



2011:12

# Polisens förtroende- mannaorganisation





MISSIV

DATUM  
2011-05-25  
ERT DATUM  
2011-01-19

DIARIENR  
2011/21-5  
ER BETECKNING  
Ju 2010:09/2011/1

Polisorganisationskommittén  
Ju 2010:09  
Kv. Garnisonen  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att kartlägga och analysera Polisens förtroendemannaorganisation

Statskontoret fick i januari 2011 i uppdrag av Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) att kartlägga och analysera Polisens förtroendemannaorganisation.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Polisens förtroendemannaorganisation* (2011:12).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredare Anna Pauloff, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Pauloff

# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>15</b>
1.1	Statskontorets utgångspunkter	15
1.2	Polisorganisationskommitténs uppdrag till Statskontoret	16
1.3	Metod och avgränsningar	17
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>21</b>
2.1	Ledningsformer i statliga myndigheter	21
2.2	Lekmannamedverkan i statliga myndigheter	23
2.3	Utformningen av Polisens förtroendemannaorganisation	23
2.4	Utvecklingen av förtroendemannainflytandet inom Polisen	24
2.5	Riksdagens debatt om Polisens förtroendemannainflytande	33
<b>3</b>	<b>Rikspolisstyrelsens styrelse</b>	<b>37</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Formell roll, ansvar och uppgifter	37
3.3	Styrelsens uppgifter i praktiken	39
3.4	Styrelsens roller	41
3.5	Andra frågor	42
<b>4</b>	<b>Polisstyrelser</b>	<b>45</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	45
4.2	Formell roll, ansvar och uppgifter	46
4.3	Polisstyrelsernas uppgifter i praktiken	47
4.4	Polisstyrelsernas roller	54
4.5	Andra frågor	61
<b>5</b>	<b>Polisnämnder</b>	<b>65</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	65
5.2	Formell roll, ansvar och uppgifter	65
5.3	Polisnämndernas uppgifter i praktiken	66
5.4	Polisnämndernas roller	68

<b>6</b>	<b>Erfarenheter från andra myndigheters lekmanamedverkan</b>	<b>71</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	71
6.2	Lekmanamedverkan i enmyndigheterna	72
6.3	Lekmanamedverkan inom Försäkringskassan	75
6.4	Lekmanamedverkan inom Arbetsförmedlingen	78
6.5	Lekmanamedverkan inom Skatteverket	82
6.6	Lekmanamedverkan inom Försvarsmakten	84
6.7	Iakttagelser med bäring på Polisens förtroendemannaorganisation	86
<b>7</b>	<b>Slutsatser om Polisens förtroendemannaorganisation</b>	<b>91</b>
7.1	Förtroendemännens ansvar för ledning och kontroll	92
7.2	Förtroendemännens ansvar för lokal förankring	98
7.3	Förtroendemännens ansvar för demokratisk insyn	100
	<b>Referenser</b>	<b>103</b>

## **Bilagor**

1	Uppdraget	107
2	Polisens förtroendemannaorganisation	109
3	Enmyndigheternas ledningsformer	123

# Sammanfattning

## Statskontorets uppdrag

Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) är en parlamentarisk kommitté som har till uppgift att analysera i vilken utsträckning Polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet. Med utgångspunkt i de hinder som kommittén identifierar ska den lämna förslag till en helt eller delvis ny organisation för Polisen.

Av Polisorganisationskommitténs direktiv (dir. 2010:75) framgår att förtroendemannaanslutningen i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av Polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form.

Statskontoret ska bistå Polisorganisationskommittén med en kartläggning och analys av Polisens förtroendemannaorganisation. I uppdraget ingår bl.a. att beskriva den nuvarande förtroendemannaorganisationens formella roll, ansvar och uppgifter samt hur den fungerar i praktiken. Därutöver ingår i uppdraget att beskriva hur förtroendemannaorganisationer utformats före och efter bildandet av några i sammanhanget relevanta myndigheter.

Statskontoret har ytterligare ett uppdrag från Polisorganisationskommittén. I detta uppdrag ingår att analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet. Uppdraget ska rapporteras till Polisorganisationskommittén senast den 1 september 2011.

## Flera likheter mellan Polisens och andra myndigheters lekmannaorganisation

Flera av de största statliga myndigheterna har eller har haft inslag av lekmän i sina styr- och beslutssystem. Statskontoret har undersökt hur lekmannamedverkan har utformats inom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försvarsmakten för att ta till vara dessa erfarenheter i diskussionerna om Polisens organisation.

Liksom inom Polisen har styrelser med begränsat ansvar ofta förekommit både på central och på regional nivå i andra stora myndigheter. Det har också varit vanligt med lokala nämnder där lekmän har ingått. Statskontorets genomgång visar att såväl styrelsen på central nivå som de tidigare regionala styrelserna har haft begränsat inflytande över verksamheterna. Styrelsernas inflytande har oftast avgjorts av verksamhetschefen. Vidare har styrelserna haft svårt att tolka sitt uppdrag, då rollen inte alltid har tydliggjorts för dem. Det har bland annat inneburit att ledamöterna har haft svårt att definiera vem de representerar. I de fall ledamöterna har deltagit i beslut om enskilda ärenden har även deras kompetens ifrågasatts, då ärendena ofta varit komplexa. En annan iakttagelse utifrån andra myndigheter är att möjligheterna att rekrytera ledamöter inte har försämrats och att engagemanget i de regionala styrelserna har varit fortsatt högt trots att beslutsbefogenheterna har begränsats.

Lekmannamedverkan i statsförvaltningen har minskat under de senaste decennierna. Flera lokala och regionala insyns- och beslutsorgan har avskaffats. I stället tycks ansvaret för att organisera externa aktörer i olika samrådsorgan på lokal, regional och central nivå ha överlämnats till myndigheten själv att avgöra. I vissa fall har förändringarna aktualiserats i samband med sammanslagningarna till en myndighet, i andra fall har de skett senare. Regeringen har genom dessa reformer velat tydliggöra myndighetsledningens ansvar för verksamheten.

## **Rikspolisstyrelsens styrelse**

Rikspolisstyrelsens styrelse kan likställas med en styrelse med begränsat ansvar. En av styrelsens uppgifter är att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen ska också fatta beslut om vissa övergripande frågor för Polisen.

Statskontoret konstaterar att Rikspolisstyrelsens styrelse har två olika roller. För det första ska styrelsen utöva ledning och kontroll. För det andra ska den ägna sig åt medborgerlig insyn.

## **Rikspolisstyrelsens styrelse har begränsat ansvar för ledning och kontroll**

Rikspolisstyrelsens styrelse har ett tydligt men begränsat mandat att vara ett lednings- och beslutsorgan för hela polisorganisationen. Styrelsen fattar i enlighet med sitt beslutsmandat vissa beslut om exempelvis årsredovisning och budgetunderlag som gäller för både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens styrelse har också ett ansvar för internrevision. Diskussion om internrevisionsfrågor utgör en väsentlig del av styrelsens arbete. Statskontoret bedömer att de formella förutsättningarna för styrelsen är uppfyllda när det gäller styrelsens ansvar för ledning och kontroll.

Statskontoret menar dock att styrelsens funktion som ledningsorgan har relativt liten betydelse i praktiken. Styrelsens arbete domineras av rikspolischefen, som är ordförande i styrelsen och som också är den som tillsammans med länspolismästarna fattar de avgörande besluten för polisverksamheten. Vilket inflytande som Rikspolisstyrelsens styrelse har över verksamheten är beroende av vem som är rikspolischef. Styrelsens inflytande begränsas också av att de 21 polismyndigheterna är fristående myndigheter med egna styrelser med begränsat mandat.

## **Styrelsen ägnar sig främst åt medborgarinsyn**

Huvuddelen av styrelsens arbete består i att ta emot information och att ställa frågor om verksamheten, dvs. att utöva medborgarinsyn. I och med förändringen den 1 januari 2011 av förfarandet gällande brottsanmälningar mot polisanställda har styrelsen fått ett ansvar att följa denna handläggning.

Statskontoret har funnit att styrelsen ägnar mest tid och kraft åt sin insynsfunktion genom att ledamöterna ställer frågor till rikspolischefen. Denna insynsroll kan dock vara svår att förena med styrelsens beslutsfunktion. Styrelsen förväntas både fatta beslut om verksamheten och utöva insyn över och kontroll av densamma.

## **Ansvar för Rikspolisstyrelsens styrelse behöver förtydligas**

Statskontorets bedömning är att Rikspolisstyrelsens styrelses ansvar behöver förtydligas. För att göra det kan regeringen välja en av två vägar. Den ena vägen är att ge styrelsen fullt ansvar för verksamheten.

Så fungerar det bl.a. i Arbetsförmedlingen. Denna prioritering förstärker Rikspolisstyrelsens styrelses roll som ledningsorgan. Den andra vägen är att, i likhet med de flesta andra stora myndigheter, utforma polisorganisationen som en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. En sådan lösning skulle kunna innebära att rikspolischefen bemyndigades rätten att utöva en mer direkt styrning av verksamheten. Genom att inrätta ett insynsråd kan behovet av demokratisk insyn säkerställas.

## **Polisstyrelser och polisenämnder**

För ledningen av en polismyndighet ska det finnas en polisstyrelse. Polisstyrelsen har rätt att fatta beslut i viktiga frågor kring polismyndighetens verksamhet, ekonomi och budget. Polisstyrelsen ska särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl.

Statskontoret har funnit att polisstyrelsen endast fattar ett litet antal beslut. Vid sidan av beslut om interna arbetsformer rör det sig i första hand om årligt återkommande beslut om verksamhetsplan och budget. Huvuddelen av innehållet i polisstyrelsesammanträdena utgörs i stället av information från länspolismästaren till polisstyrelsen.

Statskontoret bedömer att polisstyrelsen har tre olika roller. För det första att utöva ledning och kontroll, för det andra att ägna sig åt medborgerlig insyn och för det tredje att arbeta med att anpassa polisverksamheten efter de lokala förutsättningarna, dvs. lokal förankring.

### **Polisstyrelsernas ansvar för ledning och kontroll behöver förtydligas oavsett hur organisationen ska utformas**

Statskontoret konstaterar att de formella förutsättningarna är uppfyllda för polisstyrelserna att ansvara för ledning och kontroll genom att styrelserna använder sina beslutsbefogenheter. I praktiken har denna funktion dock relativt begränsad betydelse, eftersom det från regeringens sida inte finns någon direkt ledning av polisstyrelserna, t.ex. genom formell styrning, återrapporteringskrav eller andra kontakter. Regeringens styrning, som kommer till uttryck i bl.a. regleringsbrevet, är övergripande till sin natur och riktar sig inte direkt till polisstyrelser-

na. Polisstyrelserna förväntas inte använda sig av dessa målformuleringar förrän de har utvecklats och preciserats av Rikspolisstyrelsen och förmedlats av länspolismästaren.

Ett utmärkande drag för polisstyrelserna är att styrelserna endast har litet inflytande över polisverksamheten. Polisstyrelsens roll och inflytande är dessutom beroende av länspolismästaren och polisstyrelsens ledamöter som personer. Styrelsernas faktiska inflytande styrs i väsentligt mindre utsträckning av polisstyrelsens mandat.

Det beslutsmandat som polisstyrelserna har överlappar ibland Rikspolisstyrelsens och länspolismästarens rätt att fatta beslut i olika frågor. Statskontoret menar att det överlappande ansvaret medför att styrförmågan begränsas och att ansvarsutkrävandet försvåras inom polisorganisationen.

Statskontoret anser att det finns ett behov av att förtydliga polisstyrelsernas och polisenämndernas roll. Erfarenheten från andra myndigheter är att regionala ledningsfunktioner med beslutsmandat försvårar genomslaget för centrala prioriteringar. Om regeringen anser att styrningen och kontrollen inom Polisen behöver förtydligas är det inte lämpligt att ge polisstyrelserna eller polisenämnderna något beslutsmandat. Styrelserna bör då omformas till insynsråd.

### **Den lokala förankringen kan säkerställas genom samverkan**

När polisstyrelserna fick sin nuvarande roll poängterade regeringen att ledamöterna borde ha lokal förankring. I olika delar av landet har de politiska partierna resonerat på olika sätt avseende nominering av kandidater till polisstyrelserna. Samtliga kommuner är inte representerade och det finns inga krav på att ledamöterna ska ha någon ledande befattning i kommunerna.

Anpassningen till de lokala förutsättningarna är en viktig fråga för Polisen. Statskontorets genomgång visar att polisstyrelserna har en viktig roll i att säkerställa den lokala polisverksamheten genom olika beslut om polismyndighetens prioriteringar och organisering. Samtidigt menar Statskontoret att den lokala förankringen i dag inte kan säkerställas enbart via polisstyrelser och polisenämnder. Det är t.ex. inte fastlagt hur alla kommuner ska få inflytande i polisstyrelsearbetet eller

hur representationen i denna ska se ut. Polismyndigheterna arbetar redan i dag med andra former för lokal förankring, t.ex. lokala brottsförebyggande råd och andra samverkansorgan, samt samverkansavtal med kommunerna. Statskontoret menar att den lokala förankringen kan utvecklas genom att förstärka de etablerade formerna för lokal samverkan.

### **Förtroendemannaorganisationen är väl anpassad för att utöva demokratisk insyn men ansvaret måste tydliggöras**

Polisstyrelserna och polisenämnderna har inte något formellt ansvar för demokratisk insyn. I dag sker denna insyn huvudsakligen genom att ledamöterna ställer frågor till polisedningen. Uppdraget att utöva demokratisk insyn tar sig dock något olika uttryck i olika polisstyrelser. En del polisstyrelser har tagit på sig att delta relativt mycket i polisverksamheten, i synnerhet i den yttre verksamheten. Inom andra polismyndigheter anser de ledamöter som Statskontoret har talat med att insynen i första hand sker genom att styrelseledamöterna lyssnar på de uppfattningar som finns i lokalsamhället och i massmedia, och ställer frågor om dem till länspolismästaren. Statskontoret bedömer att polisstyrelsen har goda förutsättningar att få insyn i det operativa polisarbetet tack vare den geografiska och organisatoriska närheten mellan polismyndigheterna och dess styrelser.

Statskontoret menar att om styrelserna och nämnderna ska ha ett ansvar för demokratisk insyn bör detta förtydligas. Den nuvarande organisationen med politiskt valda representanter för medborgarna är i så fall en lämplig form för att utöva sådan insyn. Rollen bör dock inte förenas med ansvaret att fatta beslut om verksamheten.

### **Behovet av polisenämnder är oklart**

Polisenämnder finns endast i Stockholms län och Skåne. Polisenämnderna förväntas på motsvarande sätt som polisstyrelserna svara för lokal förankring och medborgerlig insyn i polisverksamheten. Nämnderna får sitt mer preciserade uppdrag och mandat från polisstyrelserna, vilket gör att polisenämnderna inte har samma uppgifter eller ansvar i de båda polismyndigheterna.

Statskontoret konstaterar att det inte finns något formaliserat informationsutbyte mellan polisstyrelsen och dess nämnder. Eftersom det i dag

inte har inrättats polisnämnder i mer än 2 av 21 polismyndigheter ifrågasätter Statskontoret om det över huvud taget finns ett behov av denna funktion.

## **Förtroendemännens roll bör renodlas**

Statskontoret menar att den nuvarande ordningen där styrelserna och nämnderna förväntas agera både som ett organ för ledning och styrning, ansvara för lokal förankring av polisverksamheten och säkerställa demokratisk insyn är otydlig. Sammansättningen av uppgifter leder till att ingen av dessa roller kan utövas med full kraft.



# 1 Inledning

## 1.1 Statskontorets utgångspunkter

Frågan om vilket inflytande politiskt utsedda förtroendemän ska ha över Polisens verksamhet har diskuterats under lång tid. Regeringen har historiskt sett tagit flera initiativ till att stärka förtroendemännens insyn i och inflytande över Polisen. Även från flera av riksdagens partier har röster hörts för ett ökat politiskt inflytande i denna verksamhet. Hur förtroendemannaorganisationen inom Polisen fungerar har emellertid inte granskats sedan slutet av 1990-talet, då den nuvarande ledningsformen infördes.

Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) är en parlamentarisk kommitté som har till uppgift att analysera i vilken utsträckning Polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet. Med utgångspunkt i de hinder som kommittén identifierar ska den lämna förslag till en helt eller delvis ny organisation för Polisen som undanröjer de identifierade hindren.

Av kommitténs direktiv (dir. 2010:75) framgår att förtroendemanna-inflytandet i polisorganisationen är en central del av den demokratiska insynen och den lokala förankringen av Polisens verksamhet och ska därför finnas kvar i någon form. Samtidigt anges att det är angeläget att den roll som förtroendemännen har är väl avvägd i förhållande till det uppdrag och de befogenheter som polisledningen har på central och lokal nivå. Det ingår i kommitténs arbete att:

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom Polisen när det gäller styrningen av Polisens verksamhet,

- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen, och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Statskontorets rapport ska utgöra ett underlag för de avvägningar om förtroendemännens roll och inflytande som Polisorganisationskommittén ska göra enligt direktivet.

Många statliga myndigheter har eller har haft inslag av lekmän, t.ex. förtroendemän, i sina styr- och beslutssystem. I vissa fall har lekmännens roll och uppgifter förändrats i samband med att de så kallade myndighetskoncernerna har omorganiserats till enmyndigheter under de senaste decennierna.<sup>1</sup> I analysen av Polisens förtroendemannaaorganisation kommer erfarenheterna av de förändringar som gjorts i lekmanamedverkan i samband med ombildningarna till enmyndigheter att tas tillvara.

## 1.2 Polisorganisationskommitténs uppdrag till Statskontoret

Statskontoret ska bistå Polisorganisationskommittén med en kartläggning och analys av Polisens förtroendemannaaorganisation.

I uppdraget ingår att beskriva:

- den nuvarande förtroendemannaaorganisationens utformning (dvs. respektive polisstyrelse och polisenämnd),
- polisstyrelsernas och polisenämndernas formella roll, ansvar och uppgifter, samt
- hur polisstyrelserna och polisenämnderna fungerar i praktiken.

---

<sup>1</sup> Med myndighetskoncerner menas att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter. Om dessa myndigheter har slagits samman till en gemensam myndighet benämns de enmyndighet. Dessa begrepp har dock inte någon formell juridiskt status.

Med utgångspunkt i beskrivningarna ska Statskontoret göra en analys av skillnader mellan olika polisstyrelser avseende formell roll, ansvar och uppgifter i förhållande till hur de fungerar i praktiken.

Därutöver ingår i uppdraget att beskriva hur förtroendemannaorganisationer har utformats före och efter bildandet av några i sammanhanget relevanta enmyndigheter, och erfarenheterna av dem. Uppdraget ska slutredovisas som en underlagsrapport till Polisorganisationskommittén senast den 31 maj 2011.

Statskontorets uppdrag återfinns i *bilaga 1*.

Statskontoret har ytterligare ett uppdrag från Polisorganisationskommittén att kartlägga och analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet. Det uppdraget ska avrapporteras till Polisorganisationskommittén senast den 1 september 2011.

### **1.3 Metod och avgränsningar**

Underlaget till Statskontorets rapport utgörs till största del av intervjuer inom polisorganisationen och inom Regeringskansliet.

Inom Polisen har vi intervjuat chefer och andra tjänstemän vid Rikspolisstyrelsen samt länspolismästare, polisstyrelsernas ordförande och vice ordförande vid sju polismyndigheter. De polismyndigheter som valts ut är följande:

- Stockholms län
- Skåne
- Västra Götaland
- Gävleborgs län
- Kronobergs län
- Västernorrlands län
- Östergötlands län

I urvalet har vi försökt uppnå en spridning av polismyndigheterna mellan storstad respektive landsbygd samt i förhållande till polismyndigheternas storlek (antalet anställda). Polismyndigheterna är också någorlunda jämnt spridda över landet. Vi har valt att ta med samtliga tre

storstadsområden, då det kan antas att polisstyrelserna har en mer framträdande roll inom dessa polismyndigheter.

Statskontoret har också genomfört intervjuer med representanter för fyra polisnämnder, varav två i Stockholm och två i Skåne.

Statskontoret har också intervjuat fem personer som är eller har varit ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse. Dessutom har den nuvarande rikspolischefen och de två senaste rikspolischeferna intervjuats om styrelsens arbete och inflytande.

Inom Regeringskansliet har intervjuer genomförts med tjänstemän vid Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Statskontoret har även intervjuat personal vid Justitieutskottets kansli.

Utöver intervjuerna har Statskontoret tagit del av offentligt tryck, externa och interna styrdokument samt protokoll från de sju polisstyrelsernas och Rikspolisstyrelsens styrelses sammanträden under åren 2006–2010.

Vi har också tagit del av utskottsbetänkanden och interpellationer under 2000-talet som har behandlat frågorna om Polisens organisation och förtroendemannainflytande.

Erfarenheter av hur förtroendemannaorganisationerna har utformats före och efter bildandet av några relevanta enmyndigheter har vi belyst genom Statskontorets tidigare rapporter om Försäkringskassan och det dåvarande Arbetsmarknadsverket, kompletterat med andra uppföljningar av sammanslagningen till enmyndigheten Arbetsförmedlingen. Statskontoret har tagit del av offentligt tryck när det gäller lekmanamedverkan inom Skatteverket och Försvarmakten. De fyra myndigheterna valdes ut eftersom de precis som Polisen omfattar stora verksamheter, relativt nyligen har genomgått omfattande omorganisationer och det i dessa fall har funnits uppföljningar av hur lekmanamedverkan har förändrats.

Datainsamlingen genomfördes under februari till april månad år 2011.

Statskontorets arbete har genomförts av Jonas Hammarlund, Johan Sørensson och Anna Pauloff (projektledare).

Rikspolisstyrelsen har kontrollerat faktauppgifter och lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten. En av Polisorganisationskommitténs experter, länspolismästare Erik Steen, har också lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten.

### **Avgränsningar**

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att lämna några förslag på hur Polisens förtroendemannaorganisation bör utformas. Detta ankommer på Polisorganisationskommittén.

Med polisstyrelser avses även Rikspolisstyrelsens styrelse. Polismänningar finns endast vid polismyndigheterna i Stockholms län och Skåne.



## 2 Bakgrund

### 2.1 Ledningsformer i statliga myndigheter

Vid de statliga myndigheterna används i dag i huvudsak tre olika ledningsformer. De tre ledningsformerna, som finns reglerade i myndighetsförordningen (2007:515), är (SOU 2004:23, s. 99):

- Enrådighetsmyndighet. Myndigheten leds av en chef som ensam ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Ofta förekommer dessutom någon form av rådgivande organ, t.ex. ett insynsråd.
- Styrelsemyndighet. Myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns också en chef som ansvarar för och leder den löpande verksamheten och som regelmässigt är ledamot i styrelsen. Styrelsens ordförande är ofta extern.
- Nämndmyndighet. Myndigheten leds av en nämnd som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen. Vid myndigheten finns i de flesta fall en kanslichef som i vissa fall är anställd av regeringen och i andra fall är anställd av myndigheten.

Tidigare var den vanligaste ledningsformen bland myndigheterna styrelse med begränsat ansvar, dvs. myndigheten leddes av en myndighetschef som vid sin sida hade en styrelse med vissa beslutsbefogenheter. Styrelsens främsta uppgift var att stödja myndighetschefen i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdagen och regeringen satt upp samt fatta beslut i vissa ärenden. Styrelsen skulle bland annat besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag samt åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter (SOU 2004:23, s. 108 f.).

I budgetpropositionen för år 2007 poängterade regeringen att varje myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det måste därför klart och tydligt framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör ledningen. Regeringens ambition var att styrelser

med begränsat ansvar inte skulle förekomma (prop. 2006/07:100, bil. 1 till uo 2, s. 7).

Inför arbetet med den nya verksförordningen sammanfattade Finansdepartementet vissa riktlinjer för val av ledningsform. Enligt riktlinjerna skulle myndighetens tidigare ledningsform inte vara styrande för valet, utan det avgörande skulle vara verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten (Finansdepartementet, *Förvaltningsmyndighetens ledning – riktlinjer för val av ledningsform*. PM 2007-06-08). Dessa utgångspunkter har slagits fast av riksdagen i samband med att den beslutade om regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175, s. 109).

Den nya förordningen, myndighetsförordningen, trädde i kraft den 1 januari 2008.

