

Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet

Delrapport 1 om genomförandearbetet



MISSIV

DATUM
2016-09-23
ERT DATUM
2014-04-10

DIARIENR
2014/79-5
ER BETECKNING
Ju2014/2492/PO

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera ombildningen av polisen

Statskontoret fick i april 2014 i uppdrag av regeringen att utvärdera ombildningen av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2016 respektive den 1 oktober 2017 och slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet* (2016:22).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och chefsjurist Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Sørensson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Förväntningar på omorganisationen	11
1.3	Angreppssättet i utvärderingen	13
1.4	Tillvägagångssätt	16
2	Omorganisationens tidslinje	19
2.1	Omorganisationens tre faser	19
2.2	Två kommittéer har förberett omorganisationen	21
2.3	Den nya organisationen införs stegvis inom Polismyndigheten	23
2.4	Externa faktorer	25
3	Ledning och förändringskommunikation	27
3.1	Förutsättningar för tydligare styrning och ledning	27
3.2	Förutsättningarna för en sammanhållen ledning	32
3.3	Förändringskommunikation	34
3.4	Slutsatser	37
4	Förutsättningar för kärnverksamheten	41
4.1	Stärkt nationell förmåga	41
4.2	Förutsättningar för operativ styrning och ledning inom regionerna	45
4.3	Bärkraftiga regioner	47
4.4	Förstärkt lokalt polisarbete	51
4.5	Slutsatser	57
5	Verksamhetsresultat och medborgarnas förtroende	61
5.1	Polisens målluppfyllelse	62
5.2	Förtroendet för polisen	67
5.3	Slutsatser	73
6	De nya gemensamma nationella avdelningarna	75
6.1	Ny syn på organiseringen av den stödjande verksamheten	75
6.2	Avdelningarnas organisation och uppdrag	76

6.3	Avdelningarna omorganiseras samtidigt som kärnverksamheten	78
6.4	Omorganisationen innebär ett systemskifte	80
6.5	Slutsatser	83
7	Bemanning och kompetens	85
7.1	Chefsbemanning	85
7.2	Bemanningen av den nya myndigheten	87
7.3	Omställning av medarbetare	91
7.4	Omflyttningar i organisationen	93
7.5	Framtida kompetensförsörjning	94
7.6	Slutsatser	95
8	Ekonomi i omorganisationen	97
8.1	Polismyndighetens ekonomi	97
8.2	Effektiviseringar i stödavdelningarna	99
8.3	Slutsatser	101
9	Sammanfattande bedömning och slutsatser	105
	En komplex och omfattande process	105
	Polisen har genomfört grundläggande delar av omorganisationen	108
	Viktiga och svåra utmaningar återstår	110
	Referenser	117

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	125
---	--------------------	-----

Följande bilagor kan laddas ner på www.statskontoret.se

2	Beslut som följs upp i Polismyndighetens förändringsbarometer
3	Metodbilaga
4	Resultatanalys för ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet – <i>Rapport från Sweco Society</i>

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Den 1 januari 2015 ombildades polisen till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera ombildningen. Utvärderingen ska göras i förhållande till de mål regeringen och riksdagen har angett för reformen. De övergripande målen är att den nya organisationen ska skapa bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2016 respektive den 1 oktober 2017. Slutredovisningen ska ske senast den 1 oktober 2018. Denna rapport är den första delrapporten i uppdraget.

I denna delrapport ligger tyngdpunkten på hur omorganisationen har genomförts och om polisen har skapat tillräckliga förutsättningar för att på sikt nå målen med reformen. Eftersom omorganisationen fortfarande pågår, är det ännu för tidigt att bedöma reformens effekter för polisens verksamhet. Vi bedömer att det sannolikt är först mot slutet av vår utvärdering som det är möjligt att uttala sig om reformens effekter på verksamhetsresultatet och se några tendenser för hur verksamhetsresultatet kan komma att utvecklas på sikt. Vår analys kommer därför att fördjupas i dessa delar i de kommande rapporterna.

Flera viktiga delar av omorganisationen är genomförda

Statskontorets sammanfattande bedömning är att polisen hittills har genomfört flera viktiga delar av omorganisationen, men att många utmaningar återstår. Även om flera moment i genomförandearbetet skulle ha kunnat fungera bättre, så har omorganisationen i vissa avseenden nått så långt som det är rimligt att förvänta sig.

Stärkt nationell förmåga och bättre samordning

Polismyndighetens operativa förmåga på nationell nivå har stärkts som en följd av den nya organisationen. Resurserna kan nu användas mer flexibelt och möjligheterna till samordning har förbättrats.

Polisen har i flera fall under 2015 och 2016 behövt göra nationella kraftsamlingar. Det har bland annat gällt den yttre gränskontrollen, i samband med vissa grova våldsbrott och vid hot om terroråd. Att förutsättningarna för att samverka har förbättrats syns även på lägre nivå, exempelvis vad gäller ärende- och brottsamordning.

På väg att bli en nationell polis

Polismyndigheten har skapat en grund för att styra och leda polisen som en sammanhållen myndighet. De tidigare länsmyndigheterna skilde sig åt på många sätt. Polismyndigheten har etablerat nationella styrformer som i flera avseenden saknades tidigare, till exempel en nationell operativ avdelning med starkt mandat och en nationell operativ ledningsgrupp. Det finns nu också en beslutad och accepterad styrfilosofi och styrmodell.

Steg har tagits för att komma närmare medborgarna

Polismyndigheten har tagit flera initiativ som på sikt kommer att stärka polisens kontakt med medborgarna. Ett exempel på en sådan åtgärd är att så kallade medborgarlöften har börjat användas. Samverkan med kommunerna har förstärkts genom införandet av särskilda kommunpolis. Ytterligare en satsning är områdespoliserna, som ansvarar för det brottsförebyggande arbetet inom ett utpekat område. Dessa funktioner och verktyg är i hög grad på plats inom organisationen.

Viktiga och svåra utmaningar återstår

Även om flera delar av omorganisationen är på väg att genomföras kvarstår en rad utmaningar.

Genomförandet av reformen har fördröjts

En erfarenhet av tidigare stora myndighetsreformer, både i Sverige och i andra länder, är att genomförandet ofta är mer komplext och tar längre tid än vad som har förutsetts. Omorganisationen av polisen är en av de

mest omfattande reformerna inom svensk statsförvaltning på många år. Det är därför rimligt att förvänta sig svårigheter och fördröjningar i genomförandet.

En oförutsedd omständighet är de utökade uppgifterna relaterat till asyl- och flyktingmottagandet. Det har också visat sig ta längre tid än planerat att tillsätta ordinarie chefer, liksom att tillgodose lokalbehoven och att få ett ändamålsenligt verksamhetsstöd på plats. Dessa omständigheter har bidragit till att fördröja genomförandet av den nya organisationen.

Krävs ökat fokus på medarbetarskap och förankring

I genomförandet av reformen har tyngdpunkten hittills legat på centralstyrning och att stärka den nationella strukturen. Fortsättningsvis behöver Polismyndigheten även lägga tyngd på att stärka medarbetarskapet i organisationen. Den nya styrfilosofin och styrmodellen bygger på en kombination av ökad enhetlighet och ökat fokus på medarbetarskap.

I inledningsskedet har det i många fall varit nödvändigt att betona enhetlighet. Samtidigt har det medfört ett glapp mellan vad många chefer och medarbetare har förväntat sig av reformen och det faktiska utfallet. Förändringsarbetet har i detta avseende försvårats av att ordinarie chefer inte har varit på plats i hela organisationen. Nu när alla chefsled har blivit bemannade finns förutsättningar för att få till stånd en nystart i kommunikation, förankring och ledarskap i det fortsatta genomförandet.

Lokalpolisområdenas behov bör prioriteras ytterligare

I det fortsatta arbetet behöver det lokala polisarbetet prioriteras. Hittills har enhetlighet och att stärka den nationella nivån prioriterats i förhållande till lokal anpassning och arbetet i lokalpolisområdena.

För att på sikt nå målen med omorganisationen bör lokalpolisområdena tillförsäkras tillräckliga beslutsbehörigheter för att kunna styra och planera sitt arbete. De behöver även ändamålsenliga resurser för att kunna bedriva arbetet i lokalsamhället med uthållighet.

Polismyndigheten behöver även utveckla uppföljningen av sin verksamhet, så att den speglar den nya styrfilosofin och styrmodellen. Det inkluderar bland annat att ta fram metoder för att kunna följa resultaten av det lokala polisarbetet.

Utredningsverksamheten måste stärkas

Polismyndigheten måste i högre grad prioritera utredningsverksamheten för att nå reformens mål om att förbättra resultaten inom utredning och lagföring. Under en följd av år har utredningsverksamhetens resultat kontinuerligt försämrats. För att komma tillrätta med detta krävs ett långsiktigt arbete. Det handlar både om att stärka utredningsverksamheten resurs- och kompetensmässigt och om att utveckla och införa nya arbetsmetoder.

Utvecklingsinitiativen bör samordnas och prioriteras

I det fortsatta utvecklingsarbetet bör Polismyndigheten i högre grad prioritera mellan och samordna olika initiativ än vad man hittills gjort. Att utveckla verksamheten är nödvändigt, liksom att höja ambitionsnivån i både kärn- och stödverksamheten. Bristen på samordning har dock lett till svårigheter för kärnverksamheten att ta sig an nya arbetssätt och verktyg.

Detta gäller inte minst initiativ som tas från de nya nationella gemensamma avdelningarna. Kärnverksamhetens behov bör vara utgångspunkten vid det fortsatta arbetet med att utveckla och effektivisera stödfunktionerna. Ett led i detta är att säkerställa att den pågående effektiviseringen inte medför att administrativa uppgifter flyttas över till kärnverksamhetens chefer och ledningsstöd.

1 Inledning

I december 2012 beslutade en enig riksdag att bilda en sammanhållen polismyndighet. Syftet var att polisverksamheten därigenom skulle få förutsättningar att bli både bättre och mer effektiv.¹

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera reformen. Enligt regeringen är ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet en av de mest omfattande och komplexa organisationsförändringarna inom staten på många år. Det är därför av stor vikt att följa upp om förändringen har haft avsedda effekter i förhållande till syftena och målen med reformen.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2016 respektive den 1 oktober 2017 och slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

Regeringens beslut återfinns i bilaga 1.

1.2 Förväntningar på omorganisationen

Både centralisering och decentralisering

Den övergripande idén med omorganisationen är att undanröja de hinder som tidigare fanns mot att nå regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat. Polismyndigheten ska utvecklas så att brottsupplösning och ingripande verksamhet förstärks, samtidigt som den lokala närvaron och tillgängligheten förbättras.

Med utgångspunkt i regeringens ställningstaganden konstaterar vi att det finns en förväntan på den nya Polismyndigheten att leva upp till en mer tydlig och enhetlig styrning av hela polisen. Samtidigt ska den lokala anpassningen fördjupas och utvecklas. Liknande ambitioner har funnits

¹ Justitieutskottets betänkande 2012/2013:JuU1 *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*; Riksdagens protokoll Prot. 2012/13:45.

vid polisreformer i andra länder, till exempel i Danmark, Nederländerna och Skottland.

I dessa förväntningar ligger en inbyggd målkonflikt, eftersom det kan vara svårt att förena både starkare styrning och mer delegering. Mer enhetlig styrning kan också kollidera med den självständighet som den enskilda polisen är försäkrad i författning², för att på ett flexibelt och professionellt sätt kunna hantera olika situationer i den operativa vardagen.

Rimliga förväntningar

Till skillnad från flera andra ombildningar av stora myndigheter³ har omorganiseringen av polisen förberetts genom ett omfattande arbete av två kommittéer.⁴ Även i jämförelse med polisreformerna i exempelvis Danmark och Nederländerna har förberedelsearbetet getts förhållandevis mycket resurser och tid.

En omorganisation av polisen, som omfattar 28 000 medarbetare som är spridda över hela landet är, som har sagts ovan, en av de mest omfattande myndighetsreformerna på många år. De erfarenheter som Statskontoret har från andra myndighetsreformer⁵ och den kunskap som finns i den vetenskapliga litteraturen om omorganisering⁶ sätter ljuset på den komplexitet som följer av en så stor reform. En del i detta är att en mängd aktörer och sammanflätade processer påverkar utfallet. Omorganisationer tar regelmässigt både längre tid att genomföra och kostar mer än planerat.

² Exempelvis i polislagen (1984:387), ordningslagen (1993:1617) och ytterligare cirka 40 författningar, där vissa beslutsbefogenheter tillkommer den enskilde polisen, medan det i annan lagstiftning anges att beslutet ska fattas av Polismyndigheten, vilket innebär att rätten att fatta beslut som regel kan delegeras från myndighetschefen till en annan medarbetare.

³ Att slå samman lokala myndigheter till en nationell myndighet är en trend i Sverige sedan 20 år tillbaka. Från 1994 då Försvarsmakten bildades har ytterligare tolv myndigheter, inklusive polisen, genomfört en enmyndighetsreform (se bland annat Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*).

⁴ Se vidare i kapitel 2.

⁵ Se bland annat Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

⁶ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Våra erfarenheter visar också att reformerna följer en viss logik. Övergripande lednings- och styrningsförmågor behöver komma på plats först. Därefter måste det etableras en fungerande stödverksamhet samt samverkan internt och externt innan det går att skönja resultatförbättringar i kärnverksamheten. I många av de reformer som Statskontoret studerat har otålighet kring att nå målen med reformen utvecklats till ett hinder för att få nya och fungerande strukturer på plats.⁷

1.3 Angreppssättet i utvärderingen

För att uppfylla vårt uppdrag kommer vi att inrikta de tre rapporterna (åren 2016, 2017 och 2018) som ingår i uppdraget mot olika områden.

Utvärderingen fördjupas i takt med omorganisationen

Erfarenheten från andra omorganisationer visar att stora förändringar initialt ofta leder till en effektivitetsförlust.⁸ Därefter följer en uppbyggnadsfas. Först när det har gått en tid är det som regel möjligt att uttala sig om vilka effekter omorganisationen har lett till. Sannolikt är det därför först i slutet av Statskontorets uppdrag som det kommer att vara möjligt att uttala sig om reformens effekter och att se några tendenser för hur verksamhetsresultaten kan komma att utvecklas på sikt. Reformens fulla effekter kommer dock sannolikt inte att kunna observeras förrän ytterligare längre fram i tiden.

För att dämpa den initiala effektivitetsförlusten och för att resultatet så snart som möjligt ska utvecklas positivt krävs det att relevanta åtgärder vidtas före, under och efter själva organisationsförändringen. I denna första delrapport kommer tyngdpunkten att ligga på implementeringen av den nya organisationen och på vilket sätt omorganisationen har skapat förutsättningar för att på sikt nå målen med reformen. Det gäller exempelvis hur ledningen fungerar och om resurserna används på ett effektivt och flexibelt sätt.

Den andra delrapporten (år 2017) kommer att fokusera på hur omorganisationen har tagits emot och hur den börjat påverka polisen och få konsekvenser gentemot de mest relevanta samarbetsparterna, exempel-

⁷ Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

⁸ Se bland annat Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

vis inom rättskedjan och i lokalsamhället. Vi kommer således att undersöka reformens genomslag både internt och externt. I den andra delrapporten bör vi kunna göra en säkrare bedömning av om det finns förutsättningar för att nå vissa av målen.

Projektets slutrapport (år 2018) kommer att koncentreras kring hur omorganisationen har påverkat polisens verksamhetsresultat och vilka effekter den har lett till. Analysen ska leda fram till att projektet ska kunna ta ställning till de övergripande målen med reformen, det vill säga om ombildningen av polisen har skapat förutsättningar för ett bättre verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Resultatutvecklingen kommer att ställas i relation till resultatet i rättskedjan som helhet.

Analysen i första delrapporten

Förutsättningar för att nå målen

De åtgärder som vidtas nu har betydelse för om de avsedda målen kommer att nås, när de i så fall nås och för att eventuella negativa konsekvenser minimeras.

Vår första analysfråga är därför:

- Har Polismyndigheten gjort förändringar med anledning av omorganisationen som kan antas leda till att man på ett ändamålsenligt sätt når målen med reformen?

De övergripande målen med ombildningen av polisen är att skapa bättre förutsättningar för ett bättre verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Dessa övergripande mål har regeringen i uppdraget till Statskontoret preciserat i fyra punkter, som var och en innehåller två delmål:

- stärkt förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar och att utreda brott i syfte att möjliggöra lagföring,
- tydligare ledning och större enhetlighet,
- mer effektivt resursutnyttjande och större flexibilitet, samt
- bättre tillgänglighet och kontakt med medborgarna.⁹

⁹ Se bilaga 1.

Dessa åtta delmål kommer vi att återkomma till i de kommande rapporterna. I denna delrapport kommer vi att behandla några delmål utförigare än andra, eftersom det ännu inte finns underlag för att göra en fullständig analys av alla delmål för omorganisationen. De delfrågor som vi besvarar i rapporten är:

- Hur har styrning och ledning förändrats som en följd av omorganisationen och kan dessa förändringar förväntas ge förutsättningar för att nå målen med reformen?
- Hur har kärnverksamheten förändrats med anledning av omorganisationen och är förändringarna ändamålsenliga i förhållande till målen?
- Hur har resultaten av polisens verksamhet utvecklats hittills i förhållande till målen?
- Har stödverksamheten byggts upp på ett sätt så att den understödjer måluppfyllelsen i kärnverksamheten?

Genomförandet av den nya organisationen

I denna delrapport kommer vi att besvara analysfrågan:

- Har omorganisationen genomförts på ett ändamålsenligt sätt?

En omorganisation handlar i allt väsentligt om att förändra organisationsstrukturen samt att ge enheterna i denna nya struktur förändrade arbetsuppgifter och resurser.

Utifrån den kunskap som vi har om omorganisering i andra stora organisationer och av polisen i andra länder kan vi peka på risker som man bör vara vaksam på och ett antal ”framgångsfaktorer”, det vill säga omständigheter som kan påverka resultatet av reformen även på sikt.¹⁰ Till framgångsfaktorerna hör bland annat att bedriva ett aktivt kommunikationsarbete, att involvera medarbetarna, att hantera bemanningsfrågor på ett bra sätt och att bevaka så att kostnaderna inte blir för höga. Bland

¹⁰ Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*; Fyfe, N., Terpstra, J. och Tops, P. (red.) (2013), *Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*.

riskerna kan nämnas kompetenstapp, att inte nå mål för effektiviseringar och nedgång i produktionen.

Mot denna bakgrund formulerar vi två delfrågor:

- Har bemanningen av den nya organisationen skett på ett ändamålsenligt sätt?
- Har tillgängliga ekonomiska medel använts på ett ändamålsenligt sätt?

1.4 Tillvägagångssätt

Materialinsamling

Analysen av dessa frågor vilar på en mängd olika källor.¹¹ En grundläggande plattform utgörs av Statskontorets erfarenhet av omorganisationer i den svenska förvaltningen och den forskning som finns kring dessa. I september 2016 har Statskontoret publicerat en rapport där bland annat den mest refererade forskningen om förändringsprocesser i stora omorganisationer analyseras.¹²

Vi har genomfört intervjuer i grupp och enskilt med totalt cirka 120 personer inom polisen på alla organisatoriska nivåer. Vi har främst träffat personer med chefsbefattningar och nyckelpersoner på region- och avdelningsnivå. Företrädesvis har dessa varit respektive avdelnings- eller regions chef, men i några fall har cheferna pekat ut andra ledningspersoner som har bedömts lämpliga att företräda den egna funktionen. För att undersöka HR-arbetet i reformen har vi också intervjuat mellan- chefer och representanter för HR-avdelningen. Urvalet av intervjupersoner följer av rapportens fokus på genomförandet av omorganisationen. Vi har även träffat representanter för Polisförbundet, som är den största arbetstagarorganisationen inom polisen. När inte något annat sägs avses förhållandena så som de var våren 2016. Ett utkast av delar av rapporten har faktagranskats av Polismyndigheten.

¹¹ En utförligare metodbeskrivning finns tillgänglig på Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se.

¹² Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Under hösten 2015 genomförde vi enkätundersökningar bland polisanställda i lokalpolisområden samt bland åklagare, socialchefer i kommunerna och kommunernas ansvariga för samverkan med polisen. Dessutom har vi inom ramen för Göteborgs universitets SOM-undersökningar ställt frågor om allmänhetens uppfattning om polisverksamheten. Dessa enkätundersökningar kommer att upprepas under det kommande året för att främst ingå i den andra delrapporten om omorganisationens genomslag. I vissa avseenden är resultatet i undersökningarna relevant även i denna delrapport.

Vi har i vissa frågor haft stöd av externa specialister. Sweco Society AB har analyserat polisens verksamhetsresultat kopplat till de åtta delmålen i Statskontorets uppdrag. Wise Consulting har undersökt vissa aspekter av HR-arbetet i omorganisationen och EY (Ernst & Young AB) har analyserat den beslutade effekthemtagningen i omorganisationen.

Rapportens disposition

Kapitel 2 syftar till att ge en bakgrund till reformen och hur denna har införts. Vi utgår från regeringens mål och redovisar steg för steg tankarna om hur Polismyndigheten har byggts upp. I detta kapitel tar vi också upp externa faktorer som har påverkat hela omorganisationen.

Vår första analysfråga behandlas i kapitlen 3–5.

I kapitel 3 analyserar vi hur den förändrade ledningen och styrningen av polisen har påverkat förutsättningarna för verksamheten. Vi undersöker även om förändringskommunikationen har varit ändamålsenlig.

I kapitel 4 analyserar vi de nya förutsättningarna för polisens kärnverksamhet som den nya organisationen har medfört.

I kapitel 5 diskuterar vi Polismyndighetens resultat i förhållande till de resultat som polisen tidigare har åstadkommit.

En väsentlig del i omorganisationen handlar om att separera kärnverksamhet och stödverksamhet. Stödverksamheten ska bedrivas av de nya nationella avdelningarna. I kapitel 6 analyserar vi bildandet av och verksamheten i de nationella stöдавdelningarna.

I kapitel 7–8 behandlar vi vår andra analysfråga.

I kapitel 7 behandlar vi bemannings- och kompetensfrågorna.

I kapitel 8 behandlar vi omorganisationens kostnader och Polismyndighetens hantering av de ekonomiska förutsättningarna.

Samtliga kapitel, förutom kapitel 2, avslutas med sammanfattande analys och slutsatser. I rapportens sista kapitel, kapitel 9, binder vi samman rapporten med övergripande slutsatser.

Projektets bemanning

Rapporten har skrivits av Erik Axelsson, Madeleine Håkansson, Karin Melldahl, Jenny Odeborn och Johan Sørensson.

I vår externa referensgrupp har ingått: Micael Björk (docent, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet), Louise Bringselius (docent, Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet), Lars Holmberg (docent, Juridiska institutionen vid Köpenhamns universitet) och Jerzy Sarnecki (professor, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet).

Referensgruppen har träffats två gånger och referenspersonerna har därutöver lämnat synpunkter på ett utkast av rapporten. En intern referensgrupp med erfarna utredare har även varit knuten till projektet.

2 Omorganisationens tidslinje

Syftet med kapitlet är att ge en kort bakgrund till omorganisationen, för att ge en utgångspunkt för den fortsatta läsningen. Vi inleder med att beskriva omorganisationens tidslinje, som kan delas in i tre faser, för att sedan övergå till hur omorganisationen har planerats. Slutligen beskriver vi det initiala arbetet av genomförandefasen samt externa faktorer som har påverkat genomförandet.

2.1 Omorganisationens tre faser

Omorganisationen kan grovt delas in i tre faser, som var och en omfattar två år, se tabell 2.1. Under 2010–2012 formulerades utgångspunkterna för den nya organisationen. Det skedde i första hand i regeringens direktiv till Polisorganisationskommittén och genom de slutsatser och förslag som kommittén presenterade.¹³

I den andra fasen (2013–2014) omvandlade genomförandekommittén – Polissamordningen – målen och utgångspunkterna till beslut om hur den nya organisationen skulle se ut och fungera. Polissamordningen gjorde också de praktiska förberedelser inom till exempel IT, HR och juridik som var nödvändiga för att den nya myndigheten skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2015.

Den tredje fasen – genomförandet – är planerad att pågå fram till slutet av 2016. Den handlar om att fylla det organisatoriska skal som skapades då den nya myndigheten bildades med ett innehåll som motsvarar den målbild som riksdag och regering har ställt upp.

¹³ Polisorganisationskommittén, *En sammanhållen svensk polis*, SOU 2012:13.

Tabell 2.1 Omorganisationens faser

Fas	Tidpunkt	Händelse
Fas 1 Formulering av utgångspunkter	Juli 2010	Regeringen tillsätter Polisorganisationskommittén
	Mars 2012	Polisorganisationskommittén föreslår att polisen ska omorganiseras
	December 2012	- Riksdagen fattar beslut om att polisen ska omorganiseras den 1 januari 2015 - Regeringen tillsätter genomförande-kommittén Polissamordningen
Fas 2 Operationalisering och förberedelser	Oktober 2013	Polissamordningen fattar beslut om övergripande organisation och styrning
	Maj 2014	- Riksdagen fattar beslut om de nödvändiga lagändringarna - Polissamordningen fattar beslut om detaljorganisationen
	Juni 2014	Polissamordningen ger de tillträdande region-/avdelningscheferna direktiv om att ansvara för det fortsatta genomförandet inom sina respektive enheter
	December 2014	Polissamordningen fattar beslut om styrmodell
Fas 3 Genomförande	Januari 2015	Polismyndigheten bildas (kallat nyläge 1)
	Oktober 2015	Region Stockholm omorganiseras enligt Polissamordningens förslag (kallat nyläge 2)
	Januari 2016	Region Väst nyläge 2
	April 2016	Region Syd nyläge 2
	Maj 2016	Region Nord nyläge 2
	September 2016	Region Öst nyläge 2
	November 2016	Region Mitt nyläge 2
	December 2016	Region Bergslagen nyläge 2

Källa: Statskontorets sammanställning.

Under de följande två huvudrubrikerna kommer vi att analysera mål och aktiviteter inom de tre faserna. Syftet är att ge en bild av omorganisationens mål och förlopp.

2.2 Två kommittéer har förberett omorganisationen

Utgångspunkterna för reformen

Polisorganisationskommitténs uppdrag var att undersöka i vilken utsträckning den dåvarande organisationen utgjorde ett hinder för att uppnå högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och förbättrade resultat i polisens verksamhet. Regeringen menade att polisen under senare år hade fått ökade resurser, men att detta inte hade gett de effekter som man hade hoppats på. Av den anledningen bedömde regeringen att problemen kunde vara strukturella.¹⁴

Polisorganisationskommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande att en omorganisation var nödvändig, och föreslog därför att polisen skulle ombildas till en sammanhållen myndighet, en så kallad enmyndighet.¹⁵

Operationalisering av målen för reformen

I december 2012 utsåg regeringen en särskild utredare som gavs i uppdrag att besluta om och genomföra de åtgärder som krävdes för att kunna bilda Polismyndigheten den 1 januari 2015. Kommittén antog namnet Polissamordningen.¹⁶ Det konkreta arbetet bedrevs i projekt och uppdrag, vilka i stor utsträckning var bemannade med personer från polisorganisationen.

Inom kommittédirektivens ramar skulle Polissamordningen, utifrån Polisorganisationskommitténs betänkande, utforma den nya organisationen.¹⁷ I flera fall innebar det att Polissamordningen uttolkade och definierade vad reformens mål skulle vara. Det gäller exempelvis åtgärder för att polisen ska komma närmare medborgarna. Polissamordningen angav att det framför allt skulle uppnås genom att säkerställa att det skulle finnas en viss andel personal på lokalpolisområdesnivån och genom så kallade medborgarlöften.

