

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

| | |
|---------------|-------------|
| Vår dato | 3.11.2017 |
| Vår referanse | 16/00205-11 |

| | |
|-----------------|--|
| Deres dato | |
| Deres referanse | |

Saksbehandler: Vivi Lassen

Oversendelse av rapport om kultur, holdninger og ledelse

Vedlagt oversendes Difi-rapport 2017:9 Evaluering av nærpolitireformen – Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse.

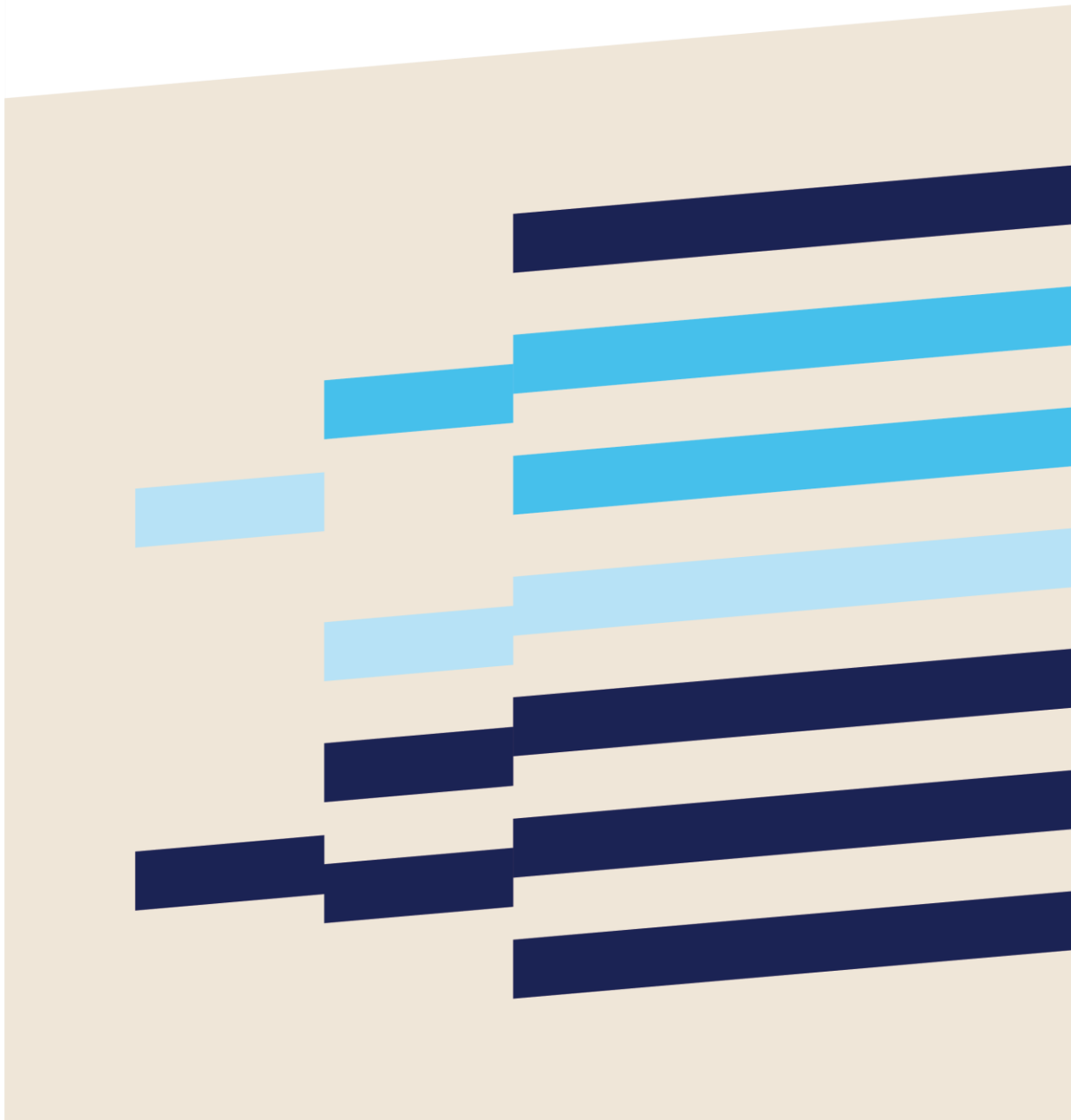
Vennlig hilsen
for Difi

Vivi Lassen
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Evaluering av nærpolitireformen

Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse



Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet ansvaret for evaluering av nærpolitireformen. Oppdraget går over fire år fra 2016-2019. Denne rapporten er en underveisrapportering om status for arbeidet med kultur, holdninger og ledelse. I februar 2018 kommer en rapport om status for reformarbeidet i 2017, mens den avsluttende delen av evalueringen (2018-2019) skal være en effektevaluering av om målene med reformen blir nådd. I 2021-2022 skal det foretas en tjenestestedevaluering.

Vi vil takke alle informantene som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuene. Politidirektoratet har gitt oss verdifull bistand til å beskrive planer, tiltak og status innenfor kultur, holdninger og ledelse – et tema som både er omfattende og krevende. Den faste referansegruppen har også bidratt med gode diskusjoner om våre problemstillinger.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim og Vivi Lassen (prosjektleder).

Oslo 18. oktober 2017

Eivor Bremer Nebben
avdelingsdirektør

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| 1 Innledning | 3 |
| 1.1 Bakgrunn | 3 |
| 1.2 Oppdrag og mandat | 3 |
| 1.3 Analysemodell..... | 3 |
| 1.4 Vår tilnærming til kultur, holdninger og ledelse | 4 |
| 1.4.1 Problemstillinger i evalueringen | 5 |
| 1.4.2 Våre avgrensninger | 6 |
| 1.5 Metode og datagrunnlag..... | 7 |
| 1.6 Leseveiledning | 9 |
| 2 Status for politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse | 10 |
| 2.1 Kultur, holdninger og ledelse i nærpolitireformen..... | 10 |
| 2.1.1 Politiets tilnærming til arbeidet med kultur, holdninger og ledelse | 10 |
| 2.1.2 Masterplanen for nærpolitireformen | 12 |
| 2.1.3 PODs milepælsplan | 12 |
| 2.2 Status for iverksatte og planlagte tiltak | 13 |
| 2.2.1 Endringsledelse og lederutvikling..... | 13 |
| 2.2.2 Styrket kompetanse | 15 |
| 2.2.3 Likestilling og mangfold | 16 |
| 2.2.4 Medarbeiderskap og yringsklima | 18 |
| 2.2.5 Utdanning av polititjenestemenn og -kvinner | 19 |
| 3 Kultur, holdninger og ledelse i politiet – hva sier forskningen? | 20 |
| 3.1 Hva er organisasjonskultur? | 20 |
| 3.1.1 Definisjon av organisasjonskultur | 20 |
| 3.1.2 Hva må til for å endre kultur? | 20 |
| 3.2 FoU om kultur, holdninger og ledelse i politiet | 21 |
| 3.2.1 22. juli-kommisjonens rapport | 21 |
| 3.2.2 Politianalysen | 22 |
| 3.2.3 Politikultur et resultat av ulike praksiser og samarbeid og konflikter mellom dem? | 23 |
| 3.2.4 Selvstendige sheriffer versus lojale byråkrater | 24 |
| 3.2.5 Politiledere er lojale overfor sentrale beslutninger | 25 |
| 3.2.6 Politiet som lærende organisasjon..... | 26 |
| 4 Synspunkter på kultur og ledelse i politiet | 28 |
| 4.1 Hva kjennetegner kulturen i politiet? | 28 |
| 4.1.1 Ikke entydig hva som er galt med kultur, holdninger og ledelse | 28 |
| 4.1.2 Ikke bare én politikultur, men likevel noen fellestrekk..... | 28 |
| 4.1.3 En mer åpen og inkluderende kultur? | 30 |
| 4.1.4 Vanskelig å være kritisk? | 30 |
| 4.1.5 For mye vekt på det som kan telles eller måles?..... | 31 |
| 4.1.6 Ulike kulturer i de tidligere politidistriktene..... | 32 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.1.7 | Sterke profesjons- og fagforeningskulturer | 33 |
| 4.2 | Hva kjennetegner ledelse i politiet? | 34 |
| 4.2.1 | Hvem blir ledere i politiet? | 34 |
| 4.2.2 | Mange er positive til nærmeste leder | 35 |
| 4.2.3 | ...men ledelse og lederskap får også kritikk | 36 |
| 4.2.4 | Ledelsen i distriktene blir mer sentralisert | 37 |
| 4.2.5 | Enighet om at ledelse er viktig for å lykkes med reformen | 38 |
| 4.3 | Hvordan er oppgaveløsningen i politiet? | 39 |
| 4.3.1 | Økt vekt på læring og erfaringsutveksling | 39 |
| 4.3.2 | Politiarbeid på stedet oppfattes positivt | 40 |
| 4.3.3 | Positiv utvikling i teknologi og sentrale systemløsninger | 40 |
| 4.3.4 | Ikke sterke ønsker om mer samarbeid med andre | 41 |
| 5 | Difis vurderinger og anbefalinger | 42 |
| 5.1 | Kulturen i politiet er sammensatt | 42 |
| 5.1.1 | Ulike kulturer skyldes utdanning, arbeidsoppgaver, geografi mv. | 42 |
| 5.1.2 | Positive trekk ved kulturen, men også noen utfordringer | 42 |
| 5.2 | Ikke klart nok hva som er ønsket kultur i politiet | 43 |
| 5.3 | Utfordrende når handlingsorientert politikultur møter sentrale planer og styring | 44 |
| 5.3.1 | Førstelinjen er først og fremst opptatt av å yte hjelp til publikum | 44 |
| 5.3.2 | Klarer ledelsen å kople den administrative styringen med operative erfaringer? | 45 |
| 5.4 | Ledelse er viktig for å gjennomføre reformen | 46 |
| 5.4.1 | Behov for mer aktiv ledelse | 46 |
| 5.4.2 | Avstandsledelse kan bli en utfordring | 46 |
| 5.5 | Kvalitetsdelen av reformen underbygger læring og kunnskapsdeling | 47 |
| 5.5.1 | Nye arbeidsformer kan bidra til mer erfaringslæring | 47 |
| 5.5.2 | Samhandling og kunnskapsdeling er krevende å få til | 48 |
| 5.6 | Profesjonskamp hemmer tverrfaglighet | 48 |
| 5.7 | Gjør POD tilstrekkelig på kultur? | 49 |
| 5.7.1 | Difi støtter PODs tilnærming til kultur, holdninger og ledelse | 49 |
| 5.7.2 | ...men er det tilstrekkelig? | 50 |
| 5.7.3 | Viktig at politidistriktene arbeider aktivt med kultur og ledelse | 51 |
| 5.8 | Difis anbefalinger | 52 |
| | Dokument- og referanseliste | 54 |
| | Intervjuguide | 56 |
| | Referanseark for Difi | 58 |

Sammendrag

Arbeidet med gjennomføring av politireformen er fortsatt i en tidlig fase. Politidirektoratet har imidlertid satt i verk en rekke tiltak for å styrke kultur, holdninger og ledelse i politiet. Tiltakene har god støtte blant sentrale aktører; ledere, tjenestemannsorganisasjonene og Justisdepartementet. De får også gode tilbakemeldinger fra de som så langt har deltatt eller som omfattes av dem.

Det viktigste nå er å sikre gjennomføring og gjennomslag for disse tiltakene i hele organisasjonen. Det forutsetter at politidistriktene i større grad setter kultur og ledelse på dagsorden.

Politikulturen er sammensatt

Kulturen i politiet er svært sammensatt, og det er ikke snakk om én politikultur. Selv om det er snakk om flere subkulturer er det likevel noen fellestrekk ved politikulturen. Den har mange gode sider som det er viktig å bevare, men også noen uheldige trekk som det må arbeides videre med.

Politiets brede tilnærming til arbeidet med kultur er etter vår vurdering riktig, men de mange verdiene, målene og tiltakene som er formulert i forbindelse med nærpolitireformen gjør at det blir uklart for mange medarbeidere hva som skal endres ved kulturen. Difi mener derfor at det er behov for å være mer tydelige overfor medarbeiderne om hva som er ønsket kultur.

Politikulturen består av en rekke paradokser. Det gjelder bl.a. kombinasjonen av en streng linjestyrt kommando- og lojalitetskultur og en operativ kultur med stor individuell handlefrihet på tjenestenivå. Det gjelder også kombinasjonen av byråkratisk administrativ rasjonalitet og den operative handlingsrasjonaliteten. Det er i tillegg et tankekors at det selvbildet politiansatte har, særlig når det gjelder kultur, holdninger og ledelse, avviker noe fra det bildet forskning og andre utredninger tegner av den samme kulturen.

Politidirektoratets har definert kultur som «måten vi jobber på hos oss». Det er en vanlig måte å definere organisasjonskultur på. Samtidig registrerer vi at det ikke finnes én måte å gjøre det på i politiet – politiet håndterer de samme oppgavene og utfordringene på mange ulike måter. Uten klare mål for hvordan det skal gjøres og hvor det er behov for endring, kan det være fare for at definisjonen bidrar til å bevare eksisterende kulturer, også der det er behov for endring og utvikling.

Kulturendringer tar tid

Kulturendringer er mulig, men krever innsats for å få til – og det tar tid å realisere dem. Ikke bare ledere og medarbeidere bidrar til utvikling av kultur – det gjør også arbeidsprosesser og struktur. Politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, nye operasjonssentraler, felles straffesaksinntak og nye politidistrikter er derfor viktige tiltak som berører alle ansatte og som påvirker kulturen. Det samme gjør holdningene som medarbeidere og ledere møter de nye måtene å utføre oppgavene og samhandle på. Derfor er det viktig at ledere på alle nivåer er gode rollemodeller i utviklingen av organisasjonskulturen.

Politiet har satt ledelse høyt på dagsordenen

Politiet har igangsatt en rekke tiltak rettet mot ledere. Utviklingen av nasjonal ledergruppe, støtten til ledergruppene i distriktene og eget program for førstelinjeledere er viktige satsinger. Difi stiller likevel spørsmål om tiltakene når bredt nok ut, særlig når man vet hvor viktige førstelinjeledere er mht. både å gjennomføre politireformen og utvikle organisasjonskulturen. Vi vil også peke på behovet for at ledere evner å omsette overordnede strategier og styringssignaler slik at det gir mening på operativt nivå.

Difi anbefaler at:

- **Tiltak bør gjennomføres som vedtatt**
Det er viktig at politiet gjennomfører og følger opp de tiltakene som er planlagt og igangsatt. POD bør ikke pålegges mange nye tiltak – det er viktig å konsentrere innsatsen om det som nå har høyest prioritet.
- **Politimestrene må sette kultur og ledelse på dagsordenen lokalt**
Politimestrene må sette kultur og ledelse på dagsorden og være tydelige på hva som er ønsket kultur og ledelse i deres distrikt. Det er viktig at de tiltakene som er planlagt sentralt får gjennomslag på alle nivåer og i alle deler av etaten.
- **Ledere på alle nivåer må ta ansvar for å fremme ønsket kultur**
Ledere er viktige kulturbærere og forbilder. De må stille spørsmål, belønne god adferd og slå ned på uønsket adferd. Spesielt førstelinjeledere må være bevisste sitt ansvar og sin rolle for å bygge ønsket kultur lokalt.
- **Særlig oppmerksomhet bør rettes mot utvalgte risikoområder**
Difi har identifisert enkelte områder som vi mener er særlig kritiske både for arbeidet med kultur, holdninger og ledelse i etaten, og for å nå målene med reformen. Vi anbefaler politiledelsen å være særlig oppmerksomme på følgende punkter:
 - De geografiske kulturforskjellene mellom de tidligere distriktene – både de før denne reformen og de før den forrige reformen i 2000 – må tas på alvor og arbeides med.
 - Spennet mellom den administrative planleggingskulturen på ledelsesnivået og den operative handlingskulturen på førstelinjenivå må håndteres.
 - Profesjonskamper og -konflikter må løses opp i og håndteres.
 - Utfordringer og muligheter knyttet til avstandsledelse bør settes på dagsorden.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2015 på bakgrunn av Innst. 306 S og Innst. 307 L (2014-2015) til Endringer i politiloven m.v. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). I tillegg inngikk regjeringspartiene en egen avtale med Venstre av 17. februar 2015. Det foreligger også et samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre til grunn for reformen.

Stortinget har bestemt at politireformen skal evalueres en tid etter gjennomføring. Tjenestestedsstrukturen skal evalueres fire år etter at den er gjort gjeldende. Det skal også legges til rette for forskning på gjennomføring og effekter av nærpolitireformen. En foreløpig evaluering av ledelse, kultur og holdninger skal gjennomføres i 2017.

1.2 Oppdrag og mandat

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fått i oppdrag å evaluere reformen.

Målene for evalueringen er å vurdere effektene av nærpolitireformen i lys av de målene som er satt. I tillegg skal evalueringen bidra til:

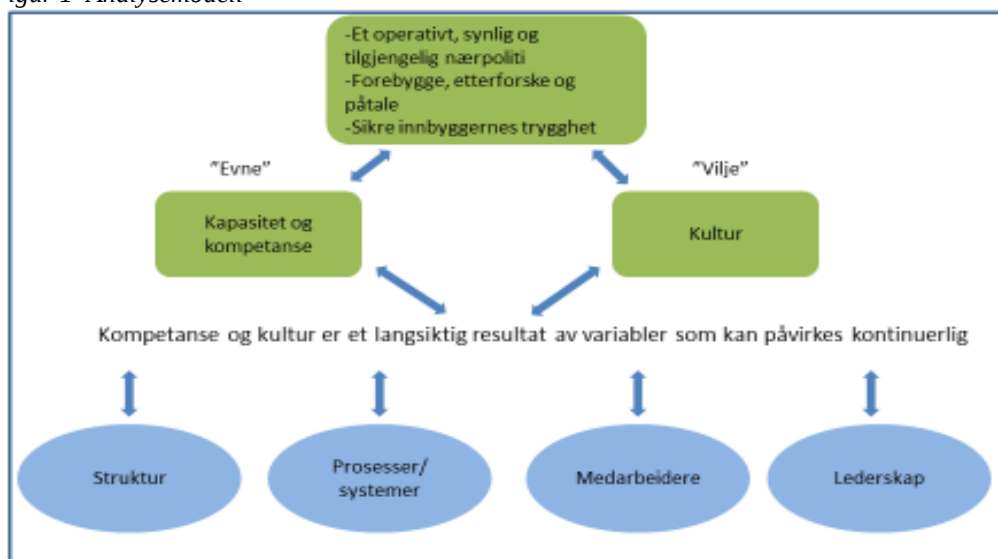
- *Dokumentasjon*: gi oversikt over hva som er gjort og som gjøres både i planlegging og gjennomføring av reformen
- *Justeringer/læring*: evalueringen skal legge opp til muligheter for erfaringsutveksling og korleksjon underveis
- *Innsikt*: i hvordan endret struktur, tiltak rettet mot utvikling av ledelse, kultur og holdninger osv. virker inn på måloppnåelsen.

Denne rapporten omfatter det arbeidet som så langt er gjort på temaene kultur, holdninger og ledelse. En statusrapport for 2016 ble avlevert 17. februar 2017.

1.3 Analysemodell

Innholdet i reformen kan illustreres ved hjelp av en figur/analysemodell. Vi har valgt den såkalte 7S-modellen (opprinnelig utarbeidet av McKinsey), som på en god måte illustrerer betydningen av ulike elementer som påvirker organisasjonens måloppnåelse.

Figur 1 Analysemodell



Når en virksomhet skal iverksette en reform og arbeide for å nå målene, er det to faktorer som erfaringsvis er særlig kritiske for omstillingen, nemlig organisasjonskultur («vilje til endring») og kompetanse («evne til endring»). Med kompetanse tenker vi her på organisasjonens samlede kapasitet og kompetanse.

Både kultur og kompetanse endres som regel langsomt over tid, og kan være vanskelige å påvirke og endre direkte (i tillegg til store måleutfordringer). De er resultater av, og påvirkes kontinuerlig av mer konkrete elementer som struktur, arbeidsprosesser/systemer, medarbeidere og lederskap. Det er særlig på dette nivået i figuren en kan iverksette ulike målrettede tiltak for å endre organisasjonen i ønsket retning.

Politireformen inneholder tiltak knyttet til alle elementene: struktur, prosesser/systemer, medarbeidere, lederskap.

1.4 Vår tilnærming til kultur, holdninger og ledelse

Som beskrevet i analysemodellen over tar vi utgangspunkt i at kultur («vilje til endring») og kompetanse («evne til endring») er vesentlig for å gjennomføre endringer og nå fastsatte mål.

Organisasjonskultur kan defineres på ulike måter. Vi har valgt å benytte følgende definisjon:¹

«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.»

