

DFØ-rapport 2024:2

# Kultur og ledelse i politiet

En statusbeskrivelse

# Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk våren 2023 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å gi en statusbeskrivelse av arbeidet med kultur og ledelse i politiet.

Rapporten innledes med en oppsummering av våre viktigste funn og vurderinger. Etter et kort innledningskapittel følger en mer omfattende beskrivelse av funn og vurderinger i kapittel 2-5. En drøfting av sentrale begreper følger i vedlegg 1 og en kort presentasjon av metode og datagrunnlag i vedlegg 2.

Vi takker alle som har deltatt på intervjuer og møter og delt erfaringer og synspunkter med oss. Særlig med temaer som dette, er vi helt avhengig av åpne og ærlige tilbakemeldinger fra dere. Takk også til referansegruppen som har bistått med kloke og nyttige innspill og kommentarer.

DFØ står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Seksjonsleder Siri Bjørtuft Ellingsen har vært prosjektansvarlig. Arbeidet med prosjektet er utført av Maren Bigset Henriksen, Tone Kristin Kastnes, Vivi Lassen og Oddbjørg Bakli (prosjektleder). Ingunn Botheim har bistått med kvalitetssikring.

Oslo, januar 2024

Hilde Nakken  
Divisjonsdirektør

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>1</b>
<b>Definisjoner og forkortelser .....</b>	<b>4</b>
<b>Oppsummering – kultur og ledelse i politiet .....</b>	<b>5</b>
Status på og eventuelle effekter av iverksatte tiltak.....	5
Er politiet på rett vei? .....	7
Hva skal til for å styrke arbeidet med kultur, rolleforståelse og ledelse? .....	8
<b>1 Innledning – om oppdraget .....</b>	<b>10</b>
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Oppdrag/mandat.....	11
1.3 Innfallsvinkel, begrepsdefinisjoner og avgrensninger .....	11
1.4 Leseveiledning.....	12
<b>2 Opplærings- og utviklingsarbeidet .....</b>	<b>13</b>
2.1 Statusbeskrivelse.....	13
2.1.1 Politihøgskolen er den sentrale utdanningsaktøren i politiet.....	13
2.1.2 HR-avdelingen i POD er et sentralt kompetansesenter innen HR, HMS og arbeidsrett .....	16
2.1.3 Politidistriktene skal legge til rette for opplæring og kompetansebygging.....	18
2.1.4 Det er behov for mer praksisnær lederopplæring.....	19
2.1.5 Det stilles i økende grad spørsmål ved generalistutdanningen .....	20
2.2 DFØs vurderinger av opplærings- og utviklingsarbeidet .....	20
2.2.1 Opplæringstilbudet må hensynta ulike aktører og behov .....	20
2.2.2 Viktig med praksisnære tiltak for alle førstelinjeledere .....	21
2.3 DFØs forslag knyttet til opplærings- og utviklingsarbeidet.....	22
<b>3 Ledelse .....</b>	<b>23</b>
3.1 Statusbeskrivelse.....	23
3.1.1 Det er mange ledernivåer og ulikt lederspenn i politiet.....	23
3.1.2 Spesialisering og kompetanseløft medfører nye krav til ledelse og samordning...	24
3.1.3 Ledelse oppfattes mer positivt enn før .....	24
3.1.4 Positivt at toppledere er tydeligere på faglige vurderinger .....	26
3.1.5 Økte krav til kvalitet er positivt, men bidrar til økt press.....	27
3.1.6 Partssamarbeidet fungerer i hovedsak godt .....	28
3.2 DFØs vurderinger knyttet til ledelse i politiet.....	28
3.2.1 Det er viktig med synlig ledelse som forklarer og begrunner beslutninger .....	28
3.2.2 Spesialisering medfører mer avstandsledelse og økt behov for samordning.....	30

---

3.2.3 Målstyring uten tilstrekkelig handlingsrom er krevende .....	31
3.3 DFØs anbefalinger knyttet til ledelse .....	32
<b>4 Kultur .....</b>	<b>33</b>
4.1 Statusbeskrivelse .....	33
4.1.1 Viktig å bevare og videreføre sentrale kulturtrekk .....	33
4.1.2 Apparatet rundt varsling begynner å komme på plass .....	35
4.1.3 Tiltak mot uønsket seksuell oppmerksomhet har høy prioritet .....	35
4.1.4 Økt oppmerksomhet om mangfold og inkludering .....	36
4.1.5 Ulike syn på ytringsklima, takhøyde og åpenhet for kritikk .....	38
4.1.6 Å gi og ta imot tilbakemeldinger oppfattes som krevende .....	39
4.1.7 Politiets rolleforståelse diskuteres mer enn før .....	40
4.1.8 Yngre medarbeidere stiller flere krav enn før .....	42
4.2 DFØs vurderinger mht. kultur .....	43
4.2.1 Kulturen i politiet har endret seg fra 2017 til i dag .....	43
4.2.2 Politikulturen er preget av paradokser .....	44
4.2.3 Politiets autonome rolle er på hell – til fordel for mer samarbeid? .....	44
4.2.4 Hvor flinke er politiansatte til å ta tak i utfordringer? .....	45
4.2.5 Varslingssaker henger sammen med tilbakemeldingskultur, sanksjonering og ytringsklima .....	46
4.2.6 Inkludering og økt mangfold må jobbes med kontinuerlig .....	47
4.3 DFØs forslag knyttet til kultur .....	48
<b>5 Avsluttende vurderinger .....</b>	<b>49</b>
<b>Dokument- og referanseliste .....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 1 Drøfting av sentrale begreper .....</b>	<b>54</b>
<b>Vedlegg 2 Metodebeskrivelse og -kritikk .....</b>	<b>62</b>

# Definisjoner og forkortelser

## Definisjoner

*Funksjonsledelse:* Funksjonsrettet ledelse handler om ledelse av fag, f.eks. innsatsledelse, etterforskningsledelse, operasjonsledelse m.fl.

*Generalistutdanning:* En utdanning som tar utgangspunkt i et fagområde, og som kan brukes i flere forskjellige yrker/fagretninger

*Generasjon Z:* Definert som personer født etter 1995, og som er kjent for å være samfunnsengasjerte, ha høye ambisjoner og gode digitale kunnskaper

*Kilden:* Politiets intranett

*Ransel:* Politiets digitale læringsplattform

*Resultatavtale:* internt disponeringsskriv eller «tildelingsbrev»

*Synergi:* Et verktøy i politiets arbeid med kontinuerlig forbedring. Det skal støtte internkontroll og forbedring innen flere fagområder, som HMS, kvalitet, sikkerhet, personvern og erfaringslæring innen etterforskning/påtale.

## Forkortelser

DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HR	Human Resources (menneskelige ressurser)
IDF	Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter etter hovedavtalen
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
MU	Politiets medarbeiderundersøkelse
NNP	Norsk narkotikaforebyggende forening
NNPF	Norsk narkotikapolitiforening
Pd	Politidistrikt
PHS	Politi høgskolen
POD	Politidirektoratet
USO	Uønsket seksuell oppmerksomhet

# Oppsummering – kultur og ledelse i politiet

## Status på og eventuelle effekter av iverksatte tiltak

### Rolle- og ansvarsdelingen innen opplærings- og utviklingsarbeidet er delt mellom POD, PHS og distriktene

Politidirektoratet (POD) er politiets kompetansesenter innen HR, HMS og arbeidsrett. De skal bidra til å oppfylle politiets samfunnsoppdrag gjennom å rekruttere, utvikle og beholde kritisk kompetanse og kapasitet, og gi bistand og rådgivning innen organisasjonsutvikling og omstilling. Politihøgskolen (PHS) er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet. Skolen har ansvar for grunnutdanning, etter- og videreutdanning og formidling av relevant forskning. PHS er underlagt både politiloven og universitets- og høyskoleloven. Politidistriktene har ansvar for å legge til rette for opplæring og kompetansebygging lokalt. Distriktenes kompetanse og kapasitet til å fylle dette ansvaret, varierer imidlertid.

### Politiet har iverksatt en rekke tiltak innen ledelse og kultur siden 2017

Hovedtyngden av POD-initierte aktiviteter innen ledelse og kultur har vært rettet mot ledere og ledergrupper – med kulturbygging som et viktig tilleggsmål. POD bidrar med verktøy og opplegg for ledelse- og kulturutvikling, mens det er politidistriktene som i hovedsak står for gjennomføringen av tiltak. Tilbudene fra PHS er knyttet til videreutdanning, både innen generell politiledelse og funksjonsledelse.

### Ledelse i politiet er blitt mer profesjonell

Det stilles større krav til ledere i politiet enn tidligere. Rekrutteringen av ledere er mer profesjonell, ledere har gjennomgående mer formalkompetanse og det legges større vekt på personlige egenskaper ved rekruttering. Særlig på ledernivå tre og fire oppleves det som viktig at ledere som tilsettes har erfaring fra områdene de skal ha ansvar for. Faglig kompetanse verdsettes høyt i politiet og bidrar til å bygge tillit og legitimitet i lederrollen.

Det snakkes mer om ledelse, og vektleggingen av god ledelse for å oppnå resultater, nå enn tidligere i reformperioden. Både ledere og medarbeidere er opptatt av å ha ledere som er tilgjengelige, som setter retning og som evner å prioritere. I tråd med en mer krevende arbeidssituasjon for de fleste, trengs det ledere som kommuniserer godt og som evner å oversette beslutninger tatt på et høyere nivå til noe som gir mening i hverdagen.

### Stor avstand mellom «topp» og «bunn» i politihierarkiet

Politiet er en hierarkisk organisasjon med fire ledernivåer med personalansvar i tillegg til ledere med funksjonsansvar, teamledere, koordinatorene m.m. Forståelsen av «hvordan det står til» i politiet varierer med hvor i organisasjonen man befinner seg. Det er langt fra toppledelsen til medarbeidere i førstelinjen, og det er krevende å kommunisere begrunnelsene for det som bestemmes på et høyere nivå. Som påpekt i tidligere DFØ-rapporter, har mellomledere og førstelinjeledere en viktig oversetterrolle. Som en del av ledelsen skal de være lojale mot de beslutninger som fattes og kunne forklare dem. Samtidig

skal de følge opp medarbeiderne, støtte dem og bidra til å løse utfordringene de møter i hverdagen.

Som følge av politireformen har politidistriktene fått tilnærmet lik struktur. Fordi det er relativt store forskjeller mellom distriktene med hensyn til ressurssetting av forholdsvis like oppgaver, medfører det variasjoner med hensyn til antall ledere og hvor mange medarbeidere den enkelte leder har personalansvar for.

Ledere i politiet med personalansvar har ansvar for både personalledelse og administrative oppgaver. De fleste erkjenner at begge deler er viktig, men mange synes det blir for liten tid til personalledelse. Når administrative støttefunksjoner erstattes av ulike digitale systemer, øker ofte de administrative oppgavene både for den enkelte leder og for medarbeiderne.

### **Politikulturen består av mange kulturer**

Det er ikke én kultur i politiet. Den varierer med oppgaver, profesjon, distrikt mv. Kultur bygges nedenfra, mens tonen settes fra toppen. Ledere på alle nivåer er viktige rollemodeller.

Mange kulturtrekk har både en positiv og en mindre positiv side. Samhold og kollegalojalitet er viktig å bevare, men det går samtidig for langt hvis det medfører å dekke over uheldige sider ved politiarbeidet. Utsagn som «sånn gjør vi det hos oss» kan ofte stå i veien for å ta opp vanskelige spørsmål og få til endring og nytenkning.

Et resultat av politireformen er økt spesialisering. Det gir bedre kvalitet og virker positivt på kompetanse og kvalitet, men bidrar samtidig til kulturforskjeller, manglende helhetstenkning og mer «oss-dem»-tenkning.

### **En ny generasjon er på vei inn i politiet**

De som starter på politiutdanningen, har et stort ønske om å bli politi. Mange søker flere ganger og har tatt annen utdanning før de begynner på PHS. Som andre virksomheter opplever politiet at dagens generasjon er vokst opp i en tid med økt vekt på forhandlinger, krav og rettigheter. Yngre medarbeideres prioritering av individuelle behov kan utfordre den «dugnadskulturen» eldre ansatte i politiet er vant til. Det varierer også hvor godt politiet evner å ta i bruk kompetansen nyutdannede tar med seg inn i etaten.

### **Ulike oppfatninger av hvor lett det er å ytre seg i politiet**

Det er ulike syn i organisasjonen på hvor lett det er å ta opp vanskelige spørsmål og hvor lett det er å si fra om forhold en ansatt mener bør endres. Mange kjenner seg ikke igjen i at det er et krevende ytringsklima eller at det hersker en «fryktkultur» i politiet. Samtidig viser undersøkelser at et godt ytringsklima ikke kan tas for gitt. Særlig midlertidige ansatte og vikarer kvier seg for å ta opp negative forhold, blant annet fordi de frykter at det vil hindre en eventuell fast ansettelse. Andre gir uttrykk for at kritiske ytringer i verste fall hindrer deltakelse på kurs og videreutdanningstilbud, lønnsopprykk og videre karriere i politiet.

## Er politiet på rett vei?

### Store endringer i politiet etter nærpolitireformen

Sammenlignet med 2016 da reformen ble satt i verk, har politiet endret seg mye. Det gjelder også for ledelse og kultur. Det er økt bevissthet om at politiet både internt og eksternt står overfor en rekke risikofaktorer som de er nødt til å møte på en mer offensiv måte.

Betydningen av ledelse har fått økt vekt og det er satt i verk en rekke tiltak for å styrke ledelse og ledelsesfaget i politiet. Tiltak for å møte utfordringer knyttet til uønsket seksuell oppmerksomhet, ytringsklima, varsling og etiske dilemmaer mv., vektlegges også.

Det er krevende å dokumentere effekter av tiltak innen ledelse og kultur. Den viktigste dokumentasjonen er politiansattes vurderinger, nedfelt i medarbeiderundersøkelser, arbeidsmiljøundersøkelser, evalueringer o.l. Vi vet ikke om endringer skyldes konkrete tiltak, spesielle hendelser som #MeToo mv., den generelle samfunnsutviklingen eller nye ansatte med andre holdninger og kultur enn ansatte med lang fartstid. Uansett har politiet måttet ta ulike kulturutfordringer på alvor, sette dem på dagsorden og iverksette tiltak.

Medarbeiderundersøkelsene de siste årene viser en positiv utvikling på spørsmål og problemstillinger relatert til kultur og ledelse. Samtidig er inntrykket fra møtene i politidistriktene at mange opplever 2023 som et mer krevende år enn pandemiårene, og at dette virker inn på både kultur og ledelse.

Samfunnsoppdraget er viktig for politiansatte. Politiansatte trives fortsatt godt på jobb. Samtidig utfordres de av trange budsjetter, stor oppgavemengde og følelsen av ikke å strekke til. Mange er slitne og sier at motivasjonen ikke er like høy som før.

DFØs vurdering er at politiet er på rett vei, men som vist til nedenfor er det fortsatt utfordringer. Tiltak innen ledelse og kultur er ikke noe en organisasjon blir ferdig med en gang for alle. Dette er et kontinuerlig arbeid.

### Politisk detaljstyring utfordrer mulighetene til å utøve ledelse

Selv om JD har som mål å styre politiet mindre detaljert, oppleves det ikke slik ute i organisasjonen. Det henger blant annet sammen med en presset ressursituasjon og hyppige budsjettjusteringer – både innsparinger og påplussinger. Politisk styring er nødvendig og akseptert, men det oppleves frustrerende når politiske vedtak åpenbart går på tvers av politifaglige råd. Mange etterlyser mer langsiktighet i styringen slik at de sentrale og lokale rammebetingelsene blir mer forutsigbare. Det gjelder enten det dreier seg om politidistriktenes driftsbudsjetter og organisering, behovet for langsiktig IKT-utvikling eller opptak av studenter ved PHS.

En presset ressursituasjon innebærer krav i organisasjonen om tydeligere prioriteringer, både hva de skal gjøre mer av og hva de skal gjøre mindre av. Innsatsen må avstemmes mot hva det er mulig å få til innen de gitte ressursrammene.

DFØs vurdering er at både Stortinget, regjeringen og departementet bør ta inn over seg utfordringene som ligger i detaljstyringen. Det sentrale i mål- og resultatstyringen er at



overordnet myndighet er tydelige på *hva* som skal oppnås. Så må virksomheten få mulighet til å vurdere *hvordan* målene mest hensiktsmessig kan nås.

### **Tilbakemeldingskulturen er for dårlig**

I politireformen ble tilbakemeldingsmøter innført som en del av politiarbeid på stedet og etterforskningsløftet. Politidistriktene har fulgt opp dette i varierende grad. Samtidig peker mange på at det er viktig at ledere og medarbeidere blir bedre på å gi og å ta imot både positive og negative tilbakemeldinger.

Medarbeiderundersøkelsene viser at mange er fornøyde med nærmeste leder. I intervjuene sier medarbeidere at de blir hørt av nærmeste leder, men at det så virker som meldingene ikke går videre i systemet. Særlig medarbeidere i førstelinjen savner tilbakemeldinger på forhold de tar opp og på arbeidet de gjør. Mange opplever personer i «ledelsen» som distanserte og med for liten forståelse for hvor presset de som skal ivareta innbyggernes sikkerhet i hverdagen, er.

DFØs vurdering er at arbeidet med tilbakemeldingskultur er et av de viktigste områdene politiet kan jobbe med fremover. Det vil styrke arbeidsmiljøet, gi tryggere medarbeidere og bidra til et godt ytringsklima.

### **Opplæringstilbudet til ledere bør bli mer praksisnært**

Politiet har lagt stor vekt på lederutvikling som virkemiddel for å forbedre ledelse og kultur i organisasjonen. De fleste tilbudene innen ledelse får gode tilbakemeldinger av de som deltar. Likevel etterspør mange mer støtte i den daglige ledergjerningen. Hverdagsledelse er krevende, særlig for ledere på nivå tre og fire, for ledere som er nye i rollen og for ledere med stort lederspenn i form av mange medarbeidere og/eller ansvarsområder.

Etter DFØs vurdering bør politiet styrke tiltak som kan støtte ledere i det daglige arbeidet. POD har lagt vekt på hverdagsledelse i opplæringstilbudet til nivå fire-ledere. Det mener DFØ er riktig vei å gå. Vi mener også distriktenes handlingsrom, og tilbud og bistand fra POD og PHS, bør differensieres mer enn i dag, ut fra distriktenes ulike behov og forutsetninger.

## **Hva skal til for å styrke arbeidet med kultur, rolleforståelse og ledelse?**

### **Arbeid med kultur, rolleforståelse og ledelse må ses som en kontinuerlig prosess**

Som den eneste sivile organisasjonen med lovfestet rett til å utøve makt, står politiet i en særstilling. I en så stor organisasjon vil det alltid være noen som misbruker denne retten. Løpende oppmerksomhet på etikk, rolleforståelse, og adekvat sanksjonering ved misbruk, er nødvendig for å sikre fortsatt høy tillit til politiet og et trygt og godt arbeidsmiljø.

### **Kulturrendringer tar tid**

Kulturrendringer er krevende, og det tar tid før resultater merkes. Det er derfor viktig at politiet gir tiltakene tid til å virke og sikrer at det er god dialog, både medarbeidere imellom og mellom medarbeidere og ledere, i gjennomføringen av dem.

### **Ledere setter tonen, men kulturen bygges nedefra**

Satsingen på ledelse har startet på toppen. Som DFØ har tatt opp tidligere mener vi at det er behov for å satse mer på førstelinjeledere og de som er tettest på medarbeiderne. Det innebærer at også funksjonsledere uten personalansvar er viktige rollemodeller og må tas med når ledertiltak utvikles og gjennomføres. Politiets resultatoppnåelse avhenger av både ledes og medarbeideres atferd og rolleforståelse.

### **DFØ anbefaler å vurdere følgende tiltak:**

- Økt satsning på praksisnære ledertiltak.
- Tiltak rettet mot førstelinjeledere bør også omfatte funksjonsledere uten personalansvar, men med mye personalhåndtering.
- Toppledere i politiet bør være mer synlige for sine medarbeidere, både fysisk og digitalt. For å bygge tillit og forståelse for nødvendige prioriteringer, bør de være til stede på sentrale møtearenaer.
- Nye ledere trenger opplæring i lederrollen («onboarding»). Hva betyr det å være leder, hva innebærer arbeidsgiverrollen, praktisk opplæring i verktøy og systemer o.l.
- Det bør i større grad legges til rette for praksisfellesskap og uformell dialog, eksempelvis:
  - Praksisfellesskap for ledere lokalt. Mange har behov for et mindre miljø å diskutere daglige utfordringer med.
  - Uformell dialog mellom ledelsen og tillitsvalgte, jf. «kaffepraten» i Vest pd.
- Det bør etableres/legges til rette for (lokale) mentorordninger for nye ledere.
- Det må settes av tid og trenes for å utvikle en bedre tilbakemeldingskultur. Tilbakemeldingsmøter bør gjennomføres som vedtatt.
- Sosiale møteplasser er viktig for å bevare positive kulturtrekk og motvirke uheldige subkulturer. Politidistriktene bør gi mulighet for sosiale aktiviteter som bidrar til at medarbeidere blir kjent og omgås på tvers av organiserte strukturer.
- Arbeidsdelingen mellom POD og politidistriktene bør videreutvikles i tråd med Fremtidens HR, men det vil kreve økt støtte til de minste politidistriktene.
- Politidistriktene bør styrke arbeidet med kompetanseplanlegging. Kompetanseplanen bør være utgangspunkt for:
  - Beslutninger om hvilke tilbud som skal utvikles lokalt og hvilke som skal utvikles sentralt.
  - Politidistriktenes prioritering av hvem som skal få tilbud om videreutdannings- og kursdeltakelse innenfor ulike oppgaveområder.
- PHS bør styrke samarbeidet med andre universiteter og høyskoler slik at tilbudet i større grad kan tilpasses behov og kompetanse.
- Forskning på og kunnskap om politiet generelt, og på kultur og (personal)ledelse spesielt, bør styrkes. Det bør legges til rette for at HR-data i større grad kan brukes til forskningsformål.
- Det bør vurderes hva slags politi som skal utdannes fremover. Hvilke krav stiller kjente utfordringer til kompetansesammensetningen i politiet? Hva skal balansen mellom generalist- og spesialistutdanningen være?

# 1 Innledning – om oppdraget

JD har gitt DFØ i oppdrag å gi en oversikt – en statusbeskrivelse - over hva POD og resten av politietaten har gjort for å følge opp Stortingets innstilling ved behandlingen av nærpolitireformen (Prop. 61 LS (2014-2015)) og Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi), nå DFØs, anbefalinger i statusrapporten om kultur, holdninger og ledelse fra 2017 (Difi-rapport 2017:9).

## 1.1 Bakgrunn

Iht. Prop. 61 LS (2014-2015) skulle politireformen bidra til:

*«(...) et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.» (s. 5)*

Etter at ny hovedstruktur var vedtatt og nye politidistrikter etablert, utformet JD og POD i fellesskap, seks effektmål, jf. Tabell 1. I praksis er (del)mål fire og fem mest relevante for denne rapporten.

<b>Overordnet mål:</b>					
Et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte morgendagens kriminalitetsutfordringer.					
Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling	Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet	Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap	Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer	Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap	<i>Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi</i>
<b>Tiltak for å realisere målsettingen med reformen:</b> - Tiltak presisert i Inntl. 306 S og Prop. 61 - Øvrige tiltak for å understøtte reformen					

Tabell 1: Effektmål nærpolitireformen

Da Stortinget behandlet reformen i 2015, ble det blant annet besluttet at:

- De ti grunnprinsippene for politiets rolle fra 1982 skulle ligge fast (NOU 1981: 35)
- Arbeidet med å utdanne gode ledere i politietaten, både lokalt, regionalt og nasjonalt måtte styrkes.

- Ledere i politiet burde ha kompetanse om hvordan kultur påvirker etaten, og hvordan kultur skapes og endres.
- Politiet skulle være en lærende organisasjon.

Dette var også utgangspunktet for daværende Difis anbefalinger i rapporten om kultur, holdninger og ledelse i politiet fra 2017:

- *Planlagte og iverksatte tiltak bør gjennomføres som vedtatt.*
- *Politimestrene må sette kultur og ledelse på dagsorden i sitt distrikt.*
- *Ledere på alle nivåer må ta ansvar for å fremme ønsket kultur.*
- *Særlig oppmerksomhet bør rettes mot følgende risikoområder:*
  - *Spennet mellom den administrative planleggingskulturen på ledelsesnivå og den operative handlingskulturen på førstelinjenivå.*
  - *Kulturforskjeller internt i de nye distriktene.*
  - *Profesjonskamper og -konflikter.*
  - *Utfordringer og muligheter knyttet til avstandsledelse.*

## 1.2 Oppdrag/mandat

Målet med oppdraget har vært å utarbeide en statusrapport om kultur og ledelse i politiet. Rapporten skal gi en beskrivelse av status på, og så langt det er mulig effekter av, iverksatte kultur- og ledelsestiltak i politiet, inklusive rolle- og ansvarsdelingen når det gjelder opplærings- og utviklingsarbeidet. En sentral del av evalueringen har vært å vurdere om tiltak POD har etablert gir et godt fundament for endringer, og om dette er riktig vei å gå for å oppnå ønsket kultur. Vi har, på bakgrunn av en samlet vurdering og analyse av statusbeskrivelsen, vurdert utfordringer og foreslår tiltak som kan/bør gjennomføres for å styrke arbeidet med kultur, rolleforståelse og ledelse i politiet.

## 1.3 Innfallsvinkel, begrepsdefinisjoner og avgrensninger

I vedlegg 1 følger en drøfting av de tre sentrale verdiene «ledelse», «politikultur» og «rolleforståelse». Drøftingen omfatter referanser til interne dokumenter, plattformer mv. i politiet og til forskning med ulik fortolkning av begrepene. I denne rapporten har vi landet på følgende definisjoner:

- *Ledelse* er å sette retning og drive endring, motivere og utvikle medarbeidere og skape resultater i samhandling med andre, jf. politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi (Politiet, u.å.(a))
- *Organisasjonskultur* er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben (Bang, 2015, s 23)
- *Rolleforståelse* handler om at ansatte har et bevisst forhold til etikk, hva som er god moral og hvordan man bør handle, jf. politiets *etiske retningslinjer* (Politiet, 2018)

I vurderingene våre tar vi utgangspunkt i det fjerde og femte målet for Nærpolitireformen, funn og vurderinger i 2017-rapporten og politiets verdier iht. medarbeiderplattformen (Politiet, u.å.(b)). Det fjerde og femte målet for Nærpolitireformen lyder som følger, jf. figur 1:

- *Et politi med bedre kompetanse og kapasitet som deler kunnskap og lærer av erfaringer*
- *Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap*

Grunnlaget for analysene vi gjør er forskning og litteratur på feltet, egne intervjuer med ansatte i politiet på ulike nivåer i fire politidistrikt og en spørreundersøkelse til tredje års studenter ved PHS. Vi bruker også data innhentet i forbindelse med følgeevalueringene og effektevalueringen av nærpolitireformen (se rapporter på [dfo.no/rapporter](https://dfo.no/rapporter)).

Oppdraget vårt har gått ut på å lage en statusbeskrivelse. Vi har derfor forsøkt å gi en balansert framstilling av både positive og mindre positive sider knyttet til ledelse og kultur i politiet.

## 1.4 Leseveiledning

Etter et innledende kapittel følger tre tematiske kapitler;

- Rolle- og ansvarsdeling på opplærings- og utdanningsområdet (kapittel 2)
- Ledelse i politiet (kapittel 3)
- Kultur i politiet (kapittel 4)

Hvert av de tematiske kapitlene er delt inn i en statusbeskrivelse, våre vurderinger og våre anbefalinger. I kapittel 5 følger noen avsluttende vurderinger.

En utdypende drøfting av de sentrale begrepene ledelse, politikultur og rolleforståelse følger i vedlegg 1. Vedlegg 2 inneholder en utdypende beskrivelse av metode og datagrunnlag, inklusive metodekritikk.

## 2 Opplærings- og utviklingsarbeidet

Mandatet fra JD ba oss se spesielt på rolle- og ansvarsdelingen innen opplærings- og utviklingsarbeidet, dvs. hvordan oppgaver og ansvar mellom de tre hovedaktørene POD, PHS og politidistriktene er organisert. Andre særorgan enn PHS er tillagt et fag- og veilederansvar overfor politidistriktene på ulike områder. Dette inngår ikke i denne gjennomgangen.

Dette kapitlet gir en overordnet beskrivelse av ulike typer utdannings- og opplæringstiltak rettet mot kultur og ledelse som er gjennomført av PHS, POD og politidistriktene, våre vurderinger knyttet til utdanning og opplæring og våre forslag til tiltak.

### 2.1 Statusbeskrivelse

#### 2.1.1 Politihøgskolen er den sentrale utdanningsaktøren i politiet

I henhold til forskriften om Politihøgskolen (Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver, 2005) og resultatavtalen mellom POD og PHS, er PHS den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet. Den skal, gjennom grunnutdanningen, etter- og videreutdanninger og formidling av relevant forskning, bidra til at politiet jobber mer kunnskapsstyrt og effektivt for å nå overordnede mål og forventninger til politietaten.

Å få et mer kunnskapsbasert politi er vektlagt de siste årene. Kunnskapsutvikling, opplæring og kompetanseutvikling lokalt og sentralt og behov for mer tverrfaglig kompetanse, har vært sentrale elementer i videreutviklingen av politiet. Styrking av PHS har vært en del av dette.

#### **PHS styres administrativt av POD og er underlagt universitets- og høyskoleloven**

PHS har et eget kapittel i politiets budsjett som i hovedsak dekker ordinær drift og utvikling. I 2023 fikk PHS et utgiftbudsjett på 655 millioner kroner og inntekter på 28 millioner kroner til disposisjon. Etter- og videreutdanningstilbudet finansieres dels gjennom PHS sitt budsjett (0442) og dels gjennom belastningsfullmakt over PODs budsjett (0440). I 2023 satte POD, i rollen som arbeidsgiver, av om lag 50 millioner kroner for å finansiere etter- og videreutdanninger ved PHS som politiet har behov for. I tillegg kjøper noen politidistrikter tiltak direkte fra PHS.

Resultatavtalen, der også eventuelle føringer fra JD inngår, beskriver hva PHS skal oppnå det kommende året. I avtalen for 2023 fremgår det blant annet at PHS skal arbeide målrettet for å nå ambisjonene som PHS har i sin fastsatte strategiplan, jf. tabell 2.

<i>Ambisjon</i> <b>Vi utdanner kandidater som løser framtidens utfordringer</b>	<i>Ambisjon</i> <b>Vi er i front på politivitenskapelig forskning og utvikling av politifaget</b>	<i>Ambisjon</i> <b>Vi er en internasjonalt anerkjent politihøgskole</b>	<i>Ambisjon</i> <b>Vi er en smidig og fremtidsrettet organisasjon</b>
<i>Strategiske delmål</i> 1. Vi har høy kvalitet i våre utdanninger. 2. Våre utdanninger er basert på det fremste innen forsknings- og erfaringsbasert kunnskap 3. Vi har aktive, kunnskapssøkende studenter 4. Våre studenter bidrar til å forbedre og videreutvikle gjeldende praksis 5. Vi utvikler og anvender digitale muligheter som bidrar til bedre læring	<i>Strategiske delmål</i> 1. Vi bidrar til kompetanseheving og kunnskapsutvikling i politiet 2. Vi har relevante samarbeidsprosjekter med relevante sektorer 3. Vi utvikler både erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap 4. Vi har en økende andel eksterntfinansierte forskningsprosjekter Vi formidler vårt forsknings- og utviklingsarbeid i vitenskapelige- og populærvitenskapelige kanaler	<i>Strategiske delmål</i> 1. Vi har formaliserte samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner internasjonalt 2. Våre studenter og ansatte har et internasjonalt perspektiv og vi er en organisasjon som legger til rette for internasjonalisering. 3. Vi publiserer og formidler vår kunnskap internasjonalt	<i>Strategiske delmål</i> 1. Kontinuerlig forbedring og utvikling er en naturlig del av vår arbeidsform 2. Vi utnytter og utvikler våre campuser på en effektiv og brukervennlig måte 3. Vi prøver ut, og tar i bruk ny teknologi 4. Bærekraft er en integrert del av hele vår virksomhet

Tabell 2: Målhierarki for PHS (Kilde: PHS, 2022a)

Som høgskole er PHS delvis underlagt kravene i universitets- og høgskoleloven (Forskrift om Politihøgskolen, 2005). Etter politiloven er PHS et særorgan som styres fra JD/POD. PHS har et eget styre, og styrets oppgaver følger av en egen forskrift. Styret skal blant annet vedta strategier for PHS sin virksomhet, legge planer for virksomheten, fastsette mål og resultatkrav for virksomheten, føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten og fastsette fagplaner. Iht. forskriften om PHS kan POD fastsette rammeplaner for studietilbudet, regler om opptakskrav til bachelorutdanningen og regler om skikkethetsvurdering. Regler om opptakskrav og skikkethetsvurdering skal godkjennes av JD.

PHS har et eget utdanningsutvalg som skal sikre at studietilbudet er i tråd med nasjonale krav og bidra til utvikling av den samlede studieporteføljen ved PHS. Fordi PHS er underlagt UH-loven, har Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT) ansvar for å føre tilsyn med blant annet kvaliteten i studiene (Studietilsynsforskriften, 2017).

PHS har også et særlig ansvar for forskning om og for politiet. I henhold til skolens FoU-strategi for 2022-2025 er PHS blant annet opptatt av å bidra til praksisnær forskning og kunnskapsutvikling i politiet og i samarbeidende etater (PHS, 2022b). PHS bidrar med FoU-basert utdanning gjennom samspill mellom forskning, utvikling og undervisning. I 2020 søkte PHS Norges forskningsråd om å opprette et Senter for Fremdragende Forskning (SFF) på Forebyggende politiarbeid. Søknaden inkluderte opprettelse av et kunnskapssenter. Dette jobbes det videre med. Ifølge PHS vil etableringen av et kunnskapssenter blant annet kunne medføre videreutvikling av etatsbibliotekrollen og gjennomføring av systematiske litteratursøk for å sammenstille relevant forskning på utvalgte områder.

Det arbeides med en FoU-plan for politiet. Den skal ha særlig vekt på hvordan forskningsbasert kunnskap tas i bruk. Arbeidet ledes av POD, og har en bredt sammensatt arbeidsgruppe og en styringsgruppe med representasjon fra POD og PHS.

### **Grunnutdanningen er et helt sentralt i tilbudet på PHS**

Grunnutdanningen er et treårig utdanningsløp hvor første og tredje studieår gjennomføres på ett av de tre studiestedene Oslo, Bodø eller Stavern, mens andreåret er et praksisår ute i politidistriktene. Det har siden årtusenskiftet vært høy søkning til PHS, selv om det har gått noe ned de siste årene, og mange søkere søker flere ganger. Det er strenge fysiske krav og egnethetsvurdering av søkerne. Stortinget har fastslått at «*Grunnutdanningen er en generalistutdanning som skal gi solid grunnlag for å starte i politiyrket og for videre læring gjennom yrkeserfaring, videre utdanning og annen kompetanseheving*» (Meld. St. 42 (2004-2005, s. 103), jf. også de ti grunnprinsippene for politiet (vedlegg 1).

Departementet fastsetter antall studieplasser i budsjettet. De siste årene har det vært krevende å dimensjonere opptak av nye studenter, fordi antall plasser har variert fra år til år og fastsettes sent i forhold til den mer langsiktige planleggingen av studietilbudet.

### **PHS har tilbud innen både generell ledelse og funksjonsledelse**

Det følger av forskriften om PHS at de har ansvar for å tilby etter- og videreutdanning for ansatte i politiet. I temaene politiledelse og organisasjonsutvikling har PHS tilbud som gjelder både funksjonsledelse og generell ledelse (PHS, u.å.). I 2023 gjelder det:

- Etterforskningsledelse – kriser og ekstraordinære hendelser
- Funksjonsrettet ledelse for aksjonsledere
- Funksjonsrettet ledelse for etterforskningsledere
- Funksjonsrettet ledelse for innsatsledere
- Funksjonsrettet ledelse for innsatsledere og oppdragsledere
- Politiledelse – Innføring i politiledelse
- Politiledelse – Modul 2 Organisasjons- og ledelsesutvikling i politiet
- Politiledelse – Modul 3A Strategisk ledelse og reform i politiet
- Politiledelse – Modul 3 B ledelse for utvikling av politiet som lærende organisasjon
- Praktisk prosessledelse i politiet

Etterutdanningstiltakene er i utgangspunktet ferdighetskurs som ikke gir studiepoeng, mens videreutdanningstilbudene er mer forskningsbasert og gir studiepoeng. Tilbudene innen funksjonsrettet ledelse har også med seg elementer av generell politiledelse.



Kvalitetsrapporten for 2021-2022 (Politihøgskolen, 2023a) viser at avdelingen for etter- og videreutdanning hadde 118 utdanningstilbud dette studieåret. 98 av disse ga studiepoeng.

Hvilke utdanninger som tilbys varierer fra år til år. Tilbudet er basert på erfaringstall og kommunikasjon med POD og politidistriktene. Opptaksrapporten for 2023 viser en økning til ledelsesutdanningene på 50 prosent i antall søkere sammenlignet med 2022 og en økning på 43 prosent i antall søkere siden 2018/19 som var det forrige «rekordåret» (PHS, 2023b). 42 prosent av søkerne fikk tilbud om studieplass i 2023. Det tilsvarer 1 195 søkere til 500 studieplasser.

I intervjuene fremkommer det at etterspørselen etter lederutdanning ved PHS er større enn tilbudet. For å møte denne etterspørselen har JD besluttet å opprette 100 ekstra studieplasser på innføring i politiledelse ved Politihøgskolen fra og med 2024.

Noen politidistrikter finansierer eget tilbud via PHS, eksempelvis Oslo pd. Andre, som Troms pd, vurderer å skaffe eget tilbud via universitetene i nord, og har også tatt kontakt med Finnmark og Nordland politidistrikter for et eventuelt samarbeid. Etter deres vurdering vil politiet ha stor nytte av en strukturert og metodisk tilnærming til lederutvikling basert på et forskningsmessig grunnlag.

Politidistriktene opplever gjennomgående PHS-tilbudene som nyttige – for de som får plass. Det er ulike synspunkter på hvorfor det er slik. Mens noen viser til at etterspørselen er for stor i forhold til tilbudet, hevder andre at det er noe feil med finansieringsmodellen og/eller at fordelingen av plassene mellom distriktene ikke er optimal. Noen viser også til at politidistriktene ikke er gode nok til å prioritere de med størst behov for etter- og videreutdanning. For å få til en bedre planlegging av tilbudet ved PHS, etterspørres PHS bedre kompetanseplaner som viser både hva slags kompetanse distriktene har og hvilke behov de har framover. Flere, både sentralt og i distriktene, etterlyser dessuten bedre kompetanseplanleggingsverktøy.

### **2.1.2 HR-avdelingen i POD er et sentralt kompetansesenter innen HR, HMS og arbeidsrett**

Ifølge hovedinstruksen for politiet skal POD lede, styre, organisere og utvikle politietaten (JD, 2022). Avdelingen for HR og HMS er politietatens kompetansesenter innen HR, HMS og arbeidsrett, og er fagmyndighet i arbeidet med å rekruttere, utvikle og beholde kritisk kompetanse og kapasitet. Avdelingen skal bistå, rådgi og lære opp ledere og ansatte innen operativ og strategisk HR, HMS og ulike arbeidsrettslige tema, samt gi bistand og rådgivning innen organisasjonsutvikling og omstilling. Avdelingen har også ansvar for forhandling, fortolkning og opplæring i arbeidstidsbestemmelsene (ATB) og etatens særavtaler mm., partsamarbeid og medbestemmelse iht. hovedavtalen og arbeidsmiljøloven på nasjonalt nivå, utvikling og opplæring i HMS-planverk og -prosesser, samt HMS-revisjoner, varslingsaker og granskninger.

HR- og HMS-avdelingen er i tillegg prosesseier for politiets forbedringssystem Synergi, og har ansvar for håndtering av konflikter og varslingsaker som kommer til POD. Synergi brukes mer enn før, men fortsatt relativt lite. Det varierer hvor egnet Synergi er for noen av sakene som legges inn. Systemet skal ikke håndtere varslingsaker.

### «Fremtidens HR» skal møte politiets behov framover

I 2022-2023 har POD hatt et eget prosjekt om fremtidens HR i politiet. I arbeidet med videreutvikling av POD legges det opp til økt samarbeid med politidistrikter og særorganer, og at fagutviklingen skjer der faget praktiseres. Prosjektet skal bidra til at flere utviklingstiltak utformes og leveres i samarbeid mellom ett eller flere politidistrikt og/eller særorgan, og at prosjektledelsen legges til andre enn POD, f.eks. et politidistrikt, Politiets IT-enhet eller Politiets fellestjenester. Det antas å være et stort potensial i å øke graden av samarbeid om levering av HR-tjenester i etaten.

For å styrke det horisontale samarbeidet, har POD opprettet et eget fagnettverk for HR-ledere i distriktene, særorganene og direktoratet. Nettverket er en arena for erfaringsdeling, diskusjon om behov for nye tiltak, sparring og faglig påfyll. I intervjuene får nettverket gode tilbakemeldinger. Det oppleves som nyttig.

### POD har lagt særlig vekt på ledergruppeutvikling

Lederutviklingen i politiet startet på toppen med nasjonal ledergruppe og politimesternes ledergrupper. Etter hvert har de andre ledernivåene fulgt etter. Noen distrikter valgte å gjennomføre ledergruppeutvikling uten ekstern bistand, mens andre har hatt ekstern bistand i utviklingsarbeidet. I 2021 var 25 grupper i gang, mens ca. 30 grupper startet opp. I 2022 var 11 politidistrikt/særorgan i gang med ledergruppeutvikling i totalt 37 ledergrupper.

Ledergruppetiltakene får gjennomgående positive tilbakemeldinger fra politidistriktene i spørreundersøkelsen, som ti av tolv distrikter besvarte. Det er likevel mentorordningen som får best tilbakemelding. Mange distrikter opplevde den som svært nyttig.

### POD har utarbeidet et helhetlig konsept for lederutvikling og -opplæring i politiet

Målgruppen for konseptet er ledere i førstelinjen. Overordnet tema er hverdagsledelse, jf. figur 1.



Figur 1: Prioriterte tiltak i lederopplæringen (Kilde: POD)

Formålet med konseptet er å utvikle ledelsen som politiet trenger for å løse politiets ulike oppgaver. Det skal oppnås gjennom å operasjonalisere føringer for ledelse, forståelse for rammeverket for ledelse, individuell utvikling gjennom trening, bevisstgjøring samt opplæring og nettverksbygging med andre ledere. Ønsket effekt er tydelige og trygge ledere som oppnår resultater gjennom medarbeiderne sine. Det skal være tydelig i førstelinja hva som er ønsket atferd i politiet.

Det er et mål i seg selv at politiet skal gjennomføre utviklingsarbeidet med minst mulig bruk av ekstern bistand. Mer enn 30 ressurspersoner har derfor fått opplæring i prosessledelse for å fasilitere lederutvikling og -opplæring lokalt, og det er etablert et nettverk for erfaringsdeling, inspirasjon og informasjon.

I lederopplæringen tas e-læring i bruk, både politiets egne kurs på "Ransel", og kurs på DFØs læringsportal jf. figur 2. Innholdet til temaene som inngår utarbeides på dugnad i politiet, dvs. at noen politidistrikt/særorgan/tjenester/POD "tar en for laget" og lager opplegg for samlinger som hele etaten kan ta i bruk. På denne måten sparer politiet tid samtidig som innholdet utvikles lokalt – der det skal brukes.

POLITIET POLITIDIREKTORATET		Kurs for ledere i Ransel	
	AVSTANDSLEDELSE		REKRUTTERING FOR LEDERE
	ENDRINGSLEDELSE		KOMPETANSE- OG KUNNSKAPSSTRATEGIEN
	KOMPETANSELEDELSE		ETISKE RETNINGSLINJER
	LEDELSE I POLITIET		I FORKANT AV KRIMINALITETEN
	NY SOM LEDER		SAMARBEID OG MEDBESTEMMELSE
	RAMMEVERK FOR LEDELSE		GDPR FOR LEDERE
			MU-TILTAK I SYNERGI
			LEDERANSVAR I WEBSAK

Figur 2: Et utvalg kurs for ledere på læringsplattformen Ransel (Kilde: POD)

### 2.1.3 Politidistriktene skal legge til rette for opplæring og kompetansebygging

Som en del av politireformen er HR-funksjonen styrket i alle politidistrikter. Det skal bidra til å styrke arbeidet med ledelse og kultur, og sikre en mer profesjonell utøvelse av sentrale oppgaver som f.eks. rekruttering. Alle distrikter har organisert HR-funksjonen i stab til politimesteren og HR-leder inngår i politimesterens ledergruppe.

Ved utlysning av stillinger skal det fremgå hvilke krav som stilles. Det er en entydig tilbakemelding fra distriktene at det nå stilles faglige krav, krav til lederkompetanse og personlig egnethet ved utlysning av lederstillinger. Dette er en betydelig endring siden før reformen.

Distriktene har ansvar for å sikre tilstrekkelig opplæring innenfor sine ansvarsområder. Det handler om trening og opplæring innenfor de ulike ansvarsområdene, men også å planlegge for hvilke tiltak de ansatte skal få tilbud om bl.a. gjennom PHS eller andre utdanningsinstitusjoner. Distriktene skal ha en kompetanseutviklingsplan som grunnlag for planlegging av nye tiltak.

Politidistriktene står for gjennomføringen av en rekke ledelses- og kulturtiltak. De tiltakene som initieres sentralt, jf. kapittel 2.1.2, har nedslagsfelt i distriktene og særorganene. Selv om styringen av distriktene går gjennom politimesteren, har HR-staben en sentral rolle i gjennomføringen av rekrutterings-, ledelses- og medarbeiderutviklingstiltakene.

Tilbakemeldingene fra distriktene viser at de har varierende kapasitet og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak på HR-området. Det har først og fremst med størrelse av distriktene å gjøre, men også med hvilke utfordringer det enkelte distrikt står overfor. Eksempelvis har Finnmark pd så stort rekrutteringsomfang at kapasiteten til å drive ledelses- og kulturtiltak i stor grad spises opp. Dette er en medvirkende årsak til at mer effektive digitale støttesystemer innen HR etterlyses. Noen spør også om politidistriktene bør samarbeide mer for å løse kapasitets- og kompetanseutfordringene innen HR-området.

#### **2.1.4 Det er behov for mer praksisnær lederopplæring**

POD og politiet har utviklet en rekke retningslinjer, verktøy og systemer som støtter opp under og konkretiserer lederoppgavene, jf. kapittel 2.1.2. Som omtalt over varierer mulighetene til å gjennomføre opplæringen med kapasitet og kompetanse mellom politidistriktene.

Særlig nye ledere savner mer opplæring knyttet til hva lederrollen og eventuelle nye arbeidsoppgavene innebærer, såkalt «onboarding». Det kan handle om hva det betyr å være leder, hva som ligger i arbeidsgiverrollen og praktisk opplæring i systemer og verktøy. Mange ledere synes de bruker svært mye tid på administrative oppgaver og at dette gir dem mindre tid til å utøve den personalledelsen de ønsker. Det påvirker også medarbeiderne deres. De ser at nærmeste leder jobber mye, og er derfor tilbakeholdne med å «belaste» hen med egne bekymringer.

Medarbeiderne vi snakker med sier at de ønsker ledere som er «tett på». De ønsker å bli sett og hørt i det daglige arbeidet. I tillegg ønsker de ledere som støtter dem når noe går galt, som har evne og vilje til å prioritere og som er deres talerør oppover i linjen.

Vi hører også at særlig nivå tre- og nivå fire-ledere savner å sparre med andre ledere på samme nivå om ulike utfordringer. Etter gruppeintervjuene med mellomledere i distriktene, sa flere til oss i etterkant at dette hadde vært nyttig for dem – fordi de sjelden treffer

lederkollegaer til denne typen samtaler. Her handler det kanskje ikke så mye om å bli sett og hørt, men heller om å ha noen å diskutere ideer og frustrasjoner med.

### **2.1.5 Det stilles i økende grad spørsmål ved generalistutdanningen**

Flere enn vi erfarte i følgeevalueringen stiller spørsmål om generalistutdanningen er hensiktsmessig og treffer godt nok. Økende kompleksitet, og tilsvarende spesialisering av etterforskning og operativt politiarbeid, gjør at det kan være behov for å åpne for spesialisering allerede på grunnutdanningen. Eller som en leder uttrykker det: «Jeg får generalister når jeg trenger spesialister». Andre viser til at det fortsatt vil være behov for generalister eller «eksperter» på praktisk og variert politiarbeid og at eventuell spesialisering må komme på toppen av generalistutdanningen – slik som i dag. Og noen mener det i større grad bør åpnes for sivilt utdannede eksperter, som eventuelt har et «polititillegg» istedenfor den tradisjonelle generalistutdanningen.

## **2.2 DFØs vurderinger av opplærings- og utviklingsarbeidet**

### **2.2.1 Opplæringstilbudet må hensynta ulike aktører og behov**

Ifølge tilbakemeldingene oppleves ikke styringen av opplærings- og utviklingsfeltet som spesielt vanskelig i det daglige, verken av POD, distriktene eller PHS. Sett utenifra kan den imidlertid oppfattes som sammensatt og med mange aktører som har ulike behov. Vår vurdering er at arbeidet med Fremtidens HR i politiet vil bidra til en klarere rolle- og ansvarsdeling, særlig mellom POD og distriktene. Det forutsetter imidlertid at alle distriktene kommer opp på et tilstrekkelig nivå kapasitetsmessig slik at de er i stand til å fylle rollen. Det vil være en utfordring, særlig for de minste distriktene.

Etter DFØs vurdering er den største utfordringen for politiet framover å dimensjonere opplæringstilbudet etter det reelle behovet. Grunnlaget for å dokumentere behov er som oftest ikke godt nok. Det er i for stor grad basert på enkeltpersoners ønsker om videreutdanning heller enn en samlet behovsbeskrivelse og prioritering i det enkelte distrikt. I tillegg må PHS sikres tilstrekkelig kapasitet.

PHS samarbeider allerede med andre universiteter og høyskoler på en rekke områder. DFØ mener likevel kapasiteten og kompetansen mht. lederutdanning kan økes gjennom et utvidet, strategisk og mer systematisk samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner. Eksempelvis kan det bidra til å realisere en fullstendig mastergrad i politiledelse.

Selv om det ofte tar tid før resultatene av forskning gir effekt, er det behov for mer samlet kunnskap om hva som virker i politiet. Gjennom vårt arbeid med politiet de siste åtte årene har vi blitt overrasket over hvor begrenset forskningen på politiet har vært. Ifølge JD ønsker de nå å styrke innsatsen og POD leder arbeidet med en FOU-plan for politiet. Det er positivt. Det vil være en styrke for utviklingen av politiet framover med mer forskning på politiet generelt og kultur og (personal)ledelse spesielt. På sikt vil det gjøre styringen av politiet mer kunnskapsbasert. Det vil også kunne bidra til mer målrettet og kunnskapsbasert opplærings-

og utviklingstilbud. PHS bør spille en viktig rolle her - uten at vi har grunnlag for å si hvordan PHS best kan ivareta en slik rolle. Politiet selv har betydelig mengde data som kunne vært utnyttet til forskningsformål. Det gjelder også på HR-feltet. Også her er det mulig å bruke PHS og/eller andre forskningsinstitutter i større grad.

## 2.2.2 Viktig med praksisnære tiltak for alle førstelinjeledere

### **Førstelinjeledere med og uten personalansvar er viktige rollemodeller**

POD og politiet har hatt og har utvikling av god ledelse som en viktig del av arbeidet med kultur. Dette synes fornuftig. Ledere er viktige både som rollemodeller og som motivatorer. DFØ (tidligere Difi) har i forbindelse med følgeevalueringen av politireformen støttet opp under prioriteringen av lederutvikling i etaten. Vi har pekt på at når det gjelder tiltak for å endre kultur, er førstelinjelederne sentrale rollemodeller. Med førstelinjeledere mener vi både ledere med personalansvar og funksjonsledere uten personalansvar.

Etter DFØs vurdering bør det vurderes å tilby funksjonsledere i førstelinjen deltakelse i førstelinjelederprogrammet som er under utrulling, eventuelt utvikle et eget tilbud for disse. Selv om funksjonsrettede ledere formelt sett ikke har personalansvar, er det i praksis ofte de som er tettest på medarbeiderne. De har ansvar for å formidle mål, forventninger, oppgaver og viktige beslutninger. I akutte situasjoner har de ansvar for å definere oppgaver og fordele ansvar, og for å administrere tilgjengelige ressurser, fordele arbeidsbelastningen og vurdere behov for økte ressurser. I tillegg til dette har de ansvar for å motivere, gi støtte, anerkjenne og i noen grad belønne/sanksjonere innsatsen til medarbeiderne.

### **Administrative oppgaver utfordrer ledelseskapasiteten**

Selv om det varierer hvor belastende ledere synes det er, bruker mange ledere mye tid på administrative oppgaver, jf. Ladegård/Vabos drøfting av styring (systemorientert) versus ledelse (personorientert), og Filstad/Karps drøfting av mange ulike praksiser, jf. vedlegg 1. Administrative oppgaver oppleves ekstra krevende når mange av løsningene er gamle, tungvinte og lite brukervennlige.

Mens ansatte med politibakgrunn først og fremst bytter stilling internt i etaten, er jurister og sivilt ansatte også attraktive for andre offentlige og private arbeidsgivere. Enkelte distrikter, som Finnmark, sier de sliter med svært høy turnover. Rekrutterings- og opplæringsprosesser krever mye lederkapasitet og kommer på toppen av faglige og administrative oppgaver. Gitt ambisjonen om å satse mer på ledere og utøvelse av ledelse, kan det stilles spørsmål om dette er effektiv bruk av lederkapasitet og lederressurser. Det reduserer nødvendigvis mulighetene til å utøve (relasjons)ledelse ytterligere. Det er foreslått et samarbeid om rekruttering i de tre nordligste distriktene. Etter vår vurdering bør dette prøves ut.

Ledelseslitteraturen har mange råd om hvordan prioritere tid til å utøve ledelse. Her foreslås blant annet å sette klare mål og kommunisere disse på en tydelig måte, prioritere og delegerer oppgaver og ansvar i større grad, effektivisere møter og møtestruktur mv. Den samme litteraturen sier at dette som regel er mer krevende i en sterkt linjestyrt organisasjon, men også at tydelig kommunikasjon, og prioritering og delegering av oppgaver og ansvar, er desto viktigere. Dette kjenner vi igjen fra samtalen våre. Det er et sterkt ønske om

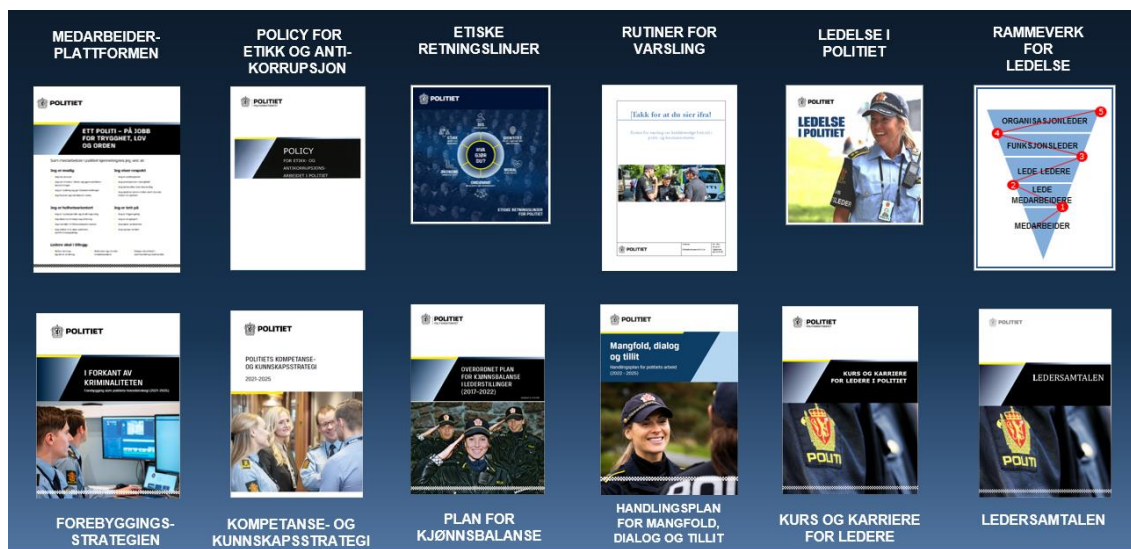
tydeligere prioriteringer fra ledelsen på ulike nivåer, inklusive angivelse av hvor innsatsen kan reduseres.

## 2.3 DFØs forslag knyttet til opplærings- og utviklingsarbeidet

- Arbeidsdelingen mellom POD og politidistriktene når det gjelder lederutvikling og lederopplæring bør videreutvikles i tråd med Fremtidens HR, men det vil kreve økt støtte til de minste politidistriktene.
- Politidistriktene bør styrke arbeidet med kompetanseplanlegging. Kompetanseplanen bør være utgangspunkt for:
  - Beslutninger om hvilke tilbud som skal utvikles lokalt og hvilke som skal utvikles sentralt.
  - Politidistriktenes prioritering av hvem som skal få tilbud om videreutdannings- og kursdeltakelse innenfor ulike oppgaveområder.
- PHS bør styrke samarbeidet med andre universiteter og høyskoler slik at tilbudet i større grad kan tilpasses behov og kompetanse.
- Forskning på og kunnskap om politiet generelt, og på kultur og (personal)ledelse spesielt, bør styrkes. Det bør legges til rette for at HR-data i større grad kan brukes til forskningsformål.
- Det bør vurderes hva slags politi som skal utdannes fremover. Hvilke krav stiller kjente utfordringer til kompetansesammensetningen i politiet? Hva skal balansen mellom generalist- og spesialistutdanningen være? Teknologisk utvikling, mer kompleks kriminalitet og forebygging som hovedstrategi vil kreve en bredere og mer sammensatt kompetanseprofil.

## 3 Ledelse

Kultur og ledelse oppfattes å henge tett sammen. Mange tiltak handler både om kultur og ledelse, eksempelvis ledersamlinger med kultur på dagsorden. Utvikling av god ledelse er et viktig tiltak i politiet for å jobbe med kultur. Bildet nedenfor viser hvilke temaer POD har vektlagt i arbeidet med ledelse og kultur i etaten.



Figur 3: Fundament for ledelse i politiet (Kilde: POD).

Dette kapittelet gir en statusbeskrivelse av ledelse i politidistriktene, våre vurderinger og våre forslag til tiltak.

### 3.1 Statusbeskrivelse

#### 3.1.1 Det er mange ledernivåer og ulikt lederspenn i politiet

Ledere i norsk politi har svært ulikt lederspenn – både oppgavemessig og når det gjelder antall medarbeidere. Tilsvarende har noen distrikter en større andel ledere i forhold til medarbeidere enn andre distrikter. På spørsmål om hvorfor det er slik, vises det blant annet til at politireformen medførte en mest mulig lik struktur i distriktene, uavhengig av størrelse, geografi og kriminalitetsbilde. Det medførte i noen tilfeller mange små enheter. Antall ledere avhenger i noen grad også av antall geografiske driftsenheter, politistasjoner og tjenesteenheter og hvordan de ulike funksjonene og oppgavene er organisert. Bl.a. kan ønskes om å unngå for mye avstandsledelse, medføre flere ledere.

Mange i politiet er opptatt av at det er lange styringslinjer og mange ledernivåer i politiet, og at dette utfordrer kommunikasjon og informasjonsflyt mellom topp og bunn i organisasjonen. Intensjonen er at informasjon og prioriteringer skal spres ut i organisasjonen via ledere og ledergrupper nedover i linjen. Mange opplever imidlertid at prioriteringer og budskap stopper opp eller at innholdet endres eller «flyter ut» underveis. Det vises til at mellomledere, kanskje særlig på nivå tre og fire, har en viktig



oversetterfunksjon, men at ulik virkelighets- og situasjonsforståelse og lite handlingsrom, gjør det utfordrende å håndtere denne oversetterrollen. Ifølge våre intervjuer opplever mange ledere et krysspress, en lojalitetskonflikt, med stor avstand mellom situasjonsforståelsen oppover og nedover i styringslinjen.

Det oppleves også som en utfordring når ledere, spesielt på de laveste nivåene, ikke alltid stiller seg bak beslutninger tatt lenger opp i styringslinjen. De peker på at «ledelsen har bestemt» – som om ledelsen er noe de ikke selv er en del av. Mange ledere opplever at det kan være vanskelig å balansere lojalitet oppover og nedover i linjen. Det er ekstra krevende for ledere som inntil nylig har vært en kollega med de hen nå er leder for.

Større ledersamlinger der mange eller alle ledere med personalansvar i distriktet samles og får formidlet det samme, oppleves gjennomgående svært positivt. Det vises til at det er viktig å møte og høre toppledelsen direkte.

### **3.1.2 Spesialisering og kompetanseløft medfører nye krav til ledelse og samordning**

I 2017-rapporten pekte Difi, nå DFØ, blant annet på fjern- eller avstandsledelse som et risikoområde (Difi, 2017b, s. 46-47). Økt spesialisering, ofte med tilhørende funksjonell sentralisering, medfører mer avstandsledelse. Både ledere og medarbeidere gir uttrykk for at det er krevende. Dette er noe som særlig berører mange ledere og medarbeidere som jobber med forvaltningsoppgaver og den sivile rettspleien på grunnplanet. Her er funksjonen/oppgavene for en stor del sentralisert, mens medarbeiderne jobber desentralt. Selv om det legges til rette for fysiske møter med mellomrom, er det vanskelig å oppfylle ønsker om å være «tett på». Avstandsledelse gjør også at stedlige ledere ofte må påta seg noe ansvar for medarbeiderne som ledes «på avstand». Det kan være krevende.

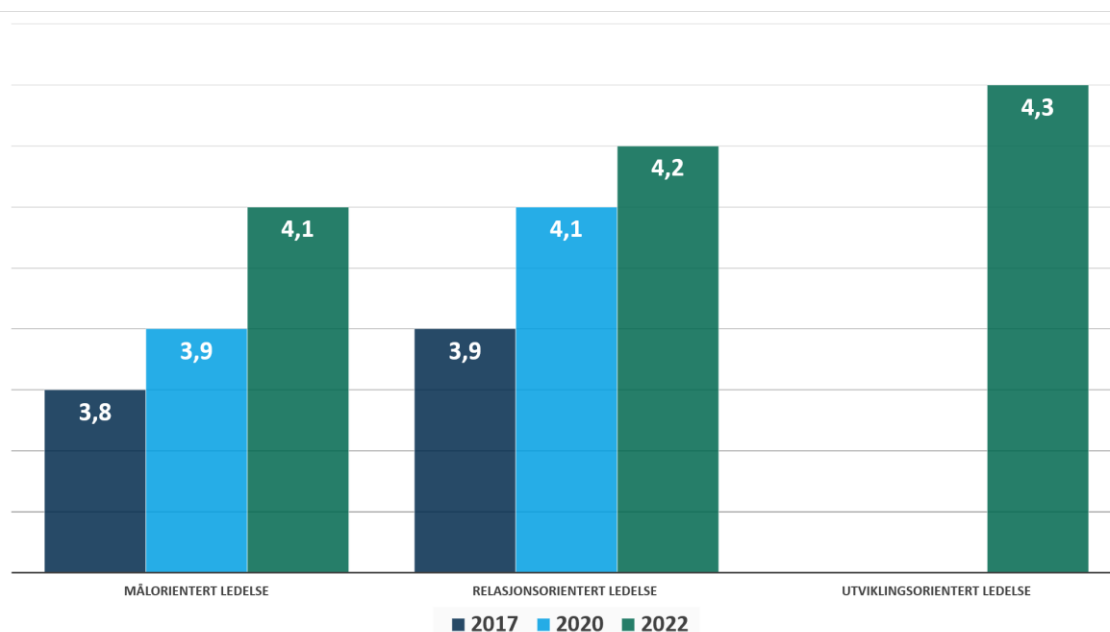
Med mer spesialisering oppstår i tillegg nye samordningsbehov. Et hovedinntrykk fra dette prosjektet, som vi også kjenner fra den tidligere følgeevalueringen, er at det kan oppstå konkurranse mellom ulike spesialist-/fagmiljøer – om ressurser, oppgaver og lederoppmerksomhet – og at dette virker negativt inn på både den horisontale og vertikale kunnskapsdelingen og samhandlingen.

### **3.1.3 Ledelse oppfattes mer positivt enn før**

Sammenlignet med datainnsamlingen i forbindelse med følgeevalueringen, snakkes det og reflekteres mer enn før rundt ledelse i dagens politi. Både ledere og medarbeidere er mer opptatt av relasjonsledelse. Ledere har også gjennomgående mer formalkompetanse. De fleste ledere har eller tar ulike typer lederutdanning når de får en lederjobb, jf. kapittel 2.1.2. Det gjelder både ledere med personalansvar og funksjonsledere. Som det framgår av vedlegg 1, forskes det også både på hvilke krav som stilles til politiledere, jf. Glomseth/Benzens bok om politiledelse og hva politiledelse i praksis innebærer, og jf. Karp/Filstads kjennetegn på politiledelse i praksis.

Politiets medarbeiderundersøkelse (MU) viser en mer positiv vurdering av ulike typer ledelse over tid, jf. figur 6. Gjennomsnittlige vurderinger av henholdsvis målorientert og

relasjonsorientert ledelse økte fra 2017 til 2022. Spørsmål knyttet til utviklingsorientert ledelse var ikke med i MU-17 og MU-21, men av de tre ledelsesformene, er det den som får høyest vurdering.



Figur 4: Medarbeideres vurdering av ulike typer ledelse vurdert på en skala fra 1 (lavest) til 5 (høyest). (Kilde: MU 2017, 2020 og 2022).

*Bakgrunnstall for relasjonsorientert ledelse viser at nærmeste leder oppleves som svært tilgjengelig ved behov, men at tilbakemeldingspraksis trekker snittvurderingen noe ned.*

I intervjuene kommer det fram at økte krav til ledere, jf. kapittel 2.1.2, oppleves positivt. Samtidig trekkes det frem utfordringer knyttet til funksjoner og midlertidige tilsetninger. Her virker det som eldstemanssprinsippet fortsatt i noen grad gjelder, og at lang fungering ofte medfører en type «hevd» på stillingen når den etter noe tid lyskes ut som fast.

Både nærmeste leder og ledere oppover i linjen bør, ifølge intervjuene, ha kunnskap om «faget» de har ansvar for. Det er viktig for å kunne gi støtte til medarbeiderne når eventuelle kriser oppstår, eller negative hendelser inntreffer. Det er også viktig for tillit til lederne og for ledernes legitimitet. Oppover i linjen synes den operative politiberedskapskunnskapen mindre viktig. I tillegg til god ledelseskompetanse, vises det her i større grad til at ny og mer kompleks kriminalitet krever helhetstenkning, strategisk kompetanse og personlig egnethet.

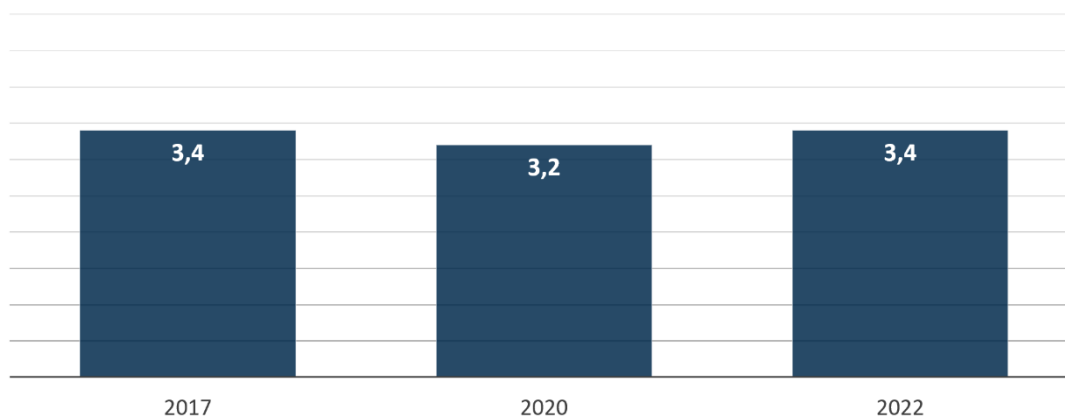
Ledere i politiet med personalansvar har ansvar både for personalledelse og administrative oppgaver. De fleste erkjenner at begge deler er viktig, men mange synes det blir for liten tid til personalledelse. Når digitale systemer erstatter administrative støttefunksjoner, øker ofte de administrative oppgavene for den enkelte leder og for medarbeiderne. Flere ledere sier at de gruer seg til å få et utvidet ansvar for lønn som følge av nytt lønnsystem.

### 3.1.4 Positivt at toppledere er tydeligere på faglige vurderinger

Politiet har de siste årene blitt mer bevisst på omdømme, tillit og å ta innbyggernes synspunkter på alvor. Det skyldes blant annet økende oppmerksomhet på at omdømme og tillit henger tettere sammen enn tidligere. Innbyggerstemmen, et prosjekt der innbyggerinvolvering i praksis testes ut, og politiets kanalstrategi er viktig i forbindelse med dette. Også når det gjelder etableringen av nettpatruljer i alle politidistriktene (har kommet ulikt langt), er økt brukerkontakt og -dialog et viktig formål. Samtidig spør noen om nettpatruljene også kan bidra til et uriktig bilde av politiet. Blant annet gis det uttrykk for at nettpatruljenes fokus på forebyggende arbeid og publikumsvennlige aktiviteter ikke viser hvor tøff politihverdagen i virkeligheten kan være.

Kritiske blikk fra innbyggere, ofte formidlet via sosiale medier og/eller i media – og gjerne vedlagt usensurerte bilder og filmer – bidrar til økt press på både ledere og medarbeidere. Mange ledere bruker, ifølge dem selv og medarbeiderne deres, uforholdsmessig mye tid på å håndtere ulike oppslag/hendelser. Det gir ofte kortsiktige, lite helhetlige løsninger og mindre tid til oppfølging av andre oppgaver og ledelse. I mange tilfeller overstyrer denne typen saker også overordnede prioriteringer og satsningsområder. Medarbeidere, på sin side, gir uttrykk for at de forventer støtte og ivaretagelse også fra toppledelsen når kritiske situasjoner oppstår.

#### Jeg opplever at politimesterens/politidirektørens/særorganets/direktørens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte



Figur 5: Vurdering av toppledelsen i politiet. (Kilde: MU 2017, 2020 og 2022).

Som i de fleste organisasjoner er medarbeidernes tilfredshet med toppledelsen lavere enn den er med nærmeste leder. Medarbeider-undersøkelsene fra perioden 2017 til 2022 viser at den i snitt har vært relativt stabil, jf. figur 7.

Sammenlignet med 2020, økte andelen som var helt eller delvis enig i at toppledelsen i politiet leder organisasjonen med sju prosentpoeng til 52 prosent mens andelen som var helt eller delvis uenig i dette avtok med seks prosentpoeng til 24 prosent.

Flere er også positive til at de øverste lederne i politiet er tydeligere til stede i den offentlige debatten om konsekvensene av politiske prioriteringer og styringssignaler den siste tiden. Det bidrar til å styrke medarbeideres tillit til toppledelsen. Mange ønsker likevel enda større tydelighet.

### 3.1.5 Økte krav til kvalitet er positivt, men bidrar til økt press

I forordet til politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi (2021-2025) (Politiet, u.å.(a)), sier politidirektøren: «Det er ... kritisk at politiet kontinuerlig jobber med å utvikle og mobilisere kompetanse og kunnskap for å løse et stadig mer komplekst samfunnsoppdrag.» Ifølge strategien må følgende være på plass for å lykkes med strategien:

- Innhenting og utvikling av kunnskap
- Deling og bruk av kunnskap og kompetanse på tvers; innad i politiet og med eksterne aktører
- Rekruttering og utvikling av ansatte og ledere som sikrer flerfaglig sammensetning
- Kontinuerlig forbedring og læring

Så å si alle vi snakker med gir uttrykk for at kvaliteten på politiets arbeid er høyere enn før. Samtidig vises det til at både utfordringer og oppgaveløsning er blitt mer komplekse, og at dette krever økt kompetanse/spesialisering, økt ressursforbruk og mer trening og opplæring. Det gjelder enten det snakkes om funksjonsledelse (innsatsledere, hundeførere, forebyggere, operasjonsledere mv.), ledelse av sivile tjenester eller generelt om utøvelse av ledelse.

I intervjuene ute i distriktene hører vi mye om trange økonomiske rammer, knapphet på ressurser og behov for strengere prioriteringer. Dette er også fanget opp av politiets 2.tertialrapport 2023 som peker på en forhøyet HMS-risiko. De viser til at:

*«... redusert bemanning påvirker allerede kapasitet, og vil videre treffe produksjon og sikkerhet over tid. Det vil medføre økt stress og arbeidsbelastning på den enkelte ansatte som igjen leder til slitne og utbrente arbeidstakere. Dette vil igjen påvirke kvalitet, og evnen til å håndtere tjenesten. Redusert bemanning vil medføre økte negative konsekvenser for den enkelte arbeidstaker og for arbeidsmiljøet.» (Politiet, 2023a, s. 25)*

Mange gir uttrykk for at spesialisering og økt kvalitet har en kostnad som tærer på allerede knappe ressurser. Det pekes også på at ressursmangel og slitasje i noen tilfeller kan slå ut i mistro mellom faggrupper, geografiske enheter mv. («den-og-den har ikke noe å klage over – i motsetning til oss kan de si «nei» til nye oppdrag/oppgaver ...»).

I intervjuene kommer det fram at mange opplever avvik mellom mål og krav på den ene siden, og tilgjengelig tid og ressurser på den andre. Det pekes på at oppgaveløsingen i for stor grad styres av de kvantifiserbare målene og styringsparameterne, og at det kan være vanskelig å prioritere ikke-målbare oppgaver når presset er så stort.

I intervjuene presiseres også at politiet selvsagt skal og må være lojale mot politiske beslutninger. En tydelig tilbakemelding, fra både ledere og medarbeidere i politiet, er samtidig at detaljert og skiftende styring og prioriteringer gjør det krevende å utøve tydelig

og konsistent ledelse. Styringen oppleves som lite forutsigbar når det gjelder politiske prioriteringer og økonomiske rammer. Den oppleves særlig uforutsigbar mht. hva som skal prioriteres ned eller bort, eller som flere uttrykker det; «når alt er prioritert, er ingenting prioritert». Uklare og skiftende prioriteringer i en travel hverdag resulterer ofte i at de gjør «som de alltid har gjort».

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at styringssignaler og prioriteringer blir mer uklare jo lenger ut i organisasjonen vi kommer. Det er ulike oppfatninger om hvem som skal stå for prioriteringene. Ansatte på de nederste nivåene forventer at ledelsen i politidistriktet gjør det, mens ledelsen i distriktene ønsker tydelige prioriteringer fra POD og/eller JD. Samtidig uttrykker mange forståelse for at ønsker om veldig tydelige prioriteringer kanskje ikke er så realistiske. Som et minimum ønsker mange seg mer langsiktige og forutsigbare rammer.

Både på de øverste nivåene og nedover i organisasjonen ønsker mange seg større handlingsrom til å vurdere hvordan distriktene best kan nå de oppsatte målene. Det er mye frustrasjon knyttet til politisk overstyring av faglige råd, eksempelvis når det gjelder etablering av nye tjenestesteder, eller mht. hvordan de best nå overordnede mål knyttet til innbyggernes trygghet og til effektiv kriminalbekjempelse.

### **3.1.6 Partssamarbeidet fungerer i hovedsak godt**

I intervjuene vises det til at partssamarbeidet i hovedsak fungerer godt. Det kan være ulike oppfatninger mht. prosess (drøfting/vurdering/forhandling), og tid er ofte en knapphetsfaktor. Her, som i de fleste samarbeidsrelasjoner, gis det imidlertid også uttrykk for at det avhenger av personlige egenskaper, av rammene rundt partssamarbeidet og av om partene opplever medvirkningen som reell eller ikke. God rolleforståelse, tilstrekkelig tid til møteforberedelser og psykologisk trygghet er faktorer som trekkes fram som viktige. I Vest pd vises det eksempelvis til fast uformell fredagskaffe mellom tillitsvalgte og politimester/politiledelsen som et positivt initiativ.

Mange vi snakker med trekker fram IDF-møtene når vi spør om partssamarbeid. Opplevelsen av hvordan disse møtene fungerer og spesifikt opplevelsen av reell innflytelse varierer. Mens noen viser til IDF-møtene som en viktig møteplass for dialog og involvering, opplever andre at mange saker alt er ferdig diskutert og besluttet i ledergruppen før de havner på sakslisten for IDF-møtene, da ofte som orienteringssaker.

## **3.2 DFØs vurderinger knyttet til ledelse i politiet**

DFØs hovedinntrykk er at ledelse som fag har fått langt høyere status enn det hadde for få år tilbake. Et inntrykk er også at ledere som forstår hva medarbeiderne møter der ute, lettere oppnår tillit og legitimitet, og har større autoritet.

### **3.2.1 Det er viktig med synlig ledelse som forklarer og begrunner beslutninger**

**Fortsatt spenn mellom administrativ planleggingskultur og operativ handlingskultur**

En hensikt med reformen var å få færre, mer «robuste» politidistrikter med relativt lik struktur. Distriktene skulle dekke de samme oppgaveområdene og ha de samme funksjonene.

I rapporten fra 2017, og i senere rapporter i følgeevalueringen av politireformen, har vi pekt på at det er et spenn mellom den administrative, mer teoretiske og byråkratiske planleggingskulturen på de øverste nivåene i hierarkiet og den operative handlingskulturen på førstelinjenivå. Mens POD og politimestrenes ledergrupper representerer en mer administrativ planleggingskultur, representerer førstelinjen den operative handlingskulturen, jf. også Johannessens fire praksiser/kulturer i vedlegg 1. Dette spennet er der fortsatt. Toppledelsen i etaten står overfor en løpende utfordring knyttet til å kommunisere og forankre prioriteringer og retningsvalg slik at de forstås og etterleves i organisasjonen.

Medarbeidere ønsker å se og høre toppledelsen forklare prioriteringer og beslutninger, eksempelvis hvorfor de ikke skal slå ned på mindre narkotikaforseelser lenger. Jo høyere og spissere en organisasjon er, jo viktigere er det å sikre god kommunikasjon mellom topp og bunn. Ideelt sett skal det som besluttet på øverste nivå sildre utover i organisasjonen via de ulike nivåene til det når ut til førstelinjen. Alle som har vært med på hviskeleken vet at det ikke alltid fungerer slik. Jo flere mellomledd, jo vanskeligere kan det være å kjenne igjen det opprinnelige budskapet. Innhold, beslutninger og informasjon mottas, bearbeides, siles og «misforstås» i hvert ledd før det formidles videre.

Tradisjonelt har fysiske møter og muntlig kommunikasjon stått sterkt i politiet. Mange har derfor fortsatt behov for å se og høre toppledelsen forklare hva som er besluttet og, ikke minst, hvorfor. Det er positivt og helt nødvendig at ledere i politiet – fra politimester og utover i styringslinjen – også bruker digitale kanaler og verktøy til å formidle prioriteringer og andre budskap direkte til alle medarbeidere. Så er det selvsagt opp til ledere på alle nivåer i organisasjonen – formelle og uformelle – å følge opp beslutningene som er fattet, inklusive å følge opp medarbeidere som er uenig i beslutninger og prioriteringer. Det er en viktig del av lederjobben.

### **Mellomledere har en krevende oversetterrolle**

Mellomledere har en nøkkelrolle mht. oppgaveutførelse og motivasjon. De skal gjennomføre beslutninger fra toppledelsen – og samtidig håndtere utfordringer og bekymringer medarbeiderne måtte ha. Ofte har de ansvar for å oppnå konkrete resultater og (målbare) mål. Dette kan føre til betydelig press og stress, spesielt hvis det er uklarhet eller konflikt om organisatoriske mål eller ressursprioriteringer.

For å lykkes som mellomleder er det nødvendig med ledelsesferdigheter, relasjonsforståelse og endringskompetanse. Politiet har gjort mye på disse områdene de senere årene, jf. kapittel 2. Inntrykket er at mange mellomledere er oppmerksomme på at de har en viktig oversetterrolle, men at det ofte skorter på kapasitet, handlingsrom og tilgang på gode «verktøy» som de trenger for å ivareta denne rollen på en god måte.

Politiets fellesforbund har i flere år delt ut pris til «Årets leder» (Politiets Fellesforbund, 2023). Det er interessant å merke seg at begrunnelsene for nominasjonene vektlegger balansen

mellom utvikling av medarbeidere og det å tenke strategisk og oppnå resultater. De som nomineres får ofte kreditt for å være tydelige på kommunikasjon, det at de evner å prioritere og skape forståelse for beslutninger. Dette er i tråd med det vi hører i distriktene om hva de ansatte ønsker seg av sine ledere, og også hva ledere selv tenker om god ledelse.

### **Viktig med fremtidsrettet partssamarbeidet**

DFØs inntrykk er at samarbeidet mellom partene i det store og hele fungerer godt. Sammenlignet med de fleste offentlige virksomheter og etater, har organisasjonene i politiet stor innflytelse. Det medfører stort ansvar. Det er etter DFØs oppfatning viktig at begge parter tar dette ansvaret på alvor. Ikke minst er det viktig å rette blikket framover. Alle er tjent med at partene samarbeider om å videreutvikle politiet til en fremtidsrettet, effektiv og bærekraftig etat som ivaretar arbeidsmiljø og HMS på en hensiktsmessig måte.

## **3.2.2 Spesialisering medfører mer avstandsledelse og økt behov for samordning**

Reformen har ført til spesialisering og funksjonsinndeling av politiet på driftsenhetsnivå og på førstelinjenivå på større tjenesteenheter. Endringen oppleves helt nødvendig og har ført til økt kvalitet og mer profesjonell tjenesteutøvelse.

### **Avstandsledelse krever gode kommunikasjons- og informasjonsrutiner**

Inntrykket er at avstandsledelse er ekstra krevende i politiet, blant annet fordi de «alltid» har vært en desentral organisasjon med fysisk samlokalisering og mye muntlig kommunikasjon. Det var også først under pandemien at digitale møte- og kontaktløsninger for alvor ble tatt ordentlig i bruk i politiet. Selv om digitale løsninger reduserer behovet for hyppige fysiske møter, vil det imidlertid fortsatt være situasjoner der personlig interaksjon er viktig og nødvendig.

Det finnes ikke noen fast regel for hvor ofte en avstandsleder bør møte medarbeiderne fysisk, men det er viktig å være fleksibel og tilpasse seg endringer i dynamikk og behov. Det er også viktig å sørge for god kommunikasjon med medarbeiderne og være lydhør for ulike behov som oppstår. Hyppig og lik informasjon til alle medarbeidere uavhengig av hvor de er lokalisert, er viktig. I den grad det er mulig og ikke for belastende kan det også være nyttig å alliere seg med eventuelle stedlige ledere for å sikre at medarbeiderne inkluderes sosialt på arbeidsplassen.

Erfaringsmessig bidrar oppgave- og funksjonsspesialisering ofte til samordningsutfordringer og manglende helhetsperspektiv. I organisasjoner med mye spesialisering er det ekstra viktig at organisasjonens overordnede mål og prioriteringer er tydelig kommunisert, at det er åpen kommunikasjon og god informasjonsflyt – også horisontalt – og at kunnskapsdeling og samarbeid oppmuntres og belønnes. Flere distrikter peker på felles opplærings- og treningsarenaer som en god måte å bygge felles kultur og fremme samordning. Andre tiltak for å motvirke silodannelser kan være hospiteringsordninger, spesialistmiljøer med flere og ulike fagbakgrunner, sosiale møteplasser, ytringsklimatiltak mv.

### **Spesialiserte fagmiljøer ser ofte ikke «hele bildet»**

I 2017-rapporten pekte vi på profesjonsmotsetninger som et risikoområde. Inntrykket er at dette i begrenset grad har slått til. Samtidig registrerer vi at økt spesialisering i noen grad slår ut i «oss-dem»-tenkning, og at knappe ressursrammer bidrar til å forsterke dette. Det gjelder i større eller mindre grad mellom de funksjonelle og geografiske driftsenhetene, mellom spesialistmiljøene innenfor den enkelte driftsenhet, mellom store og små tjenestesteder og mellom ulike fag- og kompetansebakgrunner.

Det er mange «fagentusiaster» i politiet. Når de samles i relativt lukkede fagspesialistmiljøer, er det lett å glemme at heller ikke politiet er bedre enn det svakeste leddet. Alle ønsker å utvikle og spesialisere politiet innenfor sine fagområder. Det er bra, men hvis ledere og medarbeidere ikke greier å sette eget fagområde inn i en større sammenheng, har de en utfordring.

Det bekreftes også at spesialisering medfører uformelle rangordninger, jf. artikkel om uttesting av et prestisjehierarki for politiarbeid (Bjørklo m.fl., 2023). Selv om det sies med et glimt i øyet får vi eksempelvis inntrykk av at kategoriseringen «bamsepoliti» om de som jobber med forebygging, indikerer at dette er mindre viktig politiarbeid enn blant annet innsatsledelse.

Et hovedinntrykk er også at «blåskjortene» har høyere status enn ansatte med sivil bakgrunn. Her har politiet en jobb å gjøre. For å kunne følge med i utviklingen og ivareta stadig nye krav og oppgaver, særlig innenfor etterforskning og forebygging, vil det etter DFØs mening være behov for bredere kompetansesammensetning enn det som er tilfellet i dag. Politiutdanningen, med og uten etter- og videreutdanning, kan ikke dekke behovet for spesialistkompetanse alene. Da er det viktig at ikke-politifaglig kompetanse møtes med respekt og vurderes ut fra arbeidsinnsats og resultater som oppnås.

Vi har snakket med flere som sier at de etter et jobbskifte, internt eller utenfor politiet, ser på sitt «gamle» spesialistmiljø med et nytt blikk. Dette kan eventuelt settes i system. Selv om det ikke er like lett for alle funksjoner og alle steder, bør politiet vurdere både interne og eksterne hospiteringsordninger. Hospiteringsordninger bidrar til økt kjennskap til personer, oppgaver og utfordringer. Det gir også anledning til å se sitt eget arbeidsmiljø og egne utfordringer utenifra, og kan i tillegg motvirke silodannelse mellom fagmiljøer.

### **3.2.3 Målstyring uten tilstrekkelig handlingsrom er krevende**

Mål- og resultatstyring er viktig for å sette retning og fokusere på de viktigste sakene/prioriteringene. Intensjonen bak denne styringsformen er at overordnet nivå, i dette tilfellet JD/POD, fastsetter målene og rammene disse målene skal nås innenfor («hva»), mens det overlates til virksomheten hvordan målene best kan nås («hvordan»). Overordnet nivå har ansvar for at avviket mellom rammer i form av lov- og regelverk, ressurser mv. og mål/satsninger ikke er for stort, mens virksomhetsnivåene har ansvar for å rapportere på måloppnåelse, gi faglige råd til overordnet nivå og melde fra om utfordringer framover i tid.

Vårt inntrykk fra de ulike politidistriktene er at det nå styres både hva og hvordan, og at dette begrenser handlingsrommet til ledelsen. Detaljert styring på innsatsfaktorsiden, og overstyring av politifaglige råd, skaper frustrasjon og kan gå ut over både lederes og medarbeideres motivasjon og endringsvilje.



I følgeevalueringen av politireformen pekte DFØ på at «kvalitet koster». Dette gjelder særlig hvis nye, kanskje mer krevende arbeidsoppgaver og mer avanserte etterforskningsmetoder ikke ses i sammenheng med mer effektive arbeidsmetoder, bedre utnyttelse av teknologi, nedprioritering av «gamle» oppgaveområder mv.

Mye av kapasitetsøkningen i politiet har kommet i form av nyutdannede med generalistutdanning fra PHS. Som omtalt i kapittel 2 stilles det i økende grad spørsmål ved om politiutdanningen treffer politiets kompetansebehov i tilstrekkelig grad. Både politidistriktenes og særorganenes behov for spesialistkompetanse har økt. Etter det vi hører har distriktene måttet bruke noe av de økte budsjettmidlene på spesialistkompetanse, ofte med sivil bakgrunn. Selv om dette ikke er den største og viktigste årsaken til at mange nyutdannede fra PHS ikke får jobb, er det forhold som bør tas med i betraktningen når politiutdanningen diskuteres.

### 3.3 DFØs anbefalinger knyttet til ledelse

- Økt satsning på praksisnære ledertiltak.
- Tiltak rettet mot førstelinjeledere bør også omfatte funksjonsledere uten personalansvar, men med mye personelhåndtering.
- Toppledere i politiet bør være mer synlige for sine medarbeidere, både fysisk og digitalt. Ledere i politiet bør utnytte digitale verktøy til å formidle prioriteringer og andre budskap direkte til alle medarbeidere. For å bygge tillit og forståelse for nødvendige prioriteringer, bør de være til stede på sentrale møtearenaer.
- Nye ledere trenger opplæring i lederrollen («onboarding»). Hva betyr det å være leder, hva innebærer arbeidsgiverrollen, praktisk opplæring i verktøy og systemer o.l.
- Det bør etableres/legges til rette for (lokale) mentorordninger for nye ledere.
- Det bør i større grad legges til rette for praksisfellesskap og uformell dialog, eksempelvis:
  - Praksisfellesskap for ledere lokalt. Mange har behov for et mindre miljø å diskutere daglige utfordringer med.
  - Uformell dialog mellom ledelsen og tillitsvalgte, jf. «kaffepraten» i Vest pd.

## 4 Kultur

Teksten i rammen under er hentet fra politiets intranett (Kilden) og uttrykker forventningene til politiansatte når det gjelder etikk, antikorrupsjon, rolleforståelse og verdier.

### **Etikk, antikorrupsjon, rolleforståelse og verdier**

**Som medarbeider i politiet er det viktig å ha et bevisst forhold til etikk, hva som er god moral og hvordan man bør handle. Vi skal levere likeverdige tjenester til befolkningen med høy grad av integritet uten at personlig vinning, preferanser eller press utenfra påvirker tjenesteutførelsen.**

**Vi har nulltoleranse for korrupsjon, misligheter og enhver form for trakassering, herunder seksuell trakassering og diskriminering. Det påligger den enkelte medarbeider å håndtere interessekonflikter på en åpen og forsvarlig måte.**

Alle ansatte i politiet må gjøre seg kjent med retningslinjene. Etske retningslinjer for politiet er et supplement til Etske retningslinjer for statsforvaltningen.

Dette kapittelet gir en statusbeskrivelse av ulike sider av politikulturen, våre vurderinger og våre forslag til tiltak.

### 4.1 Statusbeskrivelse

Det er ikke én kultur i politiet. Den varierer med oppgaver, profesjon, distrikt mv. Kultur bygges nedenfra, mens tonen settes fra toppen.

#### 4.1.1 Viktig å bevare og videreføre sentrale kulturtrekk

En entydig tilbakemelding fra intervjuene og møtene er at det blir feil å snakke om én organisasjonskultur i politiet. Og at kultur avhenger av en lang rekke forhold – som fagfelt, oppgaveområde, geografi, enkeltpersoner i systemet, historikk mv. I tillegg til «ulike kulturer» er det likevel noen ord som går igjen, bl.a. samhold, stolthet, engasjement, lojalitet, lukket og hierarki.

I intervjuer og fokusgruppene våre var mange opptatt av at vi ikke bare måtte se etter utfordringer og endringsbehov. Ordskyen er en illustrasjon av kulturtrekk ansatte i politiet synes det er viktig å bevare og videreføre. (Samfunns)engasjement, samhold og omsorg for hverandre trekkes fram som gjennomgående kulturtrekk som det er viktig å videreføre.

Det er få steder i offentlig forvaltning så mange snakker om «samfunnsoppdraget» og ønsker om «å gjøre en forskjell» som i politiet. I MU-2022 svarer hele 94 prosent at de føler de gjør en meningsfull jobb og 93 prosent at de identifiserer seg med politiets formål om å bekjempe kriminalitet og skape trygghet. Mange, særlig operative politiansatte, opplever det derfor som utfordrende når såkalt hverdagskriminalitet nedprioriteres til fordel for mer alvorlig kriminalitet – alvorlig kriminalitet som de selvsagt tar på alvor, men som de av ulike årsaker mener er en mindre utfordring i deres område.

I MU-2022 var rundt en femtedel uenig i påstandene «Jeg opplever sjelden at ulike sider ved jobben setter motstridende krav og forventninger til meg» og «Jeg må sjelden gjøre ting i jobben som jeg mener burde vært gjort annerledes». Sju av ti var helt eller delvis enige i at de har mulighet til å påvirke viktige beslutninger vedrørende arbeidet deres, og åtte av ti synes de hadde tilstrekkelig innflytelse på egen arbeidssituasjon.

Koronapandemien, økonomiske nedskjæringer mm. har bidratt til færre møteplasser og mindre sosialt samvær enn tidligere. Sosiale og fysiske møteplasser der ansatte får muligheter til å lære hverandre å kjenne og bli trygge på hverandre, er viktig for å bevare positive kulturtrekk og forhindre uheldige subkulturer. Det pekes også på at humor – av det rette slaget – er viktig for å bevare godt samhold og arbeidsmiljø.

### **Kulturtrekk kan ha både positive og negative sider**

I fokusgruppediskusjonene kommer det tydelig fram at det er mange måter å beskrive kulturtrekkene i de ulike delene av politiet på. Det kommer også fram at de samme kulturtrekkene ofte kan ha både positive og mindre positive utslag.

