

Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet

Delrapport 2 – om den nya organisationens
genomslag



DATUM
2017-09-28
ERT DATUM
2014-04-10

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

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera utbildningen av Polisen

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

Uppdraget delredovisades till regeringen i september 2016. Uppdraget ska delredovisas ytterligare en gång senast den 1 oktober 2017 och slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag* (2017:10).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Erik Axelsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Erik Axelsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Förväntningar på omorganisationen	11
1.3	Angreppsätt i utvärderingen	12
1.4	Genomförandet av arbetet	15
1.5	Projektgrupp och kvalitetssäkring	16
1.6	Rapportens disposition	16
2	Polismyndighetens nya organisation	17
2.1	Grunderna i Polismyndighetens organisation	17
2.2	Införande av den nya organisationen	18
2.3	Bemanning inom myndigheten	20
2.4	Personalrörlighet	22
2.5	Resursfördelning	24
2.6	Förväntningar och resurserbehov	25
2.7	Statskontorets slutsatser	25
3	Den nationella styrningen i Polismyndigheten	27
3.1	Generellt om styrning genom processer	27
3.2	Grunderna för styrningen inom Polisen	28
3.3	Processtyrning av utredningsverksamheten	30
3.4	Uppföljning av verksamhetens resultat	38
3.5	Erfarenheter från andra områden	39
3.6	Statskontorets slutsatser	41
4	Chefs- och medarbetarskap och intern kommunikation	43
4.1	Arbetet med chefs- och medarbetarskap	43
4.2	Synen på medarbetarskap	45
4.3	Synen på chefskap	46
4.4	Intern kommunikation	48
4.5	Statskontorets slutsatser	50
5	Det lokala polisarbetet	53
5.1	Uppdraget för lokalpolisområdena	53
5.2	Ingripandeverksamheten	56

5.3	Lokalt brottsförebyggande arbete	58
5.4	Statskontorets slutsatser	64
6	Utredningsverksamheten	67
6.1	Åtgärder för en enhetligare organisation	67
6.2	Fördelningen av utredningsresurser	69
6.3	Kompetensfrågor i utredningsverksamheten	72
6.4	Initiativ för att förbättra utredningsförmågan	74
6.5	Utredningsverksamhetens förmåga	77
6.6	Statskontorets slutsatser	79
7	De nationella gemensamma avdelningarna	81
7.1	Ett nytt sätt att organisera stödverksamheten	81
7.2	Stödet på distans	82
7.3	Det verksamhetsnära stödet	83
7.4	Effektiviseringar i stödverksamheten	84
7.5	Statskontorets slutsatser	88
8	Verksamhetsresultat	89
8.1	Polisens måluppfyllelse	89
8.2	Medarbetarnas syn på målen	95
8.3	Statskontorets slutsatser	96
9	Sammanfattande bedömning och slutsatser	99
9.1	Styrningen behöver utvecklas	100
9.2	Förbättrade förutsättningar för lokalt arbete men det finns flera utmaningar	104
9.3	Förmågan att utreda brott har inte stärkts – risk att utvecklingen inte vänder	107
	Referenser	111
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	117
Följande bilaga kan laddas ner på www.statskontoret.se		
2	Metodbilaga	

Sammanfattning

Den 1 januari 2015 ombildades Polisen till en sammanhållen myndighet. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera reformen. Den här rapporten är den andra delrapporten. Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 1 oktober 2018.

Inför den här delrapporten har vi undersökt reformens genomslag och hur Polismyndigheten utnyttjar de möjligheter till tydlig ledning och styrning som den sammanhållna myndigheten ger. Det är både ett mål i sig och en förutsättning för att nå andra mål med reformen. I slutrapporten kommer vi att ta ställning till hur väl reformens övergripande mål har uppfyllts, det vill säga om ombildningen av Polisen har skapat förutsättningar för bättre verksamhetsresultat och högre kvalitet i polisens arbete.

Statskontoret bedömer att sedan vi publicerade vår första delrapport i oktober 2016 har utvecklingen i flera delar varit positiv. Till exempel har alla ordinarie chefer nu tillsatts och stödavdelningarna har utvecklat sitt verksamhetsnära stöd till kärnverksamheten. Samtidigt finns det flera utmaningar som Polismyndigheten behöver hantera om målen för reformen ska kunna nås på sikt, vilket vi redogör för i det följande.