¹ Henning Bang, tidsskrift for norsk psykologforening, 2013

Kulturen påvirkes av ulike elementer, som organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser, insentivsystemer, formelle og uformelle regler og ikke minst samhandlingen mellom medarbeidere og mellom ledere og organisasjonen for øvrig.

Mens kulturen er knyttet til organisasjonen, er holdninger knyttet til individene. Det er likevel slik at holdninger påvirker organisasjonskulturen og kulturen påvirker den enkeltes holdninger.

Ledelse har siden 22. juli-kommisjonens rapport blitt nevnt i samme åndedrag som kultur og holdninger. Ledere kan påvirke kulturen i en organisasjon, f.eks. ved måten vedkommende håndterer uenighet om saker, hvilket handlingsrom medarbeidere gis, involvering av medarbeidere i planer, prioriteringer, utviklingsarbeid og beslutninger, informasjon og kommunikasjon og hvilken type atferd lederen belønner. Samtidig gir organisasjonskulturen rammer for utøvelse av ledelse.

1.4.1 Problemstillinger i evalueringen

Det er krevende å belyse og vurdere utviklingen i kultur, holdninger og ledelse i politiet. Vi har tatt utgangspunkt i den tilnærmingen Politidirektoratet (POD) har valgt og de tiltakene som er vedtatt gjennomført.

Vi har hatt følgende innfallsvinkel til å belyse kultur, holdninger og ledelse:

- Helt konkret vil vi beskrive og vurdere ferdigstilte og igangsatte tiltak på området – effekter, erfaringer og forslag til forbedringer. Vi vil spesielt vurdere de tiltakene som inngår i reformen, men også se på bredden i tiltak rettet spesielt mot disse temaene.
- Vi vil i tillegg oppsummere relevant forskning om kultur, holdninger og ledelse i politiet.
- Ettersom kulturen påvirkes av andre tiltak enn de som er rettet mot ledelse, åpenhet osv., vil vi også søke å belyse hvordan struktur, prosesser og rekruttering påvirker og støtter opp under en ønsket kultur i politiet.

Temaer i undersøkelsen er bl.a.:

Hvilke tiltak er iverksatt rettet mot kultur, holdninger og ledelse?

- Hva er erfaringene så langt med tiltakene som er iverksatt rettet mot kultur, holdninger og ledelse? Hva er gjennomført? Hvordan har det fungert?

Hva kjennetegner kulturen i politiet?

- Hvilke positive og negative trekk er det ved organisasjonskulturen i politiet?
- Hva fremmer og hva hemmer utviklingen av en ønsket organisasjonskultur?
- Hvilken rolle har tjenestemannsorganisasjonenes i utviklingen av kulturen?
- Hva er PODs rolle i utviklingen av organisasjonskulturen?

Hva kjennetegner ledelse i politiet?

- Hvilke krav stilles til ledere? Hvem blir ledere? Hva kjennetegner utviklingen?
- Hvordan oppleves ledelse i politiet?
- Hva er erfaringene med lederutviklingstiltak?

- Hvordan fungerer nasjonal ledergruppe (NLG)?

Hvordan er oppgaveløsningen i politiet?

- Hva er erfaringene med tiltak som skal støtte opp under arbeidet med kultur, holdninger og ledelse (politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, digitalisering mm)?
- Er det etablert rutiner og systemer for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling?
- Hvordan er samhandlingen internt, med andre politidistrikter og med eksterne?

1.4.2 Våre avgrensninger

Det er viktig for oss å presisere at dette arbeidet kun er en foreløpig vurdering av kultur, holdning og ledelse i politiet. Nærpolitireformen er fortsatt i en tidlig fase og tiltakene rettet mot kultur, holdninger og ledelse er knapt iverksatt. Heller ikke andre tiltak som skal støtte opp under utviklingen av ønsket kultur, som f.eks. politiarbeid på stedet, har virket lenge nok til at vi kan anta det har påvirket kulturen i nevneverdig grad.

Kultur, holdninger og ledelse i politiet har vært tema i den offentlige debatten i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport, i Monika-saken og nå sist i Eirik Jensen-saken. I vår rapport søker vi å beskrive trekk ved kultur og ledelse i politiet basert på forskning, utredninger og våre egne intervjuer med ledere og medarbeidere i politietaten. Vi vil likevel presisere at vi ikke har gjennomført en omfattende kartlegging av kultur i politiet. Det finnes verktøy for å kartlegge både gjeldende og ønskede verdier og kultur. Dette vil imidlertid kreve en betydelig innsats fra politiet selv, og det har ikke vært hensiktsmessig å gjøre dette midt i en svært krevende reformperiode, samtidig som også politiet selv skal gjennomføre sin medarbeiderundersøkelse høsten 2017. Denne sendes til alle medarbeidere i politiet.

I politiet henger fag- og lederoppgavene tett sammen. Avhengig av hvilket ledernivå vi snakker om, vil forholdet mellom de to funksjonene variere. I denne sammenheng har vi ikke spesifikt vurdert etatens satsing på den funksjonsrettede ledelsesutviklingen, som for eksempel beredskapsledelse, etterforskningsledelse eller IKT-ledelse. Vi har primært sett på de tiltakene som er iverksatt innen kultur og ledelse generelt og som skal møte effektmål fem i nærpolitireformen.

Rapporten omhandler primært kultur og ledelse. Holdninger er som nevnt knyttet til individer, og vi har ikke hatt som mål å kartlegge eller beskrive politiansattes holdninger. Holdninger påvirker imidlertid kulturen, og vice versa, så en beskrivelse av kultur vil i noen grad reflektere dominerende holdninger i organisasjonen. Mange av tiltakene POD iverksetter i forbindelse med reformen, samt utdanningen ved Politihøgskolen (PHS) er rettet mot både kultur, holdninger og ledelse. Vi vil omtale denne typen tiltak, men kan ikke konkludere mht. effekter.

Når det gjelder beskrivelse av status for tiltak i reformen som er rettet mot kultur, holdninger og ledelse, så har vi tatt utgangspunkt i PODs masterplan for gjennomføring av reformen.

1.5 Metode og datagrunnlag

For å belyse problemstillingene har vi benyttet følgende datakilder:

- Dokumentstudier
- Intervjuer

Dokumentstudier

Dokumenter har vært et viktig grunnlag i arbeidet med å beskrive og forstå kultur og holdninger i politiet. Vi har benyttet relevant forskningslitteratur, utredninger mm. som berører temaene. I tillegg har dokumenter fra POD vært sentralt, bl.a. masterplanen for gjennomføring av reformer, dokumenter som beskriver tiltak rettet mot kultur, ledelse og arbeidsformer og rammer og retningslinjer.

Vi har hatt tilgang til de tre siste medarbeiderundersøkelsene for politi- og lensmannsetaten – fra 2011, 2013 og 2015. Det skal gjennomføres en ny medarbeiderundersøkelse høsten 2017, men det blir for sent til at den kan inngå i vår foreløpige rapport. Resultatene fra denne vil imidlertid tas med i vår statusrapport for reformarbeidet i 2017 som kommer i februar 2018.

Universitetet i Bergen (UiB) gjennomførte i 2016 en spørreundersøkelse til alle ansatte i politiet. Resultatene var et viktig grunnlag i Difis rapport om status for reformen i 2016, og vi benytter også undersøkelsen i denne rapporten.

Intervjuer

Intervjuer har vært viktige for å få synspunkter på, og erfaringer med kultur og ledelse. I tillegg har vi benyttet intervjuene for å få kunnskap om gjennomføringen av nærpolitireformen mer generelt, dvs. fremdrift, status og utfordringer både når det gjelder strukturdelen av reformen og den kvalitetsmessige delen.² Dette er kunnskap vi vil benytte når vi skal utarbeide statusrapport for reformen for 2017.

Vi har også i denne runden gjennomført intervjuer i case-distrikter. I likhet med i 2016 valgte vi å gjennomføre intervjuer med Sør-Øst politidistrikt. Dette for å følge ett av politidistriktene gjennom hele reformperioden. I tillegg har vi besøkt Troms politidistrikt. I begge politidistriktene har vi gjennomført intervjuer med ledelsen i politidistriktet samt besøkt en politistasjon og ett lensmannskontor. Vi har dermed innhentet synspunkter og erfaringer fra ledere og medarbeidere på ulike nivåer, representanter for tjenstemannsorganisasjonene og med politiets samarbeidspartnere lokalt.

² Intervjuguiden følger som vedlegg til rapporten.

I tillegg til de to case-distriktene har vi intervjuet:

- Vest politidistrikt: ansvarlige for prosjekt nye politidistrikt
- Tjenestemannsorganisasjonene sentralt, dvs. representanter for Politiets fellesforbund, Politilederlaget, Politijuristene, Norsk tjenestemannslag og Parat

Samlet sett har vi i denne runden gjennomført 30 intervjuer med i alt 66 personer. Vi har i tillegg benyttet relevante data fra intervjuene som ble foretatt i 2016.

I presentasjonen av intervjudata trekker vi først og fremst frem synspunkter som er gjeldende blant flere informanter. Samtidig er det i en kvalitativ undersøkelse viktig å få frem noe av bredden i synspunkter, ikke minst fordi informantene har ulike ståsteder og posisjoner.

Som ledd i datainnsamlingen har vi også hatt flere møter med HR-ledelsen i Politidirektoratet.

Vi har i denne omgang ikke gjennomført intervjuer med representanter for særorganene ettersom de foreløpig er mindre berørt av nærpolitireformen. Medarbeidere fra særorganene er imidlertid representert i medarbeiderundersøkelsene og UiBs undersøkelse.

Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag

En styrke ved datagrunnlaget er at vi har benyttet flere datakilder. Både forskning, kvantitative undersøkelser og intervjuer gir en bredde i datagrunnlaget.

Forskningen på området har vært en viktig kilde til å forstå politikultur og politiledelse og samtidig dannet et utgangspunkt for våre intervjuer. Kultur, holdninger og ledelse er temaer det er vanskelig å måle eller beskrive kvantitativt. Intervjuene har derfor vært viktige for å få synspunkter på politikultur og politiledelse fra ledere og medarbeidere i etaten. Intervjuene har også vært sentrale mht. å få kunnskap om hvordan tiltakene i nærpolitireformen oppfattes i ulike deler av etaten.

En svakhet ved datagrunnlaget er at resultater fra medarbeiderundersøkelsene er fra tiden før reformen ble iverksatt. Samtidig gir de nyttig kunnskap om medarbeideres synspunkter på temaer som berører ledelse og kultur. Spørreundersøkelsen fra UiB ble imidlertid gjennomført tidlig i reformen og gir således noe informasjon om hvordan reformen oppleves. Intervjuene våre ble gjennomført i perioden mai til september 2017. Dette har vært en periode med innplassering av ledere og medarbeidere, noe som for enkelte har medført usikkerhet både mht. oppgaver, arbeidssted og hvem som skal være deres nærmeste leder. Det preger sannsynligvis synspunktene som er fremkommet i intervjuene.

1.6 Leseveiledning

Kapittel 1 gir bakgrunn for oppdraget og beskrivelse av analysemodell og vår tilnærming til kultur, holdninger og ledelse. Kapitlet beskriver også de metoder og det datagrunnlaget vi har benyttet i vårt arbeid.

Kapittel 2 gir en beskrivelse av politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse og gir en status for iverksatte og planlagte tiltak. Dette danner grunnlag for hvilke tiltak vi ser nærmere på i de neste kapitlene.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av noen utvalgte utredninger og forskningsprosjekter, som bidrar til forståelsen av vårt oppdrag.

I kapittel 4 presenterer vi Difis funn om hva som karakteriserer kultur og ledelse i politiet. Dette er basert på dokumentstudier og intervjuer, inklusive medarbeiderundersøkelsene som politiet selv har gjort i 2011, 2013 og 2015.

I kapittel 5 har vi gitt våre vurderinger av og anbefalinger til sentrale problemstillinger knyttet til kultur og ledelse, også sett i sammenheng med gjennomføring av nærpolitireformen.

2 Status for politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse

Nærpolitireformen inneholder en rekke tiltak som skal bidra til å skape bedre kultur, holdninger og ledelse. Mye av dette er knyttet til økt vekt på åpenhet, kommunikasjon og ledelse.

I dette kapitlet følger en oversikt over føringer for politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse, planlagte tiltak og en vurdering av status på tiltakene der det foreligger.

2.1 Kultur, holdninger og ledelse i nærpolitireformen

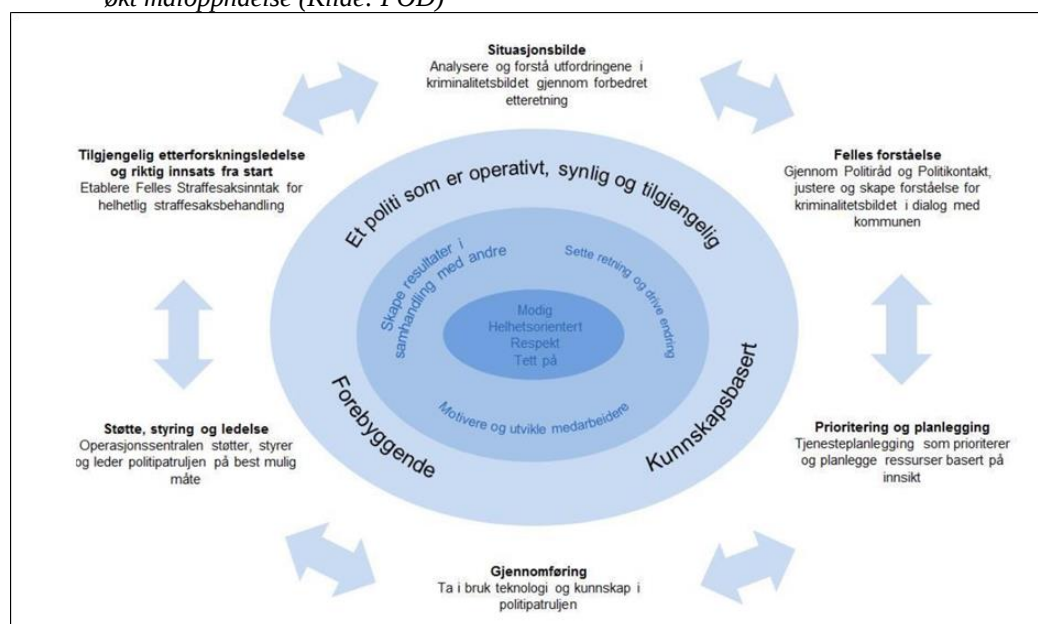
2.1.1 Politiets tilnærming til arbeidet med kultur, holdninger og ledelse

Politidirektoratet har definert kultur som «Kultur er måten vi jobber på!», og konkretisert dette i følgende punkter:

1. Politiet må jobbe på nye måter
 - Politiarbeid på stedet
 - Etterforskningsløftet
 - Digitalisering for bedre samhandling
2. Politiet må være åpne og bidra til godt ytringsklima
 - Lære av feil, trygt å si i fra
 - Kunnskapsbasert erfaringsdeling
 - Bidra til debatt og dialog
3. Politiet må bli bedre på ledelse og styring
 - Forbedre styringsdialog
 - Ledelsesutvikling og mangfold
 - Helhetlig ressursstyring og forbedret økonomimodell

Medarbeider- og lederplattformene fastsetter et sett med verdier som, sammen med de grunnleggende verdiene som blant annet kommer til uttrykk i politiinstruksen, stiller krav til hvilke oppgaver politiet skal utføre, og hvordan de skal utføres, på et overordnet nivå. I tillegg stilles det krav til den enkelte tjenestepersons personlige forhold og opptreden. Samlet utgjør dette forventningene til den enkelte medarbeider og leder, jf. figur 2.

Figur 2 Illustrasjon av sammenhengen mellom grunnleggende verdier, nye arbeidsmåter og økt måloppnåelse (Kilde: POD)



Politiet skal:

- jobbe kunnskapsbasert (krav til å etablere en etterretningsfunksjon),
- samhandle systematisk med lokalsamfunnene bl.a. gjennom lokale myndigheter (etablering av politiråd og politikontakt),
- prioritere mellom sine oppgaver på bakgrunn av kunnskap og et omforent situasjons/utfordringsbilde med kommunene (etablere en virksomhetsstyringsfunksjon),
- tjenesteplanlegge distriktets samlede ressurser på bakgrunn av et kunnskapsbasert situasjonsbilde og gitte prioriteringer for å sikre at politiet er på rett tid, med riktig kompetanse og riktig kapasitet primært for å hindre at kriminalitet skjer (etablere felles tjenesteplanleggingsfunksjon i distriktet),
- gjennom politipatruljen ha et helhetlig perspektiv i løsning av oppdragene med hovedvekt på forebyggende tiltak, samtidig som hverdagsberedskapen ivaretas og saker i større grad etterforskes (bl.a. bevissikring og avhør på stedet) ferdig. Politipatruljen skal ta i bruk ny teknologi og samhandle med og få støtte fra operasjonssentralen og felles straffesaksinntak. (etablere felles krav til politipatruljen – arbeidsmetodikk og utstyr),
- lede, støtte og styre den operative innsatsen gjennom felles krav til operasjonell ledelse (etablering av nye operasjonssentraler med krav til arbeidsmetodikk og kompetanse) og
- sikre tilgjengelig etterforskningsledelse og riktig innsats fra start i straffesaker (etablering av en funksjon som felles straffesaksinntak pr. distrikt som bemannes med påtale, etterforskningsledelses, og etterforskningsressurs).

Etablering av disse utvalgte funksjonene uttrykker en organisasjonskultur som skal møte de forventningene som er satt til politiet om:

- kunnskapsbasert virksomhetsutøvelse
- samhandling både eksternt og internt – mellom enheter og profesjoner
- lojalitet overfor prioriteringer
- forebygging som hovedstrategi
- fokus på kvalitet
- innbyggerne i sentrum
- effektiv utnyttelse av ressursene
- å ta ansvar for ferdigstilling av oppgaver
- å ta i bruk ny teknologi

2.1.2 Masterplanen for nærpolitireformen

Stortinget ba regjeringen følge opp en rekke konkrete punkter for å bedre kultur, holdninger og ledelse i politiet.³ POD har innarbeidet disse punktene i sin masterplan for nærpolitireformen. Flere av punktene faller imidlertid inn under andre temaer i masterplanen enn kultur, holdninger og ledelse.

I masterplan for nærpolitireformen versjon 1.2 fra mai 2017 er holdninger, kultur og ledelse beskrevet i kapittel 2.3.3. Her beskrives kultur som «måten vi gjør ting på hos oss». Det er planlagt en rekke tiltak som har betydning for flere av effektmålene for reformen, men som i hovedsak retter seg mot effektmål nr. fem: Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap.

Lederskap har stor betydning for kulturen. I tillegg påvirkes kultur av organisering, strukturer for styring og oppfølging, ressursfordeling og utvelgelse, utviklingsmuligheter og likebehandling samt belønning i ulike former.

POD har derfor satt i verk tiltak innen:

- Endringsledelse og lederutvikling
- Styrke kompetansen
- Likestilling og mangfold
- Medarbeiderskap og ytringsklima

2.1.3 PODs milepælsplan

I masterplanen (versjon 1.2 fra mai 2017) for gjennomføring av reformen er det satt opp følgende milepæler for holdninger, kultur og ledelse:

³ Innst. 306S 2014-2015

Tabell 1 Tiltak og milepæler i PODs Masterplan

| Aktivitet | Milepæl | Dato |
|-----------------------------------|--|-------------------|
| Endringsledelse og lederutvikling | Utvikle rammeverk og forhandle særavtaler for omstilling og personalløp | 01.01.2016 |
| | Nasjonal ledergruppe etablert og utviklingsprosessen startet | 31.01.2016 |
| | Oppstart pilot for trening og utvikling av førstelinjeledere | 01.12.2016 |
| | Rammeverk med kompetansekrav ledere nivå 1 og 2 i distrikt drøftet og innført | 31.12.2016 |
| | Utvikle rammeverk for endringsledelse | 31.05.2017 |
| | Rammeverk øvrige lederstillinger drøftet og tatt i bruk | 31.12.2017 |
| | HR-ledere på plass og HR-funksjon etablert i alle distrikt | 31.12.2017 |
| | Gjennomført nødvendig opplæring i endringsledelse og personalløp | 31.12.2017 |
| | Nye ledergrupper etablert i distriktene og lederutviklingsprosess startet | 31.03.2018 |
| Styrke kompetanse | Innført kompetansestyring i etaten | 31.12.2018 |
| | Ny læringsportal tatt i bruk | Tid ikke fastsatt |
| Likestilling og mangfold | Utvikle rekrutteringsveileder for POD | 01.03.2016 |
| | Utarbeide lokale handlingsplaner for kjønnsbalanse | 01.07.2017 |
| | Utvikle rekrutteringsveileder for etaten | 31.12.2016 |
| | Mentorprogram for utvalgte ledere startet opp | 01.04.2017 |
| | Utarbeide strategi for å styrke rekrutteringen for prioriterte målgrupper med formål å øke andelen med minoritetsbakgrunn blant studentene ved PHS | 01.04.2017 |
| Medarbeiderskap og ytringsklima | Nye varslingsrutiner for hele etaten | 01.01.2017 |
| | Kontraktsignering for nytt avvikssystem | 11.10.2017 |
| | Utvikle og implementere nytt avvikssystem | T2 2018 |
| | Gjennomført medarbeiderundersøkelse for hele etaten | 31.12.2017 |
| | De etiske retningslinjene ferdigstilt | 01.12.2017 |
| | Involvere organisasjonene i prosessen for organisasjons- og personalløp | Løpende |
| | Opplæring av ledere, HR og tillitsvalgte | Løpende |

2.2 Status for iverksatte og planlagte tiltak

2.2.1 Endringsledelse og lederutvikling

POD presiserer at for å lykkes med politireformen trengs ledere som evner å innføre de nødvendige endringene, som er gode personalledere og som lykkes med å levere gode polititjenester i samhandling med sine medarbeidere. Ledelse fremheves som en aktivitet, og endringsledelse som et virkemiddel, for å lykkes med å innføre nye måter å jobbe på og gjennomføre omstilling. Lederutvikling skal være en prosess i samspill med medarbeiderne. Den skal skje der ledere

løser sine oppgaver til daglig og på arenaer der ledelsesutvikling som sådan er et tema.