Eksempelvis oppfattes korpsånd og samhold gjerne mer positivt internt i en enhet enn det gjør sett «utenifra». I forlengelsen av dette gis det i noen grad uttrykk for at økt spesialisering har medført nye «siloeer», noe som har bidratt til at de ulike enhetene har mindre kjennskap til hverandres oppgaver og arbeidsbelastning. Det vises også til at knappe ressurser og minimumsbemanning gjør at samarbeid og kunnskapsdeling ikke kan prioriteres.

De fleste snakker om kollegalojalitet som et positivt kulturtrekk. I gruppediskusjonene kommer det likevel fram at dette trekket også kan ha noen uheldige sider – både vertikalt i linjen og horisontalt. Samtidig gis det uttrykk for at for sterk kollegalojalitet kan gjøre det vanskelig å si ifra om uønsket atferd, uønskede hendelser mv. Det kan resultere i utfrysing og utenforskap. Det er heller ikke ukjent at «kos-med-misnøye», som flere nevner som et kulturtrekk ved politiansatte, ofte oppstår sammen med sterkt samhold og kollegalojalitet, og at det kan være vanskelig å få til endring uten at andre positive kulturtrekk lider.

I studentundersøkelsen hadde vi med et åpent spørsmål om studentenes inntrykk av kultur og ledelse i politiet var endret etter praksisoppholdet. Om lag en fjerdedel sier at inntrykket var mer positivt enn forventet og knapt ti prosent at inntrykket var som forventet. En tredel kommenterer at ledelsen er fjernere enn ventet. Ifølge svarene har flere også merket seg at det er store kulturelle forskjeller mellom patruljelag/enheter. Og de mener å ha registrert at slike forskjeller ofte skyldes uformelle lederes innflytelse som gode eller dårlige rollemodeller.

### **Uønsket atferd er redusert fra 2020 til 2022**

Som figur 6 viser, har andelene som har vært utsatt for ulike former for uønsket atferd gått ned for alle de fem atferdstypene – mobbing/trakassering, uønsket seksuell oppmerksomhet (USO), trusler om vold, utsatt for vold, utsatt for sjikane – fra 2020 til 2022. Mens det er en overvekt av kollegaer (over-/under-/sideordnede) som sto for mobbing/trakassering og USO, går det fram av undersøkelsen at vold og sjikane primært skjer i forbindelse med tjenesteutøvelsen.



Figur 6: Andel som oppgir at de har vært utsatt for uønsket atferd i 2022, sammenlignet med tilsvarende andeler i 2020 (Kilde: MU-2022. Innsiktsrapport)

I studentundersøkelsen spurte vi om i hvilken grad studentene hadde sett eller selv opplevd mobbing eller andre negative forhold. Fem prosent oppga at de så/opplevde mobbing. Det er vanskelig å si hva som menes med andre negative forhold, men henger sannsynligvis sammen med noe av det som kommer fram i fritekstsvarene; «virkelighetsfjern» toppladelse, negativ «klagekultur», negativt arbeidsmiljø mv.

#### 4.1.2 Apparatet rundt varsling begynner å komme på plass

Varslersaker har noen juridiske rammer som det er viktig å forstå og praktisere likt uavhengig av person, organisasjonstilhørighet og type varsel. Politiet/POD har allerede gjort mye (etiske retningslinjer, juridiske rammer vektlegging i medarbeider- og lederplattformer mv.) for å sikre varslere og de det varsles på/om, jf. kapittel 3 og vedlegg 1.

I løpet av første halvår 2024 forventes et nøytralt varslingsombud å være på plass (JD, 2023). Ombudet oppnevnes av JD for to år av gangen og sekretariatet skal ligge hos Statens sivilrettsforvaltning (ibid). Det har vært mye diskusjon om varsling og ivaretagelse av de som varsler. Politiets fellesforbund har i en periode frarådet medlemmene sine å varsle. Samtidig uttrykkes det bekymring for de eller det som det varsles på/om. Partene i politiet gjennomførte en intern gjennomgang av varsling i politiet i 2023. Den vil resultere i endringer i politiets varslingsrutiner, men arbeidet er stilt i bero til mandatet for varslingsombudet er klart.

I intervjuene hører vi at varslingsaker er vanskelige. De har ulikt innhold, og det er ulike årsaker til at de ender opp som varslingsaker. Noen saker skyldes at varslere er uenig i prioriteringene som er gjort, andre skyldes at noen mener oppfølging av enkeltsaker er mangelfull eller feil. Varslersaker kan også være knyttet til arbeidsmiljø, arbeidsbelastning og andre HMS-problemstillinger. I intervjuene gis det uttrykk for at mange (de fleste?) varslingsaker kunne vært unngått hvis politiet – ledere på ulike nivåer, medarbeidere, vernetjenesten, kanskje også tillitsvalgte – hadde vært flinkere til å ta tak i og håndtere utfordringene på et tidligere tidspunkt og på lavest mulig nivå.

#### 4.1.3 Tiltak mot uønsket seksuell oppmerksomhet har høy prioritet

De senere årene har det vært en betydelig økning i bevisstheten rundt seksuell trakassering og overgrep. Politiet har hatt fokus på dette en stund, også før #MeToo-bevegelsen, men #MeToo har bidratt til å belyse omfanget av problemet og medført ulike forebyggende tiltak.

Uønsket seksuell oppmerksomhet (USO) i politiet fikk særlig oppmerksomhet etter forskningsprosjektet som avdekket en «sexukultur» i politiet, ble kjent (Ellingsen & Lilleaas, 2020). Dette har politiet og POD grepet fatt i. Eksempelvis er nå e-læringskurs i etiske retningslinjer og dilemmatrening knyttet til USO, gjort obligatorisk.

I ettertid har politiet gjennomført to arbeidsmiljøundersøkelser (Politiet 2020a, 2023b). Undersøkelsene omfatter både arbeidstakere og studenter. Rambøll oppsummerer 23-undersøkelsen som følger (Politiet, 2023b, s. 4):

- 5,4 prosent av medarbeidere i politiet har opplevd uønsket atferd en eller flere ganger de siste 12 månedene. Dette er 1,2 prosentpoeng færre enn i 2020.
- Trenden er synkende for de fleste demografiske grupper og politidistrikt, med unntak av unge kvinner og midlertidige ansatte hvor andelen som opplever uønsket atferd har økt noe.
- Siden forrige undersøkelse er det blitt tydeligere hva som menes med USO, og hva som ikke er akseptabel oppførsel.
- Det er fortsatt en utfordring at kun et fåtall av medarbeiderne som opplever USO melder ifra om dette.
- Medarbeidere som opplever å ha fått god oppfølging etter å ha sagt ifra om USO opplever i stor grad at atferden opphører.

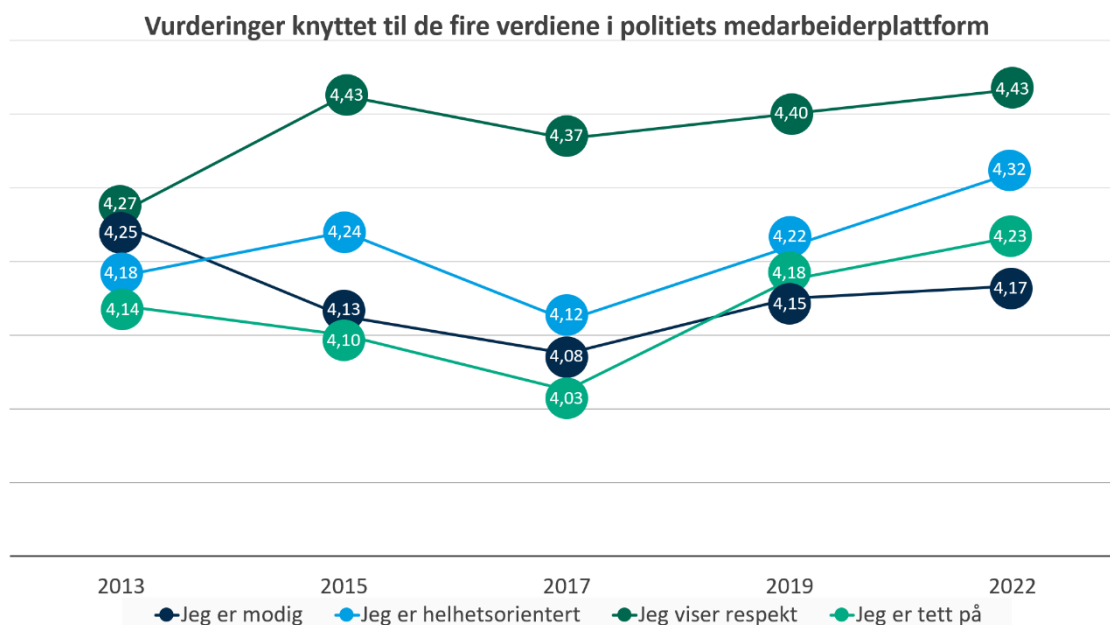
USO er også innarbeidet i MU-22. I 2022 hadde andelen som svarte at de hadde vært utsatt for USO sunket fra 1,3 til 1,0 prosent. I spørreundersøkelsen vår til tredje års studenter spurte vi i hvilken grad de hadde sett eller selv opplevd USO da de var i praksis. Knappt ti prosent oppgir at de så/opplevde dette i noen grad. Tre fjerdedeler svarte at de ikke hadde sett eller opplevd det i det hele tatt. Kvinnelige studenter har sett/opplevde det i noe større grad enn mannlige.

I intervjuene og fokusgruppene kommer det fram at USO er viktig å ta fatt i. Det er imidlertid litt ulike meninger både mht. hvor godt de ulike tiltakene treffer og hvor hensiktsmessig det er at alle medarbeidere skal delta. Noen mener dette er svært viktig og at de iverksatte tiltakene er gode og genererer viktige diskusjoner. Andre mener at dette tar mye tid, gitt at det tross alt dreier seg om et fåtall personer.

#### **4.1.4 Økt oppmerksomhet om mangfold og inkludering**

Politiet har mye av det formelle på plass for å sikre godt medarbeiderskap (vernetjeneste, partssamarbeid med faste IDF-møter, høy organisasjonsgrad, regelverk og retningslinjer for å motvirke diskriminering, USO-tiltak mv.). I medarbeiderundersøkelsen får spørsmålene om inkluderende atferd og å vise respekt, høy gjennomsnittsskår.

De fire verdiene i politiets medarbeiderplattform belyses i en masteroppgave av Trond Sekkingstad (Sekkingstad, 2018). Oppgaven tar utgangspunkt i noen gjennomgående spørsmål i MU 2013-som vi har supplert med data fra MU i 2020 og 2022 (hvilke spørsmål som er med og hvordan de er formulert varierer noe). Med unntak av «Jeg er modig» har det vært en positiv utvikling for alle de fire verdiene fra 2013 til 2022, jf. figur 7. «Jeg viser respekt» får høyest skår, og har hatt en svakt positiv utvikling fra 2017 til 2022. «Jeg er helhetsorientert» og «Jeg er tett på» har økt mest fra 2017 til 2022.



Figur 7: Vurderinger knyttet til de fire verdiene i politiets medarbeiderplattform. Gjennomsnittsskår på skala fra 1 (lavest/dårligst) til 5 (høyest/best). (Kilde: Sekkingstad 2018 og MU 2017-2022).

I 2022 ble en handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit ferdigstilt (Politiet, 2022a). Handlingsplanen omfatter både interne (rekruttering og utvikling av ansatte, ledelse, arbeidsmiljø mv.) og eksterne (oppgaveløsning, politiets møter med innbyggerne mv.) tiltak. Eksempelvis ble det satt i gang et «omvendt mentorprogram» i 2022 der 14 unge medarbeidere, hvorav tre med innvandrerbakgrunn, er mentorer innenfor temaet digital kompetanse for sju toppledere.

Politiets årsrapport for 2022 har et eget vedlegg med rapportering på mangfold og likestilling (Politiet, 2023c). Her står det blant annet at mangfoldsperspektivet skal være integrert i all lederutvikling, opplæring og utdanning. I resultatavtalene for 2023 er det lagt inn krav om at alle underliggende enheter skal ha en lokal plan for sitt arbeid med likestilling og mangfold (ibid, s. 174).

Overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger inneholder mål om 40 prosent ledere totalt og 30 prosent kvinnelige ledere i politistillinger innen 2022. Det har vært en gradvis økning av kvinneandel i alle kategorier ledere i planperioden, men politiet er ikke helt i mål. Per 31.12.2022 var (ibid, s. 176-178):

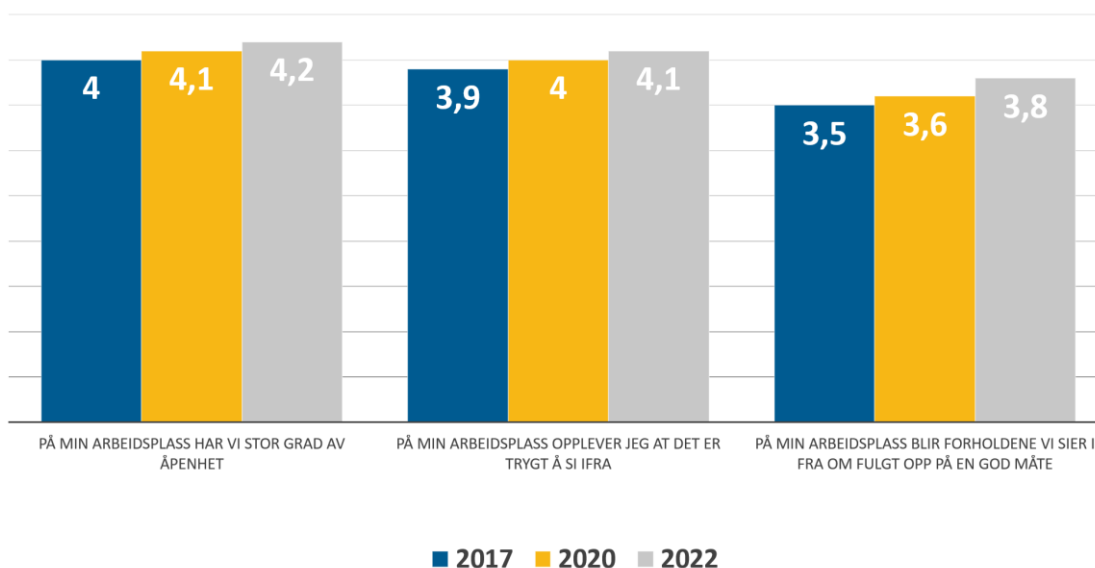
- 48 prosent av alle ansatte i politiet kvinner, mot 44 prosent i 2016. Kvinner utgjorde vel en tredel av politiansatte og to tredeler av henholdsvis politijurister og sivilt ansatte.
- 38 prosent av alle ledere i politiet kvinner, mot 29 prosent i 2016. 26 prosent av politilederne var kvinner, mot 16 prosent i 2016. 52 av ledere på påtale og 60 prosent av lederne for sivile oppgaver var kvinner, mot henholdsvis 36 og 58 prosent i 2016.
- 46 prosent av topplerstillingene i politidistriktene (politimester og visepolitimester) er besatt av kvinner, mot 37 prosent i 2016.

Vi hører relativt lite om mangfold og inkludering i intervjuene og møtene våre. Noen kvinnelige ansatte som er eller har vært i operativ tjeneste sier at du må være tøff for å få

respekt på lik linje med mannlige kollegaer. Andre sier at politiet fortsatt er et stykke fra å speile samfunnet mht. mangfold, og at det er en utfordring.

#### 4.1.5 Ulike syn på ytringsklima, takhøyde og åpenhet for kritikk

MU for perioden 2017 til 2022 viser en positiv utvikling i ytringsklimaet i politiet. Figur 8 viser at vurdering av åpenhet på arbeidsplassen, trygghet ved å si ifra og oppfølgingen når noen sier ifra, i snitt har økt noe. Gjennomsnittlig vurdering av om forholdene det sies fra om følges opp, skårer imidlertid lavere enn åpenhet og si-ifra-trygghet. I 2020 var knapt sju av ti enige i at det var god oppfølging, mens knapt to av ti var uenige i dette.



Figur 8: Vurderinger av ytringsklima på en skala fra 1(helt uenig) til 5 (helt enig). (Kilde: MU 2017-22).

#### Ytringsklimaet oppleves mest utrygt blant midlertidig ansatte, vikarer ol.

Den positive utviklingen i MU-målingene står i kontrast til Politiforum sin undersøkelse om ytringsklima og frykttkultur i politiet (Politiforum, 2023). Denne undersøkelsen gikk til alle medlemmer i Politiets fellesforbund i juni 2023 og fikk en svarprosent på om lag 20 prosent (til sammenligning ligger svarprosenten på MU på rundt 80 prosent). Seks av ti i undersøkelsen svarer at de har unnlatt å ytre seg fritt av frykt for at det skal få konsekvenser for egen karriere.

Blant annet fordi det har vært mye oppmerksomhet i media om denne undersøkelsen, har «frykttkultur» også vært et tema i intervjuene og gruppesamtalene. Det er ulike syn på hva som ligger i begrepet «frykttkultur» - og også om det hersker en «frykttkultur» eller ikke i politiet. Mange, særlig ledere, kjenner seg ikke igjen, men er samtidig opptatt av at dette er noe som må tas på alvor. Lenger ut i organisasjonen er det flere som mener frykttkultur er en realitet. Det vises bl.a. til at negative ytringer kan hindre opprykk, tilgang på kurs, lederjobber mv. Det kan også resultere i utestenging, utfrysing, hersketeknikker mv. Midlertidige ansatte og vikarer er ifølge intervjuene særlig utsatt. De må være tilbakeholdne med å gi uttrykk for meninger eller si nei til ekstraarbeid, fordi de ønsker å få fast stilling.

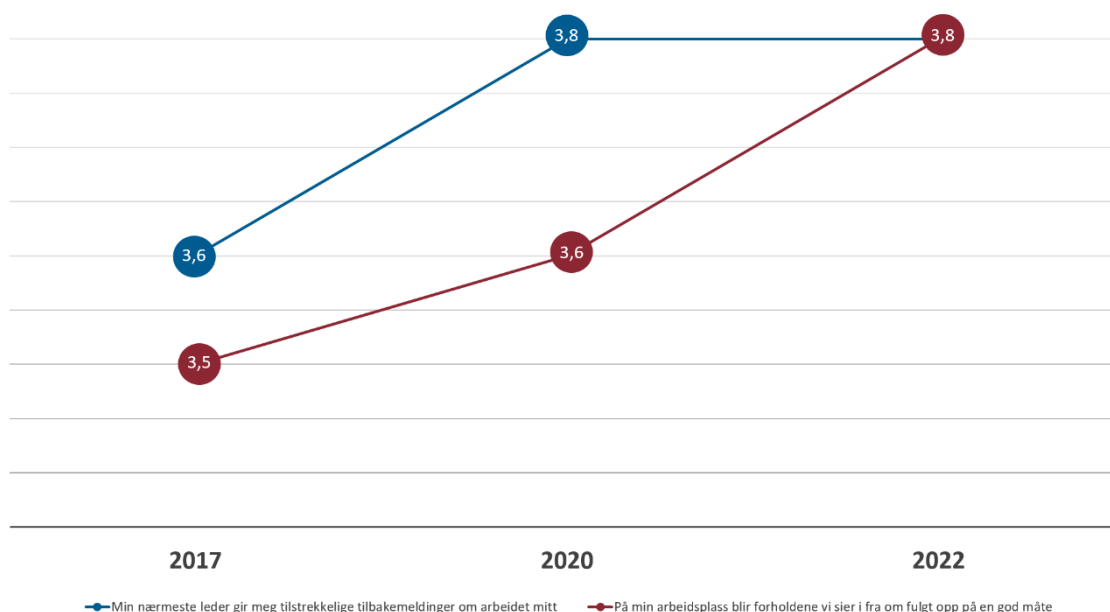
I studentundersøkelsen svarer en knapp fjerdedel at de så eller opplevde fryktkultur på praksisstedet i stor grad. Fryktkultur omtales også i noen grad i fritekstsvarene i undersøkelsen. Også her vises det til at de har sett/opplevd fryktkultur særlig i forbindelse med midlertidige ansatte og/eller vikarer.

Fryktkultur knyttes også opp mot redsel for å gjøre feil. Feil kan lett få alvorlige konsekvenser, både i tjenesteutøvelsen og for den enkelte ansatte. For den enkelte kan det også i ytterste konsekvens medføre etterforskning av spesialenheten.

I intervjuene og møtene våre spurte vi om hva som belønnes og hva som straffes i politiet. Vi fikk litt ulike svar. I tillegg til det opplagte – gjøre en god jobb, være seg bevisst samfunnsoppdraget, være en god kollega mv., hørte vi også noen si at det lønner seg å «ikke stikke hodet fram», «ikke være for kritisk, «sitte stille i båten» mv.

#### 4.1.6 Å gi og ta imot tilbakemeldinger oppfattes som krevende

I intervjuene kommer det fram at både ledere og medarbeidere mener de har en vei å gå mht. å gi og å ta imot tilbakemeldinger, både positive og negative. Ifølge MU har det likevel vært en positiv utvikling på dette området, jf. figur 9.



Figur 9: Gjennomsnittlige vurderinger av tilbakemelding fra/til nærmeste leder (1=helt uenig, 5=helt enig). (Kilde: MU 2017, 2020 og 2022).

Sju av ti var helt eller delvis enige i at nærmeste leder ga tilstrekkelige tilbakemeldinger både i 2020 og i 2022. I samme periode økte andelen som mente forholdene de sa ifra om ble fulgt opp på en god måte fra seks til sju av ti.

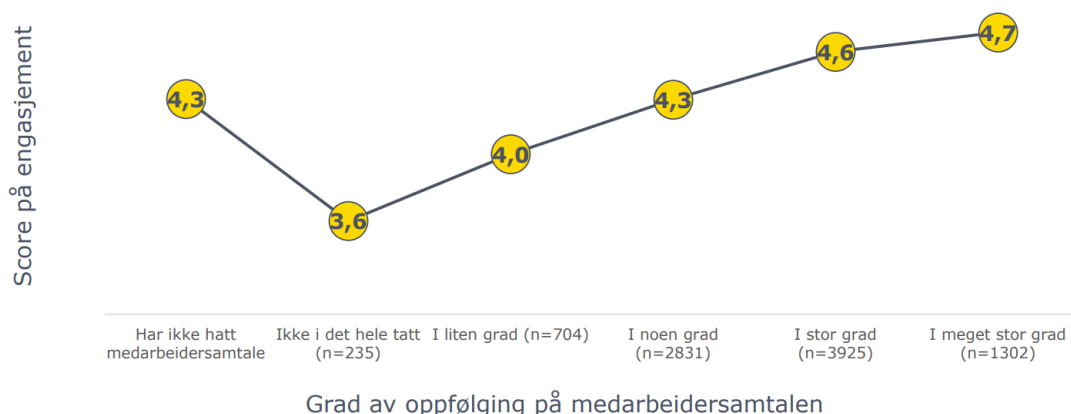
I intervjuene gis det uttrykk for at det er mer fokus på tilbakemeldinger nå enn før, men at det er krevende i en travel hverdag. Det hender tilbakemeldinger kommer ut mer som «kjeft» og ansvarsfraskrivelse enn som konstruktive tilbakemeldinger det kan tas lærdom av.



Inntrykket er også at det er ulikt både om, eventuelt hvordan, positiv og negativ adferd håndteres.

Innenfor flere fagområder, eksempelvis instruktør opplæring, er det lagt opp til trening i å gi gode tilbakemeldinger. Tilbakemeldingsmøter ble opprinnelig etablert i forbindelse med politiarbeid på stedet. I dag strever mange med å gjennomføre dem. Det skyldes både en travel hverdag med ulike vaktordninger, prosessering i retten og generelt knapp tid og variabel prioritering og oppfølging fra ledelsen. I 2024 er tilbakemeldingsmøter også tatt ut av resultatkontraktene mellom POD og politidistriktene.

I MU-2020 svarte en fjerdedel av de ansatte at de ikke hadde hatt medarbeidersamtale i løpet av de siste 12 månedene. I MU-2022 hadde andelen som ikke hadde hatt medarbeidersamtale økt til en tredjedel. Figur 10 viser sammenhengen mellom ansattes engasjement og i hvilken grad medarbeidersamtalen følges opp. Ansatte som opplever høy grad av oppfølging på medarbeidersamtalen, svarer mer positivt på engasjement enn de som opplever mindre. Ansatte som ikke har hatt medarbeidersamtale svarer mer positivt enn de som har hatt en samtale som ikke følges opp.



Figur 10: Sammenheng mellom ansattes engasjement og i hvilken grad medarbeidersamtalen følges opp. (Kilde: MU 2022).

#### 4.1.7 Politiets rolleforståelse diskuteres mer enn før

Ulike hendelser og saker knyttet til politiets rolleforståelse har vært mye diskutert i offentligheten de senere årene, jf. vedlegg 1. Politiet har fått kritikk for mangelfull rollebevissthet i forbindelse med blant annet rusreformdebatten og sammenblanding av roller i forbindelse med ansattes medlemskap i tidligere Norsk narkotikapolitiforening (NNPF), nå Norsk narkotikaforebyggende forening (NNP). Ifølge rolleutvalgets rapport, er det ingen mangel på regler og normer i politiet. Det er etterlevelsen det svikter på. (Rolleforståelsesutvalget, 2022).

Som en del av og underveis i reformen har etaten utarbeidet retningslinjer, plattformer, kursopplegg mv. for å øke politiansattes rollebevissthet, jf. kapittel 2. I intervjuene våre gis det generelt uttrykk for at det er krevende når media først og fremst er interessert i å

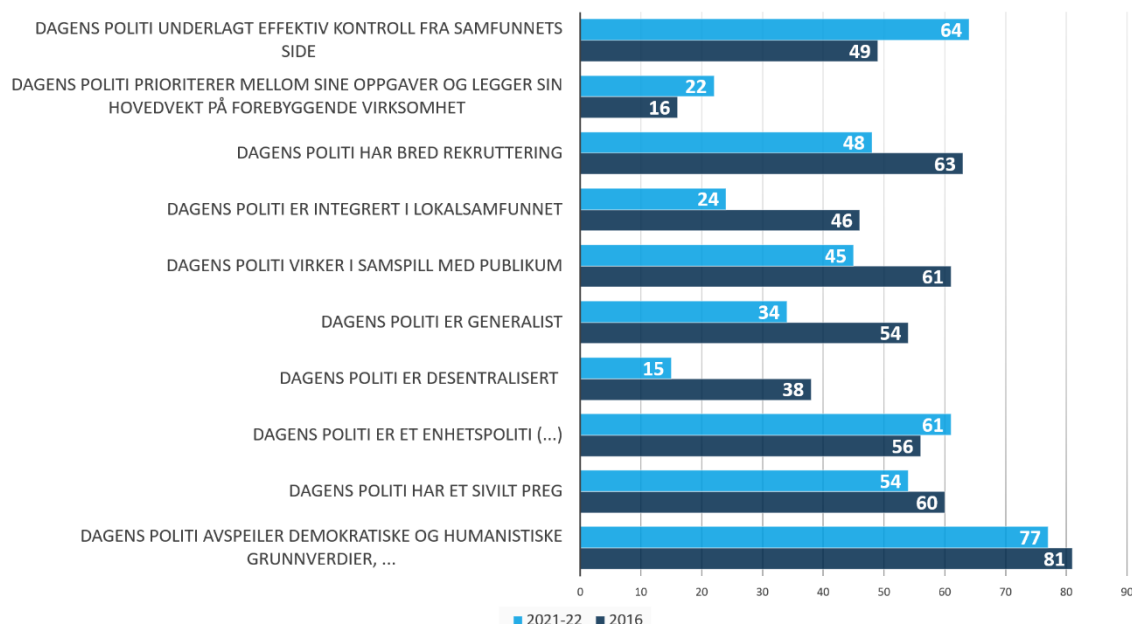
avdekke kritikkverdige forhold. Dette virker inn på både kapasitet og motivasjon, eller som en uttalte det: «Du blir så redd for å gjøre noe feil, at du unnlater å gripe inn».

**Eksempel: Innlandet pd sin oppfølging av Rolleforståelsesutvalgets rapport**

Rapporten er sendt ut til alle tjenestesteder og enheter i distriktet. Alle er oppfordret til å gjennomgå den og følge opplæringspunktene. Lokale ledergrupper er bedt om å følge den opp lokalt. Politimesterens ledergruppe har tatt opp rapporten under ledermøter og koordineringsmøter. Når politiet deltar på lokale arrangementer skal det være tydelig når de er der som representant for politiet. Hvis enkeltpersoner deltar som medlem av en organisasjon, skal det være tydelig at de representerer organisasjonen og ikke politiet, f.eks. skal ikke politiets logo, maler mv. benyttes.

**Politiansatte kjenner seg i liten grad igjen i de ti grunnprinsippene**

I 2016 gjennomførte Helge Renå en nullpunktundersøkelse om forventninger til politireformen (Renå, 2016). I 2021-22 gjennomførte Chris H. Magnussen en ny undersøkelse som gikk til de som svarte på nullpunktmålingen i 2016 og som fortsatt jobber i politiet (Magnussen, 2022). I begge de to undersøkelsene ble ansatte spurt om i hvilken grad de kjenner seg igjen i de ti grunnprinsippene (se vedlegg 1), jf. figur 11. For tre av de ti prinsippene kjenner en større andel seg igjen i 2021-22 sammenlignet med 2016. For de øvrige prinsippene er det en nedgang. Undersøkelsen viser blant annet nedgang i andelen ansatte som mener at dagens politi er generalister og at det har bred rekruttering på henholdsvis 20 og 15 prosentpoeng.



Figur 11: Vurdering av de ti grunnprinsippene i 2016 og 2021-22. Prosent. (Kilde: Magnussen, 2022).

**Arbeid med etikk og antikorrupsjon er styrket**

POD har opprettet en etikk- og antikorrupsjonsgruppe som har et særskilt ansvar for å følge opp arbeidet og føringene fra ledelsen innen dette området, med særlig vekt på å:

- Følge opp regelverksarbeidet og drive med systemutvikling som er nødvendig for forbedringsarbeidet innen fagfeltet.
- Utarbeide årsrapporter med status på etikk- og antikorrupsjonsarbeidet innen fagfeltet.
- Gi råd og veiledning i spørsmål knyttet til området for etikk og antikorrupsjon.

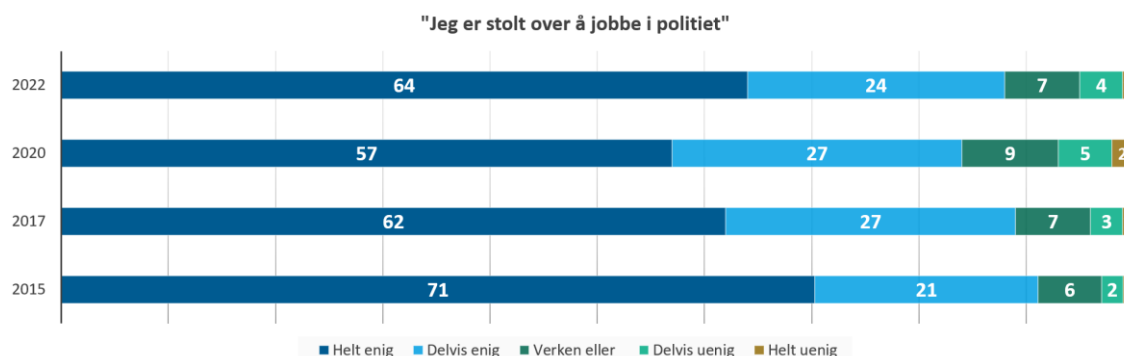
På bakgrunn av Jensen-utvalget, Rolleforståelsesutvalget og Europarådets antikorrupsjonsorgan, har POD også laget en felles oppfølgingsplan (Politiet, 2023c, s. 52). Distriktene skal gjennomføre årlig dilemmatrening og det er utarbeidet en «dilemmabank» til bruk i opplæring om rolleforståelse, ytringsklima og bierverv.

#### **4.1.8 Yngre medarbeidere stiller flere krav enn før**

I alle distriktene vi har vært i får yngre medarbeidere mye ros. De er gjennomgående svært flinke og velutdannet. Som andre virksomheter opplever imidlertid politiet at dagens generasjon er vokst opp i en tid med økt vekt på forhandlinger, krav og rettigheter. Yngre medarbeideres prioritering av individuelle behov kan derfor utfordre den «dugnadskulturen» eldre ansatte i politiet er opplært til. Både ledere og mer erfarne kollegaer opplever dagens generasjon som mer «kravstore» enn det deres generasjon var, mer opptatt av «What's in it for me». Eksempelvis kan det være vanskelig å få vaktlistene til å gå opp i jule- og andre høytidhelger fordi yngre medarbeidere ikke er interessert i å jobbe utover pålagt arbeidstid.

Høy arbeidsbelastning og minimumsbemanning mange steder tærer også på motivasjonen for å jobbe ekstra. I intervjuene gis det uttrykk for at det er mange slitne medarbeidere i politiet nå. Noen stiller spørsmål om stor arbeidsbelastning gjør at den yngre generasjonen – generasjon Z – er like motivert for samfunnsoppdraget som det de selv er. I tilknytning til dette bekymrer de seg også for om de unge vil fortsette i etaten, gitt dagens rammevilkår og arbeidsbelastning. En fersk HR-undersøkelse fra arbeidsgiverorganisasjonen Abelia understøtter dette i noen grad (Abelia, 2023). Ifølge denne – generelle – undersøkelsen krever yngre ansatte gjerne høy lønn, mye fritid og fleksibilitet, meningsfylte arbeidsoppgaver og tett oppfølging fra leder.

De fire MU-ene fra perioden 2015-2022 støtter derimot ikke eventuelle bekymringen om manglende motivasjon blant politiansatte. Andelen som er helt eller delvis enig i at de forventer å være ansatt i politiet to år framover i tid har ligget stabilt på 75-77 prosent i hele perioden. Tilsvarende viser figur 12 at andelen som var helt eller delvis enig i påstanden «Jeg er stolt over å jobbe i politiet» sank fra vel 90 prosent i 2015 til 84 prosent i 2020, for så å øke til 88 prosent i 2022.



Figur 12: Sammenligning av svar på påstand i fire MU 2015-2022. (Kilde: MU 2015-2022)

## 4.2 DFØs vurderinger mht. kultur

### 4.2.1 Kulturen i politiet har endret seg fra 2017 til i dag

Politiet har stort fokus på etikk, antikorrupsjon, rolleforståelse og verdier. Mange gir også uttrykk for mer reflekterte tanker om utviklingen i kultur og samhandling i intervjuer og møter enn vi hørte i forbindelse med 2017-rapporten. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om årsakene til endringene som har skjedd. Sannsynligvis skyldes de både den generelle samfunnsutviklingen og de konkrete tiltakene og endringene som POD, PHS og politidistriktene har gjennomført.

Flere saker de senere årene har medført diskusjon rundt kultur og holdninger i politiet – både eksternt og internt. Vårt inntrykk er at politiet befinner seg i en form for «kulturell identitetskrise». Hva og hvem skal politiet være? Politiansatte kjenner seg i stadig mindre grad igjen i de ti grunnprinsippene, jf. kapittel 4.1.7. Det kommer nye politiutdannede med høy kompetanse som forventer at politiet følger med samfunnsutviklingen, både kulturelt (likestilling, mangfold, etisk bevissthet mv.) og teknologisk (digitalisering, kunstig intelligens mv.). Selv om de fleste innser at «godt gammeldags politiarbeid» ikke er nok lenger, har mange likevel vanskelig for å gi slipp på og tilpasse seg nye arbeidsmåter, prioriteringer, kompetansekrav, systemløsninger osv.

Samfunnsutviklingen medfører nye krav til at opptak på PHS må tilfredsstillende krav til mangfold og andre spesielle behov, jf. igjen de ti grunnprinsippene. Spørsmålet er om PHS i større grad burde kunne prioritere søkere med spesielle forkunnskaper, eksempelvis samisk språk, slik at politiets kompetansebehov framover har bedre muligheter for å bli dekket.

I Jensen-evalueringen stilles det spørsmål om politiet er gode nok på å lære av feil og til å erkjenne og gjøre noe med identifiserte risikoområder. Inntrykket er at politiet har et forbedringsområde mht. å omsette kunnskap og erfaringer til systemendringer og nye arbeidsmåter, heller enn å se på hvordan de kan gjøre det slik de «alltid» har gjort, bare på en bedre måte.

## 4.2.2 Politikulturen er preget av paradokser

I 2017-rapporten oppsummerte vi noen positive kulturtrekk (handlingsorientert, stolte av jobben sin, gode til å ta vare på hverandre), og noen uheldige (omkamper er tillatt, lite opptatt av samarbeid og læring av andre, selvrettferdige, svak kultur for kritikk, stor grad av muntlig overlevering). Dette bekreftes av Johannessen som peker på at politikulturen i Norge er preget av paradokser, jf. vedlegg 1. Han viser bl.a. til at norske politipraksiser omfatter trivelige miljøer med kameratskap, sterk sosial samvittighet og rettferdighetssans for hverandre og samfunnet, men også lukkethet, misforståtte lojalitetsbånd, sterke sosiale sanksjoner, eksklusjonspraksiser, maktkamper og konformitet.

Sammenlignet med i 2017 har det etter DFØs vurdering vært en positiv utvikling på noen områder mens det er vanskelig å si på andre. Ansatte er gjennomgående mer opptatt av å jobbe kunnskapsbasert. Det er positivt. Det legges også økt vekt på notoritet og etterprøvbarhet. Pandemien bidro til bedre digitale løsninger og økt bruk av digitale møteplasser. Når det gjelder omkampkulturen, er inntrykket at den er mindre synlig, men vi har ikke grunnlag for å si noe definitivt.

Ifølge Filstad m.fl. gir internasjonal forskningslitteratur om politikultur et skjevt og for negativt bilde av politikultur, jf. vedlegg 1. Etter vår oppfatning gjelder dette også sosiale medier og media. Det er uheldig når komplekse situasjoner kategoriseres som dårlig kultur. I en så stor organisasjon, og fordi politiet er samfunnets sivile maktapparat, vil det alltid være noen som misbruker sin posisjon, utøver unødig makt, omgår regler mv. Det kan skje i alle organisasjoner, men det er selvsagt særlig alvorlig i politiet. Vi bør likevel være tilbakeholdne med å tilskrive alle feil eller negative handlinger som «ukultur».

Sett utenifra framstår politikulturen som relativt lukket og introvert. En måte å dempe denne typen kategorisering på, kan være mer åpenhet om hvilke utfordringer politihverdagen byr på og alle de vanskelige avgjørelsene som må tas – på kort varsel. Inntrykket er for eksempel at tv-serier som følger politipatrujler i deres daglige arbeid bidrar til økt forståelse. Hvor langt en slik åpenhet skal strekke seg, må selvsagt løpende vurderes opp mot hensynet til samfunnssikkerhet, personvern mv.

## 4.2.3 Politiets autonome rolle er på hell – til fordel for mer samarbeid?

Det tar tid å endre kultur. I DFØs effektivvurdering fra 2022 sier vi blant annet at den sterke styringen og standardiseringen som gjennomføringen av reformen medførte, nok støtte an mot den individuelle handlingsfriheten som har vært vanlig i politi- og lensmannsetaten.

Etaten har en 800 år lang forhistorie. Autonomi, både for politimestere og operative polititjenestepersonell, har vært et sentralt kulturtrekk helt fram til de siste tiårene. Rollen som landets eneste lovlige maktutøver har gitt – og gir – en egen autoritet. Inntrykket er at mange i politiet, særlig ansatte med lang erfaring i etaten, opplever at nye tverrgående utfordringer med tilhørende krav til kompetanse, internt og eksternt samarbeid, nedprioritering av tradisjonelle politioppgaver mv., er krevende. Det utfordrer selvbildet, identiteten og autoriteten deres, jf. Johannessens sammenstilling av ulike

praksiser/kulturer, og motsetningene mellom dem, i vedlegg 1. Mange opplever en «akademisering» og byråkratisering av yrket som de ikke kjenner seg igjen i.

De fleste av oss føler oss mest trygge hvis vi får jobbe på måter som vi har lært og er kjent med – helst sammen med kollegaer som vi kjenner og har tillit til. Hvis denne tryggheten «trues», kan det slå ut i omkamper, «å sitte stille i båten til det går over»-holdninger eller liten interesse for å gjøre seg kjent med andre faggrupper og mulige samarbeidsmiljøer.

Dette er en kjent problemstilling i moderne arbeidsliv, og noe de fleste store og små organisasjoner strever med. Også her er det viktig å tenke helhet. Reformen har mange steder medført et tettere samarbeid mellom politi og kommune. Inntrykket er at både politi og kommunen her ser at felles innsats gir en merverdi sammenlignet med om de skulle jobbe med utfordringer, eksempelvis i ungdomsmiljøer, hver for seg. Digital og økonomisk kriminalitet er også områder hvor politiet er helt avhengig av samarbeid med andre sektorer og fagområder.

Erfaringsmessig tar det tid og krefter å etablere gode samarbeidsrelasjoner. For å utvikle en bedre samarbeidskultur kan det blant annet være hensiktsmessig med felles mål, at krav til helhetlig og samordnet innsats inngår i resultatavtaler mm., at oppgave- og ressursprioriteringer til samordnet innsats er forankret i ledelsen og at gevinstene og merverdien av samarbeid belønnes og synliggjøres gjennom rapporteringer, evalueringer mv.

#### **4.2.4 Hvor flinke er politiansatte til å ta tak i utfordringer?**

I evalueringen av Eirik Jensen-saken, pekes det blant annet på at det ble praktisert en såkalt «samtykkende lederpraksis», dvs. at ledere ikke hadde fulgt opp bekymringsmeldinger og brudd på instruks/rutiner i tilstrekkelig grad. Det vises også til at vedvarende instruksbrudd kan skape presedens (Politidirektoratet 2021, s. 77). Videre tas det opp at noen ledere er mer opptatt av synlige/målbare resultater enn av regeletterlevelse, og at politiet ikke er gode nok til å lære av feil og følge opp kjente risikofaktorer.

Disse vurderingen, som primært gjelder informantbehandling og Oslo pd, kan ikke uten videre overføres til andre deler av politiet. Evalueringen belyser etter vår mening likevel noen interessante problemstillinger. For det første: Hvor vanlig er det at praksis avviker fra retningslinjer, rutiner og maler, og hva skyldes dette i tilfellet? For det andre: Hvor flinke er ledere til å ta tak i eventuelle avvik og hvordan sanksjoneres disse?

Vi har ikke grunnlag for å svare kategorisk på disse spørsmålene. Inntrykket er likevel at det ikke er uvanlig at praksis avviker noe fra regler, retningslinjer mv. Det kan skyldes at tilgjengelige ressurser begrenser hva det er mulig å få til. Det kan også skyldes at mange ledere synes det er vanskelig å ta opp uheldige saker, konflikter mm. med medarbeiderne sine – ofte tidligere kollegaer. Og hvis de først gjør det, er inntrykket at det er uklart både om eventuelle feil skal få noen konsekvenser og i tilfellet hvilke sanksjoner som kan/bør tas i bruk. Dette er politiet selv klar over. POD arbeider nå med en veiledning som kan bidra til likere reaksjonsformer på tvers av distriktene.

Spørsmålene over illustrerer i noen grad Filstads skille mellom et institusjonelt perspektiv – kultur er noe en organisasjon «er» og et instrumentelt perspektiv – kultur er noe en organisasjon «har», jf. vedlegg 1. I Jensen-evalueringen vises det til at praksis som ikke følger reglene kan utvikle seg til sedvane. Hvis det ikke eller i liten grad får konsekvenser dersom reglene ikke følges, kan praksisen bli internalisert. Med et institusjonelt perspektiv vil den da inngå som en del av organisasjonskulturen. Avvik blir til «sånn vi gjør det hos oss». Med et instrumentelt perspektiv kan organisasjonskulturen lettere endres, eksempelvis gjennom å innføre negative sanksjoner ved avvik. Forbud mot servering av alkohol på politiarrangementer og i politiets lokaler for å forhindre/reducere USO, kan ses som et institusjonelt tiltak. Selv om mange i politiet har reagert negativt på dette tiltaket, er vår oppfatning at både ledere, vernetjenesten og mange ansatte, særlig kvinnelige, mener dette har bidratt til mindre USO.

Etter DFØs vurdering er det viktig å ta denne typen utfordringer på alvor. Negativ kultur som får lov til å utvikle og spre seg videre, bidrar til svekket tillit til ledelsen og forhindrer god styring. Ansatte kan bli mindre motiverte og dedikerte, noe som igjen kan gå ut over innbyggernes tillit til politiet. På sikt kan det også gå ut over rekrutteringen til politiyrket.

## **4.2.5 Varslingsaker henger sammen med tilbakemeldingskultur, sanksjonering og ytringsklima**

### **Varslingsaker har ingen vinnere**

Inntrykket er at varsling fortsatt oppleves som krevende, og at det varierer hvordan varslere oppfattes av kollegaer og ledere. Dette er ikke unikt for politiet. Både offentlige og private organisasjoner strever med dette, jf. Fritt Ord-undersøkelsen hvor det framgår at bare vel halvparten av de som har erfart kritikkverdige forhold velger å si ifra om det, og at 10-20 prosent av de som sier ifra, opplever negative reaksjoner i etterkant (jf. vedlegg 1). Vi har ikke grunnlag for å si hvor representativ denne undersøkelsen er for politiet. Mye av det som står der er imidlertid ikke ukjent, verken fra media eller ut fra det vi hører i intervjuene.

Flere av de varslingssakene vi har hørt om kan etter vår vurdering ses som en form for moralsk stress, jf. vedlegg 1. Moralsk stress oppstår når en person (les: politiansatt) føler seg tvunget til å handle på en måte som strider mot deres dype overbevisninger eller moralske kompass (les samfunnsoppdraget). I slike situasjoner er det en viktig, men vanskelig, lederoppgave å gripe inn før dette omdannes til personkonflikt, eventuelt en varslings sak.

### **Tillitsbygging og tilbakemeldingskultur henger tett sammen**

I datainnsamlingen kommer det fram at det er krevende å utvikle en god tilbakemeldingskultur. Det er iverksatt flere tiltak – medarbeidersamtaler, tilbakemeldingsmøter, evalueringsrutiner mv., men inntrykket er likevel at tidspress – og mangelfull prioritering – gjør det utfordrende å få denne typen aktiviteter til å bli faste innslag i arbeidshverdagen. Pandemi og krigen i Ukraina har nok også forstyrret dette, og fordi de ikke var så etablerte i utgangspunktet, har de vært vanskelig å gjenoppta. De fleste arbeidsplasser kan kjenne seg igjen i dette. Hvis ikke ledere fra toppen til bunnen i organisasjonen prioriterer og etterspør slike, ofte tids- og ressurskrevende prosesser, forsvinner de lett til fordel for andre oppgaver, jf. mindre bruk av tilbakemeldingsmøter.