I en rapport från maj 2008 konstaterade Statskontoret att enrådighetsmyndigheten var den dominerande ledningsformen bland myndigheterna. Av 242 granskade myndigheter hade 107 fått en ny ledningsform den 1 januari 2008. Av dessa hade 84 procent av de myndigheter som tidigare hade haft en styrelse med begränsat ansvar omvandlats till enrådighetsmyndigheter. De flesta (80 procent) av dessa myndigheter hade organiserats med ett insynsråd (Statskontoret, 2008:11, s. 43 ff.).

Statskontoret fann att nio av de granskade myndigheterna hade fått behålla ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Sex av myndigheterna återfanns inom skolområdet, som då stod inför stora förändringar med avseende på organisering och fördelning av ansvar mellan myndigheterna. För två av de andra myndigheterna, Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinspektion, planerades en sammanslagning. Den sista av de nio myndigheterna var Rikspolisstyrelsen. För Rikspolisstyrelsen hade regeringen anpassat instruktionen till myndighetsförordningen, men ledningsformen styrelse med begränsat ansvar hade bevarats. Ytterligare tio myndigheter hade ledningsformer som avvek från de tre ledningsformer som finns reglerade i myndighetsförordningen (Statskontoret, 2008:11, s. 20 f.).

## **2.2 Lekmannamedverkan i statliga myndigheter**

Det huvudsakliga syftet med lekmän i statsförvaltningen är att de ska svara för medborgerlig insyn och ”sunt förnuft” i en myndighets verksamhet. De förväntas därigenom balansera den expertkunskap som myndighetens tjänstemän besitter. Lekmän kan förekomma på flera olika nivåer. De kan ingå i eller i direkt anslutning till myndighetens högsta ledning, på regional nivå eller i en lokal nämnd.

Lekmannamedverkan har varit vanligt förekommande i statliga myndigheter under hela 1900-talet och förekommer fortfarande i viss utsträckning. Inom de stora statliga förvaltningsmyndigheterna med verksamhet spridd över hela landet, såsom exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, har det funnits lekmän på flera olika nivåer. Särskilt vanligt var inslaget av lekmän när dessa myndigheter var organiserade i flera fristående, oftast lokala och regionala myndigheter, med egna styrelser. I takt med att dessa myndighetskoncerner har slagits ihop till enmyndigheter har lekmannamedverkan minskat i omfattning. I kapitel 6 ger vi exempel på hur denna utveckling har sett ut.

Det förekommer att lekmannamedverkan sker genom förtroendevalda politiker. Man kan då tala om lekmännen som förtroendemän.

Inom polisorganisationen förekommer förtroendemän både på central nivå genom Rikspolisstyrelsens styrelse, på regional nivå i form av polisstyrelser och på lokal nivå genom polisenämnder. Dessa styrelser och nämnder består förutom polisledningen av förtroendevalda personer från de politiska partierna.

## **2.3 Utformningen av Polisens förtroendemannaorganisation**

Polisen består av Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium, SKL. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Inom Polisen finns cirka 28 000 anställda.

Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen och ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Styrelsen ska bestå av högst åtta ledamöter inklusive rikspolischefen. Ledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid.

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet. Länspolismästaren är chef för polismyndigheten. För ledningen av polismyndigheten ska det finnas en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av länspolismästaren och av det antal övriga ledamöter som regeringen beslutar, dock högst 13. Polisstyrelsens ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid. För varje ledamot ska det finnas en suppleant.

Polisstyrelserna har möjlighet att inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistrikten som styrelsen bestämmer. I dag finns det polisenämnder i Stockholms län och Skåne.

I *bilaga 2* finns en redovisning av de olika organisatoriska nivåerna av förtroendemannainflytande i Polisen och hur detta inflytande har utformats i vart och ett av polisdistrikten.

## **2.4 Utvecklingen av förtroendemannainflytandet inom Polisen**

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av utvecklingen av förtroendemannainflytandet inom Polisen med betoning på dess organisation.

### **Från kommunal till statlig polis**

År 1850 inrättades i Stockholm den första enhetliga polisorganisationen med kommunalt styre. I flera andra städer upprättades därefter liknande renodlade polisfunktioner. Samtidigt ansvarade länsstyrelserna för ordningsverksamheten på landsbygden i sina respektive län. Efter kravallerna i Ådalen år 1931, då militär hade kallats in mot strejkande arbetare och skjutit ihjäl fem av dem, bildades en särskild statspolisorganisation. Således fanns det då polisfunktioner på statlig

nivå, på länsnivå och på kommunnivå, med olika uppdragsgivare (Ivarsson Westerberg, s. 69 f.).

I ett stort antal utredningar från 1920-talet och framåt diskuterades frågan om att samla polisorganisation och att staten borde vara huvudman för polisen (se bl.a. SOU 1922:49, SOU 1944:53, SOU 1951:8 och SOU 1961:34).

Den 1 januari 1965 genomfördes ett förstatligande av polisen. Vid reformen bildades även en central organisation, Rikspolisstyrelsen, med ett övergripande ansvar för polisverksamheten. Under Rikspolisstyrelsen fanns det 119 polisdistrikt, som alla var egna myndigheter. Polisdistrikten leddes av polismästare.

Vid förstatligandet fanns det 11 700 polismanstjänster och 2 100 tjänster för övrig personal (prop. 1980/81:13, s. 8).<sup>2</sup>

### **Förstärkt politiskt inflytandet på lokal nivå efter förstatligandet**

#### **De lokala polisdistrikten**

Vid förstatligandet inrättades i vart och ett av de 119 polisdistrikten en polisenämnd med rådgivande funktion för att bevara kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna. Polisenämndsledamöterna utsågs av kommunfullmäktige i de kommuner som ingick i distriktet. Från den 1 januari 1973 förstärktes det lokalpolitiska inflytandet genom att polisenämnderna ersattes av polisstyrelser. Ledamöterna skulle utses av landstingsfullmäktige utom i de kommuner som inte ingick i någon landstingskommun (prop. 1980/81:13, s.55).

#### **Regional samordning genom länsstyrelsen**

På det regionala planet var länsstyrelsen den högsta polismyndigheten i länet. Länsstyrelsen skulle ägna uppmärksamhet åt Polisens organisation, se till att verksamheten bedrevs rationellt och effektivt samt verka för ett gott förhållande mellan Polisen och allmänheten. Vid länsstyrelserna inrättades funktionen länspolischef, som hade beslutanderätt över den operativa polisverksamheten i länet. I vissa fall kunde dock landshövdingen ta över ledningen av ansvaret för och ledningen av polis-

---

<sup>2</sup> Den 31 december 2010 fanns det 20 292 poliser och 7 725 övriga anställda inom Polisen, enligt Polisens årsredovisning 2010, s. 17.

verksamheten. I Stockholm, Göteborg och Malmö hade länspolis-  
cheferna inte någon ledningsfunktion. I stället leddes arbetet av polis-  
mästarna (prop. 1980/81:13, s. 7).

Länspolischefen var också chef för vissa länsgemensamma resurser  
(prop. 1980/81:13, s.76 ff.).

Vid länsstyrelsens styrelse avgjordes viktigare frågor inom länsstyrel-  
sens verksamhetsområde. Sådana frågor avsåg bl.a. samhällsplanering  
eller andra för länet betydelsefulla åtgärder, viktigare författnings-  
frågor, viktigare frågor om organisation, anslagsfrågor och andra frå-  
gor av större ekonomisk betydelse. Bland dessa frågor inrymdes även  
sådana som rörde Polisen.

### **Ökat inflytande för polisstyrelserna genom 1980-talets polisreform**

I början av 1980-talet lade regeringen fram förslag till allmänna riktlin-  
jer för en reform av polisväsendet (prop. 1980/1981:13). Reformen  
omfattade flera olika områden, men bl.a. skulle de lokala polisstyrel-  
serna få mer inflytande i och med polisreformen. Polisstyrelsen skulle  
fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av  
resurserna vid polismyndigheten. Polisstyrelsen skulle även handlägga  
viktigare beslut om organisation och verksamhetsplanering (SOU  
1998:74, s. 21).

En kommitté, 1981 års polisberedning, tillkallades med uppdrag att  
behandla frågor om genomförande av polisreformen. Polisberedningen  
lämnade bl.a. förslag till en polislag (SOU 1982:63).

Vid behandlingen av vissa förslag kring polisstyrelsens uppgift poäng-  
terade riksdagens Justitieutskott att polisstyrelsen skulle inrikta sin  
verksamhet på frågor av såväl mera långsiktig som mera väsentlig art  
(bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182).

Den 1 oktober 1984 stärktes det lokala medborgarinflytandet över  
polisväsendet. Polisstyrelserna fick ökade befogenheter att fatta beslut  
om inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten och dess orga-  
nisation. Enligt departementschefen var det nödvändigt att besluten om  
verksamheten i den lokala polisorganisationen hade en ordentlig för-

ankring bland invånarna i polisdistriktet. Polisstyrelsens medverkan i planeringsprocessen skulle avse väsentliga frågor och frågor som gäller verksamheten över en längre period, t.ex. ett budgetår (prop. 1983/84:89, s. 19 f.).

### **Påbörjade steg mot en ny regional organisation**

Genom polisreformen infördes en ny regional polisorganisation i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län år 1981. Tjänsten som länspolischef förenades med polismästartjänsten vid polismyndigheten i Stockholm respektive Göteborg.

År 1984 infördes denna modell, som sedermera skulle komma att kallas länspolismästarmodellen, även i Jämtlands län (prop. 1983/84:99, s. 24 f.).

### **Länspolismästarmodellen införs**

#### **Länspolischeferna blir länspolismästare**

Den 1 november 1985 genomfördes ett nytt steg i den s.k. polisreformen. De regionala och de lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt i de allmänna riktlinjer för verksamheten som riksdagen och regeringen hade beslutat. Det infördes ett system med en grundläggande organisation, som kallades basorganisation, och ett antal s.k. fria resurser som skulle stå till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande (prop. 1984/85:81).

Länspolismästarmodellen infördes på försök i ytterligare län: Uppsala län, Kronobergs län, Blekinge län, Malmöhus län och Värmlands län (prop. 1985/86:100, bilaga 4).

Från den 1 februari 1988 infördes nya bestämmelser i polisförordningen som bl.a. angav att polismyndigheterna skulle uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet, samt att myndigheterna skulle utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan Polisen och allmänheten (SFS 1987:1340).

I propositionen Regional ledningsorganisation inom Polisen (prop. 1991/92:52) föreslogs att länspolismästarmodellen skulle införas gene-

rellt i landet. Parallellt med länspolisväsendets införande minskade antalet polismyndigheter till 21.

### **Den lokala nivån tyngdpunkten i polisverksamheten**

Regeringen poängterade att det var klart att behovet av samverkan och samordning i fråga om polismyndigheternas verksamhet skulle öka i och med den nya ledningsorganisationen. En nära samverkan mellan olika enheter inom polisväsendet – och självfallet också andra sektorer av samhället – var en förutsättning för att Polisen skulle kunna arbeta effektivt och på sikt kunna bryta utvecklingen mot allt större brottslighet. En sådan samverkan innebar dock inte avsteg från principen att verksamhetens tyngdpunkt låg på det lokala planet (prop. 1991/92:52, s. 21).

### **Möjligheten att inrätta polisenämnder införs**

För att stärka medborgarinflytandet över den lokala polisorganisationen infördes från den 1 januari 1991 en möjlighet att inrätta en eller flera polisenämnder för att under polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämde. I propositionen angavs att det i första hand torde vara aktuellt att inrätta polisenämnder för storstadsmyndigheterna och de polismyndigheter vars distrikt omfattade flera kommuner eller annars hade en vidsträckt yta (prop. 1989/90:155).

### **Länsstyrelsens ansvar för Polisen upphör**

#### **En styrelse för polismyndigheten**

År 1998 konstaterade Polisledningskommittén att den komplexa ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen inte var tydlig. Den ledde till att förtroendemannainflytandet inte var enhetligt och att tillsynen över polisverksamheten var oklar. Det ansågs också otillfredsställande att länsstyrelsen prövade beslut som hade fattats av polismyndigheten när gränserna för länsstyrelsernas styrelses och polisstyrelsens beslutsfattande var oklara. Efter en sammantagen värdering fann Polisledningskommittén att polisstyrelsen borde utgöra styrelse för polismyndigheten. Med polisstyrelsen som styrorgan var det möjligt att åstadkomma en enhetlig organisation för styrningen av polisväsendet i landet (SOU 1998:74, s. 36 ff. och 49 ff.).

Regeringen delade Polisledningskommitténs uppfattning att bristen på enhetlighet ledde till osäkerhet kring rollfördelningen mellan länsstyrelsen och polisstyrelsen. Men regeringen konstaterade att samtidigt som ledamöterna i polisstyrelsen skulle företräda och ansvara för statlig verksamhet utsågs de vid den tiden av organ som inte var statliga. Detta förhållande kunde skapa oklarheter kring det uppdrag ledamöterna hade. Regeringen ansåg därför att ledamöterna borde tillsättas genom regeringsbeslut. Ledamöterna borde ha en lokal förankring och sammansättningen borde i huvudsak motsvara de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område. Till ledamöter i en polisstyrelse skulle i högre utsträckning utses personer med särskilt intresse för polisverksamheten eller kunskaper som kunde vara till nytta för denna (prop. 1998/99:100, uo 4, s. 54).

### **Förtroendevald ordförande för polisstyrelsen**

Polisledningskommittén övervägde om landshövdingen, en förtroendevald person eller länspolismästaren borde vara ordförande i polisstyrelsen. Kommittén konstaterade att Polisen intar en särställning i samhället. Det finns på grund av befogenheterna att utöva tvång ett särskilt behov av en bra medborgerlig insyn i och ett medborgerligt inflytande över verksamheten. Länspolismästaren borde därför inte vara ordförande i polisstyrelsen, även om det bedömdes som självklart att hon eller han skulle ingå i styrelsen som ledamot. Kommittén bedömde att landshövdingens kontakt med regeringen inte hade någon avgörande betydelse vid valet av ordförande i polisstyrelsen. Om styrelsens ordförande skulle vara en förtroendevald person ansågs överflyttningen av det ansvar som länsstyrelsens styrelse hade för polisfrågor till polisstyrelsen vara mer konsekvent genomfört än om landshövdingen skulle vara ordförande. Ett sådant val skulle också innebära ett större lekmannainflytande. Polisledningskommittén föreslog därför att polisstyrelsens ordförande skulle vara en förtroendevald person (SOU 1998:74, s. 52 ff.).

Regeringen konstaterade att flera remissinstanser instämde i kommitténs förslag. Några instanser, bl.a. Riksåklagaren och flertalet länsstyrelser, ansåg dock att landshövdingen borde utses till ordförande i polisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen, som inte tog ställning i ordförande-frågan, ansåg att behovet av ett starkt lekmannainflytande och en stark lokal förankring talade för en förtroendevald ordförande. Samtidigt

pekade Rikspolisstyrelsen på att genom att i stället utse landshövdingen till ordförande kunde det tydliggöras att polisstyrelsen är en statlig styrelse. Rikspolisstyrelsen noterade också att en sådan lösning innebar att en opartisk person med kvalificerad erfarenhet av statlig förvaltning gavs insyn i polisverksamheten (prop. 1998/99:100, uo 4, s. 55). Regeringen beslutade genom den nya polisförordningen (1998:1558), som trädde i kraft den 1 januari 1999, att polisstyrelsen skulle ledas av en förtroendevald ordförande.

### **Polisstyrelsen skulle ansvara för övergripande frågor**

Polisledningskommittén poängterade att den ansåg att polisstyrelsen borde ha större inflytande på verksamheten än vad som följde av den dåvarande verksamhetsförordningen, bl.a. med hänsyn till den betydelse som Polisen har för medborgarna (SOU 1998:74, s. 78).

Polisstyrelsens uppgifter skulle vara av övergripande karaktär. Polisledningskommittén ansåg vidare att polisstyrelsen borde åläggas den allmänna skyldighet som länsstyrelsen hade haft i fråga om att se till att statsmakternas prioriteringar och riktlinjer får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. Polisstyrelsen borde årligen utfärda bestämmelser i fråga om planering och uppföljning. Beslut i flertalet av de frågor som polisstyrelsen borde avgöra skulle fattas genom beslut om verksamhetsplan, budget och budgetföreskrifter. Kommittén ansåg att polisstyrelsen också borde ha ansvaret för resultatredovisningen. Polisstyrelsen skulle dessutom, precis som tidigare, kunna besluta om att inrätta polisnämnder och vilka ledamöter som skulle ingå i nämnderna (SOU 1998:74, s. 79 f.).

Länspolismästaren skulle ägna sig åt både långsiktig och övergripande verksamhet och åt den löpande verksamheten. Hon eller han var, enligt förslaget, ansvarig för att bereda polisstyrelsens ärenden. Länspolismästaren skulle även, liksom tidigare, kunna hänskjuta frågor till polisstyrelsen i ärenden som annars var länspolismästarens ansvar (SOU 1998:74, s. 81).

Ansvarsfördelningen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen kommenterades inte särskilt i regeringens proposition (se prop. 1998/99:100, uo 4).

### **Medborgerlig insyn polisnämndernas huvuduppgift**

Polisledningskommittén konstaterade att det fanns eller förutsågs komma att inrättas polisnämnder i drygt hälften av polismyndigheterna. Kommittén konstaterade att det borde vara fritt för polismyndigheterna att inrätta polisnämnder, men att det rimligen enbart borde kunna bli aktuellt för de stora polismyndigheterna (SOU 1998:74, s. 82).

Enligt Polisledningskommitténs uppfattning skulle polisnämnderna tilldelas uppgifter av polisstyrelsen. Kommittén betonade betydelsen av att polisnämnden fick verkliga beslutsbefogenheter. Huvuduppgiften borde vara att utöva medborgerlig insyn och kontroll, men polisstyrelsen borde också delegera beslutsbefogenheter till polisenämnden, t.ex. i fråga om verksamhetsinriktning och budget för nämndens område. Enligt Polisledningskommittén borde polisenämnden ha insyn i polisverksamheten och kontrollera att den bedrivs i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen hade angett och i enlighet med upprättad verksamhetsplan. Det borde vara nämndens uppgift att utvärdera polisverksamheten i området och årligen sammanställa en rapport till polisstyrelsen över verksamheten. Rapporten borde redovisa eventuella behov av förändringar och förändringarnas verksamhetsmässiga konsekvenser. Polisenämnden borde därutöver ha möjlighet att bereda eller yttra sig i frågor som polisstyrelsen hade att besluta om, såvida frågorna rörde nämndens område (SOU 1998:74, s. 83).

Enligt Polisledningskommittén var det polisenämndens uppgift att skapa kontakt med medborgarna och att främja informationsutbytet mellan medborgarna och polisen. Polisenämnden borde därvid förmedla kunskap om Polisen lokalt. Nämnden borde också informera polisstyrelsen om allmänhetens behov av och krav på Polisen. Polisenämnden borde utveckla ett lokalt samarbete och förankra polisiära frågor t.ex. i kommunala sammanhang (SOU 1998:74, s. 83).

Regeringen konstaterade vid behandlingen av Polisledningskommitténs betänkande att i stort sett samtliga remissinsatser ansåg att det

borde vara möjligt att inrätta polisnämnder. Flera remissinstanser, bl.a. Riksrevisionsverket, framhöll att polisnämnder endast borde inrättas vid polismyndigheterna i de tre storstadslänen. Regeringen anförde att den delade kommitténs uppfattning att det borde finnas möjlighet att inrätta polisnämnder. Eftersom det kunde bli tal om så många polisnämnder vid de stora polismyndigheterna föreslog regeringen att även den ställföreträdande polischefen borde kunna vara ledamot i stället för polischefen (prop. 1989/99:100, uo 4, s. 55).

### **Små förändringar under 2000-talet**

Sedan den nu gällande polisförordningen trädde i kraft den 1 januari 1999 har det endast skett små författningsändringar som har betydelse för förtroendemannainflytandet inom Polisen.

I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) framfördes att det är angeläget att polisstyrelserna fullföljer det ansvar styrelsen har att arbeta med tillsynsfrågor. Polisstyrelsernas sammansättning ska säkerställa att tillsynen beaktar kraven på demokratisk insyn och kontroll. För att säkerställa tillsynen borde polisstyrelserna åläggas i polislagen och polisförordningen att årligen fastställa en verksamhetsplan för tillsynsarbetet. Förslaget har inte lett till någon författningsändring.

Den 1 mars 2005 öppnades möjligheten för chefen för det polisområde som ingår i polisnämnden att i stället för länspolismästaren eller dennes ställföreträdare representera polismyndigheten i nämnden (se SFS 2005:52).

Den 1 januari 2008 trädde två förändringar med betydelse för polisstyrelsen i kraft. För det första formaliserades rätten för personalföreträdare att yttra sig vid all handläggning i styrelserna eller nämnderna. För det andra preciserades det i lagtexten att styrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå henne eller honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade (se SFS 2007:1149).

Organiseringen av handläggningen av ärenden om brott av anställda inom Polisen m.m. förändrades den 1 januari 2011 och förlades till Rikspolisstyrelsen. Vid denna förändring lades i polisförordningen fast

på vilket sätt polisstyrelsens ledamöter ska beredas insyn i handläggningen av dessa ärenden (se SFS 2010:1033).

## **2.5 Riksdagens debatt om Polisens förtroendemannainflytande**

Det har många gånger förekommit diskussioner i riksdagen om Polisens organisering. Diskussionerna har omväxlande handlat om centralisering och decentralisering av polisverksamheten. Sammanslagningen av de små polismyndigheterna till länspolismyndigheter under 1990-talet föranledde bl.a. en debatt om kommunalisering av Polisen. Denna har följts av diskussioner om olika organisatoriska lösningar. Den första motionen om en enmyndighetslösning för Polisen lämnades i oktober 2001 av två moderata riksdagsledamöter (motion 2001/02:Ju355). Denna motion har följts av flera andra med detta innehåll under de senaste tio åren (se bl.a. motionerna 2002/03:Ju243, 2005/06:Ju410 och 2007/08:Ju411). Det har också förekommit förslag om en sammanslagning av Åklagarmyndighetens och Polisens brottsutredande verksamheter (motion 2001/02:Ju313). Andra förslag har varit kommunalisering av vissa polisfunktioner, t.ex. närpolisorganisationen (se bl.a. motionerna 2003/04:Ju299 och 2007/08:Ju248). Riksdagen har också diskuterat att omorganisera Polisen för att möta utvecklingen av den organiserade brottsligheten, t.ex. genom införandet av en nationell myndighet för bekämpande av organiserad brottslighet (motion 2007/08:Ju431). Det har även från några riksdagsledamöter framförts att indelningen i polisdistrikt borde förändras och den stora länspolismyndigheten Västra Götaland borde delas upp i flera mindre delar (motion 2007/08:Ju223).

### **Röster för ökat politiskt inflytande**

I flera motioner till riksdagen under 2000-talet har betonats vikten av ett stort politiskt inflytande över Polisens verksamhet.

I en motion från tre socialdemokratiska ledamöter påpekades år 2000 att Polisen ytterst är ett demokratiskt verktyg och därför måste stå under politisk ledning. Varje kommun borde ha en egen polisenämnd. Dessa borde ges beslutsbefogenheter och eget budgetansvar. Polisenämnderna borde besluta hur resurserna ska användas (Ju

2000/01:Ju223). Andra socialdemokratiska riksdagsledamöter föreslog i oktober 2001 att polisstyrelsernas möjligheter att styra länens polisresurser borde öka, eftersom polisstyrelsen har bäst förutsättningar att skapa en organisation och verksamhet som är anpassad till de lokala och regionala behoven, resurserna och förutsättningarna (motion 2001/02:Ju382).

När Justitieutskottet behandlade denna fråga om polisstyrelserna år 2001 uttalade utskottet att det fanns en förståelse för att de av Rikspolisstyrelsen fördelade medlen till polismyndigheterna kunde upplevas som otillräckliga och att svårigheter i olika avseenden kunde uppstå när det gällde prioriteringar. Dessa svårigheter kunde dock, enligt utskottet, inte tas till intäkt för att verksamheten i polisstyrelserna inte skulle fungera som det var tänkt. Tvärtom visade den genomgång som utskottets uppföljningsgrupp hade gjort att det i styrelserna förekom den typ av ärenden som regleringen på området tog upp (bet. 2000/01:JuU11, s. 15 f.).

