



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for politikk og forvaltning*

**AORG650**  
**Masteroppgave**  
**Erfaringsbasert master i Organisering og reformer i**  
**offentlig sektor**

**Digitalisering og styringskapasitet**

**En casestudie av digitalisering i Politietaten**

---

**Anne Engerbråten**

**Vår 2024**

## Sammendrag

Digitalisering blir et stadig viktigere tema i offentlig forvaltning, og har betydning for hvordan offentlige organisasjoner produserer og leverer tjenester. Formålet med denne oppgaven er å benytte et organisasjonsteoretisk rammeverk for å undersøke på hvilken måte offentlige organisasjoner benytter digitalisering som et verktøy for å styre ressursene de trenger for å levere offentlige tjenester på en effektiv måte. Dette gjøres ved hjelp av konseptet styringskapasitet (administrative capacity). Undersøkelsen er en casestudie av Politietaten, og benytter kvalitativ dokumentanalyse for å kartlegge hvilke styringskapasiteter som blir vektlagt i virksomhetens digitaliseringsstrategier, og i hvilken grad tiltakene primært fokuserer på internt eller eksternt samspill mellom involverte aktører. Funnene forklares med utgangspunkt i hierarkisk-instrumentelt-, kultur- og omgivelsesperspektiv.

Hovedfunnene i undersøkelsen viste at tjenestekapasitet gjennomgående var den styringskapasiteten som ble vektlagt høyest i alle digitaliseringsstrategiene, og at samordningskapasitet blir gradvis sterkere vektlagt i nyere tid. Analyse- og reguleringskapasitet er tillagt minst vekt. Alle de tre perspektivene bidrar med innsikt i hvilke faktorer som påvirker innretningen i strategiene. Oppsummert viser resultatene av undersøkelsen at det er indikasjoner på endring gjennom tidsperioden jeg har undersøkt. Tendensen er en inkrementell endring der samarbeid på tvers av organisatoriske grenser, standardisering av prosesser og sammenhengende løsninger gradvis får større oppmerksomhet, og at «brukerne» i større grad blir en aktiv deltaker. Dette kan være et signal om at organisasjonen har vilje og evne til å se digitalisering i et større perspektiv som går utover deres egne organisatoriske grenser, samtidig som organisasjonen til en viss grad henger igjen i gamle mønstre som begrenser hvordan digitaliseringstiltakene kommer til syne i strategiene.

## **Forord**

Hvis noen lurer på om det å skrive en masteroppgave ved siden av full jobb kan anbefales, er svaret: Nei. Blir jeg ferdig? Mest sannsynlig. Har jeg lært noe underveis? Ja.

Som seg hør og bør kvelden før innleveringsfrist, er det på sin plass å takke min veileder Johannes Sandvik Førde for gode innspill og oppfølging underveis. Eventuelle svakheter ved tekst, funn eller konklusjoner henger igjen til tross av hans iherdige forsøk på å fjerne dem.

Ellers fortjener medstudent, hobbypsykolog og klagemur, Elisabeth noen honnørord for utholdenhet og oppmuntring underveis. Ikke minst ser jeg frem til igjen å kunne ha et sosialt liv.

Oslo, 02.06.2024

Anne Engerbråten

## Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling .....	2
1.2 Formål og aktualisering.....	3
1.3 Oppgavens struktur .....	4
2 Kontekst .....	5
2.1 Hvem er Politiet? .....	5
2.2 Organisering og ansvar for digitaliseringsarbeidet i Politiet .....	6
2.3 Politiets utfordringer i digitaliseringsarbeidet .....	7
2.4 IKT-politikk i norsk forvaltning.....	9
2.4.1 Nasjonale digitaliseringsstrategier .....	9
2.5 Tidligere forskning .....	11
3 Teori .....	12
3.1 E-forvaltning og digitalisering i en offentlig kontekst .....	12
3.2 Internt og eksternt fokus i digitaliseringsprosesser.....	14
3.3 Styringskapasitet.....	15
3.3.1 Tjenestekapasitet.....	15
3.3.2 Samordningskapasitet .....	17
3.3.3 Analysekapasitet .....	19
3.3.4 Reguleringskapasitet.....	20
3.4 Forklarende teori.....	21
3.4.1 Hierarkisk-instrumentelt perspektiv .....	21
3.4.2 Institusjonelle perspektiver .....	23
3.4.3 Kulturperspektiv .....	23
3.4.4 Omgivelsesperspektiv .....	25
4 Forskningsdesign og metode .....	28
4.1 Forskningsdesign .....	28
4.1.1 Casestudie.....	28
4.1.2 Valg av forskningsenhet og studienivå .....	29
4.2 Metode .....	30
4.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse.....	30

4.2.2 Utvalg av dokumenter.....	31
4.2.3 Operasjonalisering .....	32
4.2.4 Forske på egen organisasjon .....	33
4.3 Forskningskvalitet.....	34
4.3.1 Validitet.....	34
4.3.2 Reliabilitet .....	35
5 Empiri.....	37
5.1 Digitaliseringsstrategien 2016-2023 .....	37
5.1.1 Tjenestekapasitet.....	39
5.1.2 Samordningskapasitet .....	40
5.1.3 Analysekapasitet .....	41
5.1.4 Reguleringskapasitet.....	42
5.1.5 Internt og eksternt fokus i Digitaliseringsstrategien .....	43
5.1.6 Oppsummering av Digitaliseringsstrategien .....	46
5.2 Kanalstrategi 2021-2025 .....	46
5.2.1 Tjenestekapasitet.....	48
5.2.2 Samordningskapasitet .....	49
5.2.3 Analysekapasitet .....	50
5.2.4 Reguleringskapasitet.....	51
5.2.5 Internt og eksternt fokus i Kanalstrategien .....	52
5.2.6 Oppsummering av Kanalstrategi.....	53
5.3 Virksomhetsstrategi 2023-2025 .....	54
5.3.1 Tjenestekapasitet.....	55
5.3.2 Samordningskapasitet .....	56
5.3.3 Analysekapasitet .....	57
5.3.4 Reguleringskapasitet.....	58
5.3.5 Internt og eksternt fokus i Virksomhetsstrategien .....	59
5.3.6 Oppsummering av Virksomhetsstrategien .....	60
6 Analyse .....	62
6.1 Oppsummering og helhetlig vurdering av dokumentene .....	62
6.2 Hvordan forklare vektleggingen av styringskapasiteter, samt internt og eksternt fokus i digitaliseringsstrategiene?.....	63

6.2.1 Hierarkisk-instrumentelt perspektiv .....	63
6.2.2 Kulturperspektiv .....	66
6.2.3 Omgivelsesperspektiv .....	70
6.3 Oppsummering og samspill mellom perspektivene .....	72
7 Konklusjon .....	75
7.1 Begrensninger i studien og videre forskning .....	77
Litteratur .....	79

# 1 Innledning

Digitalisering blir et stadig viktigere tema i offentlig forvaltning. Det har betydning for hvilke tjenester som blir levert, og på hvilken måte. I en tid hvor stramme budsjetter utfordrer offentlige virksomheters evne til å opprettholde nivået på tjenestene, og befolkningens forventninger til effektivitet og kvalitet vokser, trekkes digitalisering ofte frem som både redningen og den største utfordringen for mange organisasjoner. Mantraet er at offentlig forvaltning må gjøre mer for mindre. Sentrale stikkord i den nasjonale IKT-politikken er fornying, forenkling, forbedring og effektivisering, men for å få til dette kreves det at offentlig forvaltning endrer hvordan de utøver myndighet og hvordan arbeidsoppgavene utføres (Schartum mfl. 2017, a 134-135). Regjeringens digitaliseringsstrategi sier at vi må «*bruke ny teknologi, vi må være innovative og vi må kunne endre oss. [...] Målet om én digital sektor, krever at vi endrer arbeidsmåter og strukturer, har riktig kompetanse og at vi løser flere oppgaver digitalt*» (KMD 2019, s 3). Denne strategien danner utgangspunktet for digitaliseringsprosessene i mange offentlige organisasjoner. Digitalisering er derimot et komplekst saksområde som går på tvers av organisatoriske nivåer og sektorer. Ikke alle lykkes med disse prosessene. En betydelig andel digitaliseringsprosjekter lykkes ikke i å hente ut de forventede gevinstene, ofte på grunn av overambisiøse målsetninger, manglende IKT kompetanse eller manglende beregninger av nytteverdi i forhold til kostander (Jørgensen 2015).

Politietaten er et eksempel på en offentlig organisasjon som i en årrekke har blitt kritisert for å henge etter i den digitale utviklingen, samtidig som det er blitt hevdet at det er helt nødvendig å digitalisere for å effektivisere tjenestene og få til innsparing (DFØ 2020, s 6). Politiet skal til syvende og sist levere trygghet til borgerne, både til hverdags og i kriser. Organisasjonen vet aldri når store og alvorlige hendelser inntreffer. De vil derfor trekkes mellom konstant beredskap, krisehåndtering, og løpende hverdagskriminalitet, samtidig som sivile forvaltningsoppgaver skal løses. Dette krever kapasitet til å håndtere alvorlige kriser, i kombinasjon med forebygging og langsiktig planlegging for å være i forkant av trender som utvikler seg. Spesielt terrorangrepene 22. juli 2011 og masseskytingen i Oslo 25. juni 2022 har aktualisert behovet for å sørge for at politiet håndterer disse utfordringene, samtidig som de holder seg innenfor de økonomiske ressursene de til enhver tid besitter. Som beredskapsetat og det sivile samfunns maktapparat, har det stor betydning at politiet lykkes i å oppfylle samfunnsoppdraget de er gitt. To overordnede dilemmaer trer med dette frem; hva

skal til for at offentlige organisasjoner som politiet skal kunne styre tilgjengelige ressurser på en effektiv måte, og hvordan kan digitalisering benyttes for å oppnå dette?

## 1.1 Problemstilling

I denne masteroppgaven vil jeg derfor studere hvordan Politietaten kan benytte digitalisering som virkemiddel for å styre ressursene de besitter for å levere tjenestene samfunnet forventer. Mer konkret er siktemålet å analysere hvilke elementer øverste administrative ledelse i Politidirektoratet prioriterer i digitaliseringsstrategiene for å legge til rette for hensiktsmessig utnyttelse av virksomhetens samlede ressurser. Dette gjør jeg ved hjelp av konseptet styringskapasitet (administrative capacity). I denne sammenhengen forstås dette som evnen til å håndtere utfordringer på en effektiv måte (Christensen mfl. 2016, s 888). På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende overordnede problemstilling:

*«Hva blir vektlagt i Politiets digitaliseringsstrategier, og hva kan forklare dette fokuset?»*

For å besvare problemstillingen har jeg formulert tre forskningsspørsmål:

1. *Hvilke styringskapasiteter er vektlagt i digitaliseringsstrategiene?*
2. *Har digitaliseringsstrategiene primært et internt eller eksternt fokus?*
3. *Hvordan kan dette forklares med utgangspunkt i hierarkisk-instrumentelt-, kulturelt- og omgivelsesperspektiv?*

Problemstillingen består både av en beskrivende og en forklarende del. I forskningsspørsmål 1 er hensikten å beskrive hvilke kapasiteter digitaliseringsstrategiene legger vekt på. Dette gjør jeg ved å analysere strategidokumentene basert på Lodge og Wegrich (2014a og 2014b) sin inndeling i fire ulike typer kapasiteter; tjeneste-, samordning-, analyse- og reguleringskapasitet. Her blir dette konseptet brukt som et kategoriseringsverktøy. Dette vil kunne gi svar på hvor stor vekt de ulike kapasitetene er tillagt, og med dette gi en indikasjon på hvor viktig organisasjonen mener de er for å løse utfordringer organisasjonen står ovenfor. Spørsmål 2 tar sikte på å beskrive i hvilken grad digitaliseringsstiltakene fokuserer på interne eller eksterne faktorer i organisasjonens omgivelser. Dette vil gi svar på om tiltakene primært er innrettet med tanke på samspill internt i organisasjonen, eller mellom organisasjonen og innbyggere, næringsliv eller andre offentlige og private organisasjoner. Spørsmål 3 har til formål å forklare variasjonen i disse innretningene ut ifra de tre perspektiver som alle kan



bidra til å belyse ulike sider ved vektleggingen av styringskapasitetene, og hvorfor digitaliseringstiltakene er utformet som de er.

Studien fokuserer på perioden fra 2016 frem til i dag. Dette er et naturlig skjæringspunkt da Politidirektoratet vedtok en ny digitaliseringsstrategi på dette tidspunktet, og som var gjeldende frem til 2023. Tidsmessig faller dette også nært sammen med Nærpolitireformen som var under utvikling og ble implementert fra 2017. Reformen har dermed løpt parallelt med digitaliseringsprosessene i den tidlige fasen av perioden jeg har studert, og er sånn sett en viktig del av konteksten, selv om denne ikke har vært en del av min studie.

## 1.2 Formål og aktualisering

Digitalisering skaper både muligheter og utfordringer. Det er en drivkraft i tjenesteutviklingen, og kan medføre endringer i forholdet mellom forvaltningen og publikum, samtidig som det åpnes opp for nye samhandlingsformer. Derimot kan det også innebære at informasjonsstrømmer og ansvarsgrenser mellom virksomheter og sektorer utfordres (Meld. St 27 (2015-2016) s 14). Norsk offentlig sektor har kommet langt i å digitalisere tjenestene sammenlignet med mange andre land, og Norge er i en god posisjon for å lykkes i dette arbeidet, men utviklingen skjer raskt, og det anses som viktig å henge med dersom vi ikke skal komme på etterskudd. Statistikk viser tegn på at Norge faller på rangeringer over digital utvikling i Europa (DESI 2022). Det kan bli kostbart for samfunnet og for enkeltvirksomheter dersom et slikt etterslep skal hentes inn. Samtidig er ambisjonene i regjeringens digitaliseringsstrategi høye; offentlig sektor skal bli både mer effektive, de skal levere tjenester med høyere kvalitet og oppfylle brukernes behov, alt dette raskere og til lavere kostnad enn i dag. Ikke minst kommer dette til syne i politiet som jeg har studert i denne masteroppgaven. Det er lett å tenke at dette nærmest er et umulig oppdrag. Det påpekes ofte at digitalisering handler mer om organisasjonsutvikling enn om teknologi (Meld. St 27 (2015-2016) s 52). Virksomhetene må utnytte mulighetene digitaliseringen gir for å sette organisasjonen bedre i stand til å ivareta samfunnsoppdraget, men tiltakene gir ikke alltid tilsiktet effekt. Både strukturelle og institusjonelle forhold kan påvirke hvordan ny teknologi virker. Digitale systemer og eksisterende organisasjonsstrukturer står i et gjensidig tilpassningsforhold til hverandre, der konteksten de befinner seg i vil påvirke hvilke konsekvenser den får (Tranvik 2008, s 25).

Mitt formål med denne masteroppgaven er å bidra til å skaffe innsikt i hvordan strategisk digitalisering kan påvirke organisasjonsutviklingen i Politietaten. Virksomheten har en sentral funksjon i samfunnet der de forvalter en viktig samfunnsverdi; trygghet, ro og orden. Dette er temaer som påvirker oss alle i en eller annen forstand. I en tid med større uro i de nære omgivelsene våre, er det kanskje av ekstra stor betydning at samfunnet får best mulig ressursutnyttelse på dette området, og holder tritt med kriminalitetsutviklingen. Dette gjør jeg ved å analysere styringskapasiteten i virksomheten. Et slikt rammeverk er mest benyttet innenfor studier av krisehåndtering og samfunnssikkerhet, men kan også være hensiktsmessig for å studere organisasjoner i et bredere perspektiv, ikke minst med tanke på politiet som beredskapsetat. Mye av forskningen på denne organisasjonen har hatt et kriminologisk utgangspunkt, og betydelig mindre med et organisasjonsteoretisk ståsted. Oppgaven kan derfor være med på å belyse nye aspekter ved digitaliseringsarbeidet i virksomheten.

### 1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i syv kapitler, der det første kapitlet presenterer studiens innledende betraktninger og problemstilling. Kapittel to gir utfyllende bakgrunnsinformasjon om Politietaten og digitaliseringen som har foregått i virksomheten så langt, og setter dette inn i en kontekst i forhold til nasjonale digitaliseringsstrategier. I kapittel tre presenterer jeg det teoretiske rammeverket med utgangspunkt i beskrivende teori som e-forvaltning, styringskapasitet og type samspill mellom aktørene. Deretter redegjør jeg for den forklarende teorien som består av de organisasjonsteoretiske perspektivene hierarkisk-instrumentelt-, kultur- og omgivelsesperspektiv. Kapittel fire utgjør forskningsdesign og metode. Det femte kapitlet inneholder de empiriske funnene jeg har gjort. I kapitlet presenterer jeg hvert dokument jeg har valgt å studere, og analyserer hvert dokument basert på de fire styringskapasitetene, samt internt og eksternt fokus. I sjette kapittel drøfter av resultatene jeg fant i dokumentanalysen basert på de tre perspektivene. Det syvende og siste kapitlet inneholder en oppsummering av konklusjoner og noen videre betraktninger om undersøkelsen.

## 2 Kontekst

Formålet med dette kapittelet er å sette Politietaten som organisasjon, og digitaliseringsstrategiene, inn i en kontekst for å bedre forstå den videre redegjørelsen og analysen. Jeg begynner med en presentasjon av Politietaten og konteksten de befinner seg i, deretter redegjør jeg for kritikken som er rettet mot organisasjonen når det gjelder deres arbeid med digitalisering frem til i dag. Videre gir jeg en oversikt over IKT-politikken og gjeldene nasjonale digitaliseringsstrategier som danner grunnlaget for strategiene i politiet. Til slutt går jeg kort gjennom aktuell forskning på området.

### 2.1 Hvem er Politiet?

Politiets fremste oppgave er å ivareta innbyggernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet. Som samfunnets sivile maktapparat skal de opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, avdekke og stanse kriminelle handlinger, og gi borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner (Politi-loven §§ 1 og 2). I samspill med en rekke andre sektorer og aktører som Brann- og redningsetaten, Tolletaten, helsesektoren, domstoler, og en rekke frivillige aktører, er det en samfunnskritisk organisasjon som er avhengig av å kunne reagere raskt i kriser.

Krig i nære omgivelser, miljøkatastrofer og andre ekstraordinære situasjoner som politiet ofte må stå i over tid, kan kreve store ressurser og utfordrer virksomhetens kapasitet. Denne typen hendelser innebærer også stor grad av samordning med andre beredskapssetater og sivilsamfunn, samt evne til å planlegge for det ukjente slik at organisasjonen kan levere de tjenestene de er satt til å utføre.

I løpet av de siste årene har Politiet også opplevd strammere budsjettammer som oppgavene må løses innenfor. For at de skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget ligger det en forventning fra politisk ledelse om å levere bedre og mer effektive tjenester innenfor eksisterende økonomiske rammer. Dette stiller ytterligere krav til å effektivisere tjenestene når det gjelder kriminalitetsbekjempelse, men også publikumstjenester og administrative systemer.

Digitalisering blir ofte trukket frem som kanskje det viktigste virkemiddelet for å effektivisere offentlig sektor, slik at ressurser kan frigjøres og omdisponeres til andre områder (Meld. St 27 (2015-2016) s 40-41). Ifølge Politianalysen fra 2013 er formålet med digitalisering nettopp å øke både effektiviteten og kvaliteten i oppgaveutførelsen, og på denne måten understøtte arbeidsprosessene (NOU 2013:9 s 192). Regelverk, prosesser og organisering av virksomheten må endres i takt med teknologien. Ved å digitalisere flere arbeidsprosesser

ønsker politisk ledelse å stimulere til styrket beredskap og høyere oppklaringsprosent. Digitaliseringstiltak må være en integrert del av alt utviklingsarbeid for å oppnå langsiktige gevinster (Meld. St 29 (2019-2020), s 36). Samtidig som digitalisering er en forutsetning for å utføre samfunnsoppdraget på en tilfredsstillende måte, kan det være enda mer krevende å få til i Politiet enn i andre sammenlignbare offentlige virksomheter. Dette skyldes blant annet at oppgaveporteføljen strekker seg over et bredt spekter som innebærer økt kompleksitet i de digitale verktøy (Riksrevisjonen, 2023, s 84).

## 2.2 Organisering og ansvar for digitaliseringsarbeidet i Politiet

Politietaten er en organisasjon med ca. 19000 ansatte, underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som øverste politiske ledelse. Departementet fastsetter de overordnede mål, krav og strategier for etaten innenfor de økonomiske rammene gitt i statsbudsjettet. Dette omfatter også digitaliseringsarbeidet. I tillegg har de instruksjonsmyndighet ovenfor politietaten (JD, 2022, s 2).

Politidirektoratet (POD) utgjør øverste administrative ledelse for virksomheten, og ledes av Politidirektøren. Direktoratet ble opprettet i 2001, for å legge til rette for en mer effektiv ledelse av etaten i forhold til hva som var mulig med tidligere organisering der den sentrale ledelsen av politiet ble styrt fra politiavdelingen i JD. Tatt i betraktning at etaten kan spores flere hunder år tilbake i tid, er POD et relativt nytt direktorat. Per i dag er deres hovedoppgaver å sørge for at regjeringens politikk blir gjennomført i tråd signalene gitt via styringsdialogen. Mer konkret har POD ansvaret for faglig ledelse, styring og kontroll, utvikling og oppfølging av underliggende enheter, samt en generell instruksjonsmyndighet ovenfor disse. Det faller også innenfor POD sitt ansvarsområde å gi departementet faglige innspill på eget initiativ (JD, 2022, s 2-3).

Under direktoratet ligger 12 geografisk inndelte politidistrikter, samt 9 særorganer (Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Politihøgskolen, Politiets fellestjenester, Politiet IT-enhet (PIT), Nasjonalt ID-senter og Grensekommisariatet) med nasjonalt ansvar innenfor hver sine ansvarsområder. PIT er virksomhetens IT-organisasjon, med ansvar for å være pådriver for digitalisering i hele etaten. Selv om dette er et særorgan med nasjonalt ansvar for IT-tjenestene, er de horisontalt sidestilt med øvrige politidistrikter og særorgan. De har med andre ord ingen formell instruksjonsmyndighet ovenfor distriktene. Styringssignalene inn til enheten, og eventuelle oppdrag ut til politidistrikter går via direktoratet.

Politietaten består av flere profesjoner, der de ansatte er delt inn i tre kategorier; politiutdannede, jurister i påtalemyndigheten, og sivile. Denne siste gruppen med sivile inkluderer ansatte innen en rekke fagområder, fra renhold, forvaltningsoppgaver, administrasjon til høyt spesialiserte stillinger, deriblant IT og datakriminalitet. Politiutdannede og jurister har vært de dominerende gruppene innenfor fag, så vel som ledelse og styring. Andre profesjoner som økonomer eller IT-utdannede har tradisjonelt utgjort en minimal gruppe.

## 2.3 Politiets utfordringer i digitaliseringsarbeidet

Politiet har blitt kritisert for å henge etter i den teknologiske utviklingen, og digitalisering er omtalt som den største utfordringen organisasjonen står ovenfor i dag (DFØ 2021, s 14). Dette har vært en kjent problemstilling for politisk- og administrativ ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet over en periode på mer enn 20 år. En rekke utredninger, rapporter og revisjoner har påpekt at det er et stort etterslep på digitalisering i etaten, og at mange av de digitale verktøy som benyttes i dag er gamle, utdaterte og fragmenterte. Flere av kjernesystemene som organisasjonen er avhengig av i oppgaveløsningen både på operativt og administrativt nivå, bygger på så gammel teknologi at det er utfordrende å vedlikeholde, samtidig som den teknologiske gjelden øker. De tilfredsstillende ikke lengre behovene til verken ansatte eller innbyggerne, og er til hinder for god informasjonsflyt med andre beredskapsaktører. Det gjør det også krevende å implementere endringer i lovverk da eldre systemer ikke lar seg tilpasse nye regler. Et eksempel på dette at ny straffelov fra 2005 ikke ble implementert før 2015 på grunn av mangler i straffesakssystemet til politiet (Riksrevisjonen 2023, s 57).

Gjørsv-kommisjonen som evaluerte terrorangrepene 22. juli 2011 sier blant annet i sin rapport at «*Kommisjonen observerer at departement og direktorat er enige om at IKT-situasjonen i politiet er «bedrøvelig»*». Videre sier de at deres gjennomgang har vist «*at politiet i liten grad har utnyttet IKT til å effektivisere sine arbeidsprosesser og til å lede og følge opp etatens arbeid*» (NOU 2012:14, s 454-455).

Politianalysen som ble publisert året etter, uttrykker også at de systemene som benyttes i dag er gamle og uhensiktsmessige. Dette kommer ifølge analysen spesielt godt til syne innenfor det politioperative området. Systemer snakker ikke med hverandre, noe som medfører at informasjon ofte må overføres manuelt fra ett system til et annet, eller ansatte må slå opp i flere systemer parallelt for å hente ut nødvendige informasjonen. En klar strategi for hvordan

IKT skulle bygge opp under effektive arbeidsprosesser var ikke på plass før rett i forkant av at utredningen ble gjennomført. Manglede prioriteringer og IKT-kompetanse i toppledelsen, samt mange aktører og uklar rolle- og ansvarsfordeling i IKT-styringen blir trukket frem som forklarende årsaker til den situasjonen som blir beskrevet (NOU 2013:9, s 192-197).

Politimeldingen som kom ut i 2020 trekker videre frem at flere store utviklingsprosjekter er forsøkt startet, men at disse gjentatte ganger har vist seg å være for store og krevende til at de har hatt evne og kapasitet til å gjennomføre på en tilstrekkelig måte. Meldingen viser også at mange oppfatter Politiet som en digitalt umoden organisasjon og at de derfor ikke har lyktes med å utnytte digital teknologi til å effektivisere tjenesteleveransene på en brukervennlig måte (Meld. St. 29 (2019-2020), s 29 og 36). DFØ utdyper modenhetsnivået i sin evaluering: «*I store deler av organisasjonen handler digitalisering fortsatt mest om å anskaffe digitalt utstyr/verktøy og sørge for at eksisterende systemer ikke bryter sammen, heller enn å tenke på hvordan politiet kan og må utvikle seg for å møte digital kriminalitet og krav fra digitale innbyggere, kommuner og næringsliv*» (DFØ, 2022, s 58). I følge en annen DFØ (2023) utredning av politidirektoratet, kan begreper som «digital transformasjon» oppleves som fremmed og ligger langt fra den operative, konkrete handlingskulturen mange ansatte er vant til. Vanskelig tilgjengelig språk oppgis som årsak til at det kan flere ikke forstår hva dette innebærer for deres daglige arbeid i politiet. De forholder seg i liten grad til overordnede planer og strategier. Som en konsekvens har POD forsøkt å endre måten digitalisering omtales på fra digital transformasjon til det digitale skiftet (DFØ 2023, s 28).

Også interne dokumenter utarbeidet i Politiet beskriver fragmenteringen i det digitale landskapet. Direktoratet sier blant annet at en helhetlig plan for IT-løsninger har vært fraværende, og at større og mindre behov er utbedret ved å videreutvikle eksisterende løsninger eller ved å lage enkeltløsninger for konkrete behov. Dette har ført til en fragmentering av dagens digitale løsninger som «*ikke støtter morgendagens behov*» (POD 2018, s 3). Utviklingen har vært ukoordinert «*og til dels tilfeldig oppstått på initiativ fra enkelte ildsjeler i organisasjonen*» fremfor en helhetlig satsning på tvers av sektorer og fagområder (FFI 2021, s 73 og 81). Fragmentert og mangelfulle rapporteringssystemer medfører at informasjonen direktoratet rapporterer oppover i linjen ikke gir departementet god nok styringsinformasjon i den overordnede etatsstyringen. Dette kan få ringvirkninger for hele styringskjeden (Riksrevisjonen 2023, s 9). Disse svakhetene ved politiets IKT-verktøy har konsekvenser for organisasjonens kapasitet til å oppfylle samfunnsoppdraget de er satt til å gjøre.

Verdenssituasjonen og trusselbildet er i endring. Kriminaliteten blir mer kompleks og krever betydelige ressurser og mer spesialisert kompetanse for å etterforske effektivt. Stadig mer av denne strekker seg på tvers av landegrensene og flyttes over på digitale flater, enten ved hjelp av eller rettet mot IKT-verktøy, og vi ser at de kriminelle raskt tar i bruk ny teknologi. For å holde tritt med utviklingen må også politiet ta i bruk nye arbeidsmetoder og verktøy slik at de blir i stand til å møte det nye trusselbildet (FFI, 2021, s 9-10).

## 2.4 IKT-politikk i norsk forvaltning

IKT-politikken i Norge har røtter tilbake til siste halvdel av 1950-tallet, der enkelte forskningsmiljøer og offentlige virksomheter som Statistisk sentralbyrå gikk til anskaffelse av datamaskiner (Schartum mfl. 2017, s 40). Disse ble hovedsakelig brukt til regneoppgaver, statistikk og databaser. De var store, og krevde betydelig plass og egen bemanning.

Organisasjonene var avhengig av at hver maskinprodusent utviklet og vedlikeholdt sine egne systemer, som ofte var utviklet for å håndtere én oppgave, som for eksempel statistiske analyser. Manglende tekniske løsninger og felles standarder, gjorde det vanskelig å kommunisere på tvers av systemer og løsninger. Ringvirkningene av dette opphavet henger fortsatt igjen i flere offentlige organisasjoner (Schartum mfl. 2017, s 41-42). Med nyere teknologi har det åpnet opp for enklere og mer brukervennlige løsninger, ikke minst internett, der forvaltningen kunne kommunisere direkte med publikum. Denne utviklingen gjorde det mulig med en mer desentral styring av databehandlingen, men økte samtidig behovet for mer samordning og sentral styring fordi samhandlingen mellom offentlige virksomheter og brukerne ble mer utbredt (Schartum 2017, s 45).

IKT-politikken har i hovedsak fulgt sektorprinsippet i offentlig forvaltning, der hvert enkelt departement har ansvaret for digitaliseringen innenfor deres felt. Debatten har orientert seg rundt hvordan styringen skal foregå, og hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å oppnå rett nivå på samordningen på tvers av sektorer (Schartum mfl. 2017, s 50). Disse virkemidlene kommer til syne i regjeringens nasjonale digitaliseringsstrategier.

### 2.4.1 Nasjonale digitaliseringsstrategier

Per i dag har vi to overordnede dokumenter som legger retningen i den nasjonale IKT-politikken i Norge, «St.meld. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet», og den etterfølgende «En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025» utgitt av Kommunal- og

moderniseringsdepartementet. Digitaliseringsstrategiene i politiet springer også ut fra disse dokumentene.

Stortingsmeldingen Digital agenda for Norge ble utarbeidet av Solbergregjeringen i 2016, og presenterer regjeringens politikk for hvordan de ser for seg at Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste. Regjeringen uttrykker høye ambisjoner om å «*fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor*», men påpeker at digitalisering medfører utfordringer som hver enkelt virksomhet ikke kan løse alene. IKT-politikken skal ifølge denne strategien for det første bidra til en brukerrettet og effektiv offentlig sektor, og for det andre sørge for verdiskaping og deltakelse for alle. I tillegg ligger det en klar føring på at offentlig sektor skal benytte digitalisering for å bli mer omstillingsdyktig og øke produksjonstakten (Meld. St 27 (2015-2016) s 11). Disse målsetningene utdyper hovedprioriteringer som blant annet omfatter «brukeren i sentrum» og «styrket digital kompetanse og deltakelse» (Meld. St 27 (2015-2016) s 12). Utviklingen av nye digitaliseringsprosjekter skal med dette ta utgangspunkt i brukerens behov ved at informasjon i størst mulig grad skal kunne utveksles og gjenbrukes på tvers av systemer og forvaltingsorganer.

Meldingen gir klare føringer på at digitaliseringstiltak skal gi gevinster til innbyggere, næringsliv og offentlige virksomheter. Slik gevinstrealisering kan handle både om reduserte budsjetter som et resultat av mindre tidsbruk i saksbehandlingen eller at man trenger færre ansatte til å løse oppgavene. Den kan også handle om høyere kvalitet på tjenestene som blir levert og bedre service ovenfor innbyggerne, der personvern og viktig samfunnsmessig informasjon er ivaretatt (Meld. St 27 (2015-2016) s 85-86).

«En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025» (KMD 2019) fulgte opp stortingsmeldingen. Denne strategien utdyper og konkretiserer enkelte aspekter fra meldingen. Den skal være tverrsektoriell, og ivareta et helhetsperspektiv innenfor digitalisering i offentlige virksomheter, samtidig som den skal bidra til at hver enkelt sektor oppnår sine digitaliseringsmål (KMD, 2019, s 7). Det sentrale utgangspunktet for digitaliseringspolitikken som fastsettes i dokumentet er ikke hva som skal digitaliseres, men at digitalisering skal være et verktøy for å oppnå effektivisering, verdiskapning og forenkling. Regjeringen vektlegger at organisasjonsendring, deriblant endring av både organisasjonsstruktur og arbeidsprosesser, utvikling av regelverk og kompetansesammensetning er avgjørende for å lykkes. Ifølge strategien handler digitalisering «*like mye om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling som teknologi*» (KMD 2019, s 8).



Videre viser strategien at både ansatte og ledere i offentlige organisasjoner har behov for å øke den digitale kompetansen slik at de bedre kan forstå og dra nytte av mulighetene teknologien skaper. Dette handler ikke bare om IKT-kompetanse i seg selv, men også om kompetanse på omstilling og endring, samt utvikle en kultur som understøtter digitalisering (KMD 2019, s 47-48).

## 2.5 Tidligere forskning

I løpet av de siste årene er det produsert en omfattende mengde studier og litteratur som omhandler digitalisering i en eller annen form, men mange av dem spriker i tema og vinklinger. Homburg (2004, s 550) kritiserer for eksempel forskningslitteraturen innenfor bruk av IKT i offentlig administrasjon for å mangle teoretisk forankring. Når det gjelder digitalisering i politiet har de fleste nyere studier et kriminologisk utgangspunkt. De kan likevel bidra med nyttig kunnskap. For eksempel Grundhus mfl. (2020) belyser i hvilken grad digitaliseringen i kunnskapsbasert politiarbeid forsterker kontrollmekanismene i styringen av politiarbeidet. De argumenterer for at digitaliseringen av arbeidsprosessene innfører en form for ny-taylorisme der spesialisering, arbeidsdeling, standardisering og målkrav fører til mer top-down styring av organisasjonen.

Flere offentlige utvalg har utarbeidet rapporter om digitaliseringen i politiet. Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har årlig evaluert Nærpolitireformen fra 2016 til 2022, deriblant digitaliseringsarbeidet i denne perioden. Disse rapportene gir nyttig kunnskap om både årsaker og konsekvenser av digitaliseringspolitikken som er ført i politietaten så langt, og viser til at det har vært manglende oppmerksomhet rettet mot digitaliserings betydning for organisasjonsutvikling. Riksrevisjonen kom i 2023 med en ny rapport hvor de blant annet har undersøkt årsakene til at digitalisering ikke er tatt i bruk på en måte som sikrer effektiv ressursbruk og brukervennlige tjenester. De påpeker utfordringer med kortsiktig styring av digitaliseringsarbeidet og manglede digitalisering av viktige fagsystemer.

Når det gjelder forskning innenfor styringskapasitet kan jeg trekke vekslers på Christensen mfl. (2016) som omhandler hva som definerer vellykket krisehåndtering i offentlige organisasjoner. Her argumenterer de for at det kreves både styringskapasitet og legitimitet for å oppnå et effektivt krisehåndteringssystem. De konkluderer med at det ikke finnes en ideell formel for å overvinne spenninger og usikkerhet blant offentlige myndigheter, men at fleksibilitet og tilpasning er viktig. Disse begrenses av omgivelsene de befinner seg i.

## 3 Teori

I dette kapittelet redegjør jeg for det teoretiske rammeverket i oppgaven. Først presenterer jeg den beskrivende teorien med utgangspunkt i hvordan jeg forstår digitalisering i en offentlig organisasjonsteoretisk kontekst ved hjelp av e-forvaltning. Deretter forklarer jeg hvordan fokuset på samspillet mellom interne og eksterne forhold i digitaliseringsprosessene påvirker utformingen av strategiene. Jeg forklarer videre begrepet styringskapasitet. I den forklarende teorien redegjør jeg for perspektivene hierarkisk-instrumentelt-, kultur- og omgivelsesperspektiv.

### 3.1 E-forvaltning og digitalisering i en offentlig kontekst

E-forvaltning kan være et nyttig begrep for å forstå digitaliseringens innvirkning på offentlig forvaltning. Homburg (2004, s 550) beskriver det dels som produksjon og levering av offentlige tjenester ved hjelp av IKT-teknologi. Han gir også en mer utvidet definisjon som *«the use of information and communication technologies, especially internet and web technology, by a public organization to support or redefine the existing and/or future relations with 'stakeholders' in the internal and external environment in order to create added value»*. En viktig drivkraft bak e-forvaltning som blir trukket frem i litteraturen er effektivisering ved hjelp av automatisering av arbeidsprosesser, der e-forvaltning fremstilles som et verktøy for å forbedre kvaliteten, forenkle og øke brukerorienteringen av tjenestene (Christensen og Lægreid 2010, s 7). På denne måten kommer det frem både et økonomisk motiv i form av innsparing, faglig kvalitet og endring av hvordan oppgavene utføres. Dette skal sette offentlige organisasjoner bedre i stand til å møte utfordringene i et moderne digitalt samfunn (Tranvik 2008, s 12). Etter hvert som kravene til strammere budsjetter og mindre byråkrati har økt, blir digitalisering ofte også fremstilt som den mest realistiske måten å effektivisere staten på, samtidig som produksjon og kvalitet styrkes. For å oppnå disse målene er det en vanlig antakelse at digitalisering krever at organisasjonene utvikler evnen til sterkere styring, samordning og tjenesteproduksjon. Dette både som en konsekvens av, og ved hjelp av digital teknologi (Schartum mfl. 2017, s 135).

Helhetlig styring og samordning av digitaliseringen kan derimot utfordre de tradisjonelle styringsmekanismene i forvaltningen, spesielt sektorprisnippet som er vanlig innenfor New Public Management (MPM), og som også har omfattet IKT-politikken (Schartum mfl. 2017, s 41). Det vil si at ansvaret for digitaliseringsarbeidet i stor grad har vært splittet mellom ulike departementer, eller egne IT-avdelinger i ytre etat. Som en konsekvens av dette har

departementene i liten grad bygd opp en egen forståelse og kapasitet innenfor e-forvaltning på samme måte som lavere nivåer. Dette har medført at den overordnede styringen har vært relativt svak og uten reell instruksjonsmyndighet. Disse elementene kan på den ene siden styrke innovasjonsevnen, men samtidig føre til en fragmentert utvikling der lokale visjoner, mål og virkemiddel blir førende i digitaliseringspolitikken, noe som igjen svekker samordningsevnen (Schartum mfl. 2017, s 154-156).

På grunn av sektoriseringen har NPM blitt kritisert for å splitte opp offentlig sektor. Dunleavy mfl. (2006) stiller derimot opp en motvekt mot dette i sin sentrale artikkel «New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance». Her sier de at «*DEG is a movement of digital era in society at large. [...] DEG is about governance, it is not solely or even primarily about digital changes*» (s 469), og videre at «*The key opportunities for exploiting digital-era technology opportunities lie in putting back together many of the elements that NPM separated out into discrete corporate hierarchies*» (s 480). De legger med andre ord vekt på å reintegrere hele forholdet mellom offentlige organisasjoner og klientene med ende-til-ende løsninger uten unødvendige mellomledd, og en mer fleksibel offentlig sektor som endrer seg raskt i takt med omgivelsene. Teknologi skal ikke bare være et supplement til tradisjonelle byråkratiske prosesser, men en fullt integrert del som transformerer hele organisasjonen (Dunleavy mfl. 2006, s 480). E-forvaltning skal derfor både legge til rette for sterkere styring og samordning, og samtidig sørge for at offentlige virksomheter utvikler en kultur for å tenke kollektivt når digitale tiltak planlegges. Uten slik samordning hevedes det at man risikerer at digitaliseringsprosjekter splittes opp i mange fragmenterte løsninger (Schartum mfl. 2017, s 136).

Dette ligger i kjernen av hva e-forvaltning er, nemlig det å benytte digitale hjelpemidler for å endre hvordan forvaltningsoppgavene organiseres og utføres, ved blant annet automatisering av saksbehandling eller utveksling av informasjon gjennom digitale kanaler for å skape en mer effektiv offentlig forvaltning. Bovens og Stavros (2002) viser blant annet hvordan denne utviklingen har endret måten offentlige organisasjoner jobber på. Før digitale hjelpemidler ble tatt i bruk, foretok førstelinjens saksbehandlere de fleste beslutningene på selvstendig grunnlag basert på gjeldende lover og regler, i direkte møte med brukerne. Vurderingene ble gjerne tatt ut ifra den enkeltes situasjon, og fulgt opp personlig av saksbehandleren. Etter utviklingen av enkle digitale saksbehandlingsverktøy ble lovhjemlene programmert inn i saksbehandlingssystemet, slik at beslutningene ble automatisert. Dette innebar at byråkratene

ikke lengre trengte å bruke tid ute blant brukerne, og mindre tid på selvstendige vurderinger. Mennesker kom først inn i prosessen ved særskilt komplekse saker eller klagebehandling.

### 3.2 Internt og eksternt fokus i digitaliseringsprosesser

Digitalisering vil med andre ord ofte innebære en endring i hvordan tjenester produseres og leveres til brukerne. E-forvaltningslitteraturen viser at dette på mange måter handler om å revurdere hvordan offentlige organisasjoner, og interne og eksterne aktører i virksomhetens omgivelser forholder seg til hverandre, og samhandler. Aktører som innbyggere, næringsliv, så vel som andre offentlige og private organisasjoner kan ha ulike roller og funksjoner i forhold til forvaltningen (Homburg 2004, s 550). På hvilken måte organisasjonen har hatt fokus på slike forhold i utformingen av digitaliseringsstrategiene kan bidra til å belyse hvilke styringskapasiteter som er vektlagt i strategiene, og bakgrunnen for valgene. Dette kommer ikke minst til uttrykk i vektleggingen av brukerperspektivet som er vanlig i e-forvaltningen. En vanlig måte å beskrive dette forholdet på er å ta utgangspunkt i hvilken type samhandling, eller type digitale virkemidler det er snakk om, det vil si om digitaliseringstiltakene retter seg mot på interne eller eksterne aktører og faktorer i og rundt organisasjonen. Flere forskere (f.eks Fountain 2001; Homburg 2004; Milakovich 2012; Christensen og Læg Reid 2020) har brukt et rammeverk omtalt som government-to-citizen (G2C), government-to-government (G2G) og government-to-business (G2B) for å belyse disse forholdene. G2C omhandler i hovedsak offentlige myndigheters digitale interaksjon med innbyggere og næringsliv i egenskap av private forbrukere, ofte ansett som hovedmålet med offentlig tjenesteproduksjon, sånn som selvbetjeningsløsninger, og regnes som eksterne aktører (Homburg og Snellen 2007, s 137). G2G betegner samhandlingen mellom offentlige organisasjoner med mål om effektiv utveksling av informasjon mellom myndighetene. Dette kan dreie seg om digitale rapporteringssystemer, saksbehandlingssystemer som utveksler informasjon vertikalt eller horisontalt mellom offentlige organisasjoner eller lignende (Homburg og Snellen 2007, s 137). Denne typen samhandling kan anses som både intern og ekstern i den forstand at det er snakk om samspill mellom en eller flere offentlige organisasjoner. I min kontekst vil jeg definere forholdet mellom politiet og andre offentlige organisasjoner som ekstern, mens nivåer innenfor den vertikale styringslinjen er interne. G2B retter seg mot privat næringsliv for å forenkle prosesser, regulering og tilsyn som relaterer seg til disse aktørene i egenskap av profesjonelle aktører (Milakovich 2012, s 9-10). Slikt digitalt samspill vil ha et eksternt fokus. I min studie vil jeg kun bruke begrepene intern eller ekstern som samlebetegnelser på dette

konseptet i alle de ulike typene samspill for å unngå unødvendig konseptuell forvirring med tanke at enkelte aktører kan ha forskjellige roller, spesielt innenfor G2G.

### 3.3 Styringskapasitet

Dette konseptet kan være et hensiktsmessig teoretisk rammeverk for å forstå digitaliseringsprosessene i politiet, og retter seg mot det første forskningsspørsmålet. Jeg vil først forklare begrepet styringskapasitet. Dette kan innebære flere dimensjoner, og har ingen entydig definisjon. Generelt handler det om hvilke evner offentlige virksomheter skal besitte for å utføre oppdraget sitt på en effektiv måte.

Jeg tar utgangspunkt i Painter og Pierre sin definisjon der styringskapasitet referer til «*the ability to manage efficiently the human and physical resources required for delivering the outputs of government*» (Painter mfl. 2005 s 2). Bowman og Kearney legger i sin artikkel «Dimensions of state government capability» også vekt på mange av de samme egenskapene, men trekker i tillegg frem evnen til å håndtere konflikter som et viktig element (Bowman mfl. 1988, s 346).

Styringskapasitetene kan være organisert og prioritert på ulike måter avhengig av sektor eller funksjon, men er gjensidig avhengig av og påvirker hverandre ut ifra den bestemte situasjonen vi befinner oss i. I denne studien vil jeg bruke en kategorisering hentet fra Martin Lodge og Kai Wegrichs bok «*The Problem-solving Capacity of the Modern State*» (2014a). Denne deler kapasitetene inn i fire kategorier; tjenestekapasitet (delivery capacity), reguleringskapasitet (regulatory capacity), samordningskapasitet (coordination capacity) og analysekapasitet (analytical capacity). Disse ulike kapasitetene, og sammenhengen mellom dem, er avgjørende for å kunne snakke om organisasjoners kapasitet til å møte og løse de utfordringene de står ovenfor. De ekskluderer ikke hverandre, men er derimot overlappende der alle handler om sentrale temaer, om hva som er målet med hver kapasitet og hvordan de blir tatt i bruk i offentlig oppgaveløsning (Lodge og Wegrich 2014b, s 45-46). De er også viktige for å forstå hvordan de legger til rette for at et bestemt virkemiddel skal få den tiltenkte effekten da måloppnåelsen avhenger av hvilke kapasiteter som er tilgjengelig (Lodge og Wegrich 2014a s 10).

#### 3.3.1 Tjenestekapasitet

Tjenestekapasitet kan beskrives som evnen «to make things happen». Dette dreier seg ofte om førstelinjetjenestene, det vil si de som direkte eller indirekte sørger for at innbyggerne mottar de tjenestene eller produktene offentlige myndigheter er forpliktet til å tilby, samt å hente ut

gevinster. Begrepet omfatter den siste delen av «output-prosessen», og er tett knyttet til hvordan førstelinjen utøver og implementerer myndigheten de er tildelt (Lodge og Wegrich 2014a s 11). For å opprettholde denne kapasiteten kreves en formell struktur som har tilstrekkelige ressurser til å iverksette politikken i omgivelser ofte preget motstridende målkrav, trange budsjetter og brukere som stiller høye krav til tjenestene (Lodge og Wegrich 2014b, s 37-38).

Graden av skjønn involvert i myndighetsutøvelsen er også viktig for å forstå variasjon i kapasiteten. I den ene enden av skalaen finner vi rene regelstyrte prosesser, til områder som krever stor grad av skjønnsutøvelse i den andre. Dette innebærer at organisasjonen må ta høyde for ulik grad av kompleksitet i gjennomføringen (Lodge og Wegrich, 2014a, s 26). Produksjon av konkrete tjenester eller objekter som styres ut ifra bestemte regler, krever en annen type kapasitet enn implementering av abstrakte politikkområder med utstrakt skjønnsutøvelse. Jo mer skjønn som er involvert, jo mer kontroll og regulering er nødvendig. Samtidig må politikken tilpasses den virkeligheten vi befinner oss i. Dette krever fleksibilitet og skjønn (Lodge og Wegrich, 2014a, s 28).

Konteksten førstelinjeutøverne befinner seg i, er i stadig endring. Innbyggerne forventer i større grad enn tidligere forutsigbare og transparente beslutningsprosesser der skjønn spiller en minimal rolle. De forventer god og tilgjengelig informasjon om sine egne rettigheter og saker som berører dem (Lodge og Wegrich 2014b, s 37). Vi ser også at ny teknologi påvirker hverdagen til førstelinjen ved at stadig flere oppgaver blir automatisert. Dette kan forenkle måten tjenestene blir levert på, og gi bedre informasjonsgrunnlag både for innbyggerne og offentlige myndigheter. Samtidig øker denne utviklingen mulighetene for å kontrollere oppgaveutførelsen på godt og vondt (Lodge og Wegrich, 2014a, s 11 og 30), og det krever at de ansatte har rett kompetanse til å møte de nye forventningene.

#### 3.3.1.1 Operasjonalisering av tjenestekapasitet

For å kunne benytte styringskapasitetene som et analytisk rammeverk på digitaliseringsstrategiene i politiet, må jeg definere hva de ulike begrepene innebærer i min kontekst, det vil si at jeg må operasjonalisere de ved å identifisere indikatorer i dokumentene som knytter tiltak, ord, uttrykk eller formuleringer til styringskapasitetene. Det er ikke alltid klare skillelinjer, og enkelte virkemidler kan også falle inn under flere kapasiteter. Formuleringene må derfor ofte tolkes ut fra konteksten de står i.

Når det gjelder tjenestekapasitet har jeg lett etter tiltak som kan si noe om hvordan tiltakene vil påvirke sluttresultatet. Tiltak som retter seg mot brukerne vil ofte falle inn i denne kategorien. Begrepet «brukeren i sentrum» er et sentralt uttrykk i strategiene, og inkluderer ansatte, innbyggere, næringsliv og andre offentlige virksomheter. «Brukeren i sentrum» er imidlertid et komplekst uttrykk, som også rette seg mot andre kapasiteter. Jeg har derfor snevret dette ned til formuleringer som handler om «samhandling» i de tilfellene det er snakk om toveis-kommunikasjon mellom politiet, og innbygger, næringsliv eller andre virksomheter. Det skilles altså her fra det videre begrepet «samordning» som ofte vil inkludere flere parter. Andre indikatorer er «tilgjengelighet», «forenkle» «automatisere» «effektivisere» «teknologi» «økt kvalitet» og «selvbetjeningsløsninger». Dette siste ordet kan også i enkelte tilfeller tolkes som samordningskapasitet, spesielt i de tilfellene tiltaket retter seg mot samarbeidspartnere, men jeg har valgt å kategorisere det som tjenestekapasitet fordi først og fremst handler om å forenkle prosesser og hvordan tjenester produseres.

### 3.3.2 Samordningskapasitet

Det er vanskelig å komme utenom ordet samordning enten vi snakker om styringskapasitet eller digitalisering. I denne sammenhengen sikter jeg til samordning som kapasiteten til å koble sammen og koordinere organisasjoner, enheter eller mennesker med forskjellige formål og bakgrunn til å jobbe sammen mot et felles mål. Logde og Wegrich (2014a, s 44) definerer det som evnen til å organisere oppgaver på en måte som setter ulike aktører i stand til å håndtere problemer som oppstår som en konsekvens av at hver aktørs handlinger påvirker de andre aktørene.

For å styrke samordningskapasiteten må vi primært se to dimensjoner i sammenheng, det vil si spesialisering og arbeidsdeling. Vi kan trekke ut to hovedformer for spesialisering, der den vertikale vil si at ansvaret for ulike typer oppgaver legges på bestemte nivåer i organisasjonen basert på den hierarkiske inndelingen. Dette kan for eksempel innebære at ansvar for utforming i av politikk er lagt til et departement, mens faglig operasjonalisering av vedtatt politikk utføres i direktorater i henhold til fastlagte rutiner og prosesser (Christensen mfl. 2020, s 38-39). Type spesialisering og plassering i det vertikale hierarkiet kan ha innvirkning på hvordan den ansatte oppfatter politiske signaler i styringslinjen. Ansatte på høyere nivåer har større kontaktflate mot politisk ledelse, og oppfatter dermed lettere de politiske signalene enn ansatte på lavere nivåer. Dette kan i praksis innebære at ytre etat som direktorater og underliggende enheter er vanskeligere å styre jo lengre fra politisk ledelse de befinner seg. På samme måte kan det også være en sammenheng mellom plassering i det vertikale hierarkiet,

og hvor mye kontakt den ansatte har på tvers av organisasjonsgrenser. Ansatte på lavere nivåer har mindre kontakt på tvers, noe som medfører smalere oppmerksomhetsfelt. Derimot tar lavere nivåer oftere hensyn til råd fra fagpersoner enn politiske styringssignaler (Egeberg 2012, s 10-11). Arbeidsdeling vil si måten oppgavene til en organisasjon deles opp i ved å avgrense de i mindre områder, der de enkelte arbeidstakerne har ansvar for hver sine definerte og spesialiserte oppgaver. I en offentlig kontekst vil en slik arbeidsdeling ofte være preget av rutiner og prosedyrer for hvem og hvordan de ulike oppgavene skal utføres (Christensen mfl. 2020, s 39).

Den andre formen for spesialisering er det horisontale prinsippet, der oppgavene kan plasseres på samme nivå i organisasjonen, men grupperes i ulike enheter basert på Gulicks fire prinsipper, formål- eller sektor, prosess, klienttype eller geografi (Gulick 1937, s 16).

Sektorprinsippet er en vanlig spesialiseringsform i offentlig sektor, og gjenspeiler seg ikke minst i departementsstrukturen, der hvert departement har ansvar for hver sine avgrensede fagområder, f.eks Klima- og miljødepartementet har ansvar for miljøsaker, kunnskapsdepartementet har ansvar for blant annet skole og høyere utdanning.

Prosessprinsippet tar utgangspunkt i hvilken fremgangsmåte ansatte bruker for å oppnå et gitt mål, for eksempel ved alle saker som omhandler juridiske spørsmål plasserer i én enhet.

Videre vil klientprinsippet innebære inndeling etter hvilken målgruppe oppgavene retter seg mot sånn som barn og ungdom, innvandrere eller lignende, og til slutt geografiprinsippet der man følger en territoriell inndeling og hver enhet behandler saker innenfor et bestemt geografisk område (Christensen mfl. 2020, s 39). Hvilket prinsipp som ligger til grunn for arbeidsdelingen i en organisasjon kan på denne bakgrunn har betydning for hvordan oppgaver blir utført, og legger føringer på innholdet i politikken ved å begrense hvilke handlingsvalg organisasjonsmedlemmene har til rådighet (Christensen mfl. 2020, s 45).