Både forskning og erfaring viser at tillitsbygging og tilbakemeldingskultur henger tett sammen. Den som mottar tilbakemeldingen, må ha tillit til at den gis i beste hensikt og at både avsender og mottaker vil hverandre vel. Konstruktive og relevante tilbakemeldinger, både positive og negative, kan ses som en investering i arbeidsmiljø og tillitsbygging. En politiansatt sa til oss at de kanskje burde trene mer på å gi og motta tilbakemeldinger. De trener jo på så mye annet. Det er kanskje en god ide?

Vi hører om utydelige prioriteringer, at det tar tid både å fatte beslutninger og å gjennomføre dem og at det varierer hvor gode ledere er på å gi og få tilbakemeldinger. Spørsmålet er om dette kan tolkes som at politiet har en «konfliktsky kultur» eller om det skyldes rammebetingelsene politiet må forholde seg til. Sannsynligvis er det litt av begge deler. En konfliktsky kultur kjennetegnes av at man forsøker å unngå konfrontasjon, uenigheter eller direkte konflikter.

Begrepet "konfliktsky kultur" betyr ikke nødvendigvis manglende evne til å håndtere konflikter. Det kan også innebære preferanse for å håndtere konflikter på en mer forsiktig eller diplomatisk måte, formidle meninger mer indirekte mv. En slik tilnærming til konflikter forutsetter imidlertid at eventuelle indirekte signaler og «hint» både oppfattes og gir som resultat at de gjeldende konfliktene løses på lavest mulig nivå. Inntrykket er at dette ikke alltid er tilfellet i politiet. Veldig forståelige ønsker om å unngå konflikter, medfører lett uklarheter mht. prioriteringer, rolle- og ansvarsdeling, ressursløsning mv. Det kan også som omtalt tidligere medføre at relativt bagatellmessige konflikter eskalerer til langt mer alvorlige varslingssaker.

#### **Politiet tar uønsket seksuell oppmerksomhet på alvor**

Det har vært økt fokus på å implementere retningslinjer og prosedyrer for å forebygge og håndtere USO på arbeidsplassen. Kulturelle holdninger og normer knyttet til USO har endret seg. Stadig flere erkjenner at USO er et samfunnsproblem som krever kollektiv handling. Dette gjelder også politiet. Det må være nulltoleranse for USO. Og det må være lov å si ifra om egne grenser uten at dette skal gå ut over samhold og gruppetilhørighet.

Politiansatte er avhengig av å kunne stole på hverandre. Humor, gjerne røff, er en «sikkerhetsventil» for å kunne bearbeide tøffe opplevelser for mange. Samtidig har folk forskjellige toleranseterskler for atferd og humor. Det må være lov for en leder, et verneombud, eller en «eldstemann», å ta tak i og slå ned på atferd og humor som har en (utilsiktet?) negativ innvirkning på arbeidsmiljø og enkeltpersoners psykologiske trygghet. Dette er først og fremst et lederansvar. Samtidig har alle medarbeidere ansvar for å si ifra om negativ oppførsel eller hendelser.

#### **4.2.6 Inkludering og økt mangfold må jobbes med kontinuerlig**

Vårt inntrykk er at et stort flertall av politiet er motiverte og trives i jobben sin. Det gjelder uavhengig av fagbakgrunn. Samtidig er nok inntrykket at «like barn leker best» og at mangfoldet kunne vært større, mht. både kompetanse, etnisitet, erfaringsbakgrunn mv. Eksempelvis sier sivilt ansatte at «blåskjortene» dominerer og at de – til tross for at de stortrives i jobben – ofte føler seg som «annenrangs politiansatte».



Kompetanse og kunnskap om mangfold er en forutsetning for at politiet skal kunne levere gode polititjenester. Politiet skal ideelt sett speile samfunnet mht. kjønn, etnisitet mv. I intervjuene våre gis det uttrykk for at politiet ikke er der ennå. Det skyldes blant annet at politiet rekrutterer fra et relativt smalt samfunnssegment. Det kreves svært gode karakterer og god fysisk form for å komme inn på PHS. I likhet med mange andre arbeidsplasser, har også politiet en tendens til å rekruttere «folk som ligner på dem selv». I andre sammenhenger har det vært vanlig å ta i bruk ulike former for positiv diskriminering, dvs. gi en fordel til personer fra en underrepresentert gruppe, samtidig som personer fra den overrepresenterte gruppen ikke gis den samme fordel. Etter det vi forstår er dette også noe som diskuteres i politiet.

Som med nesten alt annet, avhenger effekter og resultatoppnåelse mht. inkludering og mangfold av lederforankring. Og også her er det viktig å omsette strategier og målsettinger til praksis. Hvis ansatte skal tro på at politiet er en etat som satser på inkludering og mangfold, må dette følges opp i praksis. Eksempelvis bør også ledergruppene reflektere mangfoldet i organisasjonen, jf. krav til andel kvinnelige ledere. Det kan bidra til å forme en organisasjonskultur som verdsetter mangfold og inkludering på alle nivåer. Ledelsen må vise at den verdsetter og klarer å nyttiggjøre seg mangfoldet i organisasjonen, både gjennom rekrutteringspolicy og gjennom sammensetningen av team, grupper og prosjekter. Det er også viktig å markere/synliggjøre marginale grupper og deres bidrag til oppgaveløsningen i enda større grad enn det som gjøres i dag.

### 4.3 DFØs forslag knyttet til kultur

- Sosiale møteplasser er viktig for å bevare positive kulturtrekk og motvirke uheldige subkulturer. Politidistriktene bør gi mulighet for sosiale aktiviteter som bidrar til at medarbeidere blir kjent og omgås på tvers av organiserte strukturer.
- Det må settes av tid og trenes for å utvikle en bedre tilbakemeldingskultur. Tilbakemeldingsmøter bør gjennomføres som vedtatt. Tilbakemeldinger og erfaringer – både positive og negative – fra øvelser, operativt arbeid o.l. må i større grad brukes på en systematisk og konstruktiv måte som grunnlag for forbedring.
- Det er behov for mer effektive digitale støttesystemer innen HR, og politidistriktene bør i større grad samarbeide på tvers for å løse kapasitets- og kompetanseutfordringene også innen HR-området.

## 5 Avsluttende vurderinger

### **Arbeid med kultur, rolleforståelse og ledelse må ses som en kontinuerlig prosess**

Politiet har samlet sett iverksatt en rekke tiltak for å ivareta ulike mål og krav. En gjennomgående tilbakemelding er at selv om det fortsatt er en rekke utfordringer, går det den rette veien. Det er andre utfordringer i dag, enn det var da politiet sto midt i en omfattende reformprosess. Det gis i svært liten grad uttrykk for at alt var bedre før. De fleste har likevel problemer med å peke på enkelttiltak eller enkeltsatsninger som årsak til endringene. Mange sier det sannsynligvis skyldes en kombinasjon av samfunnsutviklingen, økt kompetanse i politiet og de konkrete tiltakene/aktivitetene som er iverksatt.

Som den eneste sivile organisasjonen med lovfestet rett til å utøve makt, står politiet i en særstilling. I en så stor organisasjon vil det alltid være noen som misforstår eller misbruker denne retten. Løpende oppmerksomhet på og arbeid rettet mot etikk, rolleforståelse, samt passende sanksjonering ved misbruk av politimyndigheten, er derfor nødvendig for at politiet fortsatt skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget sitt og sikre et godt og trygt arbeidsmiljø.

### **Politiet har fått en tydeligere rolle og er mer åpne**

Dagens politietat framstår som mer samlet og mindre introvert enn den gjorde i 2017 (Difi, 2017B). Samfunnsoppdraget har alltid vært viktig for politiansatte, men inntrykket er at de nå i større grad tar inn over seg at brukerretting og samhandling med kommuner og andre samarbeidspartnere, gir en merverdi, jf. DFØs effektevaluering (DFØ, 2022). Inntrykket er også at politiet har blitt tydeligere på den faglige rollen sin, jf. gjennomgangen av POD vinteren 2021-22 (DFØ, 2023).

Ingen liker kritikk, heller ikke politiet, men de har stått i det til tross for flere runder med mye mer eller mindre berettiget kritikk. I rapporten fra Rolleutvalget (Rolleforståelsesutvalget, 2022) vises det til at det ikke er noen mangel på regler og normer i politiet, men at etterlevelsen svikter på noen områder. Mangelfull etterlevelse kan skyldes en rekke forhold. Det kan skyldes systemmessige forhold, som misforhold mellom mål/prioriteringer og ressurstilgang/kompetanse, mangelfull notoritet, manglende sanksjonsvirkemidler ol. Det kan skyldes individuelle forhold, som lederes holdning og oppfølging av medarbeiderne. Det kan også skyldes kulturelle forhold, som misforstått kollegalojalitet eller at enkeltindivider er uenig i fastsatte mål og prioriteringer. Uansett er det viktig at politiet er åpne for, og evner å omdanne, (konstruktiv) kritikk til organisatorisk læring og tiltak for å gjøre organisasjonen bedre.

### **Politiet har fått mer kompetanse og kapasitet og jobber mer kunnskapsbasert, men kvalitet koster og utvikling er krevende**

Politiet har mer kompetanse, spissere fagmiljøer og jobber mer kunnskapsorientert enn de gjorde før reformen. For lederstillinger stilles det gjennomgående høyere krav både til formell lederkompetanse og personlig egnethet. Målt i antall årsverk har politiet også fått bedre kapasitet. Den økte kapasiteten kan imidlertid ikke ses uavhengig av ny struktur, nye oppgaver og økte krav til kvalitet.

Det er en stor utfordring at politiet henger etter den teknologiske utviklingen. I effektevalueringen av nærpolitireformen anbefaler vi å prioritere digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser for å effektivisere ressursbruk. Det er en generell anbefaling, men den har betydning også når det gjelder kultur og ledelse. Både ledere og medarbeidere blir frustrerte når de må bruke unødig mye tid og ressurser på gamle, «gått-ut-på-dato»-systemer og -løsninger, og samtidig se andre sektorer og virksomheter leve i en helt annen virkelighet.

### **Det tar tid å endre kulturen i politiet, men det går i riktig retning**

Politiet er en stor organisasjon med mer enn 18 000 ansatte. Det sier seg selv at det tar tid å endre arbeidsmåter og tenkesett som er innarbeidet og videreført gjennom århundrer. Både POD, særorganer og det enkelte politidistrikt har laget en rekke veiledninger, plattformer, maler og rutiner som til sammen og hver for seg gir et godt grunnlag for å oppnå ønskede endringer i ledelse, kultur og arbeidsmåter. Samtidig er det viktig å ta inn over seg at mye til syvende og sist avhenger av den enkelte leders og den enkelte medarbeiders atferd og rolleforståelse.

Vi vil igjen understreke viktigheten av at førstelinjeledere, med og uten personalansvar, er gode rollemodeller. DFØs inntrykk er at organisasjonen tar dette på alvor, men at det tar tid å snu tankesett, arbeidsmetodikk, ledelsespraksis og kultur i en stor, relativt konservativ organisasjon. Inntrykket er også at det kan bli i overkant mange strategier, plattformer og retningslinjer, jf. rolleutvalgets vurdering av at etterlevelse av normer og regler er en større utfordring enn normene og reglene i seg selv. Forskning og erfaring viser at maler, rutiner, dokumentasjon av beste praksis mv. er viktig som et utgangspunkt, men at endringene først og fremst skjer gjennom klok ledelse, gode rollemodeller og (positive) insentiver. For at så mange som mulig skal bli gode rollemodeller og trygge i lederrollen sin, er det derfor etter vår mening ekstra viktig å styrke den praksisnære lederopplæringen og -treningen.

# Dokument- og referanseliste

Abelia. (2023). [HR-undersøkelsen 2023](#).

Arnulf, J. K. (2012). *Hva er ledelse?* (1. utgave). Universitetsforlaget.

Bang, H. (2015). *Organisasjonskultur*. (4. utgave).

Rørvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.

Bjørkelo, B., Damen, M. L., Ducran Valland, T. & Nordberg, T. (2022). Ekte politiarbeid? Utvikling og uttesting av et prestisjehierarki for politiarbeid. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, årgang 46, nr. 3-4-2022, s. 150–165. [DOI](#).

DFØ. (2020). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport for 2019*. ([DFØ-rapport 2020:4](#)).

DFØ. (2021). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2020*. ([DFØ-rapport 2021:1](#)).

DFØ. (2022). *Sluttrapport: Evaluering av nærpolitireformen. En vurdering av resultater og effekter*. ([DFØ-rapport 2022:6](#)).

DFØ. (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet*. ([DFØ-rapport 2023:2](#)).

Difi. (2017a). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*. ([Difi-rapport 2017:2](#)).

Difi. (2017b). *Evaluering av nærpolitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse*. ([Difi-rapport 2017:9](#))

Difi. (2018). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*. ([Difi-rapport 2018:2](#)).

Difi. (2019). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. ([Difi-rapport 2019:1](#)).

Ellingsen, D. & Lilleaas, U. B. (2020). Ekskluderende maskulinitetskulturer i en mannsbastion – belyst gjennom et norsk politidistrikt. *Søkelys på arbeidslivet*, årgang 37, nr. 4-2020, s. 285–298. [DOI](#).

Filstad, C. (2020). *Politiledelse i praksis*. Fagbokforlaget.

Filstad, C. & Karp, T. (2020, 26. august). [11 kjennetegn på ledelse i politiet](#). Kristiania.

Glomseth, R. & Bentzen, T. H. (2023). *Politiledelse. En helhetlig modell*. Universitetsforlaget.

Forskrift om Politihøgskolen. (2005). *Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler*. (FOR-2005-12-16-1576). [Lovdata](#).

Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver (2005). *Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet*. (FOR-2005-11-25-1330). [Lovdata](#).

JD. (2022). [Hovedinstruks for politiet](#).

JD. (2023, 25. oktober). [Mehl etablerer varslingsombud for politiet](#). Regjeringen.

Johannessen, S. O. (2013). *Politikultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Fagbokforlaget.

Karp, T. (2023, 10. desember). [Selvbedraget innen ledelse. Ledelsesfaget har mye å hente på å bli mer virkelighetsnært](#). Dagens Næringsliv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). [Etske retningslinjer for statstjenesten](#).

Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 7 (1), s. 25-33.

Magnussen, C. H. (2022). [Oppfølgingsundersøkelsen 2021. Politiansatte og politilederes erfaring med \(nær\)politireformen](#). Universitet i Bergen. Bora.

[Meld. St. 42](#). (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet.

NOU 1981: 35. (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. Justis- og politidepartementet.

Politidirektoratet. (2021). [Politikorrupsjon Lederskap, risikoerkjennelse og læring. Rapport fra evalueringsutvalget etter Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020](#).

Politiets. (2017). [Medarbeiderundersøkelsen 2017](#). (MU 2017). (Rambøll).

Politiets. (2018). [Etske retningslinjer for Politiet](#). (POD publikasjon 2018/05). Politidirektoratet.

Politiets. (u.å.(a)), [Politiets Kompetanse- og kunnskapsstrategi](#).

Politiets. (u.å.(b)), [Medarbeiderplattformen i politiet](#).

Politiets. (2020a). [Arbeidsmiljøundersøkelse høsten 2020. Poli- og lensmannsetaten. Rapport om uønsket seksuell oppmerksomhet](#). Rambøll.

Politiets. (2020b). [Medarbeiderundersøkelsen 2020](#). (MU 2020). Rambøll.

Politiets. (2022a). [Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid \(2022 - 2025\)](#). (POD publikasjon 2022/03). Politidirektoratet.

Politiets. (2022b). [Medarbeiderundersøkelsen 2022](#). (MU 2022). POD.

Politiets. (2023a). [Politiets 2. tertialrapport](#). Politidirektoratet.

Politiets. (2023b). [Politiets arbeidsmiljøundersøkelse våren 2023. Rapport om uønsket seksuell oppmerksomhet](#). Rambøll.

Politiets. (2023c). [Politiets årsrapport 2022](#).

Politiets Fellesforbund. (2023, 12. desember). [Årets leder i politiet: - Fantastisk hyggelig](#).

Politiforum. (2023, 19. september). [Seks av ti politiansatte mener politiet er preget av en frykttkultur.](#)

PHS. (2022a). [Strategi 2022-2025.](#)

PHS. (2022b). [FoU-strategi 2022-2025.](#)

PHS. (2023a). [Politihøgskolens Kvalitetsrapport, Studieåret 2022–2023.](#)

PHS. (2023b). [Opptaksrapport 2023.](#)

PHS. (u.å.). [Politleidelse og organisasjonsutvikling.](#)

[Prop. 61 LS](#) (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, Justis- og beredskapsdepartementet.

Renå, H. (2016). [Nærpolitireformen. Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen.](#) Universitet i Bergen. Bora.

Rolleforståelsesutvalget. (2022). [Politi og rolleforståelse.](#) Forholdet mellom politiet og Norsk narkotikapolitiforening. Justis- og beredskapsdepartementet.

Schraeder, M., Tears, R.S. and Jordan, M.H. (2005). Organizational culture in public sector organizations: Promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 26 Nr. 6, s. 492-502. [DOI](#).

Sekkingstad, T. (2018). [Kulturprosjekt i politiet - utvikling av medarbeiderskap. Har innføring av medarbeiderplattformen i politi- og lensmannsetaten bidratt positivt til medarbeiderskap?](#) (Masteroppgave, Universitetet i Agder). Aura.

Skivik, H. M. (2023, 27. november). [Synspunkt | Hans Morten Skivik: Når varslere blir uføretrygda og polititoppenes karriere legges i ruin.](#) *Dagens Perspektiv*.

Stiftelsen Fritt Ord. (2022). [Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv.](#)

Studietilsynsforskriften. (2017). *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften)*. (FOR-2017-02-07-137). [Lovdata](#).

Trygstad, S.C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, årgang 23, nr. 1-2, s. 29–59.

Waddington, P. A. J., Kleinig, J. & Wright, M. (2013). *Professional Police Practice. Scenarios and Dilemmas*. Oxford University Press.

# Vedlegg 1 Drøfting av sentrale begreper

Dette kapitlet beskriver de sentrale begrepene ledelse, kultur og rolleforståelse slik det er fremstilt i en del sentral litteratur. Dette gir grunnlag for vår forståelse av funn og resultater i kapitlene 2-4.

## Ledelse er å skape resultater gjennom andre

Vi har valgt å legge oss på samme definisjon av ledelse som det politiet gjør i sine dokumenter: «Ledelse er å sette retning og drive endring, motivere og utvikle medarbeidere og skape resultater i samhandling med andre». Politiet, (u.å.(a), s. 14).

## Ulike syn på sammenhengen mellom ledelse og styring

«Ledelse er å skape resultater ved hjelp av andre» er en hyppig brukt definisjon av ledelse. I henhold til Arnulf (2012) har ordet «ledelse» gradvis funnet sin form i det 20. århundre som et ord, som likner på, men er litt forskjellig fra andre ord som handler om makt, kontroll og påvirkning av andre. Ledelse handler om å påvirke innsatsvilje og samarbeid mot et felles mål. Ledere utøver i praksis både maktbruk, styring og ledelse og Arnulf påpeker at det i mange sammenhenger ikke skiller mellom ledelse og styring.

Ladegård og Vabo (2011) diskuterer om det er forskjell mellom ledelse og styring når de brukes som virkemidler for å bidra til bruk og videreutvikling av organisatoriske verdier. De sier at ledelse handler om å etablere formål og mer personorientert tilrettelegging for måloppnåelse, mens styring defineres som et spørsmål om å velge et standardisert system. Mens ledelse er personorientert, er styring systemorientert. Sentralt i ledelsesbegrepet ligger at lederen som person må ha legitim autoritet. Denne autoriteten kan være knyttet til lederen som person, men følger også av lederens formelle posisjon.

Røvik (2007) oppfatter styring som «en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner», jf. mål- og resultatstyring, prosesstyring, regelstyring eller insentivstyring. Når lederen leder, bruker hen sin autoritet og sitt skjønn som person til å initiere og koordinere adferd. Ledelse defineres av Røvik som en «desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning, primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte». I sitt daglige virke benytter en leder både styring og ledelse som virkemidler for å oppnå resultater. Ledelse omfatter ulike former, f.eks. situasjonsbestemt ledelse, relasjonsledelse, endringsledelse, strategisk ledelse, personalledelse mv.

## Politiledelse består av en rekke ulike praksiser

Karp (2023) viser til forskning som hevder at ledelse er den avgjørende faktoren i organisasjoner, i motsetning til organisering, administrasjon og drift. Han påpeker at ledere bør være bevisste på hvordan de kan skape handlingsrom og håndtere krevende operative hverdager, ressursknapphet, mange interesser, målkonflikter, motstand og internpolitikk. Dette er etter hans syn faktorer som har større forklaringskraft mht. hvorfor noen ledere lykkes og andre ikke, enn flotte idealer om ledelse på et overordnet nivå.

Cathrine Filstad og Karp har identifisert elleve kjennetegn på politiledelse i praksis (Filstad og Karp, 2020). Praksisene spenner mellom « ... *overordnede forhold, eksempelvis å løse og adressere samfunnsoppdraget og å tilrettelegge, påvirke og ivareta beslutningen innenfor en byråkratisk organisering, til praksiser som i større grad kan knyttes til hverdagsledelse, for eksempel dag til dag-administrering av egen avdeling, takle stress, press, ressursknapphet, intern politikk og motivere og ivareta/beholde medarbeidere.*»

### **Det stilles høye krav til ledere i politiet**

I boka Politiledelse viser Rune Glomseth og Tor Håvard Bentzen til en undersøkelse blant 50 politiledere på ulike ledelsesnivåer om hva som er de typiske verdiene for norske politiledere (Glomseth & Berntzen, 2023). De fant at de ti mest typiske verdiene er; «*lojalitet, rettferdighet, tillit, integritet, ærlighet, forbilde og rollemodell, medarbeiderorientering, profesjonalitet, handlekraft og tilgjengelighet.*»

Samfunnsoppdraget nevnes av flere politiledere på ulike måter. Det dreier seg om lojalitet mot borgerne, å forstå og forvalte politiets maktmonopol og å bidra til et trygt og fritt samfunn. De viser til at verdiene profesjonalitet og orientering mot samfunnsoppdraget overlapper hverandre.

Forfatterne viser til følgende karakteristiske trekk ved gode og effektive politiledere:

- *De er ærlige og opptrer med integritet*
- *De har administrative ferdigheter og styrer effektivt*
- *De har høy grad av relasjonelle ferdigheter*
- *De kjennetegnes av beslutningsdyktighet og handlekraft*
- *De er opptatt av innovasjon og utvikling*
- *De har oppmerksomhet rettet mot sin omverden*
- *De bidrar til nye tenkemåter og praksiser*
- *De er bevisste på at de er rollemodeller i all sin atferd*

### **Politiets lederplattform bygger på Plattform for ledelse i staten**

I politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi (Politiet, u.å.(a)) fremheves det at ledelse er å oppnå resultater gjennom andre – å lede fag og mennesker. Ledere skal sette retning og drive endring, motivere og utvikle medarbeidere og skape resultater i samhandling med andre.

Politiet viser til at god ledelse utvikles gjennom kunnskapsdeling, delegering og det å aktivt jobbe for åpenhet og dialog. Det krever at ledere tar et spesielt ansvar for nyskaping og god drift gjennom etisk bevisst ledelse. For å møte endringer i samfunnet og krav om effektivisering, stilles det krav om at ledere i politiet har kompetanse i endringsledelse, kontinuerlig forbedring og digitalisering.