¹⁴ Kommittédirektiv 2010:75, *En ny organisation för polisen?*

¹⁵ Polisorganisationskommittén, *En sammanhållen svensk polis*, SOU 2012:13.

¹⁶ Kommittén antog namnet Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. Den har dock kallat sig Polissamordningen, och det är denna benämning som vi använder i rapportens löptext.

¹⁷ Kommittédirektiv 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*.

Utformningen av Polismyndighetens styrfilosofi är ytterligare ett exempel på hur Polissamordningen har fört in nya element i omorganiseringsprocessen.¹⁸ Förutom att lägga fast organisationsstrukturen och hur styrningen skulle fungera i den nya organisationen ägnade Polissamordningen mycket kraft åt att arbeta fram hur den nya Polismyndigheten skulle bli mer effektiv än vad den tidigare polisorganisationen har varit. Polissamordningen genomförde ett stort antal projekt om den operativa verksamheten, med sikte på att definiera nya arbetssätt, strukturer och samverkansformer.¹⁹

Beslut om den nya organisationen

Under 2013–2014 fattade Polissamordningen en rad strategiska beslut om hur Polismyndigheten skulle vara organiserad.²⁰

- Polismyndigheten skulle vara indelad i sju regioner. Beslutet innebär att länsopolismyndigheterna odelade kunde slås samman och flytta in i den nya regionstrukturen. För att uppnå enhetlighet skulle regionerna så långt som möjligt ha en liknande organisatorisk grundstruktur.
- Polismyndigheten delades in i nationella avdelningar där Nationella operativa avdelningen, Nationellt forensiskt centrum och stöдавdelningar ingick. Syftet var framför allt att stärka förutsättningarna för enhetlighet och att uppnå ett effektivare resursutnyttjande.
- Organisationen skulle högst ha sex beslutsnivåer och uppgifter och beslutsbefogenheter skulle placeras på lägsta ändamålsenliga nivå.

Majbeslutet om Polismyndighetens detaljorganisation

I maj 2014 fastställde Polissamordningen huvuddragen i Polismyndighetens detaljorganisation – det så kallade majbeslutet.²¹ I beslutet angavs

¹⁸ Björk, M. (2016), *Den stora polisreformen*, s. 25 ff.

¹⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning*.

²⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Beslut om polisregioner och huvudorter*; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*.

²¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

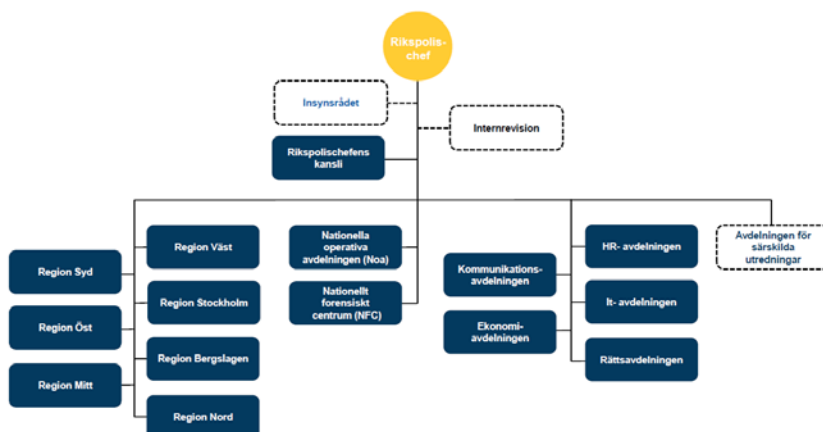
bland annat hur fördelningen av ansvar och uppgifter skulle se ut mellan olika organisatoriska enheter och formerna för ledning och styrning.

Majbeslutet har varit styrande i regionernas och de nationella avdelningarnas arbete med att genomföra den nya organisationen. Endast utredaren eller, från och med 2015, rikspolischefen har kunnat besluta om avsteg från majbeslutet.

2.3 Den nya organisationen införs stegvis inom Polismyndigheten

När den nya myndigheten bildades den 1 januari 2015 trädde den organisation som Polissamordningen hade förberett i kraft. Det så kallade nyläge 1 innebar att länspolismyndigheterna bildade polisområden inom de nya regionerna. Den personal som arbetade med HR- och it-frågor, kommunikation, ekonomi respektive juridik och förvaltningsärenden fördes samman till nationella gemensamma avdelningar.

Figur 2.1 Polismyndighetens organisationsschema²²



Källa: Polismyndigheten.

²² En förändring i organisationen jämfört med inriktningsbeslutet 2013 är att även Statens kriminaltekniska laboratorium ingår som en egen avdelning i den nya Polismyndigheten – Nationellt forensiskt centrum (NFC). Ytterligare en förändring är att utvecklingsavdelningen i september 2015 slogs samman med Nationella operativa avdelningen (NOA).

Den nya geografin och etableringen av regionledningscentraler

Under 2015 och 2016 ska regionerna gå över till nyläge 2, det vill säga införa den nya geografiska organisationen inom regionerna. Samtidigt ska regionerna gå över till att använda bara en ledningscentral (regionledningscentral, RLC) och ett kontaktcenter (polisens kontaktcenter, PKC) inom regionen. Övergången till nyläge 2 förbereddes av regionpolischeferna, som också skulle ta fram förslag till geografisk underindelning av regionerna.²³

I mars 2015 beslutade chefen för Nationella operativa avdelningen om direktiv och tidplan för övergången till nyläge 2 inklusive i vilken takt bemanningen skulle ske. Införandet skulle ske region för region med början i region Stockholm i oktober 2015.²⁴ Det bedömdes som nödvändigt med en stegvis process, eftersom övergången till en ny organisation och till en regionledningscentral var en komplex och omfattande process även administrativt. Kapaciteten hos it-avdelningen att genomföra ändringar i olika lednings- och personaladministrativa system har därför i hög grad varit styrande för när regionerna har kunnat gå in i den nya organisationen.

Ytterligare en begränsande faktor har varit HR-avdelningens förmåga att leverera stöd till regionerna vid omställnings- och rekryteringsarbetet. I några regioner har det också handlat om möjligheterna för ekonomiavdelningen att få fram lämpliga lokaler till regionledningscentraler. De sista två regionerna att införa den nya organisationen går in i nyläge 2 i november respektive december 2016.

²³ Övergången till regionledningscentraler har förberetts sedan hösten 2014 inom det så kallade RLC-programmet och inom it-projektet GRAL.

²⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Direktiv ORG-2, genomförandet*; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Övergång till sju regionala ledningscentraler och en nationell ledningscentral samt ändrad geografisk indelning av nya Polismyndigheten*; Polismyndigheten (2015), *Direktiv för bildandet av sju regionala ledningscentraler och en nationell ledningscentral samt samordning av regionernas övergång till nyläge 2*.

2.4 Externa faktorer

Samtidigt som Polismyndigheten har bildats har externa faktorer påverkat förutsättningarna för att genomföra reformen.

En av dessa händelser är den flyktingström som Sverige har behövt hantera sedan hösten 2015 och som har lett till ett ökat behov av gränspolisverksamhet. Poliser i hela landet har kommenderats för att förstärka gränsbevakningen. Detta har framför allt påverkat polisen operativt och inte i första hand själva omorganisationen. Även HR-avdelningen har dock varit tvungen att prioritera att bemanna den utökade gränspolisverksamheten, vilket minskat utrymmet för övrigt bemanningsarbete.

En konsekvens som framhålls av de regionledningsföreträdare som vi har talat med är att omdisponeringen av resurser från lokalpolisområdena till gränspolisen har lett till att de förbättringar som omorganisationen skulle ha kunnat leda till ännu inte har realiserats. De lokala förstärkningar som faktiskt har skett genom omfördelning av personal har inte kunnat kompensera för dem som man har tagit till gränsbevakningen.

3 Ledning och förändringskommunikation

Ombildandet till Polismyndigheten har inneburit förändringar i styrning och ledning av polisen. I detta kapitel besvarar vi frågan om dessa förändringar kan antas förbättra förutsättningarna för att nå målen med reformen. Vi diskuterar även om förändringskommunikationen har varit tydlig och ändamålsenlig under genomförandet av reformen.

3.1 Förutsättningar för tydligare styrning och ledning

Polismyndighetens styrfilosofi och styrmodell

Polissamordningen fattade i december 2014 beslut om en ny styrmodell och styrfilosofi för den nya polismyndigheten.

Tanken med en styrfilosofi och styrmodell är att de ska kunna vara konstanta över tid för att underlätta myndighetens verksamhetsplanering och skapa långsiktighet i det fortsatta arbetet.²⁵

Styrfilosofin är att kombinera uppifrån- och underifrånperspektiv

Polismyndighetens styrfilosofi bygger på fem punkter som alla tar sin utgångspunkt i målen för den nya myndigheten:

- EN polismyndighet
- Helheten före delarna
- Bygga både underifrån och utifrån helheten
- Ansvar delegerat till medarbetarna
- Medarbetardriven utveckling²⁶

²⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens styrmodell*.

²⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens styrmodell*.

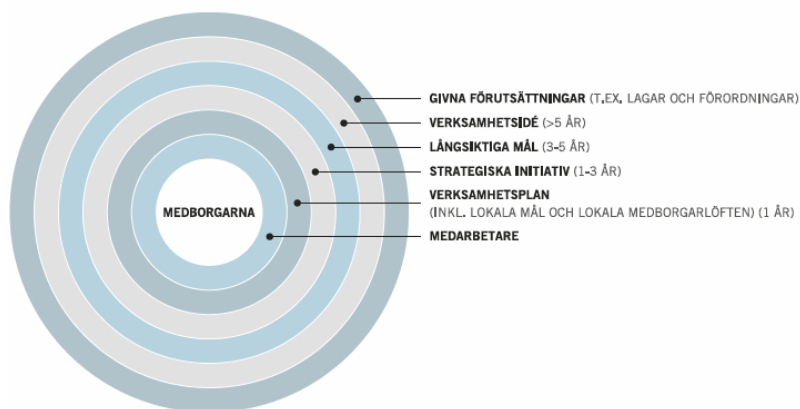
Styrfilosofin fångar de dubbla förändringar som omorganisationen ska leda till: förändringar av både resurs och beslutsmandat ska föra polisen närmare medborgarna. Samtidigt ska en starkare nationell ledning och styrning bidra till ökad enhetlighet, främst avseende organisationsstruktur, ansvars- och uppgiftsfördelning, arbetsmetoder, arbetsgivarpolitik samt befattningar.²⁷

Vare sig Polissamordningen eller Polismyndighetens ledning har på något utförligt sätt berört hur balansen mellan styrfilosofins olika delar ska se ut. Det gäller exempelvis avvägningen mellan målen starkare centralstyrning och ökad delegering, samt lokal anpassning och att sätta helheten före delarna.

Styrmodell med medarbetare och medborgare i centrum

Polismyndighetens styrmodell presenteras som en måltavla med medborgarna och medarbetarna i centrum, för att förstärka bilden av att polisen ska komma närmare medborgarna. De yttre ramarna är de krav som ställs på polisen i författning. Däremellan ingår att Polismyndigheten ska besluta om en årlig verksamhetsplan och mål med olika tids-horisont.

Figur 3.1 Polismyndighetens styrmodell



Källa: Polissamordningen (2014), *Polismyndighetens styrmodell*.

²⁷ Bland annat Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*.

Verksamhetsidé och långsiktiga mål

Verksamhetsidéen är ett mål som är avsett att förverkligas på längre sikt än 5 år, medan det som kallas långsiktiga mål bör förverkligas inom 3–5 år. Den verksamhetsidé och de långsiktiga mål som gäller för Polismyndigheten har tagits fram och beslutats av Polissamordningen.

Tabell 3.1 Polismyndighetens verksamhetsidé och långsiktiga mål

Verksamhetsidé (> 5 år)	Långsiktigt mål (3–5 år)
Närmare medborgarna och mer tillgängliga.	1: Vi finns tillgängliga där medborgarna behöver oss.
Tillsammans som en sammanhållen myndighet.	2: Vi är EN polis som utvecklar verksamheten och skapar framgång tillsammans.
Polisen leder det brottsbekämpande arbetet för trygghet, rättssäkerhet och demokrati.	3: Vi är proaktiva och flexibla, med förmågan att anpassa verksamheten. 4: Vi förhindrar att brott begås. 5: Vi har förbättrat vårt utredningsarbete.

Källa: Polismyndigheten (2016), *Årsredovisning 2015*. Statskontorets sammanställning.

Målen avspeglar de mål som riksdagen och regeringen har angett för omorganisationen: ökad tillgänglighet och bättre kontakt med medborgarna, större enhetlighet, ökad flexibilitet och förbättrade verksamhetsresultat.

Underifrånperspektiv i den nya organisationen

Två av hörnstenarna i Polismyndighetens styrfilosofi är att verksamheten ska byggas underifrån och att medarbetarna ska involveras i utvecklingsarbetet. Både Polissamordningen och Polismyndighetens ledning har återkommande framhållit betydelsen av att bygga in ett underifrånperspektiv i den nya organisationen.²⁸ En aspekt av detta är att beslutsbefogenheter och uppgifter placeras på lägsta ändamålsenliga

²⁸ Bland annat Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Ny styrning i staten – Polisen i framkant*; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Så fick medarbetaren huvudrollen i Polisens nya styrmodell*; Eliasson, D. (2015), *Samarbeta, lyssna och tänka nytt* i Blåljus i gryningen. Antologi om framtidens polis. Se även Björk, M. (2016), *Den stora polisreformen*, s. 25 ff.

nivå.²⁹ Vad det innebär ur ett medarbetarperspektiv att bygga en organisation underifrån framgår dock inte i de styrande dokumenten. Vi har inte heller i våra intervjuer fått någon entydig bild av hur Polismyndigheten avser att förverkliga denna del av styrfilosofin.

Arbetsordning

Arbetsordningen är en central del av den interna styrningen. Den är ett av de verktyg som omsätter styrmodellen i konkreta regler för verksamheten i myndigheten. Arbetsordningen innehåller Polismyndighetens bestämmelser om delegation av beslutsbehörighet avseende förvaltningsärenden. Polisen fattar beslut i ett stort antal förvaltningsärenden enligt cirka 300 författningar.³⁰

Administrativa beslut har tagit tid från andra arbetsuppgifter

Den gällande arbetsordningen har reviderats och omarbetats vid ett flertal tillfällen, men är i huvudsak framtagen av Polissamordningen under förberedelsearbetet inför reformen.

Från början var delegationsordningen indelad utifrån att alla anställda delades in i tre generella kompetensnivåer. Inom varje region och avdelning skulle chefen, med utgångspunkt i dessa kompetensnivåer, delegera beslutsnivån till individer, funktioner eller organisatoriska enheter.³¹

Enligt många av våra intervjupersoner inom Polismyndigheten orsakade detta ett omfattande arbete med en lång rad enskilda beslut om att fördela beslutsbehörigheter. Flera enskilda chefer har uppgett att hanteringen av administrativa ärenden tog mycket tid från andra arbetsuppgifter. I november 2015 svarade 52 procent i vår enkätundersökning att man ansåg att den närmaste chefen inte hade ett tillräckligt beslutsmandat i administrativa frågor.³²

²⁹ Kommittédirektiv 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*, s. 4.

³⁰ Under 2015 fattade Polismyndigheten beslut i mer än två miljoner förvaltningsärenden. Se Polismyndigheten (2016), *Årsredovisning 2015*.

³¹ Polismyndigheten (2016), *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

³² Statskontorets enkätundersökning bland anställda inom lokalpolisområden genomförd i november 2015, n = 1 886.

Ny arbetsordning från mars 2016

Polismyndigheten har i senare upplagor av arbetsordningen valt att uttryckligen delegera besluten i förvaltningsärenden direkt till den funktion som kan förväntas handlägga den specifika ärendetypen. Denna modell tillämpade många av de tidigare länspolismyndigheterna. Kravet på att regionerna och avdelningarna ska besluta om den specifika behörighetsnivån har sålunda tagits bort.³³

Enligt flera regionledningarna som vi har talat med har den nya arbetsordningen åtgärdat de flesta av de problem som fanns tidigare, även om delegationen för vissa beslut fortfarande anses ligga för högt upp i organisationen. Beslut om delpension är ett exempel som har nämnts flera gånger, där sådana ärenden ska beslutas av chefen för HR-avdelningen i samråd med ekonomiavdelningen. Syftet med att inte delegera dessa beslut till lägre beslutsnivåer är dock att uppnå större enhetlighet i beslutsfattandet.

Funktionsansvar och processansvar

I arbetsordningen görs en för polisorganisationen ny indelning i funktionsansvar och processansvar.³⁴ Begreppen införs med anledning av övergången till matrisorganisationen.

Funktionsansvar innebär ett nationellt eller regionalt ansvar för att styra, utveckla och följa upp verksamheten samt säkerställa enhetlighet av en viss verksamhet. Med funktionsansvaret följer även personalansvar oavsett var i landet personen är placerad. Polismyndighetens nationella stöдавdelningar har funktionsansvar för hela eller delar av verksamheten inom avdelningen.

Processansvar innebär att en organisatorisk enhet har ett nationellt eller regionalt ansvar för att styra, utveckla och följa upp en viss process. I ansvaret ligger inget personalansvar utanför den egna organisatoriska enheten. Processansvaret för kärnverksamheten ligger till största delen på Nationella operativa avdelningen och Nationellt forensiskt centrum,

³³ Polismyndigheten (2016), *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

³⁴ Polismyndigheten (2016), *Arbetsordning för Polismyndigheten*, 3 kap. 1 §.

som ansvarar för den forensiska processen. Regioner har getts processansvar för vissa avgränsade delar av kärnverksamheten, exempelvis att samordna och utveckla polishundverksamheten.

I våra intervjuer riktas kritik mot att processansvaret är otydligt definierat, i synnerhet som motsvarande ordning inte fanns i den tidigare organisationen. Ett exempel på detta är att flera av de intervjuade regionledningarna uppfattat det som att processansvaret har getts olika betydelse i olika processer.

Modellen för verksamhetsuppföljning är under utveckling

Polismyndigheten har påbörjat ett utvecklingsarbete för att ta fram en ny struktur för myndighetens mål- och resultatstruktur och hur uppföljningen ska se ut. Ambitionen är att utveckla förmågan att följa upp med mer kvalitativa metoder och med inriktning mot effektmått, exempelvis trygghetsundersökningar.³⁵ Till dess den nya modellen för verksamhetsuppföljning är klar används i huvudsak samma mått som för den tidigare polisorganisationen, kompletterat med exempelvis mått för antal medborgardialoger och medborgarlöften.

3.2 Förutsättningarna för en sammanhållen ledning

I den gamla polisorganisationen fanns skillnader i kvalitet och effektivitet mellan de regionala myndigheterna. En orsak till detta ansågs vara att ledning och styrning var otillräcklig och att den centrala förvaltningsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, inte hade mandat att styra över länspolismyndigheterna.³⁶

Polisorganisationskommitténs slutsats var att det behövdes en rak och tydlig ansvarskedja i organisationen för att möjliggöra enhetlighet och förutsättningar för likvärdiga resultat av polisverksamheten.

³⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Anvisningar för Polismyndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och budgetfördelning 2015*.

³⁶ Polisorganisationskommittén, *En sammanhållen svensk polis*, SOU 2012:13, s. 19 f.

Tre nationella ledningsgrupper

I den nya Polismyndigheten finns det tre ledningsgrupper på nationell nivå:

- Den nationella ledningsgruppen (NLG) leds av rikspolischefen: här ingår alla avdelnings- och regionchefer samt chefen för särskilda utredningar. NLG sammanträder sex gånger per år.
- Den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG) leds av rikspolischefen. Här ingår polisregioncheferna samt cheferna för NOA och HR-avdelningen. NSLG sammanträder varannan vecka.
- Den nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) leds av chefen för NOA. Här ingår de biträdande polisregioncheferna, företrädare för operativa funktioner inom NOA, utvecklingschefen och företrädare för NFC samt representanter för Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. NOLG sammanträder varje vecka.

Polissamordningen betonade att det är viktigt att alla avdelningschefer ingår i den nationella strategiska ledningen för att skapa ett helhetsperspektiv på verksamheten. Rikspolischefen har valt att frångå detta med hänvisning till att det är svårt att arbeta dynamiskt i en så stor ledningsgrupp.

I våra intervjuer säger flera av företrädarna för de nationella gemensamma avdelningar som inte är representerade i NSLG att deras verksamhet påverkats negativt av att inte ingå i NSLG. De upplever bland annat att de inte fått ta del av information i tillräcklig utsträckning. Flera av de intervjuade säger att det främsta forumet för myndighetsövergripande samordning i praktiken därför har blivit kanslichefsgruppen, som leds av rikspolischefens kansli.³⁷

Avdelningsnivån har stärkts

Att beslut ska fattas på lägsta ändamålsenliga nivå har varit en utgångspunkt för den nya organisationen. Vår bild, utifrån de intervjuer och dokumentstudier som vi har genomfört, är att det hittills framför allt är

³⁷ I kanslichefsgruppen ingår kanslichefer från regioner och de nationella gemensamma avdelningarna. Här hanteras de frågor (främst av administrativ art) som inte hamnar i NSLG. Gruppen sammanträder två gånger per månad.

cheferna för regioner och stödavdelningar som har stärkts av denna ambition. I genomförandefasen, där Polismyndigheten fortfarande befinner sig, är detta naturligt eftersom det är region- och avdelningscheferna som har haft i uppdrag att genomföra omorganisationen.

3.3 Förändringskommunikation

I alla typer av förändringsprocesser är kommunikation en viktig faktor för att förstå hur andra i organisationen uppfattar förändringen, i syfte att öka förutsättningarna för att nå de önskade resultaten och minimera negativa effekter.³⁸ Det gäller även vid omorganisering av polisen, inte minst med anledning av den relativt stora autonomi som poliser enligt polislagen har i det operativa arbetet. Flera forskare har pekat på att detta tillsammans med polisens våldsmonopol skiljer polisen från andra organisationer. Ibland talar man om en särskild ”poliskultur”.³⁹

Kopplat till detta har både chefer och anställda inom polisen framhållit att intern kommunikation och ett ledarskap som medger delaktighet i fattade beslut är förutsättningar för att uppnå acceptans för den nya organisationen.⁴⁰ I detta avsnitt berör vi framför allt hur den interna kommunikationen om omorganisationen har påverkat resultatet.

³⁸ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Det är även en erfarenhet från den ombildning av polisen som gjorts i Nederländerna.

³⁹ Tops, P. och Spelier, R. (2013), *The Police as a Frontline Organization – Conditions for Successful Police Reforms*. I *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* (red. Fyfe, N., Terpstra, J. och Tops, P.), s. 179 f.; Ekman, G. (1999), *Från text till batong. Om poliser, svennar och busar*, s. 189; Wennström, B. (2014), *Svensk Polis – Pusselbiten som inte passar in*. Poliskultur är ett omdebatterat begrepp, jfr Björk, M. (2016), *Den stora polisreformen*, s. 47–60; Johannessen, S. O. (2015), *Reforming the Norwegian Police. Cultural Change as a Restoration of Organizational Ideologies, Myths and Practices*. *Nordisk Politiforskning*, årg. 2, s. 167–182.

⁴⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Avvägningsfrågor om poliskulturen*.

Förändringskommunikation före och efter omorganisationen

Polissamordningen var en tydlig avsändare

Flera av våra intervjupersoner inom Polismyndigheten jämför kommunikationen inom myndigheten med hur Polissamordningen kommunicerade innan reformen. De hänvisar då till att Polissamordningen var en tydlig avsändare och man hade en uttalad målsättning att genom olika aktiviteter ge insyn i arbetet.⁴¹ Upplevelsen intervjupersonerna ger uttryck för är att denna fokuserade kommunikation om omorganisationen upphörde efter att Polismyndigheten bildades.

Vi konstaterar att denna upplevelse i viss mån är naturlig, eftersom förändringsarbetet i stor utsträckning har bedrivits inom regioner och avdelningar och på flera nivåer i organisationen. Därmed har det saknats förutsättningar för att kommunicera om omorganisationen på samma sätt som före myndighetsbildningen. Samtidigt konstaterar vi att kommunikationsavdelningen inte har haft något stående uppdrag att bedriva ett strategiskt kommunikationsarbete, utan förefaller främst ha aktiviserats i samband med enskilda beslut.

Förändringskommunikationen är en utmaning

Många av de personer som vi har intervjuat ger uttryck för att det funnits ett glapp mellan förändringskommunikationen – som främst har fokuserat på bilden av Polismyndigheten efter omorganisationen – och behovet av vägledning kring hur man ska nå målen. Intervjupersonerna avser då bland annat att ledningens kommunikation inte tillräckligt har adresserat att många medarbetare har haft förväntningar på att omorganisationen snabbt skulle leda till förbättringar i det vardagliga arbetet. Några har uttryckt det som att man har saknat en ”masterplan” för hur man ska komma från nyläge 1 till nyläge 2.

Vi konstaterar att förändringskommunikation är en utmaning, särskilt i komplexa och därmed utdragna processer. Det handlar både om att kommunicera så att man når mottagarna, men även om att medarbetarna kan ta till sig informationen. Erfarenheterna visar att det finns en risk för

⁴¹ Se Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten* för en översikt över de informationsaktiviteter som Polissamordningen genomförde.

informationströtthet då förändringsprocessen sträcker sig över en längre tid.⁴² Inom polisorganisationen har kommunikationen om omorganisationen pågått under flera år, vilket ställer höga krav på alla parter i kommunikationsprocessen att vara uthålliga.

Sena chefstillsättningar har påverkat möjligheterna att leda

En faktor som påverkat möjligheterna att kommunicera och förklara omorganisationen för medarbetarna är att tillsättningen av ordinarie gruppchefer dragit ut på tiden. Polissamordningen hann inte tillsätta cheferna under enhets-/polisområdesnivån.⁴³ De tillförordnade chefer som utsågs hade visserligen samma mandat som ordinarie chefer. Där emot framgår av våra intervjuer att de tillförordnade cheferna i praktiken inte hade tillräcklig trygghet eller legitimitet för att kunna och vilja agera som förändringsledare.

Även rikspolischefen utsågs relativt sent i processen. Den 20 november 2014 fattade regeringen beslutet, vilket innebar att rikspolischefen bara hade drygt en månad på sig att förbereda sig för uppdraget.⁴⁴ I tidigare enmyndighetsreformer har praxis varit att den särskilda utredaren i genomförandekommittén även har blivit den nya myndighetens generaldirektör.⁴⁵

Uppföljning av reformen

Valet av resultatindikatorer som mäts och följs upp är även ett styrmedel. Tidigare erfarenheter visar att det man mäter tenderar att bli styrande för vilka områden som prioriteras i verksamheten.⁴⁶

⁴² Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

⁴³ Vi berör chefstillsättningarna utförligare i kapitel 7.

⁴⁴ Biträdande rikspolischefen (chefen för Nationella operativa avdelningen) tillsattes av regeringen den 25 november 2014.

⁴⁵ Bringselius, L. (2012), *Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten i Speglingar av en förvaltning i förändring*, s. 22.

⁴⁶ Se till exempel Ahlbäck Öberg, S. (2010), *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamhället* i Rothstein B. (red.) Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem; Lindgren, L. (2014), *Nya Utvärderingsmonstret*; Holgersson, S. (2005), *Yrke: Polis*; Balvig, F., Holmberg, L. och Højlund Nielsen, M. (2011), *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011*.

Polismyndighetens primära verktyg för att följa omorganisationsarbetet är den så kallade Förändringsbarometern. Den är en kvantitativ sammanställning av drygt 50 indikatorer som avser att mäta regionernas genomförande av de beslut som fattades av Polissamordningen.⁴⁷ Undersökningen genomförs kvartalsvis genom frågeformulär till regionerna. Genomförandet av förändringar inom NOA och de gemensamma nationella avdelningarna fångas inte upp av Förändringsbarometern.

Användandet av kvantitativa indikatorer innebär att frågorna i stor utsträckning gäller antalsuppgifter och huruvida en viss funktion finns eller inte inom regionen.

Förändringsbarometern används i kommunikationen om omorganisationen både internt och externt.

Kompletterande uppföljningar

Utöver den kvantitativa uppföljningen har rikspolischefens kansli gjort kompletterande uppföljningar. En sådan insats gäller huruvida polisen har kommit närmare medborgarna genom den resursförflyttning som man vill åstadkomma.⁴⁸ Representanter för myndighetsledningen framhåller i våra intervjuer att det är nödvändigt att ta in uppgifter direkt från lokalpolisområdena för att få en korrekt bild av den operativa förmågan, eftersom eftersläpningen i de personaladministrativa systemen är så stor.

Det finns också ett mål att i högre grad hämta in medborgarnas uppfattningar genom lokala trygghetsundersökningar.

3.4 Slutsatser

Flera nationella ledningsgrupper

Den nationella styrningen av polisen utövas av fyra olika konstellationer: nationella, strategiska respektive operativa ledningsgruppen samt kanslichefsgruppen.

⁴⁷ De beslut som följs upp finns uppräknade i en elektronisk bilaga i anslutning till den här rapporten på Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se.

⁴⁸ Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*.

De olika ledningsgrupperna, tillsammans med införandet av vad som i praktiken är en matrisorganisation med gemensamma nationella avdelningar, har bidragit till att den nationella ledningen uppfattats som tydlig i administrativa frågor. I operativa frågor är uppfattningen den motsatta, det vill säga att den nya organisationen har bidragit till tydligare ledning och bättre samordning (se vidare kapitel 4).

En styrmodell med nya mål

Styrmodellen för Polismyndigheten har utformats för att i större utsträckning låta effektmål vara styrande för verksamheten än den tidigare mer detaljerade kvantitativt inriktade styrningen.

Samtidigt innehåller styrmodellen och styrfilosofin delar som måste balanseras mot varandra: å ena sidan medarbetardrivet arbete och lokal anpassning och å andra sidan starkare centralstyrning, ökad enhetlighet och att sätta helheten framför delarna. Under genomförandefasen av omorganisationen har centralstyrning och enhetlighetstänkande varit dominerande. Detta är inte ovanligt i inledningen av en förändringsprocess.⁴⁹

Hur övriga delar av styrmodellen ska implementeras och hur balansen på sikt bör se ut har inte adresserats på något konkret sätt vare sig av Polissamordningen eller av Polismyndighetens ledning.⁵⁰ Vår slutsats, utifrån de intervjuer vi genomfört inom polisen, är att detta lett till att många upplever att det finns ett glapp mellan omorganisationens ”teori” – styrmodellen – och hur genomförandet har gått till i praktiken.⁵¹

Förändringskommunikation under genomförandet

Väl fungerande kommunikation och att binda samman omorganisationens teori och mål med dess praktik är en framgångsfaktor i förändringsprocesser.⁵² Polisen har dessutom vissa särdrag, exempelvis organisationens storlek, den geografiska spridningen och det yttre trycket på att ha

⁴⁹ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

⁵⁰ Statskontoret har nyligen analyserat hur styrning och ledarskap kan användas för att utveckla medarbetarskapet i statliga myndigheter, Statskontoret 2016:20, *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

⁵¹ Samma iakttagelse gör utvärderaren av polisreformen i Skottland, se SIPR, What works Scotland och ScotCen (2016), *Evaluation of Police and Fire Reform: Year 1 summary report*.

⁵² Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

lokal anpassning samt den så kallade poliskulturen, som gör att intern kommunikation och ledarskap som medger delaktighet i förändringsarbetet är särskilt viktigt att beakta vid en omorganisation.

Tillförordnade chefer har mindre möjlighet att driva förändring

Gruppcheferna, som är de chefer som i vardagen ska kunna förklara omorganisationen och motivera medarbetarna, har under 2015 och delar av 2016 bara funnits på plats som tillförordnade chefer. Vår bedömning är att dessa chefer inte har kunnat kommunicera, leda och involvera medarbetare på samma sätt som ordinarie chefer skulle ha kunnat göra.

Många har saknat en samlad kommunikation om omorganisationen

Många medarbetare upplever att det har saknats en samlad kommunikation från myndighetsledningen om vägen framåt under genomförandet av den nya organisationen. Iakttagelsen innebär inte att intern kommunikation skulle ha saknats. Vår slutsats är i stället att ledningsinformationen inte nått fram fullt ut eftersom den viktigaste kommunikationskanalen – organisationens linjechefer – i stor utsträckning inte har haft tid eller möjlighet att fungera som förändringsledare.

Kommunikation genom valet av uppföljningsmetod

Det främsta verktyget för uppföljningen för genomförandet av den nya organisationen hittills är Förändringsbarometern, som förmedlar bilden av att omorganisationen framför allt skulle röra regionerna och att målet är att uppnå vissa kvantitativa mål. Övriga uppföljningar, och i synnerhet sådana som är kvalitativa, uppfattas inte som att de har samma styrande effekt i organisationen. Någon tydlig koppling mellan den nya styrmodellen och verktygen för uppföljning saknas. Uppföljningen sker fortfarande på traditionellt sätt, vilket har påverkat den interna synen på styrmodellens trovärdighet.

4 Förutsättningar för kärnverksamheten

Flertalet av delmålen för reformen rör hur kärnverksamheten ska utvecklas. Sammantaget handlar de om att polisen ska få stärkt förmåga inom den operativa verksamheten samt bli mer flexibel och tillgänglig. I det här kapitlet besvarar vi frågan om kärnverksamheten har förändrats med anledning av omorganisationen och om förändringarna är ändamålsenliga i förhållande till målen. Frågan besvaras genom att vi analyserar några av de mest framträdande initiativen inom ramen för omorganisationen.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att det inte är polisens verksamhet i sin helhet vi utvärderar, utan om ombildningen har bidragit till bättre förutsättningar för kärnverksamheten.

4.1 Stärkt nationell förmåga

Förstärkt operativ styrning

I den nya Polismyndigheten har den operativa styrningen förstärkts genom att Nationella operativa avdelningen (NOA) har fått ett nationellt mandat. Tidigare hade Rikspolisstyrelsen en begränsad rätt att leda viss polisverksamhet som räknades upp i polisförordningen. Nationell samordning sker genom Nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) som sammanträder varannan vecka. På detta sätt har styrningen blivit tydligare. Denna övergripande uppfattning delas av alla våra intervjupersoner. De allra flesta som vi har intervjuat uppger också att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen i organisationen är tydlig.

Upplevelse att flexibiliteten ökar, men inte utan kostnad

Nationella operativa avdelningen har ett starkare mandat att omfördela resurser och att ange nationella prioriteringar än vad polisen hade tidigare på nationell nivå. Kraftsamlingar på Nationella operativa avdelningens initiativ har exempelvis skett i samband med gränsbevakning,

hot om terroristangrepp och vid allvarliga gängrelaterade brott i några av de mest utsatta bostadsområdena. Det starka mandatet uppfattas generellt som något positivt bland våra intervjupersoner inom kärnverksamheten. Däremot framför många inom regionerna att Nationella operativa avdelningens beslut medför konsekvenser för den lokala verksamheten och efterlyser en större medvetenhet kring detta. Regionledningarna menar att Nationella operativa avdelningen därför borde koordinera och prioritera bättre och att väga in konsekvenserna för den lokala polisverksamheten i analysen inför sina beslut. Den operativa flexibiliteten bedöms dock vara avsevärt större i den nya myndigheten. Det gäller både på nationell nivå och inom regioner och polisområden.

Bättre förutsättningar för samverkan

I intervjuerna framkommer att förutsättningarna för samverkan inom polisen har blivit bättre i den nya myndigheten. En av huvudorsakerna till detta är att den organisatoriska enhetligheten har ökat. Likartade funktioner i olika regioner har samma namn vilket underlättar kontakterna.

Flera uppger också att polisen nu arbetar tydligare mot gemensamma mål och verksamhetsresultat, medan det tidigare fanns ett konkurrens-tänkande mellan länspolismyndigheterna.⁵³

Nationellt ansvar för processer och utveckling

Ett av målen med ombildningen är att metoder och arbetssätt lättare ska kunna spridas och implementeras i hela organisationen. Polissamordningen genomförde också många projekt för att definiera hur polisen skulle arbeta i framtiden.

Nationella operativa avdelningen söker sin roll som processledare

Nationella operativa avdelningen har enligt arbetsordningen ett nationellt ansvar för flertalet av processerna inom polisens kärnverksamhet. I kapitel 3 konstaterade vi att det ännu finns oklarheter kring vad processansvaret innebär i praktiken. I september 2015 slog Polismyndigheten samman utvecklingsavdelningen med Nationella operativa avdelningen, eftersom det hade visat sig vara svårt att göra en gränsdragning mellan processägarens roll och utvecklingsarbetet. Företrädare

⁵³ Polisorganisationskommittén, *En sammanhållen svensk polis*, SOU 2012:13, s. 220.

för Nationella operativa avdelningen som vi har intervjuat bekräftar att avdelningen fortfarande söker sin roll som processansvarig. En försvårande omständighet har varit att en så stor del av avdelningens verksamhet är händelsestyrd. Sedan ombildningen har en rad särskilda händelser tagit tid från utvecklingsarbetet.

Flera av regionledningarna menar att det inte heller är klart hur Nationella operativa avdelningens mandat som processägare ska vara avgränsat i förhållande till regionerna, exempelvis vad gäller att ta resurser i anspråk för utveckling av processerna eller för att vidareutbilda personalen.

Takten i utvecklingsarbetet

Nationella operativa avdelningens möjligheter att utveckla den operativa verksamheten förutsätter att den berörda verksamheten har kapacitet att delta i arbetet. Det handlar till exempel om att kunna avsätta tid för kompetensutveckling av sin personal.

Takten i myndighetens utvecklingsarbete påverkas också av att regionerna i vissa fall valt att invänta nationella direktiv innan de genomför förändringar. Exempelvis har regionerna inväntat nationella riktlinjer innan de inrättar en funktion för att hantera medborgarnas synpunkter. Likaså har regionerna Nord och Stockholm inväntat nationella riktlinjerna för införandet av områdespoliserna innan de tillsätter tjänsterna.⁵⁴

Nationellt forensiskt centrum har ansvar för den forensiska processen

Nationellt forensiskt centrum har ansvar för den forensiska processen. Där ingår all laboratorieverksamhet samt it-forensik och fältverksamhet. Processutvecklingsarbetet ska bidra till att höja kvaliteten på den forensiska verksamheten genom ensning av metoder och ambitionshöjningar. Detta ska i sin tur bidra till högre kvalitet i utredningsarbetet. Målet är att till 2019 ha genomfört kvalitetshöjningar och effektiviseringar inom hela det forensiska området.

⁵⁴ Polismyndigheten, rikspolischefens kansli (2016), *Förändringsbarometer 7 avseende ombildningen av polisen – Majmätningen*; Polismyndigheten, rikspolischefens kansli (2016), *Förändringsbarometer 6 avseende ombildningen av polisen – Marsmätningen*.

Statskontoret har tidigare uppmärksammat att det funnits oklarheter i gränsdragningen mellan utredningsprocessen (som Nationella operativa avdelningen ansvarar för) och den forensiska processen som Nationellt forensiskt centrum äger.⁵⁵ Oklarheterna är ännu inte utredda.

Nya förutsättningar för utredningsverksamheten

I och med ombildningen gjordes polisens utredningsstöd DurTvå och anmälningssystem RAR om till nationella system. På grund av sekretesskäl hade man tidigare inte tillgång till varandras system över de geografiska myndighetsgränserna. Under 2016 är en av it-avdelningens prioriterade satsningar att vidareutveckla DurTvå och att integrera RAR i DurTvå. Det vidareutvecklade DurTvå ska stödja ett enhetligt arbetssätt inom utredningsverksamheten.⁵⁶

Lokalpolisområdena har ansvar att utreda fler typer av brott

En annan förändring, som avser att förstärka den lokala polisen och utredningsverksamheten, är att lokalpolisområdena ska kunna utreda fler och grövre typer av brott än vad som tidigare utreddes i närpolisområdena.⁵⁷ Det övergripande intrycket från våra intervjuer är att man i lokalpolisområdena är positivt inställda till det utökande ansvaret, men att man i många regioner fortfarande arbetar med att dimensionera sina utredningsverksamheter för att klara det utvidgade uppdraget.

Regionernas förutsättningar att anpassa sig till den nya ordningen gällande på vilken organisatorisk nivå olika typer av brott ska utredas varierar. I region Nord har de långa avstånden och de låga frekvenserna av vissa typer av brott gjort att de i viss utsträckning har fått göra undantag från den nationella ordningen avseende på vilken nivå brott utreds.

Rättskedjerspektivet

Det är för tidigt att uttala sig om vilka resultat omorganisationen har lett till ur ett rättskedjerspektiv. I den enkätundersökning som vi genomförde bland åklagarkamrarna under hösten 2015 anser knappt hälften av de svarande att samarbetet med polisen har försämrats efter omorganisationen. Enbart 4 procent anser att det har förbättrats. Försämringarna

⁵⁵ Statskontoret (2016:2), *Häktningstider och forensiska undersökningar*.

⁵⁶ Polismyndigheten (2015), *Polismyndighetens it-strategi för 2015–2017*.

⁵⁷ Polismyndighetens nationella brottskatalog.

avser främst handläggningstider och ansvarsförhållanden. Åklagarna har dock inte sett någon skillnad i kvaliteten i utredningsarbetet efter ombildningen.⁵⁸

Vi kommer att upprepa undersökningen i början av 2017 och i den andra delrapporten kommer vi att återkomma till åklagarnas syn på samarbetet med polisen och rättskedjeperspektivet.

4.2 Förutsättningar för operativ styrning och ledning inom regionerna

Regionerna leds, liksom på nationell nivå, av en polischef med stöd av en regional strategisk ledningsgrupp (RSLG). Alla regioner utom region Mitt har valt att organisera denna ledningsgrupp på samma sätt som den nationella ledningsgruppen, det vill säga förutom chefer för polisområden och enheter ingår även alla regionala chefer inom de nationella gemensamma avdelningarna.⁵⁹

Svårt att styra och leda under omorganisationen

Regioncheferna har haft ett stort ansvar för att upprätta den nya organisationen, men de upplever att de i realiteten har varit relativt ensamma. Många chefer, både på region- och polisområdesnivå, anger att både kanslier och ledningsgrupper inledningsvis i princip har varit tomma eller bemannade med tillfällig personal. På pappret har det dock sett ut som att det har funnits för mycket personal regionalt. Detta har i första hand berott på hanteringen av den preliminära inplaceringen, inte på att man har samlat rätt kompetens på den nivån.

Avsaknad av ledningsstöd har gjort det svårare att leda

Många av dem som vi har intervjuat säger också att det inte finns tillräckligt med ledningsstöd på lägre nivåer i organisationen. En konsekvens av detta som har påverkat genomförandet av omorganisationen, är att många anser att det finns för lite tid för att utöva ledarskap, motivera underlydande chefer och att förklara förändringsarbetet.

⁵⁸ Statskontorets enkätundersökning bland 700 åklagare vid åklagarkammare, genomförd i oktober 2015, n = 327 (svarsfrekvens 47 procent).

⁵⁹ Den regionala strategiska ledningsgruppen i region Mitt är dock i huvudsak organiserad på motsvarande sätt som den nationella strategiska ledningsgruppen.

Delvis handlar kritiken om bristande ledningsstöd om att administrativa uppgifter som beror på omorganisationen har tagit upp en stor del av chefernas tid. Omorganisationen har ibland lett till en tillfällig brist på administrativt stöd eller oklarheter om vad stödfunktioner på olika nivåer ska ha för uppdrag. Ett annat problem för cheferna för lokalpolisområdena i flera regioner är att de har återkommande, ofta någon vecka per månad, dygnet-runt-beredskap för händelser i polisområdet eller regionen.⁶⁰ Beredskapstiden och åtföljande kompensationsledigheter tar tid från den lokala verksamheten. Tidigare upprätthölls polischefsberedskapen ofta på länsnivån eller i samverkan mellan flera polismyndigheter, det vill säga de lokala polischeferna var sällan delaktiga.

Kontrollspannet kan bli stort i stora lokalpolisområden

Polissamordningen lade fast en rad principer för hur organisationen skulle byggas upp och struktureras. Bland annat ska en chef vanligtvis inte ha fler än 8–15 medarbetare med syfte att skapa bättre förutsättningar för att utveckla ledarskapet och medarbetarskapet.⁶¹ Inom polisen fanns det tidigare inte några sådana gemensamma riktlinjer, utan grupperna var ibland stora. Samtidigt fanns det ofta biträdande chefsfunktioner, men dessa ska efter reformen som huvudregel tas bort på de lägsta chefsnivåerna.⁶²

En del av kritiken mot ledningsstödet handlar om att kontrollspannet har blivit stort i stora lokalpolisområden. Ett lokalpolisområde ska i normalfallet ha 50–180 medarbetare. Om storleken är i den övre delen av spannet eller mer, där många områden i storstadsområdena har hamnat, innebär det att en lokalpolisområdeschef kan ha 20 rapporterande chefer. I det största lokalpolisområdet i Sverige, Norrmalm i Stockholm, har chefen 34 underlydande gruppchefer, med vardera 8-15 medarbetare under sig.

⁶⁰ I region Stockholm och region Öst har man en annan lösning. I region Öst är det exempelvis cheferna i den regionala ledningsgruppen som har beredskap.

⁶¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

⁶² De biträdande chefsfunktionerna ska även som huvudregel tas bort på högre chefsnivåer, exempelvis på sektions- och polisområdesnivå.

Vissa regioner har behållit biträdande chefer

I regionerna Syd, Väst och Stockholm har regionledningarna valt att behålla biträdande chefsroller i polisområdena. Ingen av regionerna har däremot biträdande lokalpolischefer.⁶³ Frågan om lokalt ledningsstöd har dock behandlats inom ramen för ett nationellt projekt som redovisades i april 2016. Projektet föreslog bland annat ett starkare ledningsstöd i lokalpolisområdena, även om det bedömdes att det inte i första hand var biträdande chefer som behövs utan mer administrativt stöd.⁶⁴

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg, vilket flera intervjupersoner har påpekat, att rollen som lokalpolisområdeschefer skiljer sig från den tidigare rollen som närpolischef, bland annat genom att cheferna förutsätts leda genom gruppcheferna i betydligt högre grad. Den nya ledarrollen är ovan för många, vilket rimligtvis också kan påverka hur de uppfattar möjligheterna att leda.

4.3 Bärkraftiga regioner

Definitionen av bärkraftighet

Flera av de tidigare länspolismyndigheterna hade svårt att ha tillräcklig kompetens inom alla polisens verksamhetsområden. Ombildningen skulle därför bidra till att regionerna blev mer bärkraftiga än vad de tidigare polismyndigheterna var. Regionerna ska i större utsträckning än länsmyndigheterna kunna ta ett helhetsansvar för såväl ingripande-verksamhet, brottsutredningar och brottsförebyggande arbete, som service till allmänheten inom sina gränser.⁶⁵ Denna syn på bärkraftighet har legat till grund för den geografiska indelningen och vilka funktioner och vilket ansvar som lagts på olika nivåer i organisationen.

⁶³ Region Stockholm har beslutat om att inrätta tillfälliga ledningsstödsfunktioner till sina lokalpolisområdeschefer samt på vissa enheter. Dessa medarbetare har dock inte mandat som biträdande.

⁶⁴ Polismyndigheten (2016), *Säkra sex beslutsnivåer*.

⁶⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Sverige delas in i sju polisregioner*, publicerad 2013-06-25. Tillgänglig på Polissamordningens webbplats, <http://www.polissamordningen.se/nyhetsarkivet/1372141235>.

Bärkraftiga regioner har i förarbetena till reformen framför allt getts en operativ betydelse. Den operativa förmågan är dock även beroende av fungerande ledning, ledningsstöd och styrning på alla nivåer, vilket man bör ha i åtanke.

Regionerna varierar i bärkraftighet

De flesta regioner menar att de är bärkraftiga. Ett par regioner upplever dock att det fortfarande är en utmaning att uppnå en förmåga att fullt ut lösa sitt uppdrag.

Bärkraftigheten har främst visat sig vara en utmaning för de till ytan stora men befolkningsmässigt glesa regionerna Nord och Bergslagen. Där har det blivit en stor resursmässig utmaning att erbjuda samma nivå på polisverksamheten som i mer tätbefolkade regioner. För att klara uppdraget i region Nord har arbetsbeskrivningen för de poliser som arbetar i glesbygd blivit mycket bred. De arbetar ofta parallellt med brottsförebyggande arbete, ingripande verksamhet och brottsutredning, det vill säga ungefär som de alltid har gjort.

I region Nord menar företrädare för regionledningen att den förväntade effekthemtagningen av reformen sannolikt är minst där. De geografiska avstånden lägger i många fall hinder för att uppnå stordriftsfördelar. Av resursmässiga skäl är det därför svårt att få bärkraftighet i polisområdena och lokalpolisområdena. I tidigare enmyndighetsreformer har vi också sett att frågan om att ha en verksamhet med hög kvalitet i hela landet främst är just en resursfråga och inte en fråga om hur myndigheten är organiserad.⁶⁶

Regionerna prioriterar olika inom kärnverksamheten

Även om man inom polismyndigheten strävar efter enhetlighet framkommer det i våra intervjuer att man i regionerna gör olika prioriteringar gällande kärnverksamheten. Det hänger delvis ihop med hur man har arbetat historiskt. I region Syd, där en stor del av resurserna finns i polisområde Malmö, säger ledningen att man har prioriterat brottsförebyggande arbete, vilket i praktiken betyder att man nu har satsat på

⁶⁶ Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 15.

områdespoliserna. I region Väst har man i stället större fokus på utredningsverksamheten. Även inom regionerna kan det ibland finnas skillnader i prioriteringar och kompetens.

Brotts- och ärendesamordning

Brotts- och ärendesamordningen är ett exempel på att regionerna har olika förutsättningar för bärkraftighet. Det har till viss del att göra med att dessa funktioner såg mycket olika ut, om de ens existerade, i de tidigare polismyndigheterna. Brottssamordning handlar om att systematiskt samordna ärenden där modus tyder på att det kan röra sig om seriebrottslighet. Ärendesamordning innebär att ärenden med samma misstänka person ska samordnas och utredas samtidigt.⁶⁷

I linje med Polissamordningens majbeslut har Nationella operativa avdelningen fattat ett beslut om att införa en nationell modell för brottsamordning.⁶⁸ Regionerna har ansvaret för att implementera den beslutade modellen. I april 2016 har en överenskommelse om ärendesamordning träffats mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vissa regioner hade redan innan ombildningen en fungerande brotts- och ärendesamordning. I andra regioner har kravet på en särskild funktion för brottsamordning inneburit en stor förändring eftersom de tidigare länspolismyndigheterna hade saknat denna funktion.

Utifrån Polismyndighetens Förändringsbarometer ser det ut som om man har kommit långt i att införa den beslutade modellen. Alla regioner uppgav i maj 2016 att utredningsenheten i polisregionen hade brotts- och ärendesamordning på plats. På polisområdesnivå hade 20 av 27 polisområden en funktion för brottsamordning och vid alla polisområden skedde ärendesamordning. Samtidigt indikerar våra intervjuer att det finns skillnader mellan regionerna i kvalitet gällande brotts- och ärendesamordningen. Detta beror bland annat på att man kommit olika långt med att implementera den nationella modellen för brottsamordning.

⁶⁷ Polismyndigheten (2016), *Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning*. s. 6 f.

⁶⁸ Polismyndigheten (2016), *Beslutsprotokoll, Inrättande av en nationell modell för brottsamordning i Polismyndigheten*.

Ledningscentralernas roll

Varje region ska ha en regional ledningscentral och ett polisens kontaktcenter för att ta emot andra samtal inom regionen än larm.⁶⁹ Det sågs av Polissamordningen som en förutsättning för regional bärkraftighet och för att snabbt kunna inleda ett ingripande eller en utredning.⁷⁰

Regionledningscentralerna införs stegvis

Det är först då regionledningscentralerna är på plats som regionen kan gå in i nyläge 2. Region Stockholm var först med att införa en regionledningscentral och således också med att gå in i nyläge 2. De beskriver processen att slå ihop Stockholms och Gotlands länskommunikationscentraler som relativt lätt. Däremot var det kort om tid för att göra inplaceringen av personal som var nödvändig för organisationsförändringen.

Övergången till regionledningscentraler kan inte utvärderas ännu, eftersom alla regioner inte infört dem än. I regionerna Bergslagen, Mitt och Öst har lokalförsörjningsfrågan försenat etableringen av regionledningscentraler. De befintliga lokalerna har inte varit tillräckligt stora för att inrymma en ledningscentral som är tre–fyra gånger större än de tidigare länskommunikationscentralerna. Lokaler har därför behövt nyanskaffas. Regionerna kommer därför att införa sina regionledningscentraler partiellt, men hjälp av tillfälliga lokaler, under 2016 i samband med att de går in i nyläge 2.

Införandet av regionledningscentralerna har medfört ambitionshöjningar

För att de sju nya ledningscentralerna ska få en enhetlig hantering av samtal och ärenden har ett nationellt program för regionledningscentralerna tagits fram.⁷¹ Flera av dem som vi har intervjuat på regionledningsnivå upplever inte programmet som realistiskt. Man anser dels att

⁶⁹ Det pågår ett utredningsarbete om polisens kontaktcenters roll i utredningsprocessen.

⁷⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Projektdirektiv OP-3.2, Övergripande strukturform för LKC, PKC och telefonväxel*.

⁷¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Projektdirektiv RLC-1, identifiering av verksamhetsbehov vad avser Polismyndighetens ledningscentraler*; Polismyndigheten, region Öst, operativa enheten (2015), *Dimensioneringsbeslut RLC samt PKC i Polisregion Öst, Bilaga 1 – Polismyndighetens arbetsordning RLC-programmet Förstudie*.

ambitionen är långt utöver vad som kan bemannas, dels pekar man på att man inte har analyserat vad utbyggnaden av polisens kontaktcenter och regionledningscentralerna innebär för konsekvenser för framför allt utredningsverksamheten i lokalpolisområdena.

I vissa regioner menar man att uppbyggnaden av regionledningscentralerna har ett storstadsperspektiv. Det anses exempelvis inte rimligt att inrätta funktioner på regionledningscentralen som nästan aldrig kommer att användas, exempelvis en funktion för farligt gods. I stället för att kunna minska antalet operatörer jämfört med de tidigare länskommunikationscentralerna – vilket Nationella operativa avdelningen först uppskattade skulle vara möjligt⁷² – har successiva ambitionshöjningar medfört att i alla fall ledande företrädare för en region menar att man nu måste utöka personalen i regionledningscentralen. Några stordriftsfördelar i kvantitativa avseenden kommer inte att kunna göras.⁷³

4.4 Förstärkt lokalt polisarbete

En av de viktigaste utgångspunkterna för arbetet med att reformera svensk polis är att stärka den lokala närvaron och tillgängligheten. En rad åtgärder ska bidra till att uppnå målet, bland annat utökad beslutsmandat för lokalpolisområdeschefen, förbättrad samverkan mellan polisen och kommunen, medborgardialog och medborgarlöften och utökad resurs i lokalpolisområdena.

Utökad uppdrag för bärkraftiga lokalpolisområden

Lokalpolisområdena har fått ett avsevärt större uppdrag jämfört med de tidigare närpolisområdena. De ska i större utsträckning vara självgående, kunna leda och samordna arbetet, ta egna initiativ och samverka med

⁷² Polismyndigheten (2015), *RLC-programmet. Förstudie. Beräkning av arbetsflöden och resursbehov vid RLC och PKC*.

⁷³ Forskaren Stefan Holgersson konstaterar att det saknas analyser av vilka effekthemtagningarna är för regionerna och riket av att införa regionledningscentraler, Holgersson, S. [2016-06-20, arbetsversion], *Polisens Ledningscentraler*.

andra lokalpolisområden.⁷⁴ I den enkätundersökning⁷⁵ som vi genomförde i november 2015 bland anställda inom lokalpolisområdena var det betydligt fler som svarade ja än nej på frågor om man anser att ens lokalpolisområde har egen förmåga att utföra olika aspekter av polisens uppdrag.⁷⁶ Däremot svarade något mer än hälften av respondenterna att de inte vet om det egna lokalpolisområdet har förmågan att nå dess mål. Resultatet pekar på att man i lokalpolisområdena visserligen anser sig vara bärkraftiga, men att man i stor utsträckning saknar kunskap om målen med verksamheten på lokal nivå.

I de intervjuer som vi har gjort inom polisen bekräftas att lokalpolisområdena har stärkts vad gäller mandat och befogenheter. Många intervju-personer återkommer dock till frågan om hur det utökade uppdraget för lokalpolisområdet ska balanseras mot de resurser de har till sitt förfogande.

Mer än hälften av resurserna i regionen ska finnas i lokalpolisområdet

Polismyndigheten har satt som mål att mer än hälften av resurserna i polisregionen, mätt som antal anställda, ska vara i lokalpolisområdena. Detta kan exempelvis jämföras med närpolisreformen då 25 procent av alla poliser skulle finnas i närpolisområdena. Närpolisområdena var dock som regel mindre och hade ett mer begränsat ansvarsområde än vad lokalpolisområdena har.

Redan 2007 ställde rikspolischefen krav på mer polisverksamhet närmare medborgarna. Det mål som ställdes upp var att polisen vid utgången av 2010 skulle förlägga minst 50 procent av resursen i yttre tjänst.⁷⁷ Detta mål kan inte helt jämföras med dagens mål på att mer än hälften

⁷⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*.

⁷⁵ Statskontorets enkätundersökning bland anställda vid lokalpolisområden genomförd i november 2015, n = 1878.

⁷⁶ Det rörde sig exempelvis om förmågan att ingripa i hela lokalpolisområdet dygnet runt, genomföra brottsplatsundersökningar, arbeta brottsförebyggande och arbeta trygghetskapande.

⁷⁷ Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, Utgiftsområde 4: Rättsväsendet, s. 31.

av resursen ska finnas i lokalpolisområdet. Det nuvarande målet omfattar bland annat även utredningsresurser samtidigt som yttre polisverksamhet inte bara ska bedrivas av lokalpolisområdena. Sammantaget får det aktuella målet om att mer än hälften av resurserna ska finnas i lokalpolisområdet dock sägas vara lägre än det mål som formulerades 2009. Trots detta är det inte säkert att lokalpolisverksamheten totalt sett blir lidande av att den yttre polisverksamheten inte prioriteras lika högt, eftersom det nu möjliggörs för en förbättrad lokal utredningsverksamhet.⁷⁸

De operativa resurserna

De flesta regionchefer anger att länspolismyndigheterna även tidigare hade mer än hälften av resurserna i de verksamheter som nu motsvarar lokalpolisområdena. Oklarheter i förutsättningarna för inplaceringen av personal och behovet av att placera in medarbetare på den helt nya regionnivån har medfört svårigheter att bibehålla den resursfördelningen.

Minskningen av resurserna i lokalpolisområdena verkar i viss utsträckning dessutom fortsätta. I polisens egen lägesbild anger fler än hälften av lokalpolisområdescheferna att de tillgängliga operativa resurserna minskade mellan juni och december 2015. Två återkommande anledningar till denna bedömning är att det i praktiken inte hade skett något resurstillskott och att resurserna på lokalpolisområdesnivå hade gått till nationella kraftsamlingar, särskilda händelser och utredning av grova brott.⁷⁹ Denna bild bekräftas också i våra intervjuer med företrädare för regionerna, polisområdena och lokalpolisområdena.

Det kvantitativa målet har fått stort utrymme

Rikspolischefens kansli menar att för stort fokus har hamnat på huruvida regionerna har nått det kvantitativa målet om att ha mer än hälften av resurserna i lokalpolisområdet. Mindre fokus har lagts på om den faktiska operativa förmågan har ökat i lokalpolisområdena.⁸⁰ De som vi

⁷⁸ Det bör påpekas att polisen inte nådde 2009 års synlighetsmål. Enligt Brottsförebyggande rådet var andelen av polisernas tid i yttre tjänst 45 procent 2011. År 2006 var andelen 44 procent. (Brottsförebyggande rådet [2013:12], *Satsningen på fler poliser: vad har den lett till?*)

⁷⁹ Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*.

⁸⁰ Ibid.

har intervjuat håller med om detta. Flera regionledningar menar att målet om att mer än hälften av resurserna ska finnas lokalt vare sig har medfört en ökad förmåga för den samlade verksamheten eller är positivt ur ett medborgarperspektiv. För den enskilda medborgaren har det exempelvis ingen betydelse om den trafikpolis som man blir stoppad av är placerad i ett lokalpolisområde eller inte.

Kommun- och områdespoliser ska förstärka det lokala arbetet

I varje kommun ska det finnas en kommunpolis som driver samverkan med kommunen och lokalsamhället. Likaså ska det i varje lokalpolisområde finnas områdespoliser.⁸¹ Redan innan ombildningen fanns samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis i många kommuner. Syftet med kommunpoliserna och områdespoliserna är dock att i den nya organisationen möjliggöra en ambitionshöjning gällande kommunalsamverkan och kontakten med medborgare.⁸² Kommunpoliserna ska utöver sin samordnande funktion, fungera som en kontaktväg för samverkanspartners och allmänheten till Polismyndigheten.⁸³ Områdespolisernas uppdrag är att utifrån den lokala lägesbilden långsiktigt arbeta brottsförebyggande, trygghetsskapande och kontaktskapande.⁸⁴

Regionerna är klara med tillsättningen av kommunpoliser, men har inte kommit lika långt med införandet av områdespoliser.⁸⁵

⁸¹ Genomförandekommittén för polismyndigheten (2014), *Beslutsprotokoll, Områdespoliser och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*.

⁸² Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

⁸³ Polisens internrevisorer konstaterar dock att det saknas arbetsbeskrivningar på vad en kommunpolis faktiskt ska göra (*Granskning av polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser*, 2016)

⁸⁴ Polismyndigheten (2016), *Årsredovisning 2015*; Genomförandekommittén för polismyndigheten (2014), *Beslutsprotokoll, Områdespoliser och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*.

⁸⁵ Enligt Förändringsbarometer 7 hade samtliga av landets 290 kommuner en kommunpolis i maj 2016. I fyra regioner fanns det vid samma tidpunkt områdespoliser i samtliga lokalpolisområden. I två regioner hade inget lokalpolisområde någon områdespolis.

Kontinuiteten i det brottsförebyggande arbetet är viktig

Bland många av dem som vi har talat med finns en farhåga för att det kan vara svårt att skapa en kontinuitet och uthållighet i det brottsförebyggande arbetet. En av anledningarna till detta är att resurser snabbt kan komma att flyttas bort från lokalpolisområdet, exempelvis om det uppkommer en allvarlig situation någon annanstans. En annan är att områdespoliserna får täcka upp inom ingripandeverksamheten under semestertider. Även om det i båda fallen handlar om tillfälliga förflyttningar innebär det ett avbrott i det brottsförebyggande arbetet som kan ha negativ påverkan på förtroendet lokalt.

Medborgarlöften ska bidra till att komma närmare medborgarna

Medborgarlöften är en utveckling och förstärkning av de samverkansöverenskommelser som fanns mellan polisen och kommunerna redan före ombildningen. Medborgarlöfterna ska involvera och rikta sig direkt till medborgarna i kommunen, och ska, enligt Polismyndigheten, ses som samverkansöverenskommelsernas publika del.⁸⁶

Polisens arbete med medborgarlöften

Medborgarlöften ska enligt Polismyndighetens styrmodell tas fram i en process som ska vara ”värdeskapande”. Vi förstår det som att medborgardialogerna kring vad som ska finnas med i medborgarlöfterna i sig ska visa polisens engagemang i de lokala problemen, det vill säga bidra till trygghet och ökat förtroende för polisen. Medborgarlöfterna ska vara baserade på den lokala lägesbilden och vara utformade som specificerade åtgärder som ska genomföras med viss frekvens. De ska löpa över ett år.⁸⁷ Polisen ska ha utformat medborgarlöften i alla kommuner innan utgången av 2016.⁸⁸ I maj 2016 beslutades och publicerades polisens nationella modell för medborgarlöften i form av ett digitalt metodstöd.

⁸⁶ Brottsförebyggande rådet, Polisen, Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

⁸⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens styrmodell*.

⁸⁸ Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Syd (2015), *Projekt och införandedirektiv, Samverkan polis och kommun – Medborgarlöften*.

I maj 2016 fanns det medborgarlöften i 110 av landets 290 kommuner. Det var enbart i en region det fanns medborgarlöften i samtliga kommuner.⁸⁹

Brottsförebyggande rådet har påbörjat ett arbete med att utvärdera metodiken kring medborgarlöften som blir klart under 2017. Brottsförebyggande rådet har dock redan konstaterat att det är svårt att mäta effekterna av medborgarlöftena.⁹⁰ Det finns en medvetenhet kring denna svårighet inom Polismyndigheten.⁹¹ Flera av regionerna uppger att de har valt att hantera denna genom att främst utforma löftena som aktiviteter.⁹²

Inställningen till medborgarlöftena är positiv

I våra intervjuer framkommer att polisens inställning till medborgarlöften generellt är positiv. Vissa regioner har dock upplevt att det för många lokalpolisområden finns en utmaning i att nå ett representativt urval av befolkningen i medborgardialogerna och att det gäller att hitta nya sätt att kommunicera med medborgarna. Att bjuda in till möten har visat sig vara otillräckligt.

Enligt Polismyndighetens lägesrapport från första kvartalet 2016 gjorde hälften av lokalpolisområdescheferna bedömningen att förmågan att utveckla kontakten med medborgarna utvecklades positivt under 2015.⁹³

Medborgarlöftenas kvalitet är viktig

Regionerna menar, i likhet med vad Polissamordningen uttalade,⁹⁴ att kvalitet måste prägla arbetet med medborgarlöften, för att de ska bidra

⁸⁹ Polismyndigheten, rikspolischefens kansli (2016), *Förändringsbarometer 7 avseende ombildningen av polisen – Majmätningen*.

⁹⁰ Brottsförebyggande rådet, Polisen, Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

⁹¹ Nationella operativa avdelningen via Utvecklingscentrum Syd följer upp samtliga medborgarlöften såväl kvantitativt som kvalitativt. Resultatet av uppföljningen återkopplas till regionerna för kontinuerlig utveckling.

⁹² Polisens interrevision konstaterar också att polisens förmåga att följa upp det brottsförebyggande arbetet är svag och att det mest handlar om att följa upp aktiviteter och inte effekter (*Granskning av polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser*, 2016).

⁹³ Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*.

⁹⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Pilotprojekt lokala medborgarlöften – slutrapport*.

till att polisen kommer närmare medborgarna. Bland några av dem som vi har talat med har det dock framkommit att tidsramen för införandet av löftena har ansetts vara för kort, med tanke på att det inte har funnits tillräckliga resurser på lokal nivå och att ordinarie chefer inte har varit på plats.

I den enkät som Statskontoret skickade ut till anställda i lokalpolisområdena i november 2015 ansåg cirka 80 procent att samverkansavtalen mellan polis och kommun var eller delvis var en pappersprodukt som inte har någon betydelse för polisarbetet. Det finns en fara att inställningen till medborgarlöften på längre sikt blir densamma om man inte medvetet och kontinuerligt arbetar med kvaliteten i och uppföljningen av medborgarlöftena.

4.5 Slutsatser

Den nationella operativa ledningen har blivit tydligare

Vår slutsats är att den nationella operativa ledningen har förstärkts i den nya organisationen. Det har lett till ökad flexibilitet vad gäller att kraftsamla nationellt vid särskilda händelser. Ett exempel som ofta lyfts fram är förstärkningen av gränspolisen under 2015–2016.

Enmyndighetsreformen, som har inneburit ett nationellt helhetsansvar, är den viktigaste förklaringen till den förbättrade förmågan. Polismyndigheten har därutöver infört fungerande verktyg, i synnerhet Nationella operativa ledningsgruppen, för att säkerställa en organisation som snabbt och kraftfullt kan agera mot problem som kräver stora eller specifika resurser.

Det finns oklarheter kring utvecklingsarbetet

Nationella operativa avdelningens processansvar ger bättre förutsättningar för samordning av nationella utvecklingsprojekt. Nationella riktlinjer har tagits fram inom flera områden, med det saknas fortfarande inom andra.

Nationella operativa avdelningen har däremot inte hittat sin roll som processledare än. På sikt kan detta påverka möjligheterna att nå de långsiktiga målen.

Bilden av utvecklingsarbetet hittills är dubbel: i vissa fall har samspelet mellan Nationella operativa avdelningen och polisverksamheten i regionerna fungerat relativt väl. I andra fall riktas kritik mot ambitionshöjningar i den operativa verksamheten som upplevs som orealistiska att genomföra i praktiken. Denna kritik har till exempel framförts mot utvecklingen av regionledningscentralerna.

Vårt sammantagna intryck är att Nationella operativa avdelningens uppdrag att utveckla kärnverksamheten har fått en något långsam start. I och med att alla regioner ännu inte har gått in i nyläge 2 torde förutsättningarna för Nationella operativa avdelningens fortsatta utvecklingsarbete dock bli bättre på sikt. Målsättningen är också att Nationella operativa avdelningen framöver ska delegera processansvar till regionerna i större utsträckning än de hittills har gjort. Det kan också komma att påverka takten i myndighetens utvecklingsarbete.

Bärkraftiga regioner

De flesta regioner uppger att de, till skillnad från de tidigare länspolismyndigheterna, är bärkraftiga och kan ta ett helhetsansvar för den operativa verksamheten inom sina gränser. Inom polisregioner, polisområden och lokalpolisområden måste man dock fortlöpande göra prioriteringar angående hur resurserna ska användas. Man har också i viss mån gjort olika prioriteringar av vilka områden inom kärnverksamheten man har satsat på.

Inom de till ytan stora polisregionerna är det en större utmaning att vara bärkraftiga än för de andra. Några har kritiserat kraven på enhetlig uppbyggnad av organisationen för att ha ett storstadsperspektiv som inte tar hänsyn de regioner som präglas av glesbygd och långa avstånd.

Att komma närmare medborgarna kräver kvalitet och uthållighet

Två av delmålen med reformen är att polisen ska bli mer tillgänglig och att man ska komma närmare medborgarna. I detta arbete har mycket fokus hamnat på målet om att mer än hälften av personalresurserna inom en polisregion ska finnas i lokalpolisområdena och den nya arbetsmetoden medborgarlöften.

Tre faktorer förefaller enligt vår bedömning vara särskilt viktiga för att kunna nå delmålen: tillräckliga resurser, kontinuitet i det brottsförebyggande arbetet och rätt verktyg för att säkerställa den upplevda tryggheten. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att ökad tillgänglighet även rymmer aspekter som goda möjligheter att nå polisen via telefon (polisens kontaktcenter) och e-tjänster och tillgången till fysiska polis-kontor.

Utlåning av resurser påverkar lokal bärkraftighet

I alla polisregioner utom en är målet om att minst hälften av regionens resurser ska vara placerade i lokalpolisområdet uppnått. I lokalpolisområdena är emellertid upplevelsen att de operativa resurserna minskar. Även om resurserna formellt sett finns i lokalpolisområdet så tas de ofta i anspråk för arbete utanför området.

Uthållighet är viktigt i kommun- och områdespolisernas arbete

Arbetet med att tillsätta kommun- och områdespoliser är på god väg. Satsningen anses ha stor betydelse i den brottsförebyggande verksamheten. En farhåga som delas av många är dock att det kommer att bli svårt att upprätthålla satsningarna, eftersom kommun- och områdespoliserna är resurser som vid behov ofta användas till annat.

Kvaliteten i och uppföljningen av medborgarlöftena är viktigt för att de ska få avsedd effekt

Arbetet med att införa medborgarlöften pågår fortfarande och inom polisen är man generellt positiva till medborgarlöften som arbetsmetod. Det är dock ännu inte tydligt i organisationen hur medborgarlöftena ska följas upp, mer än på ett kvantitativt sätt som görs i Förändringsbarometern. Här finns en potentiell risk att medborgarlöftena på sikt kommer att upplevs som en pappersprodukt och därmed inte fylla sin funktion i arbetet med att komma närmare medborgarna. Det skulle sannolikt ha en negativ påverkan på medborgarnas förtroende för polisen.

5 Verksamhetsresultat och medborgarnas förtroende

Den huvudsakliga målsättningen med omorganiseringen av polisen är att skapa bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Ett generellt problem är att det är svårt att urskilja vad i resultatutvecklingen som kan sägas bero på omorganisationen. Vi har valt att hantera denna utmaning genom att kombinera de kvantitativa metoder som detta kapitel bygger på med kvalitativa metoder. Detta kapitel är avsett att komplettera den bild av polisens verksamhet som ges i rapportens övriga kapitel.

Som vi nämnde i kapitel 1 kan det förväntas ta tid innan de förväntade positiva effekterna av reformen kommer att märkas. Under tiden är det rimligt att anta att omorganisationen kan ta både resurser och uppmärksamhet i anspråk som bidrar till lägre produktivitet. Ett syfte med att redan nu diskutera polisens verksamhet i kvantitativa termer är att följa sådana oönskade förändringar av verksamhetsresultatet. Ytterligare ett syfte är att presentera den indikatorbaserade analysmodell som vi har tagit fram för att i de två kommande rapporterna kunna göra en mer utförlig analys av resultatutvecklingen över tid.

I kapitlet belyser vi resultaten av polisens verksamhet utifrån två typer av data. För det första med utgångspunkt i analysmodellen, som bygger på målen med reformen så som de definieras i regeringens uppdrag till Statskontoret.⁹⁵ För det andra belyser vi verksamhetsresultatet ur medborgarnas perspektiv, det vill säga hur förtroendet för polisen har utvecklats sedan reformen.

⁹⁵ Se regeringens uppdrag i bilaga 1 och kapitel 1 i denna rapport.

5.1 Polisens måluppfyllelse

Delmål för reformen

I årsredovisningen redovisar Polismyndigheten sitt resultat i förhållande till målen med verksamheten. Syftet med årsredovisningen är inte att redovisa måluppfyllelsen av omorganisationen. Inför reformen gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att förbereda för en senare utvärdering av reformen genom att skapa en bas av nyckeltal. Denna är inte explicit knuten till målen med reformen, utan utgår från regeringens uppdrag till Polissamordningen.⁹⁶

Statskontorets uppdrag är att redovisa hur polisens resultat utvecklas i förhållande till målen för omorganisationen. Vi har därför definierat de totalt åtta delmålen och preciserat dem i form av indikatorer och prestationsmått. Varje delmål har brutits ned i ungefär fem indikatorer.⁹⁷

I denna delrapport presenteras delmålen översiktligt med ett urval indikatorer. De verksamhetsresultat som vi redovisar avser 2015. Särskilt i vår slutrapport 2018 kommer vi att göra en mer genomträngande analys av resultatutvecklingen och hur omorganisationen har påverkat polisens verksamhetsresultat.

Delmål: Förmågan att ingripa mot brott och ordningsstörningar

En av förutsättningarna för att de övergripande målsättningarna med reformen ska uppnås är att polisens förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar stärks.

Vid utgången av 2015 var det ungefär lika stor andel poliser i yttre tjänst som 2012, jämfört med den totala andelen anställda i polisen. Antalet polistimmar i yttre tjänst hade minskat något, men i förhållande till antalet polistimmar totalt hade andelen polistimmar i yttre tjänst ökat med knappt 1 procentenhet. Personalomsättningen för poliser i yttre

⁹⁶ Rikspolisstyrelsen (2014), *Redovisning av uppdrag till Rikspolisstyrelsen att förbereda ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet*.

⁹⁷ Arbetet med resultatanalysmodellen har utförts av Sweco Society AB på uppdrag av Statskontoret. En mer utförlig redovisning av hur vi tolkar delmålen, vilka resultatindikatorer vi har valt och varför vi har valt dem, samt en fullständig resultatredovisning, finns tillgänglig på Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se.

tjänst hade ökat något, från 1,8 procent 2012 till 2,2 procent 2015. Samtidigt var personalomsättningen för poliser i hela organisationen 4,2 procent.

De poliser som arbetar i ingripandeverksamheten har blivit mer erfarna än vad de var 2012. Andelen personal i ingripandeverksamheten som har varit anställda 5 år eller kortare har minskat kraftigt mellan 2012 och 2015, från 49 till 32 procent. Detta torde delvis hänga ihop med den stora ökningen av nya poliser under perioden 2006–2010, då regeringen hade beslutat att antalet poliser skulle öka till 20 000.

Vår tolkning av resultatindikatorerna är att polisens förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar har varit relativt oförändrad.

Delmål: Förmågan att utreda brott

Reformen ska stärka polisens förmåga att utreda brott i syfte att möjliggöra lagföring. Denna förmåga har försvagats under en längre tid tillbaka. Polisen har sedan 2006 slutredovisat ett mindre antal ärenden till åklagare, i mindre utsträckning lyckats binda gärningsmän till de olika brotten och inlett förundersökning i färre fall. Det gäller såväl sammantaget för alla typer av brott, som för många av de enskilda brottskategorierna, exempelvis narkotikabrott, skadegörelsebrott och våldsbrott.

Lagföringskvoten ses ofta som ett mått på att polisens arbete håller en viss kvalitet.⁹⁸ Under perioden 2012–2015 har lagföringskvoten ökat från 90,2 procent till 93 procent. Samtidigt har dock medelgenomströmningstiden ökat från 81 dagar 2012 till 88 dagar 2015. Denna skiljer sig dock relativt mycket åt mellan olika brottskategorier.

Sammantaget visar indikatorerna på en negativ trend för resultaten av utredningsverksamheten. Trenden har fortsatt under 2015.

Delmål: Tydligare ledning

Att ledningen i organisationen blir tydligare är ett delmål som sannolikt är en förutsättning för att flera av de andra delmålen ska kunna uppnås. Förbättrad styrning leder till att beslut kan implementeras på ett effektivt

⁹⁸ Lagföringskvoten är andelen ärenden där åklagaren har åtalat, meddelat åtalsunderlåtelse eller utfärdat strafföreläggande mot den misstänkte och därigenom instämt i den polisiära förundersökningsledarens bedömning av bevisläget.

sätt i organisationen. Delmålet är dock svårt att mäta kvantitativt, eftersom det både är ett medel för att uppnå det övergripande syftet med reformen och baseras på en subjektiv upplevelse.

Om vi utgår från hypotesen om att chefer har bättre förutsättningar att vara tydliga om de är nära medarbetarnas vardag, så kunde vi redan vid utgången av 2015 se att en större andel av polisens chefer numera är chefer på direkt nivå. Med andra ord har andelen indirekta eller strategiska chefer minskat. På liknande sätt skulle ett färre antal medarbetare per chef kunna skapa bättre förutsättningar för ett tydligt ledarskap. Under perioden 2012–2015 har antalet medarbetare per chef i genomsnitt minskat från 13,9 till 12,5. År 2015 var antalet gruppchefer per lokalpolisområdeschef i genomsnitt 11,5.

Sammanfattningsvis indikerar de kvantitativa måtten att ledningen i polisen vid utgången av 2015 hade blivit tydligare, i betydelsen att cheferna överlag hade kommit närmare medarbetarna. Dessa mått är intressant att följa över tid. De intervjuer vi genomfört indikerar dock att en rad andra faktorer påverkat chefernas möjligheter att fungera som tydliga ledare negativt, bland annat tillfälliga förordnanden och avsaknad av administrativt och annat stöd.

Delmål: Större enhetlighet

En större enhetlighet kan förväntas leda till att det skapas förutsättningar för att nå reformens mål, till ett mer enhetligt verksamhetsresultat och till en större rättssäkerhet i organisationen.

Polismyndigheten har än så länge inte prioriterat att följa upp hur enhetligt man arbetar, exempelvis mellan regioner eller andra mindre enheter. Därför saknas hittills möjlighet att få fram mått på de indikatorer som vi har bedömt som relevanta för detta delmål. Särskilt då det gäller hanteringen av förvaltningsärenden är det av rättssäkerhetsskäl motiverat att följa upp enhetlighet i beslutsfattande och handläggningstider. Vi kommer att fördjupa analysen kring detta i kommande rapporter.

I utredningsverksamheten ser vi att skillnaderna mellan regionerna ökade något under 2015 jämfört med tidigare. Skillnaderna är dock små och möjligen tillfälliga.

Delmål: Mer effektivt resursutnyttjande

Delmålet att resursutnyttjandet ska bli mer effektivt har vi tolkat som att den nya organisationen ska skapa förutsättningar för ett bättre resultat per resursenhet, det vill säga att kostnaderna per prestation ska bli lägre. Prestationsmått finns för vissa delar av polisens verksamhet.

I utredningsverksamheten har kostnaden per prestation⁹⁹ ökat med 15 procent från 2012 till 2015 (från drygt 14 600 kronor till 16 830 kronor).

Ytterligare ett mått är att följa hur förhållandet mellan kostnader för kärnverksamheten respektive stödverksamheten utvecklas. År 2015 kostade de gemensamma nationella avdelningarna (det vill säga huvuddelen av verksamhetsstödet) 1,5 miljarder kronor. Det motsvarar cirka 10 procent av den totala budgeten för myndigheten. Uppgifterna är inte jämförbara bakåt i tiden, men Ekonomistyrningsverkets nyckeltal visar att stödverksamhet i myndigheter med fler än 2 000 anställda uppgår till cirka 5 procent av de totala kostnaderna.¹⁰⁰

Delmål: Större flexibilitet

Ökad flexibilitet är ett medel för att uppnå syftet med reformen snarare än ett mål i sig. Större flexibilitet bör bland annat innebära en större resursmobilitet än tidigare. Det har inte varit möjligt att ta fram data för att på ett tillförlitligt sätt mäta mobilitet inom polisen.

Här indikerar däremot våra intervjuer med anställda inom Polismyndigheten att man uppfattar den egna verksamheten som mer flexibel än tidigare.

Delmål: Bättre tillgänglighet

Målet om bättre tillgänglighet innefattar bland annat att det ska vara lätt att komma i kontakt med polisen och att den som söker polisen ska få rätt hjälp vid rätt tillfälle och i rätt tid.

⁹⁹ Prestationer inom utredning och lagföring motsvarar antalet bearbetade ärenden och ordningsbot.

¹⁰⁰ Se vidare kapitel 8 om ekonomin i omorganisationen.

Grundläggande för att målet ska kunna nås är att det ska finnas tillräckligt med resurser i kärnverksamheten när det behövs. Det gäller både i lokalpolisområdena och i Polisens kontaktcenter (PKC). I reformen har det slagits fast att det ska finnas områdespoliser. Vid utgången av 2015 fanns det områdespoliser i 55 av de 96 lokalpolisområdena. Samtidigt hade dock andelen polistimmar i yttre tjänst minskat något.

I Polisens kontaktcenter har andelen besvarade samtal inom 3 minuter ökat med 2 procentenheter samtal (från 70 procent 2012 till 72 procent 2015), vilket kan ses som ett mått på att tillgängligheten där har ökat.

Ytterligare tillgänglighetsmått är handläggningstiderna för olika tillståndsärenden. Polismyndigheten har redovisat att det nu tar 21 dagar längre att få ett vapentillstånd jämfört med tidigare (från ett medianvärde på 23 dagar 2012 till 44 dagar 2015), medan tiden för att få ett pass är oförändrad.

Delmål: Bättre kontakt mellan polisen och medborgarna

Delmålet att Polismyndigheten ska uppnå bättre kontakt med medborgaren kan tolkas på flera nivåer. En nivå är att polisen ska tillhandahålla kanaler för kontakt med medborgarna, exempelvis medborgardialoger och andra möjligheter att ta emot synpunkter. En mer övergripande nivå är vad medborgarna tycker om polisen. Om medborgarna bedömer att polisen finns närvarande i lokalsamhället, känner till lokala behov och förutsättningar samt hanterar och återkopplar på medborgarnas förslag och synpunkter inom rimlig tid, är det sannolikt att förtroendet för polisen ökar. Detsamma gäller om hon eller han blir bemött på ett trevligt och professionellt sätt.

I både Brottsförebyggande rådets Nationella trygghetsundersökning och vår undersökning med hjälp av SOM-institutet anger majoriteten av dem som har svarat på enkäten att deras förtroende har ökat för polisen. I Nationella trygghetsundersökningen svarade exempelvis 78 procent att de var nöjda med det bemötande de hade fått av polisen i samband med att de hade utsatts för brott.¹⁰¹

¹⁰¹ Brottsförebyggande rådet (2016), *Nationella trygghetsundersökningen 2015*, s. 145.

Medarbetarnas förväntningar på måluppfyllelsen är låga

Medarbetarna inom Polismyndigheten har hittills varit skeptiska till att målen med reformen kommer att uppnås. I vår enkätundersökning hösten 2015 bland medarbetare i lokalpolisområdena var 39 procent positiva till att polisen hade slagits samman till en myndighet. Trots det så var det enbart delmålet större enhetlighet som medarbetarna trodde skulle uppnås. För övriga sju delmål var det fler som trodde att reformen skulle leda till en försämring än som trodde att målen skulle kunna nås. Mest tveksamma var medarbetarna till att delmålet bättre tillgänglighet skulle nås. Endast 16 procent trodde på en positiv utveckling, medan 48 procent förväntade sig att polisens tillgänglighet skulle försämrast.¹⁰²

5.2 Förtroendet för polisen

Förtroendet för polisen är en indikator på hur allmänheten uppfattar att polisen sköter sitt arbete. Det är dessutom en indikator på vilka förutsättningar polisen har för att utföra sitt arbete effektivt, exempelvis när det gäller att utreda brott. Statskontoret har i en rapport från 2016 bedömt att rätt utformad styrning mot ökat förtroende kan främja verksamhetsutveckling och bidra till effektivisering av myndigheternas verksamhet.¹⁰³ Förtroendet för polisen påverkas av många olika faktorer och det finns inte något direkt samband mellan hur väl omorganisationen genomförs och allmänhetens förtroende för polisen. En utgångspunkt för reformen är dock att polisen genom den nya organisationen ska komma närmare medborgarna och på olika sätt förbättra kontakten med dem.

SOM-institutet vid Göteborgs universitet har på uppdrag av Statskontoret undersökt allmänhetens förtroende för och kontakt med polisen. Undersökningen är genomförd under hösten 2015, det vill säga knappt ett år efter det att Polismyndigheten bildades.¹⁰⁴

¹⁰² Statskontorets enkätundersökning bland anställda inom lokalpolisområden genomförd i november 2015, n = 1 886.

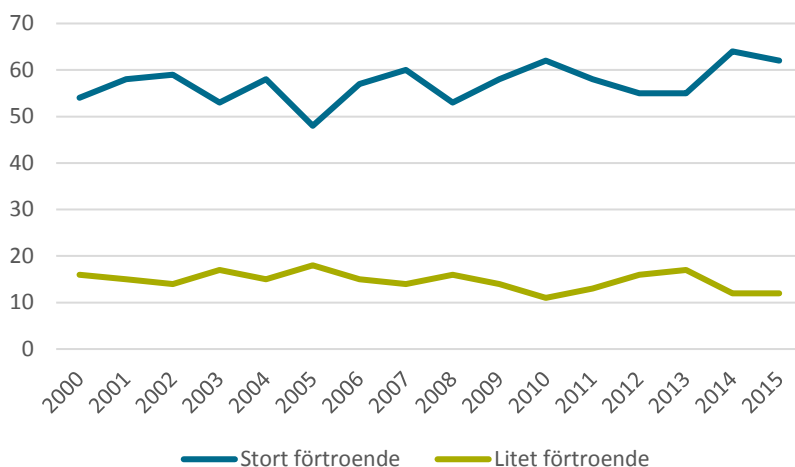
¹⁰³ Statskontoret (2016), *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*

¹⁰⁴ Frågorna om polisen har ställts inom ramen för SOM-institutets årliga nationella frågeundersökning. Frågorna har ställts till 3 205 personer i åldrarna 16–85 år och svarsfrekvensen är 50 procent. Undersökningen kommer att upprepas hösten 2016 och 2017. Se metodbilagan på Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se, för mer information.

Polisen har fortsatt högt förtroende hos allmänheten

Drygt 60 procent av allmänheten uppger att de har ett stort förtroende för hur polisen sköter sitt arbete. Mellan 2014 och 2015 har förtroendet för polisen minskat något, men det är ändå på en hög nivå vid en jämförelse med tidigare år. Drygt en tiondel uppger att de har litet förtroende för polisen, vilket är en låg andel ur ett längre tidsperspektiv.¹⁰⁵ Det går därmed inte att se att omorganisationen hittills har påverkat förtroendet i endera riktningen.

Figur 5.1 Förtroendet för hur polisen sköter sitt arbete, i procent



Källa: Riks – SOM undersökningarna 2001–2015.

Polisen har i förhållande till andra myndigheter och samhällsinstitutioner ett högt förtroende hos allmänheten. Det höga förtroendet för polisen gäller både om man jämför med rättsväsendet i övrigt och med andra samhällssektorer.

¹⁰⁵ Undersökningsresultatet ligger ungefär i linje med resultatet från den Nationella trygghetsundersökningen, NTU, som Brottsförebyggande rådet genomför årligen. Enligt NTU hade 65 procent av de svarande stort förtroende för polisen 2015, ett förtroende som dessutom ökat något mellan 2014–2015.

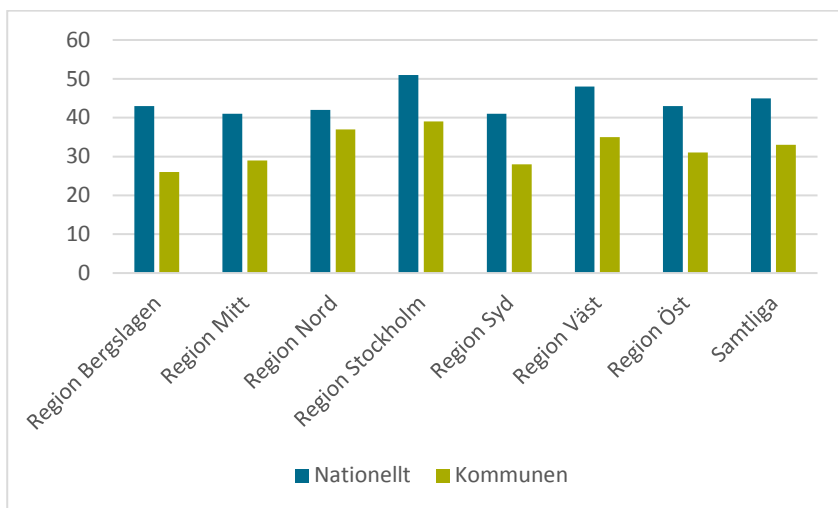
Vissa bakgrundsfaktorer har ett samband med graden av förtroende. Exempelvis har kvinnor och personer med högre utbildning och inkomst i högre grad högt förtroende för polisen. Personer vars politiska sympatier ligger till vänster har i högre grad lågt förtroende för polisen.

Lägre förtroende för polisen på landsbygden

Allmänhetens förtroende för polisverksamheten på nationell nivå varierar i hög grad med förtroendet för polisverksamheten i den egna kommunen. Har man ett stort förtroende för polisen i sin kommun så har man oftast även stort förtroende för polisen på nationell nivå och vice versa.¹⁰⁶

Som framgår av figuren nedan är det dock fler som uppger att de har stort förtroende för hur polisen i Sverige sköter sitt arbete jämfört med den andel som är positiva till hur polisverksamheten bedrivs i den egna kommunen.

Figur 5.2 Förtroendet för polisen i Sverige och kommunen, balansmätt¹⁰⁷



Källa: Riks – SOM undersökningen 2015, n=1 547

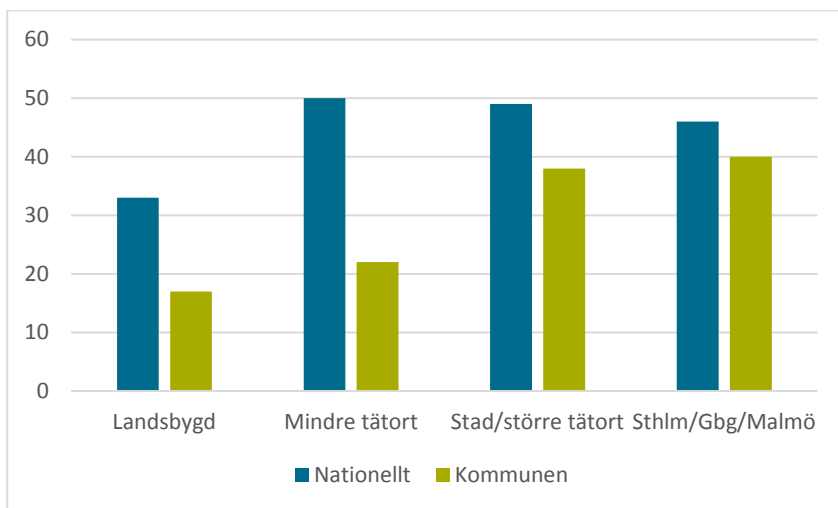
¹⁰⁶ Sambandet mätt som eta är 0,67 avseende förtroendet för polisen i Sverige och 0,64 avseende förtroendet för polisen i kommunen.

¹⁰⁷ Balansmättet anger andelen som anser sig ha stort förtroende minus andelen som anser sig ha lågt förtroende.

Region Stockholm utmärker sig som den region där de svarande både har störst förtroende för polisverksamheten i kommunen och för polisen nationellt. Förtroendet för polisen är lägst i regionerna Bergslagen, Syd och Mitt.¹⁰⁸

Det finns även en tydlig skillnad i förtroende utifrån boendeområde. Boende på landsbygden har lägre förtroende för polisen än personer som bor i tätorter och städer (figur 5.3).¹⁰⁹ Särskilt markant är skillnaden i synen på den lokala polisverksamheten. De som bor på landsbygd har betydligt lägre förtroende för polisen i den egna kommunen än vad de som bor i större städer har.

Figur 5.3 Förtroendet för polisverksamheten utifrån boendeort, balansmätt



Källa: Riks – SOM undersöningen 2015, n=1 547

¹⁰⁸ Skillnaderna jämfört med Stockholm är signifikanta (OLS): -0,18 ($p < 0,001$) för Syd och -0,17 ($p < 0,05$) för Bergslagen.

¹⁰⁹ Signifikanta skillnader jämfört med landsbygd finns för boende i mindre tätorter (OLS 0,30; $p < 0,01$) och större tätorter (OLS 0,24; $p < 0,05$) avseende förtroendet för poliser i Sverige och för boende i större tätorter (OLS 0,31; $p < 0,01$) och storstäder (OLS 0,27; $p < 0,05$) avseende förtroendet för polisverksamheten i kommunen.

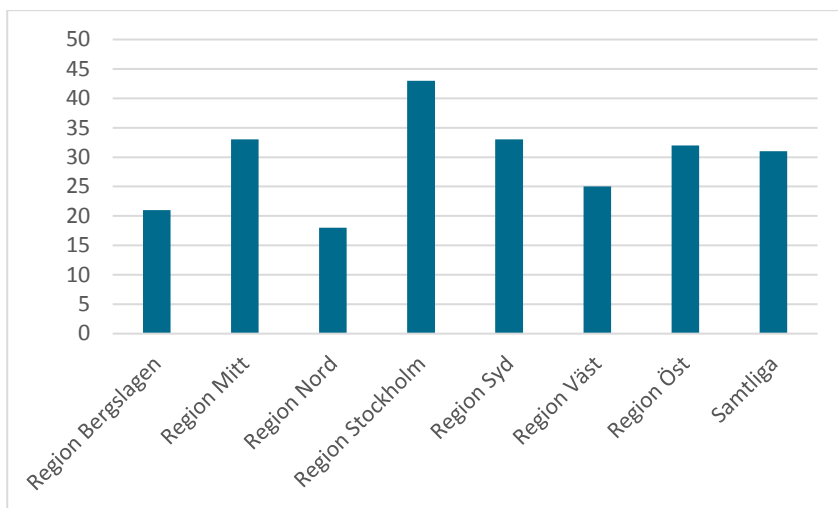
Synlighet, kontakt och förtroende

En av utgångspunkterna med polisreformen är att stärka den lokala närvaron och tillgängligheten.

Polisen mest synlig i tätbefolkade områden och bland unga

I vår undersökning uppger 31 procent att de har sett någon polis den senaste veckan (figur 5.4). Mest synlig är polisen i region Stockholm. Minst synlig är polisen i regionerna Nord och Bergslagen, men inte heller polisen i region Väst syns till så mycket.

Figur 5.4 Sett någon polis den senaste veckan, i procent



Källa: Riks – SOM undersökningen 2015, n=1 564

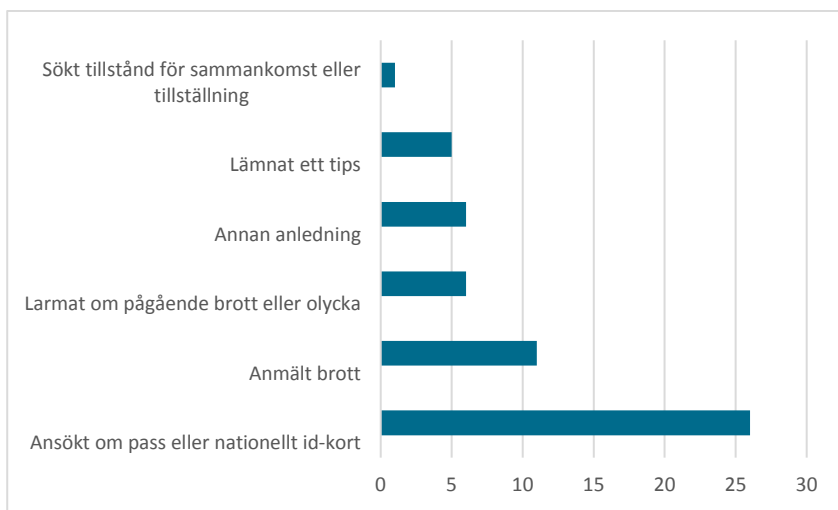
På landsbygden har 16 procent sett någon polis den senaste veckan. Motsvarande siffra för storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är 44 procent.

Om man har sett någon polis varierar också med åldern. Det är betydligt vanligare att de i åldersgruppen 16–29 år har sett någon polis den senaste veckan än att de svarande i åldersgruppen 65–85 år har sett någon polis, 53 procent respektive 21 procent.

Få kontakter med polisen

En tredjedel av dem som har besvarat undersökningen uppger att de har varit i kontakt med polisen under den senaste 12-månadersperioden. Ofta handlar det då om ett enstaka tillfälle. Den vanligaste orsaken är ansökan om pass eller id-kort följt av anmälan av brott (figur 5.5).

Figur 5.5 **Kontaktat polisen under de senaste 12 månaderna, i procent**



Källa: Riks – SOM undersökningen 2015, n=1 555

Polisens synlighet har betydelse för förtroendet

Av vår undersökning framgår att personer som har sett en polis den senaste veckan verkar ha ett större förtroende för polisen, och det gäller särskilt för den lokala polisverksamheten.¹¹⁰ Däremot verkar inte kontakt med polisen ha en lika stor betydelse för vilket förtroende de svarande har.

¹¹⁰ Sambandet mätt som eta är 0,09 avseende förtroendet för polisen i Sverige och 0,11 avseende förtroendet för polisverksamheten i kommunen. I förhållande till andra samband i undersökningen är detta ett svagt till medelstarkt samband.

Av dem som har sett någon polis den senaste veckan uppger 15 procentenheter fler att de har stort förtroende för polisverksamheten i kommunen jämfört med de som inte har sett någon polis. På nationell nivå är motsvarande skillnad 10 procentenheter.

5.3 Slutsatser

Små förändringar i verksamhetsresultatet under 2015

Under perioden 2012–2015 har det på en övergripande nivå inte skett några stora förändringar i polisens verksamhetsresultat. Det gäller exempelvis polistimmar i yttre tjänst, tillgängligheten i Polisens kontaktcenter och hur brottsoffer uppfattar kontakten med polisen. Vår tolkning utifrån de kvantitativa indikatorerna är att polisen fram till och med 2015 kunnat upprätthålla nivån på stora delar av sin verksamhet.

Utredningsresultatet har försvagats under en längre tid

Inom utredningsverksamheten har polisen under en längre tid redovisat försämrade verksamhetsresultat. Samtidigt som polisen redovisar en mindre andel utredda anmälningar och lägre andel upplärade brott har kostnaden per bearbetat ärende ökat. Mot bakgrund av att denna utveckling pågått under ett flertal år är det svårt att uttala sig om i vilken utsträckning genomförandet av den nya organisationen kan ha inverkat på resultatet. Vår tolkning är dock att omorganisationen inte är den primära orsaken till resultatförsämringen fram till utgången av 2015, eftersom det är en trend sedan längre tid. I kommande rapporter avser vi att fördjupa oss i utvecklingen av utredningsresultatet.

Förtroendet högt men lägre på landsbygden

Allmänhetens förtroende för polisen har inte påverkats åt något håll som en följd av omorganisationen. På nationell nivå har polisen ett fortsatt stort förtroende. En av utgångspunkterna med polisreformen är dock att komma närmare medborgarna och stärka den lokala närvaron och tillgängligheten. Här visar undersökningen att förtroendet för polisverksamheten är lägre på landsbygden än i tätorter och städer. Detta gäller i samtliga regioner. Förtroendet för polisen är dock generellt lägre i regionerna Syd och Bergslagen.

Den övergripande bilden är att de allra flesta som har stort förtroende för polisen generellt även har förtroende för polisverksamheten i området där man bor. Samtidigt är det i alla polisregioner en lägre andel som svarat att de har förtroende för den lokala polisen än för polisen i allmänhet.

6 De nya gemensamma nationella avdelningarna

I den nya Polismyndigheten har kärnverksamheten och stödverksamheten organiserats om till en matrisorganisation. Vid sidan av de sju regionerna har stödet samlats i gemensamma nationella avdelningar. Ett av syftena med att hålla isär stödverksamheten från kärnverksamheten är att förbättra förutsättningarna för enhetlighet vad gäller mål och arbetssätt. Andra syften är att uppnå en bättre kvalitet och att använda resurserna inom stödverksamheten på ett effektivt sätt.¹¹¹

I detta kapitel analyserar vi de gemensamma nationella avdelningarna.¹¹² Vi besvarar därmed frågan om den nya organisationen av stödverksamheten på sikt kan förväntas bidra till att nå de övergripande målen med reformen.

6.1 Ny syn på organiseringen av den stödande verksamheten

Ett enhetligt stöd i hela landet

I Polismyndigheten finns fem gemensamma nationella avdelningar:

- ekonomiavdelningen
- HR-avdelningen
- it-avdelningen
- kommunikationsavdelningen
- rättsavdelningen.

¹¹¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*, s. 12 f.

¹¹² Även avdelningarna Nationella operativa avdelningen och Nationellt forensiskt centrum är nationella, men arbetar huvudsakligen i kärnverksamheten och har behandlats i kapitel 4.

I dessa avdelningar finns sammanlagt cirka 3 000 medarbetare.

Avdelningarna har ett funktionsansvar för att tillgodose ledningens och verksamhetens behov av strategisk styrning, verksamhetsnära stöd samt stöd av mer administrativ karaktär. De har också ett processansvar för de verksamhetsområden de företräder.

6.2 Avdelningarnas organisation och uppdrag

Avdelningarnas uppdrag är i huvudsak stödjande, med undantag för rättsavdelningen som även har funktionsansvar för viss kärnverksamhet.

HR-avdelningen

HR-avdelningen har cirka 700 medarbetare, varav cirka 350 arbetar med utbildningsverksamhet.

Avdelningens regionala enheter ska ge region- och polisområdeschefer stöd i det strategiska HR-arbetet och i att ta det delegerade arbetsgivaransvaret. Den gemensamma enheten HR-direkt ska svara för merparten av det operativa HR-arbetet, bistå vid rekrytering och tjänstledighet samt tolkning av lagar och avtal.¹¹³

Rättsavdelningen

Rättsavdelningen omfattar de tre verksamhetsgrenarna rättslig styrning, juridiskt och annat stöd (bland annat registratur och arkiv) samt handläggning av förvaltningsärenden (exempelvis tillståndsärenden, vissa trafikfrågor och vissa djurärenden). I dag finns det drygt 800 medarbetare vid rättsavdelningen.

Rättsavdelningen har ett funktionsansvar för hanteringen av förvaltningsärenden. Det är en verksamhet som bedrivs på många orter i landet eftersom det var så verksamheten var organiserad innan omorganisationen, i exempelvis tillståndsfunktioner eller inom närpolisen.

¹¹³ Organisationen följer intentionerna i Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

Rättsavdelningens ledning uppger att hanteringen i dag inte är enhetlig, vilket framför allt beror på att skillnaderna mellan länspolismyndigheterna har varit så stora. I vissa länspolismyndigheter kunde en viss ärendetyp handläggas på 2 veckor. I en annan kunde samma ärendetyp ta 14 veckor att handlägga. Enligt avdelningsledningen är det möjligt att handläggning av vissa ärendetyper behöver koncentreras på sikt.

Ekonomiavdelningen

Ekonomiavdelningen har cirka 450 medarbetare, som bland annat arbetar med finansiell styrning, verksamhetsstyrning, inköpsverksamhet, lokalförsörjning och intern service.

Avdelningen har i viss mån organiserats så att det har skett en gruppering av vissa frågor, exempelvis i lokalförsörjningsprocessen. Huvudregeln är dock en organisation med specialiserade enheter, där kärnverksamheten ska vända sig med sina frågor till dem som arbetar med de olika sakfrågorna. Från avdelningsledningens sida är man medveten om att det finns en uppfattning i kärnverksamheten att avdelningens verksamhet bedrivs i ”stuprör”.

It-avdelningen

It-avdelningen har varit en nationell it-resurs sedan mitten av 2000-talet. It-avdelningen har cirka 750 medarbetare.

Arbetet med att anpassa avdelningen efter den nya organisationen påbörjades redan under hösten 2013 för att alla lokala system skulle hinna bli nationella och vara på plats till 1 januari 2015.¹¹⁴ Enligt it-avdelningens ledning har man i den nya avdelningen lagt fokus på att leverera och att minska beroendet av externa konsulter. Exempelvis har it-avdelningen med egen personal utvecklat polisens nya mobilapplikationer. Utvecklingen tog fyra månader till dess att applikationen kunde driftsättas och kostade 16 miljoner kronor. Tidigare skulle ett sådant projekt ha lagts på en extern leverantör till en väsentligt högre kostnad. Enligt it-avdelningens ledning hade man tidigare fått en offert från en leverantör på 28 miljoner kronor för enbart en förstudie.

¹¹⁴ It-avdelningen centraliserades och blev en nationell funktion redan drygt tio år innan enmyndighetsreformen.

Kommunikationsavdelningen

Kommunikationsavdelningen ska ansvara för att proaktivt styra och samordna Polismyndighetens kommunikationsarbete, samt vara ett strategiskt och operativt kommunikationsstöd till hela myndigheten. Avdelningen har cirka 200 medarbetare.

Enligt avdelningsledningen har behovet av att kommunicera strategiskt förändrats när cheferna lokalt inte längre är myndighetschefer. Fler frågor behöver besvaras nationellt än tidigare. Det har inneburit att det krävs mer samordning än tidigare, eftersom en relativt stor del av avdelningen består av presskommunikatörer ute i organisationen. Avdelningen genomför bland annat dagliga telefonmöten för att säkerställa att budskapet är detsamma i och från organisationen.

6.3 Avdelningarna omorganiseras samtidigt som kärnverksamheten

Avdelningarna hade kommit olika långt i januari 2015

Avdelningscheferna utsågs under första halvåret 2014. De flesta av dem, utom chefen för ekonomiavdelningen, rekryterades från utanför polisorganisationen. Cheferna för HR-avdelningen och it-avdelningen rekryterades ur Polissamordningen.

It-avdelningen påbörjade, som har nämnts, sin omställning redan hösten 2013 när Polissamordningen inledde arbetet med att förbereda den nya myndighetens nationella it-system.¹¹⁵ Övriga avdelningsledningar anger att uppbyggnaden av den egna avdelningen hade kommit olika långt när myndighetens nya organisation trädde i kraft den 1 januari 2015.

Genomgående anser företrädarna för regionerna att de nationella avdelningarna påbörjade sitt eget förändringsarbete för sent. Det har fått konsekvenser för avdelningarnas förmåga att ge stöd till resten av myndigheten.

Ett problem som framhålls av alla de intervjuade är rekryteringen. Det gäller i synnerhet rekryteringen av chefer som avslutats först under

¹¹⁵ Kommittédirektiv 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*.

2016. Även ekonomiavdelningens förmåga att hantera lokal- och materiellfrågor nämns av flera intervjupersoner, liksom att många ärenden tar längre tid att hantera jämfört med i den gamla organisationen.

Professionalisering av stödverksamheten har medfört vissa bemanningsproblem

De tidigare länspolismyndigheterna var ofta inte tillräckligt stora för att ha en utpekad ansvarig person för varje process. Mycket av det arbete som nu ligger hos de nationella gemensamma avdelningarna utfördes därför av personer som hade flera kompetensområden. Det har medfört en svårighet för avdelningarna att säkerställa att ha rätt kompetens lokalt. Vid inplaceringen inför verksamhetsövergången var man nämligen tvungen att definiera vilken av de nya avdelningarna en multikompetent medarbetare skulle placeras på. Även om utgångspunkten var att medarbetaren även fortsättningsvis skulle utföra samma arbetsuppgifter som tidigare, ledde placeringen vid endast en avdelning till att en del medarbetare upphörde att göra arbetsuppgifter som nu låg under andra avdelningar.

Höjd ambitionsnivå inom stödverksamheten

Den nya organisationen och de nya sätt att styra verksamheten som denna har medfört ger möjligheter att även höja ambitionsnivån. Det innebär i varierande grad att man både vill öka produktiviteten och kvaliteten inom avdelningarna.¹¹⁶

Organisationsförändringen i sig är dock inte tillräcklig för att uppnå de önskade förbättringarna, utan förändringar har också varit tvungna att genomföras gällande arbetsprocesserna och medarbetarnas kompetensnivå. Enligt våra intervjupersoner inom de gemensamma nationella avdelningarna har det avdelningsinterna förändringsarbetet tagit mycket tid och kraft, vilket har fått konsekvenser för stödavdelningarnas förmåga att lämna stöd till resten av organisationen.

¹¹⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 36 ff.

Variierande behov av kompetensväxling

Flera av de nationella stöдавdelningarna uppger att kompetensen inom avdelningen inte motsvarar det behov som finns i dag. HR- och it-avdelningarna säger sig ha särskilt stort behov av kompetensväxling. De anger båda att de skulle kunna leverera avsevärt mer än nu med färre medarbetare om de hade rätt kompetens.

Ledningen på it-avdelningen har konstaterat att många vid avdelningen inte har rätt kompetens. Detta hade medfört en överbyggnad med onödig byråkrati. Enligt it-avdelningens ledning motsvarade de administrativa kostnaderna hälften av avdelningens budget 2013. På avdelningen finns fortfarande bara cirka 60 utvecklare, vilket är en fjärdedel av vad man skulle behöva. Målet är att vara självförsörjande med utvecklarkompetens vid slutet av 2017. För att nå dit krävs inte bara en omställning av de befintliga medarbetarna, utan även rekrytering. Även HR-avdelningens ledning anger att avdelningen behöver kompetensväxling och en sourcingstrategi.

Ledningen för rättsavdelningen säger att de har behov av att anställa fler jurister. Orsaken till detta är i första hand behovet av att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet. I dag har man cirka 100 jurister, vilket är mindre än exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket har i motsvarande funktioner.

Minst behov av kompetensväxling anser sig ekonomiavdelningen ha. Avdelningen förväntar sig kunna lösa detta genom naturliga pensionsavgångar.

6.4 Omorganisationen innebär ett systemskifte

Matrisorganisation är något nytt inom polisen

Avdelningarna är organiserade i en variant av en så kallad matrisorganisation, där en geografisk indelning kombineras med nationella funktioner. Myndighetsgemensamma enheter ska svara för övergripande uppgifter som samordning, ledning och styrning. Enheter som hör till de gemensamma nationella avdelningarna, men som är lokaliserade inom

regionerna eller avdelningarna ska tillgodose behovet av verksamhetsnära stöd.¹¹⁷

Denna organisation skiljer sig från hur polisens stödverksamhet tidigare har varit organiserad. Arbets sättet, det vill säga att stödverksamheten samordnas nationellt och att chefer och medarbetare ska vända sig till utpekade kontaktpunkter för att få hjälp, skiljer sig också från hur man arbetade tidigare. Förändringen av arbets sätt har skett parallellt med omorganisationen av resten av polisen.

I flera avseenden ställs andra krav på Polismyndigheten än vad det gjordes på de tidigare läns polismyndigheterna. De juridiska och ekonomiska konsekvenserna av felbeslut kan bli mycket allvarligare i dag än tidigare och en hög grad av professionalitet i stödverksamheten är därför en nödvändighet.

Rollsökning och anpassning

Övergången från att varje läns polismyndighet hade ansvar för sin administration till en gemensam struktur för stödverksamheten har inneburit flera utmaningar för organisationen som helhet.¹¹⁸ Chefer i kärnverksamheten och vid de nationella avdelningarna uppger att HR-avdelningen inte har kunnat ge det stöd som de har efterfrågat under omorganisationen. Det gäller i synnerhet, så som har nämnts, chefsrekryteringen som har tagit mycket längre tid än vad som ursprungligen planerades för. Men även vid behov av andra nyrekryteringar har stödet dröjt. Många chefer uttrycker en oro för att kapaciteten hos det verksamhetsnära stödet på sikt inte är tillräcklig. Flera regionledningar säger att de tillfälligtvis har behövt skjuta till relativt stora egna resurser för att stödja HR-avdelningen med exempelvis rekryteringar.

¹¹⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

¹¹⁸ Se även Polismyndigheten, Internrevisionen (2016), *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten – Utredning och Lagföring. Rapport, 2016-08-19, dnr A476.594/2015*.

Motsvarande kritik finns i viss mån också mot rättsavdelningen. I region Bergslagen har ledningen bedömt att det rättsliga stödet är för långsamt och man därför behöver anställa egna jurister.

Frågor tar längre tid än tidigare

Flera regionledningar upplever också att det nya arbetssättet tar längre tid jämfört med tidigare. Det gäller exempelvis säkerhetsprövning av nya medarbetare, inköp och hanteringen av kommunikationsfrågor.

Konsekvenserna av systemsiftet till den nya organisationen är enligt företrädare för regionledningarna att kärnverksamheten än så länge belastas i större utsträckning än vad man var förberedd på.

Fokus på att leverera adekvat stöd

Inom polisregionerna finns det dock en väsentligt annorlunda syn på it-avdelningens arbete i förhållande till synen på de andra avdelningarna.¹¹⁹ It-avdelningen har under de senaste två åren prioriterat att leverera användbart och efterfrågat it-stöd till kärnverksamheten, vilket bland annat har resulterat i utvecklingen av mobilapplikationer som nu sprids ut till användarna. I våra intervjuer är man genomgående mycket positivt inställd till detta arbete.

Uppbyggnad av beställarkompetens

Avdelningarna har i viss mån valt olika vägar för hur kontaktvägarna ska se ut i förhållandet till regionerna. HR-avdelningen har inrättat HR-direkt, det vill säga en allmän supportfunktion. Ekonomiavdelningens olika funktioner, exempelvis inköp, lokaler och verksamhetsstyrning, ska däremot kontaktas direkt. I flera av regionerna uppger man att bristen på samordning inom ekonomiavdelningen har lett till att man själva har fått skapa funktioner för att samordna kontakterna med avdelningens olika enheter.

Flera frågetecken kring gränsdragningen

Det finns än så länge vissa gränsdragningsproblem mellan avdelningarna och regionerna. Det gäller inte minst rättsavdelningens ansvar för till-

¹¹⁹ Och också i förhållande till hur man i polisen tidigare såg på it-funktionen på det sätt som den fungerade 2013. Se Statskontoret (2013), *Polisens IT-styrning*.

ståndsärenden och regionernas ansvar för polisverksamheten i närområdet. Ett tillstånd till en offentlig tillställning har ofta en direkt operativ relevans, exempelvis kring hur stor polisbevakning som behövs för att tillställningen ska vara säker.

6.5 Slutsatser

En stor myndighet behöver professionellt stöd

Statskontoret bedömer att en uppgradering av stödverksamheten jämfört med tidigare var nödvändig. Det gäller både förmågan att hantera de stora volymerna och att handskas med de nya krav som finns på Polismyndigheten. Det visar också tidigare erfarenheter av stora omorganisationer, exempelvis i Försäkringskassan och polisen i Nederländerna.

Påfrestande att omorganisera stöd- och kärnverksamhet samtidigt

Med utgångspunkt i beslutet att separera kärnverksamheten och stödverksamheten finns det inte särskilt mycket skrivet inom ramen för förberedelsearbetet inför reformen om hur avdelningarna skulle fungera. Förändringen innebär dock ett helt nytt tankesätt hos myndighetens chefer och medarbetare att förhålla sig till.

I vissa avseenden är det inte svårt att förstå att vissa processer exempelvis kräver mer kvalitetskontroll och därigenom tar längre tid och blir mer omständliga än tidigare. När omorganisationen av stödverksamheten sker parallellt med att kärnverksamheten både ska upprätthålla den ordinarie verksamheten och genomföra en stor reform samtidigt, blir påfrestningarna på cheferna och deras nya ledningsstöd stort.

Avdelningarna behöver arbeta mer synkroniserat

Än så länge bedömer kärnverksamheten att de inte har haft någon möjlighet att påverka det stöd som de får. Detta avser dels det faktum att stödavdelningarnas resurser delvis har använts för den egna verksamhetsutvecklingen, dels att det upplevs som problematiskt i dag att avdelningarna inte har synkroniserat arbetet mellan sig.

Hittills har Polismyndigheten i uppbyggnaden av stödavdelningarna fokuserat på att stärka enhetligheten inom respektive avdelning. Vår

bedömning är att man fortsättningsvis även behöver utveckla förmågan till flexibilitet och till kommunikation och samordning mellan avdelningarna.

Ambitionsnivån måste anpassas efter behovet

I stället för att anpassa stödet efter de behov som uttalas från regionerna har avdelningarna visat en hög ambitionsnivå i att professionalisera sin verksamhet. Ett exempel är att HR-avdelningen har anammat ett arbets sätt som bland annat innebär att chefer i linjeverksamheten inte i lika hög grad har tillgång till personaladministrativt stöd från en HR-funktion, men däremot får mer konsultativ hjälp för att kunna ta sitt chefsansvar.¹²⁰ Mycket av den kritik som riktas mot HR-avdelningen i dag förefaller botten i att avdelningen inte har kommunicerat denna förändring på ett sätt som har skapat föreståelse och stöd för metoden i myndigheten.

På samma sätt är det viktigt att alla andra avdelningar är lyhörda för kärnverksamhetens önskemål och behov, i synnerhet under den pågående omställningen. Sannolikt kan it-avdelningens styrsätt och fokus på användarnas behov ge en vägledning om hur detta kan ske.

¹²⁰ Denna typ av förändring brukar benämnas HR-transformation, som är ett förändringskoncept som ofta har tillämpats under de senaste 10–15 åren. Utgångspunkten är att HR-funktionen ska gå från att vara administrativ expert till att bli en HR Business partner, det vill säga ett mer affärsmässigt förhållande till verksamheten eftersträvas. Se exempelvis Ulrich, D. (2009), *HR Transformation: Building Human Resources From The Outside In* och Thilander, P. (2013), *Personalarbete och HR-transformation – om samspel och relationer mellan linjechefer och HR-medarbetare om HR-transformation i Försvarsmakten*.

7 Bemanning och kompetens

I detta kapitel besvarar vi frågan om bemanningen av den nya organisationen har skett på ett ändamålsenligt sätt för att snabbt få rätt person på rätt plats och för att minimera eventuella negativa konsekvenser.

Bemanningsfrågorna är centrala vid alla omorganisationer, både för att de är av stor betydelse för enskilda medarbetare och för att de är en viktig del av det konkreta genomförandet. Bildandet av Polismyndigheten innebar att cirka 28 500 medarbetare från 23 olika myndigheter skulle placeras in i en gemensam organisation. Omkring 3 000 chefer skulle även ges nya roller. De stora volymerna innebär att det är särskilt viktigt att bemanningsarbetet sker på ett ändamålsenligt sätt eftersom felbeslut och justeringar i efterhand kan få stora konsekvenser.

7.1 Chefsbemanning

En viktig del i ombildningen var att rekrytera chefer till den nya myndigheten. Organisationen har bemannats uppifrån och ned genom att varje chefsled har bemannat sina underordnade chefer.

Polissamordningen rekryterade de översta chefsleden

I slutet av 2013 utsågs de sju regionpolischeferna. Under våren 2014 utsågs avdelningschefer för de nationella gemensamma avdelningarna.¹²¹ Därefter utsågs biträdande regionpolischefer samt totalt 114 polisområdeschefer och enhetschefer. Under hösten inleddes rekryteringen av lokalpolisområdeschefer och kanslichefer till polisområdena.

¹²¹ De sex avdelningschefer som rekryterades externt anställdes av Polissamordningen för att arbeta med förberedelser av de nya avdelningarna och regionerna. Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

De återstående 2 600 cheferna på lägre chefsnivåer hann dock inte rekryteras innan övergången till den nya myndigheten. Polissamordningen beslutade därför att tillförordna tillfälliga chefer till dess att rekryteringarna blev klara.¹²²

Vägval vid chefsbemanning

Polissamordningen, och därefter inledningsvis Polismyndigheten, hade inriktningen att rekrytering skulle vara huvudalternativet vid all chefs-tillsättning. I vissa fall, beroende på om den kandidat som bäst motsvarade de krav som framgick av kravprofilen redan innehade aktuell anställning, skulle myndigheten dock avbryta rekryteringen i slutskedet och tillsätta befattningen genom arbetsledningsbeslut.

Chefsfunktioner på strategisk och indirekt¹²³ nivå bemannades i huvudsak genom en kompetensbaserad rekryteringsprocess som beskrivs som gedigen och tidskrävande. Till dessa chefstjänster inkom 7 416 ansökningar från 2 328 medarbetare. Rekryteringsprocessen var densamma för de högsta cheferna som för polisområdescheferna och målgruppen har i huvudsak varit intern för alla chefsnivåer. Detta eftersom den kompetens som efterfrågats i huvudsak funnits bland redan befintliga medarbetare inom polisorganisationen.

Huvudregeln ändras från rekrytering till arbetsledningsbeslut

I mars 2015 beslutade Polismyndighetens nationella ledningsgrupp att ändra huvudregeln vid tillsättning av chefer på gruppchefs nivå från rekryteringsförfarande till arbetsledningsbeslut med intresseanmälan. Detta skedde efter bedömningen att en mindre omfattande process var nödvändig för att få det stora antalet gruppchefer på plats inom rimlig tid. Tillsättningen av de omkring 2 000 befattningarna omfattade cirka

¹²² Aktuella för dessa förordnanden var lokalpolisområdeschefer, gruppchefer, kanslichefer (enhet och polisområde) och olika befälsfunktioner. Principerna för tillfälliga chefsförordnanden och i vissa fall tillfälligt chefsstöd framgår av Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Process tillfälliga chefsförordnande* och Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Instruktion för inrapportering av utsedda tillfälliga chefsstöd*.

¹²³ Till exempel funktionerna sektionschef och enhetschef. Att vara chef på indirekt nivå innebär bland annat att leda, motivera och delegera uppgifter till chefer på direktnivå, till exempel gruppchefer.

11 800 intresseanmälningar från 4 800 medarbetare. Ungefär en femtedel av gruppchefsbefattningarna på regionerna tillsattes i slutändan genom rekrytering.

I efterhand har både polisområdeschefer och HR-medarbetare som vi har talat med ifrågasatt detta beslut. Ett mindre gediget rekryteringsförfarande anses motverka syftet om att nå förändrade chefsprofiler. Även arbetstagarorganisationerna har varit kritiska till användningen av arbetsledningsbeslut, som man anser har minskat det fackliga medinflytandet.

Försenade chefstillsättningar har påverkat genomförandet

När den nya myndigheten inledde sin verksamhet var alltså ett stort antal chefer på lokalpolisområdes- och gruppnivå ännu inte tillsatta. Detsamma gällde även på sektionschefs- och gruppchefs nivå vid de nationella gemensamma avdelningarna. HR-medarbetare uppger att de har varit tungt belastade av chefsbemanningen, vilket påverkat HR-avdelningens möjligheter att ge stöd vid andra rekryteringar.

Genomförandet av omorganisationen har också påverkats av att det lägsta chefsledet under upp till ett och ett halvt år har varit bemannat av tillfälliga chefer. Vi har i kapitel 3 pekat på att detta har påverkat förutsättningarna att kommunicera om och leda förändringsarbetet. Många tillförordnade chefer har upplevt att det har varit problematiskt att genomföra uppdraget att samtidigt kunna leda arbetet och genomföra omorganisationen, eftersom de inte har vetat när förordnandet skulle upphöra eller om de skulle utses till ordinarie chef.

7.2 Bemanningen av den nya myndigheten

Preliminär inplacering inför verksamhetsövergången

Tidigt konstaterades att Polismyndigheten skulle bemannas genom verksamhetsövergång.¹²⁴ Efter majbeslutet 2014 påbörjade Polissamordningen arbetet med preliminär inplacering av samtliga anställda i den

¹²⁴ Regler om verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Alla medarbetare som hade en anställning som sträckte sig över årsskiftet 2014/2015 och som inte motsatte sig övergången gick automatiskt in i den nya myndigheten med oförändrade anställningsvillkor.

nya organisationen, den så kallade mappningen. Syftet var att ge varje individ en organisatorisk tillhörighet inför bildandet av den nya myndigheten. De tillträdande avdelnings- och regionpolischeferna ansvarade för att lämna förslag till inplacering.

Utgångspunkten var att medarbetare skulle placeras in med utgångspunkt i de arbetsuppgifter de hade i den tidigare organisationen. Medarbetare som utförde uppgifter som hörde till flera avdelningar eller regioner, så kallade multikompetenta, skulle placeras in på den avdelning där de förväntades lägga den största delen av sin arbetstid.¹²⁵

Av de totalt cirka 28 500 anställda inom polisen var det endast 35 medarbetare som motsatte sig verksamhetsövergång och därmed inte gick över till den nya myndigheten.¹²⁶

Den preliminära inplaceringen var en omfattande process

Arbetet med inplaceringen var både omfattande och tidskrävande. Såväl företrädare för regionerna som medarbetare vid HR-avdelningen nämner särskilt utmaningen med att placera in medarbetare med blandade arbetsuppgifter. En relativt stor andel av dessa placerades på regionkanslierna eftersom regionerna strävade efter att utifrån en verksamhetsanalys göra en noggrann avvägning av behovet av administrativt stöd vid de olika organisatoriska enheterna. Först därefter skulle man överföra resurser från regionkanslierna till dessa.¹²⁷

På regionkanslierna placerades även en grupp med så kallade ”interimsplacerade”, det vill säga medarbetare som inte hade några preciserade arbetsuppgifter eller som inte kunde placeras någon annanstans i organisationen. Där ingick bland annat långvarigt frånvarande och vissa tidigare chefer. Så sent som under våren 2016 fanns fortfarande interimsplacerade kvar på regionkanslierna. I början av 2016 fanns det

¹²⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Instruktioner för mappning av individer till NY-läge*; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Instruktioner för mappning av individer till Nat Avd.*

¹²⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*. Dessa personer blev uppsagda på grund av arbetsbrist från och med den 1 januari 2015. Av våra intervjuer framkommer att det i stort rörde sig om personer som hade förestående tjänstledigheter eller pensioner.

¹²⁷ Se även Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Projektdirektiv OP-19, administrativt stöd i regionerna*.

exempelvis drygt 60 interimsplicerade i region Syd och 40 i region Väst.¹²⁸

Oklart för många vad preliminär inplacering innebar

Vi konstaterar att syftet med den preliminära inplaceringen var oklart för många medarbetare. Eftersom inplaceringen gjordes utifrån regler om verksamhetsövergång hade majoriteten av medarbetarna inom regionerna kvar samma anställning som tidigare med samma uppgifter och roll, oftast på samma arbetsplats och ibland med samma chef. Många uppfattade det som att en pappersorganisation hade skapats och att den inte hade någon motsvarighet i verkligheten.

Även medarbetarna inom de nybildade nationella gemensamma avdelningarna satt ofta kvar på samma arbetsplats. För dem var inplaceringen dock mer definitiv, eftersom avdelningarna inte skulle genomgå någon andra bemanningsrunda i samband med nyläge 2. Från den 1 januari 2015 och framåt har däremot omställningsarbeten genomförts i olika grad inom avdelningarna utifrån bland annat fattade beslut om förändrade arbetssätt.

Inplaceringen har även blivit en fråga där Polisförbundet i dag inte är överens med Polismyndigheten, även om förhandlingarna med Polisamordningen avslutades i enighet. Oenigheten har bland annat gällt hur pass definitiv den preliminära inplaceringen var. Som en följd av detta har Polisförbundet stämt staten inför Arbetsdomstolen för brott mot förhandlingsplikten.¹²⁹

Bemanning vid övergången till nyläge 2

Förutsättningar för bemanningen

Bemanningen vid övergången till nyläge 2 har genomförts av polisregionerna.¹³⁰ Arbetet har innefattat verksamhetsanalyser, genomgång av kompetens hos alla medarbetare i regionen, inplacering, omställningsåtgärder och fortsatt anpassning. Enligt de nationella riktlinjerna

¹²⁸ Polismyndigheten, region Syd, (2016), *Målbild bemanning region Syd*; Polismyndigheten, region Väst (2016), *Nu fullföljer vi reformen*.

¹²⁹ Stämningsansökan OFR/P genom Polisförbundet./.. Staten genom Arbetsgivarverket angående brott mot 11 § medbestämmandelagen, Mål nr A 130/15, 14 september 2015.

¹³⁰ Övergången till nyläge 2 återstår för Öst (september 2016), Mitt (november 2016) och Bergslagen (december 2016).

för bemanning skulle man i första hand använda befintlig personal för att fylla bemanningsbehoven:

- berörda medarbetare får ny inplacering genom arbetsledningsbeslut (som huvudprincip utan föregående intresseanmälan)
- verksamhetens behov styr var medarbetaren inplaceras
- ett bemanningsbehov ska om möjligt lösas genom medarbetare i omställning.

Regionerna har haft olika tillvägagångssätt i planerings- och förberedelsearbetet. Arbetet har även varierat i omfattning, delvis beroende på hur tidplanen har sett ut för övergången till nyläge 2.

Övergången har försvårats av att HR-avdelningen inte har kunnat ge tillräckligt stöd. Enligt nästan alla chefer i kärnverksamheten som vi har talat med har exempelvis behov som krävt nyrekrytering inte alltid blivit tillgodosedda i rätt tid.

Justeringar har försvårats av it-avdelningens kapacitet

Omplacering av medarbetare kräver en omdisposition i en stor mängd it-system, vilka it-avdelningen administrerar. It-avdelningen har bedömt att man inte har haft kapacitet att föra in sådana ändringar löpande, utan har angett vissa datum då omdispositionerna kan beställas.¹³¹

Representanter för regionerna uppger att arbetet med bemanning har blivit onödigt omständligt till följd av detta, om än på olika sätt. För till exempel region Stockholm, som var först ut att gå in i nyläge 2, innebar det att man hade ett par månader på sig att göra verksamhetsanalys och inplacera regionens samtliga medarbetare. Arbetet blev hastigt utfört och i efterhand har region Stockholm behövt göra kontinuerliga justeringar av organisationen.

För de regioner som har haft längre tid på sig för planerings- och förberedelsearbetet har it-avdelningens hantering snarare inneburit det

¹³¹ It-avdelningen har till exempel angett endast fem datum under 2016 då beställningar får ske. För till exempel region Mitt som går in i nyläge 2 i slutet av november 2016 betyder det att organisationen måste vara klar senast den 5 augusti och all inplacering av personal senast den 23 september.

motsatta; cheferna har gjort organisatoriska justeringar men har ändå behövt leva kvar i den tidigare organisationen administrativt. Det har till exempel fått till följd att chefer attesterat löner och ledigheter för medarbetare som inte längre finns placerade hos dem. Ännu i april 2016 förekom det att medarbetare inte hade fått rätt administrativ placering trots att det hade gått mer än ett år sedan omorganisationen trädde ikraft.

7.3 Omställning av medarbetare

Behovet av omställning har varit litet

Med omställning avses insatser för att medarbetaren ska kunna omplaceras.¹³² I kärnverksamheten har omställningsbehovet varit litet och omställningsarbetet har överlag fungerat bra. Det finns ingen samlad bild av hur många medarbetare som är eller har varit i behov av omställning eftersom alla regioner ännu inte har gått in i nyläge 2.

Övergången till nyläge 2 i region Väst kan belysa vilka proportioner det kan röra sig om. Av regionens 4 600 medarbetare fick drygt hälften en ny inplacering i nyläge 2. Majoriteten av dessa fick även en ny funktion, men enligt regionledningens uppskattning var det bara cirka 500 personer som verkligen fick förändrade arbetsuppgifter. Omkring 200 medarbetare kunde inte placeras in utan att först genomgå en eller flera omställningsinsatser.

I stor utsträckning har man kunnat behålla kompetensen där den finns

Enligt de nationella riktlinjerna för bemanning, som vi beskrev ovan, ska verksamhetens behov styra var medarbetarna inplaceras. Företrädare för regionerna uppger att större omplaceringar av medarbetare främst har varit aktuellt vid nedläggningar av länskommunikationscentraler i samband med införandet av regionledningscentraler. Här finns däremot skillnader mellan regionerna, där de geografiska avstånden i exempelvis region Nord har inneburit särskilda utmaningar vad gäller förflyttningar.

Vid införandet av regionledningscentralen i region Syd underlättades omställningsarbetet av att länskommunikationscentralen i Kalmar

¹³² Det kan exempelvis handla om utbildningsinsatser eller ekonomiska bidrag för att möjliggöra tjänstgöring på annan ort.

kunde göras om till en filial för Polisens kontaktcenter. På liknande sätt har region Bergslagen beslutat att placera Polisens kontaktcenter där länskommunikationscentralen läggs ned, vilket har underlättat omställningsarbetet.

I samband med etablerandet av regionledningscentralen i region Väst behövdes den kompetens som fanns vid länskommunikationscentralen i Halland. Sålunda förflyttades cirka en tredjedel av de anställda vid länskommunikationscentralen i Halland till regionledningscentralen i Göteborg. Även om det i dagsläget inte föreligger någon tvist om dessa omflyttningar beskriver representanter för regionledningen omflyttningen som uppslitande för berörda chefer och medarbetare.

Omställningsarbete utan omställningsmedel

Inom ramen för omställningsarbetet inrättade Rikspolisstyrelsen på uppdrag av Polissamordningen en omställningsfunktion som skulle samordna omställningsfrågorna inför, under och efter ombildningen av Polismyndigheten.¹³³

Ett lokalt avtal för omställningsmedel kom på plats i mars 2016. Flera regionföreträdare uppger att detta var för sent för att kunna användas i förändringsarbetet, exempelvis vid nedläggningen av länskommunikationscentralerna.

En del menar att det har saknats ett egentligt omställningsprogram liknande dem som brukar finnas inom näringslivet, och har även efterfrågat en omställningsprocess med ett större inslag av valfrihet för medarbetarna.

Att matcha kompetens tar tid

Att göra en så pass stor omställning med utgångspunkten att alla som vill ska kunna vara kvar inom myndigheten innebär en utmaning vad gäller matchning. Omorganisationen föregicks inte av någon utredning av den befintliga kompetensen kopplat till det kompetensbehov som den nya organisationen har.

¹³³ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Uppdragsdirektiv HR-5, Omställningsstöd*.

Både HR-medarbetare och chefer uppger att det har tagit tid att matcha kompetens och att hitta nya funktioner till medarbetare med omställningsbehov. Även om HR tog fram ett särskilt metodstöd för detta kan vi konstatera att det i förväg inte fanns någon strategi för att hantera utmaningen.

7.4 Omflyttningar i organisationen

Midjan ska tryckas ut och framåt

En central utgångspunkt i reformen är att polisen ska vara mer närvarande och tillgänglig i lokalsamhället. Mer än hälften av en polisregions resurser ska finnas i lokalpolisområdet.¹³⁴ Myndighetsledningen har beskrivit det som att Polismyndighetens midja måste minska, det vill säga att antalet poliser på region- och polisområdesnivå ska bli färre.¹³⁵

Företrädare för såväl HR-avdelningen som regionledningarna upplever dock inte att det finns någon stor midja. Volymen på regionnivån kan relativt ofta förklaras av hur noggrant den preliminära inplaceringen gjordes från början.

Rörelsen utåt motverkas av suget uppåt

Resurserna ska röra sig mot lokalpolisområdena

Företrädare för Polismyndighetens ledning betonar att målet att mer än hälften av resurserna ska finnas i lokalpolisområdena avser en rörelse snarare än en fixering vid en viss siffra. Majoriteten av dem som vi har talat med uppger dock att rörelsemålet har kommit att tolkas på just detta sätt. Den kvantitativa måluppfyllelsen är också vad polisens interna uppföljning, Förändringsbarometern, mäter. Enligt Förändringsbarometern har det bara skett marginella förändringar i många regioner, delvis för att de flesta redan i början av 2015 låg nära målet.

¹³⁴ Polismyndigheten, *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015–2016*.

¹³⁵ Jämför Dan Eliassons uttalande i Svensk Polis, 2016-01-28 *Rikspolischef Dan Eliasson: Det är upp till oss nu* ”Midjan på svensk polis måste minska. Med det menar jag att fler poliser ska ha placering i lokalpolisområden i stället för polisområden eller regioner. En del av denna flytt har redan ägt rum, men mycket återstår. Det viktigaste är att det blir en verklig resursförstärkning och inte bara en flytt på papperet för statistikens skull.”