Polismyndighetens styrning får inte fullt genomslag

Statskontoret bedömer att Polismyndighetens styrning inte får fullt genomslag. Det leder bland annat till sämre förutsättningar att uppnå en likvärdig service till medborgarna och en högre effektivitet i arbetet.

Statskontorets utvärdering visar att styrningen inte är tillräckligt samordnad och förankrad, vilket leder till att det i praktiken överläts till de lokala cheferna att prioritera mellan olika styrsignaler. Myndigheten har inte heller lyckats kommunicera internt vilka förväntningar på resurser som är realistiska för olika delar av verksamheten. Vidare är underlagen för styrningen inte alltid fullständiga. När myndigheten beslutar om utvecklingsinitiativ saknas ofta närmare analyser för myndigheten som helhet och

vilka finansiella konsekvenser initiativet får. Vi konstaterar att kostnadsbesparingarna är i takt med de kvalitetshöjande åtgärder som genomförs som en del av omorganisationen.

Den nya organisationens möjligheter bör utnyttjas bättre

För att nå målen med reformen behöver Polismyndigheten bli bättre på att utnyttja de möjligheter som den nya organisationen ger. Styrningen behöver utgå från ett helhetsperspektiv och det finns ett behov av att Polismyndigheten gör tydliga prioriteringar. Myndighetens styrning behöver också ta bättre hänsyn till verksamhetens förutsättningar i form av tillgängliga resurser och kompetensutvecklingsbehov.

Polismyndigheten använder processtyrning för att säkerställa enhetlighet. För att processtyrningen ska få genomslag behöver de som ansvarar för den ha en samsyn mellan sig. Det krävs också att myndigheten har rutiner för att kommunicera beslut och att medarbetarna i kärnverksamheten involveras i arbetet. Vi anser också att Polismyndigheten behöver analysera vilka områden som passar för att styra genom processer.

Statskontoret anser vidare att Polismyndigheten behöver hitta en balans mellan central styrning och lokalt ansvar. Polismyndigheten behöver vidare prioritera aktiviteter som stöder gruppcheferna i rollen som ledare. De är nyckeln till en fungerande intern kommunikation. Statskontoret konstaterar även att verksamhetsuppföljningen ännu inte har anpassats så att den stöder styrningen.

Bättre förutsättningar för det lokala arbetet

Statskontoret bedömer att förutsättningarna har förbättrats för att polisen ska kunna stärka det lokala arbetet och komma närmare medborgarna. Kommunerna har en övervägande positiv syn på att Polismyndigheten har infört medborgarlöften och tillsatt kommunpoliser. Vår utvärdering visar också att förutsättningarna för ett stärkt medarbetarskap har förbättrats. Det som myndigheten benämner medarbetardrivet utvecklingsarbete har dock inte kommit igång överallt. Om myndigheten ska uppnå ett lokalt förankrat arbete behöver medarbetarna involveras i utvecklingsarbetet.

Utmaningar kvarstår för det lokala arbetet

Statskontoret konstaterar att det finns flera utmaningar för att på sikt nå målet att komma närmare medborgarna. Det handlar bland annat om att behålla erfarna medarbetare för att kunna arbeta uthålligt och att klargöra rollen för områdespoliserna. Polismyndigheten behöver även upprätthålla kvaliteten i stödet till kärnverksamheten när besparingar genomförs och kunna ge ett tillräckligt ledningsstöd till hårt administrativt belastade chefer.

Risk att resultaten för utredningsverksamheten inte vänder

Resultaten inom utredningsverksamheten har försämrats under en längre tid. Tanken är att omorganisationen ska bidra till att stärka Polisens förmåga att utreda brott. Åklagarna bedömer dock enligt vår enkätundersökning att kvaliteten och produktiviteten i polisens utredningsarbete hittills har försämrats sedan omorganisationen. Enligt vår undersökning är det relativt få av Polisens anställda som tror att omorganisationen på sikt kommer leda till en bättre utredningsförmåga. Statskontoret konstaterar att det fortfarande är en stor utmaning för Polisen att vända den negativa resultat-trenden.

Bättre samarbete för att ta tillvara nyttan av nya initiativ

Omorganisationen innebär att Polismyndigheten genomför åtgärder som på sikt kan bidra till bättre resultat för utredningsverksamheten. Men det är ännu för tidigt att kunna utläsa några sådana effekter. Polismyndigheten behöver säkerställa att åtgärderna leder till ett effektivare arbete inom utredningsverksