



# SAMHANDLING I POLITIET

– EN BALANSEØVELSE MELLOM TILLIT OG KONTROLL?

---

IØ6901 Master i organisasjon og ledelse  
– spesialisering innen prosjektledelse og samhandling

Siri Solvang Skulstad

Januar 2019



Siri Solvang Skulstad

IØ6901: Master i organisasjon og ledelse, spesialisering  
i prosjektledelse og samhandling

Oslo, januar 2019

Forsideillustrasjon og trykk av Lars Vissmark ved Hustrykkeriet, Kripos

## Innhold

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
1. Innledning.....	4
Om problemstillingen .....	5
Egen forforståelse .....	8
Disposisjon.....	9
2. Teori.....	10
Rolleforståelse og forventninger .....	10
Teoretiske rammer for samhandling .....	12
Definisjon samhandling .....	12
Dimensjoner ved samhandling .....	14
Informasjonsdeling og betydning av relasjoner .....	17
Teoretiske rammer for tillit .....	19
Definisjon tillit .....	19
Betydning av tillit.....	23
Operasjonalisering av tillit.....	27
Teoretiske rammer for kontroll.....	32
Administrative kontrollmekanismer.....	33
Kulturelle kontrollmekanismer.....	34
Politiets pragmatisme og kultur .....	35
3. Forskningsprosess og metode .....	38
Redegjørelse for problemstilling .....	38
Valg av metode .....	39
Datainnsamling.....	42
Utvalg til undersøkelsen.....	42
Forberedelser og gjennomføring av intervju .....	43
Transkribering.....	45
Koding.....	46
Dokumentanalyse.....	46
Generalisering .....	47
Validitet og reliabilitet .....	47
Forskningsetikk – å forske på sine egne .....	48

Refleksjon .....	48
4. Resultat.....	50
Om funn.....	50
Åpenhet i politiet.....	51
Interne funn: Politi- og lensmannsetaten .....	52
Om interne funn .....	52
Betydning av rolleforståelse.....	53
Kjønn og relasjoner.....	60
Kontroll og tillit.....	65
Kulturell påvirkning .....	68
Eksterne funn: Departement og direktorat.....	70
Om eksterne funn.....	70
Rolleforståelse og betydning av governance .....	70
Kontroll som substitutt for tillit.....	72
Tillit og kontroll.....	75
Kultur som kontrollmekanisme .....	76
5. Drøfting.....	79
Internt i politi- og lensmannsetaten.....	79
Eksternt mellom departement og direktorat.....	83
6. Oppsummering.....	88
Tilbakeblikk og veien videre .....	91
7. Referanser .....	93

## Forord

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik og krevende prosess. Det er mange som har bidratt til at det har vært mulig å realisere mitt ønske om å fullføre masterstudiet på NTNU. Takk til Kripos og min tidligere leder, Roar, som ga meg muligheten til etterutdanning. Jeg vil takke mine veiledere på henholdsvis NTNU og Universitetet i Oslo, Bjørn Otto Elvenes og Martin Nøkleberg. En helt spesiell takk til Martin som med sin utrettelige innsats, faglige dyktighet og betydelige tilstedeværelse har vært en viktig faglig og mental støtte. Jeg har hatt gleden av gode samtaler det siste året med flere støttespillere som har gitt meg inspirasjon og delt villig sitt kontaktnett med meg. Jeg må nevne Helge Skirbekk, Henrik Syse og Jon Strype som på ulike måter vært delaktige i oppgavens utvikling. Tidligere kolleger i politiet må også få en stor takk – ikke bare fordi de stilte villig opp som respondenter til undersøkelsen, men også andre som har bidratt ved å utvise støtte og entusiasme.

Jeg hadde ikke klart å gjennomføre studiet uten støtte fra mine kjære foreldre, Liv og Johnny, mine tålmodige barn og fremfor alt min sjelevenn og store kjærlighet, Nils. En stor takk må også rettes til min moster Sissel som tok ansvar for korrekturlesingen.

Det er både fint og vemodig å sette strek for masteroppgaven. Mitt ønske er at oppgaven kan være et lite bidrag til bedre forståelse for den komplekse balanseøvelsen mellom tillit og kontroll som påvirker samhandling i politiet. Min visjon er at oppgaven brukes og diskuteres i prosessen med å skape mer åpenhet i politiet. Så gjenstår det å se om mine ønsker og visjoner lar seg realisere utover det jeg tar med meg videre av læring, erfaring og ydmykhet. Takk!

Oslo, januar 2019

Siri Solvang Skulstad

## Sammendrag

Nærpolitireformen er en mye omtalt og omfattende reform som stiller krav til økt samhandling internt i politiet. Mer samarbeid på tvers av organisatoriske grenser og ulike profesjoner medfører økt kompleksitet og større krav til koordinering for å oppnå forventede effektiviseringsgevinster. Innen samhandling finnes en rekke spennende mekanismer og avhengigheter, men jeg har i denne oppgaven valgt å fokusere på tillit og det interessante samspillet mellom tillit og kontroll. Mange har studert tillit til politiet, men lite er publisert om hvilke faktorer som påvirker utvikling av tillit i politiet når samhandling benyttes som virkemiddel for å oppnå strategiske mål. Å forske på tillit alene har jeg imidlertid vurdert som mindre hensiktsmessig med utgangspunkt i antakelsen om at man i offentlig forvaltning i praksis vil balansere byråkratisk organisasjonskontroll med tillitsbaserte relasjoner for å oppnå smidig og effektiv samhandling. For å få frem nyansene i samhandling med fokus på tillit og kontroll har jeg basert undersøkelsene på samhandlende aktørers subjektive betraktninger, erfaringer og overbevisninger. Empiri er samlet inn gjennom dybdeintervjuer med respondenter med stor spredning i hierarkisk nivå og med ulik organisatorisk tilhørighet i Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets Fellestjenester og utvalgte politidistrikter. Undersøkelsene viser at det er et distinkt skille mellom funn internt i politi- og lensmannsetaten og funn knyttet til relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Internt i etaten råder en tilstand av tillit som står i kontrast til relasjonen mellom departement og direktorat som kjennetegnes av mistillit. Studien viser at tillit påvirkes av ulike faktorer som for eksempel uklar fordeling av roller og ansvar, nedprioritering av relasjonsbygging og gjentakende kamp om ressurser. Mistillit forsterkes av selektiv og ufullstendig informasjonsdeling og fravær av personlige relasjoner. Listene er ikke uttømmende. Det som er interessant er hvordan kontroll og kultur på forskjellige måter preger samhandling avhengig av tilstand av tillit eller mistillit. Det er også et spennende paradoks i relasjonen mellom departement og direktorat som omhandler utvikling i relasjonen fra pragmatisk preg til mer strategisk fokus samtidig som man opprettholder detaljstyring og høy grad av kontroll. Dette er bare noen av de ulike aspektene som berøres i denne oppgaven som har fått tittelen:

«Samhandling i politiet – en balanseøvelse mellom tillit og kontroll?»

## 1. Innledning

Politiet er i endring. Rapportene fra 22.juli-kommisjonen (2012) og Politianalysen (2013) viste at politiet måtte endres for å kunne møte dagens og fremtidens kriminalitetsutfordringer. Som følge av dette vedtok Stortinget med bred politisk enighet Nærpolitireformen i 2015 som påstås å være den mest omfattende og gjennomgripende reformen i politiets historie<sup>1</sup>. En konsekvens av Nærpolitireformen er krav om økt samhandling internt i politi- og lensmannsetaten gjennom etablering av færre og større politidistrikter samtidig som oppgaver og ansvar innen støttefunksjonene sentraliseres. I denne oppgaven fokuserer jeg på intensjonen med samhandling med utgangspunkt i Politianalysen hvor samhandling beskrives som virkemiddel for mer effektiv ressursutnyttelse og økt kostnadseffektivitet. Effektiviseringskravene i Politianalysen omhandler reduksjon av administrativt personell, styrking av sentral styring av anskaffelser og sentralisering av fellesfunksjoner. For at samhandling skal være i tråd med intensjonen, legger jeg til grunn i det videre arbeidet at samarbeidsprosessene er smidige og uten unødig byråkrati. Slik fortolkning understøtter etter min oppfatning de finansielle kriteriene i Politianalysen basert på antakelsen om at krevende samhandlingsprosesser medfører høye transaksjonskostnader. Samhandling er komplekst og omfattende og jeg har derfor valgt å avgrense oppgaven til utvikling av tillit og den interessante balanseøvelsen i offentlig forvaltning mellom tillit og kontroll. Helt konkret ønsker jeg å belyse hvilke faktorer som påvirker utvikling av tillit og hvordan balanseringen – eller samspillet – mellom tillit og kontroll påvirker samhandling mellom organisasjoner og individer internt i politi- og lensmannsetaten.

Begrepet balanseøvelse indikerer et motsetningsforhold mellom tillit og kontroll. I denne oppgaven legger jeg imidlertid til grunn at det i samspillet mellom tillit og kontroll også utløses positive mekanismer med betydning for samhandling i politiet. Tillit i denne oppgaven representerer således ikke ensidig positiv påvirkning og kontroll er derfor heller ikke et uttrykk for kun negative påvirkningsfaktorer på samhandling. Riktignok lener jeg meg på tidligere forskning som ser tillit som viktig bestanddel i samhandling ved at tillit indikerer redusert risiko for opportunistisk atferd og lavere transaksjonskostnader (Zaheer, McEvily et al. 1998). På den andre siden er tillit et konsept som må nyanseres. Forskere som Skinner et al (Skinner, Dietz et al. 2014) har beskrevet uheldige effekter av for mye tillit som kan resultere i beslutningstaking uten tilstrekkelig kompetanse eller være et uttrykk for ansvarsfraskrivelse fra ledelsen. Det er heller ikke slik at jeg legger til grunn tillit som

---

<sup>1</sup> Politidirektør Odd Reidar Humlegård, kronikk i Dagbladet 20.6.2016

substitutt for kontroll i offentlig forvaltning. Høy grad av kontroll eller lite hensiktsmessige kontroller kan imidlertid hevdes å bidra til økt byråkrati og lite hensiktsmessig bruk av offentlige ressurser. Det er i disse grenseflatene at denne oppgaven er egnet til å gi ny kunnskap om og forståelse for samspillet mellom relasjonell tillit og tradisjonell kontroll som sentrale påvirkningsfaktorer for samhandling i politiet.

Mitt hovedfokus har vært å få frem historiene fra erfart samhandling mellom politidistriktene, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Oppgavens kontekst er lagt til møtene mellom organisasjoner og individer uttrykt gjennom respondentenes subjektive betraktninger, erfaringer og overbevisninger. Tilnærmingen er ikke tilfeldig valgt. Jeg fant inspirasjon hos Runhovde (2010, side 197) om argumenterer for «behovet for en mer nyansert behandling og bruk av tillitsbegrepet for den spesielle relasjonen mellom publikum og politi». Selv om Runhovdes antologi er relatert til publikums tillit til politiet, er det etter min oppfatning også komplekse og spesielle relasjoner mellom aktører internt i politiet. Relasjonenes særegenhet har utspring i implementering av Nærpolitireformen som har ført til krav om økt samhandling på tvers av profesjon og organisasjon og står i kontrast til etatens tidligere struktur med høy grad av autonomi.

Denne oppgavens formål er å bidra til økt kunnskap om og forståelse for samhandling i politiet ved å besvare følgende forskningsspørsmål:

1. Gitt at tillit er en viktig bestanddel i samhandling som ikke er unødig byråkratisk, men smidig og effektiv - hvilke faktorer påvirker utvikling av tillit i politiet?
2. Hvordan påvirker samspillet - eller balanseøvelsen - mellom tillit og kontroll samhandlingen mellom ulike aktører i politiet?

Videre i dette kapittelet vil jeg gjøre rede for valg av problemstilling og oppgavens kontekst, samt egen forforståelse. Avslutningsvis omtales oppgavens disposisjon.

### **Om problemstillingen**

Nærpolitireformen er en «fersk» reform. All erfaring tilsier at det bør utvises varsomhet med å fastslå premature konklusjoner da det kan ta lang tid å se de langsiktige effektene av en så omfattende endringsprosess. På den andre siden kan det hevdes at både politiske krefter og politiets øverste ledelse opplever betydelig press når det gjelder å vise evne og vilje til gjennomføring av reformen. Slikt press kan føre til at man fokuserer på færre aspekter enn kompleksiteten på enkelte områder skulle tilsi. Et eksempel på dette kan være relatert til



manglende bevissthet fra premissgiverne for reformarbeidet knyttet til at mer samarbeid på tvers medfører økt kompleksitet og behov for koordinering.

Når det gjelder relasjonelle aspekter ved samhandling i politiet er dette tematikk som er både aktuell og tidsriktig. Direktoratet for forvaltning og ikt omtaler i sin evalueringsrapport av Nærpolitireformen (2017) at kultur, holdninger og ledelse er viktig og at det er på tide at politiet setter relasjonelle aspekter innen kultur og ledelse på dagsorden. Det finnes også eksempler på andre reformer hvor samhandling har vært essensielt som for eksempel Samhandlingsreformen innenfor helsesektoren<sup>2</sup> og reformen knyttet til omorganiseringen av NAV<sup>3</sup>. I helsesektoren ble Samhandlingsreformen<sup>4</sup> initiert for å oppnå overordnede mål om mer forebygging, tidligere behandling og økt samhandling. Norges Forskningsråd - som evaluerte Samhandlingsreformen (2016) påpekte imidlertid at manglende tillit med utspring i skjevheter i maktbalansen mellom kommunale leger og leger tilknyttet spesialistmiljøene på sykehusene skaper utfordringer for samhandlingen. Fordi man manglet tillit til hverandres kompetanse og opplevd skjev fordeling av makt, oppnådde man ikke de forventede, gode effektene av samhandling som skulle føre til et bedre og mer helhetlig koordinert helsetilbud. Samhandlingsreformen omhandlet samme profesjon i ulike organisasjoner og står således i kontrast til denne oppgavens kontekst. Samhandling i politiets støttefunksjoner medfører utstrakt samarbeid mellom ulike profesjoner i ulike organisasjoner. Konklusjonene fra Samhandlingsreformen kan derfor være relevante, men ikke nødvendigvis direkte overførbare.

Ulike profesjoner har ulik kompetanse og det er en fremvoksende anerkjennelse i samfunnsmessig perspektiv om viktigheten av tverrfaglig samhandling. Nødvendigheten av ulik kompetanse i politiet har materialisert seg blant annet ved en rapport som Politidirektoratet i 2017 fikk i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet om vurderinger av etatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene (Politidirektoratet 2017). Rapporten konkluderer med at kulturen og kompetansen i politiet må rettes kraftig mot generell endringsvilje, endringslyst, strategisk endringsevne og åpenhet mot ny kompetanse. Bruk av tverrfaglige arbeidsgrupper er en økende trend for politiet både i Norge og internasjonalt. Et eksempel på dette er det betydelige samarbeidsprosjektet innenfor arbeidslivskriminalitet omtalt som "Lime-saken". Prosjektet omfattet 280 personer fra en

---

<sup>2</sup> <https://helsedirektoratet.no/samhandlingsreformen>

<sup>3</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/aktuelt/2014/mandat\\_ekspertgruppe.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/aktuelt/2014/mandat_ekspertgruppe.pdf)

<sup>4</sup> <https://helsedirektoratet.no/samhandlingsreformen>

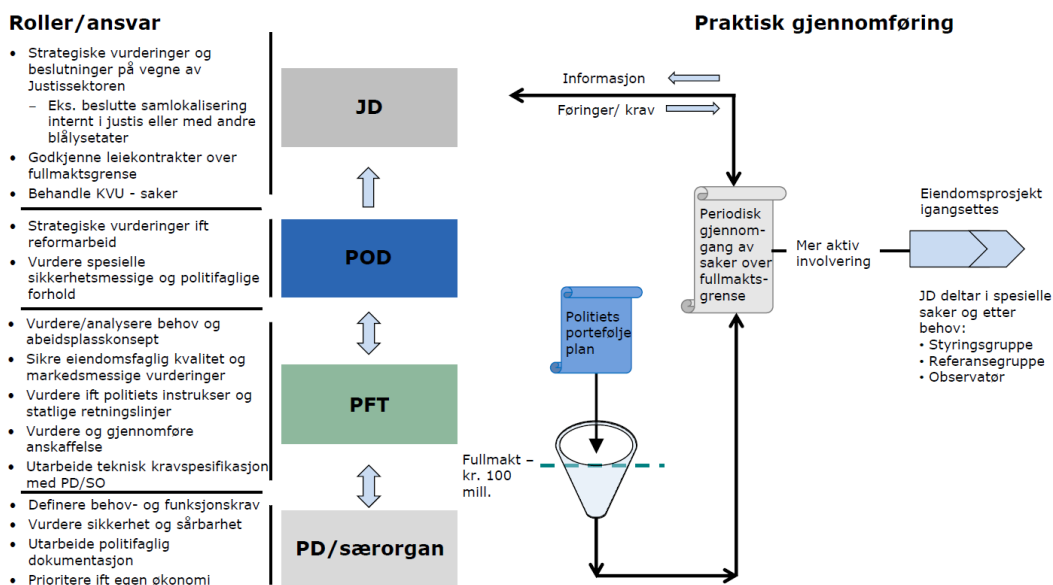
rekke ulike fag blant annet politiet, skatteetaten og tollvesenet som resulterte i en rekke pågripelser og strafferettslig oppfølging på flere tiltaleområder. Samarbeidsprosjektet i Lime-saken har blitt studert (Bjelland and Vestby 2017) hvor man konkluderte med at samhandling på tvers gjorde det mulig å benytte hverandres kompetanse og ressurser samtidig som man erkjenner utfordringene ved slik samhandling i form av motstridende mål og interesser. Lime-saken representerer på mange måter en ekstraordinær situasjon som krevde særskilt og formidabel tverrfaglig innsats. Et aspekt det er viktig å være bevisst på i det videre arbeidet med denne oppgaven er derfor ulikhetene som implisitt kan ligge i påvirkningsfaktorene på samhandling avhengig av hvorvidt det er driftsrelaterte faktorer eller faktorer påvirker samhandling i et mer langsiktig perspektiv.

Jeg har valgt å fokusere på politiets støttefunksjoner og helt konkret på samhandling innen fagfeltet eiendom. Innen eiendom har jeg knyttet oppgavens kontekst til samhandlingsmodellen som en overordnet beskrivelse av roller og ansvar for involverte aktører i store eiendomssaker. Samhandlingsmodellen er utarbeidet av politiets nasjonale kompetanseorgan, Politiets Fellestjenester, og jeg har valgt samhandlingsmodellen ettersom de underliggende prosesser for modellen krever involvering fra politidistriktene, Politiets Fellestjenester, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det må presiseres på det tidspunkt oppgaven ble skrevet var samhandlingsmodellen ikke formelt forankret, men kan likevel benyttes som utgangspunkt på bakgrunn av store likhetstrekk med gjeldende praksis.

Av betydning for denne oppgaven er differensieringen mellom samhandlingsmodellen som avgrenset prosess som en del av en betydelig mer omfattende endringsprosess som omhandler restrukturering og omorganisering av eiendomstjenestene i politiet som følge av implementering av Nærpolitireformen. Endringsprosessene kan således hevdes å være ulike i omfang og kompleksitet, men har etter min oppfatning likhetstrekk som underbygger at funn i empiriske data ikke må begrenses til den kontekstuelle samhandlingsmodellen. Som jeg skal komme tilbake til i kapittelet som omhandler metode, har jeg med bakgrunn i denne vurderingen ikke differensiert empiri tilknyttet samhandlingsmodellen og data relatert til politiets reformpregede endringsprosesser. Kontekstuell samhandlingsmodell er nedenfor medtatt for å illustrere overordnet fordeling av roller og ansvar i politiet for økt forståelse av problemstillingens kontekst:

# 1. Konseptuell skisse forbedret samhandlingsmodell

Vi må få til en mer effektiv samhandling som gir bedre flyteffektivitet i saksbehandling.



Kilde: *Politiets Fellestjenester, 2018*

## Egen forforståelse

Forskere synes ikke å være enige om betydningen av forskerens forforståelse. Simonsen – sitert av Myklebust og Thomassen (2010) peker på kjennskap til tema gjør det vanskelig å skille på fakta og «etablerte sannheter». Rachlew (2010) omtaler hvordan detaljert forkunnskap kan være et spennende og fruktbart utgangspunkt for samfunnsvitere. Jeg lener meg på Tjora (2017) og velger å være åpen tidlig i oppgaven om min relasjon til eiendom gjennom min stilling som seksjonsleder for bygg og fellestjenester i et særorgan. Tjora (2017) hevder at forskerens faglige tilhørighet bidrar til å betone forskningstemaet og at dette ikke representerer en subjektiv oppfatning, men en måte å forstå verden på. På den andre siden kan det muligens hevdes at all forskning vil inneholde elementer av subjektivitet. Tjoras (2017) omtale av faglig tilhørighet kan fortolkes til å omfatte forskerens teoretiske utgangspunkt, organisatorisk tilhørighet eller personlige utgangspunkt. Min bakgrunn som utdannet revisor tilsier at jeg kan føle tilhørighet til de finansielle aspektene som i denne oppgaven kan knyttes til Politianalysens forventninger om økt effektivitet. Likevel anser jeg ikke denne kobling som førende ettersom problemstillingen har relasjonelt fokus på samhandling. Organisatorisk tilhørighet har jeg valgt å se som nærhet til egen organisasjon og har derfor valgt å holde egen organisasjon utenfor studien. Det er likevel slik at jeg gjennom min rolle som seksjonsleder har kjennskap til enkelte av respondentene fra tidligere. Jeg har imidlertid ingen nære eller historiske relasjoner eller konflikter med de utvalgte respondentene. Tilhørighet vil således være sterkest på området som omhandler personlige utgangspunkt i form av nærhet til

tematikken gjennom egne erfaringer. utfordringer relatert til å skille mellom roller står sentralt i denne sammenheng og blir omtalt ytterligere i kapittel 3 Forskningsprosess og metode.

Når det gjelder betydning av egenforståelse, velger jeg i det videre å lene meg på Morse et al (2002) som understreker hvordan forskerens fokus bør være på å bygge troverdighet gjennom synliggjøring og forklaring av benyttede verifiseringsstrategier i kvalitativ forskning. Jeg velger å omtale egen forforståelse kort innledningsvis i oppgaven slik at leseren blir bevisst min tilnærming til viktigheten av validitet og reliabilitet. Verifiseringsstrategien omtales nærmere i kapittel 3.

### **Disposisjon**

Formålet med dette kapittelet har vært å sette leseren inn i valgt problemstilling, oppgavens kontekst og belyse tilnærming til egen forforståelse. I det videre omtales oppgavens disposisjon og videre struktur. Kapittel 2 drøfter jeg sentrale begrep og relevante sammenhenger mellom disse som fundament for metodiske valg, innsamling av data og analyse. Kapittel 3 omhandler forskningsprosess og metodikk og kapittel 4 gjengir resultatene av de empiriske undersøkelsene. Resultatene indikerte klare skiller mellom funn internt i (og mellom) virksomhetene internt i politiet og funn relatert til relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. For å understreke og tydeliggjøre betydningen av dette skillet, har jeg derfor valgt å dele funn i kapittel 4 og drøftingen i kapittel 5 i en intern del og en eksterne del. Den interne delen omhandler funn internt i politi- og lensmannsetaten i de respektive enhetene og mellom disse. Den eksterne delen omhandler funn i grensesnittet mellom departement og direktorat. I kapittel 6 oppsummeres essensen i oppgaven og veien videre. Referanser og kildehenvisninger er listet opp i kapittel 7.

## 2. Teori

I det følgende vil jeg ta for meg de sentrale begrepene som omtales i oppgaven, samt presentere og drøfte ulike tilnærminger til begrepene. Formålet er å definere og presentere oppgavens teoretiske plattform og sette rammene for det videre arbeidet med oppgaven.

### Rolleforståelse og forventninger

Hensikten med dette kapittelet er å sette rammene for bruk av rollebegrepet for å kunne forstå og fortolke respondentenes refleksjoner knyttet til egen rolleforståelse. Ettersom jeg har valgt å avgrense oppgavens empiriske materiale til respondentens betraktninger, erfaringer og overbevisninger, vil det kunne hevdes at det er respondentenes fortolkninger som påvirker deres holdninger og atferd og at faglitteraturens definisjoner derfor ikke er relevant. Jeg ser det likevel som relevant å ta utgangspunkt i begrepenes forankring i faglitteraturen som en del av systematisk tilnærming til respondentenes betraktninger. Det er også slik at andre forskere – som Jones og George (1998) – viser til sammenheng mellom individer som definerer sine roller bredt og høy grad av tillit som positiv påvirkningsmekanisme for samhandling. Respondentenes forståelse for begrepene kan således gi indikasjoner på om dette er en sammenheng som bekreftes, avkreftes eller utfylles. I det videre arbeidet med oppgaven legger jeg til grunn at «rolle» innebærer en bredere fortolkning enn formell «posisjon» når det gjelder rolleforståelse. Min fortolkning og inntatte utgangspunkt finner forankring i teorien blant annet hos Schiefloe (2003) som beskriver *posisjon* som en plass i den sosiale og organisatoriske strukturen som innehas av en person. En posisjon kan derfor hevdes å bestemmes i mange tilfeller av andre enn individet selv og er definert ut fra et bestemt og avgrenset sosialt system – som en organisasjon. Autoritet og ansvar er dermed knyttet til posisjon og ikke person. Schiefloe omtaler videre hvordan innehaver av en posisjon utsettes for forventninger fra andre med hensyn til atferd og holdninger og at dette settet av stabile forventninger utgjør en (sosial) rolle. Det er grunn til å tro at forventninger vil kunne variere og i ulik grad kunne sies å være stabile avhengig av person, situasjon, kontekst, rammer osv. For å supplere Schiefloe (2003) kan man derfor se hen til Jones og George (1998) som kobler forventningene man har til andre som viktig komponent for hvordan individet selv fortolker, definerer og forstår sin rolle. Med Nærpolitireformen følger ny struktur som innebærer etablering av nye roller og endring av eksisterende roller i form av nye ansvarsområder og grenseflater. Interessant for denne oppgaven er særlig det aspektet som omhandler sammenheng mellom forventninger og roller. Dersom man tar utgangspunkt i at roller er forventningsbasert og utvikles over tid, er det interessant å se nærmere på hvordan tider med

stor endring medfører overgangsperioder med spenninger mellom rolle og formelle posisjoner. I forlengelsen av dette vil det også være relevant å se på hvilke konsekvenser høyt spenningsnivå kan føre til som følge av uavklarte forventninger.

Jones og George (1998) kobler høy grad av tillit til brede rolledefinisjoner og beskriver hvordan individet gjennom å fortolke sine roller bredt er villige til å gjøre det man er kapabel til i samhandling med andre. Deres forskning omhandler videre hvordan samhandlende aktører baserer sin atferd på oppfatninger de har lært seg å assosiere med ulike situasjoner og at slike oppfatninger krever gjentatt samhandling. Involverte aktørers definisjoner av situasjonene har dermed fått utvikle seg over tid og man tilpasser seg til hverandre. Forskerne fremhever imidlertid at tilpasningene er avhengig av likhetene mellom verdier, holdninger og følelser hos de involverte (Jones and George 1998). Det er usikkert hvorvidt aktørene i samhandlingsmodellen som utgjør denne oppgavens kontekst opplever likhet mellom verdier, holdninger og følelser. Det er også verdt å merke seg det som Jones og George *ikke* tar hensyn til hvordan rolledefinisjoner påvirkes av potensielle konsekvenser som følge av for eksempel omorganisering eller restrukturering. Med utgangspunkt i politiets implementering av Nærpolitireformen som utgjør denne oppgavens kontekst er det derfor viktig i de senere analyser å være bevisst modellens mulige svakheter.

Tidligere forskning gir dekning for å hevde at uavklarte forventninger og uklarhet om roller og ansvar utfordrer samhandling. Meyer og Mazerolle gjengis av Sjøgaard med flere (2016) som argumenterer for at en sentral suksessfaktor for samhandling i politiet er tydelige, skriftlige avtaler om statlige mål, prosedyrer og fordeling av involverte aktørers roller og ansvar. Forfatterne er mindre tydelige når det gjelder å skille mellom rolle og posisjon som jeg velger å fortolke som indikasjon på byråkratisk tilnærming hvor man er mest opptatt av formell posisjon med forankring i planverket. Betydning av forventninger knyttet til rolleforståelse i henhold til denne formalistiske tilnærmingen kan hevdes å måtte akkrediteres før mulig formell implementering i prosedyrer, stillingsbeskrivelser og avtaler. Adler og Borys (1996) knytter formalisering i byråkratisk praksis til mindre rollekonflikt- og stress. Tydelighet rundt roller og ansvar kan også hevdes å medføre gjensidig og tidlig forventningsavklaring mellom parter som skal samarbeide mot felles mål. Med utgangspunkt i Jones og George (1998) sitt perspektiv, kan tydelig definerte og uttalte forventninger bidra til å forme den enkeltes rolle og respons. Tydelig definerte roller og ansvar er i tråd med prinsippene som ligger til grunn for byråkratisk praksis og bekrefter antakelsen om at slik tilnærming fremmer effektivitet og skaper forutsigbarhet som igjen gagnar samhandling på

tvers. Forventningsavklaring kan således hevdes å kunne bidra til bedre rolleforståelse og rolleaksept. Utfordringen kan imidlertid ligge i at forventninger i praksis ofte ikke formaliseres slik at respektive roller blir fullstendig og enhetlig definert. Når det gjelder Jones og George (1998) sin kobling mellom tillit og brede rolledefinisjoner er det verdt å merke seg at til grunn for denne ligger en forutsetning om gjentatt samhandling. Dette kan innebære at dersom erfaringene er repetitive av negativ karakter vil forventningene til andre kunne bli nedjustert.

Avslutningsvis i delkapittelet om rolleforståelse og forventninger vil jeg kort knytte en kommentar til min fortolkning av begrepene rolle og posisjon. Ettersom jeg baserer mine undersøkelser på respondentenes subjektive betraktninger og erfaringer kan det ligge potensielle utfordringer knyttet til at respondentene ikke deler mitt syn på begrepene. Konsekvenser av ulik forståelse og fortolkning av begrepene kan medføre risiko for delvis eller helt feilaktige analyser. Den teoretiske forankringen og drøfting av rolle vs posisjon i dette delkapittelet gjør meg likevel bedre rustet til å forstå respondentenes bruk av begrepene og til å fortolke mulige konsekvenser for samhandling.

## **Teoretiske rammer for samhandling**

### **Definisjon samhandling**

Thomson og Perry (2006) omtaler kompleksiteten i samhandling ved at samarbeid for samarbeidets skyld eller for å oppnå kun individuelle mål mest sannsynlig vil ende med sviktende resultat. Forskerne viser til at effektene av samhandling i slike tilfeller er kostbare som følge av lite hensiktsmessig bruk av tid og energi. Skinns (2008) viser til at samhandling mellom politisær virksomhet og andre instanser ofte anses som et bidrag i en effektiviseringsprosess hvor oppfatningen er at nye måter å gjøre oppgaver på skal føre til reduksjon i kostnader. For å oppnå reduksjon i kostnader må samhandling innrettes smidig og uten unødig byråkrati. Webers byråkratiske ideal og formålet med byråkratisering var opprinnelig økt effektivitet i saksbehandlingen (1996) . Byråkratiske mekanismer varierer i praksis imidlertid fra ramme- og retningsgivende styring (policy) til detaljregulerende tilnærming. For å tilføre analysen kontekstuell verdi, må derfor mekanismene brytes ned og jeg har i denne sammenheng valgt å se samhandling opp mot byråkratiske prosesser med basis i to ulike perspektiv. Unødig byråkrati kan medføre tid- og ressurskrevende samarbeidsprosesser med tilsvarende høye transaksjonskostnader. Samhandling som bidrar til ikke unødig byråkrati kan derfor anses som et «akseptabelt» nivå for samhandling hvor partene bidrar med det som er nødvendig og som de føler en forpliktelse til. I dette ligger

aksept for samhandling som virkemiddel for innføring av nye arbeidsmetodikk som teoretisk sett skal føre til kostnadsreduksjon. Dette perspektivet fanger imidlertid ikke opp potensiale som ligger i alternativt fokus rettet mot hva man kan få til sammen på tross av organisatoriske barrierer. Uavhengig av valg av perspektiv legger jeg i denne oppgaven til grunn at samhandling som prosess er gjensidig avhengig av struktur for å lykkes. Jeg fokuserer i det videre på intensjonen med samhandling i det første perspektivet og vil fokusere på samhandling som kan sies å være «tilstrekkelig» smidig for å være i tråd med intensjonen. Jeg velger denne vinklingen ettersom jeg anser den som mest realistisk for denne oppgavens kontekst.

Jeg har valgt Thomsons (1999) definisjon som gjengitt av Thomson og Perry (2006, side 23) som definerer samhandling på følgende måte:

*«Collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together: is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions»*

Thomson og Perry (2006) fremhever at samarbeid («cooperation») impliserer liten grad av interaksjon, integrasjon, forpliktelse og kompleksitet, mens samhandling («collaboration») impliserer høy grad av de samme kjennetegnene. I min oppgave har jeg valgt å benytte begrepet samhandling primært fordi at det er dette begrepet som benyttes i politietatens eget rammeverk. Jeg velger å fortolke samhandling med utgangspunkt i «collaboration» ettersom det er rimelig å anta at implementering av reformene i politiet generelt stiller høye krav til integrasjon og forpliktelse gjennom samarbeid i mer komplekse og til dels uavklarte omgivelser.

Den valgte definisjonen tar opp i seg både formelle og uformelle aspekter ved samhandling. Disse kan støtte oppunder hverandre, avdekke ulike perspektiv og bidra til å belyse motsetningsforhold. Samhandlingsmodellen som beskrevet innledningsvis omhandler primært formell samhandling hvor aktørene ikke har anledning til å velge sin deltakelse. Det er likevel grunn til å tro at uformelle mekanismer har innvirkning også på denne type prosesser. Muligens vil dette være særlig gjeldende i tider med stor endring som nå med implementering av Nærpolitireformen. Smith et al (1995) beskriver uformell samhandling som adaptive arrangementer hvor atferdsrelaterte normer er avgjørende for aktørenes bidrag til samhandlingen i kontrast til kontraktuelle forpliktelser. Jeg fortolker Smith dithen at utover



avtaler anses også formelle rutiner, prosedyrer og retningslinjer som kontraktuelle forpliktelser. Felles for Smith (1995) og Jones og George (1998) er at begge legger gjentatt samhandling til grunn som utgangspunkt for utvikling av aktørenes assosiasjoner til ulike situasjoner. Smith (1995) beskriver videre uformelle samhandlingsrelasjoner ved at aktørene oppfatter relasjonene som langsiktige og verdifulle ved at man forbinder gjensidige gevinster med samhandling. For aktørene som er involvert i samhandlingsmodellen vil det kunne variere hvorvidt man anser samhandling som repetitiv avhengig av hyppighet til den respektive enhet for denne type saker. Det er muligens heller ikke slik at samhandling må være repetitiv for å påvirke forventningene til fremtidige relasjoner. Dette kan ses i sammenheng med aktørenes erfaringer og oppfatninger – både direkte og indirekte – som også i mer generelle former vil kunne påvirke samhandling på tvers av organisatoriske grenser.

Ikke alle aspekter ved den valgte definisjon er like relevante. Det kan blant annet hevdes at enhetene som skal samhandle i den kontekstuelle samhandlingsmodellen beskrevet i innledningskapittelet ikke er autonome. Autonome aktører indikerer at man både som individ og organisasjon er selvstyrende og ansvarlig for egne valg og handlinger. Med Nærpolitireformen beveger man seg bort fra det autonome selv om politidistriktene til en viss grad er selvstyrende og holdes ansvarlige for beslutninger som foretas lokalt. Det vil likevel være slik at enhetene må forholde seg til sentralt besluttede samhandlingsprosesser og på mange måter er det derfor politiets øverste ledelse som linjeorganisasjon som er autonom. Det kan også hevdes at samhandlingsmodellen legger til grunn formelle prosesser definert av andre enn aktørene selv som ikke vil være i posisjon til å skape felles regler og struktur. Jeg lener meg i denne sammenheng på argumentasjonen knyttet til forhandlingsprosessene omtalt ovenfor ettersom det ofte i praksis vil være anledning til å forme måter å samarbeide selv om enkelte komponenter vil være pålagt. Det kan også dras paralleller til variasjonen i byråkratiske mekanismer hvor rammestyring gir større handlingsrom for lokale tilpasninger av aktørene selv enn detaljregulert styring fra overordnede myndighet. Samlet sett anser jeg derfor likevel definisjonen som relevant med bakgrunn i forhandlingsaspektet og hvordan definisjonen tar opp i seg både formelle og uformelle aspekter for samhandling.

### **Dimensjoner ved samhandling**

Implisitt i valget av Thomson og Perrys definisjon (2006) for denne oppgaven ligger en underliggende aksept av samhandling som kompleks konstruksjon bestående av det forskerne refererer til som fem variable dimensjoner - governance, administrasjon, organisatorisk

autonomi, gjensidighet og normer. Forfatterne tar til orde for hvordan ledere i økende grad må forholde seg til disse dimensjonene gjennom incentiver som rask teknologisk utvikling, begrensninger i tilgang til ressurser og økning i organisatoriske avhengigheter. I det videre i dette delkapittelet omtales governance og administrasjon, men også dimensjonene knyttet til gjensidig og normer er sentrale for den valgte problemstillingen. Jeg kommer tilbake til dimensjonene som omhandler gjensidighet og normer i forbindelse med utvikling av normer for tillit i delkapittelet om betydning av tillit.

Governance er den første dimensjonen jeg vil drøfte som sentral dimensjon ved samhandling. Jeg tiltales av Müllers tilnærming (2009) som henviser til det latinske opphavet til begrepet governance som betyr «å styre». I henhold til Müller (2009) tilfører governance rammeverk for organisasjoner som gjør det mulig å ta etisk forsvarlige beslutninger og implementere rammer som muliggjør styring som er basert på transparens, ansvarliggjøring og definerte roller. I denne forbindelse kan transparens muligens knyttes til utvikling i retning av mer åpenhet i politiet og viktigheten av struktur og tydelig rolle- og ansvarsfordeling er allerede forankret i et tidligere delkapittel. Ifølge Rhodes (1996) har begrepet governance flere ulike betydninger. I denne oppgaven refererer governance seg til overordnet styring eller det som Rhodes omtaler som et system som organisasjoner styres og kontrolleres på bakgrunn av. Thomson og Perry (2006) peker på at å bevege seg fra governance til handling krever struktur. Som påpekt av Direktoratet for forvaltning og ikt (2017) i deres rapport er det indikasjoner på at politi- og lensmannsetaten har kontinuerlig fokus på og mestrer strukturelt perspektiv, men som det understrekes i rapporten er man avhengig av supplerende og relasjonelle faktorer for å lykkes med de ønskede reformene. Thomson og Perry siterer videre Ring og Van de Ven og Bardach (2006) som understreker viktigheten av sentral koordinering og organisering av informasjon, samt evne til lojalitet til felles kjøreregler for hvordan man skal samhandle. Ring og Van de Ven er således i takt med den valgte definisjonen for samhandling når det gjelder å skape felles fundament for samhandlende aktører når det gjelder måter å samarbeide på så vel som beslutningsprosesser. Et annet viktig aspekt i denne sammenheng omhandler hvordan governance sikrer et distinkt skille mellom eierskap og kontroll som beskrevet av Müller (2009). Eierskap indikerer premissgivers rolle som eier av rammebetingelsene som i denne oppgaven kan relatere seg til hvordan Justis- og beredskapsdepartementet velger virkemidler og påser tilførsel av tilstrekkelige og adekvate ressurser for å muliggjøre operasjonalisering av politiets definerte mål. Kontroll kan knyttes til hvilken måte departementet velger å innrette sin governance på for å overvåke eller

monitorere operasjonaliseringen som Politidirektoratet er ansvarlig for. Slik forståelse av kontroll står sentralt i den valgte definisjonen av tillit (Mayer, Davis et al. 1995) og understøtter således denne oppgavens tilnærming til parallelt fokus på tillit og kontroll. Når det gjelder governance er det relevant for denne oppgaven hvorvidt måten governance utøves på kan anses som påvirkningsfaktor på utvikling av tillit. Videre er det interessant å se nærmere på om skillet mellom eierskap og kontroll har betydning for samhandling og balanseringen mellom tillit og kontroll. I forlengelsen vil undersøkelsene vise om empirien er egnet til å belyse om mottakere av governance i politiet tilpasser sin atferd til i hvilken grad partene har overlappende, sammenfallende eller motstridende interesser. Manglende forståelse for eller anerkjennelse av hverandres interesser er en viktig faktor for å kunne forstå hvordan samhandling fungerer. Interesser er studert av blant andre White og Gill (2013) som omtaler transformasjon i polisier virksomhet fra tradisjonelt politi med forankring i det offentlige samfunnsoppdraget til utvikling med betydelig vekst i den private sikkerhetssektoren. Uavhengig av privat eller offentlig sektor er det relevant for denne oppgaven hvordan man i økende grad må forholde seg til kompleksiteten i at samhandlende aktører kan ha både sammenfallende og motstridende interesser. White og Gill (2013) peker på at ulike interesser ofte vil bære preg av overlapping og uklare grensesnitt som medfører økt kompleksitet i samarbeid på tvers av organisasjoner og sektorer. Jeg kommer tilbake til betydningen av forståelse for hverandres interesser i delkapittelet om betydning av tillit.

Når det gjelder governance lener jeg meg også på Müller (2009) som peker på at uten governance risikerer man eskalering av konflikter og manglende sammenheng mellom måloppnåelse, prosesser og ressurser. Interessant for denne oppgaven er konsekvensene av en slik tilstand som Müller (2009) beskriver både som negativt for smidige samarbeidsprosesser og som kostnadskrevende. Jeg har valgt å se governance i lys av den fremvoksende anerkjennelse av at politisk beslutningstaking ikke begrenser seg kun til formelle strukturer, men at offentlig politikk også formuleres og implementeres gjennom uformelle mekanismer og prosesser. I dette perspektivet er det derfor interessant for denne oppgaven måten governance utføres på som påvirkningsfaktor på «mottakerne» av governance.

Administrasjonsdimensjonen er relevant for denne oppgaven på bakgrunn av Thomson og Perrys (2006) omtale av at samhandlende aktører innehar ulike administrative roller og at ulike roller kan medføre utfordringer når egeninteresser skal balanseres mot kollektive interesser. Slike utfordringer er gjenkjennelige for politidistriktene og Politiets Fellestjenester som kjemper om de samme ressursene og tidvis kan bli stilt ovenfor vanskelige valg som

krever beslutning til ugunst for egen organisasjon. Et annet aspekt som bør nevnes i forbindelse med administrasjonsdimensjonen omhandler hvordan Johannesen (2014) problematiserer den byråkratiske praksis i tilkobling til samarbeid på tvers av organisatoriske grenser. Han hevder at i den byråkratiske arbeidskulturen har det oppstått et konsensusbehov hvor alle må være enige før man kan gå videre. Johannesen peker videre på at konsensusbehovet hemmer samhandling ettersom dette legger begrensninger på fremdrift og kan føre til manglende beslutningsdyktighet. Slike utfordringer bidrar ikke til samhandling som kan sies å være i tråd med opprinnelig intensjon. Det er likevel slik at behov for konsensus kan være viktig for å tilfredsstille andre mål og idealer som likebehandling, brukerinvolvering og medvirkning, samt understøtte det viktige skillet mellom personlige og kollektive interesser.

### **Informasjonsdeling og betydning av relasjoner**

Som del av systematisk og strukturert tilnærming til samhandling med fokus på tillit, har jeg ønsket å finne teoretisk forankring for egenskaper som kan knyttes til samhandlingens kvalitet. Jeg har i denne forbindelse valgt å legge Thomson og Perry (2006) til grunn som ser informasjonsdeling ikke bare som et uttrykk for kvaliteten i samspillet på tvers av organisatoriske grenser, men som et fremtredende argument for samhandling. Disse forskerne betrakter informasjonsdeling som partenes villighet til å dele informasjon om egen organisasjon i tillegg til opplysninger relatert til hva aktørene kan eller ikke kan bidra med i samhandlingen. Slik tilnærming må ses i sammenheng med at formålet med informasjonsdeling neppe er at all informasjon skal deles, men at man evner å dele det som er relevant for oppgaven utover det som er pålagt. Implisitt i dette ligger også forutsetninger knyttet til aksept for at informasjon ikke kan deles av hensyn til konfidensialitet eller taushetsplikt. Informasjonsdeling kan være mer utfordrende når det gjelder å dele informasjon som fremstår som ufordelaktig for individet eller for den enkelte organisasjon og incentivene for informasjonsdeling kan derfor påvirkes av subjektive vurderinger og motiv. Å dele informasjon som ikke er pålagt eller som oppfattes som sensitiv av ulike årsaker, kan muligens være enklere forutsatt at aktørene har samhandlet tidligere eller har uformelle forbindelser til hverandre. For det videre arbeidet er det imidlertid verdt å merke seg at informasjonsdeling er viktig for samhandling, men ikke tilstrekkelig uten tilstedeværelse av opplevelse av gjensidige gevinster ved å samarbeide (Thomson and Perry 2006). Forankring i gjensidige gevinster kan føre til aktiv og sterk forpliktelse i samhandling, men avhenger av normer for utvikling av gjensidighet og tillit. Thomson og Perry (2006) beskriver tillit som

nøkkelfaktor for samhandling samtidig som etablering av tillitsbaserte relasjoner har kostnader ved seg i form av medgått tid.

Temby et al (2017) beskriver hvordan man er avhengig av høy grad av tillit og robuste uformelle relasjoner for å kompensere for og redusere kompleksitet. Forskerne peker på hvordan en organisasjons evne til å bygge tillit og etablere uformelle relasjoner indikerer hvor fleksible organisasjonene er i sin samhandling - særlig relatert til komplekse beslutninger. Kompleksiteten i virksomheten til politiets støttefunksjoner kan hevdes å være betydelig som følge av at disse både skal legge til rette for etatens kjerneaktiviteter samtidig som det stilles krav gjennom definerte mål til støttefunksjonenes egen virksomhet. Ulike aspekter vil kunne øke kompleksiteten ytterligere avhengig av hvorvidt de definerte mål er kvantitative eller kvalitative og om målene er tydelig forankret på alle nivå i overordnet organisasjon og de respektive underliggende enhetene. For politi- og lensmannsetaten kan en fremtidig evaluering av Nærpolitireformen medføre endringer i rammebetingelser som endrer administrativt forankring og som stiller krav til ny struktur for samarbeid på tvers. Man kan se for seg ulike konsekvenser i form av motstridende interesser og dermed fremvoksende behov for å finne frem til kompromisser og alternative løsninger. I tider hvor strukturen er sviktende eller i endring vil man i henhold til Temby et al (2017) sin forskning kunne styrke båndene gjennom uformelle relasjoner og evne til informasjonsdeling om nye rammebetingelser og håndtering kan dermed være god indikator på samhandlingens kvalitet. Bjelland og Vestby (2017) viser til LeBeuf (2005) som èn av flere forskere som har pekt på uformell kommunikasjon og personlige relasjoner som avgjørende for tilgang til og deling av informasjon mellom aktører som skal samhandle. Gitt at dette er betraktninger som medfører riktighet, vil det kunne være slik at tillit mellom samhandlende aktører har større innvirkning på informasjonens relevans og kvalitet enn på kvantitet. Med andre ord vil aktører være villige til å dele nødvendig informasjon til andre aktører man stoler på og som forventes å innfri forventningene til videre håndtering av informasjonen som deles og de konsekvenser dette får for samarbeidet. Samhandlingsmodellen definerer hvilke aktører som skal være med i nettverket, men det er verdt å merke seg det faktum som blant annet påpekes av O'Neill og McCarthy (2014) som omhandler at tilstedeværelse ikke er tilstrekkelig for å bygge tillit. Forskerne hevder at etablering av tillit fordrer aktiv deltakelse fremfor ren viderefremføring av informasjon eller overlevering av ressurser.

## Teoretiske rammer for tillit

### Definisjon tillit

I denne problemstillingen lener jeg meg på Temby et al (2017) som omtaler hvordan tillit medfører lavere transaksjonskostnader og enklere informasjons- og kunnskapsoverføring. Jeg legger til grunn at effektiv samhandling er samarbeid som kjennetegnes av smidige prosesser og ikke unødig byråkrati. Et slikt perspektiv medfører at tillit anerkjennes som en konkurransefordel noe som finner forankring innenfor organisasjons- og strategilitteraturen (Zaheer, McEvily et al. 1998). Som omtalt innledningsvis fokuserer denne oppgaven på utvikling fremfor måling av tillit. Å betrakte utvikling av tillit som konsept internt i politiet kan være utfordrende basert på tidligere forskning som viser til at både fortid og fremtid er sentralt for utvikling av tillit (Swärd 2016). Swärd beskriver alternative tilnærminger til utvikling av tillit enten som et resultat av tidligere erfaringer eller som følge av forventninger til potensielle gevinster i fremtiden. Tidsperspektivet kan ha betydning for tilnærming til tillit ikke minst med bakgrunn i forhold nevnt innledningsvis i denne oppgaven vedrørende kontekstuell samhandlingsmodell og sentrale endringsprosesser i politiet som følge av Nærpolitireformen. Felles for prosessene som inngår i samhandlingsmodellen og øvrige endringsprosesser er at implisitt i disse vil være historiske forhold ved at mange aktører vil kjenne hverandre samarbeid i den tidligere distriktstrukturen. På den annen side vil mange aktører som nå pålegges å samhandle være nye for hverandre i tillegg til at arbeidsmetodikk og samarbeidsmåter- og arenaer kan være endret. Kompleksiteten i samhandling internt i politiet blir derfor betydelig som følge av at samarbeidet og utvikling av tillit påvirkes både av fortid og fremtid. Tidsperspektivet kan hevdes å påvirke samhandling og utvikling av tillit ettersom involverte aktører kan velge å fokusere på kortsiktig måloppnåelse eller mer langsiktige gevinster gjennom fokus på å bygge relasjoner (Swärd 2016). Denne oppgaven skiller ikke mellom empiri knyttet til store eiendomssaker som skal håndteres av prosessene som inngår i samhandlingsmodellen og endringsprosesser som et resultat av Nærpolitireformen. Det kan være utfordrende ettersom resultatorientert atferd i større grad kan knyttes til temporære organisasjoner som prosjekter eller grupper i kontrast til relasjonsorientert atferd som kjennetegner langsiktig samhandling. Interessant for denne oppgaven er således hvorvidt aktørenes holdninger til historiske erfaringer og fremtidige forventninger påvirker deres samhandling med andre aktører internt i politiet.

Når det gjelder tidsperspektiv i utvikling av tillit er det videre verdt å merke seg at tidligere forskning – blant andre Zucker sitert av Swärd (2016) har vist at institusjonell tillit utgjør et

viktig grunnlag i tidlige faser mens det er handlinger over tid som påvirker tilflyt av essensiell informasjon. Med utgangspunkt i tidligere forskning kan tillit fortolkes slik at tillits påvirkning på samhandling er ulik avhengig av aktørenes fokus og fase for samhandling. Slik fortolkning understøtter etter min oppfatning at for denne oppgaven er det hensiktsmessig å se samhandlingsmodellen og de større endringsprosessene i politiet under ett. Jeg kommer tilbake til institusjonell tillit litt senere i dette delkapittelet.

Jeg har i det videre valgt å benytte Mayer et al (1995) definisjon av tillit i tillegg til at jeg lener meg på Jones og George sin modell (1998) som viser sammenheng mellom tillit og samhandling gjennom ulike sosiale prosesser. I dette delkapittelet fokuserer jeg på Mayers definisjon og kommenterer ulike aktuelle aspekter ved definisjonen i relasjon til valgt problemstilling. Jones og George sin modell drøftes i eget delkapittel om operasjonalisering av tillit.

Mayer et al (1995, side 712) definerer tillit på følgende måte:

*"The willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party"*

Flere forskere som Swärd (2016) har vist til at tillit i økende grad trekkes frem som alternativ til kontroll. Definisjonen jeg har valgt som utgangspunkt for faglig forankring for tillitsbegrepet, representer på mange måter en tradisjonell og historisk tilnærming til tillit. Mayer et al (1995) knytter tillit til prosessen for det enkelte individ eller institusjon til å akseptere risiko og se bort fra kontroll fordi man har positive forventninger til andre aktørers fremtidige atferd og leveranser. Jeg mener likevel at bevissthet knyttet til motsetningsforholdet er viktig for analysen, men at det styrker oppgavens teoretiske forankring å se tillit fra ulike perspektiv.

Det er særlig definisjonens evne til å koble sammen tillit og kontroll som gjør at jeg mener definisjonen er godt egnet for denne oppgaven. Relevansen og aktualiteten bekreftes i flere studier som omhandler hvordan tillit og kontroll kan fungere sammen og i mange tilfeller ha positiv påvirkning på hverandre, blant annet gjengitt av Swärd (2017). Mayer et al (1995) sin definisjon viser til en aktørs villighet til å utvise tillit til en annen part uavhengig av evne til kontroll. Tidligere forskning har ansett kontroll som et negativt fenomen blant annet beskrevet av Grimen (2009). Grimen omtaler hvordan konseptet tillit medfører å overgi kontroll over

noe til andre som skaper en ny type relasjon. Den nye relasjonen beskrives av Grimen (2009) som viktig grunnlag for makt. Tilnærmingen gir assosiasjoner til relasjonene mellom prinsipal og agent i prinsipal-agent-teorien som beskrevet av blant annet Braun og Guston (2003). Denne teorien fokuserer på kontrollaspektet ved at prinsipalen gjennom rammebetingelser, styring og belønningsmekanismer skal sikre at agenten opptrer i samsvar med prinsipalens føringer og interesser. Braun og Guston (2003) omtaler hvordan prinsipal- agenttilnærmingen bygger på antakelsen om at rasjonelle aktører bestreber seg på å maksimere sine preferanser og dermed sine prioriteringer. I forholdet mellom prinsipal og agent er relasjonen asymmetrisk da prinsipalen ofte ikke har kunnskap om ulike aspekter ved og konsekvenser av oppgavene som skal utføres. Det kan imidlertid være viktig å presisere at prinsipal-agent-tilnærmingen i større grad omhandler håndtering av mistillit enn å håndtere tillit. Hvorvidt dette er tilfelle i praksis vil muligens avhenge av hvorvidt man anser tillit som fravær av mistillit. Relevant for denne oppgaven er etter min oppfatning hvordan forutsetninger og antakelser som ligger til grunn for samarbeidet mellom prinsipal og agent kan endres over tid og påvirke relasjonen. Dette kan virke søkt ettersom man også kan se det slik at prinsipal-agent-tilnærming anser tillit som mindre relevant ettersom roller og ansvar er formalisert og regulert i kontrakter. Kontrakter i denne sammenheng omfatter enhver form for kontraktuelle forpliktelser. Prinsipal og agent har ifølge Braun og Guston (2003) et spesielt sosialt forhold gjennom at disse to aktørene er invol-

vert i utveksling av ressurser i tillegg til et asymmetrisk forhold gjennom skjevheter i maktbalansen. Det kan også være slik at agenten ofte vil ha tilgang til informasjon som ikke gjøres tilgjengelig for prinsipal og at agenten således har et «overtak» på prinsipalen. I slike tilfeller kan man se for seg at prinsipalen vil kompensere for ubalansen gjennom kontrolltiltak. Således kan det utledes at det foreligger en invers relasjon mellom prinsipalens tillit til agenten og det prinsipalen anser som nødvendige tiltak for å sikre at agenten opptrer i samsvar med prinsipalens interesser.

Kobling mellom formell kontroll – som i prinsipal-agent-tilnærmingen med dennes forankring i kontrakter – og tillit er særlig relevant med utgangspunkt i balanseøvelsen som skal studeres i denne oppgaven. Jeg kommer tilbake til aspekter ved formell kontroll i et eget delkapittel. I denne sammenheng nøyer jeg meg med å peke på at det finnes studier – blant annet omtalt av Swärd (2016) som viser til Lumineau og Hendersen - som konkluderte med at kontraktsfestet krav til koordinering fører til deling av informasjon og økt læring om andre aktørers motiver og kompetanse. Det er interessant å merke seg konsensus blant disse forskerne om at det ikke



er kontraktene i seg selv, men hvordan de brukes og måten arbeidet overvåkes på som er utslagsgivende for tillit.

I praksis vil det kunne være slik at man i den offentlige forvaltningen legger til grunn både prinsippal-agent-perspektiv og tillitsbaserte relasjoner. Antakelsen stemmer godt med balanseøvelsen i denne problemstillingen mellom relasjonell tillit og tradisjonell kontroll. For det videre arbeidet er det imidlertid interessant hvorvidt det empiriske materialet tilsier at perspektivene er inkompatible, supplerende eller erstattende basert på respondentenes subjektive opplevelser og erfaringer. Hvilket perspektiv man legger til grunn kan hevdes å ha betydning for hvordan man forstår, håndterer og forbedrer relasjonene mellom involverte aktører. Det må også tillegges vekt at hensyn til aktsomhetskrav inngår som rammebetingelse for samhandling på tvers av organisatoriske grenser. White og Gill (2013) viser til en neoliberalistisk reform av politisære institusjoner for implementering av privat markedslogikk i den offentlige forvaltningen. Det kan hevdes at innen neo-liberalismen stilles økte krav til aktørene om å sikre egne interesser. White og Gill (2013) hevder at endring i politisær virksomhet kan forklares dels ut fra vekst i private sikkerhetsforetak, men også som følge av politisk styring gjennom implementering av markedsorienterte politireformer. For denne oppgaven kan et viktig element i balanseøvelsen mellom tillit og kontroll være hvorvidt samhandling i politiet påvirkes av aktørenes holdninger til å beskytte seg selv.

Som nevnt tidligere i dette delkapittelet er det av betydning hvorvidt man betrakter tillit på organisatorisk nivå eller på individuelt nivå. Schiefloe (2003) beskriver disse nivåene som mellommenneskelig og institusjonelt nivå. Min tilnærming samsvarer med Schiefloes (2003) og jeg vil i det videre arbeidet med oppgaven se på tillit på individ- og organisasjonsnivå samtidig. Helt konkret vil jeg fokusere på helheten som består av enkeltkomponenter som inngår i tillitsbegrepet, koblingene mellom disse delene og samspillet mellom disse slik dette omtales av Schiefloe (2003). Fokus på interaksjon mellom ulike komponenter har også likhetstrekk med Jones og George sin tilnærming gjennom deres fokus på betydningen av samspillet mellom verdier, holdninger og følelser. Jeg finner støtte også hos Whelan (2016) som omtaler sammenheng mellom mellommenneskelig tillit og institusjonell tillit gjennom å se på underliggende relasjonelle egenskaper. Underliggende relasjonelle egenskaper vil etter min oppfatning være mulig å kartlegge, fortolke og forstå gjennom respondentenes subjektive oppfatninger, betraktninger og erfaringer som utgjør oppgavens empiriske grunnlag. Et interessant aspekt ved slik tilnærming kan vi finne hos Zaheer et al (1998) som forsket på hvordan tillit opererer på individuelt og organisatorisk nivå og hvordan mekanismene mellom

disse påvirker organisatoriske prestasjoner. Avgrensning av organisatoriske prestasjoner til intensjonen med samhandling slik den er forankret i Politianalysen vil således være egnet til å belyse den valgte problemstillingen.

Definisjonen til Mayer et al (1995) uttrykker tillit ved at en part utsetter seg for risiko fordi en aktør har forventninger til en annen part som skal utføre noe på den første aktørens vegne som er viktige for denne. Kontrollaspektet omtalt ovenfor i prinsippal-agent-tilnærmingen (Braun and Guston 2003) kan hevdes å forstå kontroll som mekanisme som primært ivaretar den ene partens interesser. I forlengelsen av en slik fortolkning kan tillit anses som et grunnlag for ivaretagelse av begge parter interesser selv om denne fortolkningen også vil ha ulike nyanser. For denne oppgaven er kunnskap om de ulike mekanismene i samhandlingsprosessene sentralt slik at man i større grad evner å forstå hvordan tillit og kontroll henger sammen. For politi- og lensmannsetaten vil det kunne være slik at tidligere negative erfaringer knyttet til opportunistisk atferd kan prege samhandling gjennom tilbakeholdenhet og skepsis. For å lykkes med samhandling kan det derfor hevdes at det er hvordan politiet evner å bruke samhandlingsmodellen og dennes underliggende prosesser som er viktig for å oppnå samarbeid i tråd med opprinnelig intensjon slik den er omtalt i Politianalysen.

### **Betydning av tillit**

Jeg anser tillit i denne oppgaven som sentral bestanddel i samhandling. Det finnes mange alternative vinklinger som omtalt blant annet av Schiefloe (2003) som betrakter tillit som forutsetning for samhandling. Schiefloes oppfatning kan fortolkes slik at tillit anses som ekskluderende i den forstand at samhandling ikke er mulig uten en viss grad av tillit. I denne oppgavens kontekst som omhandler pålagt samhandling internt i politiet ligger nok til grunn en mer pragmatisk tilnærming ved å anse tillit som sentralt for samhandling ved at de påvirker prosessenes retning og kvalitet, men at samhandling kan fungere uten tilstand av tillit mellom involverte parter. Tilsvarende refleksjoner kan man finne igjen hos Brewer (2013) og Braithwaite (1998) som benytter to ulike normer for tillit -normer for utveksling av tillit («exchange trust norms») og felles tillitsnormer («communal trust norms»). Normer knyttet til utveksling av tillit beskrives av forskerne som en delt oppfatning av at individer og organisasjoner er pålitelige dersom de handler på en konsekvent, forutsigbar, kompetent og ryddig måte. I tillegg forutsettes i dette perspektivet at aktørene oppfylder sine forpliktelser i tide og på en effektiv måte. Felles tillitsnormer utgjør det andre settet av normer som blir underbygget av en delt oppfatning av at individer og organisasjoner er pålitelige dersom de

handler på en måte som ikke kun drives ut fra egeninteresse, men at de evner å ta hensyn til andre aktørers interesser, utviser verdighet og respekt. Forskerne knytter også viktigheten av at aktørene innehar lignende mål for at felles tillitsnormer skal kunne etableres. Utveksling av tillitsnormer kan hevdes å være sammenlignbart med Jones og George (1998) beskrivelse av betinget tillit. Slike normer har jeg fortolket som mer moderate sammenlignet med felles tillitsnormer som er mer omfattende og tar hensyn til andres interesser. Verdt å merke seg er imidlertid kompleksiteten i interessebegrepet som omtalt av White og Gill (2013). Interesser kan være sammenfallende, motstridende eller overlappende og preges av en rekke faktorer utenfor aktørenes kontroll. Man kan se for seg tilsvarende sprik i interesser på individuelt og institusjonelt nivå som understøtter at normer basert på å ta hensyn til andres interesser kan være utfordrende å utforme. I det videre arbeidet med oppgaven har jeg lagt til grunn at betinget tillit er tilstrekkelig for analyser av påvirkningsfaktorer for tillit og betydning for samhandling. Med andre ord er betinget tillit vurdert som tilstrekkelig for å være i tråd med intensjonen med samhandling som er fortolket til smidige samarbeidsprosesser uten unødig byråkrati.

Tillit som en konkurransefordel er særlig omtalt innenfor organisasjons- og strategilitteraturen blant andre av Zaheer et al (1998). Zaheer et al viser til Bromiley og Cummings som omtaler hvordan tillit er egnet til å redusere opportunistisk atferd og redusere transaksjonskostnader som skal resultere i mer effektiv governance. Det kan muligens likevel være slik at det innen økonomisk litteratur er betydelige variasjoner i hvordan ulike teorier forholder seg til begrepet tillit og hvordan tillit innvirker på atferd og resultater. Et aktivt perspektiv på tillit vil for eksempel kunne være at tillit er viktig bidragsyter til effektive prosesser i motsetning til å se på tillit som passiv medvirker til samhandling. Ettersom denne oppgaven legger til grunn at tillit er viktig bestanddel i samhandling, kan det hevdes at samhandling i tråd med intensjonen har flere likhetstrekk med aktiv tillit. Det kan likevel være slik at samhandling i temporære organisasjoner muligens vil oppnå definerte mål gjennom effektiv samhandling uten særlig grad av tillit som tilsier mer passivt perspektiv på betydning av tillit.

Tillit som konkurransefortrinn krever også presisering. Selv om «konkurransefordel» historisk forbindes med privat sektor, ser man økende tendens til benyttelse av privatiseringslogikker i offentlig sektor. Konkurransefortrinn i denne oppgavens kontekst kan for eksempel være relatert til at offentlige virksomheter kjemper med andre offentlige virksomheter – og med private organisasjoner - om kompetanse. En organisasjons evne til å etablere og vedlikeholde konkurransefortrinn kan ha betydning for deres tilgang til slike ressurser og kompetanse, men

kan også være viktig for virksomhetens posisjonering. Posisjonering i denne forstand kan ses i sammenheng med virksomhetens kapabilitet til tilførsel av nye ansvarsområder og kapasiteter og påfølgende bevilgninger. For denne oppgaven kan man se denne type kapasiteter og kapabiliteter opp mot intensjonen med samhandling som er oppnåelse av smidig og sømløs samhandling som virkemiddel for å oppnå felles (strategiske) mål. Gitt at tillit anses som konsept er sentralt for å oppnå slik samhandling, vil konsekvensene av tillit i dette perspektiv være viktig for måloppnåelsen på tvers av organisatoriske grenser.

Måling av tillit inngår ikke i min oppgave, men et teoretisk skille mellom ulike nivåer – eller tilstander – av tillit ser jeg likevel som viktig for kommende analyser. Jones og George (1998) understreker viktigheten av å skille mellom betinget og ubetinget tillit. Betinget tillit er ifølge disse forskerne den mest vanlige tilstanden i organisatorisk kontekst og karakteriseres av vilje til samhandling så lenge partene viser passende atferd, fortolker situasjoner tilnærmet likt og har evne til å forstå andres roller. Ubetinget tillit beskrives videre av forskerne som en tilstand der aktørene har felles verdier, aktørenes pålitelighet er bekreftet gjennom repetitiv samhandling og man har etablert positive følelser og (ofte) felles identitet. Relevant for denne oppgaven kan være mulig kobling mellom felles tillitsnormer som omtalt av Braithwaite (1998) og Brewer (2013) til tilstand av ubetinget tillit som ifølge Jones og George (1998) har mest positiv påvirkning på samhandling. I et slikt perspektiv vil det være et mål å arbeide målrettet for å tydeliggjøre felles mål og belønne atferd fra individer som ser utenfor egne interesser og som opptrer respektfullt i samarbeid med andre. Først da kan det hevdes at tillit er en konkurransefordel fordi man kan ha skapt noe unikt og særegent for den respektive virksomhet – eller etat som i denne oppgaven. Muligens mer interessant og realistisk kan være kobling mellom betinget tillit som beskrevet som den mest vanlige form for tillit og etablering av normer for utveksling av tillit. Samhandlingsmodellen som ligger til grunn for oppgavens kontekst kan hevdes å basere seg på at involverte aktører skal opptre konsekvent, forutsigbart, kompetent og ryddig med forankring i modellens formelle prosesser. Dette begrunnes med at for at modellen skal kunne fungere er det nødt til å være slik at aktørene gjør det de skal i henhold til formelle prosedyrer til avtalt tid. Braithwaite (1998) omtaler også krav til effektiv gjennomføring, men hva som er effektiv måte å gjennomføre prosessene på kan muligens variere avhengig av aktørenes preferanser, tidligere erfaringer og oppfatninger knyttet til hvorvidt prosessene i seg selv er effektive.

Song (2017) hevder at tillit har fått for lite oppmerksomhet i offentlig sektor. Legger man til grunn at tillit som konsept gir viktige konkurransefortrinn også for offentlige virksomheter

kan det hevdes at tillit er viktig på to nivåer. Det ene nivået omhandler å legge til rette for samhandling mellom offentlige virksomheter som konkurrerer om samme ressurser og posisjoner. Det andre nivået kan dreie seg om å oppnå bedre samhandling i konkrete prosesser eller saker. Implisitt i en slik inndeling i ulike nivåer ligger antakelsen om at det første nivået omhandler tillit som generelt fenomen i motsetning til det andre nivået som refererer seg til spesifikke saker og prosesser. Av disse nivåene er det primært sistnevnte nivå som vies oppmerksomhet i denne oppgaven. Intensjon med samhandling hvor tillit anses som viktig bestanddel er tidligere knyttet til Politianalysen (2013) og krav til effektivisering. For at tillit skal utgjøre en konkurransefordel kan det imidlertid hevdes at unødig byråkrati ikke er tilstrekkelig, men at tillit for å være konkurransefordel må innrettes mot hva man kan få til sammen. Min vurdering er at tillit kan være en konkurransefordel selv om ambisjonsnivået er innrettet mot ikke unødig byråkratiske prosesser fremfor potensiale i samarbeid på tvers. Jeg finner støtte for slik tilnærming hos Aarseth et al (2009) som omtaler endring i betraktninger av konkurransefortrinn som et ensidig finansielt konsept til «cooperative power» som tar innover seg gevinstene i implementering av relasjonelt konsept. Forskerne hevder at samhandling har utviklet seg å bli et konkurransefortrinn ettersom den tradisjonelle, finansielle tilnærmingen ikke lenger er tilstrekkelig for å oppnå komplekse, strategiske mål. Jeg mener at Aarseth (2009) kan fortolkes til støtte for min tilnærming ved at forankring for intensjonen med samhandling og finansielle kriterier finnes i Politianalysen (2013) i kombinasjon med relasjonell tillit. Finansielle kriterier er således sett i sammenheng med relasjonelt konsept – som her omfatter utvikling av tillit – uten at det stilles kvalitative krav til den relasjonelle delen. Tillit har likevel ulik påvirkning blant annet beskrevet av Zaheer et al (1998) som konkluderte med at intraorganisatorisk tillit har sterk innvirkning på nettverkets prestasjoner, men at tillit mellom organisasjoner har mindre påvirkning på utvikling av tillit mellom individer. Jeg lener meg på Whelan (2016) som fremmer at tillit er en av flere sentrale egenskaper for relasjonene mellom to eller flere aktører i et nettverk. Whelan påstår at forholdet mellom tillit på organisatorisk nivå og mellommenneskelig tillit enda ikke fullt ut er utredet og forstått, men at dette kan forstås ved å forske på underliggende, relasjonelle egenskaper. Slik tilnærming passer etter min oppfatning godt med den valgte problemstillingen selv om verken Aarseth et al (2009) eller Whelan (2016) gir imidlertid konkrete innspill til diskusjonen om tillit som definerende egenskap som må være tilstede i kontrast til at samhandling kan finne sted og i realiteten fungere uten tillit.

Det finnes omfattende forskning i faglitteraturen som understøtter positive egenskaper ved tillit som i denne oppgaven er knyttet til fordelaktig for en organisasjons samhandling med andre. Skinner et al (2014) hevder at baksiden av tillit omhandler hvordan tillit på overflaten kan tilsynelatende synes fordelaktig, men i realiteten bidra til negative erfaringer og uønskede effekter for involverte aktører. Interessant for denne oppgaven er også Lewickis konklusjoner som omhandler hvordan mistillit oppstår når en part har negative erfaringer med den andre part og derfor velger å ikke akseptere sårbarhet (2014). Etablering av tilstand av mistillit får derfor betydning for fremtidig samhandling og påvirker involverte aktørers atferd i samhandling med andre. Å bli vist tillit skaper imidlertid forpliktelse ved at den som utviser tillit har forventninger om fremtidig gjengjeldelse (2014). Forskerne peker på negative konsekvenser av tillit ved å eksemplifisere at tillit kan utvises til en aktør som ikke ønsker slik tillit velkommen og kan oppleve tillit som pressmiddel for å fatte beslutninger hos en aktør som ikke anser seg som kapabel til dette. Man kan også se for seg at tillit kan brukes som latent trussel ved at en aktør kan velge å trekke tilbake tillit som sanksjon eller som kontrollmekanisme som beskrevet av Mabey and Skinner (2014). Hensikten med å omtale negative sider ved tillit er å vise at tillit har både positive og negative egenskaper som denne oppgaven ikke setter seg som mål å fange opp alle aspekter av. Sentralt er imidlertid å belyse hvordan tillit påvirker samhandling med utgangspunkt i fortolket intensjon med samhandling med forankring i Politianalysen (2013).

### **Operasjonalisering av tillit**

Med utgangspunkt i respondentenes subjektive oppfatninger og erfaringer, har jeg valgt å benytte deler av Jones og George (1998) sin modell som rammer for å forstå operasjonalisering av tillit i samhandling i politiet. Jeg vil i dette kapittelet gjøre kort rede for de sentrale elementene av modellen med relevans for denne problemstillingen. Modellen ble utviklet for å skape økt forståelse for hvordan tillit påvirkes av individers verdier, holdninger og følelser. Forskerne anser tillit som ett konsept som kan inneha tre tilstander beskrevet som ubetinget tillit, betinget tillit eller mistillit. Jones og George (1998) ser videre på sammenheng mellom de ulike tilstandene av tillit og samhandling gjennom interaksjonen mellom disse tre og hvordan de påvirkes av individers verdier, holdninger og følelser. Min tilnærming og anvendelse av nevnte modell kan hevdes å være kontroversiell ettersom forskernes tilnærming er forankret i analyser av utvikling av tillit og ikke understøttet av et bredt empirisk grunnlag. Jeg mener likevel at det er relevant hvordan forskerne bruker de teoretiske forskjellene mellom ubetinget og betinget tillit til å forklare hvorfor samhandling fungerer eller ikke

fungerer. Ved å bruke de sosiale prosessene slik de omtales av forskerne, mener jeg at modellen bidrar til økt forståelse for relasjonelle, underliggende faktorer som ledd i økt forståelse av mellommenneskelig tillit. Jeg har tidligere vist til Whelan som peker på faglitteraturen har et gap på slik forståelse (2016).

Jones og George's (1998) modell illustrerer koblingen mellom en tilstand av ubetinget tillit og samhandling gjennom 7 sosiale prosesser:

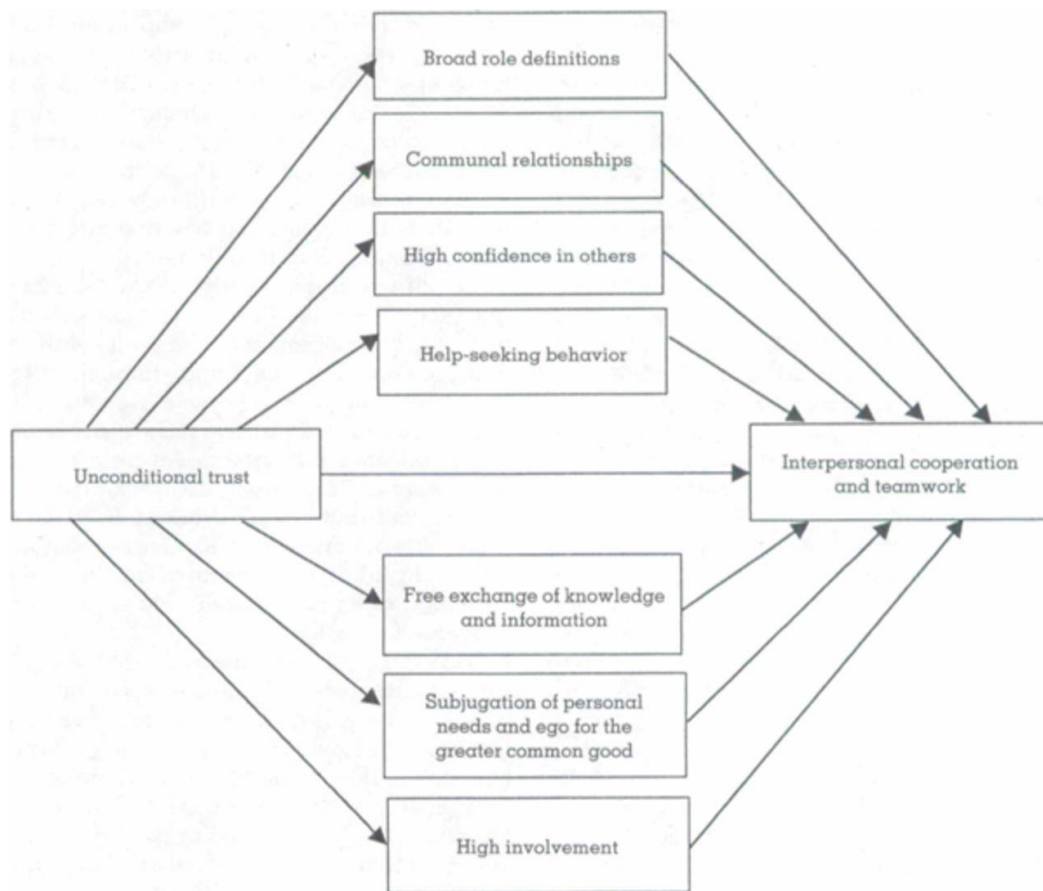


Figure 1: Proposed Effects of Unconditional Trust on Interpersonal Cooperation and Teamwork (Jones and George, 1998)

Jones og George har i modellen tatt utgangspunkt i en tilstand av ubetinget tillit og hevder at denne form for tillit er den tilstanden med størst og mest positiv innvirkning på samhandling (Jones 1998). Ifølge forskerne utgjør ubetinget tillit en konkurransefordel gjennom en organisasjons evne til å legge til rette for utvikling av ubetinget tillit i form av organisasjonskultur som understøtter felles verdier, utforsking av felles verdier og virksomhetens evne til å utvikle positive holdninger og følelser på arbeidsplassen. I offentlig sektor vil det imidlertid neppe være slik at ubetinget tillit kan relateres til politiske eller

karismatiske ledere som i andre organisasjoner og sektorer står friere til å utvikle en mer «ubegrenset» relasjon til sine tilhengere. I denne oppgavens kontekst er ubetinget tillit verken ønskelig eller oppnåelig ettersom politiets samfunnsoppdrag ikke kan eller vil bli akseptert gjennomført på bakgrunn av ubetinget tillit mellom involverte parter. Slik jeg har benyttet modellen har jeg lagt mer vekt på koblingen mellom de sosiale prosessene og aspekter ved tillit og hvordan samspeillet mellom disse påvirker samhandling. Jeg har benyttet prosessene med utgangspunkt i tilstand av tillit som er lavere enn det Jones og George beskriver som ubetinget tillit, men valgt å fokusere på de 3 prosessene som jeg mener er de mest relevante for denne oppgaven. De sosiale prosessene jeg har valgt er brede rolledefinisjoner, felles relasjoner og informasjonsutveksling og jeg vil i det videre kort omtale hvorfor jeg har valgt akkurat disse prosessene.

Jones og George (1998) konkluderer i sin forskning med at hvor bredt individet definerer sin rolle har betydning for individets atferd i samhandling med andre. Bred fortolkning av egen rolle i denne forbindelse omtales av forskerne som at individet gjør det man er kapabel til for å bidra til felles mål, øke egne prestasjoner og med dette bidra til sin organisasjons styrkede posisjon og konkurransefortrinn. Bred rolleforståelse kan hevdes å være et relativt mål fremfor et absolutt mål. Dersom et individ fortolker sin rolle bredt vil det på den andre siden kunne føre til negative konsekvenser som at man handler utover sine fullmakter, rollen blir utydelig eller gir rom for misforståelser. Forskerne skiller mellom hvordan individet forstår sin rolle i en tilstand av betinget tillit og tilsvarende i en tilstand av ubetinget tillit. Gitt betinget tillit mellom involverte aktører, definerer individet sin rolle i takt med forventet atferd og forventinger til individets oppgaveutførelse. Høyere grad av tillit knytter Jones og George til bredere rolledefinisjon gjennom at individet gjør det man er kapabel til å for å bidra til samhandling. Det er interessant å merke seg at forskerne ikke omtaler betydning av tilstand av mistillit og påfølgende konsekvenser for individets rolleforståelse og tar heller ikke høyde for endring i rammebetingelser som følge av for eksempel omorganisering. Den sosiale prosessen som omhandler individets definisjon av egen rolle er relevant for å forstå hvorvidt den enkelte aktørs rolleforståelse har betydning for samhandling.

Jeg har også valgt å knytte analysen opp mot den sosiale prosessen som omhandler relasjoner (1998). Forskerne beskriver hvordan aktørene i tilstand av betinget tillit vil samhandle med utgangspunkt i en mer kalkulert tilnærming ved at man hjelper hverandre for å kompensere for tidligere mottatt hjelp eller fordi man forventer å trenge hjelp fra aktørene i fremtiden. Ubetinget tillit knyttes til atferd som går utover en forpliktelse til samhandling hvor aktørene



ønsker å hjelpe hverandre og dermed har tilpasser sin atferd til slike forpliktelser. Samhandlingsmodellen pålegger samhandling og har dermed sitt utspring i et behov som knytter aktørene sammen gjennom en felles oppgave. Således kan hevdes at de sosiale relasjonene som beskrevet av disse forskerne står i kontrast til oppgaverelaterte relasjoner som gjenkjennbart for involverte aktører i samhandlingsmodellen. Jeg legger til grunn i det videre arbeidet med denne oppgaven at tillit som konkurransefortrinn omhandler en organisasjons evne til å tilrettelegge for uformelle aspekter ved samhandling. Slik tilnærming sammenfaller med Jones og George (1998), men jeg anser ikke denne forutsetningen som aksept for at uformell samhandling skal skje på bekostning av formelle prosesser og formalisert samarbeid. I kontrast til positive faktorer knyttet til uformelle relasjoner kan muligens knyttet det grunnleggende formålet med etablering av byråkrati som var å sikre rasjonell saksbehandling uavhengig av personlige relasjoner som beskrevet av blant andre av Johannesen (2014). Samfunnsendring og teknologisk utvikling, begrensning i tilgang til ressurser og økning i organisatoriske avhengigheter krever imidlertid at offentlig forvaltning tar hensyn til relasjonelle aspekter i større grad. Sentralt for de empiriske undersøkelsene omfatter aspektet hvorvidt det synes mulig å kombinere gevinstene som kan oppnås gjennom tillit eller om tillit kommer i konflikt med grunnleggende tanker om objektiv og nøytral saksbehandling.

Den tredje sosiale prosessen jeg i det videre vil fokusere på omhandler fri utveksling av kunnskap og informasjon. Jeg har tidligere referert til informasjonsutveksling som uttrykk for kvalitet på samhandling som omtalt av blant andre Bjelland og Vestby (2017). I forlengelsen av dette vil respondentenes refleksjoner knyttet til informasjonsutveksling som prosess gi verdifull informasjon om tillit i samhandling som skjer på tvers av organisatoriske grenser. Forskere som Fama og Jensen sitert av Jones og George omtaler hvordan sviktende tillit vil kunne føre til at man utviser mer varsomhet med å dele fordi man er usikker på hvordan informasjonen skal brukes (1998). Innen politi- og lensmannsetaten er det videre av betydning at en del informasjon kan være av slik karakter at den av sikkerhetsmessige hensyn ikke kan utveksles. Dette til tross for erkjennelsen av at informasjonen hadde vært hensiktsmessig for andre aktører. Jeg velger å betrakte det slik at tillit mellom to parter kan være høy selv om slik informasjon ikke utveksles gitt at dette har sitt utspring i sikkerhetsmessige begrensninger. Således er det begrensninger i informasjonsutveksling som ikke kan betraktes som indikasjoner på manglende tillit, men som en del av rammebetingelsene som påvirker evne til å dele informasjon på tvers av organisatorisk tilhørighet.

Et viktig aspekt ved informasjonsutveksling er ikke relatert kun til kvantitet på informasjonen, men også kvalitet på informasjon som utveksles. Samhandlingsmodellen og andre formelle samarbeidsprosesser pålegger aktørene å dele nødvendig informasjon som del av beslutningsgrunnlaget til overordnet myndighet. Det tilligger imidlertid aktørene å vurdere informasjon som anses som nødvendig og det vil således være en iboende risiko for at ulike vurderinger legges til grunn. Interessant for min oppgave er således ikke avgrenset til hvorvidt de empiriske undersøkelsene indikerer at informasjon deles mellom aktørene, men også hvorvidt partene er proaktive og forsøker å forutse og fremskaffe informasjon som er til nytte for sine samarbeidspartnere. Kvaliteten og kvantiteten på informasjonen som deles kan ses som en sosial som gir indikasjoner på hvorvidt samhandlingen fungerer eller ikke.

Etter min oppfatning har jeg valgt ut de 3 mest relevante sosiale prosessene egnet til å belyse denne problemstillingen. For å underbygge modellens betydning for oppgavens systematikk og struktur, vil jeg kort nevne at modellen også var inspirasjon for koding av det empiriske materialet. Jeg kommer tilbake til dette i kapittel 3 Forskningsprosess og metode.

En dimensjon ved Jones og George sin forskning som styrker denne forskningens relevans for min problemstilling omhandler hvordan man kan bruke den teoretiske forskjellen mellom betinget og ubetinget tillit til å forklare årsaker til at organisatorisk samhandling fungerer eller ikke fungerer. I denne oppgaven betrakter jeg tillit som bestanddel i samhandling hvor tillit er en komponent som inngår i mange ulike situasjoner, saker og omgivelser som i varierende grad kjennetegnes av tillit mellom involverte aktører. Det er mulig å se for seg at individer kan ha tillit til andre aktører i enkelte situasjoner, saker og omstendigheter, men mangler tillit til samme aktører i andre sammenhenger. Som alternativ tilnærming til operasjonalisering av tillit kunne jeg derfor benyttet Whelan som fokuserer på å forklare tillit gjennom effektene av mistillit (2016). Grimen (2009) gir rom for alternativ fortolkning ved å se mistillit som mulighetsskapende i den forstand at dersom tillit mangler, oppstår et behov for å søke alternativer. Behovet kan gi seg utslag i negative konsekvenser som økt kontrollspenn- og omfang, men| også gi rom for læring gjennom mer refleksjon knyttet til hvilken risiko aktørene er villige til å ta. Ifølge Grimen (2009) er mistillit negativt ettersom mistillit vil bidra til at samhandling ikke kommer i gang eller blir brutt. Jeg tiltales imidlertid av Jones og George (1998) og vil i det videre arbeidet med oppgaven anse mistillit som psykologisk tilstand. Mistillit mellom samarbeidende aktører betraktes i det videre arbeidet med denne oppgaven som bestanddel i samhandling på tilsvarende måte som tillit.

## Teoretiske rammer for kontroll

Mayers definisjon av tillit er i forrige delkapittel hvor forskerne ser kontroll opp mot risikovurderinger knyttet til andre aktørers fremtidige atferd og leveranser. Andre forskere – som Gulati og Nickerson (2008) har definert tillit som substitutt for hierarkiske forpliktelser og anser tillit som alternativ kontrollmekanisme. Gitt at denne definisjonen legges til grunn vil implikasjoner ved tillit føre til at aktører som har tillit til hverandre vil velge mindre formalistisk struktur for styring (governance). Det empiriske grunnlaget til Gulati og Nickerson (2008) er basert på leverandører tilknyttet bilindustrien og kan således hevdes å ha forankring i en helt annen kontekst enn denne oppgaven. Kontroll i form av governance er imidlertid sentralt som følge av relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet hvor departementet setter rammebetingelsene for operasjonalisering av politiets samfunnsoppdrag. Videre kan det hevdes å være likhetstrekk mellom Politidirektoratet og underliggende enheter hvor direktoratet er premissgiver for underliggende enheter. Styring vil derfor i det videre benyttes om systemer, regler, praksis og verdier som i realiteten utgjør ulike kontrollmekanismer egnet til å være motvekt til tillit og som påvirkningsfaktor for samhandling i politiet. Med utgangspunkt i konseptuelle likheter mellom intensjonen med samhandling om økt effektivitet slik det omtales i Politianalysen, er jeg av den oppfatning at det er hensiktsmessig å se hen til forskning som Gulati og Nickerson (2008) som kan påvise koblinger mellom tillit og kontroll relevant for min problemstilling. Jeg presiserer at styring i denne oppgaven er ment å tilsvare det engelske begrepet governance – som jeg kommer tilbake til i neste delkapittel.

Sward (2017) setter også fokus på hvordan positive mekanismer mellom tillit og kontroll er egnet til å påvirke hverandre positivt. Sentralt for denne oppgaven er hvordan tidligere forskning understøtter antakelsen omtalt innledningsvis som tar til orde for at tillit ikke representerer positiv påvirkning og kontroll – eller styring – innebærer ensidig negative konsekvenser for samhandling i politiet. Forskere som Lazzarine sitert av Gulati et al (2008) har tatt til orde for at formell styring med tilhørende kontrollmekanismer er en forutsetning for å bygge tillit som bidrar til økte prestasjoner. Jeg tiltales av slik tilnærming som ikke ser tillit som enten substituerende eller kompletterende for kontroll og styring, men som fokuserer i større grad på samspillet mellom disse.

Malmi og Brown (2008) trekker et distinkt skille mellom kontroll rettet mot fremskaffelse av beslutningsgrunnlag og kontrollmekanismer etablert for å påvirke medarbeideres aktiviteter og atferd. Forskerne tar med dette til orde for at kontrollmekanismer kan betraktes fra ulike

perspektiv. Jeg velger å se kontroll og styring opp mot intensjonen med samhandling hvor det opprinnelige målet slik det er beskrevet i Politianalysen (2013) er økt effektivitet. Tillit i dette perspektivet er viktig gitt at man legger til grunn at tillit reduserer transaksjonskostnader og kompleksitet i samhandling i politi- og lensmannsetaten. Tilsvarende baserer jeg meg på Gulati og Nickersons (2008) beskrivelse av kostnader som kan knyttes til overordnet styring som forhandlinger eller oppfølging av formelle avtaler. Ifølge disse forskerne inngår også kostnader knyttet til manglende tilpasningsevne til formelle prosesser, administrasjon og relasjonsbygging i «styringskostnader» og anser slike kostnader som kritiske for samhandling ved at prestasjonene øker når styringskostnader er lave. De teoretiske rammene for kontroll er i det videre derfor tuftet på hvorvidt kontrollmekanismer kan sies å påvirke samhandling som gjør denne mindre effektiv i form av høye styringskostnader eller i tråd med intensjonen om smidig og sømløst samarbeid på tvers.

Begrepet kontrollmekanismer må imidlertid avgrenses av hensyn til oppgavens begrensede omfang. Malmi og Brown (2008) omtaler kontrollmekanismer knyttet til kulturell kontroll, planlegging, kybernetiske kontroller og administrative kontrollmekanismer. Forskerne omtaler videre et fremvoksende behov for forståelse for betydning av administrative og kulturelle kontroller og hvorvidt disse kan hevdes å komplettere eller erstatte hverandre. Det må imidlertid påpekes at forskerne omtaler den komplekse sammensetningen av kontroller som i sum utgjør et ledelseskontrollsystem samtidig som det sies lite om hvordan kontrollmekanismene kan undersøkes og analyseres. Mekanismer knyttet til tillit og kontroll som substituerende eller kompletterende faktorer i samhandling er omtalt ovenfor og behov som omtalt for å belyse administrative og kulturelle kontrollmekanismer passer godt med balanseøvelsen mellom tillit og kontroll. Jeg velger derfor å fordype meg i disse to kontrollaspektene og skal i det følgende gjøre ytterligere rede for viktige aspekter ved administrative og kulturelle kontrollmekanismer med relevans for min oppgave.

### **Administrative kontrollmekanismer**

Administrative kontroller slik de beskrives av Malmi og Brown (2008) retter seg direkte mot medarbeideres atferd gjennom organisering, monitorering, ansvarliggjøring og interne prosesser. Jeg betrakter ledelseskontroller i denne oppgaven som alle systemer, regler, praksis, verdier og aktiviteter iverksatt av ledelsen for å regulere prosesser eller atferd. Jeg finner Malmi og Browns (2008) definisjon relevant for denne oppgaven basert på at kontroll som påvirkningsfaktor i denne oppgavens kontekst vil bestå av ulike systemer, regler, praksis og verdier som inngår i den kontekstuelle samhandlingsmodellen omtalt i første kapittel. Man

kan videre se for seg at det vil være både formelle og uformelle kontrollmekanismer i en situasjon med pålagt samhandling som i sum utgjør et system av opplevd kontroll. Abernathy og Chua (1996) deler administrative kontrollmekanismer inn i blant annet organisasjonstruktur og governance. Av disse har jeg i det videre valgt å fokusere på governance av flere årsaker som jeg i det følgende kort skal berøre. Governance er et sentralt begrep som tidligere er omtalt i delkapittelet om samhandling som egen dimensjon med referanse til Thomson og Perrys (2006) beskrivelse av samhandling. Governance skal sikre at det etableres et nødvendig kontrollregime for å sikre at mål oppnås på akseptabel måte innenfor definerte rammer både horisontalt og vertikalt (2008). Governance påvirker samhandling gjennom premissgivers etablering av rammer og retningslinjer for hvordan underliggende virksomheter definerer sine mål (1996). Jeg tiltales av Malmi og Browns tilnærming til governance som legger vekt på hvordan aktiviteter som følge av governance er forbundet med hverandre og kobling til andre former for kontrollmekanismer. Det bør nevnes i denne forbindelse at Malmi og Browns beskrivelser av ulike kontrollmekanismer inngår i en modell som legger til rette for klassifisering av kontrollmekanismer. Det kan således hevdes at deres teori er mindre egnet for denne problemstillingen ettersom jeg i denne oppgaven fokuserer på samspillet mellom de ulike kontrollmekanismene fremfor kategorisering av de ulike mekanismene. Malmi og Brown (2008) hevder at formålet med modellen er å stimulere til diskusjon og undersøkelser fremfor å lansere en fasit for alle konseptuelle utfordringer når det gjelder kontrollmekanismer. Jeg har derfor valgt å fortolke forskerne slik at å fokusere på enkelte former for kontroll og samspillet mellom disse har konseptuell verdi ettersom denne oppgaven heller ikke tar mål av seg til å presentere et eksakt og korrekt bilde når det gjelder kontroll.

### **Kulturelle kontrollmekanismer**

Ifølge Skirbekk og Grimen (2012) skapes ikke tillit uten at det foreligger kontrollmekanismer hvor felles kultur er en form for kontroll. Felles kultur i denne forstand kan man forklare med utgangspunkt i Schein (1985) som anser kultur som «grunnleggende antakelser og oppfatninger som deles av alle medlemmene i en organisasjon, som opererer ubevisst og på en måte som tas for gitt og definerer organisasjonens syn på seg selv og sine omgivelser». Schein (1985) presiserer at antakelsene og oppfatningene er lærte responser for å overleve i eksterne omgivelser og for å integreres i interne omgivelser. Å ta utgangspunkt i Schein innebærer å se kultur som et lært resultat av erfaringene i en avgrenset gruppe som dermed må ha felles historie. Malmi og Brown beskriver kultur som eget kontrollsystem som regulerer atferd og er

dermed i tråd med Skirbekk og Grimens tilnærming til felles kultur som kontrollmekanisme(r). Kulturelle kontrollmekanismer kan ifølge Malmi og Brown (2008) ta tid å endre, men er sentrale fordi kultur setter kontekstuelle rammer for andre former for kontroll.

Forholdet mellom kultur og tillit kan oppfattes ulikt. Kultur kan anses som et rammeverk for tillit, en faktor som påvirker tillit eller som komplekst system med gjensidig påvirkning hvor det er utfordrende å skille mellom årsak og virkning. Scheins (1985) tilnærming tilsier at kultur innebærer et felles mønster av grunnleggende antakelser som betraktes som sant og som læres bort som riktig måte å oppfatte, tenke og føle på. Det finnes undersøkelser blant annet gjennomført av Direktoratet for forvaltning og ikt (2017) som slår fast at politiet ikke har en felles og sterk kultur, men mange kulturer som beskrives som komplekse og sammensatte. Kompleksitet i kultur finner vi blant annet hos Willcoxson og Millett (2000) som fremhever at det ikke er enkle svar på hva kultur er, hvordan kultur påvirker eller hva den påvirkes av eller hvordan kultur kan forklares. Interessant for denne oppgaven er hvordan direktoratet for forvaltning og ikt i sin rapport videre beskriver hvordan Nærpolitireformen i liten grad evner å formidle tydelige mål og styringssignaler når det gjelder kultur i motsetning til detaljeringsnivå på andre områder. Utfordringene som beskrives i rapporten gir indikasjoner på at kultur implisitt påvirker departementets styring av politiet så vel som Politidirektoratets styring av underliggende enheter. Selv om styring i denne oppgaven er relatert til governance må det kort nevnes underliggende kobling mellom kultur og ledelse. I faglitteraturen finnes støtte for koblinger mellom kultur og ledelse – som for eksempel Schein (1985) og Willcoxson et al (2000). Felles for disse forskerne at de anser kultur og ledelse som to sider av samme sak hvorav ingen kan forstås isolert. Kultur kan derfor forstås som en indirekte og ubevisst påvirkningsfaktor i mange ulike situasjoner og kontekster også knyttet til hvordan kontroll og ledelse utøves og aksepteres.

### **Politiets pragmatisme og kultur**

Det finnes omfattende litteratur som for eksempel Lofthus (2010) som tar for seg kulturbegrepet i politi- og lensmannsetaten og polisiær virksomhet mer generelt. Felles for politikulturene er at disse historisk sett har blitt ansett av flere forskere som blant andre O'Neill og McCarthy (2014) og Crawford og L'Hoiry (2017) som barrierer for samarbeid. Crawford og L'Hoiry (2017) beskriver eksplisitt hvordan politikulturen ofte har blitt tolket som negativ og som en begrensning på innovasjon og endring. For denne oppgaven er det relevant hvorvidt politiets sammensetning av ulike kulturer påvirker samhandling i den

forstand at kulturene i praksis utgjør kontrollmekanismer som barrierer for samhandling. Videre er det av betydning å forstå hvilken tilnærming premissgiverne for og i politiet har til kulturbegrepet som del av sin styring (governance). En slik vinkling understøtter kultur som kontrollmekanisme og kan belyse problemstillingen med bakgrunn i de empiriske undersøkelsene.

Jeg har tidligere omtalt hvordan forskere som Jones og George (1998) anser tillit som en dynamisk tilstand. Tilsvarende referanse finnes i Crawford og L'Hoirys (2017) omtale av kultur. Disse forskerne peker på at kultur er dynamisk i den forstand at det må forstås som et produkt av sosial læring og at atferd i denne kontekst innebærer at man lærer kulturen i de omgivelsene man sosialiserer seg ved gjentatte anledninger. I en slik kontekst er det grunn til å tro at det utvikles kultur i enkelte virksomheter som fokuserer på å følge formelt regelverk og i andre miljø etableres kulturer som er mer løsningsorienterte i sin tilnærming. Enkelte vil kunne hevde at det ikke er uvanlig at man lykkes i samhandling på tvers ved å fravike visse regler i kontrast til å følge formelle prosesser til punkt og prikke. Et eksempel fra politisær virksomhet på slik atferd kan være 22.juli og Utøya-aksjonen hvor man i forsøk på å rekvirere Forsvarets helikoptre tapte verdifull tid som følge av mangelfulle og unødige byråkratiske beslutningsprosesser. I læringsaspektet knyttet til kultur må forstås at både positive og negative sider ved politiets ulike kulturer utvikles som følge av erfaringer, observasjoner og betraktninger av omgivelsene som individene opererer i. Læring er tidligere satt i sammenheng med blant annet mistillit gjennom at slik tilstand mellom samhandlende aktører ikke understøtter læring. Når det gjelder kultur kan det muligens hevdes at individer lærer seg de ulike kulturene ofte basert på omgivelsenes betraktninger og således blir kulturelle trekk etablert på bakgrunn av andres læring fremfor egne opplevelser.

Mye tyder på at politi- og lensmannsetaten har fragmenterte kulturer noe som Whelan hevder gjør det mer utfordrende å definere kultur som konsept (2016). Willcoxson og Millett (2000) bekrefter Scheins (1985) tilnærming hvor kultur anses og utvikles over tid gjennom etablerte mønstre av atferd og overbevisninger som aktørene oppfatter som effektive når de skal fortolke og samhandle i konteksten de opererer innenfor. Whelan (2016) omtaler videre hvordan kulturelle forskjeller kan være utfordrende å beskrive, men kan gjøre seg synlige gjennom atferd. Elementene er gjenkjennbare fra evalueringsrapporten til direktoratet for forvaltning og ikt som pekte på overveiende fokus på struktur og organisering ved implementering av Nærpolitireformen. Implisitt kan rapporten fortolkes slik at det vært lite oppmerksomhet rettet mot det nødvendige samspillet mellom kultur og struktur for å oppnå

ønskede resultater i politiet. Resultatet kan bli utvikling av løsninger som i ulik grad er kompatible med kulturene i etaten. Whelan (2016) peker på at det er lett å se atferd, men at det kan være utfordrende å se og forstå de underliggende mekanismene. Kultur i denne sammenheng vil kunne være viktig påvirkningsfaktor og kontrollmekanisme for samhandling internt i politiet. Etersom mye tyder på at kulturen i politiet er fragmentert vil det imidlertid kunne være slik at i praksis vil kulturelle forskjeller trekke i ulik retning. Man kan også se det slik at individenes atferd i samhandling med andre preges i større grad av personlighet enn av kultur. Det er derfor verdt å merke seg at i kontekst som krever samhandling tilkommer sosiale mekanismer som faktorer som påvirker atferd. Her nøyer jeg meg derfor med å peke på at også ulike organisatoriske enheter kan utvikle ulike personligheter selv om man er en del av en større helhet innenfor samme etat. Slik kan man derfor både forstå hvorfor politiets kultur er fragmentert samtidig som det gir et bilde av kompleksitet i at det finnes mange ulike kulturer innenfor samme etat.

Å ha ulike kulturer i samme virksomhet – eller etat – kan forbindes med negative egenskaper og som noe som underminerer felleskapets prestasjoner. Tradisjonelt har derfor ulike kulturer vært noe man ønsker å fjerne, bekjempe eller redusere. Når det gjelder positive sider ved å ha fragmenterte kulturer, tar Whelan (2015) til orde for at ulike kulturer kan være fordelaktig ettersom disse kan redusere gruppetenkning og tilføre nye perspektiv. For å kompensere for kulturelle forskjeller, beskriver Whelan viktigheten av å gjøre rede for ulikhetene i kultur og at aktiv ledelse av potensielle konfliktområder er viktig for å bygge felles nettverkskultur. Særlig relevant er Whelans (2015) tilnærming til kulturbygging i nettverk ved å arbeide målrettet mot en tilstand der alle i nettverket vet hvorfor de er der, hvordan deres rolle passer inn, hva de skal bidra med og viktigheten av sitt bidrag. Forskeren beskriver hvordan dette gir mening til nettverkets aktiviteter og etablerer positiv kultur. Gitt klare rolle- og ansvarsfordelinger, tydeliggjøring av den enkelte bidrag og betydning av bidraget i en større kontekst, vil kunne være positivt for samarbeidet internt i politiet. Dersom samhandlingen fungerer godt, kan man se for seg at positive bidrag fra de ulike kulturene påvirker samhandling og styrker samholdet.



### 3. Forskningsprosess og metode

Denne studien har fokus på hvilke faktorer som påvirker utvikling av tillit og hvordan balanseøvelsen – eller samspeillet - mellom tillit og kontroll påvirker samhandling (Jones and George 1998, Malmi and Brown 2008, Swärd 2016). Ved valg av problemstilling var det retningsgivende for meg å velge et tema som var originalt, relevant og tidsriktig. Gjennom forskningsprosessen har jeg hatt kontinuerlig fokus på de viktigste kjennetegnene ved empirisk forskning – systematikk, grundighet og åpenhet (Johannesen, Tuft et al. 2016). Johannesen et al (2016) peker videre på at å bruke en metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål og at valg og bruk av metode er avgjørende når det gjelder hvorvidt resultatet kan betraktes som vitenskapelig understøttet. Min valgte metodiske tilnærming i form av kvalitative undersøkelser har forankring blant annet hos Morse et al (2002) som ser kvalitativ forskning som iterativ fremfor lineær. Iterativ i den forstand at forskningen som del av verifiseringsstrategien beveger seg kontinuerlig mellom forskningsdesign, gjennomføring og analyse. Min verifiseringsstrategi har helt konkret omhandlet kontinuerlig og systematisk kontroll av data mot teoretisk plattform i alle fasene av forskningsprosessen. I praksis har strategien medført metodisk «pendling» i takt med innsamlede data for å supplere, komplettere eller erstatte teori, presentere data og søke forklaring gjennom bekræftende eller kontrasterende empiri. Å etablere verifiseringsstrategi og gjennomføre denne har etter min oppfatning styrket oppgavens validitet og reliabilitet. Jeg har funnet støtte hos Braun og Clarke (2006) i prinsippene for tematisk analyse ved at teoretisk fundament og metoder er i samsvar med det forskeren ønsker å vite. Tematisk analyse med fokus på realistisk metode slik denne beskrives av Braun og Clarke (2006) er etter min oppfatning i tråd med denne problemstillingen med bakgrunn i respondentenes subjektive oppfatninger, betraktninger og erfaringer. Jeg kommer tilbake til verifiseringsstrategien og bruk av tematisk i analyse som en del av redegjørelsen i dette kapittelet om forskningsprosess og metode.

#### Redegjørelse for problemstilling

Som omtalt i innledningskapittelet fant jeg inspirasjon i Runhovde (2010) som argumenterer for en mer nyansert tilnærming til tillit til politiet. Runhovdes antologi er relatert til politiets samfunnsoppdrag og befolkningens tillit til politiet og støtter således ikke direkte opp under studier av møtene mellom «politi og politi». Jeg oppfatter likevel at i det er mulig å overføre det Runhovde (2010) omtaler som den egentlige betydningen av tillit når det i realiteten finnes få alternativer til denne oppgavens kontekst. Jeg er bevisst på at mangel på alternativer i relasjonen mellom publikum og politi i et samfunnsmessig perspektiv omhandler i praksis at man ikke kan velge ikke å ha tillit til politiet. Kontekst er således ikke direkte overførbar til

denne oppgavens kontekst hvor få alternativer isteden knyttes til manglende frihet for involverte aktører til å velge sine samarbeidspartnere. Ulikhetene vil således være omhandle at man i relasjonen mellom «politi og politi» kan samarbeide uten tillit mellom partene. Jeg har likevel blitt inspirert av Runhovdes (2010) konklusjon for behov økt forståelse for hvordan tillit påvirkes av politiets egeninnsats i motsetning til påvirkningsfaktorer utenfor politiets innflytelse. Jeg har valgt å overføre dette perspektivet til politiets støttefunksjoner og helt konkret til tjenesteområdet eiendom. Politiets egeninnsats har jeg valgt å knytte til samhandlende aktørers atferd og faktorer utenfor egen innflytelse har jeg relatert til Justis- og beredskapsdepartementets styring (governance) av politiet.

Et annet aspekt som kort må gjøres rede for omhandler hvordan jeg i det videre arbeidet med denne oppgaven omtaler Politidirektoratets underliggende enheter som organisasjoner. Begrepsbruken kan hevdes å være i strid med samfunnets generelle oppfatning om at politiet er én organisasjon. *Ett politi* er i takt med Riksrevisjonens tilnærming til politiet som én organisasjon med underliggende enheter og også gjenkjennbart fra Politianalysen «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer» (2013). Det kan muligens diskuteres hvorvidt Politidirektoratet kan sammenlignes med en klassisk, hierarkisk organisasjon eller om nettverksstruktur eller divisjonsstruktur basert på tverrgående prosesser er mer dekkende. Selv om politiets øverste ledelse og Riksrevisjonen ikke benytter organisasjonsbegrepet om Politidirektoratets underliggende enheter, har jeg likevel valgt å benytte organisasjoner og organisatoriske grenser som beskrivelse av grensesnittet mellom respektive enheter i politi- og lensmannsetaten og Justis- og beredskapsdepartementet.

Det må videre nevnes at politi- og lensmannsetaten nylig har implementert reformen og således kan det synes prematurt å forske på mekanismer knyttet til pålagt samhandling som konsekvens av Nærpolitireformen. Enhver endring medfører overgangsperioder som følge av uklarhet og kaos inntil ny struktur og nye prosesser har satt seg. Min oppfatning er imidlertid at den valgte problemstillingen er tidsriktig og aktuell og at den er egnet til å belyse både strukturelle og relasjonelle aspekter som påvirkningsfaktorer for samhandling i tider preget av reform og endring.

### **Valg av metode**

En sentral avgrensning for oppgaven omhandler valg av tilnærming til oppgavens tematikk gjennom fokus på respondentenes subjektive betraktninger, erfaringer og overbevisninger. Jeg fant inspirasjon til valget i Runhovdes (2010) antologi basert på en antakelse om at subjektive

betraktninger påvirker og til dels styrer atferd og handlinger i samarbeid på tvers av organisatoriske grenser. Subjektive oppfatninger er likevel ikke tilstrekkelig for å forstå betydning av tillit og kontroll i samhandling i politiet og jeg har derfor også lagt betydelig vekt på rammebetingelser i oppgavens teoretiske rammer gjennom fokus på governance (Zaheer, McEvily et al. 1998). Rammebetingelser representerer således forhold utenfor individets kontroll som antas ha betydelig innvirkning på hvordan og med samhandling skjer. Ved valg av metode var det viktig for meg å velge metodikken som i størst mulig grad kunne bidra til å belyse problemstillingen og dens ulike nyanser. Jeg var også bevisst på at valg av metode ville påvirke hvilke aspekter som oppgaven ikke berører eller belyser ettersom det finnes muligheter for at valgt metode ikke dekker disse aspektene. Gjennom forskningsprosessen har jeg gjort meg refleksjoner knyttet til hvorvidt andre metoder ville dekket enkelte aspekter ved problemstillingen bedre. Et eksempel på dette er relatert til hvordan jeg gjennom å måle nivå av tillit kunne tilført oppgaven en ekstra dimensjon ved å koble påvirkningsfaktorer på utvikling av tillit og mistillit tydeligere til de ulike tilstandene ubetinget, betinget tillit eller mistillit (Jones and George 1998). På den måten ville modellen til Jones og George (1998) bli benyttet mer eksakt som analyseverktøy egnet til å nyansere hvordan samspillet mellom tillit og kontroll påvirker samhandling grundigere og mer nyansert. Bruk av kvantitativ metode kunne således bidratt ytterligere til det teoretiske skillet mellom de ulike tilstandene av tillit. Kvantitativ metode kunne sammen med kvalitativ metode muligens bidratt til forbedret analyse gjennom utredninger av hvorvidt Jones og Georges (1998) sosiale prosesser er å anse som konsekvens av tillit eller i realiteten er prosesser som bidrar til å skape ubetinget tillit. Jeg mener at nyansene likevel er ivaretatt tross kun kvalitative undersøkelser ved at jeg har valgt spredning i respondentenes organisatoriske tilhørighet og hierarkiske plassering. Gjennom å fokusere på respondentenes subjektive erfaringer, opplevelser og betraktninger er disse undersøkelsene etter min oppfatning godt egnet til å få frem nyansene i samhandling i politiet. Min tilnærming har som en mulig konsekvens at oppgaven blir mindre rettet mot å finne forklaringer av det som kan oppfattes som gjennomsnittets betraktninger eller mer generelle oppfatninger i etaten. Således har jeg tatt et bevisst valg om å studere samhandling gjennom møtene mellom individer og organisatoriske enheter i politiet på bekostning av normative konklusjoner.

Johannesen et al (2016) beskriver hvordan kvantitativ forskning kartlegger at noe skjer, mens kvalitativ forskning avdekker hvorfor det skjer. Et slikt perspektiv kan innebære forenkling i den forstand at det finnes flere kvantitative teknikker som avdekker både korrelasjon og

kausaltet. Formålet med denne oppgaven er imidlertid å bidra med ny kunnskap om og forståelse for faktorer som påvirker utvikling av tillit og samhandling gjennom balanseøvelsen mellom tillit og kontroll. Intensjonen med samhandling i denne oppgavens kontekst er knyttet til målsetning om ubyråkratiske og smidige prosesser som understøtter effektivisering av politiets støttefunksjoner. Min vurdering når det gjelder valg av kvalitativ metode er i tråd med Johannesen et al (2016) ved at metoden legger til rette for fylldige og detaljerte beskrivelser av det vi studerer. Fokus på subjektive oppfatninger for å understøtte slike beskrivelser mener jeg er godt egnet til å belyse denne oppgavens tematikk.

Tjora (2017) peker på at kvalitativ metode oppfattes av enkelte som mer subjektiv enn kvantitativ metode. Både kvalitativ og kvantitativ tilnærming krever fortolkning selv om det kan hevdes – slik Tjora beskriver – at matematisk baserte analysemetoder i kvantitativ forskning isolert sett ikke påvirkes av den som utfører analysen. Jeg anser kvalitativ metode som den beste metoden for å belyse den valgte problemstilling, men for å sikre systematisk og strukturert forskningsprosess har jeg valgt å lene meg på Morse et al (2002) som beskriver viktigheten av verifiseringsstrategi for kvalitative undersøkelser. Verifiseringsstrategi innebærer ifølge Morse et al aktiviteter som sikrer metodologisk sammenheng, hensiktsmessig datainnsamling, samtidig innsamling og analysing av data, teoretisk tenkning og utvikling av teori. Verifiseringsstrategi som metodisk fundament fraskriver ikke hvordan empirisk materialet basert på subjektive oppfatninger implisitt kan medføre uklart grensesnitt og fremme anekdotiske historier fremfor vitenskap. Det kan også være utfordrende å lene seg på utvalgte oppfatninger i analyser i kontrast til gjennomsnittlige oppfatninger som ville ha gitt større rom for generalisering. Min vurdering er at kvalitative analyser ofte viser til fremtredende temaer som understøtter at datamaterialet er egnet til å trekke frem reelle tendenser. I denne oppgaven har jeg fokusert på metodologiske sammenhenger gjennom kontinuerlig bevegelse mellom teoretisk forankring, metodikk, empiriske undersøkelser og analyse av innsamlede data (Morse, Barrett et al. 2002). Gjennom å verifisere foregående komponent i hele prosessen understøttes en helhetlig verifiseringsstrategi som styrker oppgavens validitet og reliabilitet. Jeg kommer tilbake til disse egenskapene avslutningsvis i dette kapitlet. Bruk av respondentenes subjektive betraktninger og erfaringer som basis for det empiriske materialet gjør ikke innsamlede data i seg selv mindre objektive, men innebærer at data er basert på respondentenes referanse og ikke en felles ekstern referanse. Gjennom samtaler med respondentene har jeg fått innblikk i deres oppfatninger og forståelse for oppgavens kontekst som samlet sett gir et helhetlig og nyansert bilde av påvirkningsfaktorer

på tillit og balanseøvelsen mellom tillit og kontroll som oppgaven tar mål av seg til å belyse. En kompliserende faktor kan imidlertid være at respondenter ikke nødvendigvis endrer oppfatning som følge av objektive erfaringer. Skjevheter i fortolkning og stereotypisk atferd er eksempler på at individer kan velge å fortsette å fortolke virkeligheten i en bestemt retning til tross for at erfaringer skulle tilsi alternativ fortolkning.

### **Datainnsamling**

Johannesen et al (2016) viser til at metoden er fleksibel og muliggjør fylldige og detaljerte beskrivelser av det som studere. Ifølge Johannesen et al er intervju velegnet når forskeren har behov for å gi respondentene mer frihet til å uttrykke seg. Tjora (2017) støtter et slikt utgangspunkt og beskriver dybdeintervju som godt egnet til få respondenten til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til det aktuelle temaet for forskningen. Denne problemstillingen baserer seg på respondentenes subjektive betraktninger, erfaringer og overbevisninger. I mine forberedelser la jeg særlig vekt på hvordan spørsmålene i intervjuguiden skulle ha best mulig forankring i oppgavens teoretiske plattform gjennom kategorisering av temaer og bevisste formuleringer i form av åpne spørsmål. Ved gjennomføring av intervjuene var jeg bevisst på at respondentene skulle få snakke fritt og fokuserte mer på å følge respondentene i hvilke temaer de ønsket å legge vekt på å utdype enn å benytte intervjuguiden slavisk. En viktig del av gjennomføring av intervjusituasjonen omhandlet også å bruke kontrollspørsmål for å verifisere at jeg hadde forstått respondentens oppfatninger og refleksjoner korrekt.

### **Utvalg til undersøkelsen**

Ulike undersøkelser kan kreve varierende antall respondenter. Hensikten med kvalitative undersøkelser er å få mest mulig kunnskap om fenomenet som skal undersøkes (Johannesen, Tufte et al. 2016). Rekruttering av respondenter har således et klart mål som i metodelitteraturen refereres til som *strategisk utvelgelse* (Johannesen, Tufte et al. 2016). I tråd med prinsippene omtalt av Morse et al (2002) og som del av verifiseringsstrategien for kvalitative undersøkelser, vektla jeg hensiktsmessig datainnsamling i form av å velge riktige respondenter. Riktige respondenter i denne sammenheng vurderte jeg til å være individer på spredt hierarkisk nivå og med ulik organisatorisk tilhørighet internt i politi- og lensmannsetaten. Videre la jeg vekt på individenes tilkobling til fagområdet eiendom med ytterligere kriterium om den enkeltes kunnskap om eller erfaring med samhandlingsmodellen. Målgruppen er således ikke valgt ut som representativt utvalg for politi- og lensmannsetaten,

men basert på hensiktsmessighet ut fra den valgte problemstillingen (Johannesen, Tufte et al. 2016).

6 respondenter ble kontaktet direkte ettersom jeg hadde kunnskap om at disse inngikk i målgruppen og 4 respondenter ble rekruttert ved bruk av snøballmetoden (Johannesen, Tufte et al. 2016). Snøballmetoden har sine begrensninger ettersom nøkkelpersonene kan peke på deltakere som har samme syn som dem eller er preget av deres holdninger fordi de er på et lavere hierarkisk nivå. Erfaringene med å bruke metoden var imidlertid at forespurte respondenter henviste både oppover i hierarkiet i egen organisasjon, men også utenfor egen organisasjon. Respondentene ble forespurte på mail hvorvidt man ønsket å delta i undersøkelsen. Av de opprinnelig 12 forespurte respondentene, var det 11 som bekreftet at de ønsket å delta og 1 som ikke responderte på henvendelsen. Representerte organisatoriske enheter er Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets Fellestjenester, samt utvalgte politidistrikter som ikke navngis av hensyn til sporbarhet til enkeltpersoner. Av respondentene er det 3 som ikke har lederansvar, mens de øvrige er seksjonsledere eller høyere i sine respektive organisasjoner.

Når det gjelder utvalg av respondenter er det verdt å nevne at jeg ikke har eller har hatt nære personlige relasjoner, pågående konflikter eller historiske uenigheter med noen av respondentene egnet til å prege gjengivelsen av deres bidrag til undersøkelsen.

### **Forberedelser og gjennomføring av intervju**

De kvalitative undersøkelsene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer med fysiske samtaler ved primært stedlige besøk hos respondentene. Semistrukturert intervju innebærer ifølge Johannesen et al (2016) at intervjuet gjennomføres med utgangspunkt i en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men at intervjueren kan bevege seg mellom temaer, spørsmål og rekkefølge. Å arbeide med en problemstilling over tid kan medføre at man tar for gitt en bestemt forståelse av ulike begrep og tar for gitt at andre har tilsvarende forståelse av begrepene. For å kvalitetssikre intervjuguiden før jeg presenterte denne for respondentene, valgte jeg derfor å benytte fire selvstendige referansepersoner hvorav to var fra egen organisasjon og to fra andre enheter innenfor politi- og lensmannsetaten. Referansepersonene hadde ikke tilkobling til oppgavens kontekst eller inngikk i utvalget som var ønsket som respondenter. De ble heller ikke organisert som gruppe ettersom jeg hadde individuell dialog med de respektive referansepersonene. Referansepersonene hadde ulik bakgrunn og hierarkisk plassering, men ble valgt på bakgrunn av sin systematiske legning, analytiske kompetanse og

ærlige tilbakemelding. Felles for referansepersonene er at alle hadde bred erfaring fra samhandling internt i politiet – både i og utenfor egen organisasjon.

For økt datakvalitet fikk referansepersonene tilsendt en kort introduksjon til oppgavens problemstilling sammen med utkast til intervjuguide og informasjonsskriv.

Referansepersonene kunne dermed gi nøytrale og konstruktive tilbakemeldinger som utenforstående aktører. Tilbakemeldingene ble gjennomgått, analysert og deretter implementert i intervjuguiden for å øke presisjonsnivået i spørsmålene og forbedre kvaliteten på intervjuguiden. Ved gjennomføring av intervju fokuserte jeg på å forstå respondenten som beskrevet ovenfor samtidig som jeg ønsket å analysere respondentens refleksjoner i de fysiske møtene. Slik fremgangsmåte er forankret blant annet i verifiseringsstrategi som beskrevet av Morse (2002) ved at man på denne måten sikrer gjensidig interaksjon mellom hva som er kjent og hvilke forhold man trenger å få vite mer om. Gjennom hele forskningsprosessen utgjorde samtidighet en sentral rettesnor for kontinuerlig kontroll mot oppgavens teoretiske rammer for å sikre forankring i samsvar med innsamling og analyse av data.

Den endelige intervjuguiden ble delt inn i tre hovedtemaer med forankring i oppgavens teoretiske fundament omtalt i kapittel 2:

1. Roller og forventninger
2. Tillit, kultur og samhandling
3. Tillit og kontroll

Selve intervjuene ble primært gjennomført ved stedlige besøk hos respondentene på deres respektive lokasjoner. Kun i 1 tilfelle ble intervjuet gjennomført på annen lokasjon. Oppfølgingssamtaler og utsjekk av data ble gjennomført i tråd med behov.

Intervjuguiden ble i varierende grad benyttet som retningsgivende for intervjuet. Johannesen et al (2016) beskriver hvordan man gjennom en intervjuguide kan formulere spørsmål som oppmuntrer respondentene til å komme med utdypende informasjon. I hvilken grad intervjuguiden ble benyttet ble overlatt til respondentene. Respondentene besvarte likevel alle spørsmålene omtalt i intervjuguiden, men rekkefølge, prioritering og tid benyttet på hvert spørsmål varierte i noen grad mellom respondentene. Gjennomgående for alle intervjuene var viktigheten av at respondentene ble gitt stor frihet til å bruke tid på de temaene som den respektive respondent ønsket å fokusere på innenfor de tre hovedtemaene. En fordel med frihet i intervjusituasjonen var at man fikk frem momenter som ikke var eksplisitt nevnt i

intervjuguiden med relevans til oppgaven. Flexibiliteten medførte at respondentene kunne berøre temaer som i utgangspunktet ikke var en del av spørsmålene, som for eksempel refleksjoner knyttet til avstandsledelse som følge av større, geografiske politidistrikter. Ulempen var imidlertid at ettersom intervjuene i form og substans fremsto som ulike avhengig av bruk av intervjuguiden, ble analysene mer utfordrende når det gjaldt systematikk, struktur og analyse. Det ville muligens vært enklere om intervjuene hadde blitt gjennomført mer rigid i tråd med intervjuguiden, slik gjennomføring kunne påvirket nyansene i svarene til respondentene slik at man hadde mistet annen verdifull informasjon. En del av verifiseringsstrategien ble derfor at respondentene fikk velge rekkefølge og prioritering på spørsmålene som førte til ny gjennomgang og kontroll av oppgavens teoretiske rammer. Johannesen (2016) beskriver nøkkelspørsmål som hoveddelen i et kvalitativt intervju og at denne type spørsmål sørger for at forsker får nødvendig informasjon. Ettersom intervjuguiden ble benyttet ulikt av respondentene, var jeg bevisst i bruk av nøkkelspørsmål i kombinasjon med overgangsspørsmål for å sikre at respondentens betraktninger var fundert i subjektive og personlige oppfatninger og erfaringer i motsetning til generelle betraktninger eller andrehånds opplysninger. I den grad jeg var usikker på om respondenten redegjorde for generelle forhold, stilte jeg spørsmål for senere å kunne skille mellom generelle og subjektive forhold i forbindelse med analysen.

Gjennom å la respondentenes engasjement og interesse for de ulike hovedtemaene styre samtalen, ble deres valg av tema i seg selv en viktig observasjon og retningsgiver for det videre arbeidet. En annen fordel ved slik tilnærming var at jeg med dette også unngikk å samle inn for mye unødvendig informasjon. Dreiningen i samtaler ble styrt av respondentene slik at de selv hadde kontroll på formalismen og strukturen i intervjuet. På denne måten oppstod heller ikke situasjoner der respondentene muligens forventet seg en mer strukturert form enn det som ble resultatet (Tjora 2017). Ettersom kontrollspørsmål knyttet til respondentenes refleksjoner ble tatt opp underveis i intervjusituasjonen, var det i liten grad behov for oppfølging i etterkant av gjennomførte intervjuer.

### **Transkribering**

Viktigheten av transkribering er omtalt av blant andre Braun og Clarke (2006) og Tjora (2017). Jeg fulgte Tjoras (2017) anbefaling å benytte lydopptak med påfølgende transkribering for alle intervjuene som inngår i undersøkelsen. Aksept for opptak ble avklart med respondentene skriftlig i forbindelse med utsendelse av intervjuguide, samt muntlig i forkant av intervjuet. I samsvar med prinsippene for tematisk analyse slik disse beskrives av



Braun og Clarke (2006) opplevde jeg transkriberingen som en informativ og konstruktiv prosess hvor jeg ble godt kjent med innsamlede data. Gjengivelse av intervjuene skriftlig ga også ny kunnskap om forhold jeg ikke reflekterte tilstrekkelig over i forbindelse med gjennomføring av intervjuene som for eksempel opplevelsen av å gjenkjenne likheter og peke på forskjeller i det empiriske materialet. Respondentene ble orientert om at lydopptakene ikke skulle benyttes til andre formål enn oppgaven og at opptakene ville bli slettet etter innlevering av oppgaven.

### **Koding**

Etter å ha gjennomgått det empiriske materialet nøye fant jeg inspirasjon i Tjoras stegvis-deduktiv-induktiv-metode (Tjora 2017) og fra tematisk analyse (Braun and Clarke 2006) når det gjaldt å finne frem til gode prinsipper for koding av transkriberte intervjuer. SDI-metoden skal ifølge Tjora (2017) redusere kompleksitet og bidra til at forskeren unngår premature konklusjon. Tematisk analyse (Braun and Clarke 2006) presiserer viktigheten av hva, hvorfor og hvordan vi utfører vår forskning. Kombinasjonen synes hensiktsmessig ettersom SDI-metoden legger til grunn utstrakt bruk av kodegruppering og detaljeringsgraden ved bruk av metoden blir høy. Tematisk analyse gjør det enklere å holde oversikt over kodene som benyttes. Valg av tilnærming til koding medførte at jeg i denne fasen tok utgangspunkt i åpen og empirinær koding gjennom bruk av utsagn som «knagger» som referanser til egen hukommelse (Tjora 2017). I praksis innebar empirinær koding at jeg etter transkribering gjennomgikk jeg alle intervjuene og kodet disse basert på respondentenes egne ordvalg med fokus på hva respondentene *sa* fremfor hva respondentene *snakket om*. Empirinær koding anser jeg for å samsvare med Braun og Clarkes (2006) omtale av hvordan koding bidrar til å avdekke semantisk innhold og latente mønstre. Det må imidlertid bemerkes at selv om analysene siktet seg inn mot å være åpne og empirinære, er det naturlig å anta arbeidet med oppgavens teoretiske rammer påvirker både koding og diskusjon. Innledningsvis var det viktig for meg å kode så mye av empirien som mulig for å sikre åpen holdning til interessante funn og mønstre. I det videre arbeidet fokuserte jeg på å opprettholde kodingens kobling til kontekst for å sikre at sitater og funn ikke ble benyttet i feilaktig eller unøyaktig kontekst ved senere analyse (Braun and Clarke 2006). Å bruke empirinær koding var således viktig både for kobling til kontekst og for økt forståelse for mer latente faktorer i det empiriske materialet.

### **Dokumentanalyse**

Grønmo sitert av Johannesen et al (2016) omtaler dokumentanalyse som kvalitativ innholdsanalyse ved at forskeren samler inn data og analyserer disse for å fremheve sentrale

sammenhenger og relevant informasjon. Dokumenter gir informasjon om spesifikt innhold, gjerne tilknyttet et bestemt tidspunkt og rettet mot enkelte grupper. I denne oppgaven har jeg benyttet nasjonale, offentlige utredninger (NOU), forskningsrapporter og intern dokumentasjon fra politi- og lensmannsetaten i den grad dokumentene har vært relevante for å belyse problemstillingen. Intern dokumentasjon i denne sammenheng omhandler formelle planer og strategier, tildelingsbrev, disponeringsskriv og interne rapporter. Jeg har ikke gjengitt informasjon fra dokumenter som er gradert eller sensitiv informasjon for etaten. Bruk av dokumenter i oppgaven er å betrakte som sekundær- eller tilleggsdata som benyttet for å supplere, utdype, understøtte eller motsi teori eller empiri (Tjora 2017).

### **Generalisering**

Johannesen et al (2016) beskriver hvordan man i kvalitativ forskning omtaler overføring av kunnskap i stedet for generalisering som assosierer mer til statistisk generalisering og kvantitative studier. Tjora bruker begrepet generalisering også innenfor kvalitativ forskning, men presiserer at tilnærming til generalisering er annerledes for denne metoden sammenlignet med kvantitativ metode (Tjora 2017). Jeg nøyer meg i denne sammenheng med å peke på at det finnes ulike former for generalisering slik Tjora omtaler naturalistisk, moderat og konseptuell generalisering. Etersom mine undersøkelser er forankret i et avgrenset utvalg med fokus på subjektive oppfatninger og betraktninger, har jeg lagt vekt på varsomhet med når det gjelder generalisering. Min oppfatning er likevel at balanseøvelsen mellom tillit og kontroll er gjenkjennbar for andre deler av politi- og lensmannsetaten eller den offentlige forvaltning som for eksempel helsevesenet og Forsvaret. Problemstillingen vil således være egnet til å bidra med ny kunnskap også til andre deler av offentlig forvaltning.