#### 3.3.2.1 Operasjonalisering av samordningskapasitet

For å sette dette inn i vår kontekst har jeg sett etter indikatorer i digitaliseringsstrategiene som på ulike måter retter seg mot forbedring av digitale samordningstjenester internt mellom organisatoriske enheter i Politiet, så vel som eksternt mot samarbeidende organisasjoner eller innbyggere. Formuleringer som «samordning», fellestjenester» og «sammenhengende tjenester». Disse er relativt eksplisitte tiltak som er egnet til å øke evnen til samordning, men begrep som «tilgjengeliggjøre data», «åpne data», «dele data» og «gjenbruk av data» kan også defineres i denne kategorien i da de er egnet til å legge til rette for like tjenester som tidligere var adskilt på tvers av organisatoriske sektorer og nivåer. I enkelte sammenhenger kan også



formuleringer som inneholder «samhandlingstjenester» falle inn under samordningskapasitet i de tilfellene de for eksempel retter seg mot felles situasjonsforståelse på med andre beredskapsaktører.

### 3.3.3 Analysekapasitet

Analysekapasitet handler om myndighetenes evne til å forbedre måloppnåelsen ved å benytte seg av systematiske analytiske metoder for å vurdere og evaluere dagsaktuelle hendelser, så vel som å forutsi fremtidige utviklingstrekk (Howlett 2009, s 154).

Jeg vil i denne sammenhengen benytte begrepet analysekapasitet som «*the research that executive governments produce or access [...] in order to understand, forecast, and anticipate public opinion, users' needs, potential actions on the part of business and policy impact*» (Logde og Wegrich, 2014a, s 89). Kort oppsummert kan vi si at det handler om å samle ulike kilder til kunnskap, og identifisere utfordringer når det gjelder eksisterende politiske linjer så vel som vitenskapelige teorier (Logde og Wegrich, 2014a, s 101). Når den innsamlede kunnskapen blir kommunisert tilbake til aktuelle aktører som departement, er intensjonen at det skal bli en del av det videre beslutningsgrunnlaget.

Digitalisering og moderne informasjonsteknologi har ført til en eksplosjon av tilgang på informasjon, som utfordrer vår evne til å sortere og prosessere kunnskapen på en hensiktsmessig måte (Lodge og Wegrich 2014b, s 42). Analysekapasitet krever dermed høy analytisk kompetanse blant de ansatte om innsamling av informasjon, organisatorisk og teknisk evne til å behandle store mengder data, samt en ledelse som forstår hvordan kunnskapen best kan benyttes for å oppnå mest mulig effektiv drift av organisasjonen (Howlett, 2009, s 162-163).

#### 3.3.3.1 Operasjonalisering av analysekapasitet

Målet med analysekapasitet er å øke kunnskapen på et gitt område. I Politietaten kan vi studere analysekapasiteten med utgangspunkt i to dimensjoner, som en organisasjons- og/eller samfunnsanalyse, og kriminalitetsanalyse. Den første retter seg mot hvordan Politietaten som organisasjon kan driftes på en mest mulig effektiv måte, det vil blant annet si om bemannings- og ressursituasjon er tilfredsstillende. Den andre retter seg mot analyse av kriminelle miljøer i forhold til oppklaring av konkrete saker, ofte omtalt som etterretning. Begge er nødvendige for å oppfylle samfunnsoppdraget. For å kunne undersøke hvordan denne kapasiteten kommer frem i politiet sine digitaliseringsstrategier har jeg sett etter indikatorer som «analyse», «datadrevne beslutninger», «kunnskapsbasert politiarbeid» og «stordata». Også formuleringer

som handler om analyse i sammenheng med å «bemanningsplanlegging», «kompetanseutvikling», «systematisk innhenting og sammenstilling av informasjon», og tolkning av denne har vært aktuelt.

### 3.3.4 Reguleringskapasitet

Offentlige organisasjoner er avhengig av å kunne kontrollere, måle, rapportere resultater og føre tilsyn med seg selv eller andre aktører for å kunne drifte effektivt. Denne reguleringskapasiteten kan defineres som «*the ways in which resources are allocated to ensure that systems of control maintain their well-functioning in often uncertain environments*». (Lodge og Wegrich, 2014a, s 65). Dette innebærer å ha kontrollsystemer som kombinerer gitte standarder med et apparat som sørger for at disse etterleves (Lodge og Wegrich 2014b, s 38).

En vanlig måte reguleringskapasitet kommer til syne gjennom er mål- og resultatstyring (MRS), som ble mer og mer utbredt i forbindelse med innføringen av NMP. Dette vred kontrollpraksisen bort fra på uavhengige kontrollører som sikret pålitelighet og forutsigbarhet, mot et større vekt på kontroll som virkemiddel for å oppnå effektivitet (Lodge og Wegrich, 2014a, s 63). Det er imidlertid utfordrende å måle reguleringskapasitet. I organisasjoner med høy politisk oppmerksomhet er det en fare for at politiske myndigheter vil endre vilkårene de styres etter for å tilfredsstille velgerne. Med denne bakgrunnen er det viktig å ta høyde for politisk-institusjonelle omgivelsene og konteksten organisasjonen befinner seg i, og sannsynligheten for at beslutningene til kontrolløren kan bli omgjort av andre aktører (Logde og Wegrich, 2014a, s 77).

#### 3.3.4.1 Operasjonalisering av reguleringskapasitet

I min kontekst kan reguleringskapasitet ha to dimensjoner. Vi kan se på Politietaten som kontrollinstans og kontrollert, derav internkontroll. På den ene siden handler mye av politiet sin virksomhet seg om å regulere eller kontrollere andre aktørers handlinger, enten det dreier seg om å avdekke kriminalitet, eller utlendings-, grense- og forvaltningskontroll. På den andre siden er etaten som det sivile samfunnets maktapparat avhengig av å være underlagt både intern og ekstern kontroll enten det dreier seg om å påse at de følger lover og regler, eller at virksomheten driftes på en forsvarlig måte.

For å undersøke hvordan digitalisering kan bidra til å styrke reguleringskapasiteten i politietaten innenfor disse områdene har jeg sett etter indikatorer i digitaliseringsstrategiene som omtaler kapasiteten til å kontrollere og rapportere sin egen og andres virksomhet. Tiltak

som retter seg mot styringsinformasjon som «rapportering», «overvåking» og «monitorering» av andre tjenester. Jeg har også inkludert «statistikk» i de kontekstene dette virkemidlet er egnet til å rapportere resultater til politisk ledelse. Jeg har videre definert begreper som «infrastruktur», «personvern», «informasjonssikkerhet», «innsynstjenester» og «informasjonsforvaltning» inn i denne kategorien da dette er tiltak som har til intensjon å forhindre at sensitiv informasjon kommer på avveie, og på den måten handler om internkontroll.

Redegjørelsen viser at konseptet om styringskapasiteter gir indikasjoner på hvilke evner organisasjoner trenger for å effektivt kunne omsette de fysiske og menneskelige ressursene de besitter til å utføre samfunnsoppdraget de er gitt. Samtidig er regjeringen opptatt av at offentlig sektor skal levere bedre og mer effektive tjenester til lavere kostnad enn de er i stand til i dag. Digitalisering fremstilles i mange sammenhenger som en forutsetning for å få til dette (Meld. St 27 (2015-2016) s 11). Det vil si at digitalisering benyttes som et virkemiddel for effektivisering. Ved å knytte disse konseptene kan jeg si noe om hvordan digitalisering legger til rette for å håndtere utfordringene offentlige organisasjoner står ovenfor.

### 3.4 Forklarende teori

For å besvare forskingsspørsmål 3 vedrørende hvordan trekkene i digitaliseringsstrategiene kan forklares vil jeg benytte tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Disse vil jeg bruke for å forklare variasjonen i vektleggingen av styringskapasitetene og fokuset på interne og eksterne faktorer i strategiene som jeg fant i dokumentanalysen. Ved å se dataene gjennom ulike briller kan det bidra til å forklare flere aspekter ved de valgene organisasjonen har gjort i digitaliseringsstrategiene. I denne undersøkelsen har jeg hentet inspirasjon fra «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (2020) av Christensen mfl. som utgangspunkt for inndelingen av de tre overordnede perspektivene jeg har valgt å bruke. Disse representerer både motpoler i forståelsesrammen, samtidig som de utfyller hverandre på ulike måter. De aktuelle teoriene er hierarkisk variant av instrumentelt perspektiv, samt to instrumentelle perspektiver; kultur- og omgivelser.

#### 3.4.1 Hierarkisk-instrumentelt perspektiv

Hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan være med på å belyse hvilken betydning formell organisasjonsstruktur har for hvordan nye digitale løsninger og arbeidsmetoder blir introdusert i en offentlig organisasjon. Ifølge dette perspektivet anses organisasjoner som et redskap eller verktøy for politisk og administrativ ledelse for å oppnå nærmere definerte mål

på vegne av samfunnet. Organisasjoner er satt sammen av formelle posisjoner og roller, hvor oppgaver blir utført på bakgrunn av fastsatte, formelle normer, regler og rutiner som ofte kommer til uttrykk i organisasjonskart eller lignende visualiseringer (Christensen mfl. 2020, s 34). Slike formelle avgrensninger vil være med på å avgjøre hvilke handlingsalternativer organisasjonsmedlemmene har å velge mellom i arbeidsutførelsen, og hvordan de opptrer. Morten Egeberg uttrykker i sin artikkel fra 2012 at den formelle strukturen bidrar til å styre informasjonsflyten i organisasjonen, det vil si hvilke utfordringer og eventuelle løsninger politisk og administrativ ledelse blir gjort kjent med via styringslinjene, og derav hvilke problemområder som ikke kommer frem (Egeberg 2012, s 8).

Det hierarkiske perspektivet har mye til felles med den byråkratiske styringsformen, og tar utgangspunkt i organisasjonen som en samlet enhet, der ledelsen har makt til å oppnå fastsatte mål ved at de har kunnskaper om hvilke middel som er best egnet til å løse oppgavene de står ovenfor (Christensen mfl. 2020, s 35). En sentral teoretiker innenfor denne tradisjonen er Luther Gulick. I en artikkel fra 1937 trekker han blant annet frem betydningen av arbeidsdeling og spesialisering, der han mente man ikke kunne si noe om hvordan en oppgave bør organiseres, uten å også vurdere på hvilken måte arbeidsoppgavene skal fordeles. Altså at arbeidsdeling var selve årsaken til organisering (Gulick 1937, s 2). Jeg redegjorde nærmere for disse dimensjonene i forbindelse med samordningskapasitet i kapittel 3.3.2.

Handlingslogikken innenfor et instrumentelt-hierarkisk perspektiv kan beskrives som en logikk der organisasjonen velger løsning mellom alternativer ut ifra rasjonelle kalkulasjoner, der mulige handlingsalternativer blir vurdert basert på forventede konsekvenser, såkalt formålsrasjonelle handlinger. Da ingen kan ha fullstendig oversikt eller informasjon om alle mulige alternativer og konsekvenser, eller kjennskap til alle mål-middel-sammenhenger, omtales dette som at organisasjonen har begrenset rasjonalitet. Resultatet er at man velger det alternativet som gir godt nok, eller tilfredsstillende måloppnåelse (Christensen mfl. 2020, s 36-37). På individnivå kan dette sammenlignes med at mennesker har begrenset kognitiv kapasitet til å ha oversikt over alle handlingsalternativer og hvilke konsekvenser de kan medføre. De vil ha best oversikt over sine egne oppgaver og fagområder i en organisasjon. Jo mer spesialisert den er, jo snevrere fokus vil de ansatte ha (Christensen mfl. 2020, s 37-38).

#### 3.4.1.1 Empiriske forventninger med utgangspunkt i hierarkisk perspektiv

Med utgangspunkt i hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv kan det forventes at digitaliseringsstrategiene i politietaten brukes som et verktøy for å oppnå målet om å forenkle, forbedre og effektivisere, satt i de nasjonale strategiene. Da politiet som en del av den statlige

byråkratiske styringskjeden, med sterke hierarkiske trekk der ansatte og ledere har hver sine formelle roller i organisasjonsstrukturen, kan dette innebære at politiet utformer strategiene tett opp til, og i tråd med nasjonale føringer. Dette vil komme til syne gjennom en jevn fordeling mellom styringskapasitetene basert på en forutsetning at det bør være balanse mellom kapasitetene for å oppnå ønsket effekt. Videre kan jeg forvente å finne at digitaliseringsstrategiene har et relativt høyt fokus på eksterne aktører da «brukeren i sentrum» er et sentralt element for å oppnå ønskede gevinster.

### 3.4.2 Institusjonelle perspektiver

Å kun tolke digitaliseringsstrategiene ut fra en ren formelt strukturell synsvinkel kan bli for snevert hvis jeg skal forstå dataene jeg har funnet i undersøkelsen. Institusjonelle perspektiver kan derfor gi utfyllende og alternative forklaringer på hvordan institusjonelle trekk i organisasjoner påvirker måten digitale virkemidler og arbeidsprosesser kommer til syne i digitaliseringsstrategiene. Viktige bidragsytere innenfor denne tradisjonen er blant annet Philip Selznick (1957) som differensierte mellom begrepene institusjon og organisasjon, og March og Olsen (2005 og 2011) med deres fokus på institusjonelle teorier innenfor hvordan organisasjoner er organisert og fungerer (Christensen mfl. 2020, s 13). En fellesnevner for de to variantene jeg har valgt i min undersøkelse er blant annet forståelsen av hva en organisasjon er, og at de har en egen forklaringskraft ved at de skaper en viss stabilitet i omgivelsene, om enn midlertid og imperfekt (Olsen 2016, s 12). Organisasjoner er med dette utgangspunktet altså ikke bare et verktøy for måloppnåelse, men over tid i tillegg utvikler uformelle normer og verdier, som gir dem institusjonelle trekk. Når dette skjer omtales de som institusjonaliserte organisasjoner (Christensen mfl. 2020, s 52). March og Olsen (2005, s 4) definerer institusjoner som en «*relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and changing external circumstances*». Over tid utvikles det med andre ord uformelle normer og verdier innenfor institusjonen som legger føringer på hvilke handlingsalternativer medlemmene har til disposisjon i ulike situasjoner, og hva som oppfattes som meningsfylt. Det gir dem en opplevelse av tilhørighet, retning og kan både legitimere og forklare adferd (March og Olsen 2005, s 4).

### 3.4.3 Kulturperspektiv

Det finnes mange ulike varianter innenfor den institusjonelle tradisjonen. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i et kulturelt perspektiv. Det vil si at når de uformelle prosessene jeg viste til ovenfor fører til et sett felles normer og verdier innenfor en gruppe kan vi si at det utvikler seg

et kulturfelleskap. I formelle organisasjoner kaller vi dette organisasjonskultur (March og Olsen 2005, s 5). Nøyaktig hva organisasjonskulturen er, eller hvordan den kan beskrives i en organisasjon kan være vanskelig fordi den ofte er ubevisst hos medlemmene, det er «sånn vi gjør det her», eller det bare «sitter i veggene» (Christensen mfl. 2020, s 53). Ansatte sosialiseres inn i organisasjonens miljø ved å internalisere de eksisterende normene og verdiene. Organisasjonskulturen er imidlertid ikke en statisk tilstand, men utvikles gradvis over tid ved gjensidig påvirkning mellom medlemmene i institusjonen og kulturen. Faktorer som de ansattes utdanningsbakgrunn, yrkeserfaring, alder, kjønn eller lignende kan ha betydning for organisasjonskulturen. Ulike yrkesgrupper bringer med seg sine profesjonelle standarder for hvordan problemer skal løses (Christensen mfl. 2020, s 66-67), men kan også danne grunnlag for subkulturer på tvers av gruppene. Mens en sterk organisasjonskultur kan bidra til å gi institusjonen legitimitet i samfunnet fordi den representerer verdier som blir ansett som ønskelig, og gir de ansatte retning og mening, er det også en risiko for at de blir rigide, innadvendte og er mer til for sin egen del enn for omgivelsen (Christensen mfl. 2020, s 70-71).

Medlemmenes handlingsalternativer i kulturperspektivet styres av hva de anser som passende adferd i en gitt situasjon, også omtalt som passendehetslogikk (logic of appropriateness). Regler blir fulgt fordi aktørene ønsker å oppfylle forventningene som ligger i en gitt rolle, identitet eller medlemskap i en gruppe (March og Olsen 2011, s 478). Videre er medlemmene i institusjonaliserte organisasjoner ikke først og fremst opptatt av å handle ut ifra en kalkulasjon av mulige konsekvenser eller gevinst, men derimot basert på en felles oppfatning av hva de anser som rett, rimelig og akseptabel adferd. Siden institusjonaliserte organisasjoner ofte består av flere profesjoner, kan det føre til at det oppstår konkurrerende alternativer for hva som er passende adferd da disse har ulike profesjonelle normer og verdier. Slike motsetninger kan føre til inkonsistente beslutninger (March og Olsen 2011, s 484).

De normene og verdiene en organisasjon har, og de valgene den tar i sine tidlige formative år omtales som stivhengighet, og legger føringer og begrensninger på fremtidige handlingsalternativer (Krasner 1988, s 71). Stephen D. Krasner er en sentral teoretiker innenfor denne retningen, og min gjennomgang her bygger i stor grad på artikkelen «*Sovereignty: An Institutional Perspective*» (1988). Her sier han at begrensningen i handlingsalternativer blant annet skyldes at valgene som er tilgjengelig for aktørene på et gitt tidspunkt er avhengig av kapasiteten institusjonen har på dette tidspunktet, men at denne kapasiteten igjen er et resultat av tidligere valg (Krasner 1988, s 72). Andre alternativer blir

med dette ekskludert fordi de strider mot organisasjonens eksisterende kultur, selv om det i ettertid viser seg at disse kunne vært mer effektive (Kresner 1988, s 79). Stiavhengighet kan gi institusjonen stabilitet og dybde i de uformelle normene og verdiene, men også manglede fleksibilitet. Når omgivelsene endres raskt, kan det oppstå avvik mellom de eksterne utfordringene institusjonen er satt til å løse, og den indre kulturen. I slike situasjoner vil institusjonelle trekk hemme endring (Christensen mfl. 2020, s 62). Den historiske stien til en institusjon kan også brytes ved plutselige og større hendelser i omgivelsene, som politiske eller økonomiske kriser (Christensen mfl. 2020, s 63). Kresner (1988: 74) legger derimot vekt på at selv om slike hendelser kan inntreffe, men at de er sjeldne og avløses av lengre perioder med stabilitet, eller at den nye retningen også følger stiavhengige endringer.

#### 3.4.3.1 Empiriske forventinger med utgangspunkt i kulturperspektiv

Ut ifra et kulturperspektiv kan jeg forvente at politietaten har en sterk organisasjonskultur med historiske tradisjoner som kan påvirke utformingen av digitaliseringsstrategiene. Basert på dette er det sannsynlig at dokumentene legger betydelig vekt på tjenestekapasitet da dette begrepet omfatter flere av organisasjonens tradisjonelle verdier og kulturelle trekk. Det vil si betydningen av operativ handlingsevne ved akutte hendelser og større kriser, og være til stede der kriminaliteten skjer. Denne kulturen kan legge til rette for fokus på ny teknologi, utstyr som biler og annet operativt digitalt utstyr fremfor mer abstrakte begreper som organisasjonsutvikling. På den bakgrunn vil en slik innretning være i tråd med tidligere handlingsmønstre. Prioriteringer basert på slike mønstre, kan gå på bekostning av andre styringskapasiteter som analyse.

Organisasjonskulturen kan gjøre institusjoner som politiet innadvendte, og medføre at de av den grunn vektlegger egne behov. Samtidig er virksomheten opptatt av å løse samfunnsoppdraget ovenfor innbyggerne. Jeg kan på denne bakgrunn forvente at disse egenskapene i noen grad utjevner hverandre og at digitaliseringsstrategiene derfor har et balansert fokus mot interne og eksterne aktører.

#### 3.4.4 Omgivelsesperspektiv

Det siste forklarende perspektivet jeg vil benytte for å besvare problemstillingen er omgivelsesperspektivet. Dette kan bidra til å gi svar på hvordan omgivelsene organisasjonen befinner seg i virker inn på utformingen av digitaliseringsstrategiene. Med omgivelser siktes det til eksterne forhold som kan påvirke effektiviteten og legitimiteten til en organisasjon. Dette omfatter både grupper, andre organisasjoner, enkeltmennesker, så vel som nasjonal- og internasjonal politikk og trender (Jacobsen og Thorsvik 2022, s 192). Sentrale teoretikere

innenfor dette perspektivet er blant annet John Meyer og Brian Rowan (1977). De tok utgangspunkt i at omgivelsene organisasjon befinner seg i presser dem til å tilpasse seg aksepterte og institusjonaliserte normer i samfunnet, med det formålet å heve legitimiteten og øke sannsynligheten for suksess (Meyer og Rowan 1977, s 340). På samme måte som organisasjoner kan være institusjonaliserte, kan de også befinne seg i institusjonaliserte omgivelser, det vil si de «*verdier, normer og forventinger i omgivelsene som er av betydning for hvordan organisasjonen oppfattes i omgivelsene*» (Jacobsen og Thorsvik 2022, s 196). Hovedfokuset er ikke nødvendigvis at organisasjonen skal være mest mulig effektiv, men den presses derimot til å ta i bruk nye metoder eller prosesser som er blitt institusjonalisert i omgivelsene med tanke på å øke eller beholde legitimitet. Sammenlignet med kulturperspektivet som legger vekt på stabilitet, er omgivelsene mer omskiftelig (Meyer og Rowan 1977, s 341).

Når flere organisasjoner befinner seg innenfor de samme institusjonaliserte omgivelsene vil de kunne utsettes for større eller mindre grad av isomorfi. Det vil si at påvirkning fra omgivelsene gjør dem stadig likere hverandre, de utvikler altså en standard for hva som anses som rasjonelt og fornuftig innenfor ulike organisatoriske områder (Meyer og Rowan 1977, s 346). For eksempel kan organisasjoner møte press fra omgivelsene om å ta i bruk en bestemt type teknologi eller utvikle bestemte tjenester basert på hva andre organisasjoner innenfor samme felt gjør, basert på hva som anses som godt eller riktig. Dersom de ikke inkorporerer de institusjonaliserte oppskriftene risikerer de å bli oppfattet som umoderne, og dermed miste legitimitet. Så i stedet for å tilpasse organisasjonsstrukturen til oppgavene som skal løses, tilpasser de strukturen til rådende standarder for hva omgivelsene oppfatter som riktig (Jacobsen og Thorsvik 2022, s 208-209). Meyer og Rowan hevder at institusjonell isomorfi er avgjørende for institusjoners overlevelse og suksess (1977, s 349). Likevel har organisasjonene en viss grad av autonomi til å velge hvordan og i hvilken grad de tilpasser seg press fra omgivelsene. Dette gjelder ikke minst der det oppstår konkurrerende oppfatninger i omgivelsene vedrørende hva som er ønsket tilstand. I slike tilfeller kan de velge å bare delvis tilpasse seg ulike oppskrifter, eventuelt med lokale nyanser (Jacobsen og Thorsvik 2022, s 210). Organisasjonene kan også utvikle strategier for å håndtere omgivelsene, og påvirke hvordan de tilpasser seg. Det kan på denne måten oppstå en differanse mellom formell struktur, og organisasjonens faktiske praksiser ved at de tilpasser seg krav og forventinger på overflaten, mens den i praksis gjør noe annet (Meyer og Rowan



1977, s 341-342). Slik tilsynelatende konformitet viser de at inntrykket utad er viktigere enn hva de faktisk gjør (Jacobsen og Thorsvik 2022, s 211-212).

#### 3.4.4.1 Empiriske forventninger med utgangspunkt i institusjonelle omgivelser

Ut ifra et omgivelsesperspektiv kan jeg for det første forvente at digitaliseringsstrategiene i stor grad tar opp i seg rådende oppfatninger i omgivelsene, deriblant fra innbyggere, og andre offentlige og private organisasjoner om hvordan og hvorfor politietaten skal digitalisere virksomheten sin. Dette kan indikere at jeg vil finne relativt stor vekt på samordningskapasitet for å forbedre og effektivisere arbeidsprosesser opp mot disse aktørene, samt tjenestekapasitet med tanke på blant annet digitale selvbetjeningsløsninger. Enkle, tilgjengelige og koordinerte tjenester er ofte omtalt som en viktig verdi for brukerne av politiets tjenester, og dermed et virkemiddel for å opprettholde legitimitet. For det andre kan det forventes at et slikt press fra omgivelsene politietaten befinner seg i, medfører et betydelig eksternt fokus i digitaliseringsstrategiene. Basert på kritikken som er rettet mot organisasjonens digitaliseringsarbeid til nå, vil det kunne foreligge et behov for å øke legitimiteten i omgivelsene som slike digitaliseringstiltak kan gi.

## 4 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesign er en plan for hvordan forskningsprosjektet skal gjennomføres for kunne besvare problemstillingen (Bukve 2021, s 13). I dette kapittelet presenterer jeg forskningsdesignet, og metodevalg jeg har gjort i denne. Først gir jeg en kort redegjørelse for forskningsdesignet, casestudier og valg av forskningsenhet, deretter beskriver jeg kvalitativ dokumentanalyse og utvalg av dokumenter. Kapittelet avsluttes med noen betraktninger rundt det å forske på sin egen organisasjon, samt validitet og reliabilitet.

### 4.1 Forskningsdesign

På bakgrunn av problemstillingen og intensjonen med studien har jeg valgt casedesign og et kvalitativt forskningsopplegg for å samle inn data. Jeg ønsker å gå i dybden på fenomenene digitalisering og styringskapasitet. Selv om det allerede finnes en del kunnskap om konsekvensene av lav digitaliseringsgrad i Politiet, er det begrenset kunnskap om hvordan de siste årenes fokus på dette har påvirket styringskapasiteten. Problemsstillingen tar derfor sikte på å beskrive hvordan styringskapasitetene fremgår av digitaliseringsstrategiene, samt forklare balansen mellom dem ved hjelp tre aktuelle perspektiver. Datamaterialet jeg har samlet inn bruker ikke eksplisitt styringskapasitetsbegrepet, så teksten må derfor tolkes mer inngående for å få svar på spørsmålene. Jeg har derfor valgt et kvalitativt forskningsopplegg da dette gir meg større fleksibilitet til å justere operasjonalisering og kategorisering underveis i undersøkelsen enn et kvantitativt opplegg ville gitt meg mulighet til.

#### 4.1.1 Casestudie

I denne studien ønsket jeg å gå i dybden på arbeidet med digitalisering i offentlige organisasjoner. Studien har både en beskrivende og en forklarende intensjon. På denne bakgrunnen har jeg valgt et casedesign, nærmere bestemt en enkeltcasestudie da dette er en hensiktsmessig fremgangsmåtes for å få frem den teoretisk fortolkende dimensjonen jeg er ute etter (Bukve 2021, s 84). Det finnes flere definisjoner på en casestudie. George og Bennett (2005) definerer det som «*an instance of a class of events*», der klasse av hendelser refererer til et fenomen av vitenskapelig interesse som forskeren studerer for å utvikle kunnskap om årsaker til likheter eller forskjeller mellom tilfeller av den klassen av hendelser (s 27). På en litt enklere måte kan det kort oppsummeres som en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter eller fenomen, og er godt egnet til å utvikle ny forståelse og se hvordan ulike faktorer og kontekster påvirker hverandre (Jacobsen 2022, s 104). For å gjøre dette må caset avgrenses i tid og rom, der rommet innebærer et sted eller hendelse der fenomenet finner

sted (Jacobsen 2022, s 106). Et annet viktig aspekt ved casestudier er at de på en god måte kan håndtere situasjoner der grensene mellom fenomenet og konteksten uklar (Bukve 2021 s 126). I mitt tilfelle lar Politietaten som enhet seg relativt lett avgrense ut ifra organisasjonskart, der direktoratet utgjør øverste administrative enhet, med underliggende distrikter og særorgan, men gjensidig påvirkning mellom digitalisering, styringskapasitet og den konteksten fenomenene befinner seg i kan gjøre grensene mellom disse mer uklare, noe som gjør casesdesign til en hensiktsmessig fremgangsmåte.

Digitalisering er imidlertid en kontinuerlig pågående prosess, som startet i politiet lenge før min studie og vil fortsette i årene fremover. Jeg har valgt å konsentrere meg om årene 2016 og frem til i dag. Begrunnelsen for dette er at dette markerer begynnelsen av de nyere strukturerte digitaliseringsstrategiene i organisasjonen, og er dermed et naturlig startpunkt. De siste strategiene ble vedtatt for ca. ett år siden, og er helt i startfasen. For å sette digitaliseringen i kontekst, har det imidlertid vært nødvendig å se lengre tilbake i tid når det gjelder historiske utviklingstrekk. Det kan være verdt å nevne at Nærpolitireformen som ble igangsatt som en konsekvens av terrorhandlingene 22. juli 2011, løp parallelt med deler av den aktuelle tidsperioden. Strukturendringer i forbindelse med reformen ble implementert fra 2017.

#### 4.1.2 Valg av forskningsenhet og studienivå

Digitalisering er en utfordring for svært mange organisasjoner. Jeg har valgt Politietaten som forskningsenhet av flere grunner. Utvelgelsen kan baseres på «ekstreme» tilfeller, det vil si enheter som er mest negative til noe, ressursvake eller lignende, og på den måten fungere som en kritisk test (Jacobsen 2022, s 197). Evalueringene i forbindelse med Nærpolitireformen har vist at den har hatt manglende forståelse og forankring av digitalisering gjennom hele styringskjeden, samtidig som digital transformasjon er et viktig virkemiddel for å effektivisere, fornye og forbedre driften (DFØ 2021, s 15). Politietaten er kanskje ikke ekstrem i ordets rette forstand, men problemene de har hatt i forhold til digitalisering, kan gi caset en spennende dimensjon. Kombinasjonen av å være en samfunnskritisk virksomhet, samtidig som de ser ut til å ha hatt særskilte utfordringer med digitaliseringsarbeidet, mener jeg derfor Politiet kan være en interessant enhet å gå mer i dybden av. Resultatene kan være med på å øke kunnskapen om hvordan digitalisering påvirker styringen av offentlig sektor.

Casestudien vil ligge på virksomhetsnivå, det vil si Politidirektoratet som øverste administrative nivå. Årsaken til dette er at jeg har til hensikt å studere hvilke kapasiteter som vektlegges og prioriteres i strategiene, ikke hvilke effekter disse har hatt. Strategiene er initiert og «eies» av direktoratet, og fokuserer på hele etaten. Det kan også tenkes at resultatene jeg finner i datainnsamlingen vil avhenge av hvilket nivå de samles inn på. Lavere nivåer i den hierarkiske styringskjeden kan tenkes å vektlegge andre kapasiteter enn høyere nivåer ut ifra arbeidsdeling og spesialisering. Derom det er riktig at innføring av ny teknologi har vært dominerende i digitaliseringen, kan det være grunn til å anta at tjenestekapasitet har vært vektlagt uforholdsmessig høyt på bekostning for eksempel analyse. Denne tendensen vil kunne øke jo lengre ned i styringsnivåene vi kommer. Jeg ønsker først og fremst å få et mer helhetlig bilde av initialfasen. Ved å konsentrere datainnsamlingen på et overordnet nivå, vil jeg derimot risikere å gå glipp av mer detaljerte og beskrivende data om hvordan styringskapasitetene faktisk kommer til syne i konkrete digitaliseringstiltak. Dette kunne gi meg et mer nyansert bilde av den reelle situasjonen i politidistriktene.

Når det gjelder i hvilken grad digitaliseringstiltakene i strategiene har fokus på interne eller eksterne faktorer vil dette identifiseres ut ifra hvilke aktører tiltakene retter seg mot. I denne undersøkelsen defineres interne aktører som ansatte, politisk- og administrativ ledelse innenfor organisasjonens direkte styringskjede, det vil si politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Eksterne aktører anses som innbyggere, næringsliv og andre offentlige eller private organisasjoner. Jeg har valgt å regne andre offentlige organisasjoner som en ekstern aktør i denne undersøkelsen fordi datamaterialet i min case tar utgangspunkt i én enkelt etat, og gir ikke grunnlag for å si noe om andre virksomheters strategier.

## 4.2 Metode

### 4.2.1 Kvalitativ dokumentanalyse

For å besvare problemstillingen har jeg i denne undersøkelsen brukt sekundærdata i form av eksisterende skriftlige dokumenter, og kvalitativ dokumentanalyse. Dette kan være en hensiktsmessig fremgangsmåte for å forstå et fenomen eller beskrive hva som faktisk har skjedd (Jacobsen 2022, s 159).

Kvalitativ dokumentanalyse kan beskrives som en systematisk «*analyse av tekst for å kartlegge meningsinnhold*» (Bratberg 2022, s 80), eller med andre ord, bruke skriftlig materiale for å tolke avsenderens budskap ved å klassifisere elementer i teksten. Eksisterende dokumenter kan være skrevet med et annet formål enn jeg skal bruke dem til, samtidig

inneholder de vesentlig informasjon om hvordan digitalisering skal bidra til å oppnå målene til virksomheten. Ikke minst gjør dette seg gjeldene innenfor digital transformasjon som er et komplekst saksområde, og dokumentene i min undersøkelse er både ambisiøse, overordnende og generelt formulert. Dette krever ofte at analysen går dypt inn i teksten for å få tak på de underliggende meningene og antagelsene, det vil si at forskeren gjennom analysen kan gå fra det rent observerbare innholdet, til å avdekke holdninger som ligger bak (Bratberg 2022, s 79-80).

Når man tolker tekst er det viktig å være tydelig på hvordan analysen er gjennomført, og hvilke kriterier jeg har brukt (Bratberg 2022, s 106). Innenfor kvalitativ dokumentanalyse er det vanlig å ta utgangspunkt i en deduktiv tilnærming, der teksten tolkes i lys av forhåndsdefinerte kategorier. Dette krever en analysemodell som er knyttet opp mot et sammenligningsgrunnlag utenfor teksten (Bratberg 2022, s 107). Denne fremgangsmåten innebærer at man starter med de teoretiske begrepene, og tolker seg nedover i teksten til man kommer frem til det manifeste innholdet (Jacobsen 2022, s 221-222). I praksis vil dette ofte ikke være like lett å gjennomføre i en ren form. Jacobsen (2022, s 227) påpeker at alle analyser vil veksle mellom det manifeste og latente, og mellom teori og empiri, det vil si en abduktiv tilnærming. I en slik forskningsprosess vil man gå frem og tilbake mellom teori og empiri som opplyser og påvirker hverandre. Mitt prosjekt ligger således tett opp mot en abduktiv prosess, hvor jeg har tatt utgangspunkt i et analyseskjema basert på forhåndsdefinerte kategorier som beskrevet kapittel 3, men der jeg har finjustert forståelsen av innholdet i hver kategori basert på empirien. Analysen blir på denne måten en dialog mellom skjemaet og de analyserte dokumentene (Bratberg 2022, s 108). Min intensjon har vært å bruke dokumentene til å kartlegge hvordan styringskapasitetene kommer til syne i teksten, og ut ifra resultatet av analysen kan jeg knytte dette opp mot de empiriske forventningene til det teoretiske rammeverket.

#### 4.2.2 Utvalg av dokumenter

Jeg har i hovedsak valgt å bruke offentlig tilgjengelige dokumenter i denne undersøkelsen. Disse krever ikke spesiell tillatelse for å innhente, og det er derfor mulig for andre forskere å benytte de samme dokumentene. De er også godt egnet til å studere hvordan studieobjektet fremstiller digitaliseringsprosessen i sin virksomhet (Jacobsen 2022, s 158). Den sentrale kilden min i denne undersøkelsen har vært tre strategidokumenter utarbeidet av Politidirektoratet. Dette er Digitaliseringsstrategien (2016), Kanalstrategien 2021-2025, og Virksomhetsstrategien 2023-2025. Bakgrunnen for utvalget er at disse dokumentene per i dag

utgjør kjernen i virksomhetens digitaliseringsstrategi, og legger den overordnede retningen for digitaliseringsarbeidet. Digitaliseringsstrategien ble avløst av Virksomhetsstrategien 1.1.2023, men jeg har likevel valgt å inkludere den i utvalget da den fortsatt var gjeldende når jeg startet arbeidet med denne oppgaven, samt at den er viktig for å forstå konteksten strategiene er utviklet i.

Navn på dokument	Utgiver	Type dokument	Årstall
<b>Digitaliseringsstrategi</b>	Politidirektoratet	Strategi	2016
<b>Kanalstrategi</b>	Politidirektoratet	Strategi	2021-2025
<b>Virksomhetsstrategi</b>	Politidirektoratet	Strategi	2023-2025

Tabell 1: oversikt over hoveddokumenter

I tillegg har jeg benyttet en rekke støttedokumenter for å få utfyllende informasjon om digitaliseringsarbeidet i virksomheten. Sentrale dokumenter har vært Meld. St 27 (2015-2016) og Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (2019-2025), samt NOUer, evalueringsrapporter fra DFØ og Riksrevisjonen, årsrapporter og tildelingsbrev. Disse dokumentene har gitt innsikt i konteksten og historisk utvikling til organisasjonen generelt, og digitaliseringsarbeidet spesielt. Støttedokumentene er til dels omfattende og inneholder en stor mengde informasjon som ikke er relevant for mitt formål. Jeg har ikke analysert og kategorisert disse på samme måte hoveddokumentene, men har identifisert det som er relevant for mitt formål ved å bruke søkeord som «digitalisering», «teknologi», «IKT» eller lignende formuleringer. Enkelte interne dokumenter er benyttet som støttedokumenter for utfyllende bakgrunnsinformasjon og kontekst. Disse er lastet ned fra politiets intranett, Kilden.

### 4.2.3 Operasjonalisering

I kvalitativ dokumentanalyse er ikke forskeren først og fremst ute etter frekvenser eller hyppighet av en forekomst, men det kan likevel være hensiktsmessig å klassifisere teksten basert på noen kategorier for å klargjøre forholdet mellom det manifeste og latente innholdet i dokumentet (Bratberg 2022, s 105-106). Operasjonalisering vil si at latente begreper gjøres målbare ved å finne indikatorer i teksten som indirekte kan si noe om det begrepet vi ønsker å måle (Jacobsen 2022, s 265). Jeg har valgt å kategorisere tiltak i digitaliseringsstrategiene ut ifra de fire styringskapasitetene, tjeneste-, samordning-, analyse- og reguleringskapasitet. Da disse i liten grad er eksplisitt nevnt i dokumentene måtte jeg finne indikatorer som viser hvordan disse kommer til syne i teksten. For å utvikle kategoriene tok jeg utgangspunkt i begreper, formuleringer og intensjoner i de nasjonale digitaliseringsstrategiene Digital agenda

for Norge og Én digital offentlig sektor, samt foreliggende teori om digitalisering og styringskapasitet. Kombinasjonen av disse dannet grunnlaget for hvilke indikatorer som klassifiseres innenfor de ulike styringskapasitetene. I enkelte tilfeller kan begrep defineres inn i ulike kategorier ut ifra hvilken kontekst de står i. For eksempel kan et begrep som «brukeren i sentrum» inneholde flere typer digitaliseringstiltak. Schartum mfl. (2017, s 141-142) beskriver blant annet at det inkluderer «helhetlige og sammenhengende» digitale tjenester, og videre at det betyr at de skal fungere på tvers av virksomhetsgrenser. Ut ifra dette kunne jeg trekke slutningen om at dette handler om samordningskapasitet. Derimot kan dette begrepet også omfatte andre elementer, som retter seg mer mot selvbetjeningsløsninger mellom politiet og innbyggeren som først og fremst skal forenkle prosesser for brukeren uten at de involverer andre aktører. I denne sammenhengen var det mer naturlig å kode disse elementene som «tjenestekapasitet» da de omhandler politiet sin evne til å levere en bestemt tjeneste til publikum. I andre tilfeller kan formuleringer inneholde elementer av flere styringskapasiteter. I disse tilfellene har jeg forsøkt å se på primærfunksjonen i tiltaket. Den konkrete operasjonaliseringen av de fire kategoriene fremgår av teorikapittel 3.3. Jeg brukte deretter analyseprogrammet Nvivo for å kode teksten i dokumentene ut fra kategoriene, noe som også hjalp meg å systematisere og tolke resultatene. Denne inndelingen og fremgangsmåten er ikke direkte målbar i kvantitativ forstand, og det har heller ikke vært intensjonen, men den kan bidra til å si noe om retning og tendenser i datamaterialet (Bratberg 2022, s 108).

#### 4.2.4 Forske på egen organisasjon

Jeg er selv ansatt i Oslo politidistrikt og er for tiden leder av en av fagforeningene på virksomhetsnivå. Hovedårsaken til at jeg valgte å forske på egen organisasjon er at det er en interessant etat med tanke på temaet jeg har valgt å forske på. Jeg kjenner etaten godt, og har derfor forutsetninger for å forstå konteksten den befinner seg i. Som ansatt kan det være enklere å få tilgang på informasjon, og vurdere kvaliteten på denne. Ofte vil man bli møtt med større åpenhet enn en ekstern forsker. Jeg må imidlertid være oppmerksom på at jeg kjenner interne prosesser godt og at det derfor er en risiko for at jeg tar sammenhenger for gitt. Det er også en fare for at jeg kan ha forutinntatte holdninger som påvirker hvordan jeg tolker innsamlet data. Som Nielsen og Repstad (2006, s 4) påpeker, kan god kjennskap til organisasjonen være både en fordel og en ulempe. Jeg forstår det interne språket, men det kan også gjøre at jeg ikke ser andre løsninger enn de jeg kjenner fra før. Likevel har jeg kommet til at fordelene utveier ulempene i dette tilfelle. Jeg har ingen direkte tilknytning eller kunnskap til digitaliseringsfeltet som sådan. På denne måten har jeg minimert risikoen for at

mitt eget engasjement innenfor fagfeltet skal styre konklusjonene mine (Nielsen og Repstad 2006, s 3).

Jeg har også laget et forskningsdesign som kunne gjennomføres med minimal bistand fra arbeidsgiver, og således kan kopieres av andre forskere med tilnærmet samme forutsetninger som mine.

## 4.3 Forskningskvalitet

Et viktig mål med enhver undersøkelse som bygger på empiri er at kvaliteten på de innsamlede dataene er god, og gir et så riktig bilde av virkeligheten som mulig. Det vil si at undersøkelsen er valid og reliabel. Vi kan bidra til å oppnå dette ved å ha en kritisk tilnærming til dataene og metodene som er brukt, selv om dette har en litt annen betydning i et kvalitativt casedesign som mitt, sammenlignet med et kvantitativt opplegg (Jacobsen 2022, s 239).

### 4.3.1 Validitet

At dataene er valide innebærer at de er egnet til å svare på det vi faktisk spør om. Begrepet kan deles inn i to kategorier, der intern validitet, eller gyldighet, sier noe om i hvilken grad datamaterialet gir oss grunnlag for å trekke slutninger om årsakssammenhenger i undersøkelsen (Bukve 2021, s 103). Med litt andre ord innebærer det om dataene gir oss grunnlag for å si om det er samsvar mellom virkeligheten, og forskerens gjengivelse av denne virkeligheten. Forskeren må spørre seg om dataene som er samlet inn gir svar på spørsmålet, og om det eventuelt mangler data. (Jacobsen 2022, s 240). I mitt prosjekt benytter jeg offentlige skriftlige dokumenter og dokumentanalyse. Disse er hentet fra politiet sin intranettside, og er utgitt av Politidirektoratet som må anses som en troverdig og pålitelig kilde. Sannsynligheten er høy for at disse representerer organisasjonens offisielle synspunkter. Selv om dokumentene ikke er utarbeidet til mitt formål, retter strategidokumentene seg direkte mot kjernen i problemstillingen min, og må derfor regnes som relevante og riktige for å kunne svare på spørsmålene. Dette bidrar til å styrke den interne validiteten. Imidlertid er det også viktig å være kritisk til slike kilder. Utgiveren av dokumenter kan ha interesser i å fremstille en situasjon på bestemte måter (Jacobsen 2022, s 159). Strategidokumenter fremstiller et idealbilde eller intensjon for hvordan administrativ ledelse i direktoratet ønsker at digitaliseringsprosessen skal være. De er ikke nødvendigvis representative for hvordan digitaliseringen faktisk foregår i etaten, eller hvordan strategiene blir fulgt opp. På denne måten blir det vanskelig å beskrive en objektiv sannhet. Jeg har også kun benyttet meg av



skriftlig sekundærmateriale som kan bidra til å svekke den interne validiteten. Ved å verifisere dataene gjennom intervjuer eller andre kontrollkilder kunne jeg økt denne noe.

Støttedokumentene jeg har benyttet er i stor grad skrevet av uavhengige kilder, og kan på den måten bidra til å belyse sider ved forklaringsfaktorer og kontekst, selv om de også har egne motivasjoner og førdommer i utarbeidelsen av dokumentene.

Den andre kategorien er ekstern validitet, og handler om generalisering, det vil si i hvilken grad resultatene fra en undersøkelse basert på et avgrenset utvalg, har overføringsverdi til enheter eller kontekster som jeg ikke har undersøkt (Bukve 2021, s 104). En samfunnsvitenskapelig undersøkelse vil aldri kunne generaliseres på samme måte som innenfor naturvitenskapene eller kvantitative undersøkelser da vi ikke har å gjøre med de samme lovmessighetene. Kvalitative metoder er derimot bedre egnet til såkalt teoretisk generalisering, det vil si avdekke fenomener eller om spesielle forutsetninger for at noe skal ha effekt er til stede (Jacobsen 2022, s 255). Kvalitative forskingsopplegg kan eventuelt sannsynliggjøre at konklusjonene kan overføres til andre kontekster dersom samme forutsetninger er til stede (Jacobsen 2022, s 257-258). Mitt forskningsdesign baserer seg på en enkeltcasestudie der jeg bare har undersøkt én enhet. Valg av undersøkelsesenheten i caset er basert på et bestemt formål, først og fremst ut ifra at denne organisasjonen har noen interessante og spesielle trekk med tanke på fenomenet digitalisering og styringskapasitet. Dette gjør det vanskelig å generalisere til andre enheter eller andre kontekster, noe som også gjelder for denne undersøkelsen. Dataene må gi et best mulig svar på problemstillingen, men det har ikke vært avgjørende i mitt tilfelle at den er direkte overførbar til andre organisasjoner eller kontekster. På denne bakgrunn vil resultatene fra min undersøkelse ha relativt svak generaliseringspotensiale, men kan eventuelt med en noe sannsynlighet kunne overføres til organisasjoner med tilsvarende forutsetninger som politiet.

### 4.3.2 Reliabilitet

Derimot er det viktigere i dette tilfelle at undersøkelsen er reliabel, eller pålitelig. Dette innebærer det at den er gjennomført på en troverdig måte og er til å stole på (Jacobsen 2022, s 17). Kort oppsummert handler det om i hvilken grad andre forskere kan kopiere undersøkelsen og komme frem til samme resultat (Bukve 2021, s 104). Her måtte jeg være oppmerksom på at både jeg som forsker, og måten forskingsdesignet er utformet på kan, være med på å skape resultatene, den såkalte undersøkelseeffekten (Jacobsen 2022, s 250). For å minimere denne risikoen valgte jeg å bygge mitt prosjekt på skriftlig sekundærdata da slikt materiale ikke endrer seg når det blir forsket på. Jeg har også valgt å kun benytte meg av

offentlig tilgjengelige dokumenter. Det er en risiko for at jeg på denne måten har gått glipp av relevante interne dokumenter som kunne belyst problemstillingen, men det styrker reliabiliteten ved at andre forskere kan bruke de samme dokumentene for å etterprøve resultatene. Derimot kan min egen fortolkning, forenkling og fordommer påvirke dokumentanalysen. Dette kommer spesielt til syne i kategorisering og koding av dokumentene. Inndeling i kategorier vil alltid være preget av en viss grad av skjønn. Ulike forskere vil tolke tekst på forskjellig måte (Jacobsen 2022, s 255). For å motvirke de innebygde svakhetene ved kategorisering av tekst, har jeg lest gjennom og kodet dokumentene flere ganger. Jeg har brukt analyseprogrammet Nvivo for å holde oversikt i prosessen. Ved første gjennomlesning kodet jeg teksten inn i de forhåndsdefinerte kategoriene ut ifra en intuitiv tolkning av hva de ulike begrepene, formuleringene og tiltakene i dokumentene innebar. Etter første koding utarbeidet jeg en mer detaljert operasjonalisering av hvilke formuleringer og idéer i teksten som falt inn under hver kategori. I andre systematiske gjennomlesning kodet jeg på nytt basert på den mer detaljerte beskrivelsen av kategoriene. Denne gjennomlesningen fungerte også som en kontroll av den første kodingen i den forstand at jeg ved bedre kjennskap til helheten i dokumentene hadde bedre forutsetninger for å tolke teksten.

Som Jacobsen sier i sin bok er det ikke mulig å unngå enhver feil, men det er viktig å være tydelig og reflektert rundt hvilke valg som er foretatt underveis, og drøfte styrker og svakheter slik at andre kan gå metodene i sømmene, og eventuelt gjenskape resultatene i egne prosjekt (Jacobsen 2022, s 260). Jeg har forsøkt å veie opp for svakhetene det innebærer å bare bruke dokumentanalyse med å inkludere støttedokumenter fra andre kilder, kode dokumentene flere ganger og være bevisst på både mine egne fordommer og kildene sine motivasjoner og særskilte interesser for at resultatene skal holde en så høy kvalitet som mulig.

## 5 Empiri

I dette kapittelet presenterer jeg det empiriske grunnlaget for undersøkelsen, og hvilke observasjoner jeg har funnet i materialet opp mot det teoretiske rammeverket; styringskapasitetene og internt og eksternt fokus. Presentasjonen retter seg mot forskningsspørsmål 1. Jeg har tatt utgangspunkt i tre digitaliseringsstrategier, Digitaliseringsstrategien gjeldende fra 2016-2023, Kanalstrategien 2021-2025 og Virksomhetsstrategien 2023-2025.

Jeg har valgt å presentere hvert enkelt strategidokument hver for seg i kronologisk rekkefølge. Først gir jeg en kort redegjørelse for bakgrunnen og hovedtrekk i dokumentet før jeg trekker ut enkelte digitaliseringstiltak eller formuleringer i teksten som kan knyttes til hver enkelt styringskapasitet. Disse utgjør hver sin kategori. Hvilke kriterier som ligger til grunn for inndelingen er nærmere operasjonalisert i kapittel 3.3. Til slutt ser jeg også på i hvilken grad tiltakene i strategiene har et internt fokus rettet mot organisasjonen selv, eller eksternt mot publikum og samarbeidsaktører. I denne delen har jeg sett hvert strategidokument under ett og kategorisert de tidligere identifiserte digitaliseringstiltakene basert om de hvilken type samspill de fokuserer på, uten å ta hensyn til de fire kapasitetene. Dette fordi strategiene er relativt begrenset i seg selv, og en ytterligere inndeling av hver kapasitet ville gitt små utslag uten at resultatene kan gi pålitelige svar på vektleggingen av kapasiteter.

### 5.1 Digitaliseringsstrategien 2016-2023

Det første strategidokumentet som blir gjennomgått i denne undersøkelsen er Digitaliseringsstrategien. Dokumentet er udatert, men ut ifra støttedokumenter var den under gradvis utvikling over en periode til og med 2016. Den ble deretter avløst av ny virksomhetsstrategi 2023. Jeg vil også analysere denne i slutten av kapittelet. I en historisk tidslinje vil dette si at Digitaliseringsstrategien ble vedtatt i den innledende fasen av Nærpolitireformen, og gjennomføres parallelt med denne, men var ikke en del av reformen (DFØ 2022, s 58).

Digitaliseringsstrategien av 2016 som danner grunnlaget for denne undersøkelsen var en av flere delstrategier som tok utgangspunkt i, og underbygget den daværende overordnede virksomhetsstrategien, Politiet mot 2025. En slik innretning innebærer at flere adskilte strategier fokuserte på hver sine områder, og dokumentet som inngår i denne undersøkelsen derfor utelukkende tar for seg digitalisering av virksomheten. Som øverste administrative myndighet i Politietaten legger POD føringer via styringsdialogen for hvilke

digitaliseringstiltak som skal prioriteres gjennomført i underliggende etat. PIT som den sentrale enheten for IKT i organisasjonen er hovedansvarlig for videre operasjonalisering, prosjektledelse, utvikling og implementering av de ulike tiltakene. Ifølge dokumentet er strategien et resultat av analyser av relevante dokumenter og intervjuer med representanter i etaten, kartlegging av interne og eksterne faktorer, innspill fra leverandører, arbeidsgrupper, og studier av sammenlignbare organisasjoner (POD 2016, s 4).

Målgruppen er organisasjonens interne og eksterne brukere som inkluderer underliggende politidistrikt og særorgan med deres ansatte, samt innbyggere, næringsliv og private og offentlige virksomheter. Digitaliseringstiltakene blir utviklet i samarbeid med fagressurser i politidistrikt og særorgan.

Digitaliseringsstrategien tar utgangspunkt i politiets samfunnsoppdrag i politiloven § 1: Politiet skal ivareta borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. Dette følges opp med å presentere strategiske utgangspunkt som sier noe om bakgrunnen for strategien. Videre identifiserer den organisasjonens digitale ambisjon med stikkord som «tilstede», «kunnskapsbasert» og «tilpasningsdyktig», samt fem digitaliseringsmål:

1. *«Digital samhandling er førstevalg internt og eksternt*
2. *Relevante opplysninger er tilgjengelig i oppgaveutførelsen*
3. *Prosesser er forenklet, standardisert og automatisert*
4. *Kompetanse og metoder er tilpasset den digitale tidsalder*
5. *Økt tilgjengelighet til politiets IKT-løsninger»*

Disse utfylles ved tre strategiske satsningsområder; brukeren i sentrum, kvalitet i oppgaveløsningen og effektiv virksomhet. Videre stiller dokumentet opp ytterligere fem konkretiserte initiativer innenfor hver av disse satsningsområdene, deriblant «*mobile tjenester for politiarbeid på stedet*» «*politimyndighet i det digitale rom*», og «*digitale samhandlingstjenester*» (POD 2016, s 5).

Digitaliseringsstrategien er den mest detaljerte og konkretiserte av dokumentene jeg har studert i denne undersøkelsen. Strategien følger opp disse utgangspunktene med beskrivelser og eksempler. Ved hjelp av dokumentanalyse har jeg tolket ord, setninger eller formuleringer i dokumentet for på den måten å kode disse til kategori basert på styringskapasitetene.