God ledelse i politiet beskrives som å:

- Sette retning og drive endring
- Motivere og utvikle medarbeiderne
- Skape resultater i samhandling med andre

Ledelse i politiet skal skje i ulike situasjoner, men kan deles i to hovedkategorier:

- Kriser og hendelser hvor leder skal gi tydelige kommandoer, sikre kontroll og notoritet, i tillegg til å være kreativ i oppgaveløsningen.
- Forvaltning og drift hvor god kvalitet og flyt i oppgaveløsningen er viktig. Ledere skal delegere ansvar og oppgaver slik at medarbeidernes kunnskap og kompetanse bidrar til god oppgaveløsning og frigir ledelseskapasitet til utvikling.

I rammer og retningslinjer for etablering av de nye politidistriktene er politidistriktenes ledelse nærmere beskrevet. I et eget vedlegg er det utformet jobbanalyser for de sentrale lederfunksjonene. For lederne i politimesterens ledergruppe er utvikling av godt medarbeiderskap, ønsket kultur og god medarbeidertilfredshet samt tilrettelegging for kunnskapsbasert erfaringslæring og systematiske forbedringer innenfor det politioperative arbeidet, viktige oppgaver.

Det er utarbeidet en egen plan for endringsledelse i nærpolitireformen for å sikre at effektmålene i nærpolitireformen oppnås. Planen ligger til grunn for hvordan arbeidet med nærpolitireformen gjennomføres. Politiet har valgt fem hovedgrep som skal sikre en vellykket omstilling og varig endring:

1. Helhetlig styring av politiet
2. Tydelig ledelse
3. Trygge medarbeidere
4. Involverende og forpliktende samarbeid mellom parter
5. Sikre varig endring

Nasjonal ledergruppe (NLG) er etablert som den sentrale ledelsen av politiet. NLG møtes hver måned og ledes av politidirektøren. I NLG møter politimestrene, PODs ledergruppe, rektor ved PHS og særorgansjefene i tillegg til at også Riksadvokaten deltar. Formålet med ledergruppen er å sikre gjennomføringskraft, bedre beslutningsgrunnlag, økt kunnskapsdeling og læring samt å sikre en helhetlig gjennomføring av politireformen.

Ledere i politiet kan ta lederutdanning ved PHS eller andre eksterne utdanningsinstitusjoner. PHS har ansvar for det faglige innholdet i lederutdanningen i etaten, og de er i ferd med å evaluere lederprogrammene for å sikre at innholdet er i samsvar med de behov etatens ledere har. PHS har også arbeidet med å følge opp forslaget om en nordisk master i politiledelse i samarbeid med dansk og svensk politi, men dette har ennå ikke funnet sin løsning.

Som en del av reformarbeidet er det planlagt en rekke utviklingstiltak for ledere på ulike nivå i organisasjonen. Tiltakene omfatter blant annet:

- Lederutvikling for førstelinjeledere
- Videreutvikling av møtene i nasjonal ledergruppe
- Utvikling av ledelsesprosesser og verktøy
- Opplæring i endringsledelse og personalløp
- Utvikle politimestrenes ledergrupper

Agenda Kaupang har evaluert utviklingsprogrammet for førstelinjeledere på oppdrag fra Politidirektoratet, jf. pkt. 4.2.5. Programmet er delt inn i tre hovedtemaer; 1) lede seg selv, 2) lede andre og 3) lede i politiorganisasjonen. Det er så langt gjennomført som to pilotprosjekter med til sammen 45 deltakere fra Sør-Vest og Troms politidistrikter. Etter gjennomført program skulle deltakerne kunne «fremstå med innsikt og trygghet i førstelinjelederrollen» og «reflektere over egen rolle i en pågående endringsprosess».

2.2.2 Styrket kompetanse

Politiet skal i fremtiden jobbe mer systematisk med kompetansestyring i etaten. Enhetene i politiet utarbeider i dag kompetanseplaner for eget distrikt som et utgangspunkt for dialog med PHS om behov for kurs og utdanning.

En arbeidsgruppe i politiet har utarbeidet en «modell» over faktorer som påvirker kunnskapsbasert praksis, jf. figur 3.

Figur 3 Faktorer som påvirker kunnskapsbasert praksis (Kilde: POD)

| EGENSKAPER VED FORSKNINGEN | EGENSKAPER VED POLITIMANN/KVINNE | EGENSKAPER VED ORGANISASJONEN | EGENSKAPER VED PROFESJONEN |
|--|--|---|--|
| Svarer ikke på spørsmål i praksis  | Mangler kunnskap om forskningsmetoder  | Manglende kultur for endring og utvikling  | Manglende samarbeid mellom forskere og praktikere  |
| Er for dårlig planlagt/gjennomført  | Mangler kunnskap om hva som finnes av forskning, og hvor den er å finne  | Manglende system for anvendelse av forskning i praksis  | Forskerne tar ikke utgangspunkt i problem fra praksis i forskningen  |
| Viser motstridende resultater  | Ønsker ikke å endre sin egen praksis  | Lite støtte fra kollegaer/overordnede for å anvende forskning  | Manglende rollemodeller for at praktikere kan bli forskere  |
| Resultatet er ikke vist mer enn en gang  | Har ikke kultur for formidling og anvendelse av forskning i praksis  | Ikke ressurser for å anvende forskning i praksis  | "Historisk bagasje" – politi er et praktisk yrke  |

Arbeidsgruppens mandat var å lage et mål bilde og et veikart – en handlingsplan – for utvikling av kunnskapsbasert praksis i politiet. Den foreslår tre fokusområder; 1) Øke kunnskap om hva som virker, 2) Etablere rammer for læring, kompetanse og utvikling og 3) Ta kunnskapen i bruk. Under hvert fokusområde angis tre-fire tiltak med konkretisering av hva som skal gjøres innen 2020 og hvem som har ansvaret for de konkrete aktivitetene.

Ansatte har et kontinuerlig behov for læring og faglig oppdatering. Det er besluttet å etablere en felles, digital læringsportal som gjør det mulig for medarbeidere å gjennomføre kurs, sertifiseringer og annen kompetanseutvikling gjennom en nettbasert løsning. Den enkelte leder vil enkelt kunne styre hvilke kurs medarbeidere har og skal ta og ha en samlet oversikt over hva som er gjort. En læringsportal vil bidra til at medarbeidere raskt og effektivt kan ta nettbasert og annen opplæring og oppdatere seg om endringer og nye arbeidsmetoder.

I tillegg til kompetansetiltak skal seks prioriterte funksjoner bidra til å heve kvaliteten på polititjenestene 2017, jf. tabell 2 og sette retning for hvordan de kritiske politioppgavene skal utføres. De seks funksjonene er definert som kvalitetstiltak, men de inneholder også et kulturelement fordi de medfører endringer i «måten vi jobber på i politiet».

Tabell 2 Status prioriterte funksjoner (Kilde: POD)

| Prioriterte funksjoner | Status pr. august 2017 |
|---|---|
| Etterretning | Alle distriktene har etterretningsfunksjon og jobber med å tilpasse denne til funksjonsbeskrivelsens krav (Rammer og retningslinjer) innen utgangen av 2017. |
| Politiråd og politikontakt | Faste eller midlertidige politikontakter utnevnt i alle distrikt fom. 15.06.17. Funksjonen utformes i dialog med kommunene. |
| Tjenestekontor | Under etablering i alle distrikter, funksjonen skal være på plass med noe ulik organisering innen utgangen av 2017. |
| Politipatruljen – innføring av politiarbeid på stedet (PPS) | Pr. 15.09.17 har om lag 6 500 medarbeidere fått opplæring i metodikk og verktøy knyttet til PPS. Om lag 2000 av dem er medarbeidere og ledere på operasjonssentraler, felles straffesaksinntak (FSI) og påtale. To piloter – kunnskapsbasert politipatrulje om å få til bedre disponering av politipatruljen – startet opp (Agder og Trøndelag). |
| Operasjonssentralen | Åtte av de nye operasjonssentralene etablert og i drift, hvorav tre er samlokalisert med brann |
| Felles straffesaksinntak (FSI) | Tre politidistrikter har etablert FSI (Finnmark, Vest og Oslo). De øvrige politidistriktene planlegger oppstart innen utgangen av 2017. |

Selv om PODs tiltak for kultur, holdninger og ledelse utvikles i regi av HR- og HMS-avdelingen, er det likevel slik at de generelle tiltakene utvikles i tett samarbeid med fagområdene som etterforskningsløftet og politiarbeid på stedet. Veileder i kompetanseplanlegging og pilotprogrammet for førstelinjeledere er eksempler på det.

2.2.3 Likestilling og mangfold

Politiet skal speile mangfoldet i befolkningen. Likestilling mellom kjønn er en forutsetning for å være en attraktiv arbeidsplass. I tillegg ønsker politiet å

tiltrekke seg ledere med ulik erfaring for å løse et stadig mer komplekst og sammensatt samfunnsoppdrag.

Statistikken viser at andelen kvinner i politiet har økt fra 40 prosent i 2009 til 44 prosent i 2016. Ifølge undersøkelser om politistudentenes bakgrunn⁴ har 10,6 prosent av studentene som ble tatt opp på Politihøyskolen i 2015 og 2016 innvandringsbakgrunn. Vel halvparten av dem oppgir å være norskfødte med en utenlandskfødt forelder.

Andelen kvinnelige ledere har økt fra 19 til 30 prosent i den samme perioden. Andelen kvinnelige ledere har økt innenfor alle de tre kompetansekategoriene politiutdannet, jurist, administrativ stilling, men mest innenfor juristkategorien.

I forkant av rekrutteringsprosessene av ledere i de nye distriktene jobbes det med å skape trygghet rundt forventninger og krav som stilles til politiets ledelse. Dette er også drøftet med tjenstemannsorganisasjonene.

Tiltakene omfatter blant annet:

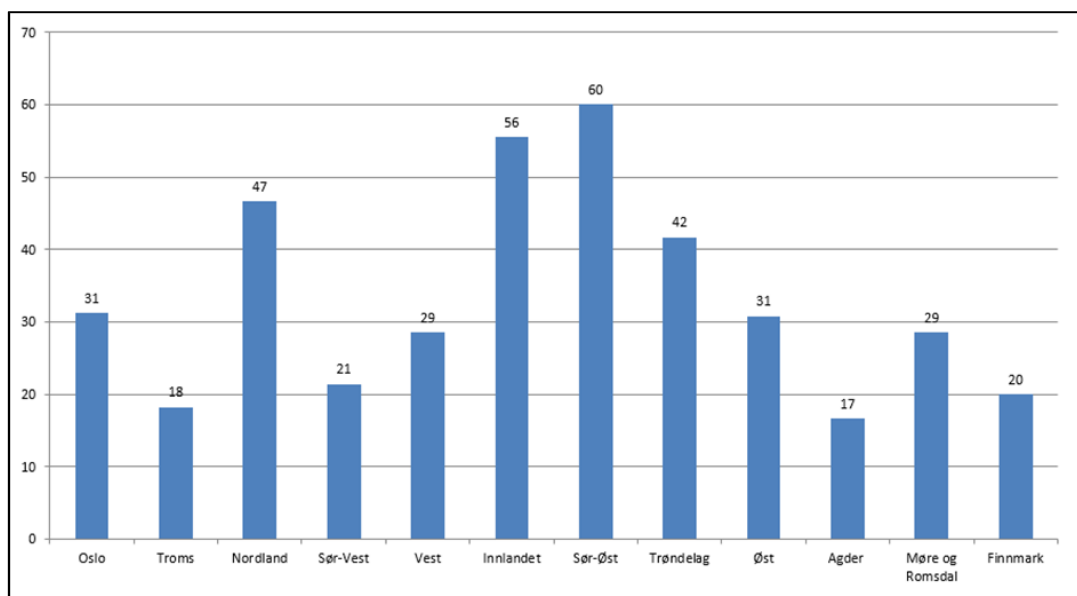
- Handlingsplan for kjønnsbalanse i lederstillinger i politiet
- Iverksetting av mentorprogram for utvalgte yngre ledere
- Forbedring av prosesser og verktøy for rekruttering, turnusordninger mv.

Politimestrenes ledergrupper omfatter totalt 176 personer. Pr. 11. oktober 2017 er 152 av stillingene besatt. 49 er ansatt gjennom «rett og plikt». Fire av disse er kvinner. De resterende 103 stillingene er lyst ut og besatt med 40 prosent kvinner.

Så langt har to av ledergruppene en kvinneandel på mer enn 50 prosent og halvparten en andel på mer enn 30 prosent, jf. figur 4.

⁴ I 2015 og 2016 har studenter som er tatt opp ved Politihøyskolen besvart en anonym undersøkelse om bakgrunn. Undersøkelsen er basert på SSBs kategorier om innvandringsbakgrunn

Figur 4 Prosentandel kvinner i politimestrenes ledergrupper per 11.10.17 (omfatter 86 prosent av stillingene). Fordelt på politidistrikt (kilde: POD)



I april 2017 startet POD et mentorprogram for etaten. Programmet er organisert i to kull med 18 mentorer/adepter i hvert kull. Det andre kullet startet opp i oktober. Seks politidistrikter er representert i hvert kull. Målene for programmet er:

- Å utvikle lederferdigheter hos ledertalenter (nåværende og fremtidige ledere)
- Å sørge for bedre kjønnsbalanse i lederstillinger
- Å bidra til å gjøre politi- og lensmannsetaten til en attraktiv arbeidsplass
- Å skape en arena for gjensidig erfarings- og kunnskapsutveksling

2.2.4 Medarbeiderskap og ytringsklima

Politiet etterstreber en kultur i etaten som er preget av åpenhet og tillit der engasjerte medarbeidere tar ansvar for sine arbeidsoppgaver og sitt arbeidsmiljø i fellesskap. Ett av tiltakene i politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse har vært å etablere en medarbeiderplattform med verdier for hva som skal kjennetegne de ansattes adferd. Plattformen ble utarbeidet som en del av Endringsprogrammet for politiet, bl.a. for å følge opp 22. juli-kommisjonens rapport. Den er et virkemiddel for å skape «ett politi» og en felles forståelse av hva som forventes av den enkelte og av medarbeiderne seg imellom.

Medarbeiderverdiene er:

- Jeg er modig
- Jeg er helhetsorientert
- Jeg viser respekt
- Jeg er tett på

Det ble innført nye rutiner for varsling om kritikkverdige forhold i politi- og lensmannsetaten fra 1.1.17. Rutinene gjelder Politidirektoratet, alle politidistrikter og særorgan. Formålet med rutinene er at kritikkverdige forhold

skal håndteres på en forsvarlig måte og at både varsleren og den/de det blir varslet om ivaretas på en god måte. Enhver som sier ifra om kritikkverdige forhold skal mottas på en positiv måte. Han eller hun skal ikke utsettes for gjengjeldelse selv om det skulle vise seg at forholdet ikke er å betrakte som kritikkverdig i juridisk forstand. Gjengjeldelse mot den som varsler om kritikkverdige forhold er ulovlig. Fokuset skal rettes mot forholdet det meldes om. Videre oppfølging skal være forsvarlig, og tilpasset varselets innhold.

Alle politidistrikter og særorgan får nå opplæring i bruk av varslingsrutinene. I hvert distrikt deltar politimesterens ledergruppe, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, HMS-leder, representant fra HR og et utvalgt andre ledere etter behov. Ytterligere opplæring vil bli gjennomført i politidistriktene og særorganene ved behov.

2.2.5 Utdanning av polititjenestemenn og -kvinner

De siste årene har PHS tatt inn om lag 720 nye studenter årlig. I 2017 var tallet 730. Det stilles en rekke krav til de nye studentene, men også krav til egnethet. Det innebærer testing ut fra seks kompetanser: åpenhet og inkludering, samhandling, modenhet, handlekraft, integritet og analytisk evne. Bachelorutdanningen er 3-årig. År 2 er et praksisår hvor studentene er ute i distrikt. Studentene skal gjennom teori og praksis gjøre seg kjent med og reflektere over politiets plikter, arbeidsmiljø og organisasjonskultur. Yrkesetiske problemstillinger skal vektlegges, slik at studentene blir i stand til å foreta begrunnede valg i holdningsspørsmål og i utførelsen av konkrete handlinger. De skal videre utvikle beredskap til å håndtere etiske dilemmaer som polityrket innebærer. Politiets ansvar og plikter i informasjonssamfunnet skal gjøres tydelig.

PHS har i tillegg til tre masterprogram også en rekke etter- og videreutdanningstilbud som også omfatter ledelse. Dette omfatter:

- funksjonsrettet ledelse for etterforskningsledere, innsatsledere, operasjonsledere og påtaleledere,
- innføring i politiledelse,
- organisasjons- og ledelsesutvikling i politiet,
- strategisk ledelse og reform i politiet og
- ledelse og utvikling av politiet som en lærende organisasjon.

JD har i brev av 23. juni 2017 gitt POD i oppdrag å utrede politiets fremtidige kompetanse- og kapasitetsbehov de kommende tiårene. Utredningen har frist til 1. januar 2018. Den skal danne grunnlag for å kunne vurdere Politiets skole's fremtidige struktur, mulige samarbeidsforhold med andre instanser m.m. Utredningen skal også konkretisere behovet for å styrke ulike typer kompetanse i politiet fremover, herunder behovet for personell med annen utdanningsbakgrunn enn PHS, og etter- og videreutdanning av politiutdannede.

3 Kultur, holdninger og ledelse i politiet – hva sier forskningen?

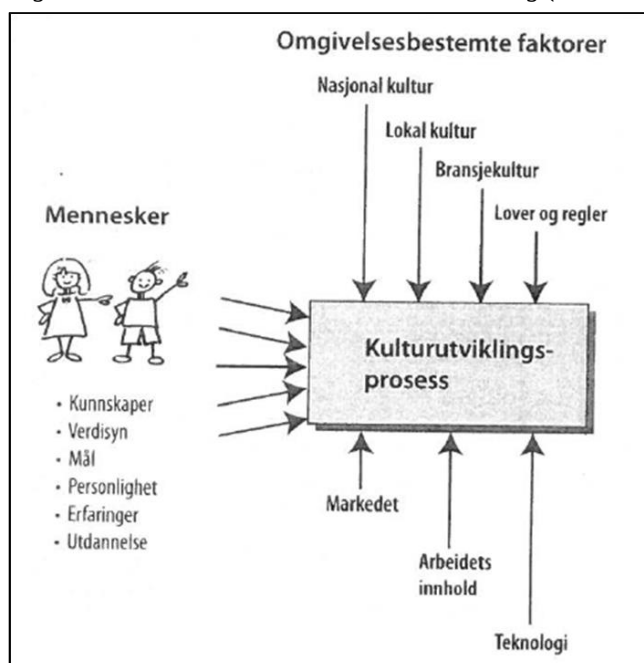
3.1 Hva er organisasjonskultur?

3.1.1 Definisjon av organisasjonskultur

Organisasjonskultur kan defineres på ulike måter. Vi har som nevnt (kapittel 1) valgt å benytte følgende definisjon:⁵

«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.»

Figur 5 Faktorer som bestemmer kulturutvikling (Kilde: Bang)



Kultur og kulturutvikling avhenger av eksterne faktorer – og samspillet mellom dem. I Henning Bangs bok om organisasjonskultur⁶ er dette illustrert i figur 5.

Alle de fire kategoriene i figuren (omgivelsesbestemte faktorer, arbeidets innhold, mennesker og kulturutviklingsprosesser) er med på å forklare hvorfor en organisasjonskultur utvikler seg som den gjør. Innenfor menneskekategoriene

trekkes særlig ledere, både formelle og uformelle, fram som en viktig faktor.