I två motioner år 2005 förespråkade Kristdemokraterna ett större politiskt inflytande över polisverksamhetens ramar. Det kommunala inflytandet borde också öka för att medborgarna skulle kunna ställa sina lokala politiker till svars för om Polisens verksamhet inte skulle fungera tillfredsställande (motionerna 2005/06:Ju463, s. 7 och 2005/06:Ju510). Även i en motion från en ledamot från Folkpartiet förordades att den politiska styrningen av polisväsendet borde bli tydligare (motion 2005/06:Ju510).

Justitieutskottet konstaterade att utskottet tidigare, med anledning av Riksrevisionens granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (RiR 2005:18), hade uttalat att det är en fördel att det endast finns en polisorganisation i Sverige. En polismyndighet kan besluta att dela upp verksamheten inom myndigheten i olika polisområden. Det är i så fall polisstyrelsen som fattar ett sådant beslut. Utskottet anförde att det utgick från att polisstyrelserna gör noggranna överväganden vid beslut i dessa frågor (bet. 2005/06:JuU1, s. 53 f.).

I en motion från en riksdagsledamot från Centern år 2006 anfördes att länspolismästaren, som sitter med i polisstyrelsen, inte har den lokala kännedomen och kan i egenskap av polisstyrelseledamot påverka

besluten till nackdel för hela länet. Lokala förändringar som kan kräva omedelbara beslut kan därmed omöjliggöras. Den politiska styrningen borde därför ges en tydligare förankring (motion 2006/07:Ju240).

Justitieutskottet konstaterade att Polisens verksamhet ska vara lokalt förankrad. Polisens insatser bör inriktas på den lokala problembilden som råder i det område där Polisen verkar. Att verksamheten ska bedrivas lokalt och nära medborgarna innebar, enligt utskottets uppfattning, inte att Polisens verksamhet ska vara kommunal eller behöver decentraliseras ytterligare. Enligt utskottets mening bör polisär verksamhet även fortsättningsvis vara en statlig angelägenhet. Det konstaterades att ett arbete bedrevs inom Rikspolisstyrelsen och ute i polismyndigheterna för att förbättra den lokala förankringen av Polisens verksamhet (bet. 2006/07:JuU6, s. 8 f.).

### **Önskemål om utvärdering av polisstyrelserna**

I en motion från Centern i oktober 2003 anfördes att den reform som polisstyrelserna hade genomgått år 1999 inte föreföll ha fått något genomslag. Styrelserna verkade ha fått mer ansvar, men minskade befogenheter. Med tanke på att det hade gått en tid med det nya systemet med ett större mandat för polisstyrelserna fanns det, enligt motionärerna, anledning att se över det demokratiska inflytandet för polisstyrelserna (motion 2003/04:Ju333). I flera motioner år 2003 begärdes en utvärdering av hur polisstyrelserna fungerar i polisorganisationen (motionerna 2003/04:Ju333, 2003/04:Ju334, 2003/04:Ju417 och 2003/04:Ju369).

Justitieutskottet konstaterade att utskottets arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering under år 2000 hade genomfört en studie av hur arbetet i polisstyrelserna går till. Enligt Justitieutskottet gjorde uppföljningsgruppen sammanfattningsvis den bedömningen att det var för tidigt att uttala sig om hur arbetet i styrelserna fungerade. Därtill krävdes ett bredare underlag även om de inhämtade protokollen från polisstyrelserna snarast talade för att arbetet bedrevs som det var tänkt. I sammanhanget noterade gruppen att Rikspolisstyrelsen satsat på att utbilda de nyvalda ledamöterna vid s.k. polisriksdagar. Motionerna avslogs därmed (bet. 2003/04:JuU1).

I motionen 2004/05:Ju465 framförde Kristdemokraterna förnyade krav på att regeringen omedelbart borde tillsätta en utredning för att utvärdera styrsystemet och polisstyrelsernas reella möjligheter att genomföra verksamhetsplaner. Kravet upprepades återigen året därpå (motion 2005/06:Ju463).

Justitieutskottet konstaterade apropå den första motionen att när utskottet hade uttalat sig om polisstyrelserna året dessförinnan hade utvecklingsarbetet avseende Polisens organisation alltfjämt fortgått. Utskottet påpekade vidare att det är viktigt att polisstyrelserna har reellt inflytande över verksamhetsplanens genomförande. Justitieutskottet uttalade att utskottet inte hade uteslutit att en utvärdering av polisstyrelsernas verksamhet kunde bli aktuell, men valde att avvakta pågående arbete kring Polisens organisation (bet. 2004/05:JuU19, s. 20 f.). Året efter kommenterade inte Justitieutskottet kravet på utvärdering.

### **Frågan om lokal förankring och demokratisk insyn viktig**

Under de senaste åren har frågan om centralisering av Polisen återkommit. I riksdagsdebatten har det även bland de ledamöter som har förespråkat en enmyndighetslösning i vissa fall funnits en diskussion om det lokala inflytandet. T.ex. i motionen 2005/06:Ju41(M) poängteras att även om Polisen bör bli en myndighet är det viktigt att polisverksamheten kan anpassas efter lokala förhållanden och samverka med andra myndigheter som har betydelse för brottsbekämpningen. I motionen 2009/10:Ju337 (V) sägs att det är självklart att frågor kring demokratisk insyn och lokal förankring måste lösas innan polismyndigheterna kan slås samman till en myndighet.

Sammanfattningsvis har förtroendemannainflytandet inom Polisen diskuterats ända sedan den nuvarande formen för polisstyrelserna infördes år 1999. Denna diskussion förefaller delvis ha varit ett resultat av att det tog relativt lång tid innan polisstyrelserna fann sina former, vilket resulterade i önskemål om att utvärdera reformen. Det har också under de senaste åren funnits en diskussion om att skapa större enhetlighet inom Polisen genom centralisering. Samtidigt har stort fokus legat på frågorna om lokal förankring.

## **3 Rikspolisstyrelsens styrelse**

### **3.1 Sammanfattande iakttagelser**

Rikspolisstyrelsens styrelse är en myndighetsstyrelse med begränsat ansvar.

Styrelsen har de formella förutsättningarna att vara ett ledningsorgan för hela Polisen. Styrelsens inverkan styrs dock i praktiken av rikspolischefen som är ordförande i styrelsen. Utrymmet för styrelsen förefaller ha förändrats över tid.

Rikspolisstyrelsens styrelse har enligt Statskontoret två olika roller:

- Ledning och kontroll
- Medborgerlig insyn

Rikspolisstyrelsens styrelse ägnar relativt mycket tid åt de kontrollerande uppgifterna, såsom internrevision och att följa Säkerhetspolisens verksamhet. Styrelsen ska dessutom fatta beslut i ett antal övergripande frågor.

Huvuddelen av styrelsens arbete består i att ta emot information och att få möjlighet att ställa frågor om verksamheten, vilket är ett led i möjligheten att få insyn i Polisens arbete. Sedan den 1 januari 2011 har styrelsen fått ett ansvar för att särskilt följa utredningar i ärenden där polisanställda misstänks för brott.

### **3.2 Formell roll, ansvar och uppgifter**

Enligt 19 § förordningen (1989:773) med instruktionen för Rikspolisstyrelsen ska det finnas en styrelse vid Rikspolisstyrelsen. Styrelsen ska bestå av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad. Rikspolischefen är styrelsens ordförande. En av de andra ledamöterna är vice ordförande. Styrelsen är beslutförför när ordföranden och minst fyra av de andra ledamöterna är närvarande.

Rikspolisstyrelsens styrelse tillsätts av regeringen. Ett förordnande som ledamot i styrelsen gäller fyra år, för närvarande från den 1 april 2011 – 31 mars 2015. Det är vanligt att styrelseledamöterna samtidigt sitter i Justitiekottet. Vid några tillfällen har det hänt att styrelseledamöterna inte har haft en plats i riksdagen utan har haft kommunalpolitiska uppdrag.

När styrelsen handlägger ärenden inom Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område ingår säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen. Säkerhetspolisens chef har sedan ett antal år tillbaka dessutom utnämnts som vice ordförande i styrelsen.

Om rikspolischefen har förhinder när styrelsen ska handlägga ett ärende på Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område, inträder säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen som ordförande.

Utrikesrådet för politiska frågor vid Utrikesdepartementet eller den som han eller hon sätter i sitt ställe är sakkunnig i styrelsen när det gäller utrikespolitiska frågor. Den som är sakkunnig får vara närvarande och yttra sig i styrelsen i frågor som gäller polisverksamhet inom Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens områden. Sakkunnig bör vara närvarande när styrelsen handlägger frågor med internationell anknytning.

Rikspolisstyrelsens styrelse är att likställa med en styrelse med begränsat ansvar. Styrelsens uppgift är att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen ska fatta beslut om vissa övergripande frågor för Polisen. Enligt Rikspolisstyrelsens instruktion ska styrelsen besluta om:

- årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen,
- åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer,
- åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter, inklusive redovisning av dessa åtgärder till regeringen samt

- föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting.

Styrelsen ska också biträda rikspolischefen och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Därutöver ska styrelsen följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av regeringens riktlinjer för verksamheten. Styrelsen ska en gång om året, och därutöver när det behövs, lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder.

Styrelsen ska utse en eller flera av sina ledamöter att särskilt följa utredningar i ärenden som handläggs enligt 3 eller 5 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Styrelsen har i genomsnitt sammanträtt sex gånger per år under de senaste fem åren. De totala arvoden till ledamöterna i Rikspolisstyrelsens styrelse uppgick år 2010 till 85 500 kronor, varav 11 250 kronor avsåg medverkan från två sakkunniga från Regeringskansliet.

Styrelsesammanträdena har i genomsnitt varat i cirka två timmar. Vid några enstaka tillfällen har styrelsen deltagit i särskilda aktiviteter utöver de formella sammanträdena, till exempel studiebesök. Enligt ledamöterna har det inte förekommit någon utbildning eller diskussion om styrelserollen.

### **3.3 Styrelsens uppgifter i praktiken**

#### **Formellt ansvar för hela Polisen**

Rikspolisstyrelsens styrelse har formellt mandat att vara ett kontroll- och beslutsorgan för hela polisorganisationen. Denna uppgift fullgörs framför allt genom styrelsens beslutsmandat. Protokollen från styrelsesammanträdena visar att beslutspunkterna rör sig om årligt återkommande beslut om årsredovisning, verksamhetsplan, internrevisionens revisionsplan och budgetunderlag till regeringen. Därutöver förekommer det med oregelbundna mellanrum beslut om föreskrifter och rikt-

linjer. Internrevision är den funktion som enligt intervjuerna diskuteras mest vid mötena.<sup>3</sup>

### **Ge råd till rikspolischefen och föreslå åtgärder**

I styrelsens uppgifter ingår att vara bollplank till rikspolischefen. Den rådgivande rollen hanteras inom ramen för den återkommande punkten ”Övriga frågor” vid sammanträdena. Ledamöterna har då möjlighet att väcka olika frågor. Dessa frågor är ofta styrda av aktuella händelser som har uppmärksammats i massmedia.

### **Följa internutredningar**

Den 1 januari 2011 omorganiserades handläggningen av anmälningar mot polisanställda på så sätt att hanteringen lades på Rikspolisstyrelsen. Tidigare hade ansvaret legat på polismyndigheterna. I och med omorganisationen ska Rikspolisstyrelsen styrelse följa utredningarna i ärenden avseende brottsanmälningar mot polisanställda. Styrelsen har i maj 2011 beslutat om hur detta arbete ska organiseras. Rikspolisstyrelsen ska fortlöpande informera styrelsen om inkomna och avslutade sådana ärenden.

Frågor kring internutredningsverksamheten tycks ha diskuterats redan tidigare i styrelsen. Dessa frågor har då ofta varit föranledda av aktuella händelser som har uppmärksammats i massmedia.

### **Följa verksamheten vid Säkerhetspolisen**

Styrelsen har i uppdrag att följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av regeringens riktlinjer för verksamheten. Styrelsen ska en gång om året och därutöver när det behövs lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder. Av styrelseprotokollen framgår att styrelsen en gång om året lämnar en sådan skrivelse. Styrelsen beslutar också om årsredovisning och budgetunderlag för Säkerhetspolisen.

Intervjuerna och protokollen visar att information om Säkerhetspolisen har förekommit relativt ofta i styrelsen. Ledamöterna har påtalat att det finns begränsningar i möjligheterna till insyn på grund av bestämmel-

---

<sup>3</sup> Statskontoret avser att i en kommande rapport om riksdagens och regeringens styrning av Polisen återkomma till internrevisionen. Rapporten ska redovisas till Polisorganisationskommittén senast den 1 september 2011.

ser om sekretess. Andra menar att det är möjligt att få information, men att det är tidskrävande eftersom det är nödvändigt att besöka Säkerhetspolisen för att ta del av skriftligt material på plats.

### **3.4 Styrelsens roller**

Statskontoret har identifierat två huvudsakliga roller för Rikspolisstyrelsens styrelse: att ansvara för ledning och kontroll och att säkerställa den demokratiska insynen. Dessa två roller diskuteras mer utförligt nedan.

#### **Ledning och kontroll**

Rikspolisstyrelsens styrelse utses av regeringen, som också har definierat styrelsens uppgifter i Rikspolisstyrelsens instruktion. Styrelsen ska pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i enlighet med syftet med verksamheten.

De intervjuade upplever att riksdagens och regeringens styrning av Polisen är tydlig och är väl medvetna om regleringsbrev och andra styrdokument. Ärenden som föredras i styrelsen har många gånger haft anknytning till frågor som har handlagts i Justitieutskottet där ledamöterna ofta har varit representerade. Styrelseledamöterna anger att polisorganisationen är svårstyrd. Rikspolischefen kan uttala mål och prioriteringar men länspolismästarna kan i hög grad själva välja att följa dessa anvisningar eller inte.

Styrelsen domineras, med självklarhet, av rikspolischefen som är ordförande i styrelsen och som har mest kunskap om verksamheten. Det framkommer i intervjuerna, både med rikspolischefen och med ledamöterna, att styrelsen över tid har använts i olika hög utsträckning. Styrelsernas inflytande och roll som ledningsorgan blir därmed beroende av rikspolischefen som person.

Styrelsen beslutar årligen om bl.a. årsredovisning och budgetunderlag. Vidare får styrelsen regelbunden redovisning av myndigheternas resultat och verksamhet. Statskontoret bedömer att de formella förutsättningar som regeringen har pekat ut är uppfyllda när det gäller styrelsens ansvar för ledning och kontroll.

## **Demokratisk insyn**

Vid intervjuerna framkommer att en av styrelsens huvuduppgifter anses vara att utöva medborgarinsyn över verksamheten. Polisens legitimitet är central i rättsstaten genom rätten att utöva tvång och våld. De intervjuade menar att om inte allmänheten kan lita på Polisen undermineras rättsstaten. Man måste kunna vara säker på att Polisens verksamhet är rätt och riktig. De intervjuade menar att styrelsen har en viktig funktion för medborgarinsynen genom möjligheten att ställa frågor till Polisens högsta ledning.

## **3.5 Andra frågor**

### **Samspelet mellan styrelsen och rikspolischefen fungerar bra**

Statskontorets intryck är att förutsättningarna för styrelsearbetet är goda. Enligt de intervjuade fungerar samarbetet i styrelsen bra och rollfördelningen mellan styrelsen och rikspolischefen upplevs vara tydlig. Styrelsen anser sig få tillräcklig och relevant information från Rikspolisstyrelsen för att fullgöra sitt uppdrag. Rikspolisstyrelsen avsätter tid och personal för att informera och svara på frågor från styrelsen. Styrelsens uppgifter enligt instruktionen för Rikspolisstyrelsen upplevs som tydliga.

Det finns skillnader i hur de intervjuade uppfattar styrelsens roll. Statskontoret har mötts av uppfattningen att styrelsen arbetar långt från verksamheten, även i jämförelse med andra statliga styrelser. Styrelsen har inte på flera år fört någon strategidiskussion. Rikspolisstyrelsen har informerat om polisorganisationens ekonomi, men styrelsen har haft små möjligheter att påverka utfallet.

Vissa av de intervjuade menar att styrelsen påverkar verksamheten mer på andra sätt än genom de formella besluten. Rikspolischefen bedöms vara lyhörd och ta intryck av de diskussioner som förs i styrelsen, både vid de frågor som ledamöterna ställer och i andra mer allmänna resonerang.

En konflikt mellan styrelsen och rikspolischefen skulle i teorin kunna leda till att styrelsen blockerar beslut. I praktiken har det dock aldrig hänt.

Enligt Statskontoret understryker samspelet och rollerna i styrelsen att styrelseuppdraget och det mandat som utövas i praktiken i hög utsträckning är personberoende.



## 4 Polisstyrelser

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

För ledningen av en polismyndighet ska det finnas en polisstyrelse. Polisstyrelsen är en styrelse med begränsat ansvar. Polisstyrelsen har rätt att fatta beslut i viktiga frågor kring polismyndighetens verksamhet, ekonomi och budget. I praktiken har dock polisstyrelsen relativt litet inflytande över polisverksamheten. Det beror dels på att antalet beslut som styrelsen fattar är få, dels på att förutsättningarna för polisstyrelserna att verka beror på de inblandade personerna, i första hand länspolismästarna och polisstyrelsens ordförande.

Polisstyrelsen har enligt Statskontoret tre olika roller:

- Ledning och kontroll
- Lokal förankring
- Medborgerlig insyn

När det gäller ledning och kontroll ska polisstyrelsen säkerställa att statsmakternas prioriteringar får genomslag lokalt. Det kompliceras av att styrkedjan i Polisen inte är rak. Den övergripande styrningen från regeringen har utvecklats och preciserats av Rikspolisstyrelsen och länspolismästaren innan den når polisstyrelsen. Regeringen lämnar inte några uppdrag eller kommunicerar på något annat sätt direkt med polisstyrelserna.

Polisstyrelsens arbete med lokal förankring sker i första hand genom beslut om hur verksamheten ska anpassas efter de lokala förutsättningarna. En viktig fråga för polisstyrelserna har varit att säkerställa polisiär närvaro i polisdistriktets alla delar. Arbetet med lokal förankring påverkas av Rikspolisstyrelsens styrning och konkretiserade målbilder för de enskilda polismyndigheterna. I polisstyrelserna är inte alla kommuner representerade.

Den medborgerliga insynen som polisstyrelsen ska utöva sker i synnerhet genom att polisstyrelseledamöterna ställer frågor om verksamheten

till polisledningen. En annan del är att följa hanteringen av anmälningar mot polisanställda.

## **4.2 Formell roll, ansvar och uppgifter**

Enligt 5 § polislagen (1984:387) ska det för ledningen av en polismyndighet finnas en polisstyrelse. Polisstyrelsen ska bestå av polismyndighetens chef och ett antal ledamöter som regeringen har utsett. I polislagen anges även de behörighetskrav som ställs på ledamöterna.

Polisstyrelsernas sammansättning och uppgifter slås fast i 2 och 3 kap. polisförordningen (1998:1557). Styrelsen ska, vid sidan av länspolis-mästaren, ha högst 13 ledamöter. Regeringen utser ledamöterna för en viss bestämd tid. Bland ledamöterna utses även en ordförande och en vice ordförande. Fördelningen av ledamöter mellan de politiska partierna ska i huvudsak motsvara de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område, dvs. följa hur rösterna i riksdagsvalet har fördelats i länet.

Polisstyrelsen ska särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl. Styrelsen ska se till att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter. Polisstyrelsen ska avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi, viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation, och andra frågor som länspolismästaren hänskjuter till styrelsen. Styrelsen ska också biträda länspolismästaren och föreslå henne eller honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Polisstyrelsen får inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.

Polisstyrelsen ska yttra sig i samband med vissa tillsättningsärenden, bl.a. avseende länspolismästaren och andra av polismyndighetens högsta chefer.

Polisstyrelsen ska bestämma vad som ska gälla om planering och uppföljning av Polisens arbete. Polisstyrelsen ska vid planeringen och uppföljningen nära samverka med Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, med Kustbevakningen.

I de 21 polisstyrelserna finns totalt 242 ledamöter och lika många ersättare. Den sammanlagda kostnaden för ledamöternas arvoden belastar polismyndigheterna med cirka 3,5 miljoner kronor exklusive sociala avgifter. Till det kommer kostnaden för ersättning till ersättare i den utsträckning de inbjuds att bisitta vid mötena. Styrelserna har sex till nio möten per år. Mötena sträcker sig som regel över två till tre timmar.

Polisstyrelsernas ledamöter har enligt Statskontorets kartläggning olika bakgrund och roller lokalt. Nästan alla är kommunalpolitiker eller landstingspolitiker, men det förekommer också en del riksdagspolitiker i styrelserna. Många ledamöter har andra kommunala engagemang vid sidan av att sitta i fullmäktige, t.ex. att vara nämndemän. En del av ledamöterna i polisstyrelserna är kommunalråd. I polisstyrelserna ingår inte representanter för samtliga kommuner.

### **4.3 Polisstyrelsernas uppgifter i praktiken**

Huvuddelen av innehållet i polisstyrelsesammanträdena utgörs av information från länspolismästaren till polisstyrelsen. En stor del av informationen förefaller länspolismästaren själv ta initiativ till. Återrapporteringar och lägesrapporter som är kopplade till de av polisstyrelsen beslutade verksamhetsmålen förekommer i relativt sett mindre utsträckning. Det är vanligt att polisstyrelserna tar initiativ till att bjuda in en viss enhet eller verksamhet i polismyndigheten för att få mer information. Ibland förekommer det besök med information från externa aktörer, t.ex. Säkerhetspolisen och Kustbevakningen.

Antalet beslutspunkter är litet. Vid sidan av beslut om interna arbetsformer rör det sig i första hand om årligt återkommande beslut om verksamhetsplan och budget. Därutöver förekommer det med oregelbundna mellanrum beslut avseende yttranden i tillsättningsärenden och beslut om polismyndighetens organisering.

I det följande kommer polisstyrelsernas olika uppgifter att behandlas. De är samlade under rubrikerna insynsuppgifter och beslutsuppgifter. Insynsuppgifterna är sådana uppgifter som polisstyrelserna har och som inte innefattar något beslutsmandat. Beslutsuppgifterna är sådana uppgifter där polisstyrelserna ska fatta beslut.

### **Polisstyrelsens insynsuppgifter**

#### **Säkerställa överensstämmelse med prioriteringar och riktlinjer som regeringen och riksdagen har beslutat**

En huvuduppgift för polisstyrelsen är att säkerställa att polismyndighetens verksamhet överensstämmer med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat. Det följer både uttryckligen av polisförordningen och av att polisstyrelsen utnämns av och lyder under regeringen.

I första hand utför polisstyrelsen denna uppgift genom att besluta om mål och budget för polismyndigheten. Med utgångspunkt i myndighetens verksamhetsplan och budget får polisstyrelserna vid varje sammanträde en redovisning av verksamhet och ekonomi, som ofta följs av prognos för den förväntade utvecklingen.

Den information polisstyrelsen får om t.ex. budgetproposition, regeringsbrev och Rikspolisstyrelsens styr signaler får styrelsen av läns-polismästaren.

#### **Säkerställa effektivitet**

Som nämnts ovan sker en del av polisstyrelsens insynsuppgifter genom att styrelsen fattar de formella beslut som åligger den avseende mål och prioriteringar. Genom att återkommande begära redovisningar om läget med utgångspunkt i dessa krav kan polisstyrelsen följa myndighetens resultatutveckling. En ofta förekommande punkt på polisstyrelsernas möten är att personal från polismyndighetens olika verksamheter får komma och presentera vad de gör. Ledamöterna har då möjlighet att ställa frågor.

Av Statskontorets granskning har det inte framkommit att det regelmässigt sker någon redovisning inför styrelserna om tillsynsverksamheten, inspektioner och utvärderingar. Det finns ett fåtal undantag från denna huvudregel, men det rör sig i så fall i första hand om sådana

rapporter som har uppmärksammats i lokal massmedia. Polisstyrelserna har inte själva initierat någon uppföljning, utvärdering eller tillsyn.

### **Länspolismästarens rådgivare**

Det är i första hand länspolismästaren som styr i vilken mån polisstyrelsen har möjlighet att fungera som rådgivare till polismyndigheten. Det finns enbart något enskilt exempel på beslut som i normalfallet skulle kunna fattas av länspolismästaren, men som denne har hänskjutit till polisstyrelsen.

Det är vidare tydligt att olika polisstyrelser har tilldelats olika roller. I Skåne och Västra Götaland förefaller styrelserna till stor del ha blivit rådgivande instanser. I Stockholms län framgår av protokollen att det finns ett i jämförelsevis större inslag av politik och partipolitik i polisstyrelsearbetet. Det gäller t.ex. frågor om tillstånd till demonstrationer och antalet ledamöter i polisenämnderna. I Stockholms län förefaller de enskilda ledamöterna i högre grad än på andra håll också inkomma med skriftliga frågor till länspolismästaren. I de mindre myndigheterna handlar frågorna ofta om lokala förutsättningar.

### **Ge yttrande i tillsättningsärenden**

Polisstyrelserna ska yttra sig inför regeringens utnämningar av länspolismästare. Detsamma gäller när vissa andra chefstjänster vid polismyndigheten ska tillsättas. Biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendenterna anställs av Rikspolisstyrelsen, medan polisintendenter anställs efter beslut av polismyndigheten.

Polisstyrelserna förefaller generellt vara engagerade i frågan om vem som ska bli länspolismästare. Det har under de senaste åren. Förekommit att polisstyrelsen och de fackliga organisationerna inte har varit överens om vem regeringen borde tillsätta som länspolismästare.

I övrigt kan man konstatera att olika polisstyrelser har valt olika sätt att hantera frågan om att delta i tillsättningsärenden. Flera ledamöter anger att det är svårt att yttra sig eftersom polisstyrelsen inte känner till detaljer i verksamheten och därmed egentligen inte har förutsättningar att ifrågasätta hur länspolismästaren vill bemanna sin ledning. En del polisstyrelser är angelägna om att lära känna cheferna och deltar därför aktivt i rekryteringsprocessen. Andra, såsom polisstyrelsen i Skåne, har

valt att enbart säkerställa att processen har följt de formella förutsättningarna.

### **Säkerställa rättssäkerhet**

En annan av de uppgifter polisstyrelsen har enligt polisförordningen är att säkerställa rättssäkerheten i polismyndighetens verksamhet.

Ingen av de polisstyrelser som Statskontoret har granskat har tagit något initiativ till att låta göra någon undersökning eller utvärdering av hur rättstillämpningen i myndigheten fungerar. Det huvudsakliga sättet polisstyrelserna förefaller arbeta på är att ställa frågor om verksamheten till länspolismästaren och andra verksamhetsföreträdare vid sammanträdena, samt att besöka olika delar av verksamheten.

Av styrelseprotokollen framkommer att länspolismästarna i olika hög grad informerar om t.ex. Justitieombudsmannens inspektioner eller beslut med betydelse för polismyndigheten. Någon information om t.ex. Rikspolisstyrelsens inspektioner eller andra granskningar förefaller inte polisstyrelserna få.

### **Följa internutredningar**

En uppgift för polisstyrelsen i att säkerställa att polismyndighetens verksamhet fungerar på ett rättssäkert sätt är att följa arbetet med utredning av misstänkta brott av polisanställda i och utom tjänsten. Samtliga polisstyrelser gör detta i olika utsträckning och på olika sätt. En del polisstyrelser går igenom aktuella anmälningar i plenum, andra gör det under förmöten innan polisstyrelsesammanträdena och ytterligare andra har tillsatt en särskild grupp av ledamöter för arbetet.

Ingen av de företrädare som Statskontoret har talat med beskriver detta arbete som en särskilt stor del av polisstyrelsens uppdrag. Statskontoret har inte sett några tecken på att polisstyrelserna har initierat någon förändring av mer systematisk karaktär i polismyndighetens sätt att arbeta, med anledning av en brottsanmälan mot en enskild polisanställd.

### **Utöva annan medborgarinsyn**

Av de protokoll som Statskontoret har granskat framgår det att polisstyrelseledamöternas frågor ofta har anknytning till något problem som ledamoten har uppmärksammat i sitt lokalområde. Den vanligaste orsa-

ken till att polisstyrelseledamöterna ställer frågor till länspolismästaren eller någon annan verksamhetsföreträdare är dock att något problem har uppmärksamrats i lokal massmedia.

Det finns exempel på att styrelseledamöter ansett att de borde ha fått möjlighet att diskutera en fråga innan länspolismästaren fattade beslut, eftersom styrelsen ska bevaka medborgarfrågorna. En sådan fråga gällde det uppmärksammade beslutet av Polismyndigheten i Skåne att publicera fotografier av misstänkta brottslingar på Internet. Förfarandet har godkänts i efterhand av Justitieombudsmannen (JO dnr. 4787-2010, beslut 2010-12-21).

### **Samordna verksamheten med andra polismyndigheter**

Av de polismyndigheter som Statskontoret har besökt förefaller uppgiften att verka för samordning med andra polismyndigheter i första hand vara en fråga för polisstyrelserna inom det s.k. Sydsamverkanområdet, dvs. polismyndigheterna i Skåne, Blekinge län, Kronobergs län och Kalmar län. Inom detta område förefaller det regionala samarbetet inom Polisen ha kommit längst. Till exempel har polisstyrelserna regelbundna sammankomster. Frågan om samverkan tas dessutom upp vid varje sammanträde av de polisstyrelser som Statskontoret har granskat i regionen, dvs. Skåne och Kronobergs län.

I Kronobergs län har dessutom frågan om samverkan fått en särskild dimension sedan polismyndigheten har kommit överens om att samordna ledningsfunktionerna med Kalmar län. Numera finns det en gemensam länspolismästare för de båda polisdistrikten. Från och med maj 2011 har myndigheterna en gemensam länskommunikationscentral. Dessutom hålls gemensamma polisstyrelsesammanträdena för de båda myndigheterna. Polisstyrelserna har i slutet av år 2010 begärt att de båda polismyndigheterna ska slås samman, men rikspolischefen beslutade i mars 2011 att inte uppvakta regeringen i frågan utan att avvakta resultatet av Polisorganisationskommitténs arbete.

I övrigt har Statskontoret noterat att det finns viss kontakt mellan polisstyrelserna i Västernorrlands län och Jämtlands län.

## **Polisstyrelsens beslutsuppgifter**

### **Besluta om lokal anpassning och resultatstyrning**

Polisstyrelserna fattar i samtliga polisdistrikt formella beslut om verksamhetens inriktning och budget. Bland de polismyndigheter som Statskontoret har granskat hanterar Västra Götaland och Skåne denna fråga på ett annat sätt än de övriga polisstyrelserna. I dessa två polisdistrikt fattar styrelsen beslut om en övergripande mål- och resultatformulering under hösten. Detta dokument är överordnat verksamhetsplanen, som länspolismästaren beslutar. I övriga polisdistrikt, inklusive Stockholms län, beslutar polisstyrelsen om verksamhetsplanen.

Polisstyrelserna deltar i arbetet med att ta fram måldokumenterna i olika stor utsträckning. I en del polisdistrikt deltar ledamöterna i arbetsgrupper tillsammans med myndighetens tjänstemän. I andra distrikt har styrelsen enbart att ta ställning till ett förslag som tjänstemännen har berett. Det finns också en skillnad mellan polisstyrelserna när frågan om ny verksamhetsplan initieras. En del styrelser diskuterar frågan vid flera möten, medan vissa initierar och diskuterar frågan vid ett möte och fattar beslut om planen vid mötet därpå.

Ingen av de polisstyrelseledamöter som Statskontoret har talat med uppfattar att regleringsbrevet för Polisen eller andra styr signaler från regeringen ska, eller går att, tillämpa direkt av styrelserna. Grunden för besluten om målformuleringar är i stället Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar. Med utgångspunkt i riksdagens och regeringens mål beslutar rikspolischefen en inriktning där rikspolischefen beskriver sin syn på Polisens uppdrag och hur uppdraget ska genomföras. Rikspolischefens inriktning är långsiktig och revideras vid behov, senast i april 2011. Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar grundar sig på rikspolischefens inriktning och fastställer utifrån denna både nationella och myndighetsvisa mål för vissa delar av kärnverksamheten. Rikspolisstyrelsen utgår i sin styrning från att polismyndigheterna är bundna vid planeringsförutsättningarnas mål. Det är mot dessa mål som uppföljningen och resultatbedömningen av polismyndigheterna görs. Samtliga polismyndigheter och styrelser, utom den i Stockholms län, tycks också uppfatta Rikspolisstyrelsens beslut om planeringsförutsättningar som formellt bindande även för polismyndigheterna. I Stockholms län har polisstyrelsen de tre senaste åren beslutat att i verksamhetsplanen ange som mål hälften så många alkoholutandningsprov som

Rikspolisstyrelsen har gett polismyndigheten i uppdrag att genomföra, trots att länspolismästaren har reserverat sig mot polisstyrelsens beslut.

De yttre ramarna för prioriteringarna är givna av Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar. Med utgångspunkt i planeringsförutsättningarna finns det ett behov av att bryta ner de nationella målen lokalt och att formulera mål med utgångspunkt i den lokala problembilden. Generellt sett finns det i polisstyrelserna enighet om vad som ska prioriteras i målformuleringarna.

Den fråga som har varit särskilt viktig för polisstyrelserna att betona i målformuleringarna är den om polisiär närvaro i hela polisdistriktet. Frågan har tagit sig olika uttryck, men framförallt har diskussionen syftat till att förhindra att små polisstationer stängs eller att säkerställa en fungerande närpolisorganisation.

### **Besluta om organisation**

Rikspolisstyrelsen har i september 2010 redovisat till regeringen att polismyndigheterna är organiserade på olika sätt (Ju 2009/9595/PO). Enligt polisförordningen är det polisstyrelsen som ska besluta om organisationsförändringar. Det är uppenbart att olika länspolismästare tolkar polisstyrelsernas mandat avseende dessa beslut olika. En del länspolismästare förefaller göra en del förändringar själva inom ramen för de avdelningar som polisstyrelsen har beslutat. Andra länspolismästare involverar polisstyrelsen även i mindre förändringar. I Kronobergs län och Stockholms län har länspolismästarna tagit upp frågan i styrelsen om distriktets fördelning av nytillskottet av poliser som har följt av regeringens satsning på 20 000 poliser.

Polisstyrelserna förefaller i första hand beteckna dessa beslut som formalia. Normalt uppkommer inte någon diskussion om organiseringen. Den intressanta frågan för styrelsen förefaller främst vara hur resurserna fördelas, med fokus på att säkerställa en stark närpolisorganisation.

Det exempel som Statskontoret har fått vetskap om och som har lett till en mer omfattande diskussion gäller polisområde Storgöteborg. År 2005 hade polisstyrelsen i Västra Götaland beslutat om hur polisen i Göteborg skulle organiseras, bl.a. avseende hur utredningsresurserna skulle fördelas. När polisstyrelsen år 2008 ansåg att den verkliga orga-

nisationsförändringen inte motsvarade det fattade beslutet uppkom en konflikt mellan styrelsen och länspolismästaren. I anslutning till denna bestämde sig länspolismästaren för att avgå och något senare slutade även polisområdeschefen. Enligt den nuvarande länspolismästaren har det ursprungliga organisationsbeslutet nu genomförts.

### **Besluta om att inrätta polisenämnder**

Polisstyrelsen kan inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer. I dag finns det polisenämnder enbart i Stockholms län och Skåne. Efter valet år 2006 har polisstyrelsen i Västra Götaland inte tillsatt några polisenämnder. Enligt de polisstyrelseledamöter som Statskontoret har talat med fanns det inte längre något behov av nämnderna.

### **Besluta om planering och uppföljning av polisens arbete**

Polisstyrelsen ska besluta om planering och uppföljning av polisarbetet. Dessa beslut kan sägas inrymmas i verksamhetsplanen och dess återrapporerings- och redovisningskrav. Några särskilda beslut om hur planeringen eller uppföljningen ska gå till har Statskontoret inte funnit.

Ingen av de polisstyrelser som har ingått i Statskontorets granskning har beslutat om någon tillsynsplan eller plan för uppföljning eller utvärdering i polismyndigheten i enlighet med vad som diskuterades i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) (se avsnitt 2.4 ovan). Inte heller har polisstyrelserna beslutat om någon enskild tillsyn eller annan granskning.

## **4.4 Polisstyrelsernas roller**

Med utgångspunkt i polisstyrelsernas uppgifter har Statskontoret identifierat tre huvudsakliga roller för polisstyrelserna. Dessa roller är att ansvara för ledning och kontroll, att säkerställa den lokala förankringen i Polisens verksamhet och att garantera demokratisk insyn. Rollerna diskuteras nedan i tur och ordning.

### **Ledning och kontroll**

Polisstyrelsen utses av regeringen, som också har definierat styrelsens uppgifter i polisförordningen. Polisstyrelsens uppdrag är att se till att

statsmakternas prioriteringar och riktlinjer får genomslag i polisarbetet, att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. Man kan säga att det är beslutsuppgifterna som ger polisstyrelsen ramarna för att uppfylla regeringens uppdrag att leda och kontrollera verksamheten. Polisstyrelserna beslutar t.ex. årligen om verksamhetsplaner och budget. Vidare får styrelsen regelbunden redovisning av myndigheternas resultat och verksamhet.

Polisstyrelsen har ett brett mandat att fatta beslut om viktiga frågor. Polisstyrelsen avgör själv vad som inryms inom detta mandat. Därmed skulle mandatet kunna innebära att polisstyrelsen fattar beslut även om sådana frågor som Rikspolisstyrelsens styrelse, rikspolischefen eller länspolismästaren har att fatta beslut om.

Vid sidan av författningen kommuniceras riksdagens och regeringens prioriteringar och riktlinjer om polisverksamheten genom beslut om budgetpropositionen och i regleringsbrev. Dessa är övergripande till sin natur och riktar sig inte direkt till de lokala polisstyrelserna. Polisstyrelserna förväntas inte använda sig av dessa målformuleringar förrän de har utvecklats och preciserats av Rikspolisstyrelsen och förmedlats av länspolismästaren. Visserligen ökar denna precisering förutsättningarna för polisstyrelsen att omsätta prioriteringarna till lokala mål, men samtidigt har det övergripande budskapet tolkats i flera steg på vägen.

Det förekommer inte några exempel på att polisstyrelserna har fått specifika uppdrag eller krav på att åiterrapportera något till sin huvudman, dvs. regeringen. Det sker inte heller något löpande informationsutbyte mellan polisstyrelserna och regeringen.

Förutsättningarna för polisstyrelsen att verka på riksdagens och regeringens uppdrag kompliceras av att polisstyrelsens mandat fördelas efter hur riksdagsvalet har utfallit inom polisdistriktet. För närvarande innehar Socialdemokraterna ordförandeposten och majoriteten i polisstyrelsen i 10 av 21 polismyndigheter. I dag anger i stort sett alla personer som Statskontoret har intervjuat att partipolitiken har en underordnad betydelse i polisstyrelsearbetet, eftersom de frågor som behandlas har mer lokal prägel än politisk. Det finns dock frågor där det har

funnits oenighet som har innefattat tydlig partipolitik, t.ex. kring särskilda uttalanden om extremism eller att polisstyrelsen gör uttalanden om vad polismyndigheten bör överväga vid beslut om att tillåta en viss demonstration. Oenigheten kan också ha rört frågor av mer allmän karaktär, t.ex. organisering av närpolisen eller huruvida ersättare ska tillåtas delta vid polisriksdagen (se nedan). En tydlig tendens är att styrelserna i de flesta fall när det finns oenighet sluter upp inom parti-blocken. Det gäller oavsett om frågorna rör partipolitik eller andra frågor.

Vart fjärde år inbjuds polisstyrelserna av Rikspolisstyrelsen till en s.k. polisriksdag. Vid polisriksdagen erbjuder Rikspolisstyrelsen polisstyrelseledamöterna möjlighet att få information och diskutera aktuella polisfrågor och utvecklingsprojekt. Justitieministern deltar och ger i ett anförande sin syn på polisverksamheten.

Statskontoret konstaterar att de formella förutsättningarna är uppfyllda för polisstyrelserna att ansvara för ledning och kontroll genom att styrelserna använder sina beslutsbefogenheter. I praktiken har denna funktion dock relativt begränsad betydelse, eftersom det från regeringens sida inte finns någon direkt ledning av polisstyrelserna, t.ex. genom formell styrning, återrapporteringskrav eller andra kontakter.

### **Lokal förankring**

Bland de formella uppgifter som enligt polisförordningen uttryckligen åligger polisstyrelsen finns inte något uppdrag att säkerställa att polisverksamheten anpassas efter de lokala förutsättningarna i polisdistriktet. Enligt 1 kap. 6 § polisförordningen ska dock polismyndigheten uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet. Som en konsekvens av att polisstyrelsen enligt 5 § polislagen ska finnas för ledningen av polismyndigheten anser Statskontoret att kravet på lokal förankring gäller även polisstyrelsen. Kravet på lokal förankring har också varit grundläggande vid olika beslut om Polisens organisering och vid inrättandet av polisstyrelser. Ledamöterna bör dessutom, enligt 5 § polislagen, utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vidare bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade. Frågorna om lokal anpassning aktualiseras också automatiskt vid polis-

styrelsernas beslut om inriktningen för polismyndigheternas verksamhet.

När polisstyrelserna fick sin nuvarande roll poängterade regeringen att ledamöterna borde ha lokal förankring. I olika delar av landet har de politiska partierna resonerat på olika sätt avseende nominering av kandidater till polisstyrelserna. I vissa polisdistrikt nominerar vissa partier enbart kommunalråd. I samma distrikt har andra partier tänkt annorlunda. I de allra flesta polisdistrikt är polisstyrelseledamöterna aktiva inom kommunal- eller landstingspolitiken, men förefaller inte inneha kommunalrådsfunktioner eller motsvarande.

En fråga som rör lokal förankring och som förefaller ha varit aktuell i många av polismyndigheterna är den om polisiär närvaro i olika delar av polisdistriktet. Inte sällan har polisstyrelserna fattat beslut om polisstationers lokalisering eller om närpolisorganisationens utformning för att säkerställa att Polisen inte bara ska finnas i centralorterna. Flera av länspolismästarna vittnar om att polisstyrelserna har haft avgörande betydelse i dessa frågor.

Innehållet och målen i de lokala verksamhetsplanerna styrs i stor utsträckning av de mål som Rikspolisstyrelsen har formulerat i sina planeringsföresättningar. Det sker även lokala omvärldsanalyser som till viss del påverkar målformuleringarna. De flesta av de polisstyrelse-representanter som Statskontoret har talat med anger dock att de känner sig bundna av Rikspolisstyrelsens mål. Andra lokalt beslutade mål kommer i andra hand när verksamheten i efterhand följs upp och värderas. När Rikspolisstyrelsen i årsredovisningen anger vad polismyndigheterna har gjort framgår det enbart hur väl myndigheterna har nått upp till nationella målen. Många polisstyrelseledamöter och länspolismästare berättar att de känner att Rikspolisstyrelsens årsredovisning på det sättet inte ger en helt rättvisande bild av den lokala verksamheten.

Av de polisstyrelseprotokoll som Statskontoret har granskat kan man konstatera att många av de frågor som har ställts till länspolismästarna av polisstyrelseledamöterna har en lokal prägel. Flera av länspolismästarna anger att det finns en problematik i att polisstyrelserna har svårt att inte fastna i de mer operativa frågorna, vilka egentligen ligger utan-

för styrelsernas ansvarsområde. Detta problem är särskilt framträdande i polisstyrelser utanför storstadsdistrikten.

Sedan några år tillbaka driver Polisen frågan om att upprätta samverkansavtal mellan polismyndigheterna och kommunerna. För många polisstyrelser har det varit naturligt att delta i och underlätta processen med dessa avtal, eftersom ledamöterna har kunskap om och personliga kontakter hos båda avtalsparter. Samverkansavtalen ska med utgångspunkt i en analys av de lokala förutsättningarna definiera vad polismyndigheten respektive kommunen kan göra för att t.ex. öka tryggheten. Samverkansavtalen finns nu i de flesta kommuner. Enligt både länspolismästare och polisstyrelseledamöter förefaller de ha skapat förutsättning för en gemensam kunskapsbild och samarbete i lokalsamhället.

Statskontoret konstaterar att Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar inte är tillräckligt detaljerade för att kunna tillämpas utan analys och ytterligare anpassning lokalt, även om många mål för polismyndigheterna är förutbestämda. Polisstyrelsen deltar i detta arbete och fattar de formella besluten. Ledamöterna ska enligt förarbetena till polislagen ha lokal förankring och de flesta som de politiska partierna nominerar är lokalpolitiker. Samtliga kommuner är dock inte representerade och det finns inga krav på att ledamöterna ska ha någon ledande befattning i kommunerna. I praktiken söker polismyndigheterna på olika sätt och på olika nivåer samverkan med kommunala tjänstemän och förtroendevalda även utanför polisstyrelserna när det behövs för verksamheten.

Statskontorets genomgång visar att polisstyrelserna har haft en viktig roll i att säkerställa den lokala polisverksamheten genom olika beslut om polismyndighetens prioriteringar och organisering, även under tider då det har funnits relativt sett färre poliser än i dag.

Polisstyrelseledamöterna anger själva att de har en viktig roll i att vara budbärare för Polisen och dess verksamhet i lokalsamhället. Detta sker både i andra lokala församlingar, t.ex. kommunfullmäktige och nämnder, och inför allmänhet och media. Statskontoret kan inte värdera i vilken utsträckning det sker eller vilken betydelse det har.

## **Demokratisk insyn**

Demokratisk insyn i Polisens verksamhet finns på flera nivåer. Det övergripande ansvaret har självfallet riksdagen och regeringen. Rikspolisstyrelsen har även till viss del sådana insynsuppgifter. Polisstyrelsen bedöms dock ha bäst förutsättningar att få insyn i det operativa polisarbetet tack vare den geografiska och organisatoriska närheten mellan polismyndigheterna och dess styrelser.

Polisen har många olika uppgifter, bl.a. att ingripa i farliga situationer. För sådana situationer har polisen fått rätt att använda tvång och våld. Enligt 10 § polislagen får poliser i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Denna s.k. laga befogenheten innebär att en polis kan bli tvungen att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd som hon eller han är skyldig att fullgöra. Avgörande för hur mycket våld som får användas är i första hand hur viktig tjänsteåtgärden bedöms vara, inte hur mycket våld eller hot om våld som polisen möter. Förutom att använda våld har polisen bl.a. även rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som stör den allmänna ordningen, besluta om tvångsmedel enligt rättegångsbalken och att gripa någon och ta personen i förvar. Polisen är den enda myndighet som har dessa omfattande befogenheter att använda tvång och våld. Med tanke på detta är det nödvändigt att det finns en fungerande insyn i Polisens verksamhet.

Polisstyrelsens uppgift att utöva demokratisk insyn i Polisen får anses delvis beskrivet i polisförordningens bestämmelse om att polisstyrelsens ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom distriktet fungerar väl. En annan del i uppgiften inryms i bestämmelserna i 3 kap. 4 a § polisförordningen som anger att polisstyrelsen får utse en eller flera av sina ledamöter eller ledamöterna i en polisenämnd att särskilt följa utredningar i ärenden som avser misstänkta brott av anställda inom Polisen.

Uppdraget att utöva demokratisk insyn tar sig olika uttryck i olika polisstyrelser. En del polisstyrelser har tagit på sig att delta relativt mycket i polisverksamheten, i synnerhet i den yttre verksamheten. I andra polisdistrikt anser de ledamöter som Statskontoret har talat med

att insynen i första hand sker genom att styrelseledamöterna lyssnar på de uppfattningar som finns i lokalsamhället och i massmedia, och ställer frågor om dem till länspolismästaren.

Insynen i om verksamheten bedrivs effektivt och rättssäkert sker löpande i polisstyrelserna genom de redogörelser som länspolismästaren och olika representanter för verksamheten regelbundet lämnar vid polisstyrelsens sammanträden. Hur mycket skriftligt material ledamöterna får löpande av polismyndigheten skiljer sig åt mellan polisstyrelserna.

År 2010 gjordes cirka 7 600 anmälningar om brott mot polisanställda. När det gäller hur polisstyrelserna följer hanteringen av anmälningar mot polisanställda sker det också på olika sätt. En del polisstyrelser går igenom anmälningarna i plenum. Andra läser igenom dem under förmötena till styrelsemötena. Ytterligare några har utsett ett litet antal ledamöter t.ex. ordföranden och vice ordföranden, som läser de inkomna anmälningarna mot polisanställda. Av de styrelseprotokoll som Statskontoret har granskat framkommer det inte att dessa anmälningar har spelat någon framträdande roll på mötena under de senaste fem åren. I våra intervjuer framförs det av många polisstyrelseledamöter att det är svårt att bedöma innehållet i anmälningarna, eftersom en stor del av informationen bedöms sakna substans.