### 5.1.1 Tjenestekapasitet

Tjenestekapasitet er en sentral evne i det den retter seg mot det produktet virksomheten skal levere. Hvilke begreper og formuleringer jeg har lett etter for å identifisere dette fremgår i operasjonaliseringen i kapittel 3.3.1.1. Den kvalitative dokumentanalysen av

Digitaliseringsstrategien viser at både konkrete enkelttiltak, så vel som mer abstrakte formuleringer i teksten kan knyttes til tjenestekapasitet. Jeg vil i denne sammenhengen trekke frem noen eksempler som viser dette. Strategien sier blant annet at:

- *«selvbetjeningsløsninger til innbyggere, samarbeidspartnere og medarbeidere har gitt vesentlige tidsbesparelser for alle parter. Politiet jobber kontinuerlig med å automatisere og forenkle sine prosesser. Enkle oppgaver er automatisert ved hjelp av algoritmer som oppfyller lover, forskrifter og krav til personvern» (POD 2016, s 15).*

Formulering som dette, og lignende eksempler legger vekt på å utvikle politiets tjenester og gjøre dem lettere tilgjengelig ved at eksterne brukere skal kunne utføre flere oppgaver selv, uten å være avhengig av åpningstider eller å møte fysisk på et kontor. Gjentakelser av formuleringer kan tolkes i retning av hvilken vekt organisasjonen har lagt i dem. Når samme formulering brukes i flere sammenhenger signaliserer det at disse er viktige innenfor alle områdene strategien dekker. Ord som «selvbetjeningsløsninger», «tilgjengelighet» og på «innbyggernes premisser» gjentas flere ganger gjennom digitaliseringsstrategien. Det samme gjelder formuleringer som *«Forenkling, standardisering og automatisering av prosesser vil bidra til å heve kvaliteten og redusere kostnader for politiets tjenesteproduksjon» (POD 2016, s 29)*. Videre viser ord som «automatisering», «algoritmer som oppfyller lover, forskrifter og krav [...]» og mer eksplisitte formuleringer om at menneskelig innsats skal frigjøre kapasitet til andre oppgaver, at det ligger et potensial for gevinstrealisering i en vellykket digitalisering.

Jeg kan også knytte den nevnte formuleringen i Digitaliseringsstrategien til e-forvaltning. Slik jeg tolker uttalelsene skal automatisering medføre at politiet kan levere flere tjenester med mindre ressurser. Som jeg redegjorde for i kapittel 3.1 er det en betydelig forventning fra politisk ledelse om å utnytte potensiale for innsparing som ligger i digitalisering og e-forvaltning. Ved å automatisere arbeidsprosessene vil også saksbehandlerens metoder og oppgaver endre seg. Digitaliseringsstrategien har få konkrete referanser til hvordan den nye hverdagen til de ansatte vil se ut, men ved å automatisere rutineoppgaver, og integrere lover og forskrifter i saksbehandlingssystemene i den grad det er mulig, kan man forvente at oppgavene utføres likere enn dersom flere saksbehandlere må benytte eget skjønn i

vurderingene. Dette er ment å øke kapasiteten slik at man i stedet kan benytte menneskelig skjønn og vurderingsevne i mer kompliserte saker.

Til slutt i denne delen av presentasjonen finner jeg at Digitaliseringsstrategien i motsetning til de andre strategidokumentene som er inkludert i denne undersøkelsen, også inneholder enkelte konkrete tiltak, deriblant:

- «Etablere mobil tjeneste for befolkningsvarsling» (POD 2016, s 32)
- «Innføre elektroniske skjemaer [...]» (POD 2016, s 33)
- «Etablere mulighet for å kunne kommunisere på kryptert/sikker løsning mellom OPS og patruljer og geografiske driftsenheter opp til sikkerhets-nivå "Begrenset"» (POD 2016, s 33).

Disse eksemplene kan være et signal om at virksomheten, i tråd med DFØ sin evaluering av Politireformen, fortsatt i stor grad forbandt digitalisering med å ta i bruk ny teknologi og kommunikasjonskanaler fremfor organisasjonsutvikling når det kommer til konkrete tiltak (DFØ 2021, s 14).

### 5.1.2 Samordningskapasitet

Konseptet samordning er et viktig begrep innenfor organisering av offentlig sektor. I analysen finner jeg flere formuleringer som inneholder begreper som kan kategoriseres som samordningskapasitet i ulik grad. Jeg vil trekke frem noen utdrag for å illustrere vektleggingen. Strategien stiller opp et konkret tiltak om å «Utvikle samhandlingsløsning med mulighet for informasjonsdeling i sanntid til bruk i beredskapssituasjoner» (POD 2016, s 34). Denne formuleringen kan tolkes som et direkte svar på kritikken om at systemene ikke snakker med hverandre, og er en indikasjon på at virksomhetens ledelse har høyt fokus på politiet sin kapasitet til å samordne innsatsen med samarbeidende aktører i akutte hendelser.

En annen tilnærming til digital informasjonsdeling finner jeg i tiltaket «Gjennom digitale samhandlingstjenester skal samarbeidet og informasjonsutvekslingen med politiets samarbeidspartnere forenkles» (POD 2016, s 24). Politiet som beredskapsstat er avhengig av tett samarbeid med andre nødetater. For at dette skal fungere optimalt i en krise må informasjon og planverk være lett tilgjengelig ved hjelp av kommunikasjonssystemer som fungerer på tvers av etatene. Digitaliseringsstrategien gjentar tilsvarende formuleringer flere steder i teksten, noe som kan tolkes dithen at direktoratet har lagt betydelig vekt på digitale virkemidler som samordningsverktøy.

Samordningskapasitet kommer også inn i strategien gjennom formuleringen «*brukeren skal levere samme informasjon bare én gang*», (POD 2016, s 24). Dette tiltaket er tett knyttet til tiltakene over, og er likelydende med føringer gitt i de nasjonale digitaliseringsstrategiene. «Én gang» handler om gjenbruk av informasjon offentlige myndigheter allerede besitter. Slik gjenbruk vil bidra til at informasjonen som samles inn blir tilgjengelig på tvers av organisatoriske grenser slik at hver enkelt virksomhet ikke må innhente samme opplysninger flere ganger. Slik gjenbruk vil være tidsbesparende for både offentlige virksomheter og innbyggerne.

### 5.1.3 Analysekapasitet

Ut ifra hvordan Digitaliseringsstrategien er utformet, kan det være vanskelig å indentifisere tiltak som utelukkende retter seg mot analysekapasitet. Flere initiativer inneholder elementer fra ulike kapasiteter da det også er tett kobling mellom dem. For eksempel er både regulerings- og samordningskapasitet avhengig av innsikt og kunnskap om virksomheten, noe man oppnår via analyser. Andre tiltak kan indirekte berøre analysekapasiteten ved at innsamlet data på tvers av organisasjoner for andre årsaker, også kan brukes til analytiske formål. Jeg har forsøkt å indentifisere formuleringer som hovedsakelig retter seg mot analysekapasitet. Videre har jeg også delt opp tiltakene på bakgrunn av om digitaliseringsinitiativene retter seg mot samfunns- og kriminalitetsanalyse, eller virksomhetsanalyse.

Et annet funn jeg kan nevne innledningsvis er at analysekapasitet er avhengig av gode lagringsmuligheter og strukturering av informasjon. Basert på formuleringene i strategien kan det imidlertid fremstå som at flere av tiltakene hovedsakelig retter seg mot de teknologiske aspektene ved lagring og fangst av informasjon, og mindre mot hvordan opplysningene kan benyttes for å bidra til analysekapasiteten. Illustrerende for dette er et konkret tiltak som går ut på å etablere «*nettverksinfrastruktur og datalagringsarkitektur*» slik at Politiet settes i stand til å håndtere «*store, og voksende datamengder*» (POD 2016, s 38).

Når det gjelder funn rettet mot analysekapasitet innenfor samfunns- og kriminalitetsutvikling sier strategien blant annet at «*systematisk innhentning, analyse og bruk av informasjon*» skal bidra til å indentifisere kriminalitetsutviklingen (POD 2016, s 15). I forlengelsen av dette skal politiet benytte «*relevant kunnskap fra flere kilder, interne så vel som eksterne*» for å

«sammenstille og formidle informasjon på en mer systematisk og situasjonstilpasset måte» (POD 2016, s 19). Formuleringene retter seg direkte mot evnen til å forstå sammenhenger og utviklingstrekk. Dette er en nødvendig kapasitet for å utføre politiets kjerneoppgaver innenfor kriminalitetsbekjempelse. Til en viss grad er derfor de tekniske komponentene jeg viste til ovenfor en viktig tilrettelegger for å oppnå økt kunnskap, men utfordringen er likevel hvordan denne kunnskapen skal implementeres i tjenesteutførelsen.

Med bakgrunn i kritikken som er rettet om Politiet når det gjelder manglende evne til å benytte digitalisering som verktøy for organisasjonsutvikling, er virksomhetsanalyse også en vesentlig faktor for å utvikle en velfungerende organisasjon. Dette vil kunne gi innsikter i hvordan etaten fungerer, og hvordan tilgjengelige ressurser bør styres for å oppnå best effekt. I teksten finner jeg enkelte indikasjoner på at dette også er tatt hensyn til i Digitaliseringsstrategien, om enn færre enn kriminalitetsanalyse. Jeg vil trekke frem to utdrag som særskilt peker seg ut i teksten. De henger sammen og utfyller hverandre, og er omtalt innenfor satsningsområdet «Effektiv virksomhet». De sier at innsikten i virksomheten skal styrkes, og at skal legges til rette for mer kunnskapsbasert ressurs- og virksomhetsutvikling for å styre politiet bedre (POD 2016, s 28). Her knytter jeg ordene «innsikt» og «kunnskapsbasert» som en indikator på analysekapasitet. Ved å ha god styringsinformasjon og statistikk om økonomi, personal og virksomhetsstyring skal støttefunksjonene bli mer effektive (POD 2016, s 29). Ifølge dokumentet skal effektivisering av støttefunksjoner gi mer ressurser til kjernevirksomheten. Tekstens plassering i strategien indikerer at initiativene først og fremst retter seg mot drift av egen virksomhet.

#### 5.1.4 Reguleringskapasitet

Politiet trenger kapasitet til å kontrollere egen virksomhet, samtidig som de har en selvstendig kontrollfunksjon ovenfor eksterne aktører. I denne delen av undersøkelsen har jeg derfor identifisert tiltak som retter seg mot henholdsvis internkontroll og rapportering i styringskjeden, og deres funksjon som kontrollinstans. I likhet med analysekapasitet er det glidende overganger mellom regulerings- og analysekapasitet, og det kan være utfordrende å finne tiltak i Digitaliseringsstrategien som utelukkende retter seg mot reguleringskapasitet.

Jeg har gjort noen funn i dokumentet der internkontroll og rapportering i styringskjeden kan tolkes til å være en vesentlig del av formålet med tiltaket. Innenfor satsningsområdet «effektiv virksomhet» sier strategien at gode verktøy og riktig informasjon er en forutsetning



for å styre organisasjonen på en enhetlig måte i tråd med gjeldene forventninger til mål- og resultatoppnåelse. For å få til dette sies det videre at de er avhengig av styringsinformasjon, pressestøtte, statistikk og rapportering (POD 2016, s 29). Lignende formuleringer følges opp med et sett relativt konkrete utviklingstiltak: «*Målinger og statistikk på tjenesteproduksjon*» (s 29), «*Statistikk om politiets ansatte og organisasjon*» (s 35) og «*Videreutvikle tjenester for å visualisere informasjon på nye måter*» (s 39). Disse formuleringene viser for det første en erkjennelse av at styringsinformasjonen frem til dette ikke har gitt et tilstrekkelig grunnlag for å rapporteringen av resultater fra direktoratet til JD. Slik mangelfull rapportering gjør det også vanskeligere for departementet å gi tilstrekkelig gode styringssignaler nedover i linjen. Ut ifra dokumentanalysen fremstår det som at digitaliseringsinitiativene innenfor denne kategorien til dels er mer konkrete i forhold til de andre kapasitetene. Dette kan ha flere forklaringer. Det kan skyldes at internkontroll og rapportering er et avgrenset område, hvor utviklerne av strategien har hatt tydelige føringer. En annen forklaringsfaktor kan være at jeg i kodingen kun har lagt vekt på tiltak som tydelig er innrettet mot reguleringskapasitet. Andre tiltak kan være skult i initiativer som også omfatter andre kapasiteter.

Digitaliseringsstrategien har imidlertid langt færre referanser til politiet sin funksjon som kontrollinstans. Jeg har kun gjort ett funn som tydelig utpeker seg i denne retningen, nemlig et initiativ som går på å utvikle «*aktiv maskinell monitorering av sosiale medier og nettsteder*» (POD 2016, s 40). Basert på plasseringen i dokumentet under digitale tjenester for proaktivt politiarbeid, tolker jeg det dithen at formuleringen sikter til overvåking av internett med tanke på å avdekke eller etterforske kriminalitet, selv om det også kan ha aspekter analysekapasitet. Tiltaket kan bidra til publikums trygghet og tillitt til nettbaserte tjenester, men kan også i enkelte kretser oppfattes som uforholdsmessig overvåking av befolkningen.

### 5.1.5 Internt og eksternt fokus i Digitaliseringsstrategien

I det kommende delkapitlet redegjør jeg for hva undersøkelsen viste i forhold i hvilken grad Digitaliseringsstrategien hadde fokus på interne eller eksterne forhold i Politietaten ved utformingen av tiltak. Interne aktører er definert som ansatte, politisk eller administrative ledere i direktoratet og departementet, mens eksterne aktører er innbyggere, næringsliv, og andre offentlige eller private organisasjoner.

#### 5.1.5.1 Internt fokus

Etter å ha kategorisert Digitaliseringsstrategien ut ifra dette rammeverket, viste analysen at en betydelig overvekt av digitaliseringstiltakene hadde fokus på interne faktorer i organisasjonen. Jeg kan ikke legge for stor vekt på de nøyaktige tallene da redegjørelsen i operasjonaliseringen i kapittel 4.2.3 viste at kategoriseringen i seg selv har noen svakheter. Det kan imidlertid vise en tendens mot at strategien har et sterkt internt fokus. For å utdype funnene vil jeg vise noen illustrerende eksempler fra dokumentanalysen.

Strategien inneholder flere referanser til at politiet skal bli bedre på innsamling, sammenstilling og bruk av informasjon på tvers av organisasjonen. Ett eksempel er setningen: *"Ved å sammenstille og tilgjengeliggjøre informasjon på tvers av organisasjonen vil politiet kunne løse oppgaver mer effektivt og med høyere kvalitet. Bedre utnyttelse av informasjon vil også bidra til felles situasjonsforståelse og faktabaserte beslutninger"* (POD 2016, s 19). Videre uttrykkes det også at formålet med å samle inn informasjon er å styrke fagfeltene forebygging, etterretning, etterforskning, beredskap og krisehåndtering. Digitale verktøy skal tas i bruk for læring slik at man kan bli mer kunnskapsstyrt i håndteringen av kriminalitet, også når den er utført ved hjelp av digitale virkemidler (POD 2016, s 26). Formuleringene viser først og fremst at disse tiltakene er innrettet mot å gjøre politiet som organisasjon bedre i stand til å forbedre og effektivisere sin egen tjenesteutøvelse. Mens det første utdraget søker å øke evnen til å systematisere og utnytte informasjonen organisasjonen til enhver tid besitter slik at samarbeidet blir bedre, vil det andre eksempelet styrke de ansattes læringsprosesser. Begge kan være med på å øke politiets evne til å levere tjenesten.

Basert på dokumentanalysen av teksten i forhold til digitaliseringstiltak rettet mot interne faktorer, fremstår det som de punktene som omhandler politifaglige oppgaver, det vil si kjerneoppgaver som etterforskning, forebygging, patruljetjeneste og beredskaps- og krisehåndtering søker å heve kvaliteten i oppgaveutførelsen. Jeg finner formuleringer som: *«etablere tjeneste for å distribuere og samarbeide rundt faginformasjon/rutinebeskrivelser/prosessbeskrivelser innen **digitalt politiarbeid**»* (POD 2016, s 41), og setningen som omtaler politiet som en kunnskapsbedrift der *«[...] **kjerneoppgavene** (mine uthevninger) består av kompleks informasjonsbehandling er politiet avhengig av å dele og bygge kompetanse på tvers av organisasjonen [...] Dette initiativet omfatter tiltak som både sikter på kompetansebygging og deling av kunnskap»* (POD 2016, s

27). Begge disse utdragene omhandler kjerneoppgaver der utvikling av interne arbeidsmetoder står i sentrum.

Når det gjelder tiltak som omhandler sivile forvaltningsoppgaver eller administrative støttefunksjoner fremstår hensynene bak formuleringene i større grad å være effektivisering og gevinstrealisering. Dette viser seg blant annet i punktene: «*Standardisering av prosesser innen administrasjon og støtte*» (POD 2016, s 42). Jeg tolker standardisering dithen at det innebærer en effektivisering og rasjonalisering av oppgavene, eller setningen «*For å kunne styre politiet bedre skal innsikten i virksomheten forsterkes, og det skal tilrettelegges for større grad av kunnskapsbasert ressurs- og virksomhetsstyring. Effektivisering skal bidra til at større del av politiets innsats går til kjerneoppgavene gjennom å gjøre støttevirksomheten mer effektiv*» (POD 2016, s 28). Her er overføring av ressurser fra administrative funksjoner til politifaglige oppgaver en direkte motivasjon for digitaliseringen.

#### 5.1.5.2 Eksternt fokus

Dokumentanalysen viser at av de identifiserte digitaliseringstiltakene i strategien hadde kun cirka 1/3 fokus mot eksterne forhold eller aktører i organisasjonens omgivelser. Begrepet «selvbetjeningsløsninger», «digitale innbyggertjenester», «samhandlingstjenester» eller lignende variasjoner går derimot igjen flere steder i dokumentet. Selvbetjening kan også omhandle interne tjenester for ansatte og ledelse, men i denne delen har jeg identifisert noen eksempler som kan illustrere hvordan strategien innretter seg etter forhold i omgivelsene. Et godt eksempel innenfor dette temaet er formuleringen «*Innbyggere og næringsliv skal ha tilgang på politiets tjenester hvor og når de ønsker det. Gode selvbetjeningsløsninger skal sette brukerne i stand til å løse en så stor del av oppgaven som mulig selv*» Videre uttrykkes det at de ansatte skal fatte vedtak uten at innbyggeren aktivt må søke i de tilfellene det er mulig (POD 2016, s 25). Dette tiltaket er tatt inn i satsningsområdet «brukeren i sentrum», noe som indikerer et eksternt fokus. I tillegg henger det tett sammen med regjeringens overordnede målsetning om digitalt førstevalg i «Digital agenda for Norge», der de sier at det ikke skal være nødvendig å søke om noen man har rett på. Det vil si at innvilgelse skal skje automatisert, basert på programmerte algoritmer uten at mennesker er involvert (Meld. St 27 (2015-2016), s 40-41). Politiet sin strategi går tilsynelatende ikke like langt idet den bruker uttrykket «*vedtak skal kunne fattes*» (POD 2016, s 25). Slik jeg tolker dette indikerer formuleringen at intensjonen er at ansatte aktivt skal fatte vedtak.

### 5.1.6 Oppsummering av Digitaliseringsstrategien

Dokumentanalysen av Digitaliseringsstrategien viste at flest digitaliseringstiltak kunne knyttes til tjenestekapasitet. Analyse- og samordningskapasitet ble deretter identifisert med likeverdig antall tiltak, med reguleringskapasitet i litt mindre grad. Det er glidende overganger mellom kapasitetene, og mange formuleringer kan knyttes til flere av dem i større eller mindre grad. Denne fordelingen kan likevel si noe om tendenser og retning i vektleggingen av kapasitetene. Strategien ble utformet samtidig som Politireformen pågikk, men digitaliseringstiltakene var i liten grad en del av reformen. DFØ (2021, s 14) påpekte i sin evaluering av politireformen at politiet i stor grad forbandt digitalisering med teknologisk utstyr og kommunikasjonskanaler, fremfor endring av arbeidsprosesser og organisasjonsutvikling. Høy grad av vektlegging på tjenestekapasitet kan derfor indikere at denne holdningen fortsatt var fremtredende både blant en del politikere og politiet selv da strategien ble vedtatt.

Videre fant jeg en klar overvekt av tiltak som hadde fokus på aktører internt i virksomheten. Det er sannsynlig at dette henger sammen med at politiet på dette tidspunktet sto i startfasen av en omfattende reform som var både en struktur og kvalitetsreform.

### 5.2 Kanalstrategi 2021-2025

I det følgende presenterer jeg resultatene fra dokumentanalysen av politiets kanalstrategi. Denne strategien er én av to overordnede dokumenter som er førende for politiets digitaliseringsarbeid per i dag.

Regjeringens digitaliseringsstrategi pålegger statlige virksomheter å vurdere hvilke kanaler de skal bruke for å få ut informasjon av betydning til sine brukere gjennom en kanalstrategi (Meld. St 27 (2015-2016) s 40). Politiet sin kanalstrategi ble vedtatt innført av Politidirektoratet i 2021, og løper frem til 2025. Den gjelder med dette for direktoratet og underliggende enheter som er politidistrikter og særorgan. Strategien foreligger i to ulike utgaver, en hovedstrategi, og en utvidet versjon. I denne undersøkelsen har jeg tatt utgangspunkt i utvidet versjon for å få mest mulig utfyllende informasjon. Begge utgaver av dokumentet er relativt kortfattede, der hoveddokumentet er 12 sider, mens den utvidede er på totalt 27 sider, utformet som punktvis påstander og målbilder. Forskjellene mellom dokumentene er at den utvidede versjonen inneholder noen avsnitt om hvordan virksomheten skal gå frem for å oppnå målene i strategien. Det korte formatet gjør at dokumentet er generelt

og overordnet formulert, noe som har vært utfordrende i forhold til kodingen av dokumentet. Mange av formuleringene kan kodes i flere kategorier avhengig av tolkning.

Dokumentet bygger på flere rapporter og undersøkelser utført før og underveis i strategiarbeidet. Kort oppsummert er disse en undersøkelse av nåsituasjonen og en behovsanalyse gjennomført av POD i perioden 2019-2020. Disse identifiserer hvilke utfordringer og behov politiet vil møte i tiden fremover. Inkludert i dette arbeidet var rapportene fra prosjektet «Innbyggerstemmen»<sup>1</sup> som utgjorde viktig grunnlagsinnsikt da Kanalstrategien ble utformet. Intensjonen med prosjektet er å utvikle et verktøy som skal sørge for at innbyggerne får reelle involveringsmuligheter når politiet utvikler nye tjenester (POD, 2019; POD, 2020; POD 2021b; POD 2021c; POD 2021d). Jeg har ikke analysert disse dokumentene som en del av min undersøkelse, med de inngår som bakgrunnsinformasjon i min tolkning av Kanalstrategien.

Ifølge dokumentet er Kanalstrategien en «*strategi for hvordan politiet møter innbyggernes behov – i samspill mellom fysiske og digitale møter*» (POD 2021a, s 27). Intensjonen med strategien er at virksomheten skal levere mer tilgjengelige og effektive tjenester til innbyggerne ved å involvere dem mer i utviklingen av tjenestene (POD 2021a, s 3). Jeg har valgt å legge denne definisjonen til grunn i undersøkelsen min da den gir noen viktige innsikter og premisser for den videre redegjørelsen. For det første forteller den meg at målgruppen for strategien er innbyggerne og deres behov, det vil si politiet sine eksterne omgivelser. Dette skiller seg med andre ord fra Digitaliseringsstrategien som i stor grad også henvendte seg til både interne og eksterne omgivelser. Dokumentet benytter også gjennomgående formuleringen «innbyggeren i sentrum» som et viktig premiss for strategien. Dette gir gjenklang til de nasjonale digitaliseringsstrategienes «brukeren i sentrum», men slik jeg tolker dette er innbygger en snevrere målgruppe enn «bruker». Som vi så i de nasjonale, så vel som politiets Digitaliseringsstrategi, var også egne ansatte, næringsliv, samt private og offentlige organisasjoner omfattet av brukerbegrepet. Jeg konkluderer derfor med at kanalstrategien retter seg mot innbyggere som privatpersoner, og at andre private og offentlige organisasjoner, og egne ansatte faller utenfor definisjonen. Jeg har til tross for dette

---

<sup>1</sup> Prosjekt i tre faser utført av Stimulab på vegne av Digitaliseringsdirektoratet, med målsetning om å utvikle en metode/prosess for å kartlegge innbyggernes behov, sikre involvering og legge til rette for implementering. I tillegg til intervjuer med ledere og ressurspersoner innenfor utvalgte fagområder, har prosjektet også hatt intervjuer med innbyggere (POD 2021b, s 7-8 og 12)

likevel funnet enkelte tiltak som retter seg andre aktører enn kjernemålgruppen, men de utgjør et lite antall.

For det andre forteller definisjonen meg at strategien ikke utelukkende handler om digitalisering. Dokumentet tar også for seg ikke-digitale virkemidler som blant annet fysiske møter. Denne innretningen har også skapt utfordringer i kodingen av styringskapasitetene da formuleringene ofte er generelle, og det ikke fremgår tydelig om digitalisering inngår som en del av tiltakene. I kodingen av kapasitetene har jeg i størst mulig grad forsøkt å identifisere de formuleringene og tiltakene som med en viss tydelighet omfatter digitale virkemidler. Denne utfordringen kan derimot innebære at enkelte tiltak har falt utenom kodingen. Kanalstrategien er bygd opp rundt tre utviklingsområder: «Innbyggeren i sentrum», «fysisk ved behov, digitalt når vi kan» og «sammenhengende tjenester for innbyggere» (POD 2021a, s 6). Med unntak av område nummer to, gir ikke de andre formuleringene noen direkte pekepinn på hvordan digitalisering påvirker disse, men basert på underteksten «vi er aktiv samarbeidspartner for utviklingen av én digital offentlig sektor», språklig assosiasjoner til både nasjonale digitaliseringsstrategier og teori innenfor e-forvaltning, legger jeg til grunn at digitalisering også kan være et vesentlig virkemiddel innenfor disse områdene. Det kan imidlertid også være en indikasjon på at digitalisering som virkemiddel ikke er et hovedfokus innenfor disse områdene.

### 5.2.1 Tjenestekapasitet

På samme måte som tidligere i presentasjonen har jeg i dette avsnittet identifisert tiltak, ord og formuleringer som kan si noe om hvordan tjenestekapasitet er vektlagt i Kanalstrategien. Ett av funnene jeg har gjort basert på tekstanalysen av digitaliseringsinitiativene er at tjenestekapasitet er den kapasiteten som går igjen flest ganger i dokumentet. For å vise dette i større detalj vil jeg utdype noen funn. Det fremstår som at kombinasjonen mellom innføring av flere selvbetjeningsløsninger og digitale møter mellom politiet og innbyggerne ved hjelp av video eller andre digitale kanaler, kan legge opp til en tydelig endring av arbeidsflyt for de ansatte i førstelinjen. Strategien introduserer for eksempel begrepet «brukerreiser», som kan innebære en ny måte å tenke saksbehandling på. Ifølge direktoratet skal politiets tjenester følge innbyggeren og deres behov på tvers av kanaler og tjenester. Kunnskapen virksomheten tilegner seg i denne prosessen skal videre kunne benyttes i utviklingen av nye tjenester (POD 2021a, s 10). De ansatte i politiet er i stor grad vant til å forholde seg til hvert sitt saksområde, eller hendelse isolert. Ved at informasjonen følger innbyggeren automatisk mellom ulike

systemer uten at nye saksbehandlere må innhente opplysningene på nytt, kan bety både bedre beslutningsgrunnlag for den ansatte, og en kvalitativt bedre opplevelse for brukeren. Samtidig krever det at det samles inn riktige og tilstrekkelige opplysninger i første omgang.

For å legge til rette for brukerreiser legger strategien stor vekt på selvbetjeningsløsninger. Jeg finner følgende formulering: «*Vi digitaliserer flere tjenester og flytter volumet av møter med innbyggerne over til digital selvbetjening. Vi gjør de digitale tjenestene så brukervennlige at brukerne velger å benytte disse som førstevalg*» (POD 2021a, s 15). Selvbetjening kan innebære at tjenesten i større grad utvikles på innbyggerens premisser, og mye av jobben til den ansatte skal allerede være gjort. Tiltaket innebærer også en forventning om effektivitetsgevinst i den forstand at de ansatte kan bruke mer tid på andre oppgaver når innbyggerne utfører mer selv.

### 5.2.2 Samordningskapasitet

Gjennom dokumentanalysen av Kanalstrategien har jeg gjort flere funn som kan påvirke samordningskapasiteten. Disse knytter seg hovedsakelig til horisontal samordning internt i politiet, men også enkelte initiativer i forhold til andre offentlige virksomheter. Dette til tross for at disse aktørene har en lite fremtredende rolle i strategien for øvrig. Mange av tiltakene i er innrettet slik innbyggere er den primære målgruppen, men interne aktører og andre offentlige virksomheter involveres for å legge til rette for utviklingen.

I forhold til funn av samordning med andre offentlige virksomheter stiller strategien opp «*sammenhengende tjenester for innbyggerne*» som ett av de tre utviklingsområdene.

Underteksten til uttalelsen sier at politiet skal være en «*aktiv samarbeidspartner for utviklingen av én digital offentlig sektor*» (POD 2021a, s 6). Begge disse formuleringene henger sammen med oppdrag gitt i de nasjonale digitaliseringsstrategiene som uttrykker at brukerne skal oppleve offentlige tjenester som helhetlig og sammenhengende.

Brukeropplevelsen skal være likeverdig på tvers av forvaltningsnivå og sektor.

Kanalstrategien utdyper dette videre ved å si at de vil inngå formalisert samarbeid og partnerskap med både offentlige og private aktører for å oppnå dette (POD 2021a, s 26). Ingen av formuleringene nevner digitalisering spesielt, men basert på tilknyttingen til de nasjonale digitaliseringsstrategiene legger jeg til grunn at digitalisering er en viktig komponent i initiativet. Implementering av sammenhengende tjenester i politiet vil kreve utstrakt horisontal samordning, spesielt med andre offentlige virksomheter. Ut ifra min tolkning viser

plasseringen av tiltaket som et eget utviklingsområde at intensjonen til politisk og administrativ ledelse er at det skal ha en sentral posisjon i videre utviklingsarbeid.

Et annet element jeg finner er at begrepet «livshendelser» blir trukket frem for første gang i forbindelse med sammenhengende tjenester. Strategien sier blant annet at politiet skal ta «*et aktivt eierskap til livshendelser og involverer også andre etater og interessenter [...]»* i utviklingen av tjenestene (POD 2021a, s 25). Dette begrepet stammer opprinnelig fra EU som måler status for digitalisering i offentlig sektor i europeiske land, basert på en rekke livshendelser, og ble deretter tatt inn i regjeringens digitaliseringsstrategi (KMD 2019, s 16). Livshendelsene er sju viktige situasjoner de fleste innbyggerne må gjennom i løpet av livet, og skal danne grunnlaget for sammenhengende tjenester på tvers av sektorer. Et slikt tiltak vil kreve kapasitet til utstrakt samordning med en rekke offentlige aktører da de aktuelle situasjonene tjenestene retter seg mot ofte er innbyggere i en vanskelig eller sårbar situasjon innenfor flere fagområder. Hvordan dette skal implementeres i organisasjonen er imidlertid uklart. Nåsituasjonsrapporten i forbindelse med utarbeidelsen av Kanalstrategien påpeker at politiet kun har åpenbare tilknytninger til to av livshendelsene, «Ny i Norge» og «Dødsfall og arv». Ut over disse er det ifølge direktoratet lite oppmerksomhet og kunnskap om hvordan disse påvirker digitaliseringsarbeidet eller bør innføres i virksomheten. Politiet har foreløpig heller ikke definert egne livshendelser som en parallell til de nasjonale (POD 2019, s 32).

### 5.2.3 Analysekapasitet

Kanalstrategiens snevre innretning mot innbyggerne som målgruppe, gjør at analysekapasitet ikke er fremtredende i dokumentet. Jeg gjorde likevel noen funn i dokumentanalysen som kan være verdt å nevne.

Når det gjelder kapasiteten til å samle og benytte kunnskap om kriminalitetsutviklingen finner jeg i alle fall én henvisning til dette i formuleringen «*politiet har kunnskap om kriminalitet, utvikling og trender som kan være nyttig for innbyggerne å ta del i. Vi fornyer vår kunnskap, og deler den med innbyggerne»* (POD 2021a, s 11). Det kan diskuteres om intensjonen i dette initiativet først og fremst er å dele informasjon, altså en form for samordningskapasitet, og at kunnskapsinnhenting med dette må anses som en bieffekt av hovedmålet. Nettopp fordi strategien er så konsentrert i formen, tolker jeg det imidlertid slik at det faktum at påstanden er tatt inn i teksten er en indikasjon på at tiltaket er viktig for virksomheten. Den siste setningen i sitatet om at kunnskapen skal fornyes, styrker også denne tolkningen. Dette



innebærer at kapasiteten til å analysere utvikling og trender i kriminaliteten er en sentral egenskap politiet legger vekt på i strategien, selv om den kommer i bakgrunnen i forhold til tjeneste- og samordningskapasitet i dette dokumentet.

Jeg finner også at referansene i dokumentet til virksomhets- og samfunnsanalyse fremstår mer indirekte enn de gjorde i Digitaliseringsstrategien. Ett eksempel jeg kan trekke frem er følgende formulering: «*Politiet innhenter og samler data kontinuerlig om brukerne og deres behov gjennom våre IT-løsninger. I tillegg benytter vi undersøkelser og andre metoder for å skaffe innsikt systematisk og målrettet. Vi legger til rette for at lokal kunnskap om innbyggerne benyttes sentralt*» (POD 2021a, s 10). Setningen er tydelig på betydningen av innsamling og systematisering av data for å øke kunnskapen om brukerne, men er mer uklar i forhold til hvilke data som skal samles inn, og hva de skal brukes til. At det skal benyttes «undersøkelser» for å skaffe innsikt kan tyde på at intensjonen er å spørre brukerne om hvordan de benytter tjenestene til politiet for deretter å bruke denne kunnskapen for å utvikle tjenestene, noe som kan være nyttig nok til sine egne formål. Neste setning om at lokal kunnskap om innbyggerne skal brukes sentralt, trekker derimot i retning av at initiativet også retter seg mot mer generell samfunnsanalyse. Jeg baserer denne tolkningen på at lokal kunnskap om innbyggerne normalt vil stamme fra manuelle innsamlingsmetoder blant førstelinjen i forbindelse med tjenesteutøvelse.

#### 5.2.4 Reguleringskapasitet

Når det gjelder den siste kapasiteten jeg har undersøkt i Kanalstrategien, avdekket dokumentanalysen bare én henvisning som jeg med relativt stor sikkerhet kunne knytte til reguleringskapasitet. Dette gjelder setningen «*Politiet ivaretar lovkrav, for eksempel til informasjonssikkerhet, personvern og universell utforming, ved utviklingen av den digitale selvbetjeningskanalen*» (POD 2021a, s 21). God informasjonssikkerhet og personvern sikrer at sensitive opplysninger ikke kommer på avveie, noe som er viktig for publikums tillitt til de digitale løsningene, og organisasjonen som helhet. Dette perspektivet blir ivaretatt i dette tiltaket. Økt grad av digitalisering vil naturlig øke informasjonsmengden organisasjonen får tilgang til, og dermed mulighetene for å overvåke innbyggerne, men også risikoen for at opplysninger kommer på avveie. På denne bakgrunnen kan implementering av dette tiltaket ha betydning for fremtidige digitale løsninger i politiet. Initiativet er tatt inn i avsnittene som handler om utviklingen av politiet.no som den digitale hovedkanalen for innbyggerne inn mot politiet. Siden strategien ikke sier noe om hva opplysningene organisasjonen besitter skal

brukes til, kan den også fremstå tvetydig. På den ene siden tolker jeg det slik at personvern og informasjonssikkerhet skal bygges inn i løsningen fra start. Dette vil ivareta effektivitets- og kvalitetshensyn i den senere saksbehandlingen. Derimot kan det stilles spørsmålsteget ved om opplysningene også kan brukes til informasjonsinnhenting i forbindelse med etterforskning av straffesaker, eller andre formål.

Selv om jeg bare kan spore én henvisning til reguleringskapasitet i strategien, viser det likevel en viss bevissthet rundt betydningen av å ha god kontroll på opplysninger organisasjonen besitter både for politiet selv, men også for innbyggerne.

### 5.2.5 Internt og eksternt fokus i Kanalstrategien

Jeg vil i det følgende gjøre rede for i hvilken grad initiativene i Kanalstrategien fokuserer på interne eller eksterne forhold. Jeg har brukt den samme definisjonen av aktørene som i analysen av Digitaliseringsstrategien.

#### 5.2.5.1 Eksternt fokus

Dokumentanalysen av Kanalstrategien viste at digitaliseringstiltakene hadde en betydelig overvekt av fokus mot eksterne aktører, hovedsakelig innbyggernes behov og forventninger.

Eksternt fokus kommer spesielt til syne i initiativer som handler om utvikling av digitale tjenester som skal øke tilgjengeligheten for innbyggerne ved hjelp av selvbetjeningsløsninger, deling av informasjon, sammenhengende tjenester på tvers av sektorer eller lignende. Noen eksempler som viser dette er formuleringene: «*Det er alltid mulig å komme i kontakt med politiet via telefon og i digitale kanaler*» (POD 2021a, s 14) og «*Vi gjør de digitale tjenestene så brukervennlige at brukerne velger å benytte disse som førstevalg.*». Ett av virkemidlene for å få til dette er igjen utvikling av selvbetjeningsløsninger (POD 2021a, s 15). Sitatene viser at det legges stor vekt på å imøtekomme publikums behov når det gjelder å utvikle tjenester med god informasjon, hvor og når de trenger det. Undersøkelser viser at et av de områdene publikum er mest misfornøyd med i møte med politiet, er nettsiden politiet.no som oppleves rotete og uoversiktlig (POD 2019, s 10). Formuleringer tilsvarende disse gjentas flere ganger gjennom dokumentet, og kan på den måten si noe om vektleggingen i strategien.

### 5.2.5.2 Internt fokus

Fokus på interne forhold for å digitalisere virksomheten er ikke fremtredende i dokumentet. Jeg har likevel gjort enkelte funn som jeg vil trekke frem.

I forbindelse med utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av offentlig sektor, sier strategien at politiet skal få til dette ved å inngå «*samarbeid og partnerskap med andre offentlige og private aktører*». Videre slås det fast at «*politiet har et strukturert forhold til samarbeid og partnerskap [...]*» (POD 2021a, s 26). I analysen av Digitaliseringsstrategien ville jeg kategorisert denne formuleringen som fokus på eksterne forhold da den søker å øke samarbeid med andre offentlige og private virksomheter. Siden eksterne aktører derimot har en svært begrenset rolle i Kanalstrategien, vil jeg i denne konteksten tolke den som et tiltak for å tilrettelegge for samordning i den interne vertikale styringslinjen.

Funn viser også at enkelte formuleringer kan ha en tvetydig karakter, ved at tiltaket typisk er rettet mot eksterne aktører, men der det har så klare intensjoner om effektiviseringsgevinst at interne aktører som politisk eller administrativ ledelse må kunne sies å være en målgruppe. Et eksempel på dette er «*vi effektiviserer våre prosesser gjennom automatisering, digitale hjelpemidler og nye arbeidsmåter, og frigjør på den måten kapasitet*» (POD 2021a, s 15). Setningen er tatt inn i forbindelse med utviklingen av digitale selvbetjeningsløsninger, og er på den måten innrettet mot innbyggerne, men da gevinstpotensialet er såpass fremtredende kan det tyde på at initiativet i seg selv også retter seg mot den interne styringskjeden.

### 5.2.6 Oppsummering av Kanalstrategi

I likhet med det første dokumentet, viste analysen av Kanalstrategien at tjenestekapasitet også her var den kapasiteten som gikk igjen flest ganger i min koding. Dette viser at organisasjonen fortsatt legger stor vekt på tjenestekapasitet på tidspunktet da strategien ble inngått. Derimot ligger samordningskapasitet relativt tett bak, særskilt gjelder dette samordning internt i virksomheten. Tatt i betraktning at dokumentet er såpass kort, og har færre kodinger totalt sett enn Digitaliseringsstrategien, kan små forskjeller i koding gjøre store utslag. Jeg må derfor være forsiktig med å legge for stor vekt på marginale forskjeller. Mye kan likevel tyde på at samordningskapasitet har fått økt betydning i forhold til tidligere strategi.

Når det gjelder analyse- og reguleringskapasitet har dette betydelig mindre fokus. Jeg finner noen henvisninger til analyse, men svært begrenset med reguleringskapasitet. Dette kan henge sammen med at Kanalstrategien er en delstrategi, og derfor ikke ment å favne alle aspekter ved styringskapasiteten i organisasjonen. Samtidig er risikoen at enkelte kapasiteter over tid blir nedprioritert.

Dokumentanalysen viste en betydelig vektlegging av eksternt fokus i digitaliseringstiltakene, samtidig som jeg fant få direkte indikasjoner på internt fokus. Interne aktører kan være involvert i den forstand at de drar nytte av blant annet samordningstiltak, men de er ikke målgruppen for initiativet. Dette er ikke overraskende da strategien i all hovedsak retter seg mot innbyggerne. Hvis vi ser dette resultatet i sammenheng med styringskapasitetene, kan det tyde på at fokus på eksterne aktører ved innretningen av digitaliseringsinitiativene har bidratt til å øke vektleggingen av samordningskapasitet.

### 5.3 Virksomhetsstrategi 2023-2025

Virksomhetsstrategien av 2023 avløste den forrige virksomhetsstrategien «Politiet mot 2025» og Digitaliseringsstrategien fra 2016, og er med dette den andre av de to overordnede dokumentene som ligger til grunn for organisasjonens digitaliseringsarbeid i dag. Denne strategien representerer en ny innretning i forhold til tidligere, der digitaliseringsstrategien og virksomhetsstrategien er slått sammen til ett dokument, og digitalisering på denne måten blir en integrert del av all virksomhetsutvikling. I likhet med Kanalstrategien er altså ikke dette utelukkende en digitaliseringsstrategi. Selv om digitalisering ligger om et viktig underliggende premiss for mange av prioriteringene i dokumentet, finnes det også initiativer som ikke direkte kan knyttes til digitalisering, eller hvor det ikke fremgår tydelig hvilken rolle det eventuelt spiller. Dette gjør dokumentet mer utfordrende å kode ut ifra styringskapasitetene.

Strategien er eies av POD, og gjeler for direktoratet med underliggende politidistrikter og særorgan. Dokumentet er på totalt 10 sider, formulert som kortfattede påstander eller målbilder for hvor etaten ønsker å være innen 2025. Det er dermed det korteste dokumentet jeg har analysert i denne undersøkelsen. Siden strategien er såpass kortfattet, innebærer det at formuleringene er svært overordnede og generelle, samt at hver setning skal romme mye mening med få ord. Hvert initiativ som retter seg mot digitalisering vil ofte kunne knyttes til

flere styringskapasiteter. Strategidokumentet er ikke nummerert. I den videre presentasjonen har jeg derfor tatt utgangspunkt i sidetallet i PDF-filen der forsiden utgjør side nummer 1.

I likhet med Digitaliseringsstrategien tar dette dokumentet utgangspunkt i politiets samfunnsoppdrag slik det er formulert i politiloven og overordnede styringsdokumenter. Innledningsvis settes det to hovedmålsetninger for henholdsvis politiet og for strategien som sådan, nemlig at politiet skal skape trygghet og tillit, samt at virksomhetsstrategien skal gi retning og mål for utviklingsarbeidet videre (POD 2023, s 3). Ut ifra disse formuleringene kan vi også lese hvilke aktører dokumentet retter seg mot. Slik jeg tolker strategien har den to målgrupper: 1) eksterne aktører som innbyggere og virksomheter, inkludert både private og offentlige organisasjoner, 2) samt interne aktører innenfor politiet, som ansatte og ledere (POD 2023, s 3).

Dokumentet stiller opp syv punkter den kaller strategiske drivere. Basert på ordlyden kan fire av disse knyttes til digitale virkemidler. «*Digitalisering driver opp endringstakten*», «*økt digital kriminalitet*», «*tilgjengelige tjenester forventes*», som inkluderer digital tilgjengelighet, samt «*brukerbehov i sentrum*» (POD 2023, s 4). Det siste punktet inkluderer jeg i denne gjennomgangen på bakgrunn av hvordan slike formuleringer omtales i nasjonale og lokale digitaliseringsstrategier. Resten av dokumentet må tolkes på bakgrunn av disse punktene. Deretter stiller strategien opp tre strategiske mål: «*tilgjengelige polititjenester*», «*beredskap mot alvorlige samfunnstrusler*» og «*trygghet i det digitale rom*» (POD 2023, s 5). Det første og siste punktet har direkte henvisninger til digitalisering, men ut ifra beskrivelsen av målene senere i dokumentet, kan også beredskap mot alvorlige samfunnstrusler inneholde flere digitale elementer, deriblant implementering av nye kommunikasjons- og informasjonssystemer mot samarbeidsaktører (POD 2023, s 7).

### 5.3.1 Tjenestekapasitet

Analysen av Virksomhetsstrategien viser at de indentifiserte digitaliseringsinitiativene i enda større grad enn Kanalstrategien kan knyttes til flere styringskapasiteter samtidig. I det følgende vil jeg trekke ut de elementene i hver formulering som peker i retning av den aktuelle kapasiteten jeg analyserer, men også påpeke på hvordan de kan tolkes opp mot andre kapasiteter.

Den første formuleringen jeg vil fremheve som viser hvordan tjenestekapasitet er vektlagt er avsnittet «*Vi prioriterer modernisering av politiets sentrale fagsystemer. Det legger bedre til*

*rette for datadrevne beslutninger innenfor regelverket, effektiv oppgaveløsning, og mer tilgjengelige og relevante tjenester. Digitalisering av politiet bidrar til sammenhengende offentlige tjenester for innbyggere og virksomheter»* (POD 2023, s 6). Dette er et sammenhengende avsnitt innenfor det strategiske målet «tilgjengelige tjenester». Ut ifra min tolkning kan første setning peke i retning av tjenestekapasitet, da det er stor sannsynlighet for at dette vil innebære å ta i bruk, eller utvikle ny teknologi, og på den måten legge til rette for mer hensiktsmessige saksbehandlingssystemer som vil effektivisere tjenestene som leveres. Samtidig har avsnittet tydelige innslag av andre kapasiteter, der for eksempel «sammenhengende offentlige tjenester» kan knyttes til samordning. Jeg vil komme nærmere inn på en analyse av hvordan enkelte av de andre kapasitetene i dette sitatet kan forstås i den videre redegjørelsen nedenfor. Det er vanskelig å si noe sikkert om vektleggingen av modernisering av fagsystemene sammenlignet med de andre kapasitetene. Én mulig tolkning er at første del av avsnittet sier noe om hva som skal gjøres, mens andre del sier noe om hvorfor, men at de ulike elementene ellers er likestilt. Derimot kan det også tenkes at plasseringen av et tiltak rettet mot tjenestekapasitet i begynnelsen av setningen har betydning i seg selv, ved at det er dette som er hovedintensjonen med initiativet.

Ett annet eksempel jeg vil fremheve innenfor tjenestekapasitet er formuleringen «*innbyggere og virksomheter kommer raskt i kontakt med politiet når de har behov for det*». Strategien sier videre at dette skal oppnås ved å utvikle personlig tilpassede digitale tjenester (POD 2023, s 6). Disse formuleringene kan innebære en henvisning til selvbetjeningsløsninger som eksterne brukere har tilgang til uavhengig av tid og sted. Begrepet personlig tilpassede tjenester er så vidt jeg kan se ikke benyttet i noen av de andre dokumentene jeg har analysert i denne undersøkelsen, men slik jeg forstår det kan dette innebære tjenester som «min side» eller lignende, der brukerne kan få oversikt over sine egne saker, relevante tjenester og rettigheter. Slike tjenester vil i så fall til dels representere noe nytt, eller i alle fall en videreutvikling av tjenestetilbudet til organisasjonen.

### 5.3.2 Samordningskapasitet

Når det gjelder samordningskapasitet viser funn i analysen at digitaliseringstiltak som kan kodes innenfor denne kategorien nå er på tilnærmet samme nivå som tjenestekapasitet.

I Virksomhetsstrategien er det kanskje først og fremst tiltak innenfor beredskapsområdet som peker seg ut som viktige områder for samordning. En formulering som viser dette er «*samvirke mellom aktørene på beredskapsområdet er effektivt på nasjonalt, regionalt og*

*lokalt nivå. Roller og ansvar i det nasjonale beredskapssystemet er i større grad standardisert uavhengig av situasjon og type hendelse».* For å få til slikt samarbeid skal aktørenes totale virkemidler sees i sammenheng og på tvers (POD 2023, s 7). Disse setningene nevner ikke digitalisering direkte, men basert på blant annet Digitaliseringsstrategien fremkommer det at samarbeid innenfor nød- og beredskapssituasjoner i stor grad er avhengig av god samhandling ved hjelp av digitale kommunikasjonskanaler og IKT-systemer der man kan utveksle informasjon med hverandre raskt slik at det dannes en felles situasjonsforståelse (POD 2016, s 25).

Et annet eksempel på hvordan samordningskapasitet blir vektlagt med et litt annet fokus er *«Andre myndigheter og aktører samvirker med politiet om digital kriminalitet, og deler informasjon og kunnskap løpende, både nasjonalt og internasjonalt»* (POD 2023, s 8). Dette dreier seg om det mer avgrensede området digital kriminalitet, selv om dette kan innebære kriminalitet både mot, og ved hjelp av digitale virkemidler. Formuleringen har også et internasjonalt fokus, og viser at denne typen kriminalitet ikke stopper ved politidistriktsgrensen eller nasjonale grenser. Begge de nevnte eksemplene, samt flere av de øvrige formuleringene innenfor samordningskapasitet, synes å ha det til felles at de knytter seg til spesialisering innenfor offentlig sektor. Hver enkelt av de involverte aktørene har bare deler av løsningen. Ved større hendelser som naturkatastrofer, ulykker eller terroranslag, er alle aktørene avhengig av innsats fra de andre for å kunne utnytte hele beredskapsapparatet samfunnet besitter. Formuleringene ovenfor synes å legge vekt på samordning ved at systemene skal standardiseres slik at rutiner og metoder er gjenkjennelige uavhengig av hvilken type hendelse de skal samarbeide om, og at rolleavklaringer innenfor dette systemet er tydelige.

### 5.3.3 Analysekapasitet

Dokumentanalysen av Virksomhetsstrategien viser bare et fåtall av formuleringer som kan kategoriseres innenfor analysekapasitet. De funnene jeg har gjort knytter seg i hovedsak til begrepet «datadrevet» eller tilsvarende begreper. Jeg finner også enkelte mer indirekte henvisninger som går på informasjonsinnhenting som jeg kommer tilbake til i den videre presentasjonen. Dokumentets overordnede og generelle formuleringer gjør det også vanskelig å skille mellom kriminalitetsanalyse, og mer virksomhetsintern analyse. Derimot kan nettopp dette kanskje tolkes dithen at digitaliseringsinitiativene skal ivareta begge perspektivene.

Det første tiltaket jeg finner vedrørende analysekapasitet er en av de samme formuleringene jeg diskuterte ovenfor i avsnittet for tjenestekapasitet: «*Vi prioriterer modernisering av politiets sentrale fagsystemer. Det legger bedre til rette for **datadrevne beslutninger** (min uthevnning) innenfor regelverket, effektiv oppgaveløsning, og mer tilgjengelige og relevante tjenester*» (POD 2023, s 6). Denne gangen er det derimot «datadrevne beslutninger» i kombinasjon med modernisering av fagsystemer som er i fokus. Å være datadreven innebærer at organisasjonen benytter dataene som er samlet inn og strukturert, til å fatte beslutninger. Dette blir også ofte kalt kunnskapsbaserte beslutninger. Ved å gjennomføre dette tiltaket kan det legges bedre til rette for å innhente, systematisere og presentere informasjon på en hensiktsmessig måte. Slik jeg tolker formuleringen, og plasseringen i kapitlet «tilgjengelige polititjenester», er primærintensjonen med å modernisere fagsystemene i denne sammenhengen rettet mot bedre måloppnåelse innenfor kriminalitetsbekjempelse. Derimot kan det også, om enn indirekte, forstås dithen at en slik modernisering vil styrke den virksomhetsinterne analysen ved at systemene legger bedre til rette for å hente ut statistikk om for eksempel etterforskningsskritt i hver enkelt sak, ressursbruk og andre relevante opplysninger.

Dokumentanalysen viste også enkelte andre formuleringer som kan tolkes innenfor analysekapasitet, om enn mer indirekte. I kapitlet «beredskap mot alvorlige samfunnstrusler» nevnes det blant annet at «*aktørene får løpende og god informasjon om endringer i trusselbildet*» (POD 2023, s 7). Samfunnssikkerhet er et fagområde som i stor grad er avhengig av digital informasjonsinnhenting og teknologi for å kunne analysere og videreformidle en stor mengde data så effektivt som mulig. Sitatet har også sterke innslag av samordningskapasitet, men i denne sammenhengen kan sitatet tolkes som en indikasjon på at virksomheten i årene fremover skal prioritere informasjonsinnhenting som er nødvendig for å utvikle effektive krisehåndteringsegenskaper.

### 5.3.4 Reguleringskapasitet

Reguleringskapasitet er den evnen jeg har funnet færrest referanser til i analysen av Virksomhetsstrategien. Dette gjelder i forhold til regulering av egen virksomhet, og i enda mindre grad når det gjelder politiet som kontrollinstans. Jeg har imidlertid funnet én henvisning til informasjonssikkerhet i kapitlet «tilgjengelig polititjenester». Den er satt i sammenheng med at eksterne aktører skal benytte politiets digitale tjenester som førstevalg. Strategien sier i denne forbindelse at innbyggerne «*benytter personlig tilpassede tjenester som ivaretar god informasjonssikkerhet*» (POD 2023, s 6). God informasjonssikkerhet i digitale



IKT-systemer er viktig for å forhindre at opplysninger politiet besitter om innbyggere og andre virksomheter ikke kommer på avveie, og er på den måten en essensiell egenskap for å regulere egen organisasjon, så vel som for å opprettholde brukernes tillitt til politiet.

Jeg finner derimot ingen henvisninger eller tiltak i dokumentet som på bakgrunn av operasjonaliseringen kan knyttes til politiet sin funksjon som kontrollinstans. Strategiens overordnede utforming kan bidra til at tiltak innenfor konkrete områder ikke kommer eksplisitt frem i dokumentet. Helt innledningsvis påpekes det også at intensjonen med strategien ikke er å fremheve enkelte områder eller funksjoner, men kun være et hjelpemiddel for å prioritere retninger (POD 2023, s 3). På denne bakgrunn er det derfor mulig at politiets kontrollfunksjoner ovenfor eksterne aktører er tenkt bakt inn når strategien operasjonaliseres ytterligere i delstrategier og konkrete tiltak ute i organisasjonen, men det kan også være en indikasjon på at direktoratet har mindre fokus på denne kapasiteten.

### 5.3.5 Internt og eksternt fokus i Virksomhetsstrategien

I det følgende vil jeg gjøre rede for hvilke tendenser dokumentanalysen av Virksomhetsstrategien viste når det gjelder internt og eksternt fokus i digitaliseringstiltakene.