Polisorganisationen suger upp medarbetare underifrån

Ett flertal regioner har påtalat att de redan hade mer än hälften av resurserna på motsvarande lokal nivå innan omorganisationen och att det skett en rörelse uppåt snarare än nedåt i organisationen.

I våra intervjuer betonar chefer i kärnverksamheten genomgående behovet av mer resurser för att kunna bemanna de funktioner som ska finnas i den nya organisationen. I många fall innebär den en ambitionshöjning inte bara på lokalpolisområdesnivån utan även i utredningsverksamheten på polisområdes- och regionnivå. Då dessa funktioner ska bemannas uppstår närmast en konkurrens om resurserna mellan olika organisatoriska nivåer. Flera av de chefer som vi har talat med beskriver det som att det finns ett sug uppåt i organisationen, som innebär att lediga tjänster på nationell och regional nivå besätts med personer från lokalpolisområdena.

7.5 Framtida kompetensförsörjning

Även om många i kärnverksamheten framför att det behövs mer resurser är det få som anser att det finns behov av ny eller annan kompetens än vad de har i dagsläget. Snarare saknar man ledningsstöd lokalt, exempelvis HR-personer, controllrar och samordnare, vilket vi behandlade tidigare i avsnitt 3.2.

Behov av fortsatt rekrytering av nyckelkompetens

På de nationella gemensamma avdelningarna har omställningsbehovet varit större än förväntat. Samtliga gemensamma avdelningar har i olika utsträckning betonat behovet av kompetensväxling. Flera avdelningar uppger att de i stor utsträckning har varit bemannade av poliser snarare än civila med rätt utbildning. Genomgående framförs behovet av annan och mer kvalificerad kompetens som inte finns inom Polismyndigheten i dagsläget.

Kompetensuppbyggnad är en viktig fråga

Kompetensutveckling av medarbetare är en viktig del för att nå de långsiktiga målen om en bättre polisverksamhet och ett förbättrat utredningsresultat.

Innan ombildningen hade respektive länspolismyndighet huvudansvar för kompetensutveckling. Detta innebar att kvaliteten i utbildning var ojämn. Den nya organisationen har därmed en helt ny utmaning i att centralisera utbildning och göra den likvärdig inom hela myndigheten.

Kompetensenheten

Inför ombildningen arbetade Polissamordningen med att forma en ny kompetensenhet som ska ansvara för kompetensförsörjning och utbildning i den nya myndigheten. Under 2015 arbetade enheten med att utveckla enhetlighet och nya former för kompetensutveckling. Under 2016 pågår ett arbete med att se över kompetensförsörjningen ute i regionerna, genom ett nytillsatt kompetensråd.¹³⁶

7.6 Slutsatser

Chefstillsättningarna var inte i takt med omorganisationens behov

HR-avdelningen har inte kunnat ge rekryteringsstöd i takt med de behov som omorganisationen har haft. Detta, tillsammans med det tillvägagångssätt som den tillträdande nationella ledningsgruppen valde för rekryteringen av chefer, har inneburit att chefsrekryteringen tagit längre tid än avsett.

Förseningar i chefstillsättningen innebar att det skapades en onödig oro och missnöje hos medarbetarna i omorganisationen. Särskilt eftersom det främsta chefsledet var bemannat med tillfälliga chefer. Vi bedömer att man hade kunnat minska dessa konsekvenser genom att rekrytera fler chefer tidigare, exempelvis med hjälp av externt rekryteringsstöd.

Bemanning i två steg

Vi konstaterar att både chefer och HR-medarbetare uppger att arbetet med den preliminära inplaceringen av all personal i myndigheten till nyläge 1 var en tungrodd process som skulle genomföras på kort tid.

¹³⁶ I de följande rapporterna kommer vi att återkomma till hanteringen av bemannings- och kompetensfrågor i den mån de utgör förutsättningar för att nå målen för omorganisationen. Delrapport 2 kommer bland annat att innehålla en fördjupad analys av omorganisationen ur ett medarbetarperspektiv.

Eftersom en relativt stor andel av medarbetare med blandade arbetsuppgifter, likväl som de interimplacerade, placerades på regionkanslierna blev resultatet en halvfärdig organisation vars syfte var oklart för många medarbetare. Detta har inneburit en utmaning vid omflyttningen av personalen till nyläge 2.

Det är dock svårt att bedöma om arbetet med bemanningen hade kunnat göras på ett annat och bättre sätt, samt vad det skulle ha kunnat få för konsekvenser.

Omställningsbehovet har varit relativt litet

Omställningsbehovet har överlag varit litet inom kärnverksamheten. Exempelvis har omlokalisering av medarbetare främst varit aktuellt i samband med etablerandet av regionledningscentraler. Inte desto mindre är det en avsevärd utmaning att ställa om och matcha kompetens i en så pass stor organisation. Det fanns inte någon strategi för detta i förväg, även om de som har hamnat i omställning successivt har fått nya funktioner.

På de nationella gemensamma avdelningarna har däremot behovet av omställning och kompetensväxling varit större än förväntat. De har ett fortsatt behov av att rekrytera nyckelkompetens.

Bemanningsarbetet var komplext

Många och omfattande aktiviteter inom HR skulle genomföras samtidigt under 2015 och första halvåret 2016. Givet dessa förutsättningar är det inte oväntat att en del saker har tagit längre tid än uppskattat. Samtidigt är vår bild att man inte haft beredskap för och förmågan att fullt ut hantera och prioritera i arbetet med att bemanna den nya organisationen. HR-arbetet har av cheferna i kärnverksamheten upplevts som rörigt och delvis otillräckligt.

8 Ekonomin i omorganisationen

Många stora omorganisationer sker i syfte att leda till kostnadsbesparingar.¹³⁷ Ombildningen av polisen har inte haft några sådana krav. En viktig utgångspunkt har i stället varit att den nya myndigheten skapar förutsättningar för en mer kostnadseffektiv organisation och att resurser som frigörs inom den gemensamma verksamheten ska förstärka kärnverksamheten.

I kapitlet analyserar vi Polismyndighetens ekonomi. Analysen syftar till att besvara frågan om tillgängliga ekonomiska medel har använts på ett ändamålsenligt sätt.

8.1 Polismyndighetens ekonomi

Polisen har fått ökade anslag

Polisen har under 2000-talet fått ett allt större anslag. År 2002 var anslaget 13,3 miljarder kronor. För 2015 tilldelades Polismyndigheten drygt 21 miljarder kronor.¹³⁸

Anslagsökningen hänger i hög grad ihop med det ökade antalet anställda i polisorganisationen. År 2002 fanns det 16 100 poliser och 6 700 civilanställda i polisen. I december 2015 var antalet anställda 28 300 personer, varav 19 900 poliser och 8 400 civila.

Vid utgången av 2015 redovisade Polismyndigheten ett anslagssparande på 447 miljoner kronor, vilket var en ökning med 416 miljoner kronor jämfört med 2014.

¹³⁷ Till exempel ombildningen av Försäkringskassan till en myndighet och omorganiseringen av polisen i Nederländerna.

¹³⁸ Anslaget 2015 var en minskning med 67 miljoner kronor jämfört med 2014.

Kostnader för omorganisationen

Polismyndigheten har i årsredovisningen 2015 inte redovisat några särskilda kostnader för uppbyggnaden av den nya myndigheten. Hela organisationen har genomgått en reformering, vilket möjligen gör att Polismyndigheten bedömer att det inte är lämpligt att särredovisa kostnaderna.

Alla de kostnadsuppgifter som finns tillgängliga gäller tiden innan 2015. Under 2013–2014 lade polisen ned motsvarande 408 årsarbetskrafter på reformarbetet. Den redovisade kostnaden för detta, tillsammans med övriga kostnader och investeringar relaterade till ombildningen, är motsvarade cirka 661 miljoner kronor.¹³⁹ Polissamordningens kostnader var 33 miljoner kronor år 2013 och 60 miljoner kronor år 2014.¹⁴⁰

Det finns inga särskilda medel avsatta för omorganisationen

I Polissamordningens uppdrag ingick att till regeringen redovisa ett budgetunderlag för Polismyndigheten för 2015–2017, vilket redovisades i februari 2014. I budgetunderlaget anges att det då var för tidigt att göra en helhetsbedömning av eventuella merkostnader med anledning av ombildningen och behovet av särskild finansiering genom engångsvisa resurstillskott.¹⁴¹ I tidigare enmyndighetsreformer har avsaknad av särskilt avsatta medel för omorganisationen i vissa fall lett till att omställningen har fördröjts eller blivit mindre omfattande.¹⁴²

I Polissamordningens budgetunderlag angavs dock att det av andra skäl fanns ett behov av att tillföra Polismyndigheten medel. För att undvika ett ackumulerat underskott vid utgången av 2017 bedömde Polissamordningen att anslaget behövde ökas med 2 miljarder kronor över perioden 2015–2017 för att främst finansiera ett prognosticerat underskott 2017.¹⁴³

¹³⁹ Polismyndigheten (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 55.

¹⁴⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*, s. 10.

¹⁴¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2015–2017*.

¹⁴² Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 17.

¹⁴³ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2015–2017*, s. 4.

Samtidigt varnade Polissamordningen för att uteblivna anslagsökningar skulle medföra en stor risk för att den effekt av reformen som riksdagen och regeringen förväntade sig skulle omintetgöras, om Polismyndigheten skulle vara tvungen att hantera kraftiga besparingsåtgärder.¹⁴⁴

Regeringen har inte specificerat att några särskilda medel ska avsättas till Polismyndigheten för själva omorganiseringen.

I budgetunderlaget för 2017–2019 har Polismyndigheten begärt en utökning av anslaget. Motivet är att förändringar i omvärlden har medfört ett behov av ytterligare 2 000 poliser och 1 300 civilanställda.¹⁴⁵

8.2 Effektiviseringar i stödavdelningarna

En avsikt med omorganisationen är att ökad produktivitet och samordning ska frigöra resurser för kärnverksamheten. I Polissamordningens förberedelsearbete formulerades detta som att de föreslagna förändringarna – bland annat tydligare och kortare beslutsvägar, att verksamhet ska bedrivas på lägsta ändamålsenliga nivå samt att viss verksamhet ska bedrivas på färre ställen i landet – skapar förutsättningar för en effektiv verksamhet. Bildandet av Polismyndigheten skulle därför möjliggöra en omfördelning av resurser från ledningsfunktioner och det administrativa området till kärnverksamheten.¹⁴⁶

När rikspolischefen beslutade om budgetramarna för 2016 för de nationella avdelningarna exklusive Nationella operativa avdelningen och Nationellt forensiskt centrum ålades de att spara 5 procent på sina lönekostnader, samtidigt som motsvarande belopp tillfördes regionerna.¹⁴⁷ Avsikten är att ytterligare 5 procent ska omfördelas 2017 respektive 2018 så att den sammanlagda resursöverföringen blir 15 procent.

¹⁴⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2015–2017*, s. 16

¹⁴⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2016), *Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2017–2019*.

¹⁴⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*.

¹⁴⁷ Enligt Polismyndighetens årsredovisning 2015 ska besparingen gälla över tre år och sammantaget uppgå till 15 procent.

Nyckeltalsanalys är grunden för femprocentsmålet

Beslutet om besparingarna hade föregåtts av en utredning av rikspolischefens kansli. Enligt utredningen visar Ekonomistyrningsverkets nyckeltal att stödverksamhet i myndigheter med fler än 2 000 anställda uppgår till cirka 5 procent av den totala kostnadsmassan. Motsvarande kostnad för polisens stödverksamhet 2014 var 9 procent.

Vid en jämförelse med dansk polis samt nyckeltal framtagna av Ekonomistyrningsverket och CapGemini framgick att det fanns en effektiviseringspotential inom bland annat HR-avdelningen. Nyckeltalsanalysen visade samtidigt att Polismyndighetens ekonomiavdelning hade lägre eller samma procentuella kostnader som övriga myndigheter. Inte heller inom it-avdelningen fanns någon väsentlig besparingspotential, enligt analysen. För övriga avdelningar saknades det relevanta nyckeltal att jämföra med.¹⁴⁸

Polismyndighetens utredning av de möjliga kostnadsbesparingarna innehåller inte någon analys av hur besparingarna ska uppnås eller annan konsekvensanalys. Beslutet om kostnadsbesparingarna innebär ett generellt besparingskrav som drabbar alla avdelningar lika mycket oavsett vilka förutsättningar för effektivisering som finns.¹⁴⁹

Totalt för 2016–2018 innebär beslutet en överföring av 220 miljoner kronor från stödverksamheten till kärnverksamheten. Det kan jämföras med Ekonomistyrningsverkets nyckeltal för stödverksamheten som nämns ovan. Om Polismyndighetens kostnad för stödverksamheten skulle minska till den genomsnittliga nivån på 5 procent stödverksamhet

¹⁴⁸ Polismyndigheten, *Uppdragsdirektiv avseende funktion som ska fullgöra ombildningen av svensk polis och föreslå effekthemtagningar som reformen möjliggör*, 2015-02-06. Uppdraget har endast redovisats i utkastform och är inte en allmän handling.

¹⁴⁹ Metoden kallas ibland osthyvelprincipen. Andra metoder för att genomföra kostnadsminskningar är att effektivisera arbetet genom produktionsökningar eller kvalitetshöjningar, minska verksamhetsområdets utbud av service eller tjänster eller att identifiera omotiverade kostnadsskillnader i jämförelse med andra organisationer (så kallad benchmarking).

av den totala kostnadsmassan skulle det motsvara en kostnadsbesparing på cirka 800 miljoner kronor.¹⁵⁰

Effekterna av besparingskravet skjuts framåt

I våra intervjuer anger företrädare för de nationella gemensamma avdelningarna att de har fullt upp med den interna strukturomvandlingen och därför inte har något fokus på att göra besparingar. Samtliga avdelningar poängterar behovet av att göra kompetensväxling, det vill säga att ersätta viss del av befintlig personal med nya medarbetare med rätt kompetens.¹⁵¹

Samtidigt som kompetensväxlingen knappt har påbörjats anger avdelningarna att det finns omfattande fördröjningar i rekryteringsarbetet. Det har fått till följd att det under 2016, liksom 2015, inte kommer att vara något problem att hålla årets budget eftersom den personal som verksamheten kräver ännu inte finns på plats. Kostnaderna skjuts sålunda framåt.

8.3 Slutsatser

Ekonomi är i balans men kostnaderna släpar efter

Polismyndigheten har inte begärt några särskilda medel för omorganiseringen. Myndigheten redovisade vid utgången av 2015 att den inte hade förbrukat cirka 450 miljoner av årets anslag, det vill säga det har funnit tillräckliga resurser under ombildningen. En samlad redovisning av omorganiseringens kostnader saknas. Vi vet dock att förändringsprocesser av denna omfattning och komplexitet oftast för med sig omfattande direkta och indirekta kostnader.¹⁵² Vår slutsats är därför att kostnaderna

¹⁵⁰ År 2015 var den totala budgeten för stödverksamheten 1 530 miljoner kronor. Den beslutade besparingen på 5 procent motsvarar besparingar på 76,5 miljoner kronor 2016, 72,7 miljoner kronor 2017 och 69 miljoner kronor 2018, det vill säga sammanlagt 220 miljoner kronor. Om Polismyndigheten hade haft som mål att sänka de administrativa kostnaderna från 9 procent till 5 procent av den totala kostnadsmassan för de gemensamma nationella avdelningarna, det vill säga cirka 2 miljoner kronor 2015, hade detta motsvarat 800 miljoner kronor.

¹⁵¹ Se kapitel 6.

¹⁵² Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

för omorganisationen hittills antingen har skjutits på framtiden eller resulterat i lägre produktivitet eller kvalitet på verksamheten.

Omorganisationens tempo där den stora rekryteringsinsatsen av bland annat första linjens chefer inte slutfördes under 2015 gör dock att det är svårt att avgöra vilka de långsiktiga kostnaderna för Polismyndigheten i dess nya struktur kommer att bli. Eftersom det har saknats chefer är det också sannolikt att planerade nya projekt inte har kunnat starta och därmed inte har medfört några kostnader. Vår bedömning är därför att i takt med att organisationen kommer på plats kommer kostnaderna att öka.

Stödverksamhetens effektiviseringar behöver ske utan att de leder till produktionsminskningar i kärnverksamheten

Polismyndigheten har i sin plan för effekthemtagning beslutat att tillämpa generella budgetnedskärningar för stödverksamheten. Avdelningarna har inte ålagts någon skyldighet att redovisa hur de avser att gå tillväga för att genomföra effekthemtagningarna. Det har dessutom inte angetts att besparingarna ska ske utan att kvaliteten eller produktiviteten får påverkats. Det finns inte någon dokumenterad riskanalys kopplad till beslutet om effekthemtagningarna.

Statskontoret bedömer att Polismyndigheten behöver en ändamålsenlig strategi för ett effektivare resursutnyttjande inom stödverksamheten. Om besparingskraven innefattar kvalitetskrav på avdelningarna behöver de inte riskera leda till minskad produktion och övervältring av administrativa uppgifter på kärnverksamheten. En sådan strategi kan även säkerställa effektiviseringarna inte skjuts på framtiden genom att obesatta tjänster hålls vakanta under längre tid för att spara pengar eller att kvaliteten på service och tjänster sänks.

Effektiviseringarna måste fortsätta

Det är en grundläggande förutsättning för att kärnverksamheten ska kunna fortsätta utvecklas att resurser frigörs i stödverksamheten. Polismyndigheten bör därför säkerställa en långsiktig plan för de fortsatta effektiviseringarna. Stödavdelningarna ser än så länge inga svårigheter att genomföra kostnadsminskningarna under 2016, framför allt på grund av eftersläpande rekryteringar. Det är rimligt att anta att det på sikt finns

en betydande potential för besparingar inom stödverksamheten, det visar såväl jämförelsen med andra myndigheter som tidigare enmyndighetsreformer.¹⁵³

I nuläget har man beslutat om nedskärningar på motsvarande 220 miljoner kronor. I jämförelse med de etablerade riktlinjer som finns för hur stor myndigheternas administrationen ska vara kan Polismyndighetens effektiviseringspotential på sikt vara så stor som 800 miljoner kronor enligt myndighetens egen budget.

¹⁵³ Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 17.

9 Sammanfattande bedömning och slutsatser

Omorganisationen av polisen ska skapa förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. En av utgångspunkterna för Statskontorets utredning är att ombildningen är en både omfattande och komplex process. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att målen med reformen redan skulle ha uppnåtts. Vårt utredningsuppdrag sträcker sig till oktober 2018. Vi kommer därmed att återkomma till resultaten av omorganisationen i ytterligare två rapporter.

I denna första delrapport ligger tyngdpunkten på hur den nya organisationen hittills har skapat förutsättningar för att på sikt nå målen med reformen och på hur omorganisationen har genomförts. Polismyndigheten har bestämt att genomförandet av omorganisationen ska vara avslutat den 31 december 2016. Myndigheten arbetar således fortfarande med att implementera den nya organisationen, och det är därför för tidigt att uttala sig om genomförandet i sin helhet har varit ändamålsenligt. Detta är något man bör ha med sig vid läsningen av våra slutsatser.

En komplex och omfattande process

Man bör vänta sig det oväntade

- **Statskontoret bedömer att** omorganisationen i flera avseenden har varit mer komplex än vad som hade förutsetts i förväg.

En slutsats av våra undersökningar är att omorganiseringen i flera avseenden har visat sig vara svårare och kräva mer tid än vad de ansvariga hade trott på förhand. Att komplexiteten underskattas och att tidplanen är orimligt snäv är vanligt i den här typen av reformer. Vi har

tidigare refererat till omorganiseringen av polisen i Danmark och Nederländerna samt bildandet av Försäkringskassan och andra enmyndigheter (se kapitel 1).

En generell iakttagelse är att ju mer omfattande en förändringsprocess är, desto större är risken för oavsedda konsekvenser i form av fördröjningar och kostnadsökningar. Det gäller inte minst i offentliga organisationer.¹⁵⁴ Det är sällan som man vet *vad* som kommer att påverka förändringsarbetet. En rimlig slutsats av insikten *att* man bör vänta sig det oväntade är dock att man redan under förberedelserna för omorganisationen arbetar med alternativa scenarier och väger in behovet av extratid för genomförandet.

Genomförandet har fördröjts av oplanerade händelser

- **Statskontoret bedömer att** oförutsedda händelser har bidragit till att ombildningen har fördröjts.

Ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet är en omfattande process. Genomförandet av den nya organisationen har bland annat påverkats av externa händelser som har haft inverkan på processen.

Hantering av flyktingsituationen och den ökade belastningen på asylmottagningssystemet är exempel på en extern händelse som polisen själva säger har påverkat genomförandearbetet. Påverkan förefaller i detta fall handla både om en faktisk belastning på polisverksamheten och om att den har bidragit till att fokus i styrningen och i medarbetarnas medvetande har flyttats bort från omorganisationen.

I rapporten beskriver vi dessutom flera interna faktorer som visade sig vara mer komplexa än vad man hade planerat för och som har försvårat genomförandet. Ett exempel är bemanningsarbetet, främst chefställningarna. Utmaningarna med att bygga upp de nationella gemensamma

¹⁵⁴ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

avdelningarna samtidigt som kärnverksamheten omorganiseras är ytterligare ett exempel.

För tidigt att bedöma resultaten av omorganisationen

- **Statskontoret bedömer att** två långsiktiga trender har hållit i sig under 2015. Dels är allmänhetens förtroende för polisen fortfarande högt, dels är resultatet av utredningsverksamheten fortsatt svagt.

I vårt uppdrag ingår att följa hur Polismyndighetens verksamhetsresultat utvecklas. Som en del av detta arbete har vi tagit fram en indikatorbaserad modell som utgår från målen för reformen så som de formulerats i utredningsuppdraget. Modellen är avsedd att komplettera de övriga undersökningar vi gör.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter och att genomförandearbetet fortfarande pågår, är vår bedömning att det är för tidigt att dra några slutsatser om hur omorganisationen eventuellt har påverkat polisens verksamhetsresultat. Vi kommer att återkomma till detta i nästa delrapport och i vår slutrapport 2018.

Vi konstaterar dock att två trender som har funnits under en längre tid har fortsatt även under 2015. Dels gäller det allmänhetens förtroende för polisen, som under 2015 var lika högt som tidigare. Dels gäller det polisens utredningsresultat, där den sjunkande trend som har funnits under flera år har fortsatt. Ingenting antyder att det sjunkande utredningsresultatet skulle vara ett produktionsbortfall som i första hand hör samman med reformen, i synnerhet eftersom resultatförsämringarna har pågått under flera år.

I inledningskapitlet anger vi att det i denna fas av omorganisationen är rimligt att förvänta sig att lednings- och styrningsförmågan har kommit på plats. Ytterligare förutsättningar för att senare kunna nå ett förbättrat verksamhetsresultat bedömer vi vara att stödverksamheten är effektiv och att initiativ har tagits för att utveckla kärnverksamheten så att den

motsvarar de krav som den nya organisationen ställer. Vår sammanfattande bedömning är att polisen hittills har genomfört flera viktiga delar av omorganisationen, men att många utmaningar återstår. Vi analyserar detta i de två följande avsnitten.

Polisen har genomfört grundläggande delar av omorganisationen

Ökad enhetlighet, flexibilitet och samordning

- **Statskontoret bedömer att** det i Polismyndigheten har skapats en grund för att styra och leda polisen som en sammanhållen nationell myndighet.
- **Statskontoret bedömer att** Polismyndighetens operativa förmåga på nationell nivå har blivit mer flexibel, vilket innebär att resurserna kan användas på ett mer samordnat sätt.

Polismyndigheten har under den inledande fasen av genomförandet i hög grad koncentrerat sig på att säkerställa enhetligheten i den nya organisationen. Ökad enhetlighet har förbättrat förutsättningarna för samordning över region- och områdesgränser. Flexibiliteten i användandet av de operativa resurserna har också förbättrats och polisen kan nu lättare kraftsamla vid särskilda händelser.

Den nya organisationen har bidragit till att underlätta hanteringen av de operativa utmaningar som exempelvis allvarliga våldsbrott, förhöjt terrorhot och utökad gränspolisverksamhet har inneburit. Konkreta åtgärder som har förbättrat möjligheterna till samordning och flexibilitet är att Nationella operativa avdelningen (NOA) har getts ett starkt mandat och den Nationella operativa ledningsgruppen (NOLG) har etablerats.

Utveckling mot bärkraftiga regioner har påbörjats

Utvecklingen mot mer bärkraftiga regioner och lokalpolisområden har påbörjats. Även om den nya organisationen ännu inte har införts i alla regioner så konstaterar vi att de tekniska aspekterna av övergången till regionledningscentraler och nyläge 2 hittills har fungerat bra.

Företrädare för regionerna uppger själva att de är bärkraftiga i betydelsen att de har förmåga att ingripa mot brott och att utreda brott inom de geografiska områden som de ansvarar för. För att på sikt nå målen att förbättra utrednings- och ingripandeverksamheten är det dock viktigt att fortsätta förstärka lokalpolisområdena och att fortsätta arbetet med att utveckla och förstärka utredningsverksamheten.

Polisen har tagit steg för att komma närmare medborgarna

- **Statskontoret bedömer att** de åtgärder som Polismyndigheten hittills har vidtagit på sikt kommer att stärka polisens kontakt med medborgarna.

Ett delmål med omorganisationen är att polisen i sitt arbete ska få bättre kontakt med medborgarna. Vår bedömning är att Polismyndigheten har tagit viktiga steg för att få på plats ett ramverk som ger förutsättningar för ökad samverkan med lokalsamhället. Denna bedömning bekräftas av att omkring hälften av lokalpolisområdescheferna gör bedömningen att förmågan att utveckla kontakten med medborgarna utvecklades positivt under 2015.¹⁵⁵

I många kommuner har polisen börjat använda det nya verktyget medborgarlöften. Löftena bygger på en utvecklad kontakt och dialog mellan polisen, kommunen och medborgarna. Ytterligare en åtgärd är de kommunpoliserna som har till syfte att förbättra möjligheterna till samverkan med kommunen. Kommunpoliserna finns nu i alla kommuner. Genom att följa upp, fortsätta utveckla och anpassa dessa verktyg har Polismyndigheten goda förutsättningar att på sikt komma närmare medborgarna.

Införandet av utpekade områdespoliserna är ytterligare en aspekt av att arbeta närmare medborgarna men åtgärden syftar också till att förstärka det lokala brottsförebyggande arbetet. I maj 2016 hade områdespoliserna införts i drygt hälften av lokalpolisområdena.

¹⁵⁵ Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägebild 2015*.

Viktiga och svåra utmaningar återstår

Den nya organisationen är på väg att implementeras i hela landet. En ökad lednings- och styrningsförmåga har gett resultat i form av förbättrad samverkan och ökad flexibilitet. Utveckling av metoder och arbetsätt har också inletts. Samtidigt återstår mycket arbete inom flera områden.

Effektivisering av stödverksamheten

- **Statskontoret bedömer att** stödverksamheten (utom it-avdelningen) hittills inte fullt ut har kunnat möta kärnverksamhetens behov. På sikt är det nödvändigt att polisens stödverksamhet både anpassar sig efter kärnverksamhetens behov och effektiviserar sin verksamhet för målen med reformen ska kunna nås.

För att nå målen med reformen är det nödvändigt att Polismyndigheten kan effektivisera stödverksamheten. Dessa resurser är en förutsättning för att kunna stärka kärnverksamheten, främst utredningsverksamheten, och det lokala brottsförebyggande arbetet. Vår erfarenhet av andra enmyndighetsreformer är att det finns potential för kostnadsbesparingar, men också att det i praktiken är svårt att realisera stora effektiviseringar.