Frågan om demokratisk insyn är betydelsefull för alla myndigheter. Särskilt viktig torde den vara i myndigheter som kännetecknas av att den utövar omfattande myndighetsutövning mot enskilda. Polisens rätt att använda tvång och våld, som diskuterades ovan, gör verksamheten särskilt känslig. Ytterligare en komplicerande faktor är att Polisen anses kännetecknas av en stark kåranda (se t.ex. Skolnick och Fyfe). Inom ramen för polisstyrelsearbetet har länspolismästarna ett ansvar för att redovisa hur verksamheten bedrivs för någon utanför organisationen. De senaste årens diskussion om hur internutredningsverksamheten ska organiseras har i synnerhet skett med fokus på frågan om förtroendet för Polisen. Statskontoret konstaterar att frågan om polisstyrelsernas insyn har spelat en relativt begränsad roll i denna diskussion.

## 4.5 Andra frågor

### **Stort intresse för att ingå i polisstyrelsen**

Ingen av de polisstyrelseledamöter som Statskontoret har talat med har beskrivit att det är svårt att rekrytera ledamöter till polisstyrelserna. Tvärtom uppger många att det finns ett stort intresse för Polisens verksamhet och därför också för att vara med i polisstyrelserna. Många ledamöter i polisstyrelserna är också nämndemän.

### **Samspelet med länspolismästaren är personberoende**

Ett gemensamt karaktärsdrag – kanske det mest framträdande – som Statskontoret har funnit vid de besökta polismyndigheterna är att relationen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen är personberoende. Den styrs i väsentligt mindre utsträckning av polisstyrelsens formella mandat.

I de flesta polismyndigheter som Statskontoret har granskat är det ett gott samarbetsklimat mellan länspolismästaren och polisstyrelsen. Det är mycket sällan som det uppkommer skiljaktiga meningar vid beslut. I Stockholms län har dock polisstyrelsen intagit en något annan ställning i förhållande till de övriga styrelserna genom att klimatet inom styrelsen framstår som mer politiserat. Inte i någon annan polisstyrelse uppkommer det särskilt ofta situationer där de politiska partierna inte kan komma överens, vilket däremot har förekommit relativt ofta i Stockholms län, sett till antalet beslut.

Relationen mellan polisstyrelsen och länspolismästaren förefaller framför allt styras av länspolismästaren. I de polismyndigheter där länspolismästaren har en mer inbjudande inställning till polisstyrelsen verkar styrelserna mer nöjda med polisverksamheten i sin helhet. Polisstyrelsens ordförande och vice ordförande förefaller då också i större utsträckning ha samma bild som länspolismästaren av de utmaningar som polismyndigheten står inför. I andra polismyndigheter förefaller det finnas fler frågetecken kring rollfördelningen och polisstyrelsens mandat.

Generellt i polismyndigheterna är det oklart hur långt polisstyrelsernas mandat sträcker sig. Enligt polisförordningens lydelse ska polisstyrelsen avgöra viktiga frågor om bl.a. planering, ekonomi och organisa-

tion. Oklarheten förefaller inte orsaka några större konflikter, men det finns en osäkerhet bland styrelseledamöterna kring vilka beslut som vilar på länspolismästaren respektive polisstyrelsen. Visserligen bör man rimligen tolka det som att utgångspunkten i polisförordningen är att polisstyrelsen har tolkningsföreträde om vilka beslut som styrelsen ska fatta. I realiteten förefaller det dock som att länspolismästaren på de flesta håll har ett stort inflytande över frågan. Det kan Statskontoret konstatera efter de intervjuer som har genomförts. Av protokollen kan man också utläsa att det finns skillnader mellan polismyndigheterna hur mandatfördelningen har tolkats.

I Statskontorets intervjuer framkommer att polisstyrelseledamöterna, som ofta kommer från kommunpolitiken, inte är vana vid att ha ett så begränsat formellt mandat som polisstyrelsen har. Ledamöterna anger själva att de inte har varit förberedda inför detta och att det ofta tar ett tag för nya ledamöter innan de känner sig bekväma med ett så litet beslutsmandat.

### **Polisstyrelsen har liten påverkan på polisverksamheten**

Länspolismästarna och de flesta polisstyrelseledamöterna som Statskontoret har talat med säger att polisstyrelsen i formell mening har litet inflytande över polisverksamheten. De övergripande målformuleringarna har beslutats av Rikspolisstyrelsen och uppfattas av de flesta polisstyrelser som bindande. De justeringar som polisstyrelserna gör i planeringsförutsättningarna är dessutom relativt generella, vilket gör att de måste brytas ned ytterligare innan de kan omsättas i praktiskt polisarbete. Likaså har Rikspolisstyrelsen beslutat om medelsfördelningen till myndigheten.

En del polisstyrelseledamöter pekar dock på det informella inflytandet som polisstyrelsen utövar genom att ställa frågor till länspolismästaren och genom att på andra sätt sätta fingret på olika frågor.

Länspolismästarna har i mindre utsträckning uppmärksammat det informella inflytandet. Statskontoret bedömer att en orsak till de olika synsätten är att polisstyrelsens ledamöter och länspolismästarna härstammar från olika beslutskulturer. Polisstyrelseledamöterna har en större erfarenhet av politiskt arbete, som inte sällan kännetecknas av ett givande och tagande för att finna bredare koalitionslösningar. Läns-

polismästarna har en mer traditionell tjänstemannaroll, där besluts-hierarkierna ofta är tydligare. Det kan vara en förklaring till varför ledamöterna i högre grad ser det informella arbetet som en del i hur polisstyrelsen får inflytande över polisarbetet.

### **Oklar nytta med yttrande över chefsrekryteringar**

Polisstyrelsen ska yttra sig i samband med att länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendenten och polisintendenterna ska anställas. Fram till den 1 januari 2011 beslutade regeringen eller Rikspolisstyrelsen om samtliga dessa anställningar, men nu kan polismyndigheten själv anställa polisintendenter. Rikspolisstyrelsen beslutar dock hur många polisintendenter som får finnas vid varje polismyndighet.

Genom att polisstyrelsen har rätt att yttra sig om vem som ska anställas till dessa funktioner, som anses ha särskild betydelse för polismyndigheten, kan styrelsen påverka utnämningarna. Eftersom besluten fattas centralt kan polisstyrelsens roll ses från perspektivet att yttrandet ska ge uttryck för den lokala förankringen. När det gäller cheferna under länspolismästaren är det polismyndigheten som genomför rekryteringsförfarandet och länspolismästaren som lämnar förord till Rikspolisstyrelsen om vem som bör anställas. Rikspolisstyrelsens roll i detta förfarande är framför allt formell. Det kan då diskuteras vilken betydelse det har att även polisstyrelsen ska bidra med synpunkter från ett lokalt perspektiv. Vissa polisstyrelseledamöter har angett att de ser ett värde i att kunna ta del i hur länspolismästaren rollbesätter polisledningen. Andra menar att detta komplicerar ansvarsutkrävandet och att polisstyrelsen oftast inte har någon förstahandsinformation som kan vägleda styrelsens yttrande. Polisstyrelsen tvingas då förlita sig på antingen länspolismästaren eller de fackliga organisationerna.

### **Beslutsbefogenheterna är viktiga enligt styrelsen**

En majoritet av polisstyrelserepresentanterna anser att beslutsbefogenheterna är viktiga, trots att polisstyrelserna inte fattar så många beslut. Att få fatta beslut anser ledamöterna är en garanti för inflytande. Många pekar på att samarbetet med länspolismästaren fungerar bra i dag, men det finns en risk för att styrelsen skulle få mindre möjlighet till insyn och påverkan om beslutsmandatet togs bort. Några pekar på att en polisstyrelse med förtroendevalda ledamöter har bättre förutsätt-

ningar att stå emot allmänhetens och medias krav på att någon viss fråga ska prioriteras än vad en enskild tjänsteman har.

Det finns en farhåga bland ledamöterna att det skulle vara svårare att rekrytera lämpliga personer till polisstyrelsen om denna inte hade någon beslutsmyndighet. Det gäller särskilt eftersom ersättningen till ledamöterna redan i dag är så låg i förhållande till den som gäller för kommunala uppdrag.

## **5 Polisnämnder**

### **5.1 Sammanfattande iakttagelser**

Polisnämnder finns endast i Stockholms län och Skåne.

Nämnderna får sina uppdrag och sitt mandat från polisstyrelserna, vilket gör att nämnderna i Stockholms län respektive Skåne inte har samma uppgifter eller ansvar. Polisnämnderna utövar på motsvarande sätt som polisstyrelserna insyn över polisverksamheten.

Polisstyrelserna styr inte polisnämnderna med särskilda uppdrag och det sker inte något formaliserat informationsutbyte mellan styrelsen och nämnderna.

### **5.2 Formell roll, ansvar och uppgifter**

Enligt 5 a § polislagen får polisstyrelsen inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.

I en polisnämnd ska ingå antingen länspolismästaren, dennes ställföreträdare eller chefen för polisområdet. Vidare ska ingå det antal ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen.

Ledamöterna i polisnämnden ska bland sig utse en ordförande och en vice ordförande.

Enligt 3 kap. 5 § polisförordningen kan polisstyrelsen besluta att polisnämnden ska besluta i viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt ekonomi, samt viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation. Polisstyrelsen kan också besluta att polisnämnden ska yttra sig i samband med att länspolismästare eller andra av polismyndighetens högsta chefer ska anställas. Därutöver får polisstyrelsen besluta att polisnämnden ska bereda ärenden som ska avgöras av styrelsen. Polisstyrelsen bör därvid särskilt se till att ärenden delegeras

till polisenämnden i den utsträckning som det behövs med hänsyn till att polisarbetet ska vara lokalt förankrat.

Polisenämnden får inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.

Det finns 117 ledamöter och lika många ersättare i de 13 polisenämnderna. Den sammanlagda kostnaden för arvoden till ledamöterna belastar polismyndigheterna med cirka 400 000 kronor, exklusive sociala avgifter och arvoden till ersättare.

### **5.3 Polisenämndernas uppgifter i praktiken**

#### **Polisenämnderna i Stockholms län**

Polisstyrelsen i Stockholms län beslutade den 22 februari 1999 att det ska finnas polisenämnder i de åtta polismästardistrikten och det geografiska ansvarsområdet ska vara detsamma som polismästardistriktet. Varje polisenämnd ska bestå av högst tio ledamöter. Chefen för polismästardistriktet ska därutöver ingå i nämnden.

Polisstyrelsen beslutade dessutom att polisenämnden får besluta i frågor som rör polismästardistriktets planering och inriktning av verksamhet samt ekonomi.

Polisenämnden får yttra sig i tillsättningsärenden vad avser polismästare, polisöverintendent och polisintendent i det egna polismästardistriktet.

Polisenämnden får vidare avgöra andra frågor som hänskjuts till nämnden av länspolismästaren, biträdande länspolismästaren eller chefen för polismästardistriktet.

I en bilaga till beslutet poängterades att polisenämndens beslutsbefogenheter ”möjliggör för nämnden att påverka såväl verksamhetens inriktning som användningen av medelsramen på ett övergripande plan i fågelperspektiv”, vilket innebär att nämnden inte beslutar om några detaljer utan påverkan sker ”med stora penseldrag” (Polismyndigheten i Stockholms län, Polisstyrelsen, Protokoll nr 2/99).

## **Polisnämnderna i Skåne**

Polisstyrelsen i Skåne beslutade den 30 oktober 2003 att de fem polisnämnderna får besluta om viktigare frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten och ekonomin i polisområdet i form av en handlingsplan.

Polisstyrelsen poängterade i beslutet att polisnämndens uppgifter är:

1. att se till att polisarbetet i polisområdet bedrivs enligt riksdagens, regeringens och polismyndighetens prioriteringar och riktlinjer,
2. att polisarbetet i polisområdet bedrivs effektivt och rättssäkert, samt
3. att förvaltningen i polisområdet fungerar väl.

Polisnämnden ska ta emot underrättelser om hur anmälningar mot polisanställda har slutbehandlats.

## **Polisnämndernas insynsuppgifter**

Polisnämndernas huvudsakliga uppgift är att ha insyn i polisverksamheten lokalt i de stora polismyndigheterna i Stockholms län och Skåne. Nämndernas insynsuppgifter skiljer sig inte i så stor utsträckning från dem som polisstyrelserna har. Det handlar i synnerhet om att hålla sig informerad om verksamheten genom att begära redogörelse och information från olika verksamhetsgrenar och ställa frågor till polismästaren (se avsnitt 4.3).

## **Polisnämndernas beslutsuppgifter**

I Stockholms län beslutar polisnämnderna om polismästardistriktets verksamhetsplan.

Polisnämnderna i Skåne har enligt den praxis som har utvecklats enbart beslutsbefogenheter avseende de egna arbetsformerna, bl.a. att bland sig utse ordförande och vice ordförande. Tidigare hade nämnden möjlighet att besluta om polismästardistriktets handlingsplan. I dag ska nämnden yttra sig över handlingsplanen, men det är polismästaren som beslutar om den.

## 5.4 Polisnämndernas roller

Precis som för polisstyrelserna har Statskontoret funnit tre huvudsakliga roller för polisnämnderna. Dessa roller är att ansvara för ledning och kontroll, att säkerställa den lokala förankringen i Polisens verksamhet och att garantera demokratisk insyn. Rollerna kommer att diskuteras nedan i tur och ordning.

### Ledning och kontroll

Polisnämnderna utses av polisstyrelserna för att utöva en viss del av styrelsernas mandat. I den mån polisnämnderna har fått delegation att besluta något ska dessa beslut fattas i enlighet med regeringens och riksdagens prioriteringar och mål.

I det sammanhanget kan man notera att det i dag inte finns något formaliserat informationsutbyte mellan polisstyrelserna och dess nämnder. Vid något tillfälle har man arrangerat gemensamma utbildningar och polisnämndernas ordförande har vid några tillfällen inbjudits till dialog med polisstyrelserna. I Stockholms län har det avsett fördelningen av nya poliser och poliskontor. I Skåne diskuterades samordningen av länskommunikationscentral. I övrigt verkar det saknas samarbete, vilket gör att informationen om riksdagens och regeringens mål och polisstyrelsens inriktning kommer till polisnämnden från respektive polismästare. Man kan också konstatera att åtminstone en av polisnämnderna i Stockholms län valde att inte följa det lägre antalet alkoholutbildningsprov som polisstyrelsen hade beslutat utan i den lokala verksamhetsplanen höjde antalet till den nivå som Rikspolisstyrelsen hade angett (se avsnitt 4.3).

### Lokal förankring

De polisdistrikt där det finns polisnämnder är stora. Polismästar-distriktet City i Stockholm omfattar t.ex. 1 400 poliser, dvs. fler än vad som finns i var och en av de 18 polismyndigheterna utanför storstadsområdena. Polisdistrikten är också demografiskt olika. Det är t.ex. skillnad på Stockholms innerstad och Roslagen. På samma sätt uppkommer det inte samma typ av polisiära problem på landsbygden i östra Skåne som i Malmö och Helsingborg. Polisnämnderna fyller här den funktion som polisstyrelserna gör i de mindre polisdistrikten (se avsnitt 4.4).

Samtidigt kan man konstatera att Västra Götaland, som är ett geografiskt stort län och som dessutom är demografiskt diversifierat, har bedömt att det inte längre finns något behov av polisnämnder.

### **Demokratisk insyn**

Polisnämnderna har samma funktion avseende den demokratiska insynen som polisstyrelserna.

Det bör påpekas att polisnämnderna i Skåne har ett ansvar vad gäller insyn i internutredningsärenden, vilket polisnämnderna i Stockholms län inte har.



## **6 Erfarenheter från andra myndigheters lekmanamedverkan**

### **6.1 Sammanfattande iakttagelser**

Flera av de tidigare myndighetskoncernerna har haft inslag av lekmän i sina styr- och beslutssystem. Sammanslagningarna till enmyndigheter föranledde i flera fall diskussioner om lekmännens roll och inflytande över verksamheten.

Det finns flera likheter i sättet att organisera och utöva lekmanamedverkan mellan de tidigare myndighetskoncernerna och Polisen. Precis som inom Polisen har styrelser med begränsat ansvar förekommit både på central och regional nivå och nämnder har funnits på lokal nivå. Att lekmännen var förtroendevalda var heller inte ovanligt.

En likhet mellan Polisen och de övriga granskade myndigheterna är att såväl de tidigare regionala styrelserna som styrelsen på central nivå har haft begränsat inflytande över verksamheten. Styrelsernas inflytande har oftast avgjorts av verksamhetschefen. Styrelsernas roll har ofta varit otydlig, vilket har inneburit att ledamöterna har haft svårt att definiera vem de representerar. I de fall ledamöterna har deltagit i beslut om enskilda ärenden har deras kompetens ibland ifrågasatts, då ärendena ofta varit komplexa.

En annan iakttagelse utifrån andra stora myndigheter är att engagemanget i styrelserna inte har minskat när beslutsbefogenheterna har begränsats.

Inslagen av lekmanamedverkan har minskat i omfattning i statsförvaltningen. Flera lokala och regionala insyns- och beslutsorgan har avskaffats. Denna utveckling har bland annat föranletts av sammanslagningarna till enmyndigheter. Utvecklingen har också skett senare på grund av att regeringen har velat tydliggöra ansvar och ansvarsutkrävande i verksamheten.

## 6.2 Lekmannamedverkan i enmyndigheterna

Med lekmän avses personer som medverkar som ledmöter i en myndighets styrelse, ett råd eller annat organ utan att vara anställd vid myndigheten. Bland myndighetens lekmän kan exempelvis finnas politiker, organisationsföreträdare, näringslivschefer och experter. Om dessa personer är politiskt tillsatta brukar man prata om förtroendemän som är valda att representera andra personer eller grupper.

Lekmän kan förekomma på flera olika nivåer i en myndighet eller myndighetskoncern. De kan ingå i eller i direkt anslutning till myndighetens högsta ledning, på regional nivå eller i en lokal nämnd.

I syfte att belysa hur lekmannamedverkan har förändrats i några stora myndigheter har Statskontoret gjort en kartläggning av ledningsformen i de så kallade enmyndigheterna. Kartläggningen omfattar samtliga tolv enmyndigheter. Utifrån exemplen Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Försvarsmakten beskriver vi därutöver hur lekmannamedverkan har utvecklats i samband med sammanslagningarna.

### **Minskat antal lekmän i statsförvaltningen**

I statsförvaltningen som helhet har en tendens varit att minska inslaget av lekmän i organ med styrande och beslutande funktion. Det har varit särskilt tydligt inom de tidigare myndighetskoncernerna. Lekmannamedverkan i dessa stora, komplexa myndigheter var vanligt förekommande på flera olika nivåer. Även om lekmännens roll och ansvar kunde variera var det huvudsakliga syftet att lekmännen skulle svara för medborgerlig insyn och ”sunt förnuft” i de fall de deltog i beslutsfattandet. Lekmannamedverkan förekommer även efter att dessa myndighetskoncerner ombildats till enmyndigheter, men i förändrad form.

I samband med sammanslagningarna till enmyndigheter har styrelserna i de regionala myndigheterna antingen ersatts av olika former av insynsråd eller helt tagits bort. Till exempel har de styrelser som tidigare fanns på regional nivå inom Arbetsmarknadsverket, socialförsäkringsadministrationen och skatteförvaltningen avvecklats helt. Detsamma gäller de lokala nämnderna. Både socialförsäkringsnämnderna och skattenämnderna har exempelvis avvecklats under senare år, vilket har

inneburit att flera hundra lekmän har försvunnit ur Försäkringskassan och Skatteverket.

### **Lekmännens beslutsbefogenheter har begränsats**

På central nivå skedde en annan förändring i lekmannainflytandet i samband med att den nya myndighetsförordningen (2007:515) trädde i kraft den 1 januari 2008, då de tre ledningsformerna enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet reglerades i förordningen. De flesta styrelser med begränsat ansvar omvandlades då till insynsråd (Statskontoret, 2008:11). Förändringen innebar således en tydlig begränsning av lekmannens beslutsbefogenheter.

### **Insynsråden ska både utöva insyn och ge råd**

Myndigheternas ledningsform regleras i myndigheternas instruktion. Av instruktionen framgår även om myndigheten ska ha ett insynsråd och det högsta antal ledmöter som i så fall ska ingå. Insynsrådets funktion anges i myndighetsförordningen. Av den framgår att insynsrådet ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Vidare ska myndighetschefen vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter.

I den förvaltningspolitiska propositionen anger regeringen att insynsråd kan förekomma då insyn i verksamheten av medborgare och politiker bedöms som särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper (prop. 2009/10:175, s. 109 f.). Enligt Finansdepartementets riktlinjer för val av ledningsform tillgodoser insynsrådet behovet av demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Ett insynsråd uppfyller i princip samma syfte som den tidigare ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. På vilket sätt det medborgerliga inflytandet ska utövas framgår dock inte.<sup>4</sup>

I en styrelsemyndighet utgör styrelsen myndighetens högsta ledning och har därmed samma ansvar som myndighetschefen i en enrådighetsmyndighet. Detta ansvar regleras också i myndighetsförordningen.

---

<sup>4</sup> Finansdepartementets pm Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform.

### **Enrådighetsmyndighet med insynsråd vanligast**

Som framgår av *bilaga 3* är den vanligaste ledningsformen bland enmyndigheterna i dag enrådighetsmyndighet med insynsråd. Nio av de tolv enmyndigheterna har en sådan ledningsform. Det är Försvarsmakten, Tullverket, Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Riksarkivet. Tre enmyndigheter leds av en styrelse. Det är Arbetsförmedlingen, Skogsstyrelsen och Lantmäteriet.

I insynsråden och styrelserna ingår personer med vitt skilda kompetenser och yrkesroller. Det är vanligt förekommande i båda ledningsformerna att generaldirektörer från andra myndigheter, experter och professorer med olika inriktning ingår. Vissa professioner förekommer mer sällan. I Arkivväsendets insynsråd ingår till exempel en journalist, vilket inte förekommer i någon annan av enmyndigheterna. I några myndigheter finns departementsföreträdare med i insynsrådet, som till exempel i Skatteverket och Tullverket, men det är också förhållandevis ovanligt. I styrelserna ingår inga personer med denna erfarenhet numera.

En skillnad mellan insynsrådets och styrelsernas sammansättning är att riksdagsledamöter finns representerade i insynsråden men inte i styrelserna. Riksdagsledamöter finns med i samtliga insynsråd utom i Riksarkivet. De utgör dock inte någon dominerande grupp i insynsråden. I de tre styrelserna ingår verkställande direktörer från näringslivet, vilket inte är lika vanligt bland enrådighetsmyndigheternas insynsråd.

En annan iakttagelse är att alla tre styrelsemyndigheter har en extern ordförande i sin styrelse. I detta avseende har Finansdepartementets riktlinjer för val av ledningsform följts. Där förespråkas att myndighetschefen ska ingå som ledamot i styrelsen men inte vara ordförande eller vice ordförande.

### **Risk för jäv i myndighetsstyrelser**

I Finansdepartementets riktlinjer påpekas att det kan föreligga lojalitetskonflikter eller risk för misstanke om jäv om riksdagsledamöter ingår i en myndighets styrelse. Styrelseledamöter måste stå obundna av olika partsintressen och i sin ledamotsroll företräda uteslutande regeringen och myndigheten. Detta gäller särskilt om riksdagsledamoten

också är ledamot i det utskott till vars ansvarsområde den aktuella myndigheten hör. Inte heller bör en tjänsteman inom Regeringskansliet vara ledamot i en styrelse. Denna risk föreligger enligt riktlinjerna inte om riksdagsledamöterna ingår i ett insynsråd. Tvärtom menar man att riksdagsmän ofta har den kompetens och de personliga egenskaper som lämpar sig väl när det gäller insynen i den statliga förvaltningen.

För att närmare belysa skälen till det förändrade lekmannainflytandet i enmyndigheterna beskriver vi i det följande utvecklingen inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vissa utblickar görs även mot Skatteverket och Försvarmakten.

### **6.3 Lekmannamedverkan inom Försäkringskassan**

#### **Från styrelse med begränsat ansvar till enrådighetsverk**

Innan enmyndigheten bildades var Riksförsäkringsverket (RFV) central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen. RFV leddes av en styrelse med begränsat ansvar. I likhet med andra styrelser med begränsat ansvar var uppgifterna för RFV:s styrelse att pröva om verksamheten bedrevs effektivt och i överensstämmelse med syftet. Den skulle också biträda generaldirektören och fatta beslut i vissa frågor, som exempelvis socialförsäkringsadministrationens årsredovisning, budgetunderlag, revisionsplan för internrevisionen och föreskrifter som riktade sig till enskilda, kommuner eller landsting (SOU 2003:63).