3.1.2 Hva må til for å endre kultur?

«Culture eats strategy for breakfast» (P. Drucker) er et mye brukt sitat, også innenfor politiet. Nesten all organisasjonskultur slår fast at det ikke finnes noen oppskrift på kulturendringer, og også at det tar lang tid. Det finnes likevel både modeller for og erfaringer fra prosesser og tiltak for å endre eller «justere» organisasjonskultur.⁷ Både i boka *Organisasjonskultur* og i en artikkel i *Politilederen*⁸ trekker Henning Bang fram følgende modell:

⁵ Henning Bang, tidsskrift for norsk psykologforening, 2013

⁶ Henning Bang: *Organisasjonskultur*, 4. utgave 2015

⁷ Ref. bl.a. Henning Bang: *Organisasjonskultur* (ISBN 9788215007823)

⁸ <https://www.politilederen.no/nyheter/1745-kulturendringer-hva-ma-til>

Figur 6 Modell for endring av kultur (Kilde: Bang, 2015)

| | |
|----------------------------------|---|
| Mobilisering (Opptining) | Tydeliggjøre hvorfor endring er nødvendig. Hva er galt? Hvorfor må ting gjøres annerledes? |
| Endring (Forandring) | Fire sentrale prinsipper: <ol style="list-style-type: none"> 1. Målprinsippet - viktig å sette tydelige mål – og følge dem opp 2. Vanepriippet – hjelpe/lokke/tvinge ansatte til å gjøre ting på en ny måte til de blir vant til det 3. Konsekvensprinsippet – belønne de som bidrar positivt til endringene 4. Rollemodellprinsippet – ledere og ansatte med uformell makt må være gode rollemodeller |
| Stabilisering (Konsolidering) | Husk at varige endringer tar tid. Kan være behov for andre grep (ref. bl.a. analysemodellen under 1.3.2) |

Modellen er delt inn i tre hovedfaser; mobiliseringsfasen der utfordringer og problemstillinger defineres, endringsfasen der mål fastsettes og tiltak planlegges og iverksettes, og stabiliseringsfasen der gjennomførte endringer konsolideres, vedlikeholdes og eventuelt videreutvikles.

3.2 FoU om kultur, holdninger og ledelse i politiet

Politikulturforskning synes å enes om en ting; det er ikke mulig å snakke om én politikultur. Mye av forskningen tyder dessuten på at selv om noen kulturtrekk går igjen, vil det være situasjonsavhengig om disse kulturtrekkene er positive eller negative. Norsk og internasjonalt politi karakteriseres ved:

- Et kriminalitetsbekjempende tenkesett – politiet har tradisjonelt ikke vært så opptatt av eksempelvis forebyggende aktiviteter
- Risiko- og faresøkende – mange søker seg inn i politiet for å oppleve spenning
- Samhold internt i enheten (men ikke nødvendigvis på tvers av profesjoner, enheter og distrikter) og eksternt mot utenverdenen
- Handlingsorientering og stort fokus på innsats – og kanskje mindre på strategisk og planorientering, og på effektivitet
- Sterke, både formelle og uformelle, maktstrukturer
- Sterk etatstilthørighet og sterke lojalitetsbånd, men også ...
- ... aversjon mot autoriteter og tendenser til fordommer

3.2.1 22. juli-kommisjonens rapport⁹

En uavhengig kommisjon ble oppnevnt av regjeringen for

⁹ NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringsskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Kommisjonen skulle fremme forslag til tiltak den mente var nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap. Kommisjonen så på håndteringen av en krisesituasjon og funnene vil ikke nødvendigvis gjelde for øvrige deler av politiets oppgaveløsning eller organisering. 22. juli-kommisjonen oppsummerer sine vurderinger som følger:

- *Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*
- *Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.*

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.

Behovet for å endre «kultur, holdninger og ledelse i politiet» ble videreført gjennom justiskomiteens innstilling¹⁰ og Stortingets behandling av Prop. 61 LS (2014-2015). Flertallet i justiskomiteen viser bl.a. til kommisjonens anbefalinger om behov for å styrke grunnleggende holdninger og kulturen i politiet knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

3.2.2 Politianalysen

Politianalyseutvalget viser til og støtter de grunnleggende og gjennomgående svakhetene som 22. juli-kommisjonen pekte på i sin rapport. Ifølge utvalget er det store variasjoner mht. organisering, oppgaveløsning, prioritering mv. politidistriktene imellom. Det understreker derfor viktigheten av å sikre kompetent og effektiv lokal tilstedeværelse og utvikling av robuste spesialistmiljøer i politiet. Utvalget peker også på at den generelle teknologiforståelsen i etaten er lav og at politiet ikke framstår som en lærende organisasjon. Kultur, holdninger og ledelse i politiet omtales i liten grad spesielt.

Det trekkes fram to hovedårsaker til utfordringene i politiet: (1) Politiet har ikke fått nødvendige rammevilkår for å kunne styre, lede og utvikle politiet i henhold til oppgaver og samfunnsutviklingen, og (2) politiet har ikke evnet å utnytte de mulighetene som finnes. For å bøte på dette anbefaler utvalget å gjennomføre en strukturreform og en kvalitetsreform med en rekke mer eller mindre konkrete tiltak under hver av de to reformkategoriene.

¹⁰ Innst. 306 S (2014-2015)

3.2.3 Politikultur et resultat av ulike praksiser og samarbeid og konflikter mellom dem?

Stig O. Johannessen er organisasjonsforsker og har med støtte fra *Fritt ord* skrevet boka *Politikultur*.¹¹ Boka bygger på mange ulike kilder, bl.a. om lag femti dybdeintervjuer med sentrale personer i og utenfor politiet, og fire «historier», inklusive de tragiske hendelsene 22. juli 2011, for å illustrere det forskeren mener er kjernetemaer for politiorganisasjonen.

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.

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 menneske. De fire fenomenene er:

- *Identitet* – handler om menneskers opplevelse av hvem de er, hvem de vil være og hvem de blir i forhold til andre.
- *Makt* – 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* – handler om normer, verdier og måter å verdsette og begrense mennesker og omgivelser på.
- *Kommunikasjon* – handler om hvordan mening oppstår og omfatter både ytring og respons.

Johannessen har koplet de fire praksisene/kulturene og de fire grunnleggende fenomenene sammen i et rammeverk jf. tabell 3.

Tabell 3 Praksiser (kulturer) og fenomener/tendenser (Johannessen, 2013)

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

Tabellen viser mulige sammenhenger mellom praksiser/kulturer og de grunnleggende fenomene. 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.

¹¹ Johannessen, Stig O.; *Politikultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Fagbokforlaget 2013.

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.

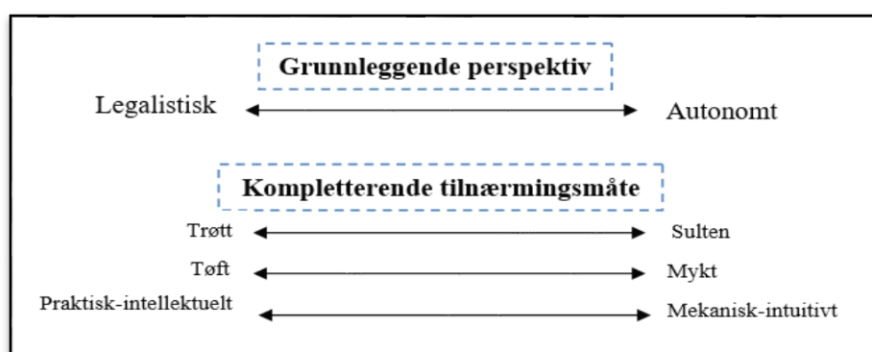
Ifølge Johannessen er politikulturen i Norge preget av paradokser. Han viser bl.a. til at norske politipraksiser er demokratiske, involverende, tolerante og inkluderende – og samtidig udemokratiske, autoritære, undertrykkende og ekskluderende. Og at politipraksisene omfatter trivelige miljøer med kameratskap, sterk sosial samvittighet og rettferdighetssans for hverandre og samfunnet, men også lukkethet, misforståtte lojalitetsbånd, sterke sosiale sanksjoner, eksklusjonspraksiser, maktkamper og konformitet.

Johannessen stiller spørsmål ved oppfølgingen av 22. juli-kommisjonens rapport, gjennom at forandringene skal skje ut fra en plan laget av den norske politiledelsen, dvs. toppen av makthierarkiet i norsk politi. Han mener det er å møte komplekse organisasjonsprosesser med blind rasjonalitet. Etter hans oppfatning må kulturendringer i politiet starte med at politifolk reflekterer over sine egne handlinger og sine egne bidrag til at kulturen har blitt og blir som den blir.

3.2.4 Selvstendige sheriffer versus lojale byråkrater

Rolf Granér analyserer i ei bok om politivitenskap politiets yrkeskultur ut fra en modell der *legalistisk* og *autonomt* ses som ytterpunkter på en perspektivlinje.¹² Det legalistiske perspektivet kjennetegnes av lojalitet overfor det offentlig godkjente samfunnsmandatet. I det autonome perspektivet fungerer politiet som en selvstendig samfunnskraft, eksemplifisert ved sheriffen i filmens verden. Granér understreker at dette er en analysemodell – som verken kan eller bør tolkes normativt. Hensikten er å gi noen innfallsvinkler til drøfting av ulike sider ved patruljetjenesten. De to hovedperspektivene vil ifølge modellen forsterkes eller modifiseres av andre tilnæringsmåter, jf. figur 7.

Figur 7 Perspektiv og tilnæringsmåte i patruljerende politis yrkeskultur (Rolf Granér)



¹²Larson, Paul, Helene O. I. Gundhus og Rolf Granér (red); *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm AS 2014

I et legalistisk perspektiv ses staten ved Storting og regjering som oppdragsgiver. Lov- og regelverk, styringsdokumenter mv. angir mål og retningslinjer for arbeidet. Politiet skal i utgangspunktet yte service til alle og gripe inn ved trusler og brudd på lov- og regelverk. Dette perspektivet forbindes også med vitenskapelige idealer.

I et autonomt perspektiv ses folket, definert som «vanlig, hederlige mennesker som gjør de riktige tingene og betaler skatt», som oppdragsgiver. Politiarbeidet styres av prinsipper for «ordentlig politiarbeid» – som omfatter åpenbare lovbrudd som ran, tyveri, mishandling mv., lovbrudd som har høy straffeverdi og lovbrudd som involverer dramatikk/«jakt» mv. Ordentlig politiarbeid handler også om moralske oppfatninger om rett og galt og interne kollegiale normer for hvordan arbeidet bør utføres. Politiet skal yte service til den velvillige allmenheten, beskytte uskyldige ofre og fange skurkene. Det kan bl.a. medføre brudd på prinsipper som at «alle er like for loven».

Ordentlig politiarbeid henger tett sammen med «praktisk politiarbeid» som bl.a. vektlegger handlingsorientering og umiddelbare resultater framfor institusjonelt pålagte arbeidsmetoder (skrivebordsøvelser). Ryggmargskunnskap trumfer som regel teoretisk kunnskap og vitenskapelige idealer.

Ifølge Granér viser empiri at jo større selvstendighet i yrkesutøvelsen, jo større sannsynlighet for en mer autonom yrkespraksis. Samtidig er ikke bildet entydig. Det finnes «trøtte» og «sultne» polititjenestemenn og kvinner innenfor begge de to perspektivene. På samme måte finnes det reflekterte teoretikere og konsekvente regelryttere også innenfor det autonome perspektivet.

Politiets ses normalt som det viktigste kontrollinstrumentet i et organisert samfunn eller statsapparat. Granér spør om et autonomt perspektiv bidrar til å underminere dette? Ifølge Granér ser det ikke slik ut. Han viser bl.a. til at det autonome perspektivet gjennomgående innebærer en mer effektiv måte å drive operativt politiarbeid på enn rettsstaten kan tillate. En utfordring med en stilltiende aksept for et mer autonomt perspektiv i den operative tjenesten er imidlertid at samtidig som det forventes at polititjenestemenn og -kvinner utøver politiarbeid ut fra et autonomt perspektiv, må han eller hun også ta konsekvensene dersom en ureglementert handling havner i media eller noen ressurssterke personer protesterer.

3.2.5 Politiledere er lojale overfor sentrale beslutninger

For å få kunnskap om kultur og ledelse i politiet har Cathrine Filstad ved BI/PHS, sammen med Rune Glomseth ved PHS og Tom Karp ved Høyskolen i Kristiania, skygget og studert 27 politiledere i ulike politidistrikter.¹³ I studien defineres politikultur som måten politiet løser oppgavene beskrevet i Politilovens §§ 1 og 2, på.

¹³ Ref. bl.a. Filstad, Cathrine m.fl.: *Er det noe galt med lederkulturen i politiet?* Kronikk i Aftenposten 07.09.17

Studien omfatter ledere på nivå 2, 3 og 4 med lang erfaring i politiet og med ulik geografisk tilhørighet. Studien omfatter også ledere i særorganer. Ifølge studien er lederskapet i politiet bl.a. påvirket av politiets hierarkiske organisasjon, av politiske og byråkratiske styringslinjer og av mer eller mindre felles normer, verdier og forventninger om lojalitet og om å «slutte rekkene». Studien viser bl.a. at ledere i politiet:

- ofte er «fremst blant likemenn» og at bakgrunn fra operativt arbeid gir legitimitet,
- er lojale overfor sentrale beslutninger fra JD og POD og leverer i henhold til deres prioriteringer uavhengig av om de er enige i påleggene eller ikke,
- synes eget handlingsrom har avtatt, bl.a. som følge av den pågående nærpolitireformen, og uttrykker frustrasjon over å få standardiserte løsninger som de ikke har vært involvert i og som bidrar til at de ikke blir strategiske endringsagenter i reformen,
- opplever kritikken som 22.juli-kommisjonen rettet mot holdninger, kultur og ledelse i norsk politi som «urettferdig»,
- opplever styringssystemet med politisk styring og detaljstyring fra POD som utfordrende for praktisk politiledelse og politikultur,
- mener lederutviklingstiltak fokuserer på kurs og utdanning heller enn læring av ledelse i praksis,
- bekymrer seg for at den politiske styringen og maktkamper gir mellomløsninger heller enn løsninger som er forankret i kunnskap om hva fremtidens politi skal være.

For å få til en god implementering av nærpolitireformen er det, ifølge forskerne, viktig å bygge videre på det politiet er gode på. Dette gjelder også på ledelsesområdet. De anbefaler derfor å gå gjennom og forbedre hierarkiske organisasjons- og styringsmodeller som hemmer at ledere tar ansvar og utviser lederskap. Etter deres vurdering er rekrutteringsprosesser, utdanning, trenings- og erfaringslæring for førstegangsledere gode tiltak for å påvirke kultur og ledelse i politiet over tid.

3.2.6 Politiet som lærende organisasjon

I boka *Innføring i politivitenskap*¹⁴ har Liv Finstad skrevet en artikkel om ulike problemer, dilemmaer og spenninger i politiets virksomhet. Her skriver hun bl.a. om «politiet som lærende organisasjon». Hun viser bl.a. til at åpenhet om kritikkverdige forhold er en forutsetning for å kunne lære av feil. Hun skriver også om ulike motkrefter som bidrar til å hindre utviklingen av en lærende organisasjon, herunder;

- Åpenhet om kritikkverdige forhold kan medføre risiko for at enkeltansatte, eventuelt et helt politidistrikt, «snakker på seg» ubehagelig medieomtale og i verste fall en straffesak.

¹⁴ Larson, Paul, Helene O. I. Gundhus og Rolf Granér (red); *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm AS 2014

- «Taushetskoden» hemmer læring. Ifølge Finstad viser norsk og internasjonal forskning at selv om det har vært en positiv utvikling de senere årene, er taushetskoden fortsatt et sentralt kjennetegn ved politiets yrkeskultur.
- Feil og svikt framstår som sjeldne og atypiske hendelser. En konsekvens av det er at det stort sett går bra og at feilene/svikten kun er enkelthendelser (etterpåkløkskap).
- «Beste praksis» basert på FoU, standardiserte retningslinjer mv. tar ikke høyde for nødvendige verdimeslige avveininger og virker derfor ikke lærende i den operative og hendelsesstyrte hverdagen.

En masteroppgave fra 2017 finner at kjennetegn på lærende organisasjoner er mindre til stede i politiet enn i andre organisasjoner (benchmarkingsstudie). Den viser også at driftsenhetsledere i større grad enn mellomledere og vanlige medarbeidere mener politiet er en lærende organisasjon og at store politidistrikter oppfattes som mer lærende enn små.¹⁵

¹⁵ Skogmo, Per Øyvind (2017): *Politiet – en lærende organisasjon? En spørreundersøkelse blant og ansatte i politi- og lensmannsetaten*. Masteroppgave i Master i ledelse, UiT.

4 Synspunkter på kultur og ledelse i politiet

I dette kapitlet søker vi å belyse hva som kjennetegner kultur, ledelse og oppgaveløsning i politiet gjennom å presentere erfaringer og synspunkter. Beskrivelsene er basert på intervjuer og resultater fra spørreundersøkelser, bl.a. medarbeiderundersøkelsene. Difis vurderinger og anbefalinger presenteres i kapittel 5.

4.1 Hva kjennetegner kulturen i politiet?

4.1.1 Ikke entydig hva som er galt med kultur, holdninger og ledelse

I datainnsamlingen til Difi-rapport 2017:2 Evaluering av nærpolitireformen – status 2016, ble det også stilt spørsmål om hva som kjennetegner kultur, holdninger og ledelse i politiet og hva som eventuelt er galt.

Det var et klart inntrykk at ledere og medarbeidere i politietaten synes det er uklart hva kritikerne mener er galt med kultur, holdninger og ledelse i politiet og at mange opplever at «kultur, holdninger og ledelse» brukes som begrunnelse for alt som ikke fungerer godt nok i politiet.

Også i denne runden med intervjuer opplever vi en viss frustrasjon i politiet over hvordan kultur, holdninger og ledelse blir omtalt. Mange synes det er uklart hva kritikerne mener er galt og flere peker på at det viktigste uansett er å vite hvor de skal hen. Det blir fra flere uttrykt et behov for å konkretisere hva slags kultur, holdninger og ledelse som skal kjennetegne politiet.

Relativt mange – på alle nivåer – gir uttrykk for at de ikke kjenner seg igjen i 22. juli-kommisjonens beskrivelse av kulturen i politiet. De synes det er frustrerende at hele etaten skjæres over en kam – på bakgrunn av enkeltstående hendelser i en veldig spesiell og utfordrende kontekst. De opplever at dette er formuleringer som hefter ved hele politietaten.

4.1.2 Ikke bare én politikultur, men likevel noen fellestrekk

I Difis statusrapport for 2016 stilte vi spørsmål om det er mulig å snakke om én felles politikultur.¹⁶ I intervjuene både den gang og nå er det en klar tilbakemelding at det ikke er snakk om én politikultur, men snarere flere ulike subkulturer. Det er variasjoner mellom politidistriktene, men også mellom ulike enheter innenfor samme distrikt eller samme stasjon. Det kan også være kulturforskjeller mellom de som jobber operativt, på etterforskning, forebygging, trafikk og beredskap. I tillegg er det flere som nevner at det kan være ulike kulturer mellom politifolk og sivilt ansatte og mellom ulike profesjoner. I intervjuene hører vi at det eksisterer en del uskrevne normer og mer eller mindre sterke «stammekulturer» som regulerer både atferd og arbeidsmåter.

¹⁶ Difi-rapport 2017:2 Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016

Selv om det er snakk om flere subkulturer er det likevel noen fellestrekk som nevnes når vi ber våre informanter beskrive politikulturen. Politikultur knyttes nok først og fremst til den operative delen av politiet, men vi får inntrykk av at det er trekk som våre informanter mener også preger etaten som sådan.

Positive trekk ved kulturen som fremheves er blant annet:

- **Handlingsorientert:** Politiet liker at noe skjer og liker å handle der og da. Dette ligger på mange måter som et krav til politirollen. Politiet må evne å håndtere akutte hendelser og situasjoner de ikke nødvendigvis har opplevd tidligere.
- **Stolte av jobben sin:** Politiet er engasjert i arbeidet og ønsker å gjøre en forskjell. Samfunnsoppdraget er en sterk driver for både politi- og sivilt ansatte.
- **Gode til å ta vare på hverandre:** Politifolk tar vare på hverandre. Dette oppleves også nødvendig i et yrke der man kan bli utsatt for ubehagelige og farlige situasjoner.