### **Validitet og reliabilitet**

Jeg har tidligere gjort rede for at Morse et al (2002) prinsipper for verifiseringsstrategi har vært viktige for min metodiske tilnærming. Johannesen et al (2016) omtaler validitet som forskerens evne til å velge fremgangsmåte og presentere funn på en måte som reflekterer formålet med studien samtidig som man representerer virkeligheten. Som del av verifiseringsstrategien har jeg under hele prosessen søkt forankring, forklaring eller kontrasterende funn i eksisterende teori. Selv om jeg ikke har diskutert valg av teoretiske rammer med andre enn veileder og biveileder, har jeg i samsvar med Morse et al brukt empiri aktivt for å søke etter nye idèer og sammenhenger. I praksis har dette medført en pendellignende arbeidsmetodikk som jeg tror har styrket læringsaspektet og tilført flere perspektiv til analysedelen. Valg av teoretisk plattform har vært krevende ettersom det er lett

å bli for generell og overfladisk der man burde vært mer spesifikk, spiss og muligens stilt flere spørsmål ved tidligere forskning. Fremtidige forskere innen dette feltet kunne muligens i større grad utviklet prinsipper for verifiseringsstrategi og tydeliggjort denne i en tidlig fase av forskningsprosessen. Triangulering av metoder ville også ha bidratt til å øke validitet og reliabilitet i kompleks forskning som omhandler mellommenneskelige aspekter og sosiale egenskaper, holdninger og verdier.

Reliabilitet og validitet blir av blant annet Morse et al (2002) knyttet til verifisering som prosess gjennom kontroll, bekreftelse, kvalitetssikring og beslutning. Forskerne plasserer ansvaret for gyldigheten av resultatet av kvalitative undersøkelser hos forskeren selv i motsetning til tradisjonell tilnærming hvor eksterne parter gjøres til dommere av slik forskning. Gjennom forskningsprosessen har jeg vært bevisst på å kritisk evaluering av eget arbeid som kontinuerlig prosess i kontrast til evaluering kun av sluttproduktet. Som følge av den løpende evalueringsprosessen har muligens læringsaspektet vært ekstra verdifullt ettersom jeg stadig har forstått og sett nye koblinger mellom teori og empiri ved å se på eget arbeid med konstant kritisk blikk.

### **Forskningsetikk – å forske på sine egne**

Jeg har tidligere gjort rede for betydning av egen forforståelse. Forskere innenfor samfunnsforskning vil ifølge Tjora (2017) ha en eller annen form for engasjement i temaet som det forskes på. Han peker på at enkelte vil oppleve forskerens engasjement som støy og som potensielt forringende for forskningen fordi man mangler fullstendig nøytralitet. Rachlew (Myklebust and Thomassen 2010) skisserer en forsvarlig tilnærming til respondenter som omhandler hvordan forskeren som forsker på sine egne skal "etablere den nødvendige distanse til sitt felt og sine informanter". 'Selv om det er mulig å finne motstridende oppfatninger om å forske på eget felt synes det å være enighet om at kunnskap til tema innebærer forskningsmessige fordeler samtidig som det skaper utfordringer. I denne sammenheng nøyer jeg meg med å peke på at mitt primære fokus har vært åpenhet og tydeliggjøring av mine ulike roller for å sikre status som forsker i møter med respondentene.

### **Refleksjon**

Karlsson og Petterson gjengitt av Myklebust et al (2010) understreker at «kunnskap er noe som produseres, ikke noe som bare ligger der i påvente av å bli oppdaget og innsamlet». Perspektivet er gjenkjennbart fra tematisk analyse (Braun and Clarke 2006) ved at forskeren selv er ansvarlig for å forstå og fortolke empirisk materialet i kontrast til å formidle andres betraktninger og erfaringer. Produksjon av kunnskap er utfordrende – ikke minst å etablere

nødvendig selvtillit for å kunne stille spørsmål ved eksisterende forskning. Det var til stor nytte for min forskningsprosess at jeg fikk innarbeidet pendellignende arbeidsmetodikk ved kontinuerlig å sjekke ut teori, empiri og analyse. På den andre siden har dette også vært krevende i sammenheng med medgått tid for å skrive om og justere aktuelle deler av oppgaven. Når det gjelder selve gjennomføring av de empiriske undersøkelsene, ser jeg i ettertid at jeg hadde vært tjent med å trene på gjennomføring av intervju. I dette ligger erkjennelsen av at intervjusituasjonen kan være en læringsprosess også for respondentene ettersom dialogen mellom forsker og respondent kan igangsette refleksjonsprosesser som respondentene muligens ikke var forberedt på. Således ser jeg den iboende risiko for at respondentene ville svart annerledes gitt at intervjuene ble gjennomført på nytt. Jeg opplever imidlertid at respondentenes åpenhet og engasjement understøtter at deres opplevelser og betraktninger er ærlige, fylldige og relevante beskrivelser av sin samhandling med andre internt i politiet. Når det gjelder refleksjoner knyttet til fremtidig forskning, har jeg valgt å ta dette inn som tema i siste kapittel som omhandler oppsummering og veien videre.

## 4. Resultat

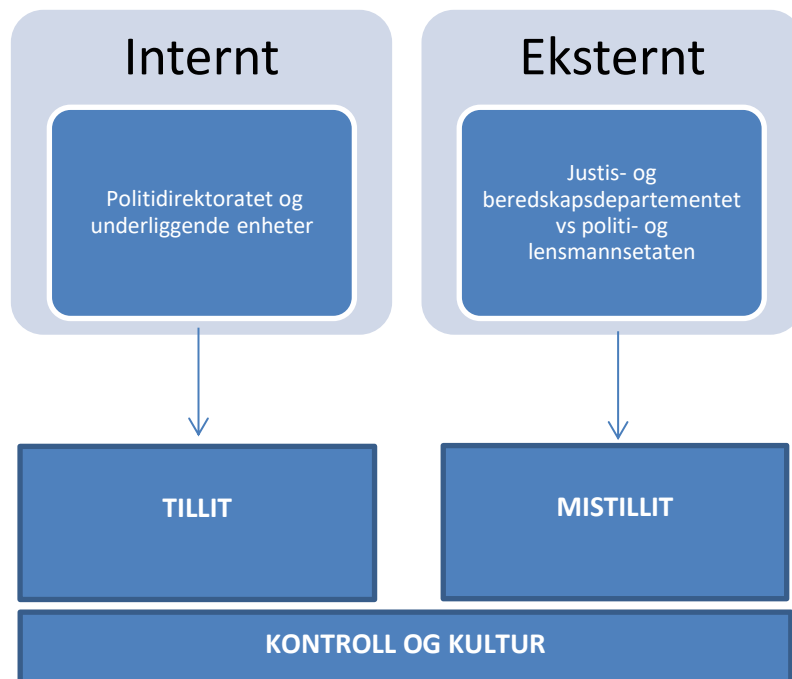
### Om funn

Mine undersøkelser viser en distinkt forskjell mellom funn avdekket internt i politiet sammenlignet med funn knyttet til relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Jeg har i det videre derfor valgt å referere til de to hovedkategoriene av funn som henholdsvis "internt" for direktoratet med underliggende enheter og "eksternt" for funn knyttet til departementet og direktoratet. Inndeling av funn i disse to hovedkategoriene har flere formål hvor ulikhetene i seg selv utgjør en interessant observasjon som jeg ønsker å fremheve. Inndelingen i internt og eksternt del forenklet også prosessen med å knytte refleksjoner til hvorvidt funn var supplerende, motstridende eller i tråd med tidligere forskning.

Mine undersøkelser indikerer at man mellom politidistriktene, Politiets Fellestjenester og Politidirektoratet har tillit til hverandre i varierende grad. Undersøkelsene gir videre indikasjoner på positiv utvikling av tillit mellom enhetene internt i politi- og lensmannsetaten. Dette står i kontrast til relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet hvor respondentene beskriver en tilstand av mistillit. Verdt å merke seg er at respondentene selv anvender begrepet mistillit noe som i seg selv understreker spenningen i relasjonen. Jeg kommer tilbake til relasjon mellom departement og direktorat senere i dette kapittelet.

Et fellestrekk både internt i etaten og for relasjonen mellom departement og direktorat omhandler kultur. Respondentene uttrykker interesse for organisasjonskultur og anerkjenner på mange måter at etaten er preget av betydelige kulturelle forskjeller.

Basert på prinsipielle distinksjoner i funn omtalt ovenfor, har jeg utarbeidet en skjematisk modell for videre presentasjon og diskusjon:



Jeg har i det videre oppsummert hovedkategoriene av funn i egne delkapitler.

### Åpenhet i politiet

Respondentene utviste stor åpenhet når det gjaldt å dele sine erfaringer, positive og negative.

Vilje til å dele av erfaringer, oppfatninger og holdninger var uavhengig av hierarkisk nivå, men enkelte respondenter uttrykte frykt for å bli oppfattet som illojal. utfordringer med åpenhet i politi- og lensmannsetaten kan dels begrunnes med hensyn til sensitivitet og konfidensialitet. Man kan også se for seg at åpenhet historisk sett er knyttet til politiets særegne kulturer. Tradisjonelle kulturer i politiet understøtter kameratskap og lojalitet, så respondentenes frykt for å bli oppfattet som illojal kan man se for seg vil kunne resultere i sosiale sanksjoner og ekskludering. Respondentene velger likevel å være åpne om sine subjektive betraktninger, erfaringer og refleksjoner og gir således inntrykk av et uttalt engasjement for å bidra til forbedring og utvikling i retning av mer åpenhet i politiet.

Tilnærmingen deres er således i samsvar med Nærpolitireformens delmål som omhandler å skape bedre resultater i «en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap» (NOU 2013:9). Nærpolitireformens omtale av en kultur kan imidlertid synes mindre realistisk ettersom blant annet Direktoratet for forvaltning og ikt (2017) slått fast at politiets kulturer er sammensatt og diversifisert. Dette berøres i et senere delkapittel.

## Interne funn: Politi- og lensmannsetaten

### Om interne funn

I dette kapitlet presenteres funn relatert til Politidirektoratet og underliggende enheter omtalt i det videre som «interne funn». Innledningsvis vil jeg kort kommentere relasjonen mellom Politidirektoratet og Politiets Fellestjenester. Som politiets nasjonale kompetanseorgan har Politiets Fellestjenester fagansvar innen politiets støttefunksjoner, herunder eiendom. Politiets Fellestjenester har utformet samhandlingsmodellen omtalt i innledningskapitlet, men det er Politidirektoratet som har det formelle ansvaret og som delegerer fullmakter til underliggende kompetanseorgan. Som ledd i styrking av sentral styring har Politidirektoratet implementert en driftsmodell som skiller fagansvar og budsjettansvar. Dette innebærer at fagansvar er tillagt Politiets Fellestjenester som kompetanseorgan innenfor eiendom som utgjør denne oppgavens kontekst, men budsjettansvaret fortsatt er forankret hos lokalt politidistrikt (og særorgan). Endringsprosessene som inngår i implementering av reformen medfører således behov for utstrakt samhandling mellom fagmyndighet og finansiell beslutningsmyndighet. På samme tid konkurrerer de samme instansene om tildeling av ressurser fra Politidirektoratet og man kan således se for seg at man har både motstridende og sammenfallende interesser avhengig av kontekst. Med dette som bakteppe er det et interessant funn hvordan flere respondenter uttrykker at det er en utfordring for samhandling mellom kompetanseorgan og politidistrikter at Politiets Fellestjenester assosieres med Politidirektoratet. To respondenter gir uttrykk for utfordringene slik:

«Vi (..) kan jo bli oppfattet som å være en del av Politidirektoratet. Det er vi ikke. Det er klart at vi skal selvfølgelig som alle andre være lojale mot det systemet som finnes, men vi er et selvstendig organ. Det kan fort bli litt vanskelig å forstå både tettheten og det å utøve (fag) når man ikke har den posisjonen som et særorgan har (D10)».

«Det eneste som jeg synes er problematisk...er at vi noen ganger blir sett på som en del av Politidirektoratet (D1)».

Den første respondenten (D10) gir uttrykk for behov for å skape distanse mellom Politiets Fellestjenester og Politidirektoratet. Distansen er interessant ettersom det gir motstridende assosiasjoner til byråkratisk praksis. Det er grunn til å tro at det ikke er behov for nøytral og uavhengig saksbehandling som får respondenten til å uttrykke ønske om avstand til overordnet ledelse i politiet. Isteden kan man se for seg at det er av betydning for samhandling

med kompetanseorganets «kunder» - politidistriktene og særorganene – å vise at man er en likeverdig part i kontrast til å bli oppfattet som organisatorisk underenhet av Politidirektoratet. Det kan også være slik at direktoratets ståsted i distriktene er utfordrende ikke minst av hensyn til omfattende negativ omtale av direktoratets håndtering av Nærpolitireformen. Således kan det være viktig for Politiets Fellestjenester å ikke bli assosiert med Politidirektoratet ettersom kompetanseorganet ikke ønsker å måtte stå til ansvar for beslutninger foretatt på høyere hold. Alternativt kan respondentene forstås slik at deres opplevelse er at det er betydelige ulikheter i verdier og holdninger i Politiets Fellestjenester og Politidirektoratet som understøtter behov for distanse. Med bakgrunn i politi- og lensmannsetaten fragmenterte kultur kan man se for seg at ulike verdier og atferd inngår som indirekte og underliggende komponent i respondentenes opplevelse av at avstand til direktoratet er viktig. Gitt at avstandsaspektet er sentralt i tilkobling til samhandling med andre enheter i etaten, kan man med utgangspunkt i respondentenes beskrivelser se for seg at direktoratets verdier og atferd skiller seg fra underliggende organisasjoner.

Jeg skal i det neste delkapittelet fokusere på funn knyttet til betydning av rolleforståelse og hvordan dette påvirker balanseøvelsen mellom tillit og kontroll i samhandling internt i politiet.

### **Betydning av rolleforståelse**

Når det gjelder rolleforståelse generelt uttrykker respondentene at det er utfordrende å skille mellom begrepene rolle og posisjon, men det råder likevel konsensus om at posisjon primært er knyttet til hierarkisk plassering og oppfattes som mer formell. En av respondentene beskriver sin oppfatning av skillet mellom rolle og posisjon slik:

«Posisjon oppfatter jeg kan være ganske mye snevrere enn rollen. Som at jeg akkurat nå sitter med noen roller på forskjellige steder som ikke passer med posisjon (D3)».

Respondenten uttrykker en oppfatning om rolle og posisjon som er samsvar med denne oppgavens tilnærming til begrepene som omtalt i teorikapittelet. Respondenten opplever å ha flere roller, men kun én posisjon som understøtter posisjon som formell plassering i hierarkisk organisasjon. En mulig fortolkning av respondentens utsagn omhandler at respondenten tross endring i posisjon har fått nye eller beholdt tidligere roller. Fortolkningen kan forstås fra ulike perspektiv. Man kan se for seg at respondenten utvises tillit fra omgivelsene og at uformelle relasjoner i dette tilfellet overser og muligens går på tross av formelle prosesser for å løse en



definert oppgave. Løsningsorienterte holdninger og pragmatisme er gjenkjennbart fra politiets tradisjonelle kultur og innretning. Et annet perspektiv kan være knyttet til at respondenten har bevist sin nytteverdi og kompetanse for omgivelsene gjennom tidligere samhandling og av den grunn er viktig for den eller de rollene respondenten er tiltenkt. Verdt å merke seg er videre at utsagnet gir indikasjoner på at når en aktør har fått bevist sin nytteverdi, er samarbeidende aktører villige til å se bort fra formelle barrierer for å dra nytte av den respektives kompetanse.

Å bevise sin kompetanse som ledd i å bygge tillit beskrives av en annen respondent slik:

«Det er kanskje kontroll i starten og så blir det tillit etterhvert som man kan vise til at man har bygd opp kompetansemiljø for det er noe med tiden og kvaliteten på leveransen. Du må bevise at du har tillit. Du får ikke tillit. Du må bevise at det (ditt bidrag) har en merverdi (D2)».

Den første respondenten (D3) synes å agere ut fra sitt engasjement og uttrykker vilje og evne til å bidra med det han er kapabel til for å løse oppgavene - tross muligens manglende formell forankring. Denne respondentens rolleforståelse synes å bli definert bredt av både individet selv og av omgivelsene. Den andre respondenten (D2) beskriver også hvordan omgivelsene i stor grad i en tidlig fase av samhandlingen definerer rammene gjennom forventningene om at kompetanse skal bevises. I dette utsagnet er det også interessant at respondenten uttrykker aksept for et mer omfattende kontrollregime før involverte aktører har erfaringer fra samhandling hvor man har vist sin nytteverdi. Tilsvarende kan man se for at dersom samhandling ikke lykkes og omgivelsene ikke opplever enkelte aktørers bidrag som verdifullt, vil samhandling på sikt fortsatt bli preget av kontroll ettersom felles historie ikke vil danne grunnlag for å erstatte denne med tillit.

Når det gjelder rolleforståelse uttrykker flertallet av respondentene hvordan deres forståelse av egen rolle preges av mangel på struktur i form av manglende tydeliggjøring og fordeling av roller og ansvar. En respondent knytter sin forståelse av begrene rolle og posisjon til struktur slik:

«Det (betydning av begrene rolle og posisjon) kommer an på hvem som spør - og hva som skal gjøres og løses. Jeg sitter veldig tett på ledelsen her. Og de bruker meg for det det er verdt. Det er den rollen jeg har. Men når det kommer til at jeg skal jobbe selvstendig, så har jeg nødvendigvis ikke den posisjonen jeg trenger for å påvirke eller ha innvirkning nok på

beslutninger (D7)".

Respondenten indikerer med utsagnet at det er andre enn respondenten selv som påvirker og bestemmer hvordan begrepene skal forstås gjennom ulike forventninger til den som skal utføre en oppgave. Således kan man også forstå respondenten slik at også oppgavene påvirker hvordan man definerer sin rolle. Respondenten synes å beskrive en situasjon hvor posisjonen bestemmes av andre enn individet selv som er en situasjonsbeskrivelse i tråd med teoretisk definisjon av posisjonsbegrepet. Mye tyder imidlertid på at posisjonen ikke er tilstrekkelig formelt forankret ettersom respondenten opplever mangel på autoritet og ansvar for å utføre sin posisjon. Autoritet og ansvar følger normalt posisjon og ikke person, men i dette tilfellet indikeres mangel på definerte rammer muligens som følge av implementering av reform. Direktorat for forvaltning og ikt omtaler i sin rapport (2017) overveiende fokus på struktur og organisering på bekostning av mer kulturelle og mellommenneskelige aspekter som står i kontrast til situasjonen som beskrives her. Det vil likevel kunne være slik at man ved restrukturering av politidistriktet ikke har hatt tilstrekkelig tid til å forankre nødvendige grenseflater mellom ulike roller i ny struktur. Respondenten beskriver mangel på posisjon og det bør utvises varsomhet med å sammenligne dette med mangel på tillit. Med utgangspunkt i respondentens opplevelse er det imidlertid indikasjoner på at man opplever sviktende forutsetninger for å kunne utføre sin rolle. Sviktende forutsetningen kan ses i lys av at respondenten ikke har vært ansatt lenge nok til å få bevist sin kompetanse. Som følge av høy arbeidsbelastning på grunn av implementering av Nærpolitireformen kan det også være slik at respondenten ikke har hatt tid til å skape nødvendige uformelle relasjoner.

Sammenheng mellom struktur og rolleforståelse omtales av flere respondenter med ulike perspektiv og aspekter. En respondent presiserer hvordan tydelig kommuniserte fullmakter er avgjørende for å understreke en definert rolle (D10). I dette ligger implisitt respondentenes opplevelse av at tildeling av fullmakter ikke er tilstrekkelig, men at det er sentralt for samhandling hvordan slike fullmakter er kommunisert til omgivelsene. Man kan se for seg at det kan være kompliserende for samhandling at man etter implementering av ny distriktstruktur må bruke tid og ressurser på å argumentere for de fullmaktene man innehar dersom delegerende myndighet ikke har formidlet disse til involverte aktører. Selv om kommunikasjon ikke er eksplisitt inntatt som del av denne oppgaven, er det viktig å merke seg at hvordan man kommuniserer og hva man formidler er av betydning for samhandling. Kommunikasjon kan således ses i sammenheng med informasjonsdeling- og utveksling som

omtalt i oppgavens teoretiske del som uttrykk for kvalitet for samhandlingen som finner sted. Respondentens utsagn kan hevdes å bekrefte at manglende informasjonsdeling om tildelte fullmakter er en barriere for samhandling internt i etaten.

En annen respondent beskriver signalene fra politiets øverste ledelse hvor man ønsker en endring i retning av økt ansvar for det enkelte distrikt til å finne finansielle og praktiske løsninger på lokale utfordringer (D11). Utsagnet indikerer endring mot rammestyring fremfor detaljstyring fra overordnet myndighet og er interessant fordi slik utvikling påvirker rammene for samhandling. Kobling mellom governance og rolleforståelse omhandler i stor grad hvordan governance legger til rette for rammestyring gjennom tydelig definert ansvar og roller. Det er ovenfor gjort rede for hvordan flere av respondentene uttrykker mangel på struktur som påvirkningsfaktor for deres rolleforståelse. Således kan man muligens fortolke det slik at uten tydelig fordeling av roller og ansvar vil det kunne være mer utfordrende å gjennomføre den ønskede endringen slik signalene fra ledelsen tilsier.

Et aspekt som preger flere av respondentenes rolleforståelse som er indirekte relatert til samhandlingsmodellen omhandler hvordan ny distriktstruktur krever samarbeid mellom nye aktører. Nye aktører i denne forstand vil ofte være individer som ikke er nye i politiet, men for hverandre ettersom man ikke har samarbeidet tidligere i gammel distriktstruktur. Gjennom etablering av nye og større geografiske enheter, er det interessant hvordan respondentene uttrykker erfaringer med opplevd mangel på respekt fra egen organisasjon. For denne oppgaven er funnet relevant ettersom det gir indikasjoner på at også internt i de nye enhetene kan det være aspekter og utfordringer med samhandling som kan påvirke samarbeid med aktører i eksterne omgivelser. En respondent beskriver sine erfaringer slik:

«Jeg forventer at vi skal behandle hverandre med respekt. Vi har jo en faglig bakgrunn. Så da blir det litt rart at vi ikke har helt tillit ute i organisasjonen (D6)»

Respondenten må forstås slik at gjennom sin rolleutøvelse har man møtt skepsis i ny organisasjon i form av manglende aksept for respondentens rolle og opplevelsen av manglende tillit til respondentens kompetanse. Sammenslåing av mindre distrikter til større enheter har medført at ulike roller må samhandle uten felles historie og uten å kjenne hverandres kompetanse. Respondenten refererte til opplevde situasjoner med opplevelsen av å bli motarbeidet i egen organisasjon tross sentral forankring for respondentens oppdrag. Det er videre relevant hvordan respondenten indikerer at man i en tidlig fase av samarbeidet hadde

forventninger til omgivelsene om respektfull atferd. Respondenten kan forstås slik at man har opplevd å bli utvist tillit i tidligere struktur og at disse forventningene ble videreført til samhandling med nye aktører i ny distriktstruktur. Utsagnet gir indikasjoner på respondentens opplevelse av sviktende tillit som en belastning ettersom det implisitt må forstås slik at respondenten må legge ned ekstra innsats i å bevise sin nytteverdi for ny organisasjon. Kobling mellom tillit og kompetanse er interessant og relevant for denne problemstillingen og impliserer ulike aspekter og perspektiv. En annen respondent beskriver sine erfaringer med kobling mellom tillit og kompetanse på denne måten, men med mer positive opplevelser enn respondenten ovenfor:

«Vi blir mye oftere invitert med i grupper.. for da tenker de – vi har jo dem og de kan dette. Og så inviterer de medarbeiderne mine inn i arbeidsgrupper. Så jeg opplever at tilliten ute i organisasjonen er ganske stor (D4)»

Interessant for denne oppgaven omhandler hvordan den første respondenten (D6) beskriver mangel på tillit i nye relasjoner, mens respondenten i siste sitat (D4) knytter tillit til erfaringer med gjentatt, positiv samhandling. Kontrasten mellom utsagnene kan således være egnet til å bekrefte antakelsen om at repetitiv samhandling som gir aktørene positive assosiasjoner bygger og utvikler tillit mellom samarbeidende aktører. Av betydning for rolleforståelse kan man forstå respondentene slik at det vil være mer utfordrende for den første respondenten (D6) å fortolke sin rolle bredt ettersom denne situasjonen krever innsats for å opparbeide seg tillit. Man kan se for seg at slikt samarbeidsklima understøtter at respondenten i mindre grad vil være villig til eller ha kapasitet til å bidra med det man er kapabel til i samarbeid med andre aktører. Utsagnet gir assosiasjoner til prinsipper for gjensidighet med utgangspunkt i «jeg vil hvis du vil»-mentalitet (Thomson and Perry 2006). Tilpasningene som individene velger kan således hevdes å være forankret i verdier, holdninger og følelser basert på individenes personlighet. Utsagnene synes å understøtte tidligere forskning som knytter betydning av tidligere erfaringer med assosiasjoner til samarbeidssituasjoner som igjen påvirker individenes atferd og holdninger (Jones and George 1998). Videre er det relevant for denne oppgaven hvordan respondentenes assosiasjoner med tidligere samhandling eller fravær av slike erfaringer påvirker aktørenes rolleforståelse. Respondenten som beskriver opplevd mangel på tillit fra egen organisasjon, vil muligens i mindre grad utvise tillit til skeptiske samarbeidspartnere. På samme måte vil respondenten som opplever å bli inkludert i arbeidsgrupper og derigjennom utvises tillit, vise tilsvarende tillit til sine omgivelser. Således

understøttes teoretisk tilnærming til at møtes man med tillit, svarer man med tillit – selv om dette er en tilnærming med mange aspekter og nyanser.

Når det gjelder rolleforståelse omtaler også flere respondenter betydning av tilgang til – eller kamp om – ressurser. Politidirektoratets underliggende enheter måles på sine respektive budsjetter, herunder evne til å styre i tråd med tildeling i årlig disponeringsskriv<sup>5</sup>. I situasjoner som krever samhandling på tvers av organisatoriske grenser vil det således kunne være slik at enhetene ikke vil ha økonomiske incentiver for å gi etter i situasjoner hvor økonomi og prioritering blir gjenstand for diskusjon. Implementering av reform pålegger videre etablering av nye roller som får konsekvenser for oppgaveutførelsen i de underliggende enhetene. En respondent uttrykker utfordringene slik:

«Politidirektoratet har laget rollebeskrivelse på alle roller som ny organisasjon skal ha... (en EBA-rådgiver<sup>6</sup>) som skal være kontaktleddet mellom distriktet og PFT...Når du ser på beskrivelsen og hva som er overført til PFT - og hva som blir igjen. Hvem skal gjøre de oppgavene? Der er det et ledd eller funksjon som mangler (D4)».

Utsagnet understøtter tidligere omtale av andre respondenter som har uttrykt mangel på struktur og tydeliggjøring av roller og ansvar. Denne respondenten tilfører et aspekt til rolleforståelse som omhandler hvordan manglende struktur får konsekvenser for politidistriktet ettersom det pålegges distriktet å dekke opp for «hull» etter sentralisering. Respondenten knytter med dette sine erfaringer til den omfattende endringsprosessen som omhandler implementering av reformtiltak og er i mindre grad knyttet til samhandlingsmodellen for store eiendomssaker. Således kan det være viktig å være bevisst på at utsagnet er relatert til ny driftsmodell og daglig drift. For denne oppgaven velger jeg likevel å se på utsagnet som egnet til å belyse et viktig aspekt som påvirker samhandling internt i politiet som knytter seg til drakampen mellom underliggende enheter om de samme tilgjengelige ressursene.

Utsagnet ovenfor omhandler hvordan pålegg om etablering av nye roller uten sentral finansiering får negative konsekvenser for underliggende enheters oppgaveutførelse. Roller

---

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-2018-politidirektoratet.pdf>

<sup>6</sup> EBA= Eiendom, Bygg, Anlegg

og økonomi er en del av politiets struktur med sentral forankring og inngår i Politidirektoratets governance for at etaten skal bevege seg fra styring til handling. For denne problemstillingen er det relevant at tidligere forskning (Thomson and Perry 2006) bekreftes gjennom hvordan struktur i form av tydelig fordeling av roller og ansvar, samt klare definisjoner av grenseflater er suksesskriterier for samhandling med andre. Belastningen som respondentene opplever gjennom å kjempe om ressurser gjennom blant annet å dekke opp for manglende funksjoner etter implementering av nye roller som følge av reformen, synes å påvirke samhandling internt negativt. Videre synes de empiriske undersøkelsene gi dekning for å si at struktur ikke er tilstrekkelig for at samhandling skal være et effektivt virkemiddel. En respondent knytter definisjon av roller til betydning av forståelse med følgende eksempel:

«Vi fikk en forespørsel nylig om hva slags kaffeavtale vil dere ha - kaffeavtale - midt oppi den situasjonen vi sitter i nå. Det er på en måte helt meningsløst å trekke frem. Det vi har kjempebehov for er juridisk bistand på mange anskaffelser.. Det er ikke sånn som styrker tillit mellom distriktet og Politiets Fellestjeneste. Mangel på involvering og prioriteringene som gjøres - det mener jeg er avgjørende for å bygge gjensidig tillit (D5)»

Utsagnet er interessant ettersom det understreker at samhandling preges av rolleforståelse på tvers av organisatorisk tilhørighet. Implisitt i utsagnet kan man også se konturene av kompleksiteten som inngår i begrepet rolleforståelse med bakgrunn i de ulike målekriteriene som underliggende enheter i politi- og lensmannsetaten måles på. Politiets Fellestjenester som nasjonalt kompetanseorgan måles for eksempel i stor grad på finansielle kriterier som følge av gevinstrealisering. Logisk tilnærming tilsier at deres fokus vil være på de gevinster som organisasjonen kan rapportere til politiets øverste ledelse blant annet gjennom stordriftsfordeler med ny kaffeavtale. Samtidig gir respondenten uttrykk for hvordan slik tilnærming påvirker samhandling ved at distriktet oppfatter mangel på forståelse for deres krevende situasjon etter implementering av reformen. Underliggende enheter måles på bakgrunn av ulike kriterier som kan hevdes å påvirke samhandling internt i politiet. Betydelige forskjeller i rolleforståelse i de ulike underliggende enhetene av Politidirektoratet synes også å ha innvirkning på samhandling ved at mangel på forståelse for hverandres roller og virksomheter påvirker individenes og organisasjonenes tilnærming til hverandre.

### *Oppsummering rolleforståelse:*

Internt i politiet synes den generelle oppfatning å være at en rolle impliserer en videre forståelse av eget bidrag enn begrepet posisjon. For kompetanseorganet Politiets Fellestjenester er det av betydning at deres rolle distanseres fra Politidirektoratet. Brede rolledefinisjoner hos individet synes å medføre tilsvarende bred fortolkning hos omgivelsene og samarbeidspartnere. Svikt i styring (governance) av politiets underliggende enheter beskrives gjennom respondentenes opplevelser av mangel på tydeliggjøring og fordeling av roller og ansvar og sviktende kommunikasjon om delegerede fullmakter til involverte aktører. Governance preger videre individenes rolleforståelse gjennom paradokset at aktører som pålegges samarbeid på tvers av organisatoriske grenser som følge av valgt driftsmodell kjemper om de samme ressursene. Når det gjelder betydning av tillit for rolleforståelse gis indikasjoner på at repetitiv positiv samhandling bygger tillit forankret i gode opplevelser og felles historie. Et eksempel er tillit til andres kompetanse bekreftet gjennom tidligere samarbeid som i enkelte tilfeller overgår formelle prosesser. Aktører som utvises tillit indikerer større vilje til å vise tillit til sine omgivelser også i tidlige faser med samhandling med nye relasjoner.

### **Kjønn og relasjoner**

Jeg har i det følgende valgt å presentere funn knyttet til relasjoner sammen med et sentralt funn relatert til betydning av kjønn for samhandling i politiet. Innledningsvis presenteres data knyttet til respondentens opplevelse av hvordan det å være kvinne påvirker deres rolleutøvelse og samarbeid med andre aktører. Deretter presenteres funn relatert til viktigheten av relasjoner mer generelt.