I samband med att enmyndigheten Försäkringskassan bildades år 2005 infördes en styrelse med fullt ansvar. Regeringen ville därigenom tydliggöra ansvaret och ansvarsutkrävandet mellan regeringen och myndigheten. Styrelsen skulle bemannas med en hög och bred kompetens för att motsvara de höga krav på överblick och beslutsförmåga som ställdes i den sammanhållna myndigheten. Erfarenhet av politiskt arbete och förankring i de politiska partierna ansågs vara av stor vikt och skulle därför återspeglas i styrelsens sammansättning (prop. 2003/04:69). I den statliga utredning som föregick förändringen menade man att myndighetens stora finansiella ansvar, det varierade verksamhetsinnehållet samt den komplexa organisationen talade för en

styrelse med fullt ansvar för att förstärka ledningen (SOU 2003:63, s. 92).

Statskontoret konstaterade i en rapport om Försäkringskassans förändringsarbete att den nya styrelsen inte fungerade som en styrelse med fullt ansvar för verksamheten borde göra. Bland annat hade styrelsen delegerat de strategiska frågorna till generaldirektören och det var också denne som ansvarade för kontakterna gentemot regeringen. Styrelsen blev därför inte den förstärkning av ledningen som regeringen önskade (Statskontoret, 2006:1).

Det visades sig också att Försäkringskassans nya styrelse inte hade insyn i eller agerade för att komma tillrätta med de allvarliga problem med ekonomin som uppstod i samband med genomförandet av det omfattande förändringsarbetet som drevs igenom år 2008 (Statskontoret 2008:19).

Försäkringskassans styrelse avvecklades den 31 december 2010. Regeringen ansåg att en enrådighetsmyndighet med insynsråd skulle tydliggöra den operativa ledningens ansvar i det fortsatta utvecklingsarbetet. Från och med den 1 januari 2011 är Försäkringskassans ledningsform enrådighetsmyndighet med insynsråd (Socialdepartementets pressmeddelande daterat den 25 november 2010).

### **Begränsat förtroendemannainflytande även på länsnivå**

Innan Försäkringskassan slogs samman till en enmyndighet fanns styrelser för varje försäkringskassa och ett stort antal socialförsäkringsnämnder. Det fanns en försäkringskassa i varje län. Styrelsernas uppgift var att se till att verksamheten bedrevs författningenligt, effektivt och i överensstämmelse med dess syfte. Styrelserna hade också en roll som medborgarnas ombud där styrelseledamöterna skulle agera utifrån ett brett medborgarperspektiv (Statskontoret, 2002:26).

Socialförsäkringsnämndernas uppgift var att besluta i ärenden som under avsevärd tid hade väsentlig betydelse för den enskilde ur försörjningssynpunkt. Socialförsäkringsnämnderna fattade exempelvis beslut i ärenden om sjukersättning och aktivitetsersättning, handikappersättning och assistansersättning.

När enmyndigheten Försäkringskassan bildades år 2005 försvann styrelserna på länsnivå. Regeringen anförde som skäl att det var viktigt att det fanns en rak ansvarslinje i frågor som rörde styrning och ledning (prop. 2003/04:69). Den medborgerliga insynen ansågs dock vara av stor vikt i Försäkringskassans verksamhet på grund av socialförsäkringens stora del av statsbudgeten och att ersättningar från försäkringen har stor betydelse för hushållens ekonomi. Dessutom krävdes en omfattande samverkan i länen för att klara målen med ohälsopolitiken (SOU 2003:63, s. 97).

Det senare argumentet var särskilt viktigt när regeringen i samband med enmyndighetens bildande valde att inrätta försäkringsdelegationer i varje län. Deras huvudsakliga uppgift var att svara för medborgerlig insyn och besluta om regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet. Den medborgerliga insynen innebar att bevaka att Försäkringskassans verksamhet i länet bedrevs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten. I bevakningsuppgiften låg också inledningsvis att utvärdera och årligen rapportera till regeringen de iakttagelser som delegationen gjort. Till Försäkringsdelegationens uppgifter hörde även att utse ledamöter till socialförsäkringsnämnderna (Statskontoret, 2006:1).

### **Oklart uppdrag för försäkringsdelegationerna**

Statskontoret konstaterade i granskningen av Försäkringskassans förändringsarbete att regeringen inte hade gett någon tydlig vägledning om hur delegationerna skulle tolka bevakningsuppdraget, vare sig i den del som gällde att bevaka att verksamheten bedrevs effektivt eller i den del som gällde Försäkringskassans service (Statskontoret, 2006:1).

Ledamöterna i försäkringsdelegationerna var efter ett år i den nya organisationen i stor utsträckning desamma som i de tidigare kassastyrelserna (Statskontoret, 2006:1, s.60).

### **Inbyggd styrningsmässig motsättning i försäkringsdelegationerna**

Statskontoret konstaterade att det fanns en inbyggd styrningsmässig motsättning i försäkringsdelegationerna genom att de å ena sidan finansierades av och utgjorde en organisatorisk del av Försäkringskassan med beslutanderätt över vissa frågor. Samtidigt förväntades de

å andra sidan inta en oberoende granskningsroll och i vissa avseenden styras av regeringen. Även om denna motsättning inte ledde till några allvarliga styrningsproblem i praktiken, fanns vissa potentiella styr- och lojalitetskonflikter inbyggda i detta sätt att organisera förtroendemännainflytandet (Statskontoret, 2006:1, s.65 ff.).

Försäkringsdelegationerna avvecklades från och med den 1 januari 2007. Regeringen ansåg att delegationernas ansvar när det gäller samverkan skapade otydliga ansvarsförhållanden inom myndigheten. Inrättandet av försäkringsdelegationerna hade medfört att Försäkringskassan inte kunnat upprätthålla den raka ansvarslinje för lednings- och styrningsfrågor som var ett mål med bildandet av den nya myndigheten. Därutöver hade delegationernas bevakningsuppdrag också medfört oklara roller inom Försäkringskassan när det gäller tillsynen av Försäkringskassans verksamhet (prop. 2006/07:10, s. 9).

### **Socialförsäkringsnämnderna avskaffas**

År 2008 avskaffades socialförsäkringsnämnderna. Ett avgörande skäl för att avskaffa nämnderna var enligt regeringen risken för att ovidkommande subjektiva faktorer fördes in vid bedömningen av frågor som bör avgöras utifrån strikt förvaltningsmässiga och försäkringsmässiga kriterier. Rättssäkerheten och effektiviteten borde enligt regeringen öka genom att socialförsäkringsnämnderna avskaffas. Regeringen menade också att för att kunna utkräva ansvar för verksamhetens resultat måste myndighetens ledning ha ansvar för hela verksamheten, inklusive beslutsfattandet. Socialförsäkringsnämnderna utgjorde ett hinder i detta avseende. Innan avskaffandet fanns det 190 socialförsäkringsnämnder i landet med drygt 1 300 ledamöter (prop. 2006/07:117 s. 54 f.). Numera är det tjänstemän vid Försäkringskassan som fattar de beslut som tidigare låg på nämnderna.

## **6.4 Lekmannamedverkan inom Arbetsförmedlingen**

Innan sammanslagningen till en myndighet bestod Arbetsmarknadsverket (AMV) av chefsmyndigheten Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

och 20 länsarbetsnämnder. Det fanns en länsarbetsnämnd i varje län.<sup>5</sup> Länsarbetsnämnderna var fristående myndigheter som dock i vissa avseenden styrdes av AMS och i vissa avseenden styrdes av regeringen. Det fanns en styrelse vid varje länsarbetsnämnd. Även AMS hade en styrelse. Inom länsarbetsnämnderna fanns det även statliga arbetsmarknadsnämnder med rådgivande funktion.

### **Från styrelser med fullt ansvar till styrelser med begränsat ansvar på regional nivå**

Länsarbetsnämndernas styrelser bestod av landshövdingen, som var ordförande, länsarbetsdirektören och ledamöter med särskild insikt i förhållanden på arbetsmarknaden. Ledamöterna hade en bakgrund i t.ex. kommunpolitiken eller någon arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation.

Före den 1 januari 2002 leddes länsarbetsnämnderna av en styrelse med fullt ansvar. Efter detta datum fick styrelserna ett begränsat ansvar, som innebar att de skulle pröva om myndighetens verksamhet bedrevs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. Styrelserna skulle också biträda myndighetens chef och föreslå denne åtgärder som de fann motiverade. Styrelserna skulle även avgöra arbetsmarknadspolitiska frågor inom länet samt utse ledamöter till arbetsmarknadsnämnderna.

Bakgrunden till den förändrade ledningsformen var att regeringen vid flera tillfällen påpekat brister i styrningen och uppföljningen av AMV:s verksamhet. För att komma tillrätta med dessa brister genomförde AMS en översyn av AMV:s organisation. AMS förslag var att slå samman länsarbetsnämnderna och AMS till en gemensam myndighet. Regeringen övervägde förslaget, men beslutade i stället om en förändrad ledningsform vid länsarbetsnämnderna. Det var enligt regeringen det lämpligaste sättet att säkerställa den demokratiska insynen och det medborgerliga inflytandet samtidigt som hänsyn kunde tas både till de nationella, regionala och lokala perspektiven. Den demokratiska insynen var särskilt viktig att säkerställa eftersom arbetsmarknadspolitiken innebär många beslut som rör individer och företag. Regeringen menade också att en organisation med AMV:s omfattning skulle stär-

---

<sup>5</sup> Länsstyrelsen i Gotlands län fullgjorde från och med den 1 januari 1998 till och med den 31 december 2010 de uppgifter som länsarbetsnämnden normalt hade.

kas av två myndighetsnivåer, förutsatt att de båda hade tydliga uppdrag (prop. 2006/07:89).

### **Oklara förväntningar på länsarbetsnämndernas styrelser**

I Statskontorets utvärdering av den förändrade ledningsformen vid länsarbetsnämnderna framgick att många styrelseledamöter hade bristfällig uppfattning om vad som ingick i styrelsens roll och fulla ansvar. De uppfattade sig själva som representanter för sina organisationer eller kommuner snarare än för regeringen. Styrelseledamöternas bristfälliga insikt om sina roller kunde delvis förklaras av att de inte hade fått tillräcklig information om vad som förväntades av dem. Statskontoret menade att regeringen och AMS inte på ett fullgott sätt hade informerat ledamöterna om deras roll och ansvar (Statskontoret, 2003:2).

### **Inga märkbara förändringar i styrelsearbetet**

Statskontoret konstaterade att det var bra att styrelsernas ansvar begränsades. Detta på grund av att det tidigare varit oklart vem som bar ansvaret för verksamheten. Den nya ledningsformen hade dock inte nämnvärt påverkat arbetet i länsarbetsnämndernas styrelser. Arbetsfördelningen mellan länsarbetsdirektörerna och styrelserna var i praktiken densamma som i den tidigare ledningsformen. Styrelsen fungerade främst som informations- och diskussionsforum (Statskontoret, 2004:16).

Det fanns en farhåga bland styrelsernas ordförande och ledamöter samt bland länsarbetsdirektörerna att engagemanget hos ledamöterna skulle minska om styrelserna framtogs sitt fulla ansvar. Risker var att flera skulle lämna styrelserna. Statskontorets utvärdering visade dock att engagemanget och närvaron var fortsatt högt efter två år med den nya ledningsformen på regional nivå. Det hade heller inte skett några stora avhopp från styrelserna, utan de flesta ledamöter hade fortsatt sitt uppdrag i den nya styrelsen (Statskontoret, 2004:16).

### **Ny styrelse med fullt ansvar i enmyndigheten**

I samband med att den sammanhållna myndigheten Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 ersattes den till största delen partsammansatta nationella styrelsen med nya ledamöter med annan kompetensprofil. I den tidigare styrelsen fanns personer från fackliga

organisationer, näringslivet, politiska partier, statliga myndigheter och den kommunala sektorn. I Arbetsförmedlingens nuvarande styrelse ingår flera personer från näringslivet. Bland annat är tre av ledamöterna verkställande direktörer. Någon förändring av själva ledningsformen gjordes inte i samband med bildandet av enmyndigheten, utan den nya styrelsen tilldelades precis som den gamla fullt ansvar för verksamheten.

### **Frivilliga rådgivande organ har ersatt styrelserna i enmyndigheten**

Ombildningen till en gemensam myndighet år 2008 innebar att länsarbetsnämndernas styrelser togs bort. De krav som regeringen ställde på den nya organisationen handlade om att den skulle anpassas efter förutsättningarna på de regionala och lokala arbetsmarknaderna, att den interna styrningen skulle bli tydligare och att organisationen skulle utformas så att en väl fungerande samverkan med andra myndigheter och aktörer säkerställdes. Regeringen ställde således inga särskilda krav på medborgerlig insyn i den nya myndigheten (prop. 2006/07:89, s.76). Av Arbetsförmedlingens instruktion framgår att Arbetsförmedlingen utöver ett nationellt partsråd ska inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Av Arbetsförmedlingens egen uppföljning av sammanslagningen till en myndighet framgår att myndigheten har inrättat arbetsmarknadsråd och branschråd. Arbetsmarknadsråden är ett forum för informationsutbyte och samordning. Råden ska spegla den lokala arbetsmarknaden och ser därför lite olika ut över landet. Grunden är att råden ska bestå av representanter från kommunerna, företagen, fackliga organisationer, utbildningsansvariga och andra viktiga aktörer inbjudna att delta. AMS styrelse beslutade år 2007 att arbetsmarknadsråd skulle etableras inom varje arbetsmarknadsområde (68 stycken) samt ett särskilt Kulturarbetsråd för hela landet. (Arbetsförmedlingen. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Uppföljning av förnyelsearbetet, Dnr 07-5430-01).

Branschråd finns både på lokal, på regional och på nationell nivå. Råden har bildats för de branschområden som på grund av arbetskraftsbrist har svårast att klara arbetskraftsförsörjningen. Det är exempelvis

inom områdena IT, bygg, transport, vård och industri. Etableringen av branschråd startade innan en myndighet bildades och syftar till att stärka samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, arbetsgivarna och de fackliga organisationerna.

Således har utvecklingen inom Arbetsförmedlingen gått mot att avskaffa insynsråd på regional nivå. I stället har myndigheten valt att inrätta olika typer av rådgivande organ där viktiga samverksanspartners ingår. Sedan år 2004 finns det en myndighet med uppdrag att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

## **6.5 Lekmannamedverkan inom Skatteverket**

Innan sammanslagningen till en myndighet år 2004 fanns det tio skattemyndigheter på regional nivå samt Riksskatteverket som central förvaltningsmyndighet. Riksskatteverket var också central förvaltningsmyndighet för de fristående Kronofogdemyndigheterna. På lokal nivå fanns det skattenämnder som hade till uppgift att fatta beslut i ett stort antal beskattningsärenden. Skattenämndernas ledamöter var politiskt utsedda.

### **Inga förändringar i myndighetens högsta ledning**

Riksskatteverkets styrelse, som var en styrelse med begränsat ansvar, skulle bland annat pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet. Styrelsen skulle också besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag och åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter. Styrelsen skulle också besluta om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Skattemyndigheternas styrelser hade likartade uppgifter (Ds 2002:15). Den nya myndighetens ledning fick samma utformning som Riksskatteverkets tidigare ledning. Skatteverket skulle ledas av en generaldirektör med en överdirektör som ställföreträdare och ha en styrelse bestående av högst tio ledamöter. Skatteverket är i dag en enrådighetsmyndighet med insynsråd.

### **De regionala styrelserna hade begränsad betydelse**

I den proposition som låg till grund för sammanslagningen konstaterade regeringen att styrelserna vid de regionala skattemyndigheterna med

nödvändighet måste avvecklas i samband med att skattemyndigheterna försvann och att det endast skulle finnas en nationell styrelse inom skatteförvaltningen. Detta betydde att antalet personer som representerade medborgarna i styrelserna skulle minska väsentligt (prop. 2002/03:99).

Regeringens bedömning var att de regionala styrelserna endast i viss grad bidragit till ett lekmannainflytande. Styrelserna sammanträdde tre till fyra gånger per år. De fattade enstaka beslutsärenden om årsbudget och andra väsentliga ekonomiska ärenden samt beslut med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och fick information om aktuella frågor vid myndigheten. Utöver det ägnades styrelsemötena åt studiebesök eller åt att lyssna på föredrag och liknande.

### **Skattenämnderna skulle svara för medborgerlig insyn**

Enligt regeringen var skattenämnderna, som beslutade i enskilda beskattningsärenden, det främsta organet för lekmannainflytande inom skatteförvaltningen. Nämnderna ansågs genom sitt deltagande i ett stort antal ärenden ha goda möjligheter till insyn och inflytande över skatteförvaltningens beskattningsverksamhet.

Med hänsyn till att skattenämnderna skulle finnas kvar och till att ingen remissinstans hade efterfrågat något nytt formellt organ för lekmännens insyn och inflytande kunde avvecklingen av skattemyndigheterna och dess styrelser ske utan att styrelserna ersattes med formellt insynsorgan. Möjligheten att inrätta informella medborgarråd, företagarråd eller liknande uppmuntrades dock av regeringen.

### **Skattenämnderna avskaffas**

Regeringen har sedan enmyndigheten bildades ändrat uppfattning i fråga om skattenämnderna och har nu för avsikt att föreslå att de avvecklas. I en lagrådsremiss från januari 2011 gör regeringen bedömning att beslut i ärenden som tidigare har fattats av skattenämnd i fortsättningen ska fattas av Skatteverkets tjänstemän. Ett omprövningsärende ska normalt avgöras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som tidigare inte har prövat ärendet (lagrådsremiss, Skatteförfarandet, daterad den 11 januari 2011).

År 2010 var antalet skattenämnder 70 stycken. Ordföranden och vice ordföranden i skattenämnden är tjänstemän vid Skatteverket och förordnas av Skatteverket. Övriga ledamöter utses av landstingsfullmäktige i det landsting där skattekontoret är beläget.

Regeringen menar i lagrådsremissen att argumentet att lekmän ska bidra med person- och lokalkännedom har förlorat sin giltighet. Skatteverkets arbetssätt har ändrats på ett sådant sätt att besluten inte alltid fattas där den skattskyldige är bosatt. Regeringen pekar på att det snarare är en fördel om det finns objektivitet i beslutsfattandet. Ett annat skäl till att avskaffa nämnderna är att skattelagstiftningen har blivit mer omfattande och komplicerad och ställer större krav på kunskaper inom ekonomi och juridik.

Regeringen ifrågasätter också värdet av den insyn som skattenämnderna bidrar med. Insynen är begränsad till nämndens beslutsfattande. Övriga delar av verkets verksamhet, som till exempel Skatteverkets information, service, utformning av blanketter och handläggningstider har ledamöterna ingen insyn i. Regeringen påpekar också att Skatteverket har vissa kostnader för skattenämnderna. Enligt Skatteverket utbetalades 3,3 miljoner kronor i arvoden exklusive reseersättning till lekmanaledamöterna under år 2009.

Sammantaget menar regeringen att nämnderna inte är en effektiv form för inflytande och insyn i Skatteverkets verksamhet. Allmänhetens behov av inflytande och insyn i Skatteverkets verksamhet ska i stället tillgodoses genom informella organ som t.ex. Intressentrådet och regionala företagsråd. En proposition i frågan är planerad till juli 2011.

## **6.6 Lekmannamedverkan inom Försvarsmakten**

I Försvarsmakten infördes i samband med att enmyndigheten bildades år 1994 ett insynsråd, Rådet för insyn i Försvarsmakten.<sup>6</sup> Försvarsmakten blev då, och är fortfarande, en enrådighetsmyndighet. Några insynsorgan på regional nivå infördes inte vid enmyndighetsreformen. Rådets uppgifter var att nära följa verksamheten i myndigheten, utom

---

<sup>6</sup> Rådet var en efterföljare till den tidigare Militärledningens rådgivande nämnd.

den operativa verksamheten, försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten. Rådet skulle lämna synpunkter och förslag till regeringen. Ledamöterna utsågs av regeringen och bestod av representanter för det politiska systemet, men även media och frivilligorganisationer var företrädade. Ordföranden och vice ordföranden i riksdagens försvarsutskott ingick under lång tid i Rådet. Rådet sammanträdde fyra till sex gånger per år och där emellan genomfördes vissa studiebesök.

Rådets verksamhet utvärderades av en särskild utredare år 2003 (den så kallade Insynsutredningen). Utvärderingen visade att det fanns en stor osäkerhet kring Rådets funktion. Det framkom en rad olika uppfattningar om Rådets funktion, såsom att det skulle utöva insyn, granska Försvarsmaktens verksamhet, kontrollera Försvarsmakten, ge råd till regeringen, ge råd till överbefälhavaren och förankra försvarspolitikerna i olika samhällsskikt (SOU 2003:26).

### **Försvarsmaktens rätt att utöva våld ställde särskilda krav på medborgerlig insyn**

Utredningen menade att de särskilda förhållanden som gällde Försvarsmakten ställde krav på såväl insyn, medborgerligt inflytande, demokratisk kontroll som rådgivning. Utredningen pekade på att Försvarsmakten har rätt att utöva våld. Därför måste särskilda krav ställas på utövarna när det gällde att upprätthålla demokratiska värden. Dessutom präglades Försvarsmakten av en ”yrkeskår med legitima anspråk på exklusiv kompetens” där erfarenhet från det civila yrkeslivet i övrigt var begränsad. Detta riskerade enligt utredningen att leda till en slutenhet i förhållande till det omgivande samhället. Även Försvarsmaktens hierarkiska organisering kunde bidra till denna slutenhet. Därför fanns det skäl att ställa särskilt höga krav på upprätthållande av demokratiska värden i Försvarsmakten (SOU 2003:26, s.77 f.).

Utredningen gjorde bedömningen att om Rådet skulle kunna motsvara rimligt ställda krav på insyn och kontroll behövdes en ändrad inriktning av Rådets verksamhet och en betydande resursförstärkning. Det ansågs heller inte lämpligt att förena den rådgivande rollen med att vara regeringens kontrollorgan om förtroendet mellan ledamöter och myndighetschef skulle behållas. Utredningen föreslog i stället att Rådets roll renodlades till en rådgivande funktion. Samtidigt pekade man på att Försvarsmaktens särdrag motiverade ett särskilt insyns- och

kontrollorgan för Försvarsmakten. De traditionella insyn- och kontrollorganen skulle inte motsvara det särskilda behov av insyn och medborgerlig kontroll som enligt utredningen krävdes. För detta krävdes ett särskilt utformat insyn- och kontrollorgan med professionella resurser för att kontinuerligt granska och följa upp Försvarsmakten. Hur denna insyn skulle organiseras och vad den skulle innehålla låg emellertid utanför utredningens uppdrag (SOU 2003:26, s. 79 f.).

### **Insyn skulle tillgodoses genom befintliga organ**

Frågan om Rådets funktion behandlades även i Försvarsstyrningsutredningen år 2005. Utredningen konstaterade att det behövdes insyn i och kontroll av Försvarsmaktens verksamhet, men landade i en annan slutsats än Insynutredningen. Behovet av insyn bedömdes kunna tillgodoses genom de befintliga myndigheter och organ som på olika sätt granskade Försvarsmaktens verksamhet, t.ex. Riksrevisionen, JO, JK, försvarsutskottet och Försvarsdepartementet. Även massmedias granskning nämndes i detta sammanhang. Utredningen föreslog att Rådet skulle avskaffas. Det skulle ankomma på överbefälhavaren och generaldirektören att knyta till sig utomstående personer som kunde ge råd i frågor av mer allmän och samhällsinriktad karaktär (SOU 2005:92).

Enligt sin instruktion ska Försvarsmakten ha ett insynsråd på nationell nivå. Enligt myndigheten finns det dock inget sådant insynsråd i dag.