### **Organisasjonskultur avhenger av normer, verdier og virkelighetsoppfatning**

Vi bruker samme definisjon av organisasjonskultur som vi gjorde i rapporten fra 2017:

*«Organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og*



*omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben.» (Bang, 2015, s. 23)*

God organisasjonskultur er vanskelig å definere. Det avhenger av det samfunnsoppdraget virksomheten har, kompleksiteten i oppgaver, kjennetegn ved de ansatte m.m. I forbindelse med politireformen konkretiserte POD ønsket kultur i politiet i følgende punkter:

- *Politiet må jobbe på nye måter*
- *Politiet må være åpne og bidra til godt ytringsklima*
- *Politiet må bli bedre på ledelse og styring*

Politiet har også vedtatt en medarbeiderplattform som tydeliggjør hvilken adferd politiansatte skal kjennetegnes ved (Politiet (u.å.(b)):



Figur 13: Kjennetegn ved politiansatte. (Kilde: POD).

### **Kultur er både noe en organisasjon har og noe den er**

Filstad har i boka *Politledelse i praksis* beskrevet organisasjonskultur som et komplekst fenomen som favner alt som er kjent i en organisasjon, men som ofte ikke er synlig eller eksplisitt uttrykt (Filstad, 2020). Organisasjonskultur er integrert i organisatoriske praksiser og relasjoner mellom ledere og kolleger, i handlinger, i hvordan de kler seg, beslutningstaking, rutiner og hva som kjennetegner politiske og strategiske vurderinger (Schraeder m.fl., 2005). Hun viser til to mer grunnleggende perspektiver på hvordan organisasjonskultur opprettholdes, endres, utvikles og eventuelt avlæres – et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv.

Med et instrumentelt perspektiv menes noe som en organisasjon «har», mens med et institusjonelt perspektiv menes noe en organisasjon «er». Med henvisning til politiet fremholder hun at politireformen legger til grunn et instrumentelt perspektiv hvor det er et lederansvar å stå for kulturendring og dermed et ovenfra-og-ned-ansvar. Hvis politikulturen

ses med et institusjonelt perspektiv, må den forstås som et sosialt fenomen. Da må kulturelle endringer legges til rette for og påvirkes mer indirekte for å muliggjøre endringer. Endringer i kulturen må skje nedenfra og opp, siden det er personer i etablerte praksiser som har utviklet den. De samme personene må derfor endre og utvikle den.

### **Ulike grupper/deler av en organisasjon representerer ofte ulike kulturer/praksiser**

I rapporten fra 2017 viste vi til Stig O. Johannessens bok *Politikkultur*. Kultur og praksis defineres i denne boka som de handlinger og tenkemåter mennesker utøver. I boka skilles det mellom operativ, akademisk, fagforenings- og byråkratisk praksis eller kultur (Johannessen, 2013).

Boka drøfter og beskriver hvordan de ulike praksisene/kulturene utvikles og kommer til uttrykk ved hjelp av fire grunnleggende fenomener knyttet til det sosiale, handlende mennesket. De fire fenomenene er:

- *Identitet* – som handler om menneskers opplevelse av hvem de er, hvem de vil være og hvem de blir i forhold til andre.
- *Kommunikasjon* – som handler om hvordan mening oppstår og omfatter både ytring og respons.
- *Makt* – som handler om hvordan makt- og autoritetsforhold kommer til uttrykk gjennom menneskelige handlinger og samhandling – i form av anerkjennelse, muliggjøring, lojalitet, underkastelse og dominans mm.
- *Moral-etikk* – som handler om normer, verdier og måter å verdsette og begrense mennesker og omgivelser på.

Johannessen har koblet de fire praksisene/kulturene og de fire grunnleggende fenomenene sammen i et rammeverk jf. tabell 1.

	<b>Operativ</b>	<b>Akademisk</b>	<b>Fagforening</b>	<b>Byråkrati</b>
<b>Identitet</b>	<b>Gruppeidentitet</b>	Faglig anerkjennelse	Kollektiv	Rolledistanse (saksbehandler)
<b>Kommunikasjon</b>	Erfaringsbasert, gruppeorientert, konkret	<b>Språk/kunnskap</b>	Politisk-retorisk, gruppeorientert	Faktaorientert, abstrakt
<b>Makt</b>	Gruppebeskyttelse	Institusjonell kunnskapsinnflytelse	<b>Makt</b>	Styring, kontroll
<b>Moral-etikk</b>	Internjustis og stabilitet	Metode og ytringsfrihet	Lojalitet og grupperettigheter	<b>Moral-etikk</b>

Tabell 1: Praksiser (kulturer) og fenomener/tendenser (Johannessen, 2013).

Tabellen viser mulige sammenhenger mellom praksiser/kulturer og de grunnleggende fenomenene. Fet skrift angir hvilket fenomen/tendens han mener beskriver den enkelte praksis/kultur best, dvs. at gruppeidentiteten er sterk i den operative praksisen, språk og kunnskap i den akademiske osv.

Praksisene har i noen grad ulike formål og særtrekk, men kan også ha fellestrekk. Det gjør at det oppstår både konflikter og allianser mellom dem. De vanligste alliansene er ifølge Johannessen mellom den operative praksisen og fagforeningspraksisen, og mellom den

byråkratiske og den akademiske praksisen. De sterkeste motsetningene kommer til uttrykk mellom fagforeningspraktikerne og de politisk-byråkratiske praktikerne.

### **Sammenhengen mellom kultur og handlinger er kompleks**

Filstad (2020) viser til at mye internasjonal litteratur om politikultur først og fremst har vært opptatt av politikultur som forklaring på negativ adferd i politiet. Mye av litteraturen dreier seg også om patroljerende politi. Denne forskningen kjennetegnes av at solidaritet innad i politiet gir toleranse for korrupsjon, brudd på regelverket, rasisme m.v. En forsker ved navn Waddington er uenig i dette. Han viste til at det har utviklet seg et uheldig mønster der negative handlinger i politiet alltid blir tillagt politikulturen som må endres (Waddington, m. fl., 2013).

Filstad mener at politikulturlitteraturen feiler i å forklare handlinger i praktisk politiarbeid og hvordan den enkelte aktivt bidrar til kulturen. Hun mener den viser liten forståelse av forholdet mellom politiet og politiets omgivelser. Dette synet bekreftes av en annen politikulturforsker, Tom Cockcroft, som finner at forskning på politiet i liten grad skiller mellom handlinger og politikulturer. Vi feiler derfor ofte i vår forståelse av kompleksiteten mellom kultur og handling, men ser heller på kultur som nøkkelfaktoren.

### **Rolleforståelse er viktig for rettsstats- og demokrativerdier**

Med god rolleforståelse mener vi:

*«Ansatte i politiet må ha et bevisst forhold til etikk og hva som er god moral, og hvordan man bør handle», jf. politiets etiske retningslinjer (Politiet, 2018, s. 2).*

### **Politiets etiske retningslinjer er et supplement til de statlige retningslinjene**

I Etiske retningslinjer for statstjenesten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017) fremhever den sentrale toppledelsens ansvar for å sikre en god gjennomføring av virksomhetens oppgaver:

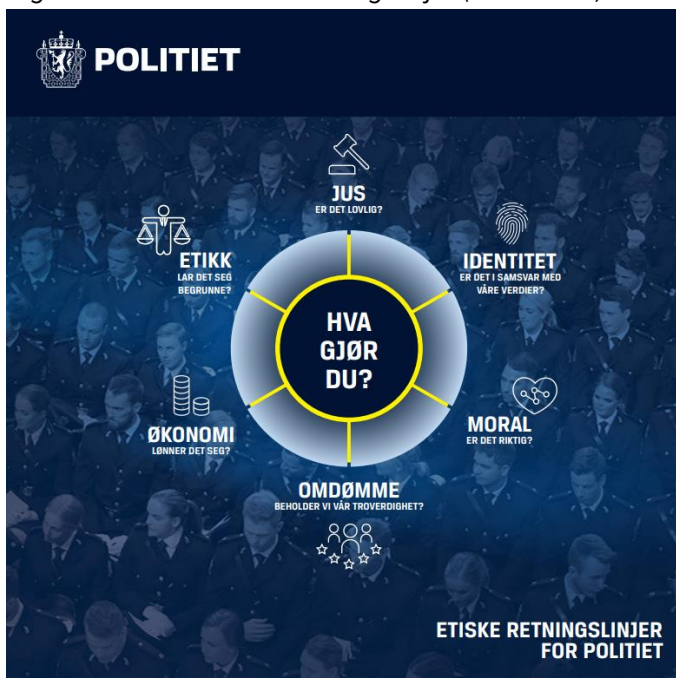
*«Topplederne i departementene og underliggende virksomheter har et særlig ansvar for oppfølging (av etiske retningslinjer). For det første fordi lederne gjennom ord, handlinger og lederadferd har stor innflytelse på kulturen og normene for adferd i organisasjonen. For det andre fordi topplederne selv kan bli satt i situasjoner hvor valg og beslutninger krever etisk refleksjon og klokskap. For det tredje fordi det er toppledernes ansvar å sørge for at hele organisasjonen er seg bevisst de etiske kravene som stilles i virksomheten, og at det umiddelbart blir tatt opp i organisasjonen dersom det skjer brudd på lover og regler eller det utvikler seg en uheldig sedvane og kultur». (s. 3)*

I tillegg viser retningslinjene til ansvaret som påligger den enkelte ansatte. Hen plikter å gjøre seg kjent med bestemmelser og instruksjoner som til enhver tid gjelder for stillingen, og har et personlig ansvar for å følge retningslinjene på beste måte.

Som et supplement til de etiske retningslinjene for statsforvaltningen vedtok politiet gjeldende etiske retningslinjer i 2018 (Politiet, 2018), jf. figur 13.

Av forordet fremgår det at målet med de etiske retningslinjene er å utvikle en positiv og god organisasjonskultur der medarbeiderne er etisk bevisste og reflekterte i sitt daglige arbeid. Dette er både et virksomhetsansvar, et lederansvar og et personlig ansvar for alle medarbeidere. Etiske retningslinjer i politiet handler om integritet, åpenhet, habilitet, respekt, medarbeiderskap, lederskap og mot. For å lykkes i arbeidet må alle som jobber i politiet engasjere seg i dette, slik at det gjøres gode valg i arbeidshverdagen.

Figur 13: Politiets etiske retningslinjer (Kilde: POD)



I politiets etiske retningslinjer er det et eget kapittel om lederskap. Her står det blant annet at ledere på alle nivå skal gjøre de etiske retningslinjene kjent i egen enhet og sette av tid til refleksjon og videreutvikling av den etiske bevisstheten innenfor sitt felt. Det er ledernes ansvar å påse at de etiske retningslinjene implementeres og etterleves.

### **Normer for politiets rolleutøvelse skal ivareta borgernes rettssikkerhet**

Som offentlig virksomhet som utøver statens maktmonopol, er det viktig at politiansatte kjenner rollen sin godt. I henhold til politilovens § 1 skal politiet ivareta borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Politiet skal videre opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet. De midler politiet anvender må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene ellers. Rolleforståelse handler om etikk, mangfold og uønsket seksuell oppmerksomhet.

I 2021 ble det nedsatt et utvalg for å se på om ansatte i politiet hadde utvist god rolleforståelse i dialogen med offentlige eller private organisasjoner som har hatt kontakt med Norsk narkotikapolitiforening, nå Norsk narkotikaforebyggende forening. Bakgrunnen var at det fra flere hold var stilt spørsmål ved foreningens virksomhet og medlemmenes rolle som ansatte i politiet.

Rolleutvalget peker på at:

*«Normene for politiets opptreden er forankret i grunnleggende demokrati- og rettstatsverdier. En politiroлле utøvd i samsvar med disse verdiene, ivaretar en legitimitet og en tillit til politiet i befolkningen, noe som også er en forutsetning for et velfungerende politi. Fremfor alt skal normene ivareta den enkelte borgers rettssikkerhet i møte med politiet. Det er altså tilliten og legitimiteten til politiet, samt*

*borgernes rettsikkerhet, som står på spill dersom politiet bryter normer for egen rolleutøvelse.» (Rolleforståelsesutvalget, 2022, s. 37).*

Rolleutvalget viser til tre sentrale normer for statsforvaltningen; lojalitet, politisk nøytralitet og faglig uavhengighet. Forventingene til ansatte i politiet, POD og i JD er derfor preget av at ulike sett med verdier må balanseres mot hverandre. Utvalget skriver videre at god rolleforståelse innebærer en forventning til at den ansatte i sitt daglige arbeid balanserer mellom ulike hensyn. En løpende balansering av ulike sett med verdier er i hovedsak et gode og kjennemerke på en moderne og tillitsvekkende statsforvaltning og politiforvaltning. For politiområdets vedkommende betyr dette at slike spenninger er et systemtrekk, og at den enkelte ansatte må balansere ulike og ofte komplekse rolleelementer. (Rolleforståelsesutvalget, 2023, s.38)

PODs etiske retningslinjer for politiet, fremhever at rollen som «samfunnets sivile maktapparat» gjør det «*spesielt viktig for medarbeidere i politiet å ha et bevisst forhold til etikk, og hva som er god moral og hvordan man bør handle*» (Politiet, 2018, s. 2).

### **Krevende varslingsprosesser og moralsk stress kan henge sammen**

Varslinger kan betraktes som en form for ytring når andre måter å kommunisere på ikke fører fram, eller hvis mottaker av avviksmelding ikke handler eller motarbeider den som sier ifra. Iht. arbeidsmiljøloven har arbeidstakerne også plikt til å melde fra om de blir oppmerksomme på fare for liv eller helse, eller er vitne til trakassering på arbeidsplassen (aml. § 2-3). I undersøkelsen *Ytringsfrihet i Norge* framgikk det at arbeidstakere i offentlig sektor vurderte sine ytringsbetingelser som dårligere enn ansatte i privat sektor (Trygstad, 2015).

Varslingsprosesser er som regel krevende. Tidligere forskning viser at mange frykter konsekvensene av å varsle. Den siste rapporten fra Stiftelsen Fritt Ord (2022) viser blant annet til at:

- 54 prosent av dem som hadde erfart kritikkverdige forhold i løpet av de siste 12 månedene, varslet om dette. Om lag to av ti varslere svarer at de ble sanksjonert som følge av sin varsling, fire av ti at ingen ting skjedde og 6 prosent at forholdet ble forverret.
- Det varsles mest om psykososiale arbeidsmiljøforhold.
- Tre av ti ledere mener at arbeidstakerne bør ha begrensede muligheter til å snakke offentlig om egne arbeidsvilkår. To av ti mener det samme om faglige ytringer.
- Andelen som har møtt negative reaksjoner etter varsling, har variert mellom 13 og 22 prosent siden 2010. Gjengjeldelse har kommet i form av formelle (advarsler, suspensjon) og uformelle (mobbing, baktaling, utestengelse og bortfall av oppgaver og ansvar mv.) reaksjoner.
- Mottak og håndtering av førstegangsvarsel er av avgjørende betydning for hvordan sakene løses, både for den som varsler, og for den som det er varslet på.
- Saker som har sitt utspring i personalkonflikter og trakassering, trekkes fram som ekstra krevende å behandle.
- I noen tilfeller utfordrer varslings saker arbeidsgivers legitime styringsrett. Det kan for eksempel dreie seg om at man ikke tolererer avgjørelser som er tatt, eller at ledelse oppfattes som trakassering.

I en artikkel av Hans Morten Skivik refererer han til den danske forskeren Helle Hedegaard Heins beskrivelse av *moralsk stress* (Skivik, 2023). Moralsk stress kan oppstå når en person føler seg tvunget til å handle på en måte som strider mot hens dype overbevisninger eller moralske kompass. Det kan skje når det er konflikter mellom individets personlige verdier og de forventningene som stilles av samfunnet, arbeidsplassen eller andre mennesker.

Moralsk stress kan særlig oppstå blant yrkesgrupper som har krevende relasjonelle og emosjonelle arbeidssituasjoner, og hos yrkesutøvere som er indre motivert og finner mening i et formål som er større enn dem selv (ibid). Det skal ofte lite til før en medarbeider som i lengre tid har forsøkt å melde inn bekymringer videre i systemet, kritiserer rammene og ledelsens disposisjoner mv., ses på som «vanskelig», som endringsmotstander eller som illojal. Den endelige løsningen kan da bli å sende et varsel. Varselet handler da ikke nødvendigvis om det moralske dilemmaet, men om motstand, et lederskap som ikke lytter mv. dette kan bidra til dårligere yringsklima hvis det ikke fanges opp og gripes fatt i.

## Vedlegg 2 Metodebeskrivelse og -kritikk

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen til denne rapporten er i hovedsak gjort høsten 2023, men vi benytter også data som er hentet inn i forbindelse med tidligere rapporter knyttet til følgeevalueringen av Nærpolitireformen (2016-2022) og gjennomgangen av POD (2022-23).

### Dokumentstudier

Dokumenter har hele tiden vært et viktig grunnlag i arbeidet med å beskrive status for gjennomføring av nærpolitireformen. Sentrale dokumenter fra POD har blant annet vært planer og veiledningsmaterieil, medarbeider- og innbyggerundersøkelser, årsrapporter, rapportering fra politidistriktene til POD m.m. Disse dokumentene er viktige for å kunne si noe om hva POD har gjort og hva status på arbeidet med kultur og ledelse er.

Vi har også brukt resultater fra forskning, inklusive flere master- og bacheloroppgaver, som grunnlag for denne rapporten.

### Intervjuer

Intervjuer har vært sentralt for å få kunnskap om status på arbeidet og erfaringer med gjennomførte tiltak. Intervjuene gir oss mulighet til å innhente synspunkter og erfaringer fra ledere og medarbeidere på ulike nivåer, samt fra representanter for tjenestemannsorganisasjonene. I presentasjonen av intervjuene trekker vi først og fremst fram synspunkter som er gjeldende blant flere informanter. I en kvalitativ undersøkelse er det viktig å få fram noe av bredden i synspunkter, ikke minst fordi informantene har ulike ståsteder og posisjoner.

Vi har hatt delvis strukturerte gruppeintervjuer med ledere på ulike nivåer i fire politidistrikter; Innlandet pd, Møre og Romsdal pd, Troms pd og Vest pd. I tillegg har vi intervjuet toppledelsen i politidistriktene og gjennomført fokusgruppesamlinger, dvs. samlinger med 10-12 deltakere, fra ulike funksjoner og nivåer i organisasjonen, for diskusjoner om temaer og problemstillinger knyttet til kultur og ledelse. Vi har også intervjuet personer i POD, i JD, den sentrale ledelsen i politidistriktene og representanter for de sentrale tjenestemannsorganisasjonene. I tillegg gjennomførte vi noen forberedende intervjuer i Oslo pd og med representanter for sentrale samarbeidspartnere. Vi gjennomførte også en «prøvefokusgruppe» i Øst pd. Til sammen har mer enn 150 personer deltatt på 35 (gruppe)intervjuer og fokusgruppemøter.

Fram til ferdigstilling av rapporten har vi hatt noen møter med ledere og fagpersoner i POD på ulike fagområder og med oppdragsgiver. I disse møtene har vi fått utdypende kunnskap om status for gjennomføringen av politireformen generelt, men også status og utfordringer på flere av de prioriterte områdene i reformen.

### Spørreundersøkelser

Vi har sendt ut to spørreundersøkelser; én til alle politidistriktene ved HR-direktør og én til tredjeårsstudenter ved PHS. Vi fikk svar fra ti av de tolv politidistriktene på den første undersøkelsen. Svarene ga nyttig bakgrunnsinformasjon om hvilke sentrale og distriktstiltak som er gjennomført. Samtidig var den innsendte informasjonen på svært ulikt presisjonsnivå, noe som gjorde det vanskelig å lage en god og samlet oversikt over helheten i

tiltakene. Vi ba også distriktene forsøke å angi nytteverdien av de ulike tiltakene, men få av distriktene mente de hadde grunnlag for å angi dette. På studentundersøkelsen svarte om lag en tredel av knapt 400 studenter. Knapt 60 prosent av de som svarte var kvinner, og 90 prosent var mellom 22 og 30 år.

## Medieanalyse

DFØ har hatt medieovervåking på utvalgte nøkkelbegreper knyttet til politiet i 2023, men vi har ikke fått utarbeidet en egen analyse med tematisk fordeling av medieoppslagene. Medieovervåkingen har likevel gitt nyttig innsikt i hvordan politiet omtales i det offentlige rom og hvilke aktører som er med på å prege debatten.

## Referansegruppe

JD har oppnevnt en referansegruppe for statusbeskrivelsen. I forbindelse med rapporten er det avviklet tre møter i referansegruppen. Referansegruppen har bidratt med innspill til gjennomføring, funn og kvalitetssikring av oppdraget og rapporten. Den har bestått av følgende:

- Brita Bjørkelo, Politihøgskolen
- Elisabeth Gifstad Michelsen, Forsvaret (MOST)
- Ellen Katrine Hætta, politimester i Finnmark pd
- Kjetil Ravlo, Norsk politilederlag
- Lars Reiersen, Politiets Fellesforbund
- Marianne Børseth, Politijuristene
- Rune Glomseth, Politihøgskolen (pensjonist)
- Aase Randi Kveen Hartmann /Anne Engerbråten, NTL
- Aase Skjebstad, Justis- og beredskapsdepartementet

## Styrker og svakheter ved metoden og datagrunnlaget

Bredden i datagrunnlaget er en styrke i evalueringen. Vi har benyttet oss av flere datakilder; et stort antall intervjuer, dokumentstudier, forskningsbidrag og politiets egne innbygger- og medarbeiderundersøkelser. De ulike datakildene underbygger og bekrefter hverandre, f.eks. kan inntrykk fra intervjuer og fokusgrupper i ett distrikt sammenlignes med inntrykk fra tilsvarende i andre distrikter, med svar på spørsmål/påstander i spørreundersøkelser eller med eksterne og (politi)interne evalueringer, analyser eller annen dokumentasjon.

MU 2022 hadde en svarprosent på 83 prosent, noe som er et svært godt resultat. I spørreundersøkelsene våre er antall respondenter og svarprosenten lavere. Vi kan ikke si hvor representativ den tredelen som svarte på studentundersøkelse er, men en indikasjon kan være at svarandelene ikke endret seg vesentlige etter hvert som svarene kom inn.

En klar styrke ved datagrunnlaget er at informasjonen fra POD om status for arbeidet med kultur og ledelse kombineres med et bredt intervjumateriale som belyser hvordan tiltakene gjennomføres, eventuelt også «virker», i utvalgte politidistrikter. Vi benytter data fra forskning for å underbygge, nyansere og drøfte funn fra intervjuene våre. Samlet sett mener vi at dette gir et solid og bredt datagrunnlag.

Det er også svakheter knyttet til metode og datagrunnlag. Det er en stor utfordring at gjennomgangen handler om tiltak og effekter som det er svært vanskelig å si noe entydig om



eller måle effektene av, særlig på kort sikt. Vi må derfor langt på vei basere vurderingene våre på ulike typer indikatorer, eksempelvis spørsmål og påstander i MU, og enkeltpersoners oppfatninger slik de kommer til uttrykk i intervjuer og fokusgrupper. Tilleggsutfordringer da blir både hvor representative de fire distriktene er for hele politietaten og hvor representative de som har deltatt i intervjuer og fokusgruppene, er for alle ansatte i politiet. Vi vet ikke om de vi har snakket med er tilfeldig utvalgt, er pekt ut av ledelsen eller har meldt seg selv. Inntrykket er imidlertid at vi har snakket med representanter for de fleste oppgaveområdene og nivåene i politiet.

Det er også en utfordring i at vi ikke kjenner den kontrafaktiske situasjonen, det vil si hvordan synspunkter og tilstander ville vært dersom kultur- og ledelsestiltakene ikke var gjennomført. Det er dessuten krevende å vite hva som er årsaken til resultatene som er oppnådd. Fra 2016 og fram til for få år siden har politiet vært gjennom en stor reform. De siste årene har også vært preget av relativt store samfunnsendringer, inklusive ulike kriser hvor politiet har hatt en viktig rolle.