To respondenter beskriver hvordan de opplever at det at man er kvinne ses i sammenheng med kompetanse eller snarere som indikasjon på mangel på kompetanse. Respondentene uttrykker sine erfaringer slik:

«Jeg er jo litt annerledes da enn alle andre her. Ikke er jeg politi. Ikke er jeg mann. Ikke har jeg byråkraterfaring. Så egentlig er det tre mangler ved meg. Det har jeg fått høre gjentatte ganger i ulike fasonger (D9)»

«Det jeg opplevde var at jeg fikk ingen posisjon av bare å komme inn. Det er utrolig arroganse i forhold til "å komme her"..Og så litt at man er kvinne. Jeg har i hvert fall vent

meg til å være utrolig nøye med å si hva jeg har av bakgrunn og kompetanse og erfaring. Det måtte jeg også på allmøter – og det var uvant. Å være dønn seriøs og faglig og kjøre gjennom på en måte. Men jeg føler at jeg er i en annen posisjon nå i hvert fall (D2)».

Felles for respondentene er at begge beskriver sine opplevelser av at det har hatt betydning for deres samhandling og rolleutøvelse at de er kvinner selv om styrken i den første respondentens utsagn synes noe sterkere (D9). Tross fellesnevner er det ulike aspekter ved de utsagnene. Den første respondenten beskriver en konfronterende kultur hvor respondenten har måttet forsvare sin tilskrevne posisjon ettersom omgivelsene har uttrykt «behov» for en mann i denne posisjonen. Posisjon indikerer i dette tilfellet at respondenten har opplevd at man ikke har anerkjent hennes formelle plassering i hierarkiet på bakgrunn av blant annet kjønn og kompetanse. I det andre utsagnet bruker respondenten begrepet posisjon med tilsvarende referanser til organisatorisk plass i hierarkiet, men i en litt annen kontekst. I dette utsagnet kan man forstå respondenten slik at hennes opprinnelige forventninger til autoritet og ansvar ikke fulgte med hennes posisjon. Isteden beskriver respondenten opplevelsen av å måtte bevise sin kompetanse for å oppnå sin rettmessige posisjon og at posisjonsmakten medførte personlig innsats. Sett i forhold til teoretisk definisjon på posisjon synes dette å stå i kontrast til at autoritet og ansvar følger posisjon ettersom det her indikeres at personlighet også er av betydning. Særlig interessant med sistnevnte utsagn synes også å være at å være kvinne resulterte i atferd som preger samhandling ettersom respondentens respons var ensidig faglig fokus. Overveiende vekt på fag og respondentens beskrivelse av «dønn seriøsitet» kan tyde på at man i samhandling med andre – og særlig med skeptiske aktører - blir mindre fokusert på samarbeid og relasjonsbygging i en tidlig fase av samarbeidet. Slike tilstander kan prege relasjonene og dermed dynamikken i samhandlingen i en kritisk fase som det kan ta lang tid å endre i et langsiktig tidsperspektiv. Med bakgrunn i teori (Temby, Sandall et al. 2017) som beskriver avhengighetsforholdet mellom tillit og robuste relasjoner som kompensasjon for kompleksitet, kan det hevdes at det å være kvinne får til dels omfattende konsekvenser for samhandling internt i politi- og lensmannsetaten. Ensidig faglig fokus kan videre anses som et uttrykk for mindre fleksibilitet som således undergraver organisasjoners robusthet i krevende endringsprosessesser. Respondentenes utsagn gir indikasjoner på at kjønn har betydning for utvikling av relasjoner, men effektene avhenger muligens av aktørenes holdninger til relasjonens om viktig for kortsiktig måloppnåelse eller potensielle gevinster i et mer langsiktig perspektiv. Uavhengig av holdning kan det likevel være slik at utfordringer i tidlig



fase av samhandlingen uansett vil kunne få langsiktige implikasjoner for samarbeidet internt i politiet.

Når det gjelder relasjoner generelt synes respondentene å ha konsensus om at personlige relasjoner er avgjørende for å bygge tillit. Hvem man har tillit til eller hvilke relasjoner som anses som betydningsfulle har respondentene ulik oppfatning av. Et særtrekk som synes å utmerke seg er at jo høyere formell posisjon, desto viktigere oppfattes relasjonene til overordnet leder eller organisasjon (myndighet). Flertallet av respondentene opplever relasjon til nærmeste leder som en av faktorene som påvirker deres rolleutøvelse- og forståelse mest. Relasjon til og forankring hos leder har betydning for rolleutøvelsen til den enkelte gjennom at leder setter rammer og retning for det arbeidet som man er satt til å utføre. Utover overordnet ansvar for de strukturelle rammene, kan man se for seg at overordnet personell også anses som en viktig kulturbærer gjennom sin påvirkning på samhandling i form av egenskap som rollemodell. Når det gjelder relasjoner og betydning av disse, uttrykker en respondent dette slik:

«Menneskelige relasjoner betyr veldig mye. Finner du den rette personen, så er ingenting vanskelig. Har du feil person, så er alt vanskelig (D5)»

I utsagnet indikeres at holdninger er avgjørende for gode samhandlingsprosesser. En rett person i lys av denne oppgavens definisjon på samhandling kan for eksempel være et individ med gode forhandlingsegenskaper og som er opptatt av samhandlingens kvalitet gjennom informasjonsutveksling. Etersom utsagnet kommer fra respondent med lederansvar, kan man forstå respondenten slik at man anser det som et ledelsesansvar å finne de rette personene for å realisere potensiale med samhandling og hva som er mulig å utrette sammen. Respondenten beskriver videre hvordan en person ikke ønsker å bidra til samhandling, vil medvirke til at samarbeidsprosesser oppleves som utfordrende og vanskelige. Respondentens betraktninger om viktighet av atferd og holdninger passer godt med oppgavens teoretiske plattform som knytter samhandling og utvikling av tillit til individers holdninger, verdier og følelser (Jones and George 1998). En alternativ tilnærming vil kunne være å betrakte samhandling som en prosess hvor man aktivt må søke etter sine samarbeidspartnere. Relevant for denne oppgaven er hvordan respondenten uttrykker at ved å finne frem til de «rette» samarbeidspartnere, finnes det ikke begrensninger for hva man som er mulig å utrette sammen. Utsagnet tar videre til orde for at det vil være utfordrende å få utrettet noe dersom samhandlingen ikke fungerer.

Det synes videre å råde konsensus blant respondentene om at personlige relasjoner er viktige, men at man i realiteten ikke har anledning til å prioritere etablering og vedlikehold av relasjoner. På organisatorisk nivå beskriver likevel en respondent hvordan faglige- og styringsorienterte nettverk som samarbeidsform i økende grad benyttes for tverrfaglig og intraorganisatorisk samarbeid (D11). Etablering av tverrfaglige nettverk og samhandlingsarenaer innebærer imidlertid ikke at disse fungerer i praksis. En annen respondent uttrykker at det i en hektisk hverdag er indikasjoner på at deltakelse og involvering i nettverk blir nedprioritert:

«Vi har egentlig satt igang et nettverk, men det har vært veldig vanskelig å gjennomføre det. Det er jo alltid spørsmål om tid og hvem som deltar (D10)».

Den første respondenten (D11) beskriver en endring i offentlig forvaltning gjennom økning i bruk av faglige og styringsrelaterede nettverk. Slike nettverk kan være formelle og oppgavestyrte eller uformelle med intensjon om å bygge personlige relasjoner på tvers av organisatoriske grenser. Nettverk og personlige relasjoner i historisk perspektiv kan oppfattes som en trussel mot rasjonell og uavhengig saksbehandling og dermed være i strid med grunnleggende byråkratiske prinsipper (Johannesen 2014). Således kan man med forankring i denne tilnærmingen forstå at enkeltindivider ikke prioriterer å bygge tillitsbaserte relasjoner. På den andre siden bekrefter respondenten at det fra politiets øverste ledelse er fokus på betydning av nettverk som understøtter erkjennelsen av at kompleks samhandling krever mer enn formell struktur. Tross slik forankring hos ledelsen uttrykker den andre respondenten at det har vært utfordrende å etablere nettverket på bakgrunn av manglende deltakelse. Utover oppfatningen nevnt ovenfor knyttet til mulig konflikt med byråkratiske prinsipper, kan aktører se det som nødvendig å nedprioritere nettverk på grunn av høy arbeidsbelastning, manglende støtte fra nærmeste ledelse eller at aktørene ikke oppfatter nettverket som viktig eller verdifullt. Konsekvensene av manglende fokus på relasjonsbygging kan i et langsiktig perspektiv få konsekvenser for samhandling. Under forutsetning av at formelle prosesser og struktur på grunn av kompleksitet trenger uformelle relasjoner, kan man se for seg mer byråkrati og uhensiktsmessig bruk av ressurser i samarbeid på tvers. Sistnevnte respondent omtaler deltakelse, men et perspektiv som kan forsterke utfordringer i framtidig samhandling ytterligere omhandler proaktivitet. Som følge av pålagt samhandling kan man se for seg at deltakelse i nettverk tiltar og prioriteres høyere, men deltakelse isolert sett er heller ikke tilstrekkelig ettersom samarbeid som bygger tillit ikke bare krever tilstedeværelse, men også proaktivitet fra involverte aktører.

Når det gjelder betydning av relasjoner er det videre interessant hvordan respondentene opplever å måtte prioritere mellom ulike relasjoner. En respondent beskriver sine prioriteringer slik:

«Når du begynner å få det vanskelig og du ikke har tid til å drive relasjonsbygging, så begynner man å se på hvem det er viktig å få relasjon med - er det toppen eller med de som skal gjøre jobben? Da blir det fort på toppnivå. Så mister man de som er en del av produksjonsapparatet som er ekstremt viktige for å få endringene til å skje (D3)»

Utsagnet indikerer at arbeidsbelastning i hverdagen tvinger individene til å prioritere mellom relasjoner. Basert på respondentens betraktninger synes prioriteringene å bidra til økt avstand mellom ledelse og medarbeiderne lavere i hierarkiet. Økt avstand mellom overordnet nivå og operativt nivå kan påvirke samhandling gitt at samarbeidsprosesser som er nødvendige for å bevege seg fra strategisk nivå til handling kompliseres, forhindres eller ikke iverksettes. Når det gjelder de omfattende endringsprosessene som inngår i implementering av reformen, beskriver også en annen respondent utviklingen i politi- og lensmannsetaten i retning av avstandsledelse. Respondenten beskriver konsekvensene av større geografiske enheter slik:

«Vi har bygd opp en organisasjon nå hvor vi driver med avstandsledelse. Og det er avstandsstyring vi driver med. Ledelse - det å ha en relasjon - at vi kan se hverandre i øynene og bli sett - den mister vi litt av. Jeg skulle gjerne hatt alle samlet på ett sted (D5)»

Endring av ledelseskonsept i etaten til et system med større avstand får konsekvenser for hvordan respondenten utøver sitt lederskap. Jeg berører kun tematikk knyttet til avstandsledelse i overfladisk forstand i denne oppgaven. Jeg nøyer meg med å vise til aktualiteten av avstandsledelse blant annet omtalt i evalueringsrapporten av Nærpolitireformen utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og ikt (2017). I rapporten anbefales politidistriktene å rette særlig oppmerksomhet mot avstandsledelse og de muligheter og utfordringer som det impliserer. Rapporten nevner konkret viktigheten av å sikre at leder har god kjennskap til sine medarbeidere gjennom fysiske møter, kvalitetssikring av lik praksis og rutiner for å skape trygghet og forutsigbarhet. Det er naturlig å anta at dette er viktige påvirkningsfaktorer også for samhandling på tvers av organisatoriske grenser internt i politiet. Videre er avstandsledelse et aspekt det er viktig å være bevisst på ikke minst i forhold til den nære koblingen mellom ledelse og kultur. Åpenhet nevnes av Direktoratet for forvaltning og

ikt som en sentral faktor i å bygge tillit og hindre usikkerhet, samt motvirke utvikling av uheldige subkulturer. Bevissthet knyttet til hvordan man utøver ledelse i en kontekst med samtidig fokus på endring av kultur er sentralt for å forstå mekanismene som utløses underveis i utviklingsprosessene og hvordan man best skal håndtere disse.

#### *Oppsummering kjønn og relasjoner:*

Kjønn synes å påvirke samhandling både i kortsiktig og langsiktig perspektiv. Med bakgrunn i de empiriske undersøkelsene synes samhandling å bli påvirket på kort sikt ettersom å være kvinne medfører manglende rolleaksept fra omgivelsene i etableringsfasen av nye samarbeidsfora. Avhengig av valgt respons fra kvinnene selv kan man videre se for seg langsiktige effekter gitt at samarbeidet blir overveiende fokusert på fag og ikke på unngåelse av unødig byråkrati eller på potensiale som ligger i samhandling på tvers. Når det gjelder mer generelt om betydning av relasjoner synes det å være en rådende oppfatning at relasjoner er viktige, men i realiteten blir prioritert i ulik grad. På høyere hierarkisk nivå er det muligens enklere å prioritere relasjonsbygging enn på operativt nivå. Gitt uformelle relasjoner er et uttrykk for nivå av tillit, er det sentralt for denne oppgaver hvorvidt de empiriske undersøkelsene omfatter aspektet hvorvidt det er mulig å kombinere gevinstene som kan oppnås med tillit – eller om dette kommer i konflikt med grunnleggende tanker om objektiv saksbehandling. For samarbeidende aktører internt i politiet kan det hevdes at det i mindre grad utøves saksbehandling slik man ser mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (og underliggende enheter). Således kan det hevdes at det internt i etaten i utgangspunktet ikke er konflikt mellom byråkratiske prinsipper og tillitsbaserte relasjoner. Isteden synes respondentene å gi uttrykk for at høy arbeidsbelastning er den primære årsaken til at nettverk og relasjoner nedprioriteres. Prioriteringene til individene kan imidlertid føres tilbake til ledelsesaspektet og det kan reises spørsmål ved hvilken betydning det har at ledelsen ikke kommuniserer aksept for – eller skaper tilstrekkelig gode arenaer for – å etablere og vedlikeholde relasjoner på tvers av organisatoriske grenser. Slik tilnærming gir assosiasjoner til kulturelle mekanismer som jeg berører i et eget delkapittel.

#### **Kontroll og tillit**

Det er konsensus blant respondentene om opplevelsen av at formelle kontroller ikke påvirker verken deres rolleutøvelse eller samhandling med andre aktører. Opplevelsen av fravær av kontroll er så fremtredende at en respondent beskriver opplevelsen av for mye tillit slik:

«Nei, det (kontroll) har jeg faktisk enda ikke opplevd. At noen har sagt at nå må vi ta en sjekk på hva du driver med... Kanskje er det litt for mye tillit (D6)».

Respondentens utsagn gir assosiasjoner til negative effekter av tillit i større grad enn en alternativ fortolkning hvor respondenten etterlyser mer kontroll. Utsagnet kan være indikasjon på at respondenten opplever å bli vist tillit som respondenten ikke ønsker. Uønsket tillit kan medføre at respondenten må ta beslutninger som denne ikke føler seg verken kapabel til eller komfortabel med å foreta. Respondentens opplevelse av for mye tillit kan også være knyttet opp til forventninger slik at man som mottaker av tillit opplever økt forpliktelse som kan resultere i økt arbeidsbelastning. I ytterste konsekvens kan dermed viktige beslutninger med konsekvenser for samhandling fattes av individer som ikke har nødvendig kompetanse. Uten slik kompetanse kan individer likevel være viktige i andre aspekter ved samhandling og man risikerer derfor å miste sentrale nøkkelpersoner på grunn av arbeidsbelastning. Alternativt kan for mye tillit i realiteten omhandle ansvarsfraskrivelse eller manglende oppfølging fra overordnet ledelse.

Et annet implisitt aspekt ved respondentens utsagn omhandler hvordan opplevd tillit i denne sammenheng er en indikasjon på at omgivelsene har tillit til respondentens kompetanse. Tillit til andres kompetanse kan bidra til at respondentens overordnede ikke ser nødvendigheten av eller behov for kontroll. Under forutsetning av at formell styring og administrative kontrollmekanismer er en forutsetning for å bygge tillit, vil fravær av slik kontroll kunne hevdes å motvirke eller ikke bidra til å bygge tillit som understøtter økte prestasjoner. Denne oppgaven fokuserer på positive mekanismer i samspillet mellom tillit og kontroll og fravær av kontrollmekanismer er derfor ikke ensbetydende med positiv påvirkning på samhandling internt i politiet. Uten kontroll kan det også hevdes at styring (governance) ikke er hensiktsmessig ettersom man mangler rammene som skal påvirke medarbeidernes aktiviteter og atferd. På den annen side kan det muligens tas til orde for at manglende kontrolltiltak medfører lave styringskostnader og tilsvarende økte prestasjoner som i denne oppgavens kontekst vil kunne omhandle smidig samhandling uten unødig byråkrati.

De empiriske undersøkelsene avdekker et annet interessant funn som viser kobling mellom kontroll og utvikling av tillit. En respondent omtaler hvordan man i en tidlig fase av samhandling med andre kan oppleve stor grad av kontroll som over tid utvikles til å bære preg av tillit på denne måten:

«Det er ofte sånn at det er mye kontroll i starten og så blir det tillit etterhvert som man kan vise til at man har bygd opp kompetanse. Det er noe med tiden og kvaliteten på leveransen. Du får ikke tillit - du må bevise at din kompetanse har en merverdi (D2)»

Utsagnet oppsummerer på mange måter essensen i denne problemstillingen. Respondenten kan forstås slik at man i en tidlig fase av samhandling med nye aktører ikke har tillit til hverandre på bakgrunn av manglende erfaringer og referanser. I takt med repetitiv samhandling beskriver respondenten hvordan kontroll erstattes med tillit forutsatt at aktørene har innfridd forventningene til sine samarbeidspartnere. Således kan man se tillit som alternativ kontrollmekanisme i tråd med tidligere forskning (Gulati and Nickerson 2008). Det kan være mange årsaker til fravær av tillit i etableringsfasen av samhandling. Aktørene kan for eksempel ha ulike verdier, utvise manglende forståelse for hverandres roller eller innta passiv holdning til samarbeidet. Utvikling og etablering av tillit medfører en form for investering eller relasjonelle kostnader ettersom aktørene kan være usikre på hvorvidt samarbeidspartnerne vil innfri deres forventninger. Tidligere forskning (Jones and George 1998) har vist til at forventninger er sentralt for hvordan individene selv fortolker, definerer og forstår sin rolle. Således vil det kunne være slik at uavklarte eller ikke innfridd forventninger påvirker hvordan øvrige aktører forstår sine respektive roller som kan få implikasjoner for samarbeidet. Gitt betydelig usikkerhet til andres evne til innfrielse av forventninger er det videre en iboende risiko for at aktører ikke ønsker å ta for stor risiko i oppstartsfasen av samarbeid med nye relasjoner. Slike risikovurderinger vil også kunne være en del av forklaringen for aktørers tilbakeholdenhet.

Respondentens utsagn gir imidlertid ikke grunn til å sidestille fravær av tillit med mistillit. Fravær av tillit indikerer heller startpunktet for relasjonen og samarbeidet i motsetning til en tilstand av mistillit som indikerer (gjensidige) skeptiske holdninger og negative forventninger. Respondenten beskriver sine erfaringer knyttet til at positiv gjentatt samhandling hvor individet har fått vist sin kompetanse i handling resulterer i tillitsbaserte relasjoner med tilsvarende reduksjon i opplevd kontroll. Ettersom det synes å være konsensus blant respondentene om liten grad av formelle kontroller i deres rolleutøvelse, kan man stille spørsmål om opplevd kontroll er mer knyttet opp til kulturelle kontrollmekanismer. Gitt at kultur anses som antakelser og oppfatninger som tas for gitt av en organisasjons medlemmer, vil man kunne se for seg at det er nødvendig for nye samarbeidspartnere å lære seg hvilken respons som fører til integrasjon og samhandling. Gjennom slik læring kan man se for seg at aktørene etablerer felles historikk og forståelse som understøtter samhandling som er smidig

og i tråd med intensjon om ikke unødig byråkrati. Utsagnet gir videre indikasjoner på at samhandlende aktørers kompetanse må bevises over tid. Tilsvarende funn er tidligere omtalt i tilkobling til betydning av kjønn og således styrkes med dette funnets relevans. Det gis videre indikasjoner på at nytteverdien av den enkeltes kompetanse – etter at den er bevist for omgivelsene – er sentralt for at samhandlende aktører skal kunne bevege seg fra kontroll til tillit.

### **Kulturell påvirkning**

Det synes å råde konsensus blant respondentene om at det ikke finnes en felles politikultur. Isteden er man enige om at etaten har mange forskjellige organisasjonskulturer noe som er fremtredende også internt i de respektive politidistriktene i ny distriktstruktur. Dette gjelder også i Politidirektoratet hvor en respondent beskriver at man over tid har samlet et bredt spekter av ulike profesjoner (D11). Tilnærmingen stemmer godt med politiets kompetanse- og kapasitetsplan som bekrefter behov for tverrfaglighet og spredning i profesjoner for å møte samfunns- og kriminalitetsutviklingen. En respondent beskriver politi- og lensmannsetatens fragmenterte kulturbilde på denne måten:

«Politiet er mangeslunkent – hvert sted har sin kultur. Det dreier seg ikke om distrikt - det dreier seg om sted - en lokasjonskultur i politiet. Det er voldsomme forskjeller (D10)».

Gjennom respondentens beskrivelse av «voldsomme forskjeller» kan man fortolke utsagnet slik at respondenten har opplevd utfordringer som følge av ulike kulturer internt i politiet. Utsagnet gir indikasjoner på at politi- og lensmannsetaten har utviklet særegne kulturer helt ned på geografisk lokasjonsnivå. Slik utvikling kan hevdes ikke er mulig uten at ledelsen på den enkelte lokasjon enten er delaktig i eller passiv i utviklingsforløpet. Gitt at utsagnet kan forstås slik at kulturelle forskjeller oppleves som begrensende på samhandling, vil kultur gjennom dette kunne anses som rammeverk for utvikling av tillit. En respondent beskriver hvordan kultur påvirker respondentens samhandling med andre gjennom opplevelsen av lobbyvirksomhet og omkamper på denne måten:

«Angående kultur: Vi sier at sånn er premissene – og så blir det intern lobbyvirksomhet og omkamper. Man kan være litt fast i fortiden...Da blir det omkamper og lengre vei å gå (D6)».

Det første utsagnet (D10) beskriver at det i historisk perspektiv har fått utvikle seg særegne, lokale kulturer for respektive lokasjoner i tidligere distriktstruktur. Fragmentert kultur stadfestes med dette utsagnet som et etablert fenomen muligens på bakgrunn av at manglende governance innenfor kultursegmentet. Verdt å merke seg som fremtredende funn omhandler

imidlertid hvordan flertallet av respondentene beskriver sine opplevelser av at kultur i liten grad omsettes til konkrete aktiviteter. Dette til tross for at direktoratet for forvaltning og ikt i sin rapport viser til en rekke planlagte tiltak som del av Nærpolitireformens effektmål om bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit (2017).



## Eksterne funn: Departement og direktorat

### Om eksterne funn

I denne delen omtales funn i det empiriske materialet tilknyttet relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Særlig interessant er funnet som omhandler hvordan begge parter beskriver sin relasjon som preget av gjensidig mistillit. Jeg skal i det følgende gjøre rede for hvilke faktorer som synes å ha påvirket utviklingen fra tillit til mistillit. Jeg har hatt fokus på hvordan mistillit påvirker samhandlingen mellom departement og direktoratet som del av balanseøvelsen som for denne relasjonen er overveiende preget av kontroll.

### Rolleforståelse og betydning av governance

Når det gjelder forståelse av begrepene rolle og posisjon synes det å være konsensus blant respondentene om at dette er synonymmer. Videre råder det enighet om at begge begrepene har tung forankring i formelt rammeverk og organisatorisk hierarki. Interessant er imidlertid hvordan en respondent omtaler sine betraktninger knyttet til at «posisjon» innbefatter personlige egenskaper i større grad enn slik respondenten fortolker «rolle». Respondenten uttrykker seg slik:

«En rolle er gjerne det jeg vil fortolke mer som en normativ beskrevet rolle man har i forhold til fullmakter.. Mens en posisjon er mer noe man i kombinasjon med personlige egenskaper kan ha (D8)»

Utsagnet står i kontrast til faglitteraturens beskrivelse av distinksjonene mellom begrepene rolle og posisjon (Schiefløe 2003). Relevant for denne problemstillingen er hvilke implikasjoner det kan ha for utvikling av tillit og samhandling mellom aktørene at premissgiver har et kontrasterende syn på rolleforståelse. En annen respondent bidrar til å konkretisere ulik rolleforståelse mellom departement og direktorat gjennom konkretisering av sine erfaringer fra samhandling på dette nivået:

«Det vi opplevde var at vi hadde saksbehandling på alle nivåer<sup>7</sup>....Du skal sitte i alle faser og være på en måte delaktig eller beslutte - slik har saksbehandler oppfattet sin rolle (D2).»

Respondenten ga uttrykk for frustrasjon på bakgrunn av erfaringer knyttet til betydelige forskjeller i hvordan direktoratet oppfattet departementets rolle i store eiendomssaker.

Utsagnet indikerer respondentens opplevelse av at departementet har inntatt en aktiv rolle,

---

<sup>7</sup> Jfr kontekstuell samhandlingsmodell omtalt i kapittel 1

men på et lavere hierarkisk nivå og med høyere detaljeringsgrad enn det politiet har oppfattet som hensiktsmessig fordeling av roller og ansvar. Ettersom det vises til en bestemt saksbehandler kan man forstå respondenten slik at utfordringene i realiteten har knyttet seg til et enkeltstående individ. Gitt at dette er tilfelle kan utsagnet indikere mulig fravær av ledelse eller manglende system og struktur egnet til å fange opp konsekvenser av enkeltindividers handlinger og atferd. Sistnevnte kan hevdes å stå i kontrast til de grunnleggende prinsippene i den byråkratiske modellen som er fundert på tydeliggjøring av roller og ansvar med fokus på funksjon og ikke person (relasjon). De to utsagnene sett under ett gir indikasjoner på at aktørene kan oppleve at de definerer sine roller bredt i den forstand at de gjør de er kapable til i samarbeid med den andre parten. Ulike oppfatninger i hva som er den andres rolle vil imidlertid kunne medføre utfordringer for samhandlingen.

Mye tyder på at kompleksiteten i samhandlingen er styrket som følge av manglende tydeliggjøring av fullmakter fra Politidirektoratet delegert til Politiets Fellestjenester. En respondent beskriver sin opplevelse av svikt i kommunikasjonen mellom departement og direktorat når det gjelder delegerte fullmakter:

«Vi (Politiets Fellestjenester) har i alle sammenhenger - også ovenfor Justis- og beredskapsdepartementet- vært tydelige på at det er vi som er kontaktpunktet i faglig sammenheng i forhold til eiendomssaker. Men skriftliggjøringen - den mangler (D10)».

Respondentens utsagn understøtter manglende tydeliggjøring av delegerte fullmakter. Man kan forstå respondenten slik at det har avklart internt i politiet at Politiets Fellestjenester skal håndtere store eiendomssaker i direkte dialog med Justis- og beredskapsdepartementet. Det gis samtidig indikasjoner på at fullmaktene verken har vært tilstrekkelig formalisert eller kommunisert tydelig til departementet. Samme respondent følger opp med forklaring av tilstand av mistillit som understøtter slik tilnærming:

«Jeg tror det har vært en grunnleggende mistillit i Justis- og beredskapsdepartementet tidligere. At de har ikke forstått at det sitter et miljø i politiet på eiendomsområdet og de (departementet) har tenkt at dette er et område man ikke jobber med. Det er kanskje det største mistillitspunktet (D10)».

Med utgangspunkt i den byråkratiske modellen og departementets rolle som prinsippal (premissgiver) kan det hevdes at det ikke er departementets ansvar å skaffe slik kunnskap som respondenten etterlyser. Rammestyring indikerer at det i utgangspunktet ikke er relevant for

utøver av governance-hvordan Politidirektoratet som mottaker av governance organiserer sin virksomhet. Utsagnet er likevel relevant ettersom det synes å være en sammenheng mellom måten governance utøves på som her kjennetegnes av mistillit og hvordan mottakerne tilpasser sin atferd. Særlig interessant er det likevel hvordan respondenten knytter manglende tillit til kompetanse til en fremvoksende tilstand av mistillit mellom samarbeidende aktører.

### **Kontroll som substitutt for tillit**

Styrken i den negative relasjonen kan hevdes å understøttes av at parter på begge sider velger å bruke begrepet mistillit om relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Flere respondenter beskriver den negative utviklingen som en bevegelse fra pragmatiske til mer strategisk perspektiv som denne respondentens beskrivelse er et eksempel på:

«Tidligere har det vært mer tillit, mer samhandling, men man har nok ikke forholdt seg veldig strategisk. Man har på en måte vært mer inne i det og vært mer løsningsorientert. Mer knyttet opp mot personlige relasjoner (D2)».

Interessant for denne problemstillingen er hvordan respondenten beskriver at historisk tillit mellom partene i en pragmatisk samarbeidsform er erstattet av mistillit samtidig som styring av etaten har blitt mer langsiktig og strategisk. Manglende strategisk fokus har jeg fortolket til at man har sett behov for og ønsket endring til mer langsiktighet og forutsigbarhet. Man kan forstå respondenten slik at man i utviklingsforløpet ikke har evnet å ta vare på det beste fra historisk samhandling. Jeg har ikke hatt tilgang til respondenter som kunne bidratt til å forklare årsakene til utviklingen. Generelt kan man likevel forstå konturene av hvordan pragmatisme og løsningsorientert samhandling har gitt seg utslag sterke personlige bånd i samarbeid om felles oppgaver og mål. Således kan uformelle relasjoner ha understøttet formelle prosesser og gitt opplevelsen av effektiv samhandling og proaktive beslutningsprosesser. Uformelle relasjoner er sentrale for å kompensere for kompleksitet (Temby, Sandall et al. 2017). Med bakgrunn i samfunnsendring og teknologisk utvikling vil det kunne hevdes at kompleksitet i samhandling er styrket. Fravær eller reduksjon i uformelle aspekter ved samhandling parallelt med samfunnsutviklingen gir således dobbel negativ effekt når samarbeid benyttes som virkemiddel for å oppnå langsiktige effekter. Når det gjelder pragmatisk ledelse er det verdt å nevne at det er slike former for styring som Politianalysen (2013) har ønsket å fokusere på i form av behov for sentralisering av funksjoner for kvalitativt

bedre og mer helhetlige prosesser. Særlig relevant for denne oppgaven er hvordan relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet (prinsipalen) og Politidirektoratet (agenten) har endret seg over tid. I kontrast til privat sektor hvor relasjonen mellom prinsipal og agent er styrt av kontrakter, kan det muligens være slik at roller og ansvar mellom departement og direktorat ikke har vært tilstrekkelig formalisert. Manglende «kontrakt» mellom instansene kan også forklare utfordringer knyttet til ulik rolleforståelse og saksbehandling på flere nivåer som omtalt tidligere i dette delkapittelet. Legger man slike betraktninger til grunn er således den byråkratiske modellen ikke tilstrekkelig når kompleksitet i samhandling som et resultat av implementering av reformer – som Nærpolitireformen for politi- og lensmannsetaten. Det er mange aspekter ved utvikling av tillit av prinsipiell karakter som kunne vært omtalt ytterligere. Jeg nøyer meg med å peke på de store linjene og har i det videre valgt å fokusere på å forstå hvordan mistillit operasjonaliseres i samhandling mellom departement og direktorat. Relasjonens negative styrke beskrives av en respondent på denne måten:

«Det var veldig ubehagelig å være der. Alltid var de ute etter å ta oss følte jeg. Det ble nesten personlig.. det var lite tillit - sikkert fra begge sider (D9).»

Respondentens opplevelse av at samarbeidspartnere var ute etter å finne feil og mangler for på den måten å få bekreftet sin oppfatning av mistillit til politiet, understreker spenningsforholdet i relasjonen. Med bakgrunn i styrken av mistillit som synes å ha fått forankring mellom aktørene, gis det grunnlag for å fremme at en tilstand av mistillit innebærer mer enn fravær av tillit. Prinsipal/agenttilnærming er basert på formaliserte forpliktelser som muligens i større grad refererer seg til fravær av tillit enn mistillit som kan ha helt andre implikasjoner for samhandling. Slik forståelse understøtter at byråkratisk praksis ikke er tilstrekkelig som «kontrakt» mellom aktører som opplever gjensidig mistillit. Som følge av negative assosiasjoner med samhandling, gir videre utsagnet indikasjoner på at partene har tatt aktivt standpunkt til ikke å akseptere sårbarhet. Standpunktet synes å bli operasjonalisert ved at samarbeidende aktører ikke kun har opptrådt med passiv tilstedeværelse, men inntatt en mer proaktiv holdning for å finne feil. Fremtidig samhandling påvirkes således av historiske erfaringer og assosiasjoner fra tilsvarende situasjoner.