## **6.7 Lakttagelser med bäring på Polisens förtroendemannaorganisation**

Lekmannamedverkan inom statsförvaltningen har långa traditioner. Om man beaktar de diskussioner som förts om lekmannamedverkan i samband med sammanslagningarna till enmyndigheter blir det tydligt att behovet av lekmän i statsförvaltningen sannolikt inte styrs enbart utifrån de behov som finns i den specifika verksamheten utan även utifrån den trend eller de politiska strömningar som råder för tillfället. Som framgått har diskussionerna om lekmän böljat fram och tillbaka, där argument för och emot olika former av insynsorgan har kommit och gått. Den tydligaste utvecklingen bland enmyndigheterna är dock att inslagen av lekmannamedverkan har minskat i omfattning, förutom

i myndigheternas högsta ledning. Denna utveckling påverkar självklart även diskussionerna om behovet av lekmanamedverkan inom Polisen. Statskontoret menar att analysen av Polisens förtroendemannaorganisation bör handla om vilka specifika drag i Polisens verksamhet som motiverar en viss typ av lekmanamedverkan.

### **Ingen given lösning för organiseringen av medborgerlig insyn**

Även om verksamheterna i de myndigheter som har diskuterats i detta kapitel inte är direkt jämförbara vare sig med varandra eller med Polisens verksamhet finns det flera likheter i sättet att organisera verksamheten som motiverar en jämförelse. Alla tolv myndigheter har precis som Polisen tidigare varit organiserade som myndighetskoncerner. Flera av dem har haft relativt stort inslag av lekmanamedverkan. Precis som inom Polisen har diskussioner om behovet av sådan medverkan förts med varierad intensitet inom flera av myndigheterna.

Utifrån denna genomgång har Statskontoret dragit slutsatsen att det inte finns någon given lösning på hur demokratisk insyn ska organiseras på bästa sätt. Frågan måste noggrant övervägas från fall till fall. Det finns inte heller någon gemensam bild av vad som avses med demokratisk insyn.

### **Flera likheter mellan lekmän inom Polisen och de tidigare myndighetskoncernerna**

I likhet med Polisen har de regionala myndigheterna i flera av de tidigare myndighetskoncernerna haft styrelser med begränsat ansvar. Styrelsernas begränsade ansvar reglerades i den tidigare verksförordningen och innebar både insyn i och viss beslutanderätt över verksamheten. Insynen handlade bland annat om att pröva om myndighetens verksamhet bedrevs effektivt och i överensstämmelse med syftet. Styrelsens rätt att fatta beslut handlade bl.a. om att ta ställning till årsredovisning och budgetunderlag.

### **Medborgerlig insyn på regional nivå har avskaffats**

De styrelser som har funnits på regional nivå i myndighetskoncernerna har avskaffats i samband med att verksamheterna slogs samman till enmyndigheter. I vissa fall har de tillfälligt ersatts av någon form av insyns- eller kontrollorgan, i andra fall inte. Försäkringskassan, Arbets-

förmedlingen och Skatteverket har precis som Polisen haft styrelser med begränsat ansvar på regional nivå som har avvecklats i samband med bildandet av enmyndigheten. I Försäkringskassans fall inrättades under några år ett organ för demokratisk insyn och beslutsfattande, men denna funktion avvecklades senare. I Arbetsförmedlingen och Skatteverket togs de regionala styrelserna bort utan att ersättas av något annat insynsorgan när enmyndigheten bildades. I stället fick de båda myndigheterna frihet att själva organisera sin verksamhet och samtidigt inrätta de samverkansorgan som myndigheten bedömde att de hade behov av. Utifrån de exempel som tagits upp här tycks olika former av frivillig samverkan med externa aktörer i vissa fall ha ersatt den traditionella lekmannamedverkan på regional nivå under senare år.

Argumenten för att avveckla lokala och regionala insyns- och beslutsorgan har främst handlat om att det funnits ett behov av att tydliggöra ansvar och ansvarsutkrävande i verksamheten. I de fall ledamöterna har deltagit i beslut om enskilda ärenden har deras kompetens ifrågasatts, då ärendena ofta är komplexa. Andra argument för att inte skapa nya insyns- och beslutsorgan har varit lekmännens begränsade inflytande och oklara roll. De problem som legat till grund för förändringarna är således sådana som Statskontoret har noterat även inom Polisen.

Avskaffande av de lokala beslutsfattande nämnder som tidigare har funnits inom Försäkringskassan och Skatteverket förstärker intrycket av minskat lekmannainflytande i enmyndigheterna.

### **Inga avgörande förändringar i enmyndigheternas högsta ledning**

Myndighetens högsta ledning har också diskuterats i samband med ombildningarna till enmyndigheter, men det genomfördes inte några stora förändringar av ledningsformerna av denna anledning. Inom Skatteverket och Arbetsförmedlingen gjordes exempelvis inga förändringar av ledningsformen. Skatteverkets förändrade ledningsform från styrelse med begränsat ansvar till enrådgivningsmyndighet föranleddes snarast av införandet av myndighetsförordningen. I Försäkringskassan förändrades ledningsformen från styrelse med begränsat ansvar till styrelse med fullt ansvar för att några år senare ombildas till enrådgivningsmyndighet med insynsråd. Således förefaller bildandet av enmyn-

digheten inte ha haft något avgörande inflytande på myndigheternas ledningsform.

### **Oklar roll och svagt inflytande i de tidigare regionala styrelserna**

I likhet med vad som har framkommit om polisstyrelserna har de tidigare regionala styrelserna inom socialförsäkringsadministrationen, AMV och skatteväsendet haft en otydlig roll. Det har medfört att det har funnits utrymme för olika tolkningar bland ledamöterna, till exempel när det gäller vem ledamöterna representerar.

En annan likhet mellan Polisen och de övriga granskade myndigheterna är att såväl de tidigare regionala styrelserna som styrelsen på central nivå har haft begränsat inflytande över verksamheten. Styrelsernas inflytande tycks oftast ha avgjorts av verksamhetschefen. Både inom Polisen och de andra myndigheterna har styrelserna främst agerat som informationsmottagare och i vissa frågor även som rådgivare till myndighetschefen. Antalet möten har varit få, vanligen mellan fyra och sex per år, vilket ytterligare har satt begränsningar för styrelsernas inflytande.

### **Medborgerlig insyn vanligaste uppgiften**

Den vanligaste uppgiften för insynsorganen såväl inom Polisen som inom övriga myndigheter har varit att utöva någon form av medborgerlig insyn i verksamheten. Det har dock inte tydliggjorts för ledamöterna vad denna roll innebär.



## 7 Slutsatser om Polisens förtroendemannaorganisation

En viktig utgångspunkt för hela statsförvaltningen som betonas i den förvaltningspolitiska propositionen är att arbetet ska utgå från värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (prop. 2009/2010:175). Lekmannainflytandet i offentlig förvaltning kan ses som ett förvaltningspolitiskt instrument som kan bidra till att omsätta alla dessa syften. Statskontoret har i denna rapport funnit tre huvudsakliga värden, eller roller, för förtroendemännen. Det är att ansvara för ledning och kontroll, att säkerställa lokal förankring och att svara för medborgerlig insyn. Rollen som lednings- och kontrollorgan kan sägas motsvara det förvaltningspolitiska värdet effektivitet medan de båda övriga rollerna närmar sig värdena demokrati och rättssäkerhet.

Statskontoret menar att det är viktigt att klargöra vilket eller vilka av dessa värden som lekmännen förväntas bidra till för att inte riskera att deras roll blir otydlig. Det har betydelse för till exempel vilka befogenheter lekmanorganet ska ha, vilka ärenden som ska hanteras, vilken kompetens ledamöterna ska ha och hur de ska utses. Om regeringen till exempel vill att styrelserna främst ska bidra till ökad effektivitet i förvaltningen gäller det att förstärka myndighetens ledningskapacitet eller kontrollen av polisens verksamhet. Om den huvudsakliga uppgiften i stället är att svara för medborgerlig insyn behövs en form av lekmannainflytande som säkerställer myndighetens öppenhet gentemot medborgare och politiker.

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets slutsatser om Polisens förtroendemannaorganisation. Inledningsvis redovisar vi vissa generella slutsatser kring lekmän i statsförvaltningen. Därefter följer en genomgång av de olika roller som Polisens förtroendemannaorganisation spelar samt de problem som är förknippade med var och en av dessa roller.

### **Lekmän i statsförvaltningen alltmer ovanligt**

Behovet av lekmän i statsförvaltningen har diskuterats under lång tid. De argument som har förts fram i debatten om lekmännens inflytande över Polisens verksamhet liknar dem som har diskuterats inom andra

tidigare myndighetskoncerner. Det har handlat om vilken grad av insyn och inflytande lekmännen ska ha. Å ena sidan hävdas förvaltningens effektivitet och styrbarhet som argument för att minska lekmännens inflytande. Å andra sidan talar behovet av att ge medborgarna inflytande över och insyn i statsförvaltningen för en starkare ställning för lekmännen. Uppfattningarna har varierat beroende på vilken aspekt som för tillfället har varit mest prioriterad. I statsförvaltningen som helhet har en tendens under senare år varit att minska inslaget av lekmän i organ med styrande och beslutande funktion. Behovet av att tydliggöra ansvaret för ledning och styrning har till stor del legat bakom denna utveckling.

### **Ingen given lösning för medborgarinsyn**

Utifrån genomgången av hur några enmyndigheter har utformat sin lekmanamedverkan kan Statskontoret dra slutsatsen att det inte finns någon given lösning på hur demokratisk insyn ska säkerställas på bästa sätt. Det finns inte heller någon gemensam uppfattning om vad som avses med demokratisk insyn. Däremot visar erfarenheten att det finns en rad problem med att organisera sådan insyn i form av styrelser med beslutsmandat på flera olika nivåer i en verksamhet. Som en konsekvens av detta har regeringen också uttalat att det inte längre ska förekomma styrelser med begränsat ansvar.

## **7.1 Förtroendemännens ansvar för ledning och kontroll**

### **Oklart vem ledamöterna representerar**

Förtroendemännen och övriga i polisorganisationen gör olika tolkningar av vem förtroendemännen företräder. Ibland har de intervjuade uppgett att ledamöterna företräder regeringen, ibland Polisen och ibland det egna politiska partiet. Andra uppfattningar som förekommer är att man företräder länet, den egna kommunen eller allmänheten. Statskontoret menar att oklarheterna i förtroendemännens roll kan medföra lojalitetsproblem, dvs. att den enskilde ledamoten kan välja att agera i egen sak, oavsett vem hon eller han företräder, och i strid med vad som är bäst för polisverksamheten.

### **Styrelsearbetet är personberoende**

Ett genomgripande karaktärsdrag i Rikspolisstyrelsens styrelse, polisstyrelserna och polisnämnderna är att styrelsearbetet i hög grad är personberoende. Vilket inflytande styrelsen har avgörs till stor del av de ledande tjänstemännen, dvs. rikspolischefen, länspolismästarna och polisområdescheferna. Om samarbetet fungerar väl kan förtroendemannaorganisationen vara ett stöd för chefen i diskussioner om olika policyfrågor.

Samarbetet kompliceras dock av att förtroendemannaorganisationen också har en kontrollerande funktion. I kontrollfunktionen ingår att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. Dessa dubbla roller har bland annat diskuterats beträffande Försvarmakten, där Insynsutredningen fann att det inte var lämpligt att förena den rådgivande rollen med att vara ett kontrollorgan, eftersom det skulle riskera att rubba förtroendet mellan ledningen och ledamöterna (se avsnitt 6.6).

### **Styrelserna fungerar inte som regeringens förlängda arm**

Ett utmärkande drag för Polisens förtroendemannaorganisation är att den inte har någon kontakt med uppdragsgivaren, dvs. regeringen. Styrelserna och nämnderna får inte några uppdrag av regeringen utöver de övergripande uppgifter som finns i Rikspolisstyrelsens instruktion respektive polisförordningen. De styrsignaler som regeringen och riksdagen sänder ut till Polisen når förtroendemannaorganisationen först efter att de har tolkats i flera led av olika tjänstemän. Det sker inte heller någon återrapportering från styrelserna och nämnderna. Det är därmed inte klart vad som innefattas i det statliga uppdraget till Polisens förtroendemän, trots att ledamöterna har utsetts av regeringen och därmed får ses som regeringens förlängda arm i Polisen.

Statskontoret har således inte sett några tecken på att regeringen har försökt styra Polisens verksamhet genom förtroendemannaorganisationen. Den komplicerade strukturen med flera styrorgan på olika nivåer har sannolikt heller inte underlättat en sådan styrning.

Statskontoret konstaterar vidare att den inbördes relationen mellan de olika delarna av förtroendemannaorganisationen är svag. Det finns inte någon koppling mellan Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelser-

na. Det är enbart ett fåtal polisstyrelser som har regelbunden kontakt med varandra. Dessutom tycks det inte heller finnas något regelbundet eller formaliserat utbyte mellan polisenämnderna och deras styrelse.

### **Styrelsernas beslutsmandat begränsar Polisens styrförmåga**

Såväl Rikspolisstyrelsens styrelse, polisstyrelserna som polisenämnderna har ett relativt omfattande formellt beslutsmandat. Även om mandatet i praktiken sällan används är det tydligt att det hindrar Rikspolisstyrelsens förmåga att styra polisverksamheten nationellt. Beslutsmandatet överlappar i flera avseenden områden där Rikspolisstyrelsen eller länspolismästarna ska fatta beslut.

När det gäller polisstyrelserna och polisenämnderna är det inte fastlagt hur bundna de är av den övergripande lojalitetsplikten mot Rikspolisstyrelsen och dess planeringsförutsättningar. Exempelvis har polisstyrelsen i Stockholms län tre år i följd frångått Rikspolisstyrelsens beslut om hur många alkoholutandningsprov som ska genomföras. Uppdraget till polisstyrelsen ger således styrelsen formella förutsättningar att gå emot vissa av de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar.

Den otydlighet vad gäller ansvaret för ledningsfunktionen som ofta följer av styrelser med begränsat ansvar, såsom i Polisen, är ett av huvudskälen till att regeringen har valt att avskaffa denna ledningsform.

### **Partipolitik kan hämma styrningen**

Eftersom förtroendemannaorganisationen inte använder beslutsmandatet särskilt ofta uppkommer det sällan strider över partigränserna. Statskontoret har dock stött på exempel där partipolitik och blocktillhörigheter har lett till att beslut inte har kunnat fattas i enighet i styrelserna.

Det finns också en potentiell risk för att regeringens och riksdagens politik inte får genomslag lokalt då närmare hälften av alla polisdistrikt leds av en annan majoritet än den i riksdagen. Den nuvarande ordningen riskerar således att leda till att förtroendemannaorganisationen blir en politisk arena. Detta beror i huvudsak på sättet att utnämna ledamöter till polisstyrelser och polisenämnder.

## **Ansvarsutkrävandet försvåras genom de oklara ansvarsförhållandena**

Polisstyrelserna har formellt sett ett stort ansvar för polisverksamheten och dess ekonomi genom att de beslutar om verksamhetsplan och budget samt regelbundet följer upp resultatet. Länspolismästaren har parallellt med detta ett löpande ansvar för både verksamhet och ekonomi. I normalfallet innebär detta inte något större problem. I ett historiskt perspektiv har det dock förekommit att ansvar har utkrävts av länspolismästaren för att polismyndighetens ekonomi har varit i obalans. Polisstyrelsen har däremot inte utpekats som ansvarig, trots att den har haft det övergripande ansvaret för budgeten. De otydliga ansvarsförhållandena försvårar således ett eventuellt ansvarsutkrävande.

Det sätt som ansvarsförhållandena regleras på i dag mellan polisleddningen och förtroendemannaorganisationen innebär att styrförmågan försämras hos båda parter och att ansvarsutkrävandet kompliceras.

## **Samarbetet mellan ledning och förtroendevalda avgörs inte av beslutsmandatet**

Vid införandet av myndighetsförordningen den 1 januari 2008 var avsikten att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle upphöra. Något tydligt skäl angavs inte då för att ledningsformen skulle finnas kvar inom Polisen. I Statskontorets intervjuer har det bland annat anförts att beslutsbefogenheten är en nödvändighet för att kunna rekrytera personer med rätt kompetens till styrelserna. Ett annat skäl som har angetts är att polisleddningarna inte kommer att lyssna till förtroendemannaorganisationen om beslutsbefogenheterna försvinner.

Som redan tidigare har nämnts har regeringen frångått ledningsformen styrelser med begränsat mandat för flera av de stora myndigheterna och i stället oftast infört ledningsformen enrådsmyndighet med insynsråd. Statskontoret menar att sättet att fördela beslutsmandatet inte är avgörande för samarbetet eller förtroendet mellan ledningen och förtroendemannaorganisationen. Erfarenheten från andra myndigheter, som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, visar också att engagemanget i styrelserna har funnits kvar trots att beslutsbefogenheterna har begränsats.

## **Sammantagen bedömning**

Statskontoret menar sammantaget att Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna utgör ett stöd för rikspolischefen och länspolismästarna och kan förstärka deras ledningskapacitet. Den otydliga reglering som finns av styrelsernas roller och ansvar medför dock att detta stöd varierar mellan olika polisstyrelser och i Rikspolisstyrelsens styrelse över tid. I praktiken är samverkan beroende av vilka personer som ingår i styrelsen respektive polisledningen. Generellt sett har styrelserna svagt inflytande över Polisens verksamhet.

Statskontoret menar att om regeringen vill betona Rikspolisstyrelsens styrelse som ledningsorgan och förstärkning till rikspolischefen behöver styrelsens roll och ansvar förtydligas. De två vägar som står till buds är att införa ledningsformen styrelsemyndighet, där styrelsen får fullt ansvar för verksamheten, eller enrådighetsmyndighet med eller utan insynsråd, där rikspolischefen har fullt ansvar för verksamheten. Om styrelseformen väljs kan det finnas anledning att, i likhet med vad regeringen gjort i andra stora myndigheter, se över styrelsens sammansättning. Till ledamöter i en styrelse kan utses personer som dels företräder Polisens intressen, dels har en förmåga att styra och driva verksamheten mot regeringens mål. En iakttagelse från andra styrelsemyndigheter är att myndighetschefen ingår i styrelsen men är inte ordförande.

Enligt Finansdepartementets riktlinjer för val av ledningsform kan styrelseformen lämpa sig för verksamhet som präglas av vissa karaktäristika. Det kan vara verksamhet vars komplexa karaktär ökar behovet av en förstärkt ledning, när regeringen har behov av att ge myndigheten en stor frihet att driva verksamheten, i verksamhet som drivs under affärsliknande förhållanden, i myndigheter som beslutar om ekonomiska medel eller i övrigt har ett stort finansiellt ansvar. Den kan också vara lämplig i forskningsintensiv verksamhet, i verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner eller landsting eller i verksamhet av tvärspektoriell och komplex karaktär som rör flera samhällsområden. Enligt Statskontoret är det av dessa kriterier i huvudsak de två sistnämnda som kan sägas motsvara Polisens verksamhet.

Om regeringen i stället har behov av en stark och direkt styrning av verksamheten kan enrådighetsmyndighet väljas som ledningsform.

Genom att inrätta ett insynsråd kan behovet av insyn säkerställas. Denna ledningsform är lämplig i verksamhet där till exempel insyn från medborgare och politiker bedöms vara av stor vikt, i verksamhet med breda kontaktytor, i integritetskänslig verksamhet eller tillsynsverksamhet. Den kan också passa i verksamhet med informationsförmedlande uppgifter eller där behovet av råd och stöd från intresseorganisationer eller politiker är stort. Flera av dessa kriterier stämmer enligt Statskontoret in på karaktären i Polisens verksamhet.

När det gäller polisstyrelserna menar Statskontoret att även deras roll och ansvar behöver förtydligas, oavsett vilken organisationsform Polisen kommer att ha i framtiden. Detta mot bakgrund av de otydliga ansvarsförhållanden och de problem med ansvarsutkrävande som Statskontoret har pekat på. Om regeringen ser ett behov av att förstärka den regionala ledningsfunktionen är det enligt Statskontoret inte lämpligt att polisstyrelserna har beslutsbefogenheter utan renodlas till insynsråd. Styrelser på regional nivå kan visserligen balansera en alltför stark centralstyrning och i viss mån tillgodose behovet av regional och lokal anpassning. Erfarenheten från bland annat Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har dock visat att regionala ledningsorgan med beslutsbefogenheter kan leda till problem för myndighetskoncernens eller myndighetens centrala ledning att få genomslag för sina prioriteringar. Styrelserna har dessutom haft svårt att hitta sin roll, oavsett om de har haft begränsat eller fullt mandat att styra.

När det gäller polisenämnderna arbetar de inom ramen för polisstyrelsens mandat. I de två polismyndigheter som har polisenämnder har nämnderna getts olika uppgifter. Det är därför svårt att uttala sig om dem generellt. Polisstyrelserna styr inte polisenämnderna med särskilda uppdrag och det sker inte något formaliserat informationsutbyte mellan styrelserna och nämnderna. Statskontoret har därför svårt att se någon annan roll för polisenämnderna än som rådgivare till den lokala chefen. Eftersom det i dag inte finns polisenämnder i alla de tre stora polismyndigheterna ifrågasätter Statskontoret dock om det över huvud taget finns ett behov av polisenämnder.

## **7.2 Förtroendemännens ansvar för lokal förankring**

### **Lokal förankring viktig uppgift för polisstyrelserna**

Vikten av att polisverksamheten anpassas till lokala förutsättningar har lyfts fram i flera olika sammanhang. Även om det inte finns något formellt uppdrag till polisstyrelserna att säkerställa att polisverksamheten anpassas efter de lokala förutsättningarna i polisdistriktet har polisstyrelserna ansetts spela en betydande roll för att uppnå det. Exempelvis har riksdagsdebatten om polisstyrelsernas funktion till stor del handlat om styrelsernas ansvar för att polisverksamheten inriktas mot de lokala problemen. Frågan är dock om Polisens förtroendemannaorganisation med nuvarande utformning kan leva upp till de höga förväntningarna på en lokalt anpassad polisverksamhet.

### **Den lokala förankringen kan inte fullt ut säkerställas via polisstyrelser och nämnder**

Statskontoret menar att förtroendemannaorganisationens ledamöter, i synnerhet i polisstyrelserna och polisenämnderna, utgör en länk mellan Polisen och det politiska systemet på kommunal och regional nivå. Ledamöterna har politiska nätverk som underlättar samverkan mellan polismyndigheterna och kommuner och landsting. Dessutom menar flera ledamöter att de aktivt påtalar styrkan i polisverksamheten bland andra politiker och företrädare för allmänheten.

Ett hinder är dock att ledamöterna inte officiellt företräder någon lokal part. Förtroendemannaorganisationen förväntas bidra med lokalkunskap och medborgerligt inflytande vid beslut om Polisens verksamhet. I denna roll är det inte fastlagt vem den enskilde ledamoten representerar eller svarar inför. Regeringen utser ledamöterna efter förord av respektive parti men det finns inte något krav på att de ska ha någon särskild funktion eller förankring lokalt.

Vidare är alla kommuner inte representerade i polisstyrelserna eller polisenämnderna. På vissa håll finns krav på att polisstyrelseledamöterna ska vara kommunalråd, medan något sådant inte har uttalats på andra håll. Det finns inte heller något uttalat uppdrag till polisstyrelsen

att fånga upp signaler från de kommuner som inte är representerade i styrelsen.

### **Sammantagen bedömning**

Statskontorets bedömning av polismyndigheternas behov av lokal förankring och förtroendemannaorganisationens konstruktion är att polisstyrelserna och polisenämnderna i dag inte förmår svara för hela den lokala förankringen av Polisens verksamhet. Ledamöternas roll och ansvar gentemot lokalsamhället är inte tydligt definierad. I polisstyrelserna och polisenämnderna saknas flera av de intressenter som har ett berättigat behov av att kunna påverka polismyndigheternas planering och verksamhet.

En grundläggande princip i samband med att myndighetsförordningen infördes var att myndigheten själv skulle ha rätt att knyta till sig de samråds-, referens eller expertgrupper som den ansåg sig behöva för att få del av externa synpunkter, erfarenheter och professionella bedömningar. Flera av de andra stora myndigheterna har också inrättat olika typer av rådgivande organ i samband med att de tidigare mer formaliserade lekmanorganen har avvecklats.

Statskontoret kan konstatera att Polisens förtroendemannaorganisation visserligen kan erbjuda en viss lokal förankring, men Polisen har under de senaste åren sökt samverka med andra lokala aktörer. I takt med att Polisen har förstärkt det brottsförebyggande arbetet har den t.ex. etablerat samverkan inom ramen för lokala brottsförebyggande råd och samverkansavtal där motparten på ett annat sätt är en aktiv del i arbetet lokalt. Om regeringen vill betona den lokala förankringen i Polisens verksamhet, som utgör en stor del av basen för Polisens verksamhet, menar Statskontoret att detta kan säkerställas genom att förstärka redan etablerade former för lokal samverkan. I det arbetet är det angeläget att tillgodose behovet av representation i samtliga kommuner.