#### 5.3.5.1 Eksternt fokus

Ut ifra kategoriseringen av Virksomhetsstrategien viste det seg at hovedtyngden av digitaliseringsinitiativene jeg identifiserte har fokus mot eksterne aktører i organisasjonens omgivelser. I motsetning til Kanalstrategien som i stor grad kun rettet seg mot innbyggere som eksterne aktører, er målgruppen til virksomhetsstrategien også offentlige og private organisasjoner, og næringsliv. Dette bidrar til å utvide nedslagsfeltet for tiltak med fokus mot eksterne aktører.

Stikkord som går igjen kan sies å være tilgjengelighet, informasjon og brukerinvolvering. Et eksempel på dette er formuleringen «*innbyggerne og virksomheter kommer raskt og enkelt i kontakt med politiet når de har behov for det. Praktisk informasjon er lett tilgjengelig*» (POD 2023, s 6). Her er også eksterne virksomheter trukket inn, og viser et sterkt preg av service ovenfor brukeren og intensjon om å forenkle deres opplevelse av tjenestene. Det digitale elementet kan leses ut av konteksten sitatet er hentet fra, ved at det presiseres i neste setning at digitale tjenester skal være førstevalg. Dette henger også sammen med neste element jeg vil utdype som jeg finner som en del av det strategiske målet «*trygghet i det digitale rom*». Intensjonen her er at innbyggerne raskt og enkelt får informasjon om hvordan de kan

forebygge og håndtere digital kriminalitet de risikerer å bli utsatt for. På denne måten skal privatpersoner og eksterne virksomheter kunne beskytte seg selv bedre (POD 2023, s 8).

#### 5.3.5.2 Internt fokus

Jeg fant enkelte indikasjoner på elementer i digitaliseringstiltakene som peker mot interne faktorer i organisasjonen, men det mest fremtredende var at flere av tiltakene vanskelig lot seg skille mellom interne eller eksterne faktorer. I stedet har de likeverdig fokus mot begge, enten ved at digitaliseringsinitiativet gagnar både interne og eksterne aktører like mye, eller at deler av tiltaket har et klart eksternt fokus, mens andre deler peker mot interne forhold.

Også analysen av de andre strategiene i denne undersøkelsen viste enkelte tiltak hvor det vanskelig lot seg skille mellom et internt og et eksternt fokus, men denne tendensen er betydelig mer fremtredende i Virksomhetsstrategien når jeg tar høyde for det totale antallet identifiserte digitaliseringsinitiativer. Én måte å tolke dette på er at aktørene har stor grad av felles interesser i digitaliseringsarbeidet. Et gjennomgående tema i formuleringene jeg finner er et begrep som samordning. For å illustrere tendensen med felles fokus kan jeg for eksempel se på formuleringen «*andre myndigheter og aktører samvirker med politiet om digital kriminalitet, og deler informasjon og kunnskap løpende, både nasjonalt og internasjonalt*» (POD 2023, s 8). Setningen legger for det første vekt på at både «andre myndigheter og aktører» så vel som politiet selv har en rolle i dette tiltaket. Bekjempelse av digital kriminalitet kan lett strekke seg over landegrensener og på tvers av sektorer. For å øke oppklaringsprosenten vil politiet kunne trenge bistand fra andre lands politimyndigheter så vel som private aktører innenfor blant annet teknologiutvikling. Her vil flere parter i tillegg til politiet selv bli påvirket av implementeringen. For det andre viser formuleringen også at det internasjonale aspektet i denne typen kriminalitet er en viktig faktor for å lykkes med strategien.

#### 5.3.6 Oppsummering av Virksomhetsstrategien

Dokumentanalysen viste for første gang at samordningskapasitet er vektlagt likt eller tilnærmet likt som tjenestekapasitet. Deretter følger henholdsvis analysekapasitet med noe mindre vekt, og reguleringskapasitet tett bak. Strategiens korte format og runde formuleringer gjør det utfordrende å kode tiltakene tydelig til den ene eller andre kapasiteten, men kan knyttes til flere samtidig. Jeg noterer også at det totalt er færre initiativer enn det jeg fant i de andre strategiene. Dette kan henge sammen med at Virksomhetsstrategien ikke er ren digitaliseringsstrategi, men heller at digitalisering anses som ett av flere virkemidler for å oppnå de virksomhetsspesifikke målene for politiet.

Til slutt kom det frem av analysen at innretningen på initiativene i Virksomhetsstrategien tenderer klart mot et eksternt fokus, men også at flere tiltak må kunne sies å vektlegge begge hensynene likeverdig. Hvis vi ser Virksomhetsstrategien og Kanalstrategien i sammenheng, kan det fremstå som disse til en viss grad utfyller hverandre ved at de retter seg mot ulike målgrupper. I det Virksomhetsstrategien også har både interne aktører, så vel som offentlige og private virksomheter som målgruppe, kan det også tenkes å påvirke hvordan digitaliseringstiltakene er innrettet.

## 6 Analyse

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvordan vektleggingen av styringskapasitetene, og det interne og eksterne fokuset i politiets digitaliseringsstrategier kan forklares i lys av de tre perspektivene; hierarkisk instrumentelt-, kultur- og institusjonelle omgivelser. Først oppsummerer jeg resultatene fra de tre dokumentene. Jeg har deretter tatt utgangspunkt i kapasitetene samlet på tvers av strategiene for lettere å se utviklingen fra dokument til dokument, og diskuterer hvordan resultatene kan forstås ut ifra hvert enkelt perspektiv fortløpende. Ved å bruke perspektivene utfyllende vil jeg få et bedre helhetsbilde av de valgene som er gjort ved innretningen av strategiene, og hvordan disse kan forklare ulike aspekter ved disse valgene sammenlignet med forventningene jeg stilte opp i kapittel 3.4. Jeg avslutter hvert perspektiv med en redegjørelse av det interne og eksterne fokuset i dokumentene.

### 6.1 Oppsummering og helhetlig vurdering av dokumentene

Tjenestekapasitet har stort fokus i alle tre strategiene, med betydelig margin i digitaliserings- og kanalstrategien, for deretter å komme jevnt ut med samordningskapasitet i virksomhetsstrategien. Dette kan tyde på digitaliseringstiltak som retter seg mot førstelinjeutøverne sånn som selvbetjeningsløsninger, teknologisk utstyr og måten dette brukes på, regnes som det viktigste organisasjonen gjør. Denne holdningen er relativt stabil over tid til tross for at strategiene har ulike målgrupper og fokus.

Samordningskapasitet har betydelig fokus i alle tre strategiene, men styrker seg gradvis over tid. Mens samordning blir tillagt omtrent likeverdig vekt som analysekapasitet i digitaliseringsstrategien, får den deretter mer fokus i kanalstrategien, for å til slutt å komme likt ut som tjenestekapasitet i virksomhetsstrategien. Hvis vi ser dette opp mot det interne og eksterne fokuset kan det være en indikasjon på at tiltak i forhold til samordningskapasitet øker i takt med det eksterne fokuset i strategiene.

Analysekapasitet blir tillagt nest høyest vekt i digitaliseringsstrategien om enn med ubetydelig margin i forhold til samordning, for deretter å tape noe fokus i de to øvrige dokumentene.

Analyse er en egenskap som kanskje først og fremst er synlig for ansatte og i styringslinjen, da dette blant annet kan bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget. Kapasiteten har kanskje mindre interesse blant eksterne aktører. Når vi ser at også det interne fokuset har gått tilbake i kanal- og virksomhetsstrategien, kan det finnes en sammenheng her.

Reguleringskapasitet blir jevnt over vektlagt minst i alle strategidokumentene. Som jeg har vært inne på tidligere i redegjørelsen, kan dette til dels skyldes kodingen. Jeg må derfor være forsiktig med å trekke for sterke konklusjoner basert på disse resultatene. På den annen side er regulering og kontroll også en egenskap som ikke har størst oppmerksomhet utad. Den lave prioriteringen kan derfor også ha sammenheng med målgruppen i kanal- og virksomhetsstrategien, selv om det da kanskje burde vært tegn på at den ble tillagt større vekt i digitaliseringsstrategien som hadde høyt internt fokus.

Når det gjelder strategiene sitt fokus på interne eller eksterne faktorer har digitaliseringsstrategien klar overvekt av interne faktorer i utformingen, mens kanalstrategien har motsatt profil. Her har det eksterne fokuset klar overvekt, mens tendensen mot det eksterne fokuset også er tydelig i virksomhetsstrategien, om enn noe svakere. Det er sannsynlig at disse variasjonene har sammenheng med målgruppen i strategiene. Mens digitaliseringsstrategien rettes seg mot både interne og eksterne brukere, og hadde et tydelig oppheng i politireformen, hadde kanalstrategien nesten utelukkende innbyggere som målgruppe. Det kan også være tegn på at de strategiene som har sterkt eksternt fokus, også legger stor vekt på tjeneste- og samordningskapasitet, trekkene er derimot ikke like tydelige i digitaliseringsstrategien. I det videre kapittelet vil jeg drøfte disse resultatene i mer detalj.

## 6.2 Hvordan forklare vektleggingen av styringskapasiteter, samt internt og eksternt fokus i digitaliseringsstrategiene?

### 6.2.1 Hierarkisk-instrumentelt perspektiv

Ut ifra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv forventet jeg en jevn fordeling i vektleggingen av styringskapasitetene basert på at disse påvirker hverandre gjensidig, og er avhengig av balanse mellom kapasitetene for å oppnå tiltenkt effekt. Jeg forventet også at politiets byråkratiske hierarkiske struktur bidrar til at lokale strategier følger tett de nasjonale føringene. Resultatet av den empiriske gjennomgangen viste at tjenestekapasitet fikk mer oppmerksomhet enn forventet, samtidig som spesielt reguleringskapasitet til sammenligning ble tillagt noe mindre vekt.

I et hierarkisk-instrumentelt perspektiv er digitaliseringsstrategiene i politiet et verktøy for virksomhetens ledelse til å oppnå gitte mål, der innretningen er et resultat av bevisste valg basert på en vurdering av hvilke midler som vil gi mest mulig måloppnåelse for organisasjonen basert på den kunnskapen de til enhver tid besitter. Politisk-administrativ ledelse og ansatte følger de formelle reglene og verdiene fastsatt i deres roller, i så vel

utformingen av strategiene som ved gjennomføringen. På denne måten blir strategidokumentene et hierarkisk instrument eller formelt virkemiddel for virksomhetens ledelse til å drive igjennom sin politikk.

På denne bakgrunnen vil politisk ledelse i departementet, via styringssignalene legge føringer for hvordan direktoratet skal introdusere digitaliseringen i politietaten, og hvilke tiltak som skal prioriteres gjennom utformingen av strategiene. Dette vises blant annet ved at et av de mest sentrale overordnede målene i «Digital Agenda for Norge» er forbedring, forenkling og effektivisering (Meld. St 27 (2015-2016) s 11). Dette er formuleringer som jeg også finner igjen som sentrale elementer i dataene i min undersøkelse. Dette kan tyde på at administrativ ledelse i politidirektoratet har fulgt styringssignalene fra departementet i utformingen av de lokale strategiene for å inkorporere disse målene. Min forventning om å finne igjen disse elementene i mitt datamateriale synes derfor å stemme på dette punktet.

Likevel er politiet blitt kritisert for at de ikke har lyktes å endre arbeidsprosesser eller utvikle organisasjonen som en følge av digitaliseringen, men i stedet hovedsakelig vært fokusert på å ta i bruk ny teknologi, det vil si tjenestekapasitet. Kritikerne har påpekt at dette blant annet kan skyldes at digitalisering i liten grad var en del av Nærpolitireformen, men i stedet ble gjennomført parallelt med reformen (Difi 2019, s 45). Dette innebar at to omfattende endringsprosesser med svært mange krav og forventninger skulle gjennomføres samtidig. Med bakgrunn i begrenset rasjonalitet kan den manglende gjennomføringsevnen forklares ved at aktørene bare har begrenset kapasitet til både å se og gjennomføre alle tiltakene de ble stilt ovenfor. Ut ifra kalkulasjon av forventende konsekvenser ved de ulike valgene, er det sannsynlig at administrativ ledelse i politiet prioriterte strukturelle tiltak innenfor reformen som de var sikre på at politisk ledelse forventet av dem, fremfor digitaliseringstiltak utenfor som de hadde mindre kunnskap om.

Sterk styring og samordning blir hevdet å være essensielt for å oppnå de ønskede effektene av digitalisering, og strategiene kan på denne bakgrunn tolkes som et slikt formelt virkemiddel. Her trekkes også «brukeren i sentrum» frem som et sentralt begrep i så måte (Schartum mfl. 2017, s 141). Det blir dermed viktig å se på hvordan disse egenskapene gjenspeiles i styringskapasitetene. Min operasjonalisering av kapasitetene i kapittel 4.2.3 viste at «brukeren i sentrum» inneholder flere indikatorer som kan kategoriseres under tjenestekapasitet, deriblant «samhandling» i snever forstand som retter seg mot innbyggere, og «selvbetjeningsløsninger». Når vi ser at tjenestekapasitet var gjennomgående mest vektlagt i alle strategiene, samtidig som samordningskapasitet også var høyt prioritert, kan dette tolkes

som at øverste politiske ledelse i kraft av sine formelle roller i hierarkiet har hatt betydelig makt til å få gjennomslag for digitaliseringstiltak som ligger tett opp til de nasjonale føringene. På den annen side stemmer min forventning om en jevn fordeling av kapasitetene i digitaliseringsstrategiene i mindre grad, da resultatene viste betydelig mindre vekt på reguleringskapasitet, samt synkende oppmerksomhet på analysekapasitet. Basert på et hierarkisk perspektiv er den høye prioriteringen av tjenestekapasitet et formålsrasjonelt valg der administrativ ledelse i direktoratet mener dette er den kapasiteten som gir mest tilfredsstillende måloppnåelse innenfor de rammene organisasjonen til enhver tid har. Det hører ikke med denne undersøkelsen å si noe om i hvilken grad dette i realiteten er en ønsket innretning, men differansen mellom mine forventinger og faktiske funn kan ha flere årsaker.

Én mulig forklaring kan være at digitaliseringstiltak som retter seg mot tjenestekapasitet, spesielt førstelinje eller selvbetjeningsløsninger som produserer konkrete tjenester, lettere lar seg måle enn for eksempel tiltak som faller inn under analysekapasitet som omhandler utvikling av kunnskap og innsikt i fremtidige trender. Fra et hierarkisk perspektiv er det sannsynlig at tiltak som enklere lar seg rapportere til politisk ledelse vil bli prioritert.

Den vertikale spesialiseringen i politiet kan også ha bidratt til at enkelte styringskapasiteter er mer vektlagt enn andre, og gjenspeiler seg i noe av kritikken rettet mot politiet. Denne sier blant annet at de ikke har lyktes i å hente ut forventede gevinster i forbindelse med igangsatte prosjekter fordi det ikke er tatt høyde for hvilke andre forutsetninger som må være på plass for å hente ut gevinstene (DFØ 2022, s 56). Dette styringsprinsippet begrenser oppmerksomhetsfeltet til ledelsen ved at de bare har innsikt i enkelte deler av virksomhetens behov. De politiske signalene oppfattes svakere jo lengre ned i hierarkiet vi kommer.

Digitaliseringsarbeidet i organisasjonen har vært preget av mange aktører og uklare ansvarlinjer der en slik fragmentering kan resultere i prioriteringer basert på kortsiktige effektiviseringsgevinster og enkeltsatsninger fremfor en helhetlig virksomhetsutvikling (FFI 2021, s 81). Stigende vekt på samordningskapasitet kan imidlertid tolkes som et signal om at direktoratet tar denne kritikken på alvor. Ifølge digitaliseringslitteraturen kan sterkere samordning bidra til å motvirke fragmenteringen sektorprinsippet medfører (Schartum 2017, s 152-154). Digitale verktøy som knytter tjenester sammen på tvers av virksomhets- og fagområder kan derfor sette politiet bedre i stand å møte kriminalitet som strekker seg over distrikts- eller nasjonale grenser på en bedre måte. På den annen side viser datamaterialet også at de andre styringskapasitetene varierer i betydelig grad ved at regulerings- og analysekapasitet blir tillagt betydelig mindre vekt. Det er derfor uklart i hvilken grad disse

strategiene i realiteten vil avhjelpe fragmenteringen da de viser tegn på å videreføre enkelte av elementene fra tidligere.

#### 6.2.1.1 Internt og eksternt fokus i et hierarkisk-instrumentelt perspektiv

I forhold til fokuset i strategiene forventet jeg at det ble lagt relativt stor vekt på eksterne forhold da brukerperspektivet står sterkt i de nasjonale strategiene, og det er sannsynlig at disse vil være førende også for administrativ ledelse i direktoratet.

Dette stemmer når det gjelder kanal- og virksomhetsstrategien, men i mindre grad for digitaliseringsstrategien. Basert på et hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan en forklaring på dette skyldes at strategiene retter seg mot ulike målgrupper. Digitaliseringsstrategiens høye fokus på interne faktorer må leses i lys av tidspunktet den ble skrevet. Dokumentet ble utarbeidet i den tidlige fasen av Nærpolitireformen, og én av intensjonene var at strategien skulle være et virkemiddel for å oppnå målene i reformen (POD 2016, s 2). I denne fasen av reformen er det sannsynlig at organisasjonen var opptatt av interne organisasjonsendringer som en konsekvens av implementeringen av strukturdelen av reformen, og derfor la vekt på digitale virkemidler i strategien som var rettet mot interne forhold. Kanal- og virksomhetsstrategien hadde derimot en mye tydeligere ekstern målgruppe. Kanalstrategien var nesten utelukkende rettet mot innbyggerne, mens virksomhetsstrategien i tillegg også inkluderte andre virksomheter og i noen grad egen organisasjon. Dette reflekteres i høyt eksternt fokus i dokumentene. Ut ifra en mål-middelvurdering kan forskjellene i innretning tolkes dithen at organisasjonen anser at de valgte virkemidlene var de som var best egnet til å oppnå de ønskede resultatene.

Samtidig viser dataene at alle dokumentene jeg har analysert i denne undersøkelsen i stor grad følger opp de nasjonale digitaliseringsstrategiene når det gjelder ord og uttrykk. Derimot kan det argumenteres for at det er mindre virksomhetsspesifikke digitaliseringstiltak. Fra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan dette kanskje leses som et uttrykk for at organisasjonen har forholdt seg lojalt til signalene gitt i styringskjeden.

#### 6.2.2 Kulturperspektiv

Mine forventninger til kulturperspektivet var at tjenestekapasitet med fokus på teknisk utstyr til bruk i biler eller lignende var tillagt betydelig vekt, kanskje på bekostning av kapasiteter som analyse. Med dette perspektivet er det sannsynlig at innretningen i politiets digitaliseringsstrategier vil gjenspeile uformelle normer og verdier i organisasjonen, og at de på den måten søker å ivareta institusjonens egenart. Vektleggingen av kapasitetene er dermed



valgt ut ifra hva som regnes som passende handlingsalternativer basert på tidligere erfaringer, organisasjonskultur og historiske valg. Jeg anså det derfor som sannsynlig at disse trekkene påvirker vektleggingen av styringskapasitetene i digitaliseringsstrategien i større eller mindre grad. Analysen av datamaterialet viste at resultatet i stor grad stemte overens med forventningene. Med dette utgangspunktet kan de analyserte dokumentene tolkes i lys av flere ulike innfallsvinkler.

Det er blitt påpekt at politiet tradisjonelt har satt likhetstegn mellom digitalisering og anskaffelse av nytt digitalt utstyr og verktøy, og mindre om utvikling av arbeidsprosesser (DFØ 2022, s 58). Basert på teorier om organisasjonskulturens betydning på handlingsvalgene i organisasjoner, kan dette bidra til å forklare den gjennomgående høye prioriteringen av tjenestekapasitet i alle de tre strategiene jeg har analysert. Politietaten er en gammel organisasjon der utviklingen av uformelle normer og verdier har gitt den klare institusjonelle trekk, og blir ofte ansett for å ha en sterk organisasjonskultur som setter preg på de valgene som blir tatt. Dette kom ikke minst til uttrykk i Gjørsv-kommisjonens rapport etter terroraksjonen 22. juli 2011, som pekte på betydningen av organisasjonskulturens innvirkning på prestasjonene denne dagen (NOU 2012:14, s 15-16). Organisasjonskulturen i politiet er mangfoldig og kan bestå av flere subkulturer som varierer mellom fagområder og profesjoner, men DFØ påpeker i evalueringsrapporten om kultur, holdninger og ledelse at enkelte fellestrekk går igjen. Ifølge rapporten er organisasjonen blant annet handlingsorientert, opptatt av samfunnsoppdraget, kommandolinjene respekteres i operativt arbeid, men omkamper er tillatt i andre sammenhenger, de er lite opptatt av samarbeid og systematisk læring, og har tradisjon for muntlig overlevering (Difi 2017, s 29). Flere av disse er egenskaper som kan være fremtredende og viktige for den operative førstelinjens oppdragsløsning, og kan medvirke til at digitaliseringstiltak som defineres inn under tjenestekapasitet blir prioritert i strategiene, på bekostning av andre kapasiteter. Det er sannsynlig at det kulturelle fokuset på handlingsevne og teknisk utstyr gjenspeiler seg i den motsvarende lave vekten på blant annet reguleringskapasitet. Når det er snakk om internkontroll, rapportering og administrasjon vil dette i de fleste tilfeller være sivile funksjoner som utgjør en mindre del av organisasjonen med lavere synlighet både internt og eksternt.

Med utgangspunkt i logikken om det kulturelt passende kan vektingen av styringskapasitetene være valgt ut ifra hva organisasjonen anser som riktige og akseptable alternativer.

Profesjonene i politiet har hver sine uformelle normer og verdier, der politiutdannede og jurister tradisjonelt har vært de mest dominerende. Dette mønsteret gjenspeiles også i

ledergruppen. Det har vært relativt få IT-utdannede sett i forhold til virksomhetens størrelse, både innenfor utvikling og drift av politiets digitale systemer, og kanskje enda mindre innenfor faglig utvikling av digitale etterforskningsmetoder. IKT er ofte blitt ansett som en støttefunksjon, og har ikke vært en integrert del av den øvrige virksomhetsutviklingen (DFØ 2020, s 45). Dette kommer også til syne i den administrative ledelsen, der politietaten for eksempel er blitt kritisert for å ha for lite kompetanse innenfor IKT i øverste ledelse (NOU 2013:9, s 196), noe som kan føre til svak styring på digitaliseringsfeltet og fragmentert utvikling. Samtidig er det påpekt at vellykket digitalisering er avhengig av «*forståelse og forankring i hele styringskjeden*» (DFØ 2021, s 15). Sentrale beslutningstakeres kompetansenivå og fokus kan på denne måten gjenspeiles i kapasitetene som er vektlagt i organisasjonens digitaliseringsstrategier, ved at regulering- og analysekapasitet ikke får like stor oppmerksomhet som tjenestekapasitet. Digital kompetanse har heller ikke vært en fremtredende del av hverken politi- eller juristutdannelsen. Effekten av dette kommer kanskje til syne ved at flere medarbeidere opplever begreper som «digital transformasjon» som fremmed, og de forstår ikke hva dette faktisk betyr for deres arbeid. På bakgrunn av dette skriver har POD i senere dokumenter at de har gått over til å bruke ord som «digitalt skifte» i håp om at det er lettere å tolke (POD 2023, s 28). Styrkeforholdet mellom de ulike profesjonene der IKT er en vesentlig faktor og der det ikke er det, vil på denne måten påvirke hva som har blitt ansett som viktige verdier for organisasjonen, og bidra til å forklare hvorfor digitaliseringen ser ut til å favorisere teknisk utstyr i strategiene.

Videre viser dataene gradvis økt vekt på samordningskapasitet fra Digitaliseringsstrategien i 2016 til at den var på samme nivå som tjenestekapasitet i Virksomhetsstrategien i 2023. Basert på stivhengighet vil det være vanskelig for organisasjonen å bryte langvarige mønster. Flere av Politiets eldre digitale verktøy er sentrale systemer som er dypt integrert i arbeidsmetodikken i organisasjonen. Dette gjør dem utfordrende å skifte ut både med tanke på økonomiske kostnader, men også fordi det potensielt vil innebære en omfattende endring av måten de ansatte jobber på som kan møte motstand. På den ene siden kan det kontinuerlige søkelyset på tjenestekapasitet i strategiene tolkes som et tegn på at virksomheten holder seg på de kjente historiske stiene. Samtidig kan den økte prioriteringen av samordningskapasitet leses i lys av 22. juli, og kritikken organisasjonen møtte når det gjaldt svak samhandling og koordinering (NOU 2012:14, s 16). Denne hendelsen kan representere en større hendelse i omgivelsene som muliggjør et brudd på de tradisjonelle veivalgene, og på den måten bidra til at et skifte i prioriteringene mot samordningskapasitet. Når samarbeid med andre aktører, som

standardisering og sammenhengende løsninger blir tillagt gradvis større vekt i digitaliseringsstrategiene, kan det være et tegn på vilje og evne til å se digitalisering i et større perspektiv enn kun sitt eget avgrensede felt. Med dette utgangspunktet kan det fremstå som at flere av funnene i den empiriske analysen langt på vei kan forklares ut ifra et kulturelt perspektiv når det gjelder vektleggingen av styringskapasitetene.

#### 6.2.2.1 Internt og eksternt fokus i kulturperspektivet

Når det gjelder i hvilken grad digitaliseringsstrategiene fokuserte på interne eller eksterne faktorer forventet jeg en relativt jevn fordeling basert på et kulturelt perspektiv, da det er sannsynlig at det tidsmessige sammenfallet med Nærpolitireformen ville medføre at prioritering av interne faktorer, oppveies av fokus på å løse samfunnsoppdraget ovenfor innbyggerne. Resultatene av undersøkelsen viser bare delvis sammenfall med forventningene. Når det gjelder Digitaliseringsstrategien, hadde den et betydelig høyere fokus på interne faktorer enn ventet. Mulige forklaringer kan være at institusjonelle trekk ved organisasjonen innebærer en stabiliserende effekt som gir den mening og retning, men det kan også medføre rigiditet og at den blir mer til for sin egen del (Christensen mfl. 2020, s 70-71). Hvis jeg tolker strategien i lys av Nærpolitireformen som var i en tidlig fase av implementeringen på dette tidspunktet, kan endringene reformen la opp til ha ført til at selvoppholdelsesdriften var dominerende i denne fasen. Det vil si at organisasjonen vendte seg innover mot selv for å beskytte de normene og verdiene medlemmene oppfattet som viktig å ivareta. På denne måten kan fokuset bli vridd mot interne faktorer i digitaliseringsprosessen.

Kanal- og virksomhetsstrategiene har derimot en overvekt av eksternt fokus. Den første legger nesten utelukkende vekt på eksterne faktorer, mens den andre har en noe mer balansert innretning, og ikke minst har den en betydelig andel digitaliseringstiltak som ikke lar seg entydig kategorisere i den ene eller andre retningen. En mulig forklaringsfaktor kan være i tråd med forventingen, at det her er innarbeidede institusjonelle normer om å oppfylle samfunnsoppdraget ovenfor innbyggerne, og opprettholde ro og orden som viser seg i en slik vektning. Hvis jeg ser strategiene hver for seg, varierer det interne og eksterne fokuset ganske betydelig. Ser jeg derimot strategiene i sammenheng, utfyller fokuset seg i de ulike dokumentene hverandre i større grad. Det kan være gode grunner til å i alle fall lese kanal- og virksomhetsstrategien på denne måten da begge er delstrategier som omhandler ulike aspekter ved virksomheten.

### 6.2.3 Omgivelsesperspektiv

Basert på omgivelsesperspektivet forventet jeg at samordningskapasitet ble tillagt betydelig vekt i digitaliseringsstrategiene da blant annet god koordinering på tvers av offentlige tjenester er verdier innbyggerne ofte anser som viktige og nyttige verdier. På samme måte forventet jeg stor vekt på tjenestekapasitet, da dette også inneholder tiltak som vil komme brukerne til gode. Mindre fokus på regulerings- og analysekapasitet kan være å forvente da disse normalt vil være lite synlige for publikum, og at virksomheten derfor ikke har like sterke insitamenter for å prioritere disse. Dokumentanalysen viste at resultatene i stor grad stemte overens med disse forventningene. Både samordnings- og tjenestekapasitet gjenfinnes i et betydelig antall digitaliseringstiltak i alle strategidokumentene.

Med dette utgangspunktet vil de institusjonelle omgivelsene politietaten befinner seg i, påvirke hvordan digitaliseringsstrategiene er utformet og hvilke styringskapasiteter som trekkes frem som særskilt viktige. Som en samfunnskritisk virksomhet må politiet respondere på akutte hendelser, og det knyttes store forventninger til dem fra mange ulike aktører i omgivelsene. Både innbyggerne, kommuner og andre beredskapsaktører forventer samordnede, tilgjengelige digitale tjenester på felles plattformer som legger til rette for god forebygging og kriminalitetsbekjempelse. De institusjonelle omgivelsene blir på denne måten omskiftelige.

Med dette utgangspunktet vil vektleggingen av digitaliseringstiltak i strategiene som retter seg mot de ulike styringskapasitetene variere ut ifra hvilken betydning omgivelsene tillegger dem, og ikke minst hvor synlige de er for de aktuelle aktørene. Den stadig økende vektleggingen av tiltak som retter seg mot samordningskapasitet i kanal- og virksomhetsstrategien kan tolkes som et svar på disse forventningene i de institusjonelle omgivelsene. Politiet spiller en sentral rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap ved større hendelser, der effektiv koordinering og samhandling med andre offentlige og private organisasjoner er essensielt for en tilfredsstillende respons. Det vil også være av betydning i hvilken grad innbyggerne opplever at politiets tjenester er en del av, og fungerer i sammenheng med andre offentlige tilbud. Det samme argumentet kan også brukes ovenfor tiltak rettet mot tjenestekapasitet, hvor mange vil ha synlige og merkbare effekter for innbyggere og eksterne virksomheter. Spesielt publikumsrettede tiltak som selvbetjeningsløsninger innenfor politiets forvaltningsoppgaver kan tenkes å være viktige mål for digitalisering da dette er tjenester som en mange innbyggere kommer i kontakt med.

Alle strategidokumentene jeg har analysert i denne undersøkelsen bruker i stor grad samme begreper og ordlyd som de nasjonale strategiene. Mens Digitaliseringsstrategien hadde noen tiltak som rettet seg særskilt mot politietaten, var det veldig få konkrete politispesifikke tiltak i de øvrige dokumentene. Slik tiltakene er formulert, er det stor grad av sammenfall mellom overordnede og lokale digitaliseringstiltak. Dette kan være et tegn på at politietaten tilpasser seg omgivelsene og blir likere andre organisasjoner innenfor de samme omgivelsene, i alle fall når det gjelder digitalisering. Sett opp mot evalueringsrapportene til DFØ i forbindelse med Nærpolitireformen, kan det derimot finnes tegn i strategiene på at organisasjonen kun tilpasser seg deler av forventningene i omgivelsene, eller at endringene digitaliseringen medfører, bare ligger som et skall på overflaten. En slik tilsynelatende konformitet innebærer med andre ord at enkelte av digitaliseringstiltakene ikke medfører reelle endringer i de grunnleggende strukturene og arbeidsprosessene som digitaliseringsstrategiene gir inntrykk av. Et eksempel på dette kan være at flere av publikumstjenestene som er digitalisert har gitt en bredere kontaktflate for etaten, men løsningene benyttes hovedsakelig for å nå ut med informasjon til brukerne. De interne løsningene er imidlertid ikke digitalisert på samme måte, og medfører at de ansatte fortsatt i noe grad behandler saker på samme måte som før uten at arbeidsprosessene er endret i vesentlig grad (DFØ 2021, s 33).

Begreper som effektivisering går igjen flere ganger i alle dokumentene, ofte i sammenheng med at tjenester skal effektiviseres for å frigjøre ressurser til andre oppgaver og økonomisk innsparing. Slike formuleringer har paralleller til de nasjonale digitaliseringsstrategiene og målet om fornying, forenkling og forbedring. Gjennomgangen av dokumentene viste en tendens til at digitalisering av støttefunksjoner skal digitaliseres for å frigjøre ressurser til kjernevirksomhet. Det fremgår derimot ingen klar definisjon av eller skille mellom støttefunksjoner og kjernevirksomhet. DFØ sier for eksempel at «*sivile tjenester gjennomgående er mer egnet for digitalisering*» (DFØ, 2020 s 19) enn politifaglige oppgaver, og at dette kan medføre motstand i organisasjonen på grunn av tap av lokale arbeidsplasser. Det er verdt å merke at det ikke er likhetstegn mellom «sivile tjenester» og «støttefunksjoner». En sivil tjeneste tilsvarer ofte lovpålagte oppgaver som sivil rettspleie og utlendingsforvaltning, mens en støttefunksjon kan være ulike administrative oppgaver. Selv om digitalisering av disse funksjonene kan være både hensiktsmessig og nødvendig, innebærer det en risiko for at ressurser flyttes fra slike tjenestene til fordel for andre oppgaver.

### 6.2.3.1 Internt og eksternt fokus i omgivelsesperspektivet

Avslutningsvis vil jeg se nærmere på hvordan organisasjonens interne og eksterne fokus i digitaliseringsstrategiene kan forklares ut ifra institusjonelle omgivelser. Jeg forventet et betydelig eksternt fokus i strategiene for å imøtekomme rådende normer og verdier i samfunnet politiet befinner seg i. Basert på funnene i undersøkelsen er inntrykket delt.

I kanal- og virksomhetsstrategiene stemmer forventningene godt overens i det disse viser stor overvekt av eksternt fokus. Samfunnet stiller stadig større krav om at politiet skal levere gode digitale tjenester. Det er sannsynlig at politiet ønsker å fremstå som en moderne og fremtidsrettet virksomhet ovenfor innbygger, næringsliv og andre offentlige organisasjoner for å bygge tillitt og legitimitet. De vil derfor strekke seg langt i å tilpasse seg krav og forventninger i disse omgivelsene til hvordan digitaliseringen skal foregå. Begge disse strategiene legger betydelig vekt på å digitalisere publikumstjenester. Slike tjenester er synlige for brukerne og vil derfor lett oppnå den ønskede legitimiteten virksomheten søker. Videre er det mulig å sammenligne tjenester rettet mot innbyggerne med andre offentlige virksomheter, og på den måten tilpasse brukeropplevelsen til sammenlignbare organisasjoner i politiet sine omgivelser.

Når det gjelder Digitaliseringsstrategien viser dataene derimot at det er større fokus på interne faktorer i dokumentet enn forventet. Mulige forklaringer på dette resultatet kan også ligge i de institusjonelle omgivelsene. Dersom det eksisterer flere konkurrerende oppfatninger i omgivelsene om hvilken retning organisasjonen skal gå i, kan det oppstå konflikt mellom ulike oppfatninger som skaper variasjon mellom politiet sin innretning i strategiene og andre virksomheter velger. Når digitaliseringsstrategien ble utformet i startfasen av Nærpolitireformen måtte politietaten blant annet forholde seg til motsetningsforholdet mellom økt beredskap, oppklaring av hverdagskriminalitet og gjennomføringen av en strukturreform. Disse ytterpunktene kan tenkes å stille ulike krav til digitalisering. Slike motsetningsforhold kan ha gitt seg utslag i et sterkere fokus på interne behov fremfor eksterne krav.

## 6.3 Oppsummering og samspill mellom perspektivene

I dette kapittelet har jeg vist hvordan hierarkisk-, kultur- og omgivelsesperspektivene på hver sine måter bidrar til å forklare ulike aspekter ved digitaliseringsstrategiene i politiet.

Resultatene av dokumentanalysen viser at et hierarkisk-instrumentelt perspektiv langt på vei kan forklare trekk i strategiene som viser høy grad av lojalitet mot føringer fra politisk ledelse når det gjelder ordlyd, innretningen og utforming. Redegjørelsen viser derimot også tendenser

til at organisasjonen gradvis tilpasser seg endringer, ikke minst når det gjelder vektlegging av samordningskapasitet, noe som stemmer godt overens med kulturperspektivet. Jeg finner videre tegn i strategiene som tyder på stadig sterkere brukerfokus i digitaliseringstiltakene og tilpasning til eksterne omgivelser når det gjelder deres behov og ønsker.

Basert på det hierarkisk-instrumentelle perspektivet er tjenestekapasitet høyere vektlagt i forhold til de andre kapasitetene enn forventet. Dette gjelder i alle strategiene, men spesielt i den eldste Digitaliseringsstrategien fra 2016. Dataene viste imidlertid enkelte tegn på at dette er i endring i de nyere dokumentene. Det er derfor sannsynlig at andre forhold forklarer disse utslagene. Hvis jeg ser til kulturperspektivet og stivhengighet stemte forventingene bedre overens med dataene på dette punktet, også når det gjelder svak vektlegging av analyse- og reguleringskapasitet. Sterkt utviklet organisasjonskultur som legger vekt på operativ handlingsevne, og historiske mønstre kan innebære at organisasjonen legger større vekt på tradisjonelle virkemidler som teknisk utstyr, fremfor organisasjonsutvikling.

Organisasjonskulturen vil kunne begrense aktuelle handlingsalternativer, og innebære at forsøk på å innføre digitale systemer som bryter med allerede eksisterende organisasjonsstruktur og aksepterte normer, vil møte institusjonell motstand.

Analysen viste at samordningskapasitet gjennomgående også var relativt høyt prioritert i alle strategiene, men med en tendens til å styrke seg i de senere strategiene sammenlignet med den første. Basert på omgivelsesperspektivet kan en mulig forklaringsfaktor være at sammenhengende løsninger og samordning på tvers av både andre offentlige aktører, så vel som å ha lett tilgjengelige tjenester er viktige verdier i samfunnet. Den relativt lave prioriteringen av analyse- og reguleringskapasitet i strategiene kan også langt på vei forstås i lys av omgivelsesperspektivet. Selv om de kan være viktige egenskaper for en organisasjon, er de ofte mindre synlige ovenfor innbyggere og virksomheter.

Når det gjelder fokuset på interne og eksterne forhold i digitaliseringsstrategiene, viste dataene også delt samsvar med forventningene til de ulike perspektivene.

Digitaliseringsstrategien hadde et betydelig større fokus på interne faktorer enn eksterne, men dette trekket hadde snudd i Kanal- og Virksomhetsstrategiene. At den første strategien viste seg å ha høyt internt fokus kan forklares basert på kulturelle institusjonelle trekk i organisasjonen, og tidsmessig nær tilknytning til politireformen. Reformen var omfattende og innebar flere raske endringer. Dette kan ha medført at organisasjonen var mer opptatt av egne interne behov enn å se mot trender og ønsker i samfunnet. Derimot har omgivelsesperspektivet betydelig større forklaringskraft i forhold til innretningen i de to siste

strategiene. Disse viser en tydelig orientering mot å tilpasse seg verdier i omgivelsen om økt brukerperspektiv. Totalt sett viser dataene at strategiene på mange måter utfyller hverandre i forhold til fokus, spesielt i forhold til kanal- og virksomhetsstrategien. De ulike målgruppene gir noe variasjon i fokus som kan balansere hverandre. En slik innretning innebærer imidlertid også en risiko for at enkelte kapasiteter, som analyse- og reguleringskapasitet, blir nedprioritert dersom de ikke får oppmerksomhet i omgivelsene, eller politiet ikke oppnår tilstrekkelig legitimitetsgevinst ved å prioritere dem.



## 7 Konklusjon

Denne studien plasserer seg inn i litteraturen innenfor digitalisering i offentlige organisasjoner. Ved hjelp av casestudie og kvalitativ dokumentanalyse har jeg har først undersøkt hvilke styringskapasiteter digitaliseringsstrategiene i politietaten vektlegger, deretter hvorfor vi ser det vi gjør. Ved å bruke styringskapasitetene (Lodge og Wegrich 2014 a og b) som et kategoriseringsverktøy, har det gitt et rammeverk for å studere hvordan fire ulike kapasiteter, tjeneste, samordning, analyse og regulering kommer til syne i strategiene. Dette kan videre bidra til innsikt i hvilken grad strategiene legger til rette for effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser i offentlige organisasjoner ved hjelp av digitalisering. Jeg har videre undersøkt om innretningen av kapasitetene primært fokuserer på internt eller eksternt samspill mellom aktørene i organisasjonen og omgivelsene rundt. Oppgavens teoretiske bidrag retter seg mot å vise hvordan hierarkisk-instrumentelt-, kultur- og omgivelsesperspektiv kan bidra til å forklare variasjon i kapasiteter og internt og eksternt fokus.

Undersøkelsen besvarer følgende overordnede problemstilling:

*«Hva blir vektlagt i Politiets digitaliseringsstrategier, og hva kan forklare denne vektleggingen?»*

Analysen i kapittel 6 viste at alle tre perspektivene på ulike måter bidrar med innsikt i hvilke faktorer som påvirker utformingen og innretningen i tre analyserte digitaliseringsstrategiene. Hierarkisk-instrumentelt perspektiv forklarer at administrativ ledelse er lojale ovenfor politisk ledelse i utforming av digitaliseringstiltakene. Dokumentene viser også tendenser til gradvise endringer i tidsperioden jeg har undersøkt i tråd med kulturperspektivet, samtidig som jeg ser et økt brukerfokus, og forsøk på imøtekomme forventninger i de institusjonelle omgivelsene.

Hovedfunnene i det empiriske datamaterialet viser at tjenestekapasitet gjennomgående er den kapasiteten som blir tillagt størst vekt i alle dokumentene. Digitaliseringstiltakene er i stor grad rettet mot utvikling av tjenestetilbud som digitale selvbetjeningsløsninger, men også fokus på teknisk utstyr og digitale løsninger som legger til rette for slike tilbud.

Kulturperspektivet viste at denne innretningen kan være en indikasjon på at organisasjonen følger institusjonelle normer og historiske mønstre som verdsetter konkret utstyr som legger til rette for den operative handlingsevnen fremfor endring av arbeidsprosesser og organisasjonsutvikling. Drøftingen viste også at fokus på tjenestekapasitet kan være en konsekvens av sammensetningen av kompetanse og utdanningsbakgrunn blant både ansatte og ledere i organisasjonen.

Videre viste undersøkelsen at samordningskapasitet også blir vektlagt i betydelig grad, og at denne stiger fra Digitaliseringsstrategien i 2016 via Kanalstrategien i 2021 til den er på samme nivå som tjenestekapasitet i Virksomhetsstrategien fra 2023. Tiltak som sammenhengende digitale løsninger er et viktig fokusområde i de nasjonale digitaliseringsstrategiene for å oppnå målet om forenkling, forbedring og effektivisering. Ut ifra omgivelsesperspektivet er det sannsynlig at politiet forsøker å innrette strategiene for å imøtekomme verdier og forventninger i de institusjonelle omgivelsene. Dokumentanalysen viste også en tendens til endring i «bruker»-begrepet, fra å være en relativt passiv mottaker av informasjon i den første Digitaliseringsstrategien, til å bli en mer aktiv deltaker og medvirker til utviklingen av digitale tjenester i de nyere strategiene.

Analyse- og reguleringskapasitet er de kapasitetene undersøkelsen viste blir tillagt minst vekt. Regulering kommer lavest ut i alle strategiene, mens analyse viser en dalende tendens, fra å ligge omtrent jevnt med samordningskapasitet i Digitaliseringsstrategien i 2016 til noe svakere vekt i Kanal- og virksomhetsstrategiene i 2021 til 2023. Jeg viste i drøftingen at dette kan ha sammenheng med målgruppene strategiene er innrettet mot, og på den måten forklares med trekk i omgivelsene. Kanalstrategien er i all hovedsak rettet mot innbyggere, mens også Virksomhetsstrategien har sterkt fokus på eksterne aktører i omgivelsene, om enn med et noe bredere nedslagsfelt. Et slikt trekk stemmer godt overens med samfunnets forventninger. Derimot er digitaliseringstiltak innenfor disse kapasitetene i det vesentligste egnet til å ivareta interne behov i politiet, og det er derfor sannsynlig at disse får mindre oppmerksomhet i omgivelsene. Organisasjonen vil antagelig oppnå liten legitimitetsgevinst ved å prioritere disse. Undersøkelsen viste også at kodingen av styringskapasitetene kan medføre at digitaliseringstiltak rettet mot politiets funksjon som kontrollvirksomhet kan være kategorisert som tjenestekapasitet.

Det hierarkisk-instrumentelle perspektivet kan forklare bakgrunnen for at tiltakene i dokumentene i stor grad følger føringer fra politisk ledelse når det gjelder ordlyd, innretning og utforming av strategiene. Samtidig viste redegjørelsen en risiko for at organisasjonen kan ha problemer med å omsette strategiene i reelle tiltak dersom de ikke fullt ut forstår hva disse innebærer for deres arbeidshverdag. Endringer i formelle strukturer som en konsekvens av digitalisering kan med dette bare bli et skall utenpå eksisterende arbeidsprosesser.

Resultatene av undersøkelsen viste at fokuset på interne og eksterne faktorer varierer mellom de analyserte dokumentene. Digitaliseringsstrategien hadde et betydelig internt fokus. Tiltakene i denne var i stor grad innrettet mot horisontalt samspill mellom aktører som ansatte

og enheter innenfor virksomheten, eller i vertikalt i styringslinjen fra departement til ytre etat. Det er sannsynlig at dette trekket har sammenheng med tidsmessig nærhet til politireformen, ved at organisasjonen var fokusert på interne strukturendringer. Basert på et hierarkisk-instrumentelt perspektiv var Digitaliseringsstrategien et virkemiddel for å realisere målene i denne. Kanal- og Virksomhetsstrategiene som ble iverksatt noen år senere, hadde derimot et betydelig eksternt fokus. Det kan på denne måte fremstå som at det eksterne fokuset øker i takt med vektleggingen av samordningskapasitet. Forventninger og trekk i omgivelsene er en sannsynlig forklaringsfaktor på denne endringen.

Oppsummert viser resultatene av undersøkelsen at det er indikasjoner på endring gjennom tidsperioden jeg har undersøkt. Tendensen er en inkrementell endring der samarbeid på tvers av organisatoriske grenser, standardisering av prosesser og sammenhengende løsninger gradvis får større oppmerksomhet, og at «brukerne» i større grad blir en aktiv deltaker. Dette kan være et signal om at organisasjonen har vilje og evne til å se digitalisering i et større perspektiv som går utover deres egne organisatoriske grenser, samtidig som organisasjonen til en viss grad henger igjen i gamle mønstre som begrenser hvordan digitaliseringstiltakene kommer til syne i strategiene.

## 7.1 Begrensninger i studien og videre forskning

Digital teknologi utvikler seg raskt. Det som var nytt i går, er gammelt i morgen. Dette gjelder også for en organisasjon som politiet. Derfor er det viktig å nevne at det tross alt har skjedd mye på den digitale fronten i den perioden siden 2016 og frem til i dag, ikke minst fikk pandemien med blant annet hjemmekontorløsningene fart på digitaliseringen innenfor flere områder (POD 2021e, s 4). Anmeldelser på nett, publikumstjenester som politiattest på nett, digitale aktorater, robotisering av manuelle prosesser som registrering av flere sakstyper med videre, har kommet til. Bare i løpet av de månedene jeg har skrevet denne oppgaven har flere nye prosjekter startet opp. Som Jacobsen (2022, s 260) påpeker er det ikke mulig å unngå alle feil eller svakheter i et slikt prosjekt, men det er viktig å være reflektert over hvilke valg man har tatt, og hvilke konsekvenser de kan ha. Ved å velge ett eller noen få enkelte digitaliseringsprosjekter kunne jeg fått mer konkrete data om reell praksis i virksomheten enn det jeg har gjort ved å fokusere på direktoratsnivå, men jeg ville i stedet mistet mye av den styrende motivasjonen til initiativtakerne. Det er også en svakhet at jeg kun har brukt dokumentanalyse i studien. Et bredere datagrunnlag som intervjuer kunne gitt verdifull informasjon om flere sider ved digitaliseringsprosessene i organisasjonen.

Jeg var innledningsvis også nødt til å gjøre noen valg som har utelukket flere interessante aspekter, men som derimot åpner opp for flere muligheter for videre forskning.

Riksrevisjonen bemerker i sin siste rapport om politietaten at digitaliseringsstrategiene i varierende grad er fulgt opp (Riksrevisjonen 2023, s 10). Strategiene representerer bare en ønskesituasjon. Min undersøkelse ser kun på hvordan strategiene er utformet, og hvorfor det er slik, men er ikke egnet til å besvare hvordan digitaliseringen faktisk foregår i etaten, eller effekter av strategiene. En interessant retning for videre forskning kunne derfor vært å se på hvilke effekter slike strategier faktisk har på digitaliseringsprosesser i politiet eller andre tilsvarende offentlige virksomheter, og hvordan de omsettes i praksis.

## Litteratur

- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). *From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control*. *Public administration review*, 62(2), 174-184.
- Bowman, Ann O'M and Kearney, Richard C (1988). Dimensions of state government capability. *The western political quarterly* (s 341-362).  
<https://doi.org/10.2307/448542>
- Bukve, Oddbjørn (2021). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskningsprosjekt*. 2. utgave. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (2010) Civil servants' perceptions regarding ICT use in Norwegian central government. *Journal of Information Technology and Politics*, 7:1, 3-21
- Christensen, Tom, Lægreid, Per og Rykkja, Lise. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public administration review*, 76(6), 887-897.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G, og Røvik, Kjell Arne (2020). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget. 3. utg.
- Direktorat for forvaltning og Ikt (Difi) (2017:9). *Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse*.
- Direktorat for forvaltning og ikt (Difi) (2019:1). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*.
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021: 1). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2020*.
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022:6). *Evaluering av nærpolitireformen. En vurdering av resultater og effekter*.
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2023:2). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*.

- Dunleavy, P, Margetts, H, Bastow, S og Tinkler, J (2006). New public management is dead – Long live digital-era governance. I: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Egeberg, Morten (2012). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective, i B.G Peters og J. Pierre (red.) *Handbook of public administration*. London: Sage
- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI 2021). Teknologiutviklingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet
- George, Alexander L og Bennett, Andrew (2005). Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge, Mass, MIT press.
- Gulick, Luther (1937). Notes on the theory of organization. I L. Gulick og L. Urwick (red.), *Papers on the science of administration*. New York: Institute of public administration. Tilgjengelig fra: <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bergen-ebooks/detail.action?docID=182335>. (Hentet: 13.04.2024)
- Gundhus, Helene O., Talberg, Niri, & Wathne, Christin T. (2022). From discretion to standardization: Digitalization of the police organization. *International journal of police science & management*, 24(1), 27-41.
- Homburg, Vincent (2004): E-Government and NPM: A perfect Marriage?: i ACM International Conference Proceeding Series; Vol. 60. New York, ACM. s. 547 - 555.
- Homburg, Vincent og Ignace Snellen (2007): Will ICTs finally reinvent government? The mutual shaping of institutions and ICTs, i Pollitt, Christopher, Sandre van Thiel og Vincent Homburg (red.): *New public management in Europe: adaptations and alternatives*. Basingstoke, Palgrave Mcmillan, s 135-148.
- Howlett, Michael (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2) s 153-175.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utg. Cappelen Damm Akademisk. Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2022). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. utgave. Fagbokforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD) (2022): Hovedinstruks for politiet.

- Jørgensen, Magne (2015). Suksess og fiasko i offentlig IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak. Simula Research Laboratory, Universitetet i Oslo, Sciencen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/suksess-og-fiasko-i-offentlige-ikt--prosjekter/id2422617/> (Hentet: 29.05.2024)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019). Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 (2019).
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative political studies*, 21(1), 66-94.
- Lodge, Martin og Weyrich, Kai (red) (2014a). *The Problem-solving Capacity of the Modern State – Governance Challenges and Administrative Capacity*. Oxford University Press.
- Lodge, Martin og Weyrich, Kai (2014b). *Administrative capacities. The Governance Report 2014*. Oxford University Press.
- March, James G og Olsen, Johan P (2005). Elaborating the «New Institutionalism». Arena. Working Paper. Universitetet i Oslo.
- March, James G og Olsen, Johan P (2011). The Logic of Appropriateness. I Goodin, H (red.) *The Oxford Handbook of Political Science* (s. 478-497). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>
- Meld. St. 29 (2019-2020): Politimeldingen – et politisk for fremtiden.
- Meld.St 27 (2015-2016): Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Milakovich, Michael (2012). *Digital governance: New technologies for improving public service and participation*. Routledge.
- Nielsen, Jens Carl Ry, og Repstad, Pål (2006). Når mauren også skal være ørn. Om å analysere sin egen organisasjon. I Nyeng, Frode og Wennes Grete (red.): *Tall, tolkning og tvil*.
- NOU 2012:14. Rapport fra 22. juli kommisjonen.

- NOU 2013:9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen
- Olsen, Johan P (2016). An Institusjonal Perspective. I S. Van de Walle og S. Groneveld (red.) *Theory and Practice of Public Sector Reform*. Routledge critical studies in public management
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity* (1–18). Macmillan.
- Politidirektoratet (POD) (2016): Politiets digitaliseringsstrategi. Versjon 1.1.
- Politidirektoratet (POD) (2017): Politiet mot 2025. Virksomhetsstrategi for politi- og lensmannsetaten.
- Politidirektoratet (POD) (2018): Strategi for fremtidig IKT-funksjon i Politiet. Hoveddokument
- Politidirektoratet (POD) (2019): Kanalstrategi – et tilgjengelig og effektivt politi – for borgerne! – Et sammendrag av nåsituasjonen
- Politidirektoratet (POD) (2021a): Økt tilgjengelighet for innbyggere. Politiets kanalstrategi (2021-2025).
- Politidirektoratet (POD) (2021b). Innbyggerstemmen. Hva-Hvorfor-Hvordan. Oppsummering av diagnosefasen i Stimulab-prosjektet.
- Politidirektoratet (POD) (2021c). Innbyggerstemmen. Erfaringsrapport. Oppsummering av utforskefasen i Stimulab-prosjektet.
- Politidirektoratet (POD) (2021d). Innbyggerstemmen. Oppsummeringsrapport. Oppsummering og veien videre etter Stimulab-prosjektet.
- Politidirektoratet (POD) (2021e): Politiets årsrapport 2020
- Politidirektoratet (POD) (2023): Politiets innbyggerundersøkelse 2023. Verian
- Politi-loven. Lov av 1. oktober 1995 om Politiet
- Riksrevisjonen (2023): Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet. Dokument 3:7 (2023-2024)
- Schartum, Dag Wiese, Jansen, Arild og Trandvik, Tommy (2017). Digital forvaltning – en innføring. Fagbokforlaget.



Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration*. Berkeley, CA. University of California Press.

Sunde, Inger Marie og Sunde, Nina (red.) (2019). *Det digitale er et hurtigtog! Vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi*. Fagbokforlaget.

Tranvik, Tommy (red.) (2008). *Digital teknologi og organisasjonsendring. Studier av offentlig og frivillig sektor*. Fagbokforlaget.