Kontraktuelle forpliktelser kan ha ulike former og benyttes til ulike formål. Relevant for denne problemstillingen er hvordan empiriske undersøkelser viser at formalisme kan brukes som kompensasjon for tillit som beskrevet slik av en respondent:

«I enkelte saker som jeg har sett nå er at når de blir problematiske er det greit å være formalistiske. Fordi man kan vise til at man har sagt eller gjort noe på papir. Hvis ikke tilliten er der, så er det i alle fall viktig å vise at man har spurt om de riktige tingene. Eller bedt om å få belyst de riktige tingene, så man har ryggen fri selv (D8)».

Utsagnet gir indikasjoner på at det kan være varierende motivasjon for enkeltindivider og organisasjoner til å formalisere dialog i forbindelse med samhandling. Avhengig av hvor åpenbare motivene til de respektive aktørene er, kan man se for seg at samhandling påvirkes gjennom mulige proteksjonistiske holdninger hos motparten. I forlengelsen av denne tematikken er det særlig et tema som utmerker seg egnet til å belyse samhandlingens kvalitet. Oppgavens teoretiske rammer tar til orde for at informasjonsdeling både er et uttrykk for kvalitet i samhandling i tillegg til å utgjøre et godt argument for hvorfor man skal inngå samarbeid med andre aktører. Når det gjelder kvalitetsaspektet gir følgende respondents utsagn om informasjonsutvekslingen mellom departement og direktorat et beskrivende bilde av en anstrengt relasjon:

«(...) Du får mangelfull informasjon og denne oppfattes som dårlig informasjon.. I realiteten er informasjon bevisst tilbakeholdt fordi man mistenker at det vil bli misbrukt fra direktoratets side (D8)».

Basert på respondentens utsagn kan man forstå informasjon som saksrelatert og faglig forankret. Min vurdering bygger på at hvordan utsagnet i liten grad synes å vise til informasjon som omhandler hva den andre kan bidra med ettersom dette er informasjon som man antakelig ikke ville kunne misbruke. Respondenten indikerer deling av informasjon som oppfattes som ufullstendig og dårlig muligens i den forstand at deler av informasjonen er mindre relevant eller aktuell for den aktuelle saksbehandlingen. Frykt for at informasjon kan misbrukes av den andre parten fører til at informasjon bevisst ikke deles. Slik tilnærming kan være forståelig med bakgrunn i tidligere negative erfaringer hvor informasjon har blitt benyttet til ikke-intenderte formål eller tatt ut av kontekst. Av hensyn til fremtidig samhandling understøtter imidlertid slik atferd til å undergrave samhandling og i ytterste konsekvens føre til at beslutninger i etaten tas på feil grunnlag. På den andre siden kan direktoratet ha informasjon som departementet ikke har tilgang til med bakgrunn i stor avstand til politiets kjerneaktiviteter. Interessant for denne problemstillingen er videre

hvordan departementet som innehaver av informasjon av betydning for direktoratet, velger å holde denne tilbake eller deles ufullstendighet og samtidig opprettholder høyt omfang av kontroll. Med bakgrunn i oppgavens teoretiske forankring er funnet relevant ettersom prinsipal-agent-tilnærming tilsier at prinsipal initierer mer kontroll som kompensasjon for at agentens tilbakeholdenhet med deling av informasjon.

### **Tillit og kontroll**

De empiriske undersøkelsene avdekker et paradoks når det kommer til respondentenes betraktninger av tillit og kontroll i relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Paradokset er basert på en av respondentenes beskrivelse av sin oppfatning av tillit som forutsetning for samhandling gjennom følgende utsagn:

«Tillit mener jeg er helt avgjørende...(..)...så må vi selvfølgelig etterhvert stille krav og forventninger til hvem som skal levere og gjøre hva, men jeg tror at tillitsdimensjonen er viktig å få på plass først (D8)».

I denne sammenheng må nevnes at flere respondenter gir uttrykk for at omorganisering i departementet har vist positive tendenser og utvikling i retning av mer åpenhet og tettere dialog. Paradokset omhandler likevel hvordan respondenten oppfatter tillit som forutsetning for samhandling i omgivelser hvor gjensidig mistillit preger omgivelsene i tillegg til etableringen av et omfattende kontrollregime som substitutt for tillit. En respondent beskriver sine erfaringer med kontroll fra departementets side slik:

«(..) hvordan departementet kontrollerer oss - med veldig detaljorientering på spørsmål og høy detaljeringsgrad i tildelingsbrev og på oppdrag - det er stor grad av kontroll. Målstyringen er for kontrollerende (D9)».

Respondentens betraktninger gir indikasjoner på at rammestyring er erstattet av detaljstyring i samarbeid mellom departement og direktorat. Detaljstyring indikerer negativ påvirkning på samhandling på bakgrunn av respondentens beskrivelse av målstyring som oppleves for kontrollerende. Overveiende fokus på detaljer gir indikasjoner på lite hensiktsmessig bruk av offentlige ressurser selv om også kontekst preget av rammestyring vil kreve høyere detaljeringsgrad for eksempel i politisk betente saker. I ytterste konsekvens kan imidlertid kontroll for kontrollens skyld hevdes å bidra til økte styringskostnader som omtalt i oppgavens teoridel (Gulati and Nickerson 2008). Styringskostnader som følge av unødige

kontroller, manglende tilpasningsevne til formelle prosesser og administrasjon på grunn av mistillit undergraver på mange måter samhandling som virkemiddel for oppnåelse av økt effektivitet.

Det er verdt å merke seg hvordan respondenten bruker begrepet målstyring relatert til opplevelsen av for mye kontroll. Det finnes forskning av nyere dato (Wathne 2015) som peker på hvordan økt fokus på mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten medfører mer rapportering og kontroll på bekostning av andre oppgaver av høyere mellommenneskelig verdi, men som er mer utfordrende å måle. Med utgangspunkt i utsagnet ovenfor kan det være slik at man i en tilstand av mistillit finner det enklere å fokusere på målbare størrelser fremfor mer kvalitative kriterier. Denne oppgavens empiri indikerer imidlertid at man etterlyser målekriterier som oppfattes som meningsfulle av begge parter – som beskrevet av denne respondenten:

«Jeg har bedt særskilt om at vi får føringer..(..)..som går på målinger. Ikke gå etter i alle sakene våre og finn småfeil for det gir verken dere eller oss noe, men finn noe dere ønsker å måle oss på (D10)».

Implisitt i respondentens utsagn kan man forstå det slik at føringer i form av styringsparametere ikke er sammenfallende med kontrollmekanismer. Respondenten (D10) uttrykker positiv holdning til å bli målt på bakgrunn av felles forankring av kvalitativt hensiktsmessige mål. Kompleksiteten i samhandlingen mellom departement og direktorat kan muligens styrkes gjennom et mulig gap mellom det politiet ønsker å bli målt på i motsetning til det departementet som følge av mistillit fokuserer på. Det er likevel grunnlag for å konkludere med at med utgangspunkt i det empiriske materialet synes omfanget av kontrollmekanismer og høy detaljeringsgrad å hemme samhandling for at denne skal kunne hevdes å være i tråd med intensjonen.

### **Kultur som kontrollmekanisme**

Jeg har tidligere omtalt politiets fragmenterte kultur i delkapittelet om interne funn og kulturell påvirkning. Tidligere forskning (Skirbekk and Grimen 2012) viser til at tillit ikke kan skapes uten at det foreligger kontrollmekanismer hvor felles kultur er en form for kontroll. Politiets fragmenterte kultur er tidligere omtalt i denne oppgaven og understøttes av evalueringsrapporten til direktoratet for ikt og forvaltning (2017). Det er derfor interessant hvordan en respondent velger å omtale kulturelle forskjeller mellom departement og direktorat på denne måten:

«Det er jo ulik kultur i departementet og ute i etaten. Vi ser at politikulturen er en kultur og byråkratikulturen i departementet er mer formell (D9)»

Respondenten refererer til politiets kultur som en felles kultur som kan fortolkes etter respondentens oppfatning til å stå dels i kontrast til kulturen i departementet. Utsagnet står også i kontrast til direktoratet for forvaltning og ikt sin beskrivelse av politikulturen som fragmentert, kompleks og sammensatt. Selv om politikulturen oppfattes som fragmentert internt i etaten, kan det likevel være slik politikulturen blir oppfattet som enhetlig sammenlignet med eksterne organisasjoner. I grensesnittet mellom departement og direktorat oppfatter flertallet av respondentene liten grad av felles kultur som med bakgrunn i Skirbekk og Grimen (2012) kan være utfordrende for å skape tillit. På den andre siden kan man muligens fortolke felles kultur som kontrollmekanisme og grunnlag for tillit slik at kulturkonseptet knytter seg til den respektive aktør. Etersom politikulturen fremstår som enhetlig ovenfor eksterne virksomheter, kan aktørene som opererer i disse grenseflatene likevel oppleve motpartens oppfatning av politiets felles kultur som kontrollmekanisme. Utsagnet ovenfor kan i et slikt perspektiv indikere politiets kultur som mindre formell og mer pragmatisk sammenlignet med departementet. I sin samhandling med departementet kan slike oppfatninger fungere som kontrollmekanisme dersom aktører bevisst eller ubevisst tilpasser sin atferd til slik forståelse av respektive kulturer. Utsagnet gir assosiasjoner til faglitteraturens omtale av ulike normer for tillit og betydningen av aktørenes verdier, holdninger og følelser så vel som personlighet (Braithwaite 1998, Brewer 2013).

Erkjennelsen av at politiet og departementet har ulike kulturer og gjensidig forståelse for hverandres ulikheter beskrives av en annen respondent slik:

«Det er forskjellige kulturer og det må man bare erkjenne at det er. Man kan ikke forvente at en kultur i politiet kan endres. Det viktigste er å skape forståelse for at det er forskjellig kultur og være åpen på at det er forskjeller. Så tror jeg ikke at det vil være til hinder for verken å bygge tillit eller forstå hverandre eller løse enkeltsaker (D8)».

Definisjonen av kultur i denne oppgaven bygger på Schein (1985) som ser kultur som et resultat av erfaringer basert på felles historie. Utviklingen i relasjonen mellom departement og direktorat fra tilstand av tillit til mistillit indikerer at det må ha vært dialog og aktiviteter som har resultert i endring i relasjonen. Således kan man si at organisasjonene har felles historie, men på bakgrunn om omorganisering og restrukturering vil involverte individer i varierende grad ha vært en del av denne historien. Etersom utviklingen har gått i negativ retning kan det



muligens være fordelaktig at aktørene ikke har felles historie, men at samhandlingen kan være tjent med etableringen av nye relasjoner og samarbeidsformer. Interessant for denne oppgaven er imidlertid hvordan kulturelle ulikheter og kontrollmekanismer påvirker samhandling gjennom kontekstuelle rammer for andre former for kontroll (Malmi and Brown 2008). Et av hovedprinsippene med den byråkratiske modellen omhandler viktigheten av avstand til organisasjoner og individer av hensyn til nøytral saksbehandling. På den måten vil det være viktig av hensyn til objektivitetskravet å opprettholde avstand. Holdninger som understøtter slik distanse kan være en del av individene i departementet og deres felles historie og således innarbeidet i den byråkratiske kulturen. På mange måter står denne kulturen i motsetningsforhold til politiets fremtredende, men fragmenterte kulturbilde som tradisjonelt er tuftet på kameratskap, sosial samvittighet og rettferdighet. Man kan se for seg at politiets hendelsesstyrte og pragmatiske tilnærming utgjør kontrast til byråkratiet og den grunnleggende tilknytningen og lojaliteten til formelle prosesser.

Verdt å nevne er også respondentenes oppfatninger av at man tross erkjennelsen av store kulturforskjeller ikke har kultur på agendaen på organisatorisk nivå. Således er opplevelsen blant respondentene at det gjøres lite for å kartlegge konsekvensene av ulike kulturer mellom departement og direktorat. Flertallet av respondentene beskriver hvordan kultur er noe man snakker om, men som oppfattes som komplekst og ikke et område man verken i departementet eller direktoratet arbeider strukturert og målrettet med. Et eksempel er utsagn fra en respondent som besvarer spørsmål om hvorvidt kultur står på agendaen slik:

«Joda, det gjør jo det. Både blant ledere og på samlinger så er kultur en del av det ... Men det er utrolig vanskelig. Det er lett å snakke om det og de store ordene er der, men når det faller ned på det praktiske og hva som er det faktiske tiltaket... Det er kanskje det området jeg er svakest på selv. Jeg ser det, men vet ikke helt hvordan jeg skal omsette det (D10)».

Respondenten oppsummerer betraktninger knyttet til kompleksiteten i omforming av kultur til noe konkret. Utsagnet indikerer at respondenten i liten grad opplever at kultur er en del av rammebetingelsene som defineres av premissgivere. Manglende governance kan muligens bidra til økt kompleksitet med utspring i store kulturforskjeller ettersom underliggende enheter ikke opplever aksept for at kulturendring eller at bygging av felles kultur krever innsats. Innsats kan man se for seg både omhandler åpenhet om utgangspunktet – hva er utfordringene med kulturelle forskjeller – og hvilken retning er det vi ønsker å bevege oss i for å bevege organisasjonene og individene i ønsket retning.

## 5. Drøfting

I dette kapittelet drøftes funn presentert i forrige kapittel med tilsvarende inndeling i funn tilknyttet enheter i politi- og lensmannsetaten og deretter eksterne funn relatert til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

### Internt i politi- og lensmannsetaten

De empiriske undersøkelsene gir grunnlag for å konkludere med en tilstand av tillit mellom samhandlende aktører internt i politi- og lensmannsetaten. Tross tilstand av tillit synes det likevel å være slik at nivå av tillit er avhengig av en rekke faktorer knyttet til relasjon, individ, kontekst og situasjon. Selv om denne oppgaven ikke fokuserer på måling av tillit er det interessant hvordan empirien indikerer at tillit internt i etaten synes å være på et lavere nivå enn tilstand av betinget tillit (Jones and George 1998). Denne tilstanden kjennetegnes av passende atferd, lik fortolkning av ulike situasjoner og forståelse for andres roller (Jones and George 1998) noe empirien i varierende grad gir indikasjoner på. Relevant for oppgaven kunne muligens vært aspekter knyttet til hvordan det lave nivået av tillit mellom partene internt i politiet påvirker deres samhandling med hverandre. Kobling mellom nivå av tillit som konsekvenser av høyt spenningsnivå henførbare til implementering av Nærpolitireformen er også et spennende tema. Etter min vurdering er imidlertid ikke disse faktorer som besvarer den valgte problemstillingen og jeg har derfor ikke gått videre med disse aspektene i drøftingen. Valget får implikasjoner for den videre drøftingen ved at jeg velger å drøfte problemstillingen med utgangspunkt i at det finnes tillit mellom partene internt i politi- og lensmannsetaten. Dersom jeg isteden hadde valgt å gå videre med forestillingen om at man ikke hadde tillit, men et fravær av mistillit kunne diskusjonen fått et annet perspektiv. Jeg vurderer det slik at min tilnærming har forankring i det empiriske materialet i tillegg til at det tilfører oppgaven en verdifull dimensjon å studere kontrastene mellom tillit internt i etaten og mistillit i relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

Innledningsvis vil jeg også nevne Schiefloes (2003) tilnærming som understreker viktigheten av å analysere tillit på individ- og organisasjonsnivå samtidig. Jeg har funnet at slik tilnærming har vært hensiktsmessig for den valgte problemstillingen. Et eksempel på dette omhandler enkelte respondenters beskrivelse av sine subjektive oppfatninger om betydning av distanse til Politidirektoratet. Betraktninger på individuelt nivå om forhold av organisatorisk betydning understøtter Schiefloes tilnærming og har tilført denne oppgaven en sentral dimensjon.

Med utgangspunkt i empirien er det internt i politiet ikke belegg for å si at aktørene skiller mellom rolle og posisjon. Det synes imidlertid å råde en generell oppfatning av at rolle omfatter flere aspekter enn posisjon. Respondentenes oppfatninger er således i tråd med tradisjonelle definisjoner av begrepene rolle og posisjon (Schiefløe 2003). Når det gjelder hvordan en rolle defineres baserer tidligere forskning (Jones and George 1998) seg på at brede rolledefinisjoner indikerer høy grad av tillit mellom partene. I et slikt perspektiv har involverte aktører et ønske om å bidra med det man er kapabel til i sin samhandling med andre aktører. I oppgavens teoridel har jeg gjort rede for at min tilnærming til modellen er moderert til det jeg opplever som et mer realistisk utgangspunkt. Jeg har derfor valgt å analysere empiriske data basert på hvordan samhandling og utvikling av tillit påvirkes av aktørens forpliktelse til å samarbeide med andre. Teoretisk tilnærming tilsier at med opplevd forpliktelse – som for eksempel pålagt samhandling beskrevet i samhandlingsmodellen – vil aktørens atferd være mer kalkulerte og motiveres av forventninger til fremtidig bistand eller gjentelse (Jones and George 1998). Jeg har i denne oppgaven tatt til orde for at betinget tillit er tilstrekkelig for å understøtte samhandling som ikke er unødig byråkratisk og således i samsvar med intensjonen med samhandling omtalt i Politianalysen (2013). Min vurdering står således i kontrast til Jones og George (1998) som konkluderer med at betinget tillit ikke er tilstrekkelig dersom samarbeidet er krevende med tanke på tid og ressurser, samt medfører selvpoppofrelse og er uten belønning. De empiriske undersøkelsene gir belegg for å hevde at samhandling i politiet kjennetegnes av krevende samarbeidsprosesser og gjentakende kamper om de samme ressursene. Å prioritere kollektive interesser fremfor egne interesser belønnes ikke ettersom pålagt samhandling innebærer implisitte forventninger til denne type prioriteringer. Legges forskningen til Jones og George til grunn, vil det derfor kunne hevdes at samarbeid i dagens struktur ikke understøtter tillit som konkurransefortrinn og dermed i mindre grad bidrar til effektivisering i tråd med intensjonen med samhandling. Politi- og lensmannsetaten kan dermed realisere fremtidige gevinster ved å fokusere på å bygge tillit mellom samarbeidende aktører internt i etaten for å bedre respektive enheters posisjoner og tilgang til ressurser og kompetanse.

Når det gjelder individets definisjon av egen rolle synes det å være slik at man definerer sin rolle bredt under forutsetning av tidligere positive erfaringer fra samhandling. På denne måten er empirien sammenfallende med læringsaspektet til Jones og George (1998) og Smith et al (1995) som ser atferd som et resultat av tillærte assosiasjoner forbundet med gjentatt samhandling. Empirien synes også å gi indikasjoner på at i politi- og lensmannsetaten er det

fortiden i større grad enn forventninger til fremtiden som påvirker utvikling av tillit mellom involverte aktører. Selv om aktørene vektlegger historisk godt samarbeid viser de empiriske undersøkelsene at det er rammebetingelsene som muligens i større grad preger hvordan den enkelte definerer sin egen rolle. Uklar fordeling av roller og ansvar både på institusjonelt og individuelt nivå fører til høy arbeidsbelastning. Manglende avklaring av roller og ansvar kompliserer også samhandlingen ettersom ulik rolleforståelse som ikke adresserer underbygger manglende forventningsavklaring. På den måten indikeres hvordan rammebetingelsene bidrar som begrensende faktor for aktørenes rolleforståelse. Basert på et slikt resonnement kan videre hevdes at utøvere av governance indirekte hemmer mulighetsrommet for underliggende enheter til å samhandle i tråd med intensjonen. Fravær av governance gjennom manglende tydelighet i rammestyring kan medføre negativ påvirkning på krevende samarbeidsprosesser og gjennom dette bidra til lite hensiktsmessig ressursbruk.

Et særlig interessant aspekt ved de empiriske undersøkelsene er indikasjonen på koblingen mellom tillit og kompetanse. Gjennom repetitiv samhandling beskriver aktørene hvordan man får bevist sin nytteverdi for omgivelsene som kan resultere i opplevelser av godt samarbeid og robuste relasjoner. Tilsvarende kan man forstå styrking av negative assosiasjoner og manglende forståelse for relasjonsbygging gitt at erfaringene er negative. I denne sammenheng må nevnes at empirien ikke fullt ut ivaretar hvorvidt det er av betydning at erfaringene er selvopplevd. Det er således en iboende risiko for at i respondentenes betraktninger knyttet til gjentatt samhandling kan det være kombinasjoner av egne erfaringer og andres beskrivelser. Min forståelse av respondentenes beskrivelser er likevel at det gjennomgående er selvopplevde erfaringer, men at man til en viss grad påvirkes av omgivelsene og derfor ikke kan utelukke påvirkning av generelle oppfatninger.

Empirien gir videre indikasjoner på at kjønn har betydning for samhandling ved at kvinner opplever det særlig belastende å måtte bevise sin kompetanse ovenfor sine omgivelser. Behov for synliggjøring av kompetanse synes å være tilstede både internt i egen organisasjon og i kvinnes relasjon til andre organisatoriske enheter i politiet. I studien indikeres at kjønn påvirker samhandling relatert til påfølgende (mulig) atferd som eksemplifisert i studien med ensidig faglig fokus i en kritisk, tidlig fase av samhandlingen. Kvinners opplevelse av å måtte bevise sin kompetanse kan således få langsiktige effekter for samarbeid med andre aktører internt i etaten. Manglende aksept for kvinners kompetanse kan oppfattes som et tegn på mangel på respekt. Således kan man finne støtte i Braithwaites (1998) felles tillitsnormer som bygger på oppfatningen om at andres troverdighet er knyttet til hvordan man utviser

hverandre respekt. Sagt på en annen måte vil mangel på respekt bidra til mangel på troverdighet og således svikt eller fravær av tillit mellom samhandlende aktører. Fokus på gjensidig respekt uavhengig av kjønn vil således kunne bidra til å bygge tillit i politiet for å bedre og effektivisere samhandling i tillegg til å understøtte uformelle prosesser ved å sikre gode relasjoner. Holdninger som ligger til grunn for kvinners opplevelse av mangel på aksept for deres kompetanse kan muligens ha sin forankring i politiets tradisjonelle kulturer. Denne oppgaven omhandler imidlertid ikke å finne forklaring til årsaker for slik atferd, men legger isteden vekt på å peke på tendenser og utviklingstrekk i innsamlede data. Det må likevel bemerkes at flere forskere som Schein (1985) og Willcoxon et al (2000) har vist til at kultur og ledelse ikke kan betraktes isolert, men som gjensidig avhengigheter som krever helhetlig tilnærming. Mangel på aksept for kvinners kompetanse som kulturell mekanisme understøtter med disse forskernes utgangspunkt at man i realiteten står ovenfor et ledelsesrelatert problem.

De empiriske undersøkelsene støtter videre tidligere forskning som Brewer (2013) som fremhever viktigheten av balanse mellom struktur og relasjoner som suksessfaktor i effektiv samhandling. Internt i politiet gir empirien indikasjoner på at formell kontroll ikke anses som negativ påvirkningsfaktor på utvikling av tillit eller samhandling. Isteden indikeres mulige negative konsekvenser av at det kan utvises for mye tillit som oppleves dels som en belastning for den enkelte aktør. Empirien gir et inntrykk av at tillit som erstatning for kontroll fører til økt ansvar og muligens høyere arbeidsbelastning for den som utvises slik tillit. Ledelsens bevissthet til potensielt negative konsekvenser av å utvise tillit vil kunne gi bedre forståelse av balanseøvelsen mellom tillit og kontroll og hvordan disse aspektene påvirker samhandling.

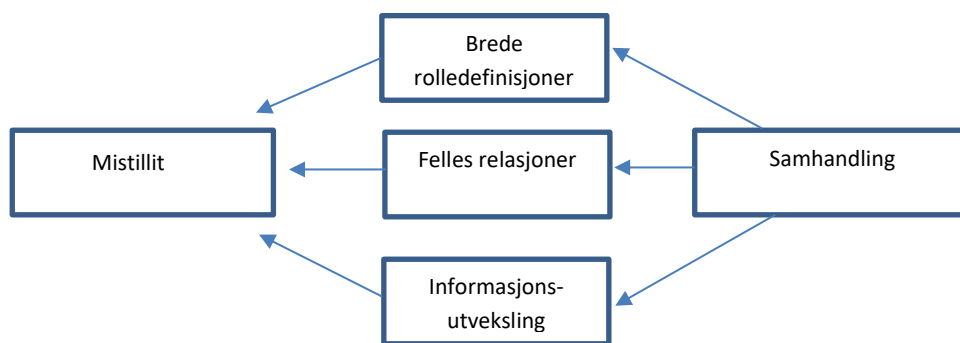
Utvikling av tillit i en kontekst hvor organisatoriske enheter i politiet kjemper om de samme ressursene gir indikasjoner på negativ påvirkning på samhandling gjennom potensielt motstridende interesser. Braithwaites (1998) felles tillitsnormer baserer seg på evne og vilje hos aktører som skal samarbeide til å ta hensyn til andre aktørers interesser. Evne til å ta hensyn til andre kan i denne oppgavens kontekst omhandle å forankre forståelse for hva som gagnar politi- og lensmannsetaten i kontrast til det som oppfattes som det beste for det respektive politidistrikt eller aktør. En mulig tilnærming kan være økt bevissthet knyttet til denne type utfordringer hvor etablering av felles tillitsnormer tilpasset politiets kontekst bidrar til økt åpenhet som ledd i å bygge tillit mellom samarbeidende aktører.

Når det gjelder relasjoner gir de empiriske undersøkelsene ikke indikasjoner på at det finnes motsetninger internt i politiet mellom byråkratiske prinsipper og tillitsbaserte relasjoner.

Aktørene beskriver relasjoner som viktige for samhandling, men at det i en hektisk hverdag er begrenset rom for etablering og vedlikehold av personlige relasjoner. Temby et al (2017) beskriver hvordan en organisasjons evne til å bygge tillit og etablere uformelle relasjoner indikerer organisasjonens fleksibilitet og evne til å fatte komplekse beslutninger. Tilrettelegging for tillit og relasjonsbygging kan således knyttes governance ved at empirien gir grunnlag for å konkludere med at politiet i liten grad evner slik tilrettelegging. Verdt å merke seg er imidlertid hvordan man på høyere hierarkisk nivå i større grad har aksept for viktigheten av relasjoner, men at man i praksis møter de samme utfordringene når det kommer til prioritering. Tross konsensus om betydning av uformelle aspekter ved samhandling er det derfor lite som indikerer at politiet evner å implementere disse i de pågående endringsprosessene. Uformelle relasjoner synes å mangle nødvendig robusthet for å kunne kompensere for og redusere kompleksitet. Unntaket er muligens relasjoner som følge av sterke bånd fra tidligere samarbeid og felles historie. Samtidig må uformelle aspekter ved samhandling ses i lys av hvilke kostnader som kreves i form av tid og ressurser. Således kan det være en fremtidig nyttig øvelse å se nærmere på balanseringen mellom transaksjonskostnader forbundet med krevende samarbeidsprosesser og kostnader som er nødvendige for å understøtte uformelle prosesser og relasjonsbygging.

### **Eksternt mellom departement og direktorat**

Jeg vil i dette kapittelet drøfte funn beskrevet i forrige kapittel knyttet til relasjonen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Empiriske undersøkelser viser at relasjonen synes å ha gjennomgått en utvikling fra pragmatisk til strategisk fokus som har resultert i en gjensidig oppfatning av mistillit. Med bakgrunn i Jones og George (1998) antakelser om tillit som dynamisk tilstand, har jeg funnet inspirasjon i deres modell for å drøfte faktorer som påvirker utvikling av mistillit i relasjonen mellom departement og direktorat. Det kan hevdes at modellen er mindre egnet gitt at effekter av mistillit kan hevdes å utløse andre sosiale prosesser enn de utvalgte prosessene jeg har valgt ut fra modellen til Jones og George(1998). Etter min oppfatning gir modellen innsikt i relevante, nye aspekter ved de sosiale prosessene og tilfører analysen en viktig dimensjon for å forstå hvordan mistillit påvirker samhandling i politiet. Jeg har valgt en invers tilnærming til mistillit med forankring i samme modell som for tillit. Jeg har tatt utgangspunkt i respondentenes opplevelser av samhandlingen mellom departement og direktorat og drøfter i det videre hvordan de 3 tidligere omtalte sosiale prosessene påvirker tilstanden av mistillit:



Jones og George (1998) konkluderte med at individer med høy grad av tillit til sine samarbeidspartnere fortolker sine roller bredt og bidrar med det de er kapable til i samhandling med andre. Manglende governance i form av tydeliggjøring av roller og ansvar mellom departement og direktorat synes å resultere i ulik rolleforståelse hos involverte aktører. Aktørene i departementet synes imidlertid å definere sine roller bredt i den forstand at den enkelte saksbehandler i stor grad synes å ha definert egen deltakelse i de ulike prosessene i samhandling med politiet. I relasjonen mellom departement og direktorat kan derfor bred rolledefinisjon anses i større grad som svikt i rammebetingelser enn som sosial prosess.

Ulike roller må kontinuerlig må balansere mellom egne interesser og kollektive interesser (Thomson and Perry 2006). Klar og tydelig fordeling av roller og ansvar vil således kunne bidra til samhandling ved at struktur gjør det enklere for samhandlende aktører å foreta den nødvendige balanseringen. Muligens enda viktigere er det for premissgivere og utøvere av governance å være bevisst selve idèen om hvordan ulike interesser kan påvirke samhandling mellom underliggende enheter (og individer). Krav om økt samhandling medfører økt kompleksitet og komplekse, overlappende og motstridende interesser kan hevdes å stille høye krav til governance. Empiriske undersøkelser gir rom for å si at samhandling påvirkes av endringer i rammebetingelser og manglende bevissthet knyttet til slik endring understøtter mangel på forståelse for ulike interesser. Governance skal bidra til styring slik at underliggende enheter og individer gjør ting på riktig måte og byråkratisk praksis er tidligere i oppgaven omtalt som muligens ikke tilstrekkelig som kontraktuell forpliktelse. Krav til koordinering fører til informasjonsdeling og økt læring om samarbeidspartners motiver og kompetanse (Svärd 2016). For balanseøvelsen mellom tillit og kontroll kan det synes essensielt å foreta prinsipielle avklaringer knyttet til behov for formalisering av roller og ansvar med fokus på hvordan «kontraktene» skal benyttes og følges opp med hensiktsmessig omfang og grad av kontroll.

Denne oppgavens opprinnelige utgangspunkt er omtalt i teorikapittelet og omhandler antakelsen om at man i offentlig forvaltning både har formell og kontraktuell tilnærming til samhandling (prinsipal-agent) og tillitsbaserte relasjoner. Interessant for relasjonen mellom departement og direktorat er imidlertid hvordan empirien indikerer at fravær av tillitsbaserte relasjoner understøtter at disse perspektivene i stor grad erstatter hverandre. Det er likevel indikasjoner på endring i retning av aksept for og fokus på mer tillit i relasjonen mellom departementet og politiet. Gitt at denne utviklingen fortsetter og operasjonaliseres gjennom systematisk fokus på å bygge tillit mellom aktørene, vil fremtidig samhandling muligens preges mer av supplerende perspektiv.

Videre om relasjoner i byråkratisk praksis er det interessant hvordan Whelan (2016) legger til grunn at uformelle bånd kan understøtte utvikling av nettverkskultur som kan bidra til å overkomme potensielle barrierer for samhandling på tvers av organisatoriske grenser. Relasjoner kan oppfattes som inkompatibelt med byråkratisk praksis. På den annen side gir ifølge Schiefloe (2003) rolleutforming rom for individuelle tilpasninger. Johannesen (2014) peker på at i byråkratiet har man utpreget individuell rolleidentitet som i denne sammenheng kan gjøre seg utslag i et sterkt eierskap til spesifikke arbeidsoppgaver, ansvarsområder eller enkeltsaker. Rolleidentitet i departementet kan forstås og bifalles med bakgrunn i grunnleggende byråkratiske prinsipper hvor tydelig rolle og ansvarsfordeling er premisser for forutsigbarhet. Et individ som identifiserer seg i stor grad med byråkratisk praksis, vil kunne oppfatte relasjoner som en trussel mot uavhengig saksbehandling og således betrakte tillitsbaserte relasjoner som inkompatibelt med formell struktur. For å bygge tillit kan det hevdes at dagens situasjon må legges til grunn som fundament for forståelse, håndtering og forbedring av relasjonene mellom samarbeidende aktører i departementet og direktoratet. Med referanse til modellen kan man med utgangspunkt i mangel på tillitsbaserte relasjoner forstå hvordan tilstand av mistillit forsterkes ettersom det uformelle aspektet egnet til å redusere og kompensere for kompleksitet er fraværende. Departementets motvilje mot å bruke nettverksbegrepet kan forstås med bakgrunn i byråkratiske prinsipper, men det kan reises spørsmål ved hvorvidt motviljen kan hevdes å være i utakt med samfunnsutviklingen. For at tillit skal kunne utgjøre et konkurransefortrinn og dermed understøtte intensjonen med samhandling som beskrevet i Politianalysen (2013) det være slik at det må stilles krav også i offentlig forvaltning om å legge til rette for uformelle aspekter ved samhandling.