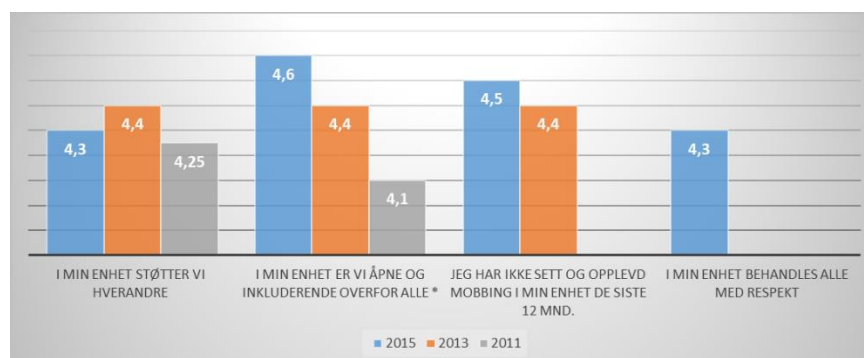
Det trekkes også frem noen sider ved organisasjonskulturen som oppleves som uheldige:

- **Omkamper er tillatt:** Politiet er preget av en omkampkultur. Kommandolinjen som respekteres i det operative arbeidet er ikke like sterk på andre områder. Det betyr bl.a. at det er lov å ta omkamper om beslutninger.
- **Lite opptatt av samarbeid og læring av andre:** Læring er knyttet til konkrete erfaringer snarere enn mer systematiske vurderinger av flere hendelser. Det vises også til at politiet ikke er gode nok på å lære av erfaringer fra andre etater.
- **Selvrettferdige og svak kultur for kritikk:** Politiet tar vare på hverandre, men noen peker på at man også dekker hverandre og at det er tendenser til kameraderi. Tendens til å skylde på andre og svak kultur for kritikk blir også nevnt som kulturelle trekk ved politiet.
- **Stor grad av muntlig overlevering:** Handlingsorienterte politifolk forholder seg i mindre grad til skriftlig informasjon, men hører på det som lederen og kolleger formidler muntlig. Det innebærer at det kan være lang vei mellom det som formidles fra øverste ledelse i politiet og ned til den enkelte tjenestemann/-kvinne.

4.1.3 En mer åpen og inkluderende kultur?

I medarbeiderundersøkelsene får påstander om medarbeiderskap relativt høy skår, jf. figur 8.

Figur 8 Sammenstilling av svar på påstander om sosial/kollegial støtte og tilhørighet i politiets medarbeiderundersøkelser for 2015, 2013, 2011 (Svar på skala der 1 markerer «Helt uenig» og 5 «Helt enig»)



* I 2011 og 2013 var dette formulert som "Min enhet er åpen og inkluderende ift. mangfold"

Sammenstillingen tyder på at politiansatte selv mener de er blitt mer åpne og inkluderende over tid (merk at påstanden i 2015 er noe ulik påstandene i 2013 og 2011). Utviklingen synes også positiv når det gjelder mobbing, mens utviklingen mht. å støtte hverandre er mer usikker.

4.1.4 Vanskelig å være kritisk?

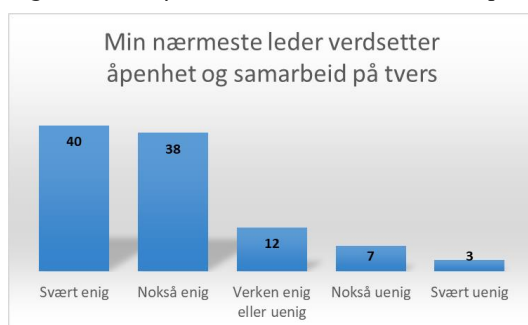
Vi får ulike tilbakemeldinger når vi spør om det råder en fryktkultur i politiet. Noen sier «nei» og viser bl.a. til blogginnlegg og kritiske oppslag i media. Andre sier «tja» og viser til at det ikke er verre i politiet enn i andre sammenlignbare virksomheter, og at sterkt kritiske uttalelser i offentligheten også kan tolkes som illojalitet. Og så hører vi noen som svarer et ubetinget «ja» og at åpenhet om kritikkverdige forhold i noen tilfeller er utfordrende. Relativt mange gir uttrykk for at kritiske uttalelser kan få konsekvenser mht. lønnsopprykk og avansement.

En masteroppgave fra 2015 bekrefter at politiansatte opplever at det eksisterer en fryktkultur i politiet, og at denne kulturen fremstår som et problem.¹⁷ Ifølge oppgaven er fryktkulturen knyttet til et fryktskapende system og en fryktskapende ledelse, og at både formelle faktorer og den uformelle kulturen i organisasjonen bidrar til dette.

Disse synspunktene understøttes i mindre grad av UiB-undersøkelsen. Her svarer åtte av ti at de er svært eller delvis enige i at deres nærmeste leder verdsetter åpenhet og samarbeid på tvers. Én av ti er svært eller nokså uenige, jf. figur 9.

¹⁷ Granås, Line m.fl. (2015): «Å sitte stille i båten». En kvantitativ studie av hvordan fryktkultur beskrives og oppleves i politiet – og hva den fører til. Masteravhandling 3MSA80, Høgskolen i Hedmark

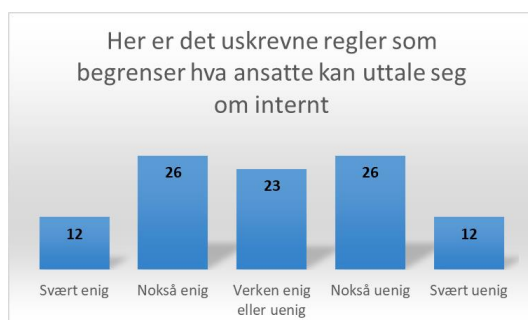
Figur 9 Svar fra UiB-undersøkelsen. Svar i prosent.



Vi får også ulike svar på spørsmål om frykt for å innrømme feil kjennetegner politikulturen. Noen kjenner seg nok igjen i dette, men peker samtidig på at det er vanskelig å innrømme feil i en kommandostruktur som politiets. Det gis også uttrykk for at feil fra politiet kan føre til manglende respekt for politiet i neste omgang – og at det er en lite ønsket utvikling.

I UiB-undersøkelsen er fire av ti svært eller delvis enige i at det eksisterer uskrevne regler for hva ansatte kan uttale seg om internt – og like mange er svært eller nokså uenige i denne påstanden, jf. figur 10. Her er det også ganske store variasjoner mellom distriktene – i Agder er halvparten av de ansatte svært enig eller nokså enig i denne påstanden, mens bare en tredjedel i Finnmark er det. De andre distriktene plasserer seg mellom disse.

Figur 10 Svar fra UiB-undersøkelsen. Svar i prosent.



4.1.5 For mye vekt på det som kan telles eller måles?

Det gis på ulike måter uttrykk for at styringssystemet med vekt på «telling» ikke er i overensstemmelse med politiansattes verdier og oppfatninger av hva som er godt politiarbeid. Ifølge de vi snakker med styres ressurser og oppmerksomhet i for stor grad over på det som kan måles/telles.

Dette understøttes bl.a. av en spørreundersøkelse om politiansattes opplevelse av mål- og resultatstyring som Christin Thea Wathne gjennomførte i 2013.¹⁸ Undersøkelsen viste at politiet gjennomgående opplever mål- og resultatstyringen som demotiverende. Majoriteten av de som svarte på

¹⁸ Wathne, Christin Thea; *Som å bli fremmed i eget hus - Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*

undersøkelsen syntes mål- og resultatstyringen i politiet fokuserte på mindre viktige sider av politiarbeidet, var «blindt» for oppgaver som ikke kan telles, var detaljstyrende og stjal tid fra viktigere oppgaver.

Det kommer også fram at mål- og resultatstyringssystemet i noen tilfeller hemmer samarbeid og informasjonsdeling – fordi styringssystemet åpner for konkurranse mellom enheter, avdelinger og distrikter om resultatoppnåelse, ressurser og om å høste «de lavthengende fruktene». Mens noen mener dette er positivt og gir høyere resultatoppnåelse, gir andre uttrykk for at det bidrar til å undergrave erfaringsdeling og samarbeid.

4.1.6 Ulike kulturer i de tidligere politidistriktene

Politi- og lensmannsetaten er en stor organisasjon med om lag 16 000 ansatte og med mange svært ulike oppgaver. Den omfatter mange ulike kulturer avhengig av oppgavenes art, geografi og ulike profesjoner.

Geografi er et element som også har ulike fasetter. Inntrykket vårt er også at de kulturelle utfordringene er større, jo flere og mer ulike de sammenslåtte distriktene er. Som analysemodellen vår viser, er struktur en viktig del av hvordan kulturen utvikler seg i en virksomhet. Etableringen av nye politidistrikter har med all tydelighet vist at det er ulike kulturer innad i politiet. Det er ikke én felles måte å løse oppgaver på i politiet.

Mange sier også at inndelingen i de geografiske driftsenhetene i deler av etaten nærmer seg de gamle politidistriktene fra før reformen i 2000, og uttrykker bekymring for at kulturelle motsetninger som har eksistert siden forrige reform nå får ny næring. Andre spør om lensmannskulturen lever i beste velgående i enkelte små enheter. Særlig utenfor de større byene kan politiet ha en sterk posisjon og være tett integrert i lokalsamfunnet. Et tredje element som enkelte har nevnt er at geografisk lynne også kan bety noe – det er for eksempel en røffere tone ansatte imellom i Finnmark enn i Innlandet.

Særlig de distriktene som består av flere tidligere politidistrikter har erfart at det er ulike kulturer innad i politiet. Det kommer blant annet fram gjennom intervjuer i Sør-Øst politidistrikt som består av fire tidligere politidistrikter. De kan ha fire ulike måter å løse de samme oppgavene på, fire ulike tradisjoner for samarbeid mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene, og de har i utgangspunktet organisert oppgavene sine på fire ulike måter.

Distrikter uten store organisatoriske endringer får også ny struktur. Det innebærer ny ledelse, nye kolleger og det innføres nye arbeidsmåter. Også i disse distriktene merkes kulturforskjeller, om enn i noe mindre grad enn distrikter som består av flere tidligere distrikter.

I alle distriktene vi har vært i kommer det fram at ulike rutiner, normer, arbeidsmåter, reaksjonsformer mv. på tvers av enheter, politidistrikter, profesjoner mv. er utfordrende. «Sånn gjør vi det hos oss» er ikke nødvendigvis sånn de gjør det i andre deler av distriktet.

De fleste vil helst fortsette å gjøre slik de har gjort tidligere. De synes egne løsninger fungerer best. Selv om politiet er positive til de kvalitative delene av politireformen¹⁹, blir det mer krevende når de selv berøres av endringene. Det gjelder både de daglige rutinene og de større organisasjonsendringene. Vi hører for eksempel fra Sør-Øst politidistrikt at det er krevende å komme fram til en omforent organisering på nivå tre. Hvilke oppgaver bør legges til de funksjonelle enhetene på distriktsnivå og hvilke oppgaver bør ha et geografisk tyngdepunkt? Her har de fire tidligere politidistriktene i utgangspunktet hatt ulike organisasjonsmodeller.

4.1.7 Sterke profesjons- og fagforeningskulturer

Pr. september 2017 utgjør polititjenestestillinger knapt 59 prosent av alle stillinger i politi- og lensmannsetaten. Juriststillinger utgjør 5 prosent mens 36 prosent er sivile stillinger. Graden av samarbeid og samhandling mellom de ulike profesjonene avhenger av arbeidsoppgaver, størrelse på tjenestested og en rekke andre forhold. Vi hører stort sett at det daglige samarbeidet fungerer godt.

Både fra lederhold og fra tilsatte hører vi imidlertid også at de politiske føringene om å ansette polititjenestemenn og -kvinner i noen tilfeller er krevende, ref. bl.a. en fersk rapport fra NTL Politiet der målet om to politibetjenter pr. 1000 innbyggere, og konsekvenser av dette, drøftes.²⁰ Ifølge de vi har snakket med er det ikke uvanlig at politiutdannede ansettes i sivile stillinger – fordi de da inngår i «politihode-tellingen».

Inntrykket er at sivilt ansatte i politidistriktene gjennomgående føler seg mer utsatt for endringer enn politiansatte og jurister. Det gjelder særlig sivilt ansatte ved mindre lensmannskontor. For ansatte i den sivile rettspleien på grunnplanet har beslutninger om framtidige arbeidsoppgaver og arbeidssteder vært stilt i bero til nødvendige lovendringer ble vedtatt. Noen gir uttrykk for at de føler at de er en salderingspost.

Vi hører i tillegg om en underliggende profesjonskamp – primært mellom jurister og polititjenestefolk og primært på ledernivå – men også mellom ansatte med sivil bakgrunn. Det går bl.a. på formalkrav til kompetanse i forbindelse med utlysning av lederstillinger og adgang til å ansette alternativ kompetanse innenfor tradisjonelle politifagfelt som etterforskning, etterretning og operasjonssentralledelse mv. Det virker også som konfliktnivået har økt noe i forbindelse med det personalløpet som nå pågår.

Politiet kjennetegnes også av at tjenestemannsorganisasjonene har en sterk rolle i politiet. Det bidrar til å skjerpe eventuelle profesjonskonflikter. Særlig er Politiets fellesforbund dominerende i kraft av at de organiserer om lag 85 prosent av de ansatte.

¹⁹ Difi-rapport 2017:2 *Evalueringsrapport av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*

²⁰ Rapport fra NTL Politiet (2017): *Politikraft. Er målet om 2 politibetjenter per 1000 innbyggere et godt mål på politikraft?*

Som vi viste i statusrapporten for 2016 har ledelsen i POD og organisasjonene sentralt hyppige møter, blant annet om gjennomføringen av reformen. Dette er videreført i 2017. Samtidig som mange opplever at interimfasen er lang, er det fortsatt slik at tjenestemannsorganisasjonene mener at arbeidet med reformen går fort og at det kan være krevende å følge med og fatte beslutninger både sentralt og lokalt. Enkelte vi har snakket med i politidistriktene, har sagt til oss at organisasjonene i flere tilfeller har problemer med å se helheten i det arbeidet som gjøres og konsekvenser av vedtakene som fattes.

Samtidig er det vårt inntrykk at politiansatte er svært opptatt av lønn og posisjoner og at det er slike spørsmål som får forrang når reformen diskuteres. Lønn og karrieremuligheter er selvfølgelig helt sentrale oppgaver for en fagforening. Men det innebærer samtidig at det er mer krevende å få organisasjonene til å delta aktivt i hvordan politiet skal utvikles framover, når spørsmål om lønn, posisjoner mm. får mye oppmerksomhet og tar mye kapasitet.

4.2 Hva kjennetegner ledelse i politiet?

I likhet med kultur, er ledelse i politiet satt på dagsorden i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport. Som nevnt i kapittel 2.2.1. er flere av tiltakene i politireformen knyttet til ledelse.

I det følgende presenterer vi funn fra intervjuer og dokumentstudier som er relatert til ledelse og ledere i politiet. Vi trekker frem synspunkter og kunnskap om ledelse i politiet generelt, men også synspunkter på lederes rolle i gjennomføring av nærpolitireformen.

4.2.1 Hvem blir ledere i politiet?

I forskningslitteraturen om ledelse i politiet fremgår det at det tidligere ble stilt få formelle krav til ledere. Det vises bl.a. til at politiet som organisasjon ikke hadde noen strategi for å rekruttere de beste lederkandidatene. Videre at det var få ledere som visste hva som ble forventet av dem i rollen som leder. Ledere ble også i liten grad fulgt opp i lederrollen eller gitt nødvendig kompetanseutvikling.²¹

Dette inntrykket bekreftes i våre intervjuer. I en del tilfeller når vi spør hvorfor noen har blitt ledere er svaret: «det var vel min tur». Den senere tid har det imidlertid blitt satset betydelig på ledelse i etaten og mange sier at ansiennitetsprinsippet nå er erstattet med kvalifikasjonsprinsippet. Dette er tydelig definert også i de jobbanalysene som er utarbeidet i tilknytning til rekruttering av ledere i de nye politidistriktene.

Mange ledere, eller ansatte som har ambisjoner om å bli ledere, tar nå grunnleggende lederutdanning ved Politihøgskolen og enkelte tar også en masterutdanning i politivitenskap samme sted. I tillegg tar ledere i politiet

²¹ Jfr. bl.a Finn-Arild Bystrøm 2014: Ny som leder i politiet. Master NTNU 2014

generell lederutdanning gjennom f.eks. BI. Ledelse og lederutvikling settes også på dagsorden i politidistriktene.

Når ledelse i politiet diskuteres, er det flere som peker på at det er mer snakk om styring enn om ledelse. Noen ledere oppfattes å være mer administrative ledere enn personalledere, dvs. at de fordeler saker, håndterer tjenestelister og sørger for å holde budsjettet. Noen ledere bedriver «leading by mail», som en av våre informanter beskriver det. Enkelte mener vektleggingen av styring fremfor ledelse henger sammen med at ledere måles mer på hvorvidt de holder budsjettene enn om de oppnår resultater.

I intervjuene er det de som mener man har gått for langt i å vektlegge vektall ved tilsetting av ledere. De mener det er viktig å finne de gode ledertalentene og verdsette realkompetanse høyere. Samtidig er vårt inntrykk at det er bred enighet om at det er viktig og riktig at ledelse har kommet høyere på dagsorden og at det også må innebære at det stilles høyere krav ved tilsettinger. Det er også positiv omtale av lederutviklingstiltakene som POD har satt i gang.

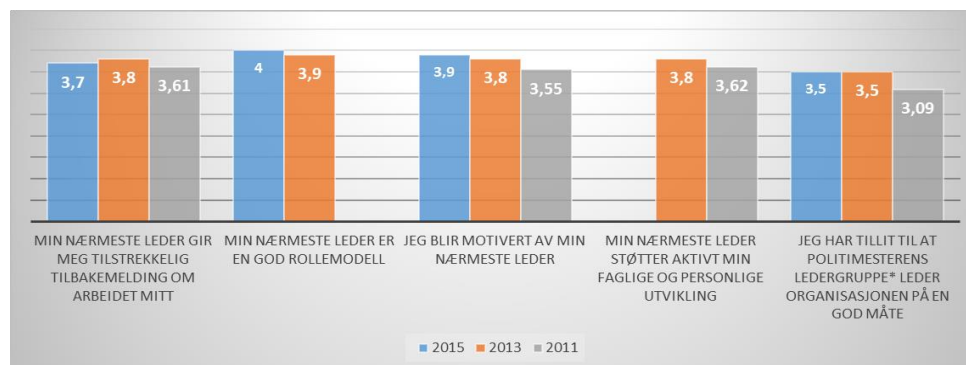
På samme måte som mange har opplevd at det er uklart hva som er ønsket kultur i politiet, er det heller ikke tydelig hva som forventes av ledere i politiet. Fagforeningene er derfor udelt positive til det POD nå gjør for å definere tydeligere krav til lederrollen på ulike nivåer i politiet. «Vi heier på POD» har flere av dem sagt.

4.2.2 Mange er positive til nærmeste leder

Medarbeiderundersøkelsene i politiet berører en rekke spørsmål knyttet til ledelse. På spørsmålet om nærmeste leder alt i alt er en god leder, har det vært positiv utvikling fra 2011 (67 prosent) til 2015 (77 prosent). Dette er før reformen trådte i kraft og det kan således ses som en nullpunktsmåling. Resultatene fra medarbeiderundersøkelsen for 2017 vil først være tilgjengelige mot slutten av året. Vi vil kommentere denne i vår kommende statusrapport for reformen for 2017, men vi må anta at det kan være vanskelig for en del å uttale seg om nærmeste leder i en tid der mange lederstillinger ikke er besatt.

Også i våre intervjuer fremkommer det at mange er fornøyde med sin nærmeste leder. De gir uttrykk for at ledelse i det daglige arbeidet er uproblematisk og at ledere er flinke til å ta hånd om dem som medarbeidere. Det gjelder spesielt der medarbeidere har vært involvert i dramatiske eller skremmende hendelser. Medarbeiderundersøkelsene inneholder i tillegg en rekke påstander om nærmeste leder og utøvelse av lederskap, jf. figur 11. På de fleste av disse påstandene har det vært en positiv utvikling fram til 2015. Samtidig ligger gjennomsnittsskåren på påstander knyttet til personalledelse gjennomgående lavere enn for påstander knyttet til jobbtilfredshet, egen arbeidssituasjon mv.

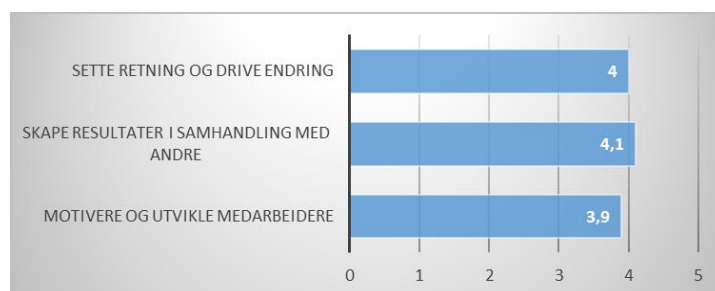
Figur 11 Sammenstilling av svar på påstander om ledere og lederskap i politiets medarbeiderundersøkelser for 2015, 2013 og 2011 (Svar på skala der 1 markerer «Helt uenig» og 5 «Helt enig»)



*Påstanden hadde ulik ordlyd for POD, distrikter og særorgan

I Rambølls analyse av medarbeiderundersøkelsen for 2015 peker de bl.a. på at vurderingen av nærmeste leder er en viktig forklaringsfaktor for jobbtilfredshet. De analyserte også svarene på ulike påstander opp mot tre lederkriteriene som er en del av politiets medarbeiderplattform, jf. figur 12.