Stödverksamheten inom polisen har omorganiserats i grunden. Den har gått från länsvisa stödfunktioner till gemensamma nationella avdelningar med hundratals medarbetare över hela landet. Denna förändring har på ett genomgripande sätt påverkat det interna arbetet inom polisorganisationen.

Den interna uppbyggnaden av de nationella gemensamma avdelningarna har tagit mycket tid och resurser i anspråk. En del av denna process har handlat om att möta de ökade kraven på effektivitet och professionalism som ställs på stödfunktionerna i en stor organisation. Samtidigt har kärnverksamhetens behov av stöd och förväntningarna på stödfunktionerna ökat då man har genomfört den nya organisationen.

Vår bedömning är att Polismyndigheten hittills inte har lyckats organisera stödverksamheten (utom it-avdelningen) på ett sätt som möter

kärnverksamhetens behov. Detta gäller i första hand HR-avdelningen, men även rättsavdelningen och ekonomiavdelningen har i olika avseenden brister. Vi bedömer också att Polismyndigheten inte på ett övertygande sätt har kunnat visa hur de nödvändiga effekthemtagningarna ska uppnås utan att kostnader vältras över på kärnverksamheten.

Polisens it-avdelning är ett exempel på hur man kan effektivisera stödverksamhet och samtidigt möta kärnverksamhetens behov. Avdelningen har lyckats med detta genom att reformera styrningen och den inre organisationen, och samtidigt leverera efterfrågade produkter. De har dessutom ambitionen att genom fortsatt kompetensväxling höja kvaliteten i arbetet men samtidigt bli mer kostnadseffektiva. It-avdelningens förutsättningar att genomföra detta har dock varit bättre än de andra avdelningarnas, eftersom den till skillnad från de andra bildade en nationell avdelning redan innan omorganisationen.

Uthållighet i arbetet i lokalpolisområdena

- **Statskontoret bedömer att** det skulle innebära förbättrade förutsättningar för uthålligheten i det lokala polisarbetet om polisen prioriterar lokalpolisområdenas faktiska behov och resultat.

Målet att polisen ska komma närmare medborgarna innefattar flera olika saker. Vi berör bland annat medborgarlöften och samverkan med kommunerna, som vi har beskrivit ovan. Ytterligare en aspekt är polisens lokala närvaro, något som av polisen beskrivs som grunden för att skapa trygghet. För att nå målen om en mer tillgänglig polis närmare medborgarna och förbättrade verksamhetsresultat är det en förutsättning att lokalpolisområdena har tillräckliga resurser för att med kontinuitet och uthållighet arbeta i lokalsamhället.

Polismyndigheten har formulerat målet att mer än hälften av regionernas resurserna ska finnas i lokalpolisområdet. Detta har visserligen bidragit till att sätta fokus på det lokala polisarbetet, men samtidigt vet vi erfarenhetsmässigt att denna typ av kvantitativa mått tenderar att bli ett mål i sig. Administrativ tillhörighet i organisationen riskerar då att ses som

viktigare än det egentliga syftet, det vill säga ökad trygghet och förbättrad polisverksamhet lokalt.

Balans mellan nationell och lokal nivå

- **Statskontoret bedömer att** enhetlighet och den nationella nivån hittills har prioriterats framför lokal anpassning och arbetet i lokalpolisområdena. Polismyndigheten bör nu stärka arbetet i lokalpolisområdena.

Det förefaller fortfarande, på flera nivåer i organisationen, finnas en osäkerhet mellan vilka frågor som ska beslutas på en högre nivå för att säkerställa enhetlighet och vad som passar för lokal anpassning. Under genomförandet har fokus hittills legat på att skapa enhetliga processer och idén om den långtgående delegationen har i viss mån hamnat i skymundan. Detta är naturligt vid sammanslagningen av tidigare självständiga myndigheter. Samtidigt måste enhetlighetssträvandena på sikt balanseras mot målsättningen att beslut i den nya organisationen ska fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Lokalpolisområdena bör ges tydliga beslutsbehörigheter för att kunna styra och planera sitt arbete.

Rollsökandet gäller även den resursmässiga balansen mellan den förstärkta nationella nivån och lokalpolisområdena. Här ger den nya organisationen förbättrade möjligheter till kraftsamling genom att snabbt kunna flytta resurser, vilket redan har visat sig fungera vid flera allvarliga händelser. Som vi diskuterar ovan, förutsätter samtidigt ett framgångsrikt arbete i lokalpolisområdena att det finns en resursmässig kontinuitet. Ett tydligt exempel är områdespoliserna, som måste ges möjlighet att arbeta långsiktigt i sina områden för att arbetet ska ge de önskade resultaten. Nationell kraftsamling kräver resurser som riskerar att påverka tillgången på poliser i lokalpolisområdena.

Målen för omorganisationen i detta avseende kan uppfattas som motstridiga (se kapitel 1). Samtidigt står det klart att riksdagen och regeringen förväntar sig att Polismyndigheten ska bli starkare både nationellt och lokalt, vilket förutsätter att man hittar en rimlig balans i resursanvändningen. Problematiken är inte ny, utan känns igen från den så

kallade närpolisreformen, som även den syftade till att förstärka den lokala polisverksamheten.¹⁵⁶

Polisen är en händelsestyrd verksamhet och balansen mellan olika organisatoriska nivåer kan knappast definieras på något entydigt eller varaktigt sätt. Vår bedömning är dock att en förutsättning för att på ett uthålligt sätt kunna stärka arbetet i lokalpolisområdena är att ledningen fortsätter att visa att detta är ett prioriterat mål, både i den interna kommunikationen och vid beslut om resursfördelningen.

Utveckling av utredningsverksamheten

- **Statskontoret bedömer att** Polismyndigheten, för att nå målet om att förbättra resultaten inom utredning och lagföring, måste prioritera utredningsverksamheten både resursmässigt och beträffande att pröva och implementera nya metoder. Detta är en långsiktig insats.

Polisens förmåga att utreda brott har försvagats under en längre tid. Samtidigt är det inte rimligt att förvänta sig att omorganisationen i sig innebär förändringar som skulle kunna bryta utvecklingen inom utredningsverksamheten eller att utvecklingen kan brytas på kort sikt. Reformen innehåller ett antal åtgärder för att stärka polisens förmåga inom detta område, bland annat en nationell modell för brottsamordning och en utveckling av polisens kontaktcenter. Vår bedömning är dock att mer omfattande insatser behövs för att förstärka utredningsverksamheten. En åtgärd på kort sikt är resursmässig och kompetensmässig förstärkning.

En åtgärd på längre sikt är att utveckla utredningsverksamheten metodmässigt. En väg som har prövats förut, och som bidrar till att inte överlasta organisationen (se nedan), är att analysera specifika problem och att testa nya metoder i pilotprojekt. Ett sådant exempel är Brå-Lean.¹⁵⁷ Till skillnad från tiden innan enmyndighetsreformen finns nu den

¹⁵⁶ Brottsförebyggande rådet (2001:5), *Hur-Var-Närpolis*.

¹⁵⁷ För mer information om projektet Brå-Lean, se Brottsförebyggande rådet (2015:9), *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad upplärning av mängdbrott*.

nationella beslutskraften att sprida och genomföra de framgångsrika exemplen i hela landet.

Samordning och prioritering av utvecklingen av kärnverksamheten

- **Statskontores bedömer att** Polismyndigheten i högre grad än tidigare bör prioritera och samordna utvecklingsinsatserna. Polisens verksamhet är så komplex och omfattande att ett långsiktigt perspektiv på utvecklingsfrågorna är en förutsättning för att nå resultat.

Polismyndighetens ambitioner i genomförandefasen av omorganisationen har varit höga beträffande att starta upp verksamhetsutvecklingsprocesser så snart som möjligt. Samtidigt visar tidigare erfarenheter att det i ett längre perspektiv kan vara önskvärt att låta ett förändringsarbete ta tid.¹⁵⁸ Det gäller inte minst mot bakgrund av att genomförandet har påverkats och försvårats av en rad oförutsedda händelser (se ovan).

I dag vittnar många chefer om en viss reformtrötthet. Orsaken till detta är inte, som i många andra strukturförändringar, att styrningen är ryckig eller att frågor inte slutförs. I det här fallet verkar det snarare vara fråga om initiativ för att höja ambitionsnivån i stödverksamheten och utvecklingsprojekt inom kärnverksamheten har sammanfallit med genomförandet av själva omorganisationen.

Vår bedömning är att det fortsatta reformarbetet bör genomföras med en medvetenhet om behovet av att prioritera i utvecklingsarbetet och att införa ambitionshöjningar stegvis. Genom fokus och uthållighet förbättras förutsättningarna att på sikt nå målen för omorganisationen. Det gäller till exempel vid utvecklingen av metoder och organisation inom utredningsverksamheten.

¹⁵⁸ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*; Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 13 f.

Förstärkt medarbetarperspektiv

- **Statskontoret bedömer att** myndigheten framöver ännu tydligare behöver sätta fokus på medarbetarskap. Denna del av styrmodellen bör utvecklas och implementeras.

Den nya styrfilosofin och styrmodellen innehåller delar som måste balanseras mot varandra. Hittills i genomförandet har centralstyrning och enhetlighetstänkande varit i fokus. Detta är inte ovanligt i inledningen av en förändringsprocess.¹⁵⁹ Många inom Polismyndigheten framhåller också att den samlade nationella ledningen är ett kraftfullt verktyg för att genomföra verksamhetsutveckling i enlighet med styrmodellen.

Det faktum att Polismyndigheten under 2015 och delar av 2016 inte har haft ordinarie gruppchefer på plats har dock inneburit att såväl förändringskommunikationen som implementeringen av styrmodellen har försvårats och försenats. I centrum av den modell för den framtida styrningen som presenterades inför omorganisation fanns medborgarna och medarbetarna. Många medarbetare uppfattar nu att det finns ett glapp mellan vad de har förväntat sig och vad de faktiskt upplever i sin vardag.

Vår bedömning är att nu, när alla chefsled har blivit bemannade, har Polismyndigheten de viktigaste redskapen på plats för att förverkliga styrmodellen även avseende att i större utsträckning sätta medarbetarna i centrum.¹⁶⁰ Statskontorets slutsats är att Polismyndigheten i det fortsatta genomförandet av den nya organisationen bör prioritera att få tillstånd en nystart i kommunikation, förankring och ledarskap.

¹⁵⁹ Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

¹⁶⁰ Utvecklat medarbetarskap kan handla om flera olika saker, exempelvis ökad delaktighet i planering, uppföljning och verksamhetsutveckling eller ökad professionell autonomi, se Statskontoret (2016:20), *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

En uppföljning som är anpassad efter styrmodellen

- **Statskontoret bedömer att** Polismyndigheten bör fortsätta arbetet med att utveckla en ny uppföljningsmodell som utgår från den nya styrmodellen.

Med en ny styrmodell är det viktigt att en verksamhetsuppföljning tas fram som är anpassad efter styrmodellens mål. Polismyndigheten har påbörjat ett arbete med att utveckla uppföljningen mot att använda mer kvalitativa metoder och med avsikten att i större utsträckning följa upp effekter av verksamheten. Polismyndigheten säger själva att lokala trygghetsundersökningar kan ge viktig information om medborgarnas uppfattning om det lokala polisarbetet.¹⁶¹ Hittills är det dock främst den kvantitativt inriktade Förändringsbarometern som har använts i uppföljningen av genomförandet av den nya organisationen.

Statskontorets slutsats är att Polismyndigheten i det fortsatta reformarbetet behöver fortsätta arbetet med att utveckla en ny uppföljningsmodell som utgår från den nya styrmodellen och som fångar upp verksamhetens komplexa karaktär, samt de olika perspektiv som finns både lokalt och nationellt.¹⁶²

¹⁶¹ År 2001 genomfördes lokala trygghetsundersökningar i en fjärdedel av kommunerna enligt Brottförebyggande rådet (2001:5), *Hur-Var-Närpolis*. Enligt Förändringsbarometern i juni 2016 var andelen kommuner som genomförde lokala trygghetsundersökningar 2015 ungefär lika stor (77 kommuner av 290).

¹⁶² Flera exempel på metoder för utvecklad verksamhetsuppföljning finns i rapporten Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*. PM 2016-03-22, dnr A134.460/2016.

Referenser

Ahlbäck Öberg, S. (2010), *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället* i Rothstein B. (red.) Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem. Studentlitteratur.

Balvig, F., Holmberg, L. och Højlund Nielsen, M. (2011), *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011*. Djoef Forlag.

Björk, M. (2016) *Den stora polisreformen*. Studentlitteratur AB.

Bringselius, L. (2012), *Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten*. I Speglingar av en förvaltning i förändring. Santérus Förlag.

Brottsförebyggande rådet (2001), *Hur-Var-Närpolis*, Brå-rapport 2001:5

Brottsförebyggande rådet (2013:12), *Satsningen på fler poliser: vad har det lett till*

Brottsförebyggande rådet (2015:9), *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott*.

Brottsförebyggande rådet (2016), *Nationella trygghetsundersökningen 2015*

Brottsförebyggande rådet, Polisen, Sveriges kommuner och landsting (2016), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

Ekman, G. (1999), *Från text till batong. Om poliser, svennar och busar*. Akademisk avh. Handelshögskolan i Stockholm.

Eliasson, D. (2015), *Samarbeta, lyssna och tänka nytt* i Blåljus i gryningen – Antologi om framtidens polis. Polisförbundet.

Fyfe, N., Terpstra, J. och Tops, P (2013), *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*, Eleven International Publishing.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Beslut om polisregioner och huvudorter*. Beslut 2013-06-25.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*. Beslut 2013-10-16.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Projektdirektiv OP-3.2, Övergripande strukturform för LKC, PKC och telefonväxel JU 2012:16/2013/13*. Beslut 2013-10-16.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Sverige delas in i sju polisregioner*, publicerad 2013-06-25. Tillgänglig på <http://www.polissamordningen.se/nyhetsarkivet/1372141235> (Hämtad 2016-07-05).

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013), *Uppdragsdirektiv HR-5, Omställningsstöd*. Beslut 2013-06-25.

Genomförandekommittén för polismyndigheten (2014), *Beslut-protokoll, Områdespolis och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*, Beslut 2014-11-17, Ju 2012:16/2013/4.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Anvisningar för Polismyndighetens verksamhetsplanering, uppföljning och budgetfördelning 2015*. Dnr Ju 2012:16/2014/143.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Arbetsordning för Polismyndigheten*. Beslut 2014-11-14.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Avvägningsfrågor om poliskulturen*. PM 2014-03-28.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut 2014-05-14.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Presentationsmaterial, maj 2014.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Direktiv ORG-2, genomförandet*. Beslut 2014-06-27.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Förslag till VP för 2015*.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Inrapportering av utsedda tillfälliga chefsstöd*. Instruktion 2014-11-04.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Instruktioner för mappning av individer till Nat Avd*. PM 2014-05-13.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Instruktioner för mappning av individer till NY-läge*. PM 2014-04-25.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Ny styrning i staten - Polisen i framkant*. Pressmeddelande 2014-11-06.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens budgetunderlag för åren 2015-2017*.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Polismyndighetens styrmodell*. Beslut 2014-12-19, Ju 2012:16/2014/147.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Process tillfälliga chefsförordnande (tillförordnande)*. Process 2014-08-14.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Projektdirektiv OP-19, administrativt stöd i regionerna*. Beslut 2014-11-23.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Projektdirektiv RLC-1, identifiering av verksamhetsbehov vad avser Polismyndighetens ledningscentraler*. Beslut 2014-08-12, Ju 2012:16/2013/13.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Så fick medarbetaren huvudrollen i Polisens nya styrmodell*. Pressmeddelande 2014-12-19.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Övergång till sju regionala ledningscentraler och en nationell ledningscentral samt ändrad geografisk indelning av nya Polismyndigheten*. Beslut 2014-10-28.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Pilotprojekt lokala medborgarlöften – slutrapport*. Rapport 2015-02-26.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2015), *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*. Rapport 2015-03-12.

Holgersson, S. (2016-06-20, arbetsversion), *Polisens Ledningscentraler*. CARESs rapportserie, Rapport nr 17, 2016.

Holgersson, S. (2005), *Yrke: Polis*. Åby PC System.

Johannessen, S. O. (2015), *Reforming the Norwegian Police. Cultural Change as a Restoration of Organizational Ideologies, Myths and Practices*. *Nordisk Politiforskning*, årg. 2.

Justitieutskottets betänkande 2012/2013:JuU1, *Utgiftsområde 4 Rättsväsendet*.

Kommittédirektiv 2010:75, *En ny organisation för polisen?*

Kommittédirektiv 2012:129, *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*.

Lindgren, L. (2014), *Nya Utvärderingsmonstret*, Studentlitteratur.

Mendel, J., Fyfe, N. R. och den Heyer, G. (2016), *Does police size matter? A review of the evidence regarding restructuring police organisations*. I *Police Practice and Research*. Routledge.

Polisen (2014), *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015-2016*.

Polismyndigheten (2015), *Beslutad VP 2015–2016*.

Polismyndigheten (2015), *Polismyndighetens IT-strategi för 2015–2017*, PM 2015:212.

Polismyndigheten, region Öst, operativa enheten (2015), *Dimensioneringsbeslut RLC samt PKC i Polisregion Öst*. Beslut 2015-12-11, dnr A5369.918/2015, Bilaga 1 – Polismyndighetens arbetsordning RLC-programmet Förstudie.

Polismyndigheten (2015), *Direktiv för bildandet av sju regionala ledningscentraler och en nationell ledningscentral samt samordning av regionernas övergång till nyläge-2*, Beslut 2015-03-27, dnr A035.491/2015.

Polismyndigheten, Utvecklingscentrum Syd (2015), *Projekt och införandedirektiv, Samverkan polis och kommun- Medborgarlöften*. Rapport 2015-04-30.

Polismyndigheten, region Väst, (2015), *Riskbedömning ur ett arbetsmiljöperspektiv inför bildandet av RLC region väst*. Dokument 2015-09-25, dnr A418.898/2015.

Polismyndigheten (2015), *RLC-programmet. Förstudie. Beräkning av arbetsflöden och resursbehov vid RLC och PKC*.

Polismyndigheten (2015), *Uppdragsdirektiv avseende funktion som ska fullgöra ombildningen av svensk polis och föreslå effekthemtagningar som reformen möjliggör*.

Polismyndigheten (2015), *Årsredovisning 2014*.

Polismyndigheten (2016), *Arbetsordning för Polismyndigheten*. PM 2016:01. Beslut 2016-02-02, dnr A145.527/2015.

Polismyndigheten (2016), *Beslutsprotokoll, Inrättandet av en nationell modell för brottsamordning i Polismyndigheten*, Beslut 2016-01-27. Dnr A331.823/2015.

Polismyndigheten (2016), *Budgetunderlag för 2017–2019*.

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli (2016), *Förändringsbarometer 7 avseende ombildningen av polisen – Majmätningen*. Rapport 2016-06-16.

Polismyndigheten, Internrevisionen (2016), *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten – Utredning och Lagföring*. Rapport, 2016-08-19, dnr A476.594/2015.

Polismyndigheten, Internrevisionen, (2016), *Granskning av polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för samverkansöverenskommelser*. Rapport 2016-0819, dnr A100.716/2015.

Polismyndigheten (2016), *Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015*. PM 2016-03-22, dnr A134.460/2016.

Polismyndigheten, region Syd (2016), *Målbild bemanning region Syd*. Senast uppdaterad 2016-04-13.

Polismyndigheten, region Väst (2016), *Nu fullföljer vi reformen*.

Polismyndigheten, region Mitt (2016), *Riskbedömning avseende arbetsmiljö och hälsa. Partiellt RLC*. Rapport 2016-03-01.

Polismyndigheten (2016), *Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning*. Rapport 2016-01-19.

Polismyndigheten (2016), *Säkra sex beslutsnivåer*.

Polismyndigheten (2016), *Årsredovisning 2015*.

Polisorganisationskommittén, *En sammanhållen svensk polis*, SOU 2012:13.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, Utgiftsområde 4: Rättsväsendet.

Riksdagens protokoll, Prot. 2012/13:45, 2012-12-17.

SIPR, What works Scotland och ScotCen (2016), *Evaluation of Police and Fire Reform: Year 1 summary report*.

Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
Om offentlig sektor.

Statskontoret (2012:23), *Styrningen av Polisens IT-system*.

Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.
Om offentlig sektor.

Statskontoret (2016:2), *Häktningstider och forensiska undersökningar*.

Statskontoret (2016:20), *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

Svensk Polis, 2016-01-28 *Rikspolischef Dan Eliasson: Det är upp till oss nu*.

Terpstra, J. och Fyfe, N. R. (2015), Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland. *Criminology & Criminal Justice*, vol. 15(5).

Thilander, P. (2013), *Personalarbete och HR-transformation - om samspel och relationer mellan linjechefer och HR-medarbetare*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Tops, P. och Spelier, R. (2013), *The Police as a Frontline Organization – Conditions for Successful Police Reforms. I Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe* (red. Fyfe, N., Terpstra, J. och Tops, P.). Eleven International Publishing.

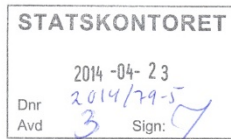
Ulrich, D. (2009), *HR Transformation: Building Human Resources From The Outside In*. McGraw-Hill.

Wennström, B. (2014), *Svensk Polis – Pusselbiten som inte passar in*. Jure Förlag AB.

Regeringsuppdraget



Justitiedepartementet



Regeringsbeslut I:13
2014-04-10 Ju2014/2492/PO

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera ombildningen av polisen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utvärdera ombildningen av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet. Utvärderingen ska göras i förhållande till de mål regeringen haft med reformen, att skapa bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2016 respektive den 1 oktober 2017 och slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

Skälen för regeringens beslut

Ombildningen av polisen

Regeringen har under den gångna mandatperioden vidtagit ett stort antal åtgärder för att långsiktigt förbättra polisens arbete, bland annat genom specifika utvecklingsuppdrag, förändringar i regelverk för att underlätta arbetet och inte minst genom att kraftigt förstärka polisens resurser. En nödvändig förändring har också varit att undanröja organisatoriska hinder. Riksdagen godkände den 18 december 2012 regeringens förslag att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2015. Regeringen beslutade den 20 december 2012 om direktiv för ombildningen och gav en särskild utredare i uppdrag att genomföra reformen under 2013 och 2014.

Rikspolisstyrelsen fick samtidigt i uppdrag att förbereda ombildningen till en sammanhållen myndighet genom att biträda den särskilda utredaren. För att göra det möjligt att senare följa upp och utvärdera reformen fick Rikspolisstyrelsen även i uppdrag att skapa en bas av

nyckeltal som gör det möjligt att mäta kvalitet, kostnadseffektivitet, flexibilitet och verksamhetsresultat före och efter reformen. I den delen av uppdraget skulle Rikspolisstyrelsen inhämta synpunkter från Statskontoret och Brottsförebyggande rådet (Brå) och ta hänsyn till resultatet av det uppdrag regeringen har gett till Brå att analysera och följa upp resultatet av regeringens satsning på polisen (Ju2012/2428/PO).

Den 10 december 2013 godkände riksdagen även regeringens förslag att Statens kriminaltekniska laboratorium ska ingå i den nya Polismyndigheten när myndigheten påbörjar sin verksamhet den 1 januari 2015.

Tidigare uppföljningar

Polisen är den sista av s.k. myndighetskoncerner att bilda en sammanhållen myndighet. Det finns därför mycket erfarenhet från uppföljningar av tidigare sammanslagningar, bl.a. från uppföljningar gjorda av Riksrevisionen, Statskontoret och myndigheterna själva.

Statskontoret har i sin rapport från 2010, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, på ett övergripande plan följt upp hur verksamheterna i de nya enmyndigheterna har utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med reformen. Statskontoret konstaterar i rapporten att enmyndighetsreformerna sällan har följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. Att en uppföljning görs är inte någon garanti för att förändringarna får avsedd effekt, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen eller Polismyndigheten vid behov ska kunna vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformen.

Uppdraget

Ombildningen till en sammanhållen myndighet är en av de mest omfattande och komplexa organisationsförändringarna inom staten på många år. Det är därför av stor vikt att följa upp om förändringen haft avsedda effekter i förhållande till regeringens syfte och mål med reformen.

Statskontoret ska följaktligen utvärdera i vilken utsträckning ombildningen har skapat bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete genom

- stärkt förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar och att utreda brott i syfte att möjliggöra lagföring,
- tydligare ledning och större enhetlighet,
- mer effektivt resursutnyttjande och större flexibilitet, samt
- bättre tillgänglighet och kontakt med medborgarna

Det innebär bl.a. att analysera hur väl den nya organisationsstrukturen följer de utgångspunkter som uttrycks i regeringens direktiv (dir. 2012:129) samt huruvida de organisatoriska hinder som identifierades i Polisorganisationskommitténs betänkande (SOU 2012:13) har reducerats. De hinder som nämnts i betänkandet är avsaknad av helhetsansvar, överlappande befogenheter, bristande ledning och styrning, begränsningar i informationsutbytet, bristande flexibilitet och bristande strategisk samverkan.

Som en del i utvärderingen ingår därför att följa polisens resultat och göra en bedömning av utbildningens betydelse för resultatutvecklingen. Det är viktigt att analysen har ett helhetsperspektiv på verksamheten. Det är även viktigt att analysen inkluderar ett rättskedjeperspektiv och att polisens resultat relateras till effektiviteten i rättskedjan som helhet.

Analysen ska inkludera faktorer som påverkat resultatet såväl positivt som negativt. I den mån Statskontoret i de två delredovisningarna och i slutredovisningen identifierar faktorer som påverkar resultatet negativt, och som har med utbildningen att göra, ska Statskontoret även lämna förslag på vilka åtgärder som kan vidtas av regeringen eller Polismyndigheten för att minimera sådan negativ påverkan. Beskrivningen och analysen ska omfatta resultatutvecklingen på nationell nivå.

Avgränsningar och samarbeten

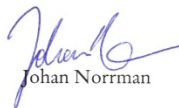
Riksdagen har, i enlighet med regeringens förslag, beslutat att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:JuU1, rskr. 2013/14:97). Säkerhetspolisens utbildning omfattas inte av uppdraget.

Uppdraget ska genomföras i nära dialog med Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten, med Rikspolisstyrelsen fram till utgången av 2014 och med den nya Polismyndigheten efter det. Statskontoret ska inhämta synpunkter från Brå, främst i de delar som rör resultatutvecklingen.

På regeringens vägnar



Beatrice Ask



Johan Norrman

4

Kopia till
Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten Ju 2012:16
Rikspolisstyrelsen
Socialdepartementet, Enheten för statlig arbetsgivarpolitik

Den 1 januari 2015 ombildades Rikspolisstyrelsen, de 21 länspolismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera ombildningen utifrån målen för reformen. Det övergripande målet är att den nya organisationen ska skapa förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete.

Statskontoret ska slutredovisa uppdraget den 1 oktober 2018. Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2016 respektive den 1 oktober 2017. I denna delrapport ligger tyngdpunkten på hur omorganisationen har genomförts och om polisen har skapat tillräckliga förutsättningar för att på sikt nå målen med reformen. Eftersom omorganisationen fortfarande pågår, är det ännu för tidigt att bedöma reformens effekter för polisens verksamhet.

Statskontorets sammanfattande bedömning i denna delrapport är att polisen hittills har genomfört viktiga delar av omorganisationen, vilket ger förutsättningar att på sikt nå målen för reformen. Samtidigt konstaterar vi också att många utmaningar återstår.

Statskontoret – myndigheten för en effektiv statsförvaltning

Vi är experter på ledning, styrning och organisering samt bidrar till att effektivisera och utveckla statliga verksamheter genom analys och utvärdering. Statskontoret gör utredningar inom alla sektorer på uppdrag av regeringen.



STATSKONTORET

www.statskontoret.se