Informasjonsdeling som indikator på kvalitet gir et inntrykk av at man i samhandlingen mellom departementet og direktoratet har utvekslet både ufullstendig og mangelfull



informasjon som har forsterket tilstanden av mistillit. Braun og Guston (2003) omtaler hvordan rasjonelle aktører i prinsipal-agent-tilnærming vil fokusere på å maksimere egne preferanser og prioriteringer. Empirien gir ikke belegg for å koble sviktende informasjonsutveksling til departementets motivasjon for å maksimere egne preferanser. I større grad gir empiriske undersøkelser assosiasjoner til enkeltindividets holdninger om å beskytte seg selv. Av dette kan utledes at aktsomhet er en faktor som påvirker utvikling av tillit og samhandling i politiet som bidrar til å forsterke tilstand av mistillit mellom samhandlende aktører.

Videre er det interessant å merke seg Braun og Gustons (2003) konklusjon om hvordan en prinsipals respons på selektiv informasjonsdeling fra agenten skjer gjennom økt grad av kontroll. I denne oppgaven er det prinsipalen som synes å være selektiv i deling av informasjon med agenten samtidig som prinsipalen har initiert økt omfang av kontroll. Tidligere forskning (Johannesen 2014) hevder at byråkratisk ledelse bygger på instrumentell tenkning hvor man vedtar en forordning som sirkuleres til rett hierarkisk nivå ut ifra en forventning om at informasjonen skal forstås likt på alle videre nivå. For å sikre slik gjennomføring, avkreves rapporter og evalueringer som i realiteten er kontrolltiltak (Johannesen 2014). Empiriske undersøkelser gir grunnlag for å si at respondentene i takt med utvikling av mistillit har opplevd økt fokus på mål- og resultatstyring. Omfanget av rapportering på detaljnivå har eskalert noe som isolert sett kan betraktes som en konsekvens av departementets manglende tillit – eventuelt i kombinasjon med manglende rolleforståelse som omtalt ovenfor. Rapportering er også en form for informasjonsutveksling. Samlet sett understøtter derfor informasjonsutveksling som sosial prosess tilstand av mistillit samtidig som det gis indikasjoner på medvirkende årsaker til utvikling fra historisk tilstand av tillit til dagens situasjon med gjensidig mistillit. For fremtidig samhandling kan man se for seg gevinster i å anerkjenne tidligere forskning (Swärd 2016) som slår fast hvordan handlinger over tid påvirker tilflyt av essensiell informasjon. Handlinger i denne sammenheng understøtter aktørens ansvar for å delta i samhandling og ta grep for aktiv å definere og skape forståelse for sin rolle som over tid bidrar til kvalitativt god informasjonsutveksling.

Utover koblingene til de sosiale prosessene i modellen utarbeidet med inspirasjon fra Jones og George (1998) er det videre interessant hvordan manglende tillit til andre aktørers kompetanse forsterker tilstanden av mistillit. Brewer (2013) omtaler kompetanse som et kriterium for utveksling av tillit og dermed som premiss for etablering av tillitsnormer basert på at samarbeidende aktører opptrer konsekvent, forutsigbart, kompetent og ryddig. Brewer

(Brewer 2013) må forstås slik at uten tillit til andres kompetanse er det ikke grunnlag for utvikling av normer for utveksling av tillit som fundament for effektive samhandlingsprosesser. I empiriske undersøkelser dannes et inntrykk av at agenten ikke har tilført prinsipalen kunnskap om kompetanse i underliggende enheter og således ikke bidratt til utvikling av tillit. På den andre siden kan man informert om kompetansemiljøene, men som følge av kvalitativt mangelfulle leveranser har man likevel ikke klart å etablere nødvendig tillit til andres kompetanse hos premissgiver. Verdt å merke seg i den forbindelse omhandler at både samhandlingsmodellen og endringsprosessene i politiets støttefunksjoner medfører samarbeid på tvers av profesjon og organisatoriske grenser. Samhandlingsreformen i helsesektoren og Norges Forskningsråds evalueringsrapport (2016) har beskrevet utfordringene i samhandling på tvers av organisasjoner innen samme profesjoner. Evalueringsrapporten beskriver hvordan mangel på tillit til hverandres kompetanse førte til at man ikke klarte å oppnå målsettingene om et mer helhetlig og koordinert helsetilbud. I denne oppgavens kontekst kan man utlede økt kompleksitet som følge av at ulike profesjoner må samhandle på tvers av organisatoriske barrierer. Basert på helsesektorens erfaringer vil man ikke lykkes med samhandlingen uten tillit til hverandres kompetanse.

## 6. Oppsummering

I dette kapitlet oppsummeres først drøftingene av interne og eksterne funn utgangspunkt i de to forskningsspørsmålene omtalt i første kapittel:

1. Gitt at tillit er en viktig bestanddel i samhandling som ikke er unødig byråkratisk, men smidig og effektiv - hvilke faktorer påvirker utvikling av tillit i politiet?
2. Hvordan påvirker samspillet - eller balanseøvelsen - mellom tillit og kontroll samhandling i politiet?

Deretter foretas et tilbakeblikk med refleksjoner om forskningsprosessen og kapitlet avsluttes med kort om veien videre.

Internt i politi- og lensmannsetaten synes det å være slik at tidligere erfaringer med gjentatt samhandling bidrar til økt rolleforståelse og brede rolledefinisjoner hos involverte aktører. Manglende struktur i form av uklar fordeling av roller og ansvar i tillegg til kamper om de samme ressursene er faktorer som hemmer samhandling og utvikling av tillit mellom underliggende enheter av Politidirektoratet. Implisitt i mangel på struktur kan det også ligge uavklarte forventninger til hvilke oppgaver og funksjoner som skulle ivaretas lokalt og sentralt. Uavklarte forventninger i tillegg til mangel på struktur synes å bidra til økt spenningsnivå mellom parter som skal samarbeide. Personlige relasjoner oppfattes som viktige påvirkningsfaktorer for samhandling og dersom man har positive erfaringer med gjentatt samhandling bidrar dette til å styrke relasjonene og utvikle tillit mellom samhandlende aktører. På grunn av høy arbeidsbelastning blir imidlertid ikke relasjoner prioritert i en hektisk hverdag – særlig ikke på lavere hierarkiske nivå. Uten nødvendig tid til relasjonsbygging bidrar ikke uformelle relasjoner til å redusere eller kompensere kompleksiteten i samhandling som samtidig øker i omfang av gjensidige avhengigheter. En interessant øvelse kunne derfor ha vært i fremtidige studier å se transaksjonskostnader som følge av krevende samarbeidsprosesser opp mot nødvendige relasjonskostnader som kreves for å bygge robuste relasjoner.

Relevant for denne oppgaven er imidlertid hvordan aktørene i dette komplekse bildet skal balansere egne interesser og kollektive interesser som kan være motstridende, overlappende eller sammenfallende. Bevissthet til og åpenhet om ulike interesser og måten premissgiverne håndterer dette på påvirker både samhandling og bygging av tillit. Uten bevissthet og åpenhet synes samhandlingen og påvirkes negativt gjennom omkamper mellom ulike aktører som

skaper negative historier. Således kan effektene bli omfattende og ødeleggende for samhandling i et langsiktig perspektiv.

Et annet aspekt ved gjentatt samhandling omhandler hvordan felles historie er viktig for at samarbeidende aktører skal få vist hverandre sin kompetanse. Kunnskap om og erfaringer med andres kompetanse understøtter bygging av tillit og utgjør viktige påvirkningsfaktorer for å utvikle tillit i politiet. Det empiriske materialet gir indikasjoner på at kvinner opplever å måtte bevise sin kompetanse i større grad enn menn i tilsvarende roller. Ulike og fragmenterte kulturer internt i politiet uten tydelige, overordnede rammer (governance) som kulturelle kontrollmekanismer bidrar til å komplisere samhandlingen og bidrar ikke til bygging av tillit. Kulturelle ulikheter kan bidra til opplevelsen av mangel på gjensidig respekt og manglende forståelse for andres roller som ikke bidrar til smidig samhandling.

Når det gjelder samspillet mellom tillit og kontroll internt i politi- og lensmannsetaten i dag, synes ikke nivået av tillit å være tilstrekkelig for at samhandling skal være i tråd med intensjonen om smidig samhandling og ikke unødig byråkrati. Jeg har tidligere derfor gjort rede for at det kan hevdes å være usikkerhet forbundet med hvorvidt man egentlig har tillit til hverandre eller om man i realiteten har fravær av mistillit. Samarbeidsprosessene oppleves tid- og ressurskrevende og uformelle aspekter ved samhandlingen er ikke tilstrekkelige for å kompensere for økende grad av kompleksitet og gjensidige avhengigheter. Aktørene opplever imidlertid ikke kontroll som negativ påvirkningsfaktor i sin samhandling med andre aktører. I de tilfeller hvor man har høy grad av tillit internt i politi- og lensmannsetaten synes isteden balanseøvelsen å omhandle tillit som substitutt for manglende kontroll. Opplevelsen av for mye tillit synes å påvirke samhandling negativt da kontroll i denne sammenheng etterlyses for å gi trygghet til den enkelte aktør.

For relasjonen mellom Justis-og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet gir empiriske undersøkelser grunnlag for å konkludere med tilstand av mistillit mellom involverte aktører. Ulik rolleforståelse understøtter opplevelsen av mistillit og manglende styring (governance) har gitt rom for individualisering av rolledefinisjoner. Samlet sett gir empirien grunnlag for å konkludere med at rammeverket i denne oppgavens kontekst i liten grad er basert på åpenhet og definerte roller. Relasjonen mellom departement og direktorat preges av byråkratiske prosesser med høy grad av detaljstyring. Detaljstyringen gir seg også utslag i fokus på kvantitative mål som er lette å måle på bekostning av mer kvalitative mål med bedre potensiale for gevinstrealisering og effektivisering. Fravær av personlige relasjoner påvirker

samhandlingen ettersom en konsekvens av dette er utstrakt formalisme i samarbeidet mellom departement og direktorat. Som følge av mistillit preges informasjonsdeling- og utveksling mellom partene som får proteksjonistisk atferd med hensyn til hvilken informasjon som deles med andre. Manglende informasjon og kunnskap om andre aktørers kompetanse sammen med negative erfaringer med kvalitativt mangelfulle leveranser har bidratt til å forsterke mistilliten. Det synes å være et paradoks at relasjonen mellom departement og direktorat har gått fra pragmatisk preg til et ønske om å bli mer strategisk samtidig som empirien viser høy grad av detaljstyring. De empiriske undersøkelsene gir videre grunnlag for å konkludere med at for overordnet styringsnivå av politi- og lensmannsetaten oppleves det mer som en balanseøvelse mellom tillit og kontroll enn et samspill mellom de samme faktorene. Som omtalt innledningsvis i oppgaven indikerer bruk av begrepet balanseøvelse et motsetningsforhold mellom tillit og kontroll og forholdet er gjenkjennbart for relasjonen mellom departement og direktorat. Selv om tillit i liten grad påvirker samhandling mellom partene ettersom konseptet er fraværende, ser man bevegelse i retning av mer overlappende perspektiv. I fremtidig samhandling kan tillit muligens få utvikle seg gitt at governance innrettes med hensiktsmessige rammer som tydelig definerer roller og ansvar, muliggjør relasjonsbygging og bidrar til mer åpenhet og forståelse for andres roller og interesser.

Mellom politi- og lensmannsetaten og departementet påvirkes samhandlingen også av betydelige kulturelle forskjeller. Kulturutfordringene er dels forklarlige og forståelige gjennom ulikhetene mellom grunnleggende byråkratiske prinsipper og tradisjonell, pragmatisk politikultur. At de kan forklares bidrar imidlertid ikke positivt til samhandling og man kan se for seg at kulturelle barrierer i større grad må adresseres og konkretiseres for å oppnå gjensidig forståelse. Det er ingen enkle svar på hvordan fokus på kultur vil påvirke samhandling mellom departement og direktorat. Felles tilnærming og åpenhet når det gjelder utøvelse av kontroll og eierskap og muligens mer ledelse for å sette rammene for samhandlingen, gi muligens bidra til bedre samhandling og utvikling i retning av mer tillit mellom involverte aktører.

Formålet med denne oppgaven er ikke å konkludere, men å bidra med økt kunnskap om og forståelse for samhandling i politiet. Jeg har ønsket å belyse hvilke faktorer som påvirker utvikling av tillit i politiet og hatt særlig fokus på hvordan samspillet mellom tillit og kontroll påvirker samhandling mellom individer og institusjoner i politi- og lensmannsetaten og Justis- og beredskapsdepartementet. Det er ingen enkle svar eller løsninger, men gjennom mer åpenhet om ulike interesser, utfordrende ressurskamper og kulturelle forskjeller kan man

muligens likevel skape mer gjensidig forståelse. Forståelse kan være nøkkelen til bedre, mer smidig og ikke unødig byråkratisk samhandling og bidra til sunn balanse mellom tillit og kontroll i den offentlige forvaltning.

### **Tilbakeblikk og veien videre**

Jeg har ønsket å belyse problemstillingen «Samhandling i politiet – en balanseøvelse mellom tillit og kontroll?» med utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Jeg valgte begrepet balanseøvelse som indikerer et underliggende motsetningsforhold mellom tillit og kontroll tross at teoretiske rammer, empiri og analyse i større grad appellerer til samspillet mellom tillit og kontroll. Begrepet som benyttes i oppgavens tittel kan således kritiseres for å være tvetydig eller lite hensiktsmessig, men jeg har likevel valgt å beholde balanseøvelse som i større grad evner å illustrere kompleksiteten i samspillet. Årsaken til at jeg nevner dette er fordi vurderingen er et eksempel på det betydelige omfanget av aspekter og nyanser når det kommer til de valgte begrepene i problemstillingen: samhandling, tillit og kontroll. Dersom jeg i en tidligere fase hadde vært tydeligere på avgrensninger, kunne problemstillingen muligens vært enda mer spisset og gått mer i dybden på færre aspekter enn mer overfladisk analyse av respondentenes ulike subjektive betraktninger og erfaringer. På den andre siden var jeg bevisst på at jeg nettopp ønsket å fokusere på kompleksiteten i samhandling gjennom å belyse omfanget av nyanser og påvirkningsfaktorer.

En del av evalueringen av denne oppgaven kan videre omhandle refleksjoner knyttet til hvordan analyse og diskusjon kunne vært annerledes gitt at oppgaven hadde hatt en mer innovativ tilnærming til samhandling. Jeg har valgt å betrakte intensjonen med samhandling i lys av smidige samarbeidsprosesser som ikke er unødig byråkratiske. Fokus på hva man kan få til sammen kunne muligens i større grad understøttet tillit som konkurransefortrinn. Selv om oppgavens innretning er mindre innovativ er min vurdering at jeg gjennom analysene har evnet å belyse eksempler på gevinster og muligheter som ligger i omfang og kvalitet av informasjonsutveksling, viktigheten uformelle relasjoner og gjensidige avhengigheter.

Når det gjelder valg av metode kunne jeg styrket oppgavens validitet gjennom triangulering fremfor å basere oppgaven på kun kvalitativ metode. Måling av tillit gjennom utvalgte kvantitative undersøkelser som supplement til kvalitative intervjuer, kunne tilført problemstillingen verdi i form av validitet og reliabilitet. Samtidig kan det hevdes at det ikke finnes garantier for at validiteten eller reliabiliteten av kvantitative studier ville ha medført endret eller forbedret kvalitet på studiet.

Med utgangspunkt i denne studien kan det være av verdi å analysere videre betydning av relasjoner og hvorvidt kjønn er en faktor som påvirker samhandling i større skala enn det empiriske materialet i denne oppgaven. Muligens enda mer interessant er aspektene knyttet til kompetanse. Kompleksitet i samhandling i tverrfaglig samarbeid som indikerer både organisatoriske barrierer og ulike profesjoner er et tema det bør vies mer oppmerksomhet til i kommende studier. Forståelse for utvikling av tillit i komplekse omgivelser med ulik faglig tilhørighet er essensielt for fremtidig samhandling – ikke minst med bakgrunn i rapporten som omhandler utvikling av politiets kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene (Politidirektoratet 2017). Rapporten understreker behovet for mer forskning på betydning av faglig tilhørighet og samhandling på tvers av profesjoner. Slik forskning kan hevdes å være ikke bare ønskelig, men nødvendig dersom politiet skal lykkes med samhandling som virkemiddel for oppnåelse av strategiske mål. Det er avdekket mange interessante aspekter innen governance og særlig knyttet til bevissthet til hvordan governance utøves, forventninger til atferd hos mottakere av governance og manglende forståelse for betydning av endring i rammebetingelser – for å nevne noe. I dette komplekse bildet ses også konturene av kulturelle utfordringer som må adresseres for å understøtte samhandling og for å bygge tillit mellom aktørene i politiet.

## 7. Referanser

Aarseth, W. a. S., C.H. (2009). ""Improving business performance in multi-company projects through 'cooperative power': presentation of a collaborative tool model"." Int J Business Performance Management **11**(4): 364-382.

ABERNETHY, M. A. and W. F. CHUA (1996). "A Field Study of Control System "Redesign": The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice\*." Contemporary Accounting Research **13**(2): 569-606.

Adler, P. S. and B. Borys (1996). "Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive." Administrative Science Quarterly **41**(1): 61-89.

Bjelland, H. F. and A. Vestby (2017). "It's about using the full sanction catalogue': on boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation." Policing and Society **27**(6): 655-670.

Braithwaite, V. (1998). Communal and exchange trust norms: Their value base and relevance to institutional trust. . Trust and governance New York, Russell Sage Foundation 46-74.

Braun, D. and D. H. Guston (2003). "Principal-agent theory and research policy: An introduction." Science and Public Policy **30**(5): 302-308.

Braun, V. and V. Clarke (2006). "Using thematic analysis in psychology." Qualitative Research in Psychology **3**(2): 77-101.

Brewer, R. (2013). "Enhancing Crime Control Partnerships Across Government:Examining the Role of Trust and Social Capital on American and Australian Waterfronts." Police Quarterly **16**(4): 371-394.

Crawford, A. and X. L'Hoiry (2017). "Boundary crossing: networked policing and emergent 'communities of practice' in safeguarding children." Policing and Society **27**(6): 636-654.

Grimen, H. (2009). Hva er tillit Oslo, Universitetsforlaget



Gulati, R. and J. A. Nickerson (2008). "Interorganizational Trust, Governance Choice, and Exchange Performance." Organization Science **19**(5): 688-708.

Guston, D. B. a. D. H. (2003). "Principal-agent theory and research policy: an introduction." Science and Public Policy **Vol. 30**(No. 5): 302-308.

IKT, D. f. f. o. (2017). Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse. Oslo, DIFI.

Johannesen, A., et al. (2016). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode Oslo, Abstrakt forlag AS.

Johannesen, S. O. (2014). Politikultur - identitet, makt og forandring i politiet. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Jones, G. R. and J. M. George (1998). "The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork." Academy of Management Review **23**(3): 531-546.

Jones, G. R. G., J.M (1998). "The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork " Academy of Management Review **23** (3): 531-546.

LeBeuf, M.-E. (2005). "Information sharing among Canadian Police Departments: Trusting Individuals or systems? ." The Canadian Review of Policing Research **1**.

Loftus, B. (2010). "Police occupational culture: classic themes, altered times." Policing and Society **20**(1): 1-20.

Malmi, T. and D. A. Brown (2008). "Management control systems as a package— Opportunities, challenges and research directions." Management Accounting Research **19**(4): 287-300.

Mayer, R. C., et al. (1995). "An Integrative Model of Organizational Trust." The Academy of Management Review **20**(3): 709-734.

Morse, J. M., et al. (2002). "Verification Strategies for Establishing Reliability and Validity in Qualitative Research." International Journal of Qualitative Methods **1**(2).

Myklebust, T. and G. Thomassen (2010). Arbeidsmetoder og metodearbeid i politiet Å forske på sine egne. Metodiske og etiske utfordringer knyttet til forskning på egen profesjon. Oslo Politihøgskolen. **PHS Forskning 2010:3.**

Müller, R. (2009). Project governance Farnham, Gower Publishing.

NorgesForskningsråd (2016). Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM), Divisjon for samfunn og helse

NOU 2013:9 (2013). Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen. . J.-o. beredskapsdepartementet. Oslo.

NOU 2012:4 (2012). Rapport fra 22.juli-kommisjonen Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet

O'Neill, M. and D. J. McCarthy (2014). "(Re)negotiating police culture through partnership working: Trust, compromise and the 'new' pragmatism." Criminology & Criminal Justice **14**(2): 143-159.

Politidirektoratet (2017). Politi- og lensmanssetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene

Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government." Political Studies **44**(4): 652-667.

Runhovde, S. R. (2010). Tillit til politiet Oslo, Politihøgskolen

Schein, E. H. (1985). Organizational culture and leadership. A dynamic view. Oslo, Jossey-Bass Inc.

Schiefloe, P. M. (2003). Mennesker og samfunn Bergen, Fagbokforlaget.

Skinner, D., et al. (2014). "The dark side of trust: When trust becomes a 'poisoned chalice'." Organization **21**(2): 206-224.

Skinns, L. (2008). "A prominent participant? The role of the state in police partnerships." Policing and Society **18**(3): 311-321.

Skirbekk, H. and H. Grimen (2012). Tillitens betydning i Norge og Norden. Tillit i Norge. Oslo, Res publica.

Smith, K. G. C. S. J. A., Susan J. (1995). "Intra- and Interorganizational Cooperation: Toward a Research Agenda " The Academy of Management Journal **Vol. 38**(No. 1): 7-23

Song, A. M., et al. (2017). "On Developing an Inter-Agency Trust Scale for Assessing Governance Networks in the Public Sector." International Public Management Journal: 1-20.

Swärd, A. (2016). "Trust, Reciprocity, and Actions: The Development of Trust in Temporary Inter-organizational Relations." Organization Studies **37**(12): 1841-1860.

Swärd, A. (2017). Kontroll er bra - tillit bedre? Magma, Fagbokforlag i samarbeid med Econa: 27-34.

Søgaard, T. F., et al. (2016). "Nightlife Partnership Policing. (Dis)trust Building Between Bouncers and the Police in the War on Gangs." Nordisk Politiforskning **3**(no 2): 132-153.

Temby, O., et al. (2017). "Examining the Role of Trust and Informal Communication on Mutual Learning in Government: The Case of Climate Change Policy in New York." Organization & Environment **30**(1): 71-97.

Thomson, A. M. (1999). Organizational Networks on the Ground: Six Case Studies of Indiana Americorps Programs. . Corporation for National Service. Washington DC.

Thomson, A. M. and J. L. Perry (2006). "Collaboration Processes: Inside the Black Box." Public Administration Review **66**(s1): 20-32.

Tjora, A. (2017). Kvalitative forskningsmetoder i praksis Oslo Gyldendal Akademisk

Wathne, C. T. (2015). Som å bli fremmed i eget hus. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer. Institutt for retts sosiologi og kriminologi Oslo, Universitetet i Oslo. **PhD**: 516.

Whelan, C. (2015). "Managing Dynamic Public Sector Networks: Effectiveness, Performance, and a Methodological Framework in the Field of National Security." International Public Management Journal **18**(4): 536-567.

Whelan, C. (2016). "Informal social networks within and between organisations: On the properties of interpersonal ties and trust." Policing: An International Journal **39**(1): 145-158.

Whelan, C. (2016). "Organisational culture and cultural change: A network perspective." Australian & New Zealand Journal of Criminology **49**(4): 583-599.

White, A. and M. Gill (2013). "The Transformation of Policing From Ratios to Rationalities." The British Journal of Criminology **53**(1): 74-93.

Willcoxson, L. and B. Millett (2000). "The management of organisational culture " Australian Journal of Management and Organisational Behaviour **3**(2): 91-99.

Zaheer, A., et al. (1998). "Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance " Organization Science **9**(2).

Zaheer, A., et al. (1998). "Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance." Organization Science **9**(2): 141-159.

## Intervjuguide:

# «Samhandling i politiet – en balanseøvelse mellom tillit og kontroll»

---

Formålet med denne oppgaven er å forstå hvordan ytre påvirkning representert gjennom ulike former for tillit og kontroll påvirker samhandling mellom de respektive organisasjonene i politi- og lensmannsetaten. Jeg ønsker å fokusere særskilt på tillit og hvordan tillit har utviklet og/eller endret seg over tid og betydningen dette har for samhandling på tvers. En viktig presisering er at tillit i denne oppgaven er relatert til roller og ikke til individer.

Når det gjelder bruk av begreper, har jeg valgt å bruke begrepet samhandling. Jeg har gjort dette fordi dette benyttes ofte i politiets terminologi når det gjelder samarbeid i og mellom politiorganisasjonene. Jeg legger til grunn at samhandling i denne sammenheng er synonymt med samarbeid.

For å knytte samhandling til et konkret område, har jeg valgt å fokusere på eiendomstjenestene og hovedsakelig prosessen som benyttes for store eiendomssaker – dvs nye leiekontrakter eller større ombygninger med verdi over 100 MNOK. Etter sentralisering av etatens leiekontrakter i Politiets Fellestjenester i 2016, vil slike saker utløse en formell prosess som involverer det respektive politidistrikt/særorgan, Politiets Fellestjenester, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Ved utvelgelsen av deltakere er konkret erfaring med store eiendomssaker ikke avgjørende. Av større betydning er det deltaker har kjennskap til prosessen og (utstrakt) erfaring med samhandling på tvers som følge av sin rolle.

**Viktig informasjon til svargiver:** I spørsmålene nedenfor finnes det ikke riktige eller gale svar. Det jeg er ute etter er *dine subjektive betraktninger gjennom dine erfaringer, opplevelser, oppfatninger osv.* Dersom det er ønskelig å referere til stereotype oppfatninger fremfor personlige erfaringer, er det fint om dette presiseres. Alle eksempler som oppgis under intervjuet vil bli anonymisert og referert slik at det ikke er sporbart til enkeltpersoner. Alle notater og eventuelle opptak fra intervjuene vil bli slettet etter innlevering av oppgaven (1.9.2018).

## **1. TEMA: Roller og forventninger**

- 1.1. Hvordan vil du beskrive din posisjon?
- 1.2. Hvordan vil du beskrive din rolle?
- 1.3. I hvor stor grad samhandler du i din rolle med andre politiorganisasjoner? Benytt høy, noen eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 1.4. Hva opplever du som de viktigste påvirkningsfaktorene i din (rolles) samhandling med andre?
- 1.5. På hvilken måte opplever du at det er rom for tolkning av din rolle og hvem i så fall er det som har på- eller innvirkning på fortolkningen?
- 1.6. Hvilke relasjoner i dine omgivelser er de viktigste for din rolle? Nevn de 3-4 viktigste med rangering fra den viktigste først osv.
- 1.7. Hvilke typer av forventninger opplever du fra disse relasjonene?
- 1.8. I hvilken grad opplever du at forventningene fra ulike relasjoner er motstridende? Benytt høy, noen eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 1.9. Gitt at du opplever motstridende forventninger, hvorfor tror du forventningene er forskjellige?
- 1.10. I hvilken grad vil du si at forventningene til din rolle har endret eller utviklet seg over tid? Benytt høy, noen eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 1.11. Gitt at forventningene til din rolle er endret, hvordan har dette påvirket din rolle når det gjelder samhandling med andre politiorganisasjoner?
- 1.12. Hvis du forsøker å se på din rolle i "fugleperspektiv" – hva hadde/kunne vært annerledes dersom noen andre hadde din rolle?
- 1.13. Er det noe du ønsker å legge til når det gjelder roller og forventninger?

## **2. TEMA: Tillit, kultur og samhandling**

- 2.1. I hvilken grad vil du si at samhandling mellom de ulike politiorganisasjonene er preget av tillit mellom partene? Bruk parameterne høy grad, noen grad eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 2.2. Hvordan opplever du at grad av tillit har utviklet seg over tid? Bruk gjerne positive eller negative eksempler for å belyse utviklingen (husk: fokus på rolle – ikke person).
- 2.3. På hvilken måte vil du si at planer, prosesser og andre formelle rammer fremmer eller hemmer tillit i situasjoner som krever samhandling med andre politiorganisasjoner?

## VEDLEGG

- 2.4. I hvilken grad opplever du at samhandlingen blir annerledes dersom samarbeid på tvers av politiorganisasjonene er pålagt eller frivillig? Bruk parameterne høy grad, noen grad eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 2.5. Hvordan opplever du at samhandling med andre politiorganisasjoner har endret seg over tid og eventuelt hvilke endringer har hatt størst påvirkning på din rolle?
- 2.6. Kultur påvirker oss i arbeidshverdagen på ulikt vis. Det kan for eksempel være hvordan vi praktiserer våre og/eller organisasjonens verdier, gjennom sosialisering eller ved formelle dokumenter, f.eks. "kulturstrategier". På hvilken måte vil du si kulturelle faktorer innvirker på din samhandling med andre politiorganisasjoner?
- 2.7. I hvilken grad opplever du at det er barrierer mellom politiorganisasjonene som hemmer deling av informasjon og eventuelt hva slags barrierer? Bruk parameterne høy grad, noen grad eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 2.8. Hvordan burde politiorganisasjonene ha delt informasjon for at aktørene i grenseflatene kunne samhandlet mer optimalt?
- 2.9. Hvilken rolle ville tillit hatt i en ideell samhandlingsprosess på tvers av organisatorisk tilhørighet?
- 2.10. Er det noe du ønsker å legge til når det gjelder tillit, kultur og samhandling?

### **3. TEMA: Tillit og kontroll**

- 3.1. Hvilke kontroller opplever du er de som har størst påvirkning på utøvelsen av din rolle når det gjelder samhandling med andre?
- 3.2. Hva er formålet med disse kontrollene slik du oppfatter det?
- 3.3. I hvilken grad vil du si at kontrollene fungerer i tråd med formålet? Bruk parameterne høy grad, noen grad eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 3.4. I hvilken grad opplever du at du har oppgaver eller ansvarsområder som er underlagt streng kontroll, men som burde vært mer basert på tillit? Bruk parameterne høy grad, noen grad eller liten grad og belys gjerne med eksempler.
- 3.5. Hvordan vil du si at kontroller som påvirker din rolle har endret eller utviklet seg over tid og eventuelt hvilke effekter har dette gitt seg utslag på din rolle?
- 3.6. Er det noe du ønsker å legge til når det gjelder kontroll og tillit?





Bjørn Otto Elvenes

7491 TRONDHEIM

Vår dato: 13.02.2018

Vår ref: 58790 / 3 / OOS

Deres dato:

Deres ref:

## Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 29.01.2018 for prosjektet:

58790	<i>I hvilken grad mangler tillit mellom politiorganisasjonene og hvilke konsekvenser har eventuelt liten grad av tillit på prestasjoner og måloppnåelse?</i>
Behandlingsansvarlig	NTNU, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Bjørn Otto Elvenes
Student	Siri Solvang Skulstad

### 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 endringskjema.

### 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.*

## VEDLEGG

Ved prosjektslutt 01.09.2019 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](mailto:Oyvind.Straume@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Siri Solvang Skulstad, [siri\\_so@hotmail.com](mailto:siri_so@hotmail.com)

## Personvernombudet for forskning



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

Prosjektnr: 58790

#### INFORMASJON OG SAMTYKKE

Du har opplyst i meldeskjema at utvalget vil motta skriftlig og muntlig informasjon om prosjektet, og samtykke skriftlig til å delta. Vår vurdering er at informasjonsskrivet til utvalget er godt utformet, og personvernombudet har ingen innvendinger til dette.

#### INFORMASJONSSIKKERHET

NTNU er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet. Personvernombudet forutsetter at du behandler alle data i tråd med NTNU sine retningslinjer for datahåndtering og informasjonssikkerhet. Vi legger til grunn at bruk av datamaskin i eget politinett er i samsvar med institusjonens retningslinjer.

#### PROSJEKTSLUTT

Prosjektslutt er oppgitt til 01.09.2019. Ifølge informasjonsskrivet vil underlagsmaterialet lagres i et år etter oppgaven innleveres, til 01.09.2019. Vi har derfor satt projektslutt til denne dato. Det fremgår av informasjonsskriv at du/dere vil destruere underlagsmaterialet i sin helhet.