## 7.3 Förtroendemännens ansvar för demokratisk insyn

### **Styrelsens demokratiska insyn utövas främst genom möjligheten att ställa frågor**

Statskontoret menar att Polisens verksamhet är av sådan karaktär att den förutsätter insyn och kontroll. Polisen har rätt att utöva tvång och våld och den interna kulturen kännetecknas ibland som sluten och kringgärdad av en strikt kåranda. Det finns dessutom en risk för att de som utsätts för felaktig myndighetsutövning av poliser är obenäpna eller inte har tillräckligt med kunskap för att framställa klagomål.

För att säkerställa insyn och kontroll i Polisens verksamhet finns det ett antal olika funktioner. Till exempel finns möjligheten att anmäla polisanställda för misstänkta brott och att framställa skadeståndsanspråk mot staten. För mer systematiska fel finns intern kontroll genom Rikspolisstyrelsens försorg och den extraordinära tillsynen genom Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. På en övergripande nivå har riksdagen ett uppföljnings- och kontrollansvar över alla myndigheter.

Även Polisens förtroendemannaorganisation kan ses som ett led i kontrollen av Polisen. Rikspolisstyrelsens styrelse har ett formellt ansvar att besluta om bl.a. revisionsplan och rekommendationer i internrevisionsarbetet. Polisstyrelserna har ansetts ha ett tillsynsansvar. Denna typ av kontroll är dock begränsad till att styrelsen tar del av brottsanmälningar mot polisanställda och att vissa ledamöter ibland deltar i den praktiska verksamheten. Den funktion som de politiskt tillsatta ledamöterna har i detta avseende är snarare att utöva insyn än kontroll av exempelvis lagefterlevnad.

Enligt flera av de intervjuade har polisstyrelsens möjligheter att ställa allmänna frågor till cheferna och andra anställda större betydelse för insynen i Polisens verksamhet. Statskontoret instämmer i denna bedömning. Flera länspolismästare anger också att de ser positivt på denna typ av insyn från personer med särskilt intresse och kunskap om Polisen. Skyldigheten att motivera vad man gör anses bidra positivt till verksamheten.

## **Förtroendemannaorganisationen har inte något formellt ansvar för demokratisk insyn**

Som tidigare har nämnts finns det varken för Polisens del eller för andra myndigheter någon gemensam bild av och ett definierat ansvar för den demokratiska insynen. Samtidigt är Polisen beroende av att det finns ett förtroende i samhället för att polisverksamheten är rättssäker – i annat fall omöjliggörs Polisens trygghetsskapande funktion. En förtroendemannaorganisation kan utgöra en sådan garanti för rättssäkerheten. Rikspolisstyrelsens styrelse har i detta avseende ett tydligt ansvar avseende internrevision och brottsanmälningar mot polisanställda. Statskontoret anser att om övriga delar av förtroendemannaorganisationen ska ha ett sådant ansvar bör detta regleras tydligare än i dag.

## **Sammantagen bedömning**

Om regeringen vill betona Rikspolisstyrelsens styrelses och polisstyrelsernas ansvar för den demokratiska insynen menar Statskontoret att styrelsernas roll bör förtydligas i detta avseende. Om regeringen väljer att renodla denna funktion kommer styrelserna inte i första hand att fatta beslut om verksamheten utan att genom information och frågor säkerställa att medborgarnas behov tillvaratas och att det finns en öppenhet i Polisens verksamhet.

När det gäller polisstyrelserna handlar det enligt Statskontoret om att forma regionala insynsråd med uppgift att hålla kontakt med och representera medborgarna. Ett sådant råd kan i princip besättas av såväl politiker som företrädare för andra medborgargrupper. Statskontoret menar att utformningen av den nuvarande förtroendemannaorganisationen på regional nivå, med politiskt valda representanter för medborgarna, är väl anpassad för denna uppgift. Regeringen bör i så fall även förtydliga vilket ansvar och vilka uppgifter som ska ligga på polisstyrelsen avseende insyn, på liknande sätt som ansvaret för Rikspolisstyrelsens styrelse har preciserats.

## **Förtroendemännens roll bör renodlas**

Oavsett hur förtroendemannainflytandet organiseras i framtiden vill Statskontoret understyrka vikten av att förtroendemännens roll tydliggörs. Den nuvarande ordningen där styrelserna och nämnderna förväntas agera både som ett organ för ledning och styrning, ansvarar för lokal förankring av polisverksamheten och säkerställa medborgerlig insyn

menar Statskontoret leder till att ingen av dessa roller kan utövas med full kraft.

# Referenser

## Offentligt tryck

### Riksdagstryck

Bet. 1983/84:JuU16, Om polisens organisation m.m.

Bet. 2000/01:JuU11, Polisfrågor

Motion 2000/01:Ju223, Utveckling av polisens organisation (S)

Motion 2001/02:Ju313, Sammanslagning av åklagarmyndigheten med polisens utredningsverksamhet (FP)

Motion 2001/02:Ju382, Polisstyrelsernas inflytande (S)

Motion 2001/02:Ju355, En polismyndighet (M)

Motion 2002/03:Ju243, Omorganisering av polisväsendet (M)

Bet. 2003/04:JuU1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet

Motion 2003/04:Ju299, Polisens organisation (C)

Motion 2003/04:Ju333, En modern och fungerande polis (C)

Motion 2003/04:Ju334, Polisen i Jönköpings län (KD)

Motion 2003/04:Ju369, Polisen på 2000-talet (M)

Motion 2003/04:Ju417, Polisen i medborgarnas tjänst (KD)

Bet. 2004/05:JuU19, Polisfrågor

Motion 2004/05:Ju465, Polisens vapenanvändning m.m. (MP)

Bet. 2005/06:JuU1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet

Motion 2005/06:Ju41, Ingripanden mot unga lagöverträdare (KD)

Motion 2005/06:Ju410, Sexualbrott (V)

Motion 2005/06:Ju463, Polisen i medborgarens tjänst (KD)

Motion 2005/06:Ju510, Trygghet i Stockholms län (KD)

Bet. 2006/07:JuU6, Polisfrågor

Motion 2006/07:Ju240, Decentraliserad polismyndighet (C)

Motion 2007/08:Ju223, Indelningen i polisdistrikt (M)

Motion 2007/08:Ju248, Kommunalisering av näpo (C)

Motion 2007/08:Ju411, Polisen som en enhetsmyndighet (M)

Motion 2007/08:Ju431, En nationell myndighet för bekämpande av organiserad brottslighet m.m. (M)

Motion 2009/10:Ju337, Rättsväsendet (V)

### **Propositioner**

Prop. 1980/81:13, Om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m.

Prop. 1983/84:89, Om polisens organisation m.m.

Prop. 1984/85:81, Om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering

Prop. 1985/86:100, Förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87

Prop. 1989/90:155, Om förnyelse inom polisen

Prop. 1991/92:52, Regional ledningsorganisation inom polisen

Prop. 1998/99:100, 1999 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2002/03:99, Det nya Skatteverket

Prop. 2003/04:69, En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration

Prop. 2006/07:10, Avveckling av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd

Prop. 2006/07:89, Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.

Prop. 2006/07:100, 2007 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2006/07:117, Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.

Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

### **Offentliga utredningar**

SOU 1922:49, Utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket

SOU 1944:53, Betänkande med förslag till förstatligande av polisväsendet i riket och åklagarväsendet i rikets städer

SOU 1951:8, Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation

SOU 1961:34, Huvudmannskapet för polisväsendet m.m.  
SOU 1982:63, Polislag  
SOU 1998:74, Styrningen av Polisen  
SOU 2003:26, Lekmannamedverkan i Försvarsmakten  
SOU 2003:41, Förstärkt granskning av polis och åklagare  
SOU 2003:63, 21+1 -> 1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen  
SOU 2004:23, Från verksförordning till myndighetsförordning  
SOU 2005:92, Styrningen av insatsförsvaret

### **Departementsskrivelser**

Ds 2002:15, Det nya riksskatteverket

### **Lagrådsremisser**

Skatteförfarandet, 11 januari 2011

### **Myndighetsskrivelser m.m.**

Arbetsförmedlingen. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen.  
Uppföljning av förnyelsearbetet, Dnr 07-5430-01, 2001.

Regeringskansliet, Finansdepartementet, Förvaltningsmyndighetens ledning – riktlinjer för val av ledningsform, PM 2007-06-08, 2007.

Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning 2010.

Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO), Delredovisning, 2010-09-30, 2010.

Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna, Rapport RiR 2005:18, 2005.

Statskontoret, Bättre styrning av socialförsäkringens administration - granskning, analys, förslag, Rapport 2002:26, 2002.

Statskontoret, Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet - En första uppföljning av den förändrade ledningsformen, Rapport 2003:2, 2003.

Statskontoret, Det nya Arbetsmarknadsverket, Rapport 2004:16, 2004.

Statskontoret, Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1, Rapport 2006:1, 2006.

Statskontoret, Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen, Rapport 2008:11, 2008.

Statskontoret, Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4, Rapport 2008:19, 2008.

## **Litteratur**

Skolnick, Jerome H. och Fyfe, James J. Above the Law, Police and the excessive use of force. Free Press. New York, 1994.

Ivarsson Westerberg, Anders. Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer. Handelshögskolan i Stockholm, 2004.

## Uppdraget

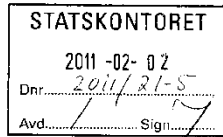


STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

Polisorganisationskommittén  
Ju 2010:09

### Uppdrag

2011-01-19  
Dnr Ju 2010:09/2011/1  
Statskontoret



### Uppdrag att kartlägga och analysera Polisens förtroendemannaorganisation

En del i Polisorganisationskommitténs uppdrag är att ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannaiflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen. Kommittén ska också lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha. Förslaget ska vara väl avvägt i förhållande till polisledningens uppdrag och befogenheter på central respektive lokal nivå i polisorganisationen.

Som underlag för att ta ställning till ovanstående frågor är en grundläggande kartläggning och analys av polisorganisationens nuvarande förtroendemannaorganisation av stor vikt. Polisorganisationskommittén ger därför Statskontoret i uppdrag att utarbeta en sådan kartläggning och analys. I uppdraget ingår att beskriva:

- den nuvarande förtroendemannaorganisationens utformning (dvs. respektive polisstyrelse och polisenämnd),
- polisstyrelsernas och polisenämndernas formella roll, ansvar och uppgifter, samt
- hur polisstyrelserna och polisenämnderna fungerar i praktiken.

Med utgångspunkt i beskrivningarna ska Statskontoret göra en analys av skillnader mellan olika polisstyrelser avseende formell roll, ansvar och uppgifter i förhållande till hur de fungerar i praktiken.

Därutöver ingår i uppdraget en beskrivning av hur förtroendemannaorganisationer utformats före och efter bildandet av några i sammanhanget relevanta myndigheter, och erfarenheterna av detta arbete.

Uppdraget ska slutredovisas som en underlagsrapport till Polisorganisationskommittén senast den 31 maj 2011.

Nils Öberg  
Ordförande



### **Polisens förtroendemannaorganisation. Rikspolisstyrelsens styrelse, polisstyrelserna och polisnämnderna, åren 2011–2014.**

#### **Rikspolisstyrelsens styrelse**

Från den 1 april 2011 – 31 mars 2015:

*Ordförande:*

Rikspolischef Bengt Svensson

*Vice Ordförande:*

Chefen för Säkerhetspolisen Anders Danielsson

*Ledamöter:*

Riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M) sedan år 2010

Riksdagsledamoten Johan Linander (C) sedan år 2007

Riksdagsledamoten Susanne Eberstein (S) sedan år 2007

f.d riksdagsledamoten Inger Davidson (Kd) sedan år 2007

Riksdagsledamoten Roger Haddad (Fp) ny

Riksdagsledamoten Maria Ferm (Mp) ny

# Polismyndigheten i Stockholms län

## Polisstyrelsen 13 ledamöter

### Partifördelning:

Moderaterna:	5	Socialdemokraterna:	3
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
Sverigedemokraterna:	0		

Ordförande:	Moderaterna
Vice ordförande:	Socialdemokraterna

### Polisnämnd – City

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna*:	5
Centern:	0
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	2
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	1
Sverigedemokraterna:	0

### Polisnämnd – Norrort

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna*:	5
Centern:	0
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

### Polisnämnd – Västerort

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna:	5
Centern:	0
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

### Polisnämnd – Söderort

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna:	5
Centern:	0
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna*:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

### Polisnämnd – Södertörn

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna:	4
Centern:	0
Folkpartiet:	2
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna*:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

### Polisnämnd – Södertälje

9 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna*:	4
Centern:	1
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

## **Polisnämnd – Nacka**

9 ledamöter

### *Partifördelning:*

Moderaterna*:	5
Centern:	0
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

## **Polisnämnd – Roslagen**

9 ledamöter

### *Partifördelning:*

Moderaterna*:	4
Centern:	1
Folkpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0
Socialdemokraterna:	3
Västerpartiet:	0
Miljöpartiet:	0
Sverigedemokraterna:	0

\* = innehar ordförandeposten

## **Polismyndigheten i Uppsala län**

### **Polisstyrelsen**

**13 ledamöter**

### *Partifördelning:*

Moderaterna:	4	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
Sverigedemokraterna:	0		

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Södermanlands län

### Polisstyrelsen

#### 11 ledamöter

##### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	1

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Östergötlands län

### Polisstyrelsen

#### 11 ledamöter

##### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
		Sverigedemokraterna:	0

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Jönköpings län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	3
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:		1

<i>Ordförande:</i>	Kristdemokraterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Kronobergs län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	3
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:		1

<i>Ordförande:</i>	Folkpartiet
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Kalmar län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	0	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:	1	

<i>Ordförande:</i>	Centern
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten Gotland

### Polisstyrelsen 7 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	2	Socialdemokraterna:	2
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	0	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
	Sverigedemokraterna:	0	

<i>Ordförande:</i>	Socialdemokraterna
<i>Vice ordförande:</i>	Centern

## Polismyndigheten i Blekinge län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	1

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Centern

# Polismyndigheten i Skåne

## Polisstyrelsen

### 13 ledamöter

#### Partifördelning:

Moderaterna: 5 Socialdemokraterna: 3

Centern: 1 Vänsterpartiet: 0

Folkpartiet: 1 Miljöpartiet: 1

Kristdemokraterna: 1

Sverigedemokraterna: 1

Ordförande: Moderaterna

Vice ordförande: Socialdemokraterna

#### Polisnämnd – Nordvästra Skåne

9 ledamöter

##### Partifördelning:

Moderaterna: 3

Centern: 1

Folkpartiet\*: 1

Kristdemokraterna: 1

Socialdemokraterna: 2

Västerpartiet: 0

Miljöpartiet: 1

Sverigedemokraterna: 0

#### Polisnämnd – Nordöstra Skåne

9 ledamöter

##### Partifördelning:

Moderaterna\*: 3

Centern: 1

Folkpartiet: 1

Kristdemokraterna: 0

Socialdemokraterna: 2

Västerpartiet: 0

Miljöpartiet: 1

Sverigedemokraterna: 0

#### Polisnämnd – Södra Skåne

9 ledamöter

##### Partifördelning:

Moderaterna\*: 4

Centern: 1

Folkpartiet: 1

Kristdemokraterna: 0

Socialdemokraterna: 2

Västerpartiet: 0

Miljöpartiet: 1

Sverigedemokraterna: 0

#### Polisnämnd – Mellersta Skåne

9 ledamöter

##### Partifördelning:

Moderaterna: 4

Centern: 1

Folkpartiet: 1

Kristdemokraterna: 0

Socialdemokraterna: 2

Västerpartiet: 0

Miljöpartiet\*: 1

Sverigedemokraterna: 0

#### Polisnämnd – Malmö

9 ledamöter

##### Partifördelning:

Moderaterna\*: 4

Centern: 0

Folkpartiet: 1

Kristdemokraterna: 1

Socialdemokraterna: 2

Västerpartiet: 0

Miljöpartiet: 1

Sverigedemokraterna: 0

\* = innehar ordförandeposten

## Polismyndigheten i Hallands län

### Polisstyrelsen

#### 11 ledamöter

##### *Partifördelning:*

Moderaterna:	4	Socialdemokraterna:	3
Centern:	1	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
		Sverigedemokraterna:	0

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Västra Götaland

### Polisstyrelsen

#### 13 ledamöter

##### *Partifördelning:*

Moderaterna:	4	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
		Sverigedemokraterna:	0

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Värmland

### Polisstyrelsen 13 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	4	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:		0

<i>Ordförande:</i>	Moderaterna
<i>Vice ordförande:</i>	Socialdemokraterna

## Polismyndigheten i Örebro län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	0	Vänsterpartiet:	0
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:		1

<i>Ordförande:</i>	Socialdemokraterna
<i>Vice ordförande:</i>	Moderaterna

## Polismyndigheten i Västmanlands län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	0	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	0
Kristdemokraterna:	1		
	Sverigedemokraterna:		1

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Folkpartiet

## Polismyndigheten Dalarna

### Polisstyrelsen 13 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	5
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
	Sverigedemokraterna:		1

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Moderaterna

## Polismyndigheten i Gävleborgs län

### Polisstyrelsen 13 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	5
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	1

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Moderaterna

## Polismyndigheten i Västernorrlands län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	2	Socialdemokraterna:	5
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	0

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Moderaterna

## Polismyndigheten i Jämtlands län

### Polisstyrelsen 11 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	3	Socialdemokraterna:	4
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	0

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Centern

## Polismyndigheten i Västerbottens län

### Polisstyrelsen 13 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	2	Socialdemokraterna:	6
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	1		
		Sverigedemokraterna:	0

*Ordförande:* Socialdemokraterna

*Vice ordförande:* Centern

## Polismyndigheten i Norrbottens län

### Polisstyrelsen 13 ledamöter

#### *Partifördelning:*

Moderaterna:	2	Socialdemokraterna:	7
Centern:	1	Vänsterpartiet:	1
Folkpartiet:	1	Miljöpartiet:	1
Kristdemokraterna:	0		
		Sverigedemokraterna:	0

<i>Ordförande:</i>	Socialdemokraterna
<i>Vice ordförande:</i>	Folkpartiet

## Bilaga 3

### Enmyndigheternas ledningsformer

Sammanställningen bygger på uppgifter från myndigheternas hemsidor på internet i början av april 2011.

<b>Försvarsmakten – enrådighetsmyndighet med insynsråd</b>
Insynsråd saknas.

<b>Kriminalvården – enrådighetsmyndighet med insynsråd</b>
Lars Nylén, generaldirektör Kriminalvården, ordförande Lena Liljebäck, stabschef, Arbetsförmedlingen Eva Wendel Rosberg, lagman, Malmö Tingsrätt Carola Gunnarsson, 1:e vice ordf. Sveriges Kommuner och Landsting Kristen Hammarbergh (M), riksdagsledamot Karin Granbom (FP), riksdagsledamot Lars-Ivar Ericsson (C), riksdagsledamot Peter Ahltin (KD), advokat, f.d. riksdagsledamot Elisebeth Markström (S) riksdagsledamot

<b>Tullverket – enrådighetsmyndighet med insynsråd</b>
Ted Stahl, vikarierande generaltulldirektör, Tullverket, ordförande Lena Gustafson, departementsråd, Finansdepartementet Vilhelm Andersson, rättschef, Skatteverket Ulrika Lyckman Alnered, chef för internationell handel, Svensk Handel Solveig Wollstad, chefsåklagare, Åklagarmyndigheten Mats Persson, generaldirektör, Jordbruksverket Lena Svensson, DHL Hans Lindqvist, överdirektör, Kustbevakningen Marietta de Pourbaix-Lundin, (M) riksdagsledamot

**Skogsstyrelsen – styrelsemyndighet**

Lena Söderberg, VD, Svenskt vatten, ordförande  
Thomas Korsfeldt, Utredare, Svensk Energi, vice ordförande  
Marie Berglund, VD, Bioendev  
Kaj Rosén, Vice VD, Skogforsk  
Birgit Flening, Executive Director Sustainability, Ernst & Young  
Monika Stridsman, generaldirektör, Skogsstyrelsen  
Ann Sommer, VD, Länsförsäkringar Sak  
Jan Sandström, Jägmästare  
Torbjörn Larsson, Jägmästare

**Arbetsmiljöverket – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Mikael Sjöberg, generaldirektör, Arbetsmiljöverket, ordförande  
Hans Backman, riksdagsledamot (FP)  
Desirée Pethrus Engström, riksdagsledamot (KD)  
Sylvia Lindgren, riksdagsledamot (S)  
Bo Melin, professor  
Lena Abrahamsson, professor

**Kronofogdemyndigheten – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Eva Liedström Adler, rikskronofogde, ordförande  
Frank Walterson, ämnesråd, Finansdepartementet  
Claes G Hansson, advokat  
Rickard Stenberg, ordförande, Föreningen Insolvens  
Olof Moberg, förbundsjurist, Sveriges Kommuner och Landsting  
Kristin Ritter, försäkringsdirektör, Försäkringskassan  
Åsa Arffman, bankjurist, Bankföreningen  
Inger Ashing, enhetschef, Ungdomsstyrelsen  
Charlotte Strandberg, styrelseledamot, Svensk inkasso  
Vilhelm Nordenanckar, avdelningschef, Konsumentverket  
Inger René, riksdagsledamot (M), civilutskottet  
Lars Johansson, riksdagsledamot (S), skatteutskottet

**Skatteverket – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Ingemar Hansson, generaldirektör, Skatteverket, ordförande  
Per Classon, finansråd, Finansdepartementet  
Anne-Marie Ekström, datakonsult, Borås  
Peter Melz, professor i finansrätt  
Lennart Sacrédeus, riksdagsledamot (KD)  
Adriana Lender, generaldirektör, Försäkringskassan  
Krister Andersson, chef skatteavdelningen, Svenskt Näringsliv  
Simone Fischer-Hübner, professor datavetenskap  
Laila Bjurling, riksdagsledamot (S)  
Lena Westerlund, chefsekonom, LO

**Arbetsförmedlingen – styrelsemyndighet**

Thomas Franzén, medlem Etikkollegiet, ordförande  
Christina Johansson Gustafsdotter, styrelseordförande Rinman  
Education AB, vice ordförande  
Angeles Bermudez-Svankvist, generaldirektör, Arbetsförmedlingen  
Ingrid Bonde, VD, AMF  
Joyce Kimwaga Lundin, VD, Mikrofinansinstitutet i Sverige AB  
Henry Ohlsson, ledamot, Industrins Ekonomiska Råd  
Per Åsling, VD, Åse Bruk AB  
Tomas Lindström, analytiker/seniorekonom, SEB

**Försäkringskassan – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Adriana Lender, generaldirektör Försäkringskassan, ordförande  
Birgitta Böhlin, VD, Samhall  
Eva Lindström, f.d. riksrevisor  
Gunvor G Ericson, riksdagsledamot (MP)  
Mats Sjöstrand, ordförande e-delegationen  
Maj Charlotte Wallin, VD, AFA Försäkring  
Natasa Ristic Davidsson, bitr. kanslichef, Kristdemokraternas  
riksdagskansli  
Saila Quicklund, riksdagsledamot (M)

**Lantmäteriet – styrelsemyndighet**

Hans Sandebring, f.d. generaldirektör, ordförande  
Helen Olausson, VD, Fastighetsbolaget Björntanden AB, vice  
ordförande  
Stig Jönsson, generaldirektör Lantmäteriet  
Stellan Lundström, professor  
Cecilia Hellner, generalsekreterare för ETSO (the European  
Association of Electricity Transmission System Operators)

**Åklagarmyndigheten – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Anders Perklev, Riksåklagare, ordförande  
Iain Cameron, professor, Uppsala universitet  
Felipe Estrada, professor, Stockholms universitet  
Kristina Forsberg, Polismyndigheten i Gävleborgs län  
Inge Garstedt, riksdagsledamot  
Kerstin Haglö, riksdagsledamot  
Johan Linander, riksdagsledamot  
Karin Nacke, personalchef, Domstolsverket  
Tomas Nilsson, advokat, ordförande i Advokatsamfundet

**Riksarkivet – enrådighetsmyndighet med insynsråd**

Björn Jordell, Riksarkivarie, ordförande.  
Åsa Bergenheim, professor  
Johan Hirschfeldt, f.d. hovrättspresident  
Agneta Holmenmark, avdelningschef  
Per Strömbäck, redaktör  
Marianne Söderberg, journalist