Figur 12 Sammenstilling av svar på påstander om ledere og lederskap i politiets medarbeiderundersøkelser for 2015 (Svar på skala der 1 markerer «Helt uenig» og 5 «Helt enig»)



4.2.3 ...men ledelse og lederskap får også kritikk

Samtidig som mange uttrykker at de er fornøyde med sin nærmeste leder, får vi også høre eksempler på åpenbart dårlig ledelse. Det dreier seg om ledere som ikke ivaretar rollen som personalleder. Dette viser seg bl.a. ved manglende oppfølging av og støtte til medarbeidere. Noen opplever å ha manglet klar og tydelig leder i mange år. I en del sammenhenger blir ledelse redusert til tjenesteplanlegging og handler om å unngå minstebemanning hele tiden.

I reformperioden politiet er inne i nå, får vi flere eksempler på dårlig eller snarere mangelfull ledelse. Personalløpet i reformen medfører usikkerhet både blant en del medarbeidere og ledere. Mange medarbeidere opplever først nå at de berøres direkte av reformen og mange er naturlig nok usikre både på egen rolle og på hvordan den endelige strukturen blir seende ut. Dette er krevende prosesser som både innvirker på holdninger til og synspunkter på styringen og ledelsen av reformen. Når mange lederposisjoner er uavklart og mange ledere kun fungerer i lederstillingen, har det ført til tilfeller med lite informasjon og mangelfull oppfølging av medarbeidere.

En arbeidsgruppe for håndtering av varslingssaker (POD) har gjennomgått til sammen 36 varslersaker i perioden 2013-2016. Arbeidsgruppen har ikke vurdert behandlingen av sakene eller tatt stilling til holdet i påstandene, men rapporten viser at hovedtyngden av saker er knyttet til ledelse og lederstil. Selv om det ikke er mange saker i seg selv, viser det likevel at personalledelsen i politiet har et forbedringspotensial.

Tilsetninger av ledere i politiet er det mange meninger om. Noen viser til at etaten har vært preget av en kameraderikultur ved tilsetninger. De opplever at beslutninger om hvem som skulle bli ledere var tatt før utlysningen og at ledere tilsatte «sine egne».

Vi får likevel inntrykk av at tilsettingsprosessene har blitt langt bedre. Flere uttrykker at tilsettingsprosessene nå er gode og at kvalifikasjoner vektlegges når lederstillinger skal besettes. Det vises også til at det er et generasjonsskifte i politiet og at de nye og yngre lederne bidrar til endringer i organisasjonen og kulturen. Samtidig vises det til at det er mange av dagens ledere som har «rett og plikt» på lederstillinger også i ny struktur og at ikke alle disse nødvendigvis innehar ønskede lederegenskaper.

Vi får også høre både fra medarbeidere og tillitsvalgte at det er forskjeller mellom politidistrikter og enheter mht. hvor gode ledelsen er til å involvere ansatte og tjenestemannsorganisasjonene. De fleste sier at de ikke tror det er vond vilje, men at det langt på vei skyldes mangelfull kompetanse om regelverket.

4.2.4 Ledelsen i distriktene blir mer sentralisert

Rammer og retningslinjer for etablering av de nye politidistriktene gir i hovedsak en lik organisering av polititjenestene i hele landet. Det er gitt mulighet for noe lokal tilpasning, men organiseringen skal være gjenkjennelig i alle politidistriktene.

En av forutsetningene da administrasjonssteder i politidistriktene ble valgt, var at politimester, visepolitimester, ledere for stabene og leder av felles enhet for operativ tjeneste skulle ha administrasjonsstedet som arbeidsplass. I intervjuene peker mange på at også andre ledere av de funksjonelle enhetene vil være plassert ved hovedsetet i politidistriktet. Dette gjelder blant annet kjernefunksjoner som forebygging og felles straffesaksinntak. Spesielt i små politidistrikter opplever mange at dette da vil utgjøre et tyngdepunkt i distriktet, selv om det er forutsatt at medarbeidere som arbeider i funksjonelle driftsenheter kan være fysisk plassert i en geografisk driftsenhet.

I intervjuene er flere opptatt av at det er en økning i stabs- og støttefunksjonene og at det samlet sett blir mange ledere plassert ved hovedsetet i politidistriktene. Enkelte fagledere er derfor spørrende til om de vil få en reell støtte fra stabsfunksjonene eller om de vil bli for opptatt av å levere oppover mot politimester.

Politiets medarbeiderundersøkelser viser at selv om medarbeidernes tillit til at politimesterens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte har økt noe fra

2011 til 2015, er den fortsatt relativt lav sammenlignet med andre påstander knyttet til ledelse, jf. figur 11 under pkt. 4.2.2.

I statusrapporten for 2016 ble den nasjonale ledergruppen (NLG) betegnet som et løft, særlig sammenlignet med de tidligere politisjefmøtene.²² Nå sitter alle rundt samme bord, og selv om de fortsatt er mange deltakere, oppfatter de fleste at det blir mer reelle diskusjoner.

Også i denne runden med intervjuer gis det uttrykk for at NLG oppleves som viktig for koordinering og samkjøring av etaten. Den øverste ledelsen av norsk politi er således blitt en mindre og mer samkjørt gruppe, noe som er i tråd med målet om at politimestrene skal ta et større ansvar for helheten i norsk politi og ikke bare for eget distrikt. Noen stiller imidlertid spørsmål om politimestrene har mistet for mye autonomi og i for stor grad har lojaliteten knyttet til en samlet ledergruppe.

4.2.5 Enighet om at ledelse er viktig for å lykkes med reformen

Det er bred enighet om at ledelse og ledere er viktige for å lykkes med reformen. Ledere er viktige kulturbærere og deres innstilling til reformen vil påvirke medarbeidere. Dette er også i tråd med PODs formuleringer i planen for endringsledelse i nærpolitireformen og en ny informasjonsbrosjyre om ledelse i politiet.

I vår statusrapport for 2016 konkluderte vi bl.a. med at det var viktig å få ledere på plass. Nå er hovedtyngden av ledere på nivå 2 blitt tilsatt, men fortsatt er det uavklart for mange på nivåene under. I intervjuene er det mange som tar opp at den lange perioden med interimledergrupper og fungeringer er uheldig både for lederne og for deres medarbeidere. Vi får høre at ikke alle av lederne som fungerer i stillinger faktisk tar lederansvar overfor medarbeidere som er usikre på hva reformen innebærer for dem.

Enkelte stiller også spørsmål ved om politiet har de rette lederne på alle nivåer til å gjennomføre de nødvendige endringene. Tjenestemannsorganisasjonene etterlyser kompetente endringsledere og mener det må bli en økt satsing på endringsledelse i etaten. Samtidig understreker de at tiltakene som POD har iverksatt er svært positive, men at det tar tid før alle ledere vil ha gjennomført formell lederutdanning eller deltatt på andre lederutviklingstiltak.

Vårt inntrykk er også at jo høyere i hierarkiet, jo mer positive er lederne til reformen. Samtidig viser mange til at førstelinjeledere er de viktigste når medarbeidere skal informeres om reformen og motiveres til endring.

I Agenda Kaupangs evaluering av pilotfasen av utviklingsprogrammet for førstelinjeledere kommer det bl.a. fram at deltakerne i det store og hele er fornøyd med programmet. De har fått økt kunnskap om konfliktløsning og

²² Difi-rapport 2017:2 Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016

viktigheten av å ta tak i potensielle utfordringer før det utvikler seg til mer alvorlige konflikter.

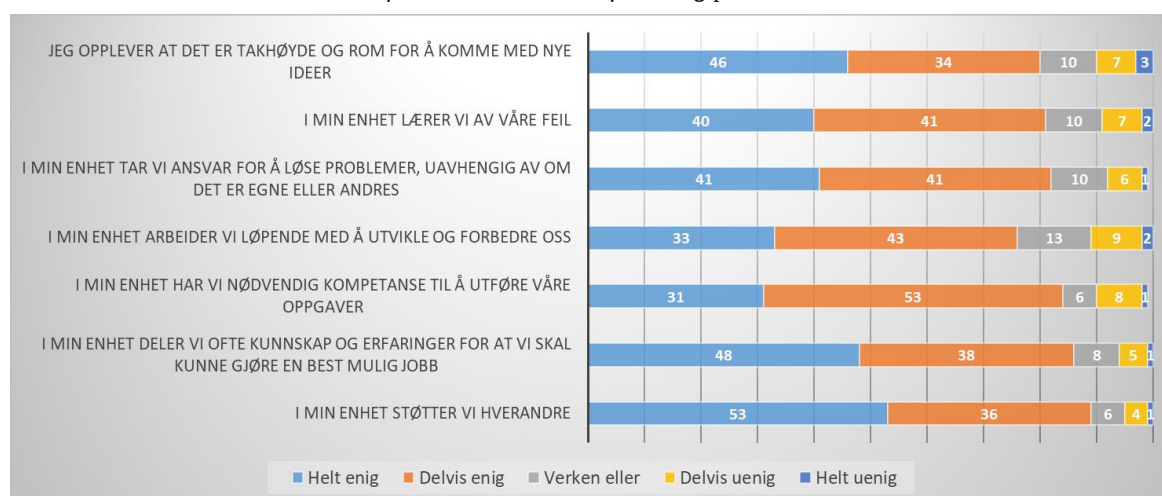
Programmet har også ført til økt bevissthet om egen lederstil, inklusive egne holdninger, væremåte, hvordan de uttrykker seg som ledere mv. Eksempelvis trekkes det fram at programmet har gjort dem mer bevisst på måten de snakker om reformen og de pågående endringene i etaten – at de som ledere også er forbilder og kulturbærere. Samtidig pekes det på at programmet ville ha større effekt dersom deres nærmeste ledere og resten av organisasjonen ble trukket mer inn og kunne fungere som en støtte og diskusjonspartner.

4.3 Hvordan er oppgaveløsningen i politiet?

4.3.1 Økt vekt på læring og erfaringsutveksling

Medarbeiderundersøkelsen fra 2015 inneholder en rekke påstander om samhandling og kontinuerlig forbedring og viser at et stort flertall av politiansatte mener at de er gode på samhandling og kontinuerlig forbedring, i hvert fall innenfor egen enhet. Løpende arbeid med utvikling og forbedring får noe mindre positiv tilbakemelding enn de andre påstandene vi har tatt med, men også her er om lag tre fjerdedeler fornøyde, jf. figur 13.

Figur 13 Fordeling av svar på påstander om samhandling og kontinuerlig forbedring i politiets medarbeiderundersøkelse for 2015. Prosentvis fordeling på svaralternativene.



Den viktigste læringsarenaen for de operative delene av politiet er ifølge de vi har snakket med den ordinære tjenesten og samtaler med kollegaer og nærmeste leder. Dette bekreftes av medarbeiderundersøkelsene for 2011 og 2013 der om lag 85 prosent oppgir kollegaer som en av de viktigste informasjonskildene.

På spørsmål om hvem de spør når de lurer på noe, nevnes kollegaer oftest. Inntrykket er at yngre ansatte trekker på eldre kollegaers erfaringer, mens eldre ansatte trekker på de yngres ferskere og mer oppdaterte kunnskap om moderne politimetoder og nye teknologiske løsninger. I UiB-undersøkelsen er seks av ti ansatte svært eller nokså enig i at krevende hendelser blir evaluert og drøftet i etterkant. To av ti er uenige.

Ut over dette brukes «beste praksis» i mindre grad. Ansatte gir uttrykk for at det tar tid å gå inn på intranettet Kilden eller på andre måter finne fram til relevant informasjon om hvordan andre gjør ting. De sier også at det uansett er vanskelig å finne fram til det de er interessert i på Kilden. Eller at det som står på Kilden blir for teoretisk og ikke gir svar på utfordringer i den operative hverdagen.

I intervjuene kommer det også fram at relativt mange er mindre fornøyde med opplærings- og utdanningstilbudet. Det gis bl.a. uttrykk for at det er vanskelig å få gå på kurs og annen kompetanseoppbygging pga. knappe ressurser og lav grunnbemanning.

4.3.2 Politiarbeid på stedet oppfattes positivt

Politiarbeid på stedet har fått stort gjennomslag og alle vi har snakket med gir uttrykk for at Politiarbeid på stedet er en god og riktig utvikling. Alle ansatte det er relevant for, har fått opplæring. De har også fått utstyr med programvare som støtter opp under de nye arbeidsprosessene og som er nødvendig for å gjennomføre lydavhør og innhente relevant informasjon på en mer effektiv måte.

Ikke alle kobler politiarbeid på stedet opp til reformen eller til at det er et tiltak som også skal bidra til endring av kulturen i politiet. Mange understreker at det er avgjørende viktig at operasjonssentral og felles straffesaksinntak, når det er på plass, tar hensyn til og legger til rette for at patruljene skal få mulighet til å fullføre oppdragene. Operativt personell på større enheter er på sin side opptatt av at de får mindre kapasitet til andre gjøremål.

De fleste er likevel positive til at tilbakemelding og evaluering gjennom politiarbeid på stedet settes i system. Det varierer imidlertid hvor ofte de greier å gjennomføre evalueringsmøtene, og også her har de fleste distriktene og driftsenhetene kommet ulikt langt. Noen synes også det kan være vanskelig å trekke lærdom av andres avhør og erfaringer.

4.3.3 Positiv utvikling i teknologi og sentrale systemløsninger

Når det gjelder tilgang til og bruk av IKT er det fortsatt store forskjeller, men vi hører flere si at politiet er på rett vei – selv om det fortsatt er behov for bedring. Systemene er mindre nede og flere har fått tilgang på moderne utstyr som iPhone, iPad i bilene mv., jf. politiarbeid på stedet. Vi opplever at langt færre klager over IKT-løsningene nå enn da vi gjennomførte intervjuer i 2016.

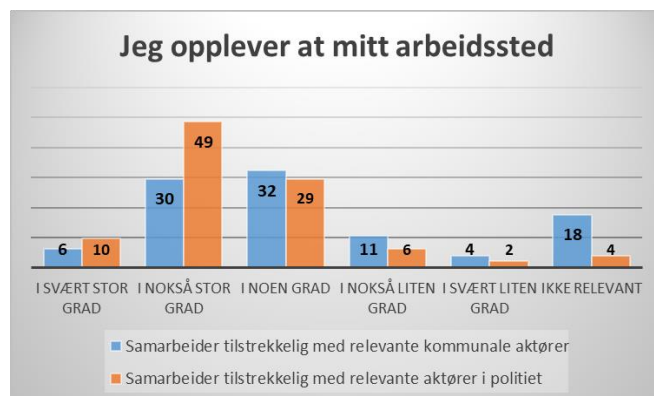
Men vi hører fortsatt om utfordringer. Kompetanse og vilje til å lære og ta i bruk nye systemer og løsninger varierer. Noen ønsker opplæring i bruk av Outlook mens andre klager over systemer og utstyr på steinaldernivå. Det er en utfordring med mange og tungvinte innloggingssystemer for å komme inn på de ulike systemene. Det vises også til dårlig planlegging og samordning, eksemplifisert ved at det ikke er plass til iPaden i de nye tjenestebilene.

Tilgang til og kvalitet på utstyr varierer mellom distriktene og fører til endrede prioriteringer. For eksempel opplever de i Troms politidistrikt at det er behov for å prioritere Harstad-delen av distriktet (tidligere nordre del av Midtre Hålogaland politidistrikt) på utstyrssiden.

4.3.4 Ikke sterke ønsker om mer samarbeid med andre

Ansatte i politiet gir i liten grad uttrykk for sterkt behov for eller ønsker seg mer samarbeid ut over egen enhet. I UiB-undersøkelsen ble politiansatte bedt om å forholde seg til noen påstander om samarbeid med andre aktører.

Figur 14 Synspunkter på samarbeidsrelasjoner. I prosent (Kilde; UiB-undersøkelsen)



Som det framgår av figur 14, synes to tredeler av respondentene at de i svært stor eller i nokså stor grad samarbeider tilstrekkelig med andre aktører internt i politiet, mens om lag en tredel synes de i svært stor eller i nokså stor grad samarbeider tilstrekkelig med kommunale aktører.

Medarbeiderundersøkelsen fra 2015 bekrefter dette. Om lag tre fjerdedeler av respondentene er helt eller delvis enig i at de har et godt samarbeid med andre enheter/distrikt/særorgan.

Politiet er en viktig samarbeidspartner for mange statlige og kommunale etater. Inntrykket er at disse etatene er noe mer opptatt av samarbeid med politiet enn omvendt. Mange av de politiansatte er imidlertid svært opptatt av å yte gode polititjenester til publikum. De er derfor også opptatt av å få til gode relasjoner til lokale samarbeidsaktører.

Vi har snakket med representanter for politisk og administrativt nivå i kommunene, samt representanter for ulike kommunale tjenester. De kan være kritiske til politiets responstid og deres mulighet til å delta i felles planlegging og øvelser, men de opplever at det er lav terskel for kontakt og at de delene av politiet som de er i kontakt med gjennomgående er villige til å dele kunnskap. De gir også uttrykk for at politiet i det daglige samarbeidet oppfattes som profesjonelle, stødige og gode, løsningsorienterte og flinke til å behandle mennesker i vanskelige situasjoner.²³

²³ Se også Difi-rapport 2017» Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2016.

5 Difis vurderinger og anbefalinger

I dette kapittelet presenterer vi Difis vurderinger og anbefalinger. Basert på funnene fra kartleggingen (kapittel 2, 3 og 4) drøfter vi trekk ved kultur, ledelse og oppgaveløsning i politiet. Som vår analysemodell viser påvirkes organisasjonskultur både av struktur, prosesser (oppgaveløsning), ledelse og medarbeidere. De problemstillingene vi trekker frem vil derfor i noen grad berøre flere av disse elementene.

5.1 Kulturen i politiet er sammensatt

5.1.1 Ulike kulturer skyldes utdanning, arbeidsoppgaver, geografi mv.

Det er vanskelig å beskrive politikulturen fordi den er så sammensatt. Poli- og lensmannsetaten er en stor organisasjon med mange ulike oppgaver som det kan være krevende å styre gjennom sentrale retningslinjer og planer. Dette forsterkes av at profesjonene bærer med seg ulike kulturer. Det er forskjell på den utdanningen du har vært igjennom på Politihøgskolen og på juridisk fakultet ved et universitet. Det gir seg bl.a. utslag i forskjeller mellom en mer skriftlig jurist-/byråkratkultur og den muntlighetskulturen som polititjenestemenn er sosialisert inn i. Sivilt ansatte har også til dels helt andre oppgaver og relasjoner til publikum enn politiansatte, noe som påvirker deres måte å samhandle på.

I alle organisasjoner finnes ulike subkulturer – det gjelder både store og små. Det trenger ikke nødvendigvis være en utfordring. Johannessen (2015) viser til fire ulike praksiser/kulturer som i noen grad er i konflikt og i noen grad støtter opp under hverandre. Alle ønsker et handlingsorientert, tilstedeværende og operativt politi. Men alle ønsker også et strategisk og planorientert politi som evner å analysere hvilke utfordringer samfunnet – og politiet – står overfor både i nær og litt fjernere framtid.

Selv om det er og bør være rom for ulike kulturer og kulturuttrykk, er det samtidig viktig med oppslutning om noen felles mål og verdier, jf. blant annet politiverdiene om å være modig, helhetsorientert, vise respekt og være tett på. Realiseringen av verdiene forutsetter at de ulike subkulturene samarbeider, deler kunnskap og har gjensidig respekt for hverandres behov og utfordringer. Dette er krevende for alle typer organisasjoner. Poli- og lensmannsetaten er ikke noe unntak her.

5.1.2 Positive trekk ved kulturen, men også noen utfordringer

Vår vurdering er at det er mange positive trekk ved den norske politikulturen. Politifolk er handlingsorienterte, omsorgsfulle, tar vare på hverandre og de får mange gode tilbakemeldinger, særlig fra de som samarbeider med politiet på den forebyggende siden.

Samtidig gir flere av våre informanter uttrykk for at det er sider ved kulturen som bør forbedres. Det er til dels en lukket kultur – det vil si at det ikke er lett for utenforstående – særlig utenfor etaten, men også fra andre profesjoner,

enheter, avdelinger og distrikter – å komme på innsiden eller å stille spørsmål. Det kan føre til misforstått lojalitetsbånd og sterke sosiale sanksjoner. Både forskning og våre observasjoner indikerer også at håndtering av både konstruktiv kritikk og konflikter kan være utfordrende.

