnet.					
21. I mitt politidistrikt arbeider vi kunnskapsbasert for å forebygge terrortrusler i samfunnet.					
22. Jeg opplever at det nivået jeg tjenestegjør på blir involvert i virksomhetsstyringen i politidistriktet.					
23. Jeg opplever å bli involvert når mitt politidistrikt skal sette mål for hvordan tjenesten skal utøves og dimensjoneres.					
24. Jeg mener at det er relevant og viktig at man involverer det operative nivået i politidistriktets virksomhetsstyring.					

SAMTYKKE TIL ELEKTRONISK PUBLISERING AV MASTEROPPGAVE/ HOVEDOPPGAVE I NTNUs INSTITUSJONELLE ARKIV

Mellom Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet v/ Universitetsbiblioteket i Trondheim, (org. nr: 974 767 880), nedenfor kalt NTNU og

Forfatterens navn: **Jens Berget og Amund Aasaaren**

Institutt: Handelshøyskolen

Adresse: Sneveien 27, 8072 Bodø/Blekksoyggrenda 38, 1352 Kolsås

E-postadresse: jensberget@gmail.com/aasaaren@hotmail.com

Telefon: 996 23456/909 69 488

nedenfor kalt forfatteren, er det i dag inngått følgende avtale:

1 Tillatelse til å tilgjengeliggjøre oppgaven i elektronisk form

1.1 Forfatteren gir NTNU en vederlagsfri, ikke-eksklusiv rett til å gjøre forfatterens masteroppgave/hovedoppgave

"Er dagens styring av norsk politi egnet til å møte morgendagens terrortrusler?"

nedenfor kalt oppgaven, tilgjengelig i elektronisk form i NTNUs institusjonelle arkiv som innebærer publisering på Internett.

1.2 Forfatteren er klar over og aksepterer de konsekvenser en tilgjengeliggjøring via Internett medfører. Blant annet innebærer en slik tilgjengeliggjøring at andre nettstedet kan lenke til oppgaven. Oppgaven blir søkbar med tittel, forfatter, år og sammendrag på ulike søkemotorer på Internett.

2 NTNUs plikter

2.1 NTNU skal publisere oppgaven slik den ble levert til NTNU; med tekst, tabeller, grafikk, bilder med mer, men med de tekniske tilpasninger som anses nødvendig for publisering på Internett.

2.2 NTNU skal beskytte oppgaven mot å bli endret av uvedkommende/tredjepart, i henhold til NTNUs til enhver tid gjeldende sikkerhetsbestemmelser.

2.3 NTNU får ikke råderett over oppgaven utover det som uttrykkelig fremgår av denne avtalen.

3 Forfatterens plikter

3.1 Oppgaven som leveres til publisering, skal være den samme som den som ble levert til sensur. Forfatteren skal følge NTNUs rettleiding for publisering.

3.2 Forfatteren innestår for at han/hun er opphavsmann til den innleverte oppgaven og har fullstendig råderett over denne i sin helhet. Hvis andre har opphavsrettigheter som utelukker tilgjengeliggjøring i elektronisk form via NTNUs institusjonelle arkiv uten tillatelser fra tredjepart, må forfatteren selv innhente nødvendige tillatelser fra disse.

Forfatteren innestår for at oppgaven ikke inneholder materiell som kan anses å stride mot gjeldende norsk rett eller inneholder lenker eller andre koblinger til slikt materiale.

3.3 Hvis oppgaven er innlevert av flere i fellesskap, må alle inngå avtale om publisering, dvs at alle må undertegne denne avtalen.

3.4 Hvis oppgaven eller deler av denne planlegges publisert i et tidsskrift eller ved et forlag, innestår forfatteren for at han/hun har innhentet de nødvendige tillatelser fra tredjemand på forhånd. Forfatteren skal ved eventuell inngåelse av avtaler med andre om rett til å publisere oppgaven (typisk tidsskrifter og forlag) ivareta og beskytte NTNUs rettigheter etter denne avtalen.

3.5 Dersom NTNU skulle bli gjort erstatningsansvarlig overfor en tredjepart på grunn av at forfatteren ikke oppfyller sine plikter etter denne avtalen, er forfatteren forpliktet til å holde NTNU skadesløs.

4 Papirutskrifter m.m.

4.1 NTNU har rett til å publisere oppgaven på Internett på en slik måte at det er mulig å ta utskrift av dokumentet. NTNU skal også ha rett til å ta enkeltstående papirutskrifter og andre kopier av oppgaven til internt bruk ved NTNU.

5 Overføring av avtalen

5.1 NTNU skal bare kunne overføre sine rettigheter og/eller plikter i henhold til denne avtale til tredjepart såfremt forfatterens interesser etter avtalen blir ivaretatt i overføringsavtalen.

6 Opphør av avtalen

6.1 NTNU har en ubegrenset rett til å avbryte publiseringen av oppgaven.

6.2 Forfatteren har rett til skriftlig å si opp avtalen. NTNU skal fjerne oppgaven fra sine sider på Internett så snart som mulig og senest 6 måneder etter mottakelse av oppsigelsen.

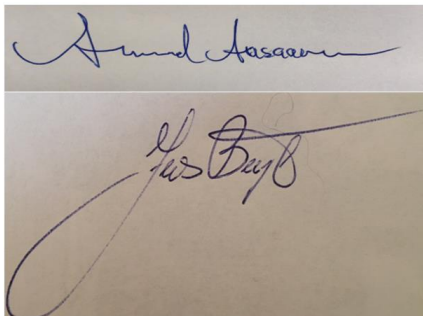
7 Ansvar

7.1 NTNU er ikke ansvarlig for innholdet i den publiserte oppgaven. NTNU har intet ansvar for skader påført forfatterens interesser med mindre skaden/e skyldes forsett eller grov uaktsomhet fra NTNU eller fra noen som NTNU svarer for.

Avtalen er utstedt og undertegnet i to likelydende eksemplarer. Hver av partene beholder hvert sitt eksemplar.

Jeg har lest og akseptert de ovenstående vilkår for publisering av min oppgave på Internett via NTNUs institusjonelle arkiv.

Bodø/Oslo 26.4.18



.....
Forfatterne av masteroppgaven