Med en kultur hvor det er legitimt å ta omkamper, er det også krevende å drive ledelse. Ansatte er ofte opptatt av hvem som er ledere, men de ønsker ikke ledere som griper for mye inn i deres operative frihet – som styrer og leder for mye, jf. bl.a. Granérs beskrivelse av den operative politikulturen under pkt. 3.2.4. De vil gjerne fortsette å være så «autonome» som mulig. Det er en viktig del av deres identitet som politi. En sterk fagforeningskultur og sterke kulturbærere støtter opp under dette.

Det gir ikke mening i å si at det er én politikultur i politiet. Vi kjenner oss igjen i Johannessens beskrivelse av de fire «praksisene», jf. pkt. 3.2.4, og Granérs forskning på den operative politikulturen, jf. pkt. 3.2.5. Vi kjenner oss også i noen grad igjen i Johannessen når han kategoriserer politikulturen som en kultur preget av paradokser, jf. pkt. 3.2.4.

I lys av dette er det etter vår vurdering viktig at etaten selv aksepterer at den har en sammensatt kultur. Det er også viktig at etaten søker å utnytte en mangefasettert kultur til etatens beste. Som en del av dette kan det bl.a. være hensiktsmessig å utvikle et felles begrepsapparat og enkle metoder for hvordan bidra til refleksjon og god dialog mellom de ulike kulturene og kulturuttrykkene.

5.2 Ikke klart nok hva som er ønsket kultur i politiet

Mange mener at det ikke er entydig hva som legges i begrepene kultur, holdninger og ledelse. Det brukes ofte som en forklaring på hvorfor alt ikke fungerer godt i politiet, men det kan være vanskelig å få tak i hva som konkret er galt og hva slags kultur som skal etterstrebes.²⁴

Nærpolitireformen er en blanding av relativt vage mål og styringssignaler når det gjelder kultur og til dels veldig konkrete og detaljerte mål og styringssignaler helt ned på enkeltaktivitetsnivå på andre områder. På sentralt nivå har det vært og er krevende å sy dette sammen til relativt håndterlige planer og strategier som både ivaretar Stortingets og JDs (politiske) føringer og overordnede polisiære behov for å utvikle et moderne og effektivt politi, nedfelt i bl.a. Politianalysen.²⁵

Det er likevel slik at mange av våre informanter ikke har et klart og omforent bilde på hva som bør forbedres og hva som er målsettingene. Som funnene våre viser er det et flertall internt i politiet som mener det ikke er noe galt med kultur, holdninger og ledelse. De ser selvfølgelig at enkelthendelser er uheldig,

²⁴ Ref. Difi-rapport 2017:2 Statusrapport 2016

²⁵ NOU 2013: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*

at det kan utvikle seg uheldige subkulturer enkelte steder og at enkeltpersoner kan utvise dårlig skjønn og fronte uheldige holdninger og meninger. Men dette finner en i andre store organisasjoner også. Mange i etaten er derfor som nevnt i pkt. 4.1.1 kritiske til 22. juli-kommisjonens generelle konklusjoner mht. kultur, holdninger og ledelse i politiet.

Samtidig støttes 22. juli-kommisjonens vurderinger av forskning om enkelte kjennetegn og trekk ved politikulturen, jf. blant annet pkt. 3.2.6 om utfordringer ved politiet som en lærende organisasjon.

Det er et tankekors at oppfatningene av en del sentrale trekk ved yrkeskulturen i politiet varierer så mye. Etter vår vurdering er dette et selvstendig argument for økt oppmerksomhet i politiet omkring etatskultur og hvordan kulturen kommer til uttrykk innenfor de ulike profesjoner, enheter og oppgaveområder. Det er også et argument for mer forskning på sammenhenger mellom kulturelle trekk og uttrykk og resultatoppnåelse, legitimitet og tillit.

Vi mener det er behov for å være mer tydelige overfor medarbeiderne i politiet om hva som er ønsket kultur. Politiets brede tilnærming til kultur er etter vår vurdering riktig, men de mange verdiene, målene og tiltakene som er formulert i forbindelse med nærpolitireformen (jfr. kapittel 2.1.1) gjør at det blir uklart for mange medarbeidere hva som skal endres ved kulturen.

Etter vår vurdering bør det være mulig for ledere og medarbeidere å være mer aktive og til tider reflektere og stille spørsmål om de følger medarbeiderverdiene i sin enhet, ref. bl.a. Johannessen; Hvordan er ledelsen hos oss? Evner vi å lære av våre erfaringer? Er det noe vi bør forbedre hos oss? Har vi respekt for hverandres ulike kompetanse- og erfaringsbakgrunn? Forutsetningen for å få dette til, er imidlertid at det er vilje til å følge opp de svarene som kommer fram.

Vi opplever at det er ledere som er opptatt av dette og tar grep, men også at mange ikke har reflektert noe særlig over hvilket ansvar de har for å følge opp kulturutfordringene i reformarbeidet.

5.3 Utfordrende når handlingsorientert politikultur møter sentrale planer og styring

5.3.1 Førstelinjen er først og fremst opptatt av å yte hjelp til publikum

Inntrykket vårt er at mange i politiet er tvilende til at sentrale myndigheter i tilstrekkelig grad skjønner og tar på alvor de utfordringene og den kompleksiteten som politiet står overfor i utøvelsen av samfunnsoppdraget sitt. Politifolk er opptatt av å gjøre jobben sin og forholder seg i liten grad til planer og endringer som ikke direkte berører dem og deres arbeidssituasjon. Som det også kommer fram i medarbeiderundersøkelsene fra 2015 har mange mangelfull tillit til at politimesterens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte, ref. figur 11 under pkt. 4.2.2. Dette vil vi få ny informasjon om når medarbeiderundersøkelsen for 2017 er gjennomført.

I våre intervjuer fra toppen av styringskjeden, representert ved JD og POD, til bunnen av den, representert ved operative mannskaper, saksbehandlere i den sivile rettspleien mv., registrerer vi forskjeller i synet på gjennomføring av politireformen, jf. også beskrivelsen av ulike «praksiser» i boka *Politikultur* (Johannessen, 2015).

Ansatte i førstelinjen i politiet er først og fremst opptatt av den konkrete polititjenesten, dvs. hvordan de kan yte hjelp og service til publikum. For dem er overordnede planer og strukturer primært relevant ved at de fastlegger de økonomiske, systemmessige og personalmessige rammene for den utøvende polititjenesten – for deres enhet. De «oversetter» de overordnede målene, som «ett politi» og «behov for mer erfaringsdeling på tvers», til sin operative virkelighet og forstår og fortolker dem innenfor de strukturer og rammebetingelser som gjelder for dem. I praksis vil det ofte være deres egen enhet.

I forlengelsen av dette er det en utfordring at de sentrale planene og strategiene har en form og begrepsbruk som ligger ganske langt fra den operative hverdagen til det store flertallet i politiet. En årsak til dette er sannsynligvis at planene og strategiene primært er utformet for å være et styringsverktøy for den byråkratisk-administrative delen av organisasjonen, ref. Johannessen. Det skyldes sannsynligvis også at de i praksis er sentrale dokumenter i styringsdialogen mellom JD og POD.

Det er helt sikkert gode grunner til at det kan være vanskelig å se sammenhengen mellom utformingen av og innholdet i de sentrale planene og de konkrete utfordringene den enkelte tjenestemann og -kvinne møter i sitt daglige arbeid. Der er likevel avgjørende for å utvikle norsk politi og gjennomføre politireformen at alle – på alle nivåer i organisasjonen – har en grunnleggende forståelse for «hva», «hvorfor» og «hva betyr det for meg og min enhet».

5.3.2 Klarer ledelsen å kople den administrative styringen med operative erfaringer?

Som vi beskrev i vår rapport for 2016, betegner mange NLG som et løft, selv om det også gjenstår viktig arbeid med å få en velfungerende ledergruppe på toppen av norsk politi. En viktig oppgave for NLG er å kople den administrative styringen som først og fremst POD står for, med den operative virkelighet som politidistriktene står for. Vi hører at det er flere eksempler på at synspunkter og forslag til beslutninger endres etter drøftinger i NLG. Vi antar at dette betyr at politimestrene i større grad får gjennomslag for sine synspunkter og at diskusjonene i NLG bidrar til at konklusjonene forbedres.

Samtidig er det etter vår oppfatning slik at også ledergruppene i politidistriktene lett kan preges av en administrativ logikk. Dette bør NLG være opptatt av – hvordan sikre at den operative siden ved politiet blir tilstrekkelig ivaretatt i de planer, strategier og handlingsplaner som blir utformet. Og hvordan få til god gjennomføring slik at sentrale planer og styringssignaler blir omsatt til realiteter "der ute".

Ledere kan være «mottakere» eller «formidlere» av beslutninger som er fattet i departementet eller i POD.²⁶ I praksis vil de ofte være begge deler. For å sikre en god gjennomføring av politireformen er det viktig at ledere på alle nivåer evner å være gode «formidlere» av behovet for endring. Da må endringene kobles til det praksisnære, slik at det oppleves både konkret og meningsfylt for mellomledere, førstelinjeledere og medarbeidere.

5.4 Ledelse er viktig for å gjennomføre reformen

5.4.1 Behov for mer aktiv ledelse

Ledelse i politiet har fått økt oppmerksomhet. Det er satt i gang en rekke tiltak, men etter vår vurdering er det fortsatt en stor utfordring å få ledergruppene i de nye politidistriktene på plass. Her har politimestrene en viktig oppgave i å ta kunnskapen og erfaringene fra NLG med til sine egne ledergrupper.

Ved tilsetninger i lederstillinger på nivå 1 og 2 legges det mer vekt på kvalifikasjoner som leder enn før, enten det er gjennom gjennomførte kompetansetiltak, erfaring som leder eller vekt på lederegenskaper. Det er positivt.

Som alltid når vi intervjuer får vi også eksempler på dårlig ledelse, men det er ikke et tilstrekkelig datamateriale til å karakterisere ledelsen i politiet. Tvert imot er det satt i gang en rekke initiativ som får gode tilbakemeldinger – enten det er førstelinjeprosjektet, mentorordningen eller støtten til politimesterens ledergruppe. Utfordringen er snarere at til nå har tiltakene nådd forholdsvis få. Det innebærer at det fortsatt er langt fram før tiltakene får gjennomslag i hele etaten.

Gjennom intervjuene får vi eksempler på distrikter som for flere år siden har satt ledelse på dagsorden og som er tydelige på at dette har gitt effekter. Som nevnt i kapittel 4 viser også mange til betydningen av ledelse for å bygge en god kultur i politiet. Men de viser samtidig til at det tar tid før det gir resultater.

Vårt inntrykk er at det fortsatt er en del ledere som driver mer med styring og administrasjon enn med ledelse. Dette skyldes antagelig dels at det er et reelt behov for å fordele saker og styre personell, men også manglende kompetanse på personalledelse. Den økte satsingen på lederutvikling er et bidrag til å endre hva som vektlegges i utøvelsen av ledelse. Det vil igjen kunne bidra til å understøtte en ønsket kulturendring i etaten.

5.4.2 Avstandsledelse kan bli en utfordring

Endringer i strukturen som følge av politireformen vil i noen sammenhenger bety at medarbeidere og ledere ikke er fysisk lokalisert samme sted. Dette gjelder en del ledergrupper, men også medarbeidere som organisatorisk tilhører en funksjonell driftsenhet (FDE), men fysisk er lokalisert i en geografisk

²⁶ Cathrine Filstad 2017, Oppsummering av forskningsprosjektet «Politiledelse i praksis»

driftsenhet (GDE). En slik matriseorganisering er uvant i en hierarkisk politior organisasjon og kan bli en utfordring. Likevel er det distrikter, som for eksempel Finnmark, som har praktisert avstandsledelse i mange år på grunn av lange avstander. Det er viktig at distriktene her tar lærdom fra de som allerede har erfaring.

Digitale løsninger gir muligheter for at medarbeidere er lokalisert på ulike steder og ikke fysisk plassert i nærheten av leder. Samtidig er avstandsledelse krevende både for ledere og medarbeidere. Det krever på mange måter en mer strukturert ledelse enn vanlig. Rutiner må være tydelige. Alle medarbeidere må være trygge på å bli sett og trygge på at de får nødvendig informasjon. Ledere må derfor være svært bevisste i sin kommunikasjon med alle medarbeidere. Dette kan bli en utfordring i en hendelsesstyrt og muntlig orientert politikultur.

Etter vår vurdering er det viktig at politidistriktene har en spesiell oppmerksomhet rettet mot avstandsledelse og de muligheter og utfordringer det gir. Det handler bl.a. om å sikre at leder har god kjennskap til medarbeidere ved alle arbeidssteder. Det betyr behov for reising. Spesielt viktig blir det å sikre lik praksis og like rutiner, slik at medarbeidere er trygge på likebehandling. For å hindre usikkerhet og utvikling av uheldige subkulturer blir åpenhet om beslutninger viktig.

Basert på erfaringer fra andre virksomheter med delt lokalisering, vil vi videre peke på behovet for å sikre en «kritisk masse» på alle kontorsteder. Det betyr at fagmiljøene på hver enkelt lokasjon ikke bør være for små – selv i dagens digitale verden. Vi ser at det kan bli utfordrende i en organisasjon med til dels små miljøer i deler av etaten. Blir de lokale fagmiljøene for små krever det mye av både leder og medarbeidere. Bl.a. må medarbeidere ha god evne til selvledelse.

5.5 Kvalitetsdelen av reformen underbygger læring og kunnskapsdeling

5.5.1 Nye arbeidsformer kan bidra til mer erfaringslæring

Politiarbeid på stedet er kanskje det tiltaket som får best tilbakemelding fra ansatte i politiet. Riktignok sier en del at dette ikke er nytt og at mange har praktisert denne arbeidsformen i lengre tid. Og arbeidsformen kobles i liten grad til reformen.

Selv om noen kan si at de har praktisert politiarbeid på stedet også tidligere, er det nye nå at det er en fastsatt arbeidsform i politiet. Det vil over tid endre måten politiet «gjør det på» - det blir en gjennomgående arbeidsform i hele etaten for avhør og etterforskning ved konkrete hendelser. Og kravene til at det skal gjennomføres evalueringsmøter er en kime til mer erfaringslæring for politiet. Det nye er ikke at det snakkes om hva som har skjedd i konkrete saker, men at det gjøres på en mer systematisk og forpliktende måte. Dersom dette viser seg vellykket over tid, bør politiet vurdere om denne metoden å lære på kan brukes også på andre områder.

Nytt og bedre utstyr er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for bedre polititjenester og mer effektive arbeidsprosesser. Utvikling av gode, brukervennlige systemløsninger og digital kompetanse og forståelse hos brukerne av utstyret må også være til stede.

5.5.2 Samhandling og kunnskapsdeling er krevende å få til

Som nevnt i kapittel 4 er de fleste i politiet fornøyde med samhandling, erfarings- og kunnskapsdeling, i hvert fall innenfor egen enhet. Politiet får også gjennomgående positive tilbakemeldinger fra kommunene om samarbeidet i konkrete saker.²⁷ Samtidig kommer det frem at det enkelte ganger er utfordrende å få til samarbeid mellom politiet og kommunene og også internt i etaten. Når det gjelder samarbeid med andre oppfatter vi at dette først og fremst skyldes at politiet er en etterspurt samarbeidspartner for andre offentlige aktører og at tid og ressurser derfor ikke strekker til. Det er grunn til å anta at mangel på tid og ressurser også er en årsak til begrenset samarbeid mellom enheter i politiet, men etter vår vurdering kan manglende kjennskap til hverandre og ulike subkulturer også oppleves som hindre for nødvendig samhandling.

Samhandling og informasjonsdeling kan i noen grad besluttes og «påtvinges» gjennom rutiner, pålegg, beste praksis mv., ref. også endringsmodellen under pkt. 3.1.2 (Bang, 2015). Til en viss grad har politiet gjort dette gjennom innføringen av politiarbeid på stedet, felles straffesaksinntak m.m.

All erfaring tilsier at god samhandling og informasjonsdeling avhenger av at de deltakende partene opplever samhandlingen som meningsfull og nyttig. Den må gi en merverdi i form av bedre polititjenester, bedre forebygging, bedre etterforskning og bedre resultatoppnåelse. Utfordringen er selvsagt at det tar tid og ressurser å finne ut når og hvor økt samhandling faktisk gir en merverdi – og at samhandlingen i mellomtiden kan oppleves som en tidstyv.

Vi tror det kan være nyttig å bruke innføringen av politiarbeid på stedet som en viktig læringsarena for det videre arbeidet med å øke bevisstheten om nytten av samarbeid og erfaringslæring. Etterforskningsløftet kan være et annet område som kan bidra til mer samarbeid og erfaringslæring, og samtidig motvirke kimene til profesjonskamp mellom de politifaglige og påtalejuristene, jf. pkt. 5.6.

5.6 Profesjonskamp hemmer tverrfaglighet

Både politiet selv og FoU peker på at nye og mer komplekse kriminalitetsutfordringer krever bredere og mer tverrfaglig og spesialisert kompetanse. Politiets siste innbyggerundersøkelse viser også eksempelvis at halvparten av landets innbyggere bekymrer seg for nettkriminalitet, men at de har dårlig inntrykk av politiets evne til å håndtere denne typen kriminalitet. Dette medfører en kompetanseutfordring i etaten. Hvordan kan og bør dette

²⁷ Se også Difi-rapport 2017:2 *Evalueringsrapport av nærpolitireformen. Statusrapport 2016.*

håndteres? Har politiet, inklusive politidistriktene, riktig kompetanse til å møte dagens utfordringer? Hva med morgendagens utfordringer?

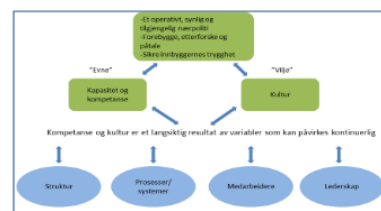
Vi hører at det er utfordrende å prioritere tverrfaglighet og mangfold i form av ulike typer utdanning og kompetanse. Her kommer politisk styring, historie og etatskultur sterkt til syne. Vi hører at politikere styrer gjennom opptak på Politihøgskolen, at politistillinger bør ivaretas av politiutdannede og juriststillinger bør ivaretas av jurister. Det er imidlertid et tankekors at politiutdannede og jurister godt kan ivareta sivile stillinger knyttet til økonomi, HR, datakriminalitet mv. Og fagforeningene prioriterer og støtter naturlig nok sine medlemmers interesser.

Fra ulike hold gis det uttrykk for at profesjonskamp kanskje er den største kulturelle utfordringen i politi- og lensmannsetaten. Profesjonskamp er ikke noe nytt, men den kommer mer til syne for omverdenen i forbindelse med store omstillinger. Som nå med personalløpet der mange hundre ledere skal ansettes på nivå 2 og 3 og videre utover i linjen. Det er avgjørende viktig at etaten greier å håndtere dette på en måte som viser at den både har evne og vilje til å ta tak i og håndtere konflikter. Dette bør etter vår oppfatning være et sentralt mål for kulturutviklingen i etaten.

5.7 Gjør POD tilstrekkelig på kultur?

5.7.1 Difi støtter PODs tilnærming til kultur, holdninger og ledelse

Etter Difis vurdering har POD satt i verk en rekke tiltak som er rettet mot kultur, holdninger og ledelse som både er ønsket og som vil kunne bidra til en mer ønsket kultur i politiet. Dette er tiltak som også får god mottakelse av ledere og tjenestemannsorganisasjonene i politiet. Som vår analysemodell beskriver påvirkes kultur av struktur, arbeidsprosesser, medarbeidere og ledere. Det er satt i verk tiltak innenfor alle disse områdene, noe vi mener er en fornuftig tilnærming.



Kulturen i politiet er svært sammensatt. Den har mange gode sider som det er viktig å bevare, men også noen uheldige trekk som det må arbeides videre med. Mange sier at det er uklart hva som er galt med kulturen, og at det er uklart hvor etaten skal. Vi mener det ligger klare føringer for hva som er ønsket kultur i de retningslinjer, planer og tiltak som er utarbeidet, men at det bør tydeliggjøres slik at de blir klarere for den enkelte hva som skal endres.

Vi ser at politikulturen består av en rekke paradokser. Det gjelder bl.a. kombinasjonen av en strengt linjestyrt kommando- og lojalitetskultur og en operativ kultur med stor individuell handlefrihet på tjenestenivå. Det gjelder også kombinasjonen av byråkratisk administrativ rasjonalitet på sentralt nivå og handlingsrasjonaliteten på operativt nivå. Det er i tillegg et tankekors at politiets selvbilde, kanskje særlig når det gjelder kultur, holdninger og ledelse, jf. politiets medarbeiderundersøkelser, avviker fra det bildet forskning og andre utredninger tegner.

5.7.2 ...men er det tilstrekkelig?

POD definerer kultur som «slik gjør vi det hos oss». Dette er en enkel og forståelig beskrivelse av organisasjonskultur. Samtidig både ser og hører vi at det ikke finnes én kultur i politiet – politiet «gjør det» på veldig mange ulike måter. Uten klare mål for hva politiet vil endre, ref. Bangs kulturendringsmodell, vil det være fare for at definisjonen også bidrar til å bevare eksisterende kulturer, også der det er behov for endring og utvikling.

Vi stiller derfor spørsmål om POD i tilstrekkelig grad har tydeliggjort hva som skal kjennetegne en ønsket organisasjonskultur. Kulturen påvirkes som nevnt av både struktur, prosesser, medarbeidere og ledere. Men det er også slik at hva som er mulig å få til av endringer i struktur, arbeidsformer og ledelse påvirkes av kulturen. Etter vår vurdering er det derfor ekstra viktig at insentiv- og styringssystemene i politiet støtter opp under det som er ønsket kultur. Da må dette være eksplisitt og kjent for alle medarbeidere i etaten.

Vi stiller også spørsmål ved om tiltakene POD har iverksatt når bredt nok ut. Ledelsestiltakene er særlig rettet mot politimestrenes ledergrupper, mens det hittil er et fåtall førstelinjeledere som får støtte i sin lederjobb. Så lenge det er så få, blir de lett isolerte og får lite støtte for endringer både oppover i linjen og blant sidestilte kollegaer, jf. også evalueringen av førstelinjeprogrammet. Når lederne på nivå 2 er på plass, skal det tilbys lederopplæring innenfor de fire områdene arbeidsgiverrollen, personallederrollen, endringslederrollen og prestasjonslederrollen til ledere på nivå 2-4 i alle politidistrikt. Dette mener vi det er svært viktig å lykkes med – en avgjørende suksessfaktor vil, etter vår mening, være at tiltakene knyttes opp til den aktuelle ledelsessituasjonen lederne står i.

Samtidig er det viktig å huske på at det fortsatt er tidlig i reformprosessen og at mange av tiltakene så vidt er kommet i gang eller fortsatt er under planlegging. Det har også vært noen forskyvninger på enkelte av tiltakene i masterplanen. Uansett så innebærer det at det vil gå noe tid før vi kan se om ønsket effekt oppnås. Ettersom også en del av tiltakene i denne omgang bare berører et fåtall ansatte, som f.eks. førstelinjelederprosjektet, innebærer det også at det vil gå en viss tid før tiltakene er gjennomført i hele organisasjonen.

Det er vanskelig og tidkrevende å jobbe med kultur. Den brede tilnærmingen POD har, er etter vår vurdering riktig. Samtidig risikerer arbeidet med kultur å bli for usynlig og utydelig. Etter vår vurdering er det viktig at politiet på alle nivåer eksplisitt diskuterer og arbeider med kultur. Det innebærer å være tydelige på hvilke verdier som skal kjennetegne politiet og hva det innebærer for den enkelte medarbeider mht. måter å jobbe på og måter å forholde seg til kolleger, ledere og publikum. Dette bør skje som en integrert del av politiets daglige arbeid; gjennom de ulike arbeidsprosessene, gjennom løsningen av arbeidsoppgavene, gjennom den regelmessige samtalen mellom leder og medarbeider og når medarbeidere på ulikt nivå samhandler eller treffes.

Som Stig O. Johannessen påpeker, jf. kapittel 3.2.4, må politifolk nede i organisasjonen bidra ved å reflektere over sine egne handlinger og egne bidrag til at kulturen er blitt og blir som den er. For å få til det kan det være

hensiktsmessig å følge rådene til Henning Bang, jf. kapittel 3.1.2, om å tydeliggjøre hvorfor endring er nødvendig, sette mål og hjelpe/lokke/tvinge ansatte til å gjøre ting på nye måter, belønne de som bidrar positivt til endringer og sikre at ledere og ansatte med uformell makt er gode rollemodeller.

5.7.3 Viktig at politidistriktene arbeider aktivt med kultur og ledelse

De nye politidistriktene står overfor flere utfordringer. Særlig der de nye distriktene er slått sammen av tidligere politidistrikter, ser vi at det kan være betydelige kulturforskjeller. Samtidig viser undersøkelser at det også innenfor et tidligere distrikt, kan være store forskjeller – både geografisk og mellom ulike profesjoner.

Våre intervjuer viser at det i liten grad er satt i verk konkret arbeid med å bygge kultur i politidistriktene. Når kultur defineres som «slik vi gjør det hos oss», er det klart at det utfordrer hvordan oppgavene skal løses i de nye politidistriktene. I et distrikt som Sør-Øst, kan det for noen type oppgaver være minst fire ulike måter «å gjøre det på».

Antagelig blir det behov for at de nye distriktene i større grad setter kulturspørsmål eksplisitt på dagsorden i tiden som kommer. Ikke nødvendigvis ved å iverksette egne «kulturtiltak», men snarere ved å ta opp konkrete utfordringer knyttet til kulturforskjeller mellom ulike deler av politidistriktet og sette noen mål for ønsket kultur og atferd. I tillegg må ønsket kultur og krav til ledelse reflekteres i insentivstrukturen. Arbeidet med å bygge en god organisasjonskultur er en lederoppgave og bør være noe ledere på alle nivåer har bevissthet om. Politimesterens ledergruppe er sentral i dette arbeidet, men vi vil også peke på det viktige ansvaret førstelinjeledere har. Den økte bevisstheten om dette som vi ser evalueringen av førstelinjelederprogrammet peker på, mener vi er svært positivt.

Evalueringsmøtene som er en del av politiarbeid på stedet, får gode tilbakemeldinger. Selv om det er utfordringer blant annet knyttet til å ha tid nok til å gjennomføre møtene, at det kan ta lang tid før en egen sak blir tatt opp osv., er det flere som mener det er svært nyttige møter. Enkelte peker på at det kan være en god læringsarena også for ledere som ikke er direkte berørt – inklusiv politimesteren – å delta på disse møtene med jevne mellomrom. Det vil både gi økt oppmerksomhet om at disse evalueringsmøtene oppfattes som viktige, og kan samtidig gi ledere informasjon om hvordan virkeligheten oppleves for mannskapene.

Politireformen har betydd en lang periode med interimledergrupper. Det har gjort at det har vært vanskelig å jobbe konkret med utvikling av ledelse og bygging av kultur. Dette arbeidet må prioriteres nå som ledelsen på ulike nivåer faller på plass. I den forbindelse vil vi gjøre oppmerksom på faren ved at inndelingen i de geografiske driftsenhetene kan sementere kulturene som har eksistert i de tidligere politidistriktene, jfr. kapittel 4.1.6. I den grad slike subkulturer hindrer god samhandling, effektiv ressursutnyttelse og god gjennomføring av reformen, bør dette gripes fatt i.

De nye ledergruppene i politidistriktene består av minst 15 personer, avhengig av hvor mange geografiske enheter som blir etablert. En stor del av ledergruppen vil være plassert ved hovedsetet i det nye politidistriktet. Det gir gode muligheter for utvikling av en effektiv ledergruppe, men det er samtidig viktig at ledere som geografisk er plassert på andre steder enn hovedsetet blir likeverdige medlemmer av ledelsen. Etter vår vurdering er det viktig at de nye ledergruppene er bevisste på eventuelle uønskede effekter av at tyngdepunktet av ledelsen er plassert ved hovedsetet.

5.8 Difis anbefalinger

Arbeidet med gjennomføring av politireformen, og arbeidet med kultur, holdninger og ledelse som en del av den, er fortsatt i en tidlig fase. Politidirektoratet har imidlertid satt i verk en rekke tiltak for å styrke kultur, holdninger og ledelse i politiet. Tiltakene har god støtte blant sentrale aktører; ledere, tjenestemannsorganisasjonene og Justis- og beredskapsdepartementet. De får også gode tilbakemeldinger fra de som så langt har deltatt eller som omfattes av dem.

Det viktigste nå er å sikre gjennomføring og gjennomslag for disse tiltakene i hele organisasjonen. Det forutsetter at politidistriktene i større grad setter kulturspørsmål på dagsorden.

Tiltak bør gjennomføres som vedtatt

Difi mener det er avgjørende at de tiltakene som er igangsatt gjennomføres som planlagt. Bare da er det mulig å se effekt av innsatsen. Det bør selvsagt gjøres tilpasninger underveis som kan bedre måloppnåelsen, men det er viktig at ikke Politidirektoratet pålegges å sette i gang mange nye initiativ. Nærpolitireformen er allerede en svært omfattende reform med mange tiltak og politiske føringer – i tillegg til andre satsninger. Det er viktig å konsentrere innsatsen om det som har høyest prioritet.

Politimestrene må sette kultur og ledelse på dagsordenen lokalt

Politimestrene må sette kulturspørsmål på dagsorden og være tydelige på hva som er ønsket kultur og ledelse i deres politidistrikt. Det er viktig at de tiltakene som er planlagt sentralt får gjennomslag på alle nivåer og i alle deler av etaten. Bare på den måten kan kulturen endres over tid.

Ledere på alle nivåer må ta ansvar for å fremme ønsket kultur

Ledelse er viktig for å endre kultur. Ledere er viktige kulturbærere og forbilder. De må stille spørsmål, belønne god adferd og slå ned på uønsket adferd.

Spesielt førstelinjeledere må være bevisste sitt ansvar og sin rolle for å bygge ønsket kultur, for å nå fastsatte mål og sikre gjennomføring av politireformen. Pilotprogrammet for førstelinjeledere har høstet gode erfaringer som må få konsekvenser for det videre arbeidet med ledelse i politiet.

Særlig oppmerksomhet bør rettes mot utvalgte risikoområder

Difi har identifisert noen risikoområder som vi mener er særlig kritiske både for arbeidet med kultur, holdninger og ledelse i etaten, og for å nå målene med

reformen. Vi har ikke noe fasitsvar på hvordan etaten bør håndtere dette, men anbefaler likevel politiledelsen å være særlig oppmerksomme på følgende punkter:

- De geografiske kulturforskjellene mellom de tidligere distriktene – både de før denne reformen og de fra før reform 2000 – må tas på alvor og arbeides med.
- Spennet mellom den administrative planleggingskulturen på ledelsesnivået og den operative handlingskulturen på førstelinjenivå, må håndteres.
- Profesjonskamper og -konflikter må løses opp i og håndteres.
- Utfordringer og muligheter knyttet til avstandsledelse bør settes på dagsorden.

Dokument- og referanseliste

- Agenda Kaupang (2017): *Evaluering av utviklingsprogram for førstelinjeledere*, Oppdrag fra Politidirektoratet
- Bang, Henning (2015): *Organisasjonskultur* (4. utg). Universitetsforlaget
- Bang, Henning (2013): Tidsskrift for norsk psykologforening
- Bang, Henning (2017): Intervju med Henning Bang i Politilederen
- Bystrøm, Finn-Arild (2014): *Ny som leder i politiet*. Master NTNU
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja (2017): *Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police*
- Difi (2013:3): *Evaluering av Politidirektoratet*
- Difi (2017:2): *Evaluering av nærpelitireformen. Statusrapport 2016*
- Difis innbyggerundersøkelser 2015, 2013 og 2010
- Filstad, Cathrine m.fl.: Er det noe galt med lederkulturen i politiet? Kronikk i Aftenposten 07.09.17
- Filstad, Cathrine (2017): *Politiledelse i praksis*, Oppsummering til Difi av et forskningsprosjekt
- Fjærli, Håvard (2008): *Lederstil i politi- og lensmannsetaten*, Masteravhandling i Masterprogram i ledelse
- Granås, Line m.fl. (2015): «Å sitte stille i båten». *En kvantitativ studie av hvordan fryktkultur beskrives og oppleves i politiet – og hva den fører til*. Masteravhandling 3MSA80, Høgskolen i Hedmark
- Innst. 306 S (2014-2015), Stortinget, justiskomiteen
- Innst. 307 L (2014-2015), Stortinget, justiskomiteen
- Innst. 6 S (2016-2017), Stortinget, justiskomiteen
- Johannessen, Stig Ole og Rune Glomseth: *Politiledelse*. Gyldendal Norsk Forlag 2015
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017): Tildelingsbrev 2017 til Politidirektoratet
- Larson, Paul, Helene O. I. Gundhus og Rolf Granér (red) (2014) *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm AS
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (politianalysen)*
- NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*
- NTL Politiet (1917): *Politikraft. Er målet om 2 politibetjenter per 1000 innbyggere et godt mål på politikraft?*
- Politidirektoratet: Diverse statistikk, statusrapportering mv.
- Politidirektoratet: *Politiets strategi 2017-2025. Utkast*
- Politidirektoratet (2017): *Masterplan nærpelitireformen, versjon 1.2*
- Politidirektoratet: *politidirektoratets kommunikasjonsplan for nærpelitireformen (2016-2017)*
- Politidirektoratet: *Politiets felles strategi for kommunikasjon i endring*
- Politidirektoratet/Rambøll (2011) *Medarbeiderundersøkelse 2011*
- Politidirektoratet/Rambøll (2013) *Medarbeiderundersøkelse 2013*
- Politidirektoratet/Rambøll (2015) *Medarbeiderundersøkelse 2015*
- Politidirektoratet (2016): Månedlig rapportering fra POD til JD m.m.

- Politidirektoratet (2017): *Målbilde og veikart for kunnskapsbasert praksis i politiet*, Utkast
- Politidirektoratet/Ipsos (2016): *Politiets innbyggerundersøkelse 2015*
- Politidirektoratet/Ipsos (2017): *Politiets innbyggerundersøkelse 2016*
- Politidirektoratet (2017): *Politiets årsrapport 2016*
- Politidirektoratet (2017): *Disponeringsskriv for Politi- og lensmannsetaten 2017*
- Politidirektoratet (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (versjon 1,1 av 26. august 2016)
- Politidirektoratet (2016): *Takk for at du sier ifra* - Rapport fra arbeidsgruppe for håndtering av varslingsaker
- Politidirektoratet (2016): *Overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger (2017-2022)*
- Politidirektoratet: *Rekrutteringsveileder for Politidirektoratet*
- Politidirektoratet: *Medarbeiderplattform i politiet – prosjektutredning. Endringsprogrammet*
- Politidirektoratet: *kunnskapsbasert erfaringslæring. Endringsprogrammet*
- Politihøgskolen/Geir Aas (2014): *Politiutøveres syn på politiutdanningen*
- Politihøgskolen: *Kvalitetsutvikling Årsrapport 2015-2016*
- Politilederen.no: *Stinn brakke – om politikultur på Politihøgskolen*. Artikkel publisert 16.09.2014
- Politi- og lensmannsetaten: *Diverse interne dokumenter og presentasjoner fra Politidirektoratet samt de to case-distriktene (Sør-Øst og Troms)*
- Prop 1 S (2014-2015), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop 1 S (2015-2016), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop 1 S (2016-2017), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 61 LS (2014-2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, Justis- og beredskapsdepartementet
- *Samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre til grunn for reformen*
- Skogmo, Per Øyvind (2017): *Politiet – en lærende organisasjon? En spørreundersøkelse blant og ansatte i politi- og lensmannsetaten*. Masteroppgave i Master i ledelse, UiT.
- Universitetet i Bergen (2016): *Nærpolitireformen, Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*.
- Wathne, Christin Thea: *Som å bli fremmed i eget hus – Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Universitetet i Oslo 2015

Intervjuguide

Evaluering av nærpolitireformen – sentrale problemstillinger

Som en del av en «nullmåling» vil vi innhente synspunkter på status i dag hos ulike aktører – i og utenfor politiet. Under følger noen temaer som vi ønsker synspunkter på. Listen er veiledende og først og fremst ment som en pekepinn om temaer vi mener er sentrale å berøre. Vektleggingen av de ulike temaene vil kunne variere, ut fra hvilken kjennskap informantene har til de ulike problemstillingene.

Gjennomføring av reformen

1. Hva er status i politidistriktet mht. gjennomføring av nærpolitireformen?
 - Er dere i rute?
 - Hvilke tiltak er gjennomført?
2. Hvilke utfordringer - nasjonale/regionale/lokale - knyttet til gjennomføringen av reformen vil du/dere spesielt trekke fram?
 - Mht. planlegging?
 - Mht. organisering?
 - Mht. medvirkning/deltakelse av sentrale aktører (i/utenfor politiet)?
3. Hvordan opplever du/dere PODs rolle i gjennomføringen av reformen?
4. Hvordan opplever du/dere nasjonal ledergruppes rolle i gjennomføringen av reformen?
5. Hvordan fungerer samarbeidet med tjenestemannsorganisasjonene om gjennomføring av reformen – både sentralt og lokalt? Hvilken rolle bør organisasjonene ha i reformen?
6. Hvordan er samarbeidet med kommunene i politidistriktet?
 - Har dere etablert politikontakter for alle kommuner?
 - Er det utviklet forpliktende handlingsplan for forebygging med alle kommuner?

Kultur, holdninger og ledelse

Stortinget har bedt statsråden om en redegjørelse om arbeidet med «kultur, holdninger og ledelse» i politiet i løpet av 2017. I den forbindelse skal Difi gjøre en særskilt kartlegging på dette området.

7. POD har iverksatt enkelte tiltak rettet mot bl.a. ledelse og åpenhet. Har du/dere erfaringer med noen av disse tiltakene?
 - Omfang, kvalitet, relevans. Hva har fungert bra, hva har fungert mindre bra?
8. Har politidistriktet iverksatt egne tiltak rettet mot kultur, holdninger og ledelse?
 - Omfang, kvalitet, relevans. Hva har fungert bra, hva har fungert mindre bra?
9. Hva kjennetegner kulturen i politiet?
 - Positive og negative sider
 - Ulik kultur i ulike deler av etaten?
10. Hva fremmer og hva hemmer utviklingen av en god/ønsket organisasjonskultur?
11. Hvordan opplever du at ytringsklimaet er i ditt politidistrikt/din enhet?

12. Hva er tjenestemannsorganisasjonenes rolle i utviklingen av kulturen i etaten?
13. Hvilket handlingsrom har politimestrene til å utvikle organisasjonskulturen i eget distrikt, og hva er ønskelig?
14. Hva kjennetegner ledelse i politiet?
 - Hva skiller politiledelse fra annen ledelse?
 - Hva legges til grunn ved rekruttering av ledere på ulike nivåer? Hvem blir ledere?
15. Hva er erfaringene så langt med andre tiltak som skal støtte opp under arbeidet med KHL (politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, digitalisering mm)?
16. Hvordan er oppgaveløsningen i politiet?
 - Mer effektiv oppgaveløsning som følge av reformen?
 - Hvordan utnyttes IKT? Har din enhet tilstrekkelig kompetanse?
 - Er det etablert rutiner og systemer for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling? Hvordan kommuniseres disse og i hvilken grad brukes de aktivt?
 - Hvordan er samhandlingen internt og med andre politidistrikter?
 - Hvordan er samhandlingen med eksterne samarbeidspartnere?
 - I hvilken grad søker politidistriktet bistand ved behov?
 - Hvordan utnyttes ulike type kompetanse (tverrfaglighet)?

Referanseark for Difi

| | |
|--|---|
| Tittel på rapport: | Evaluering av nærpolitireformen – Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse |
| DIFIs rapportnummer: | 2017:9 |
| Forfatter(e): | Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim, Vivi Lassen |
| Prosjektnummer: | 16-47 |
| Prosjektnavn: | Evaluering av nærpolitireformen |
| Prosjektleder: | Vivi Lassen |
| Prosjektansvarlig avdeling: | Avdeling for utredning og analyse |
| Oppdragsgiver(e): | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Resymé/omtale: | <p>Politikulturen er svært sammensatt – den har mange gode sider som det er viktig å bevare, men også noen uheldige trekk som det må arbeides videre med. Politidirektoratet har satt i verk en rekke tiltak for å styrke kultur, holdninger og ledelse i politiet. Tiltakene har god støtte blant sentrale aktører. Det er viktig at tiltakene gjennomføres som planlagt og at også politimestrene setter kultur og ledelse på dagsordenen. Ledere på alle nivåer må ta ansvar for å fremme ønsket kultur. I det videre arbeidet bør politiledelsen ha særlig oppmerksomhet rettet mot utvalgte risikoområder: geografiske kulturforskjeller, spennet mellom administrativ planleggingskultur og operativ handlingskultur, profesjonskonflikter og utfordringer og muligheter knyttet til avstandsledelse.</p> |
| Emneord: | Nærpolitireformen, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, evaluering, kultur, holdninger, ledelse, kvalitetsreform, strukturreform, tjenestemannsorganisasjoner, organisasjonskultur, politiledelse, endringsledelse, likestilling, yringsklima, kunnskapsdeling, erfaringslæring |
| Totalt antall sider til trykking: | |
| Dato for utgivelse | 18. oktober 2017 |
| Utgiver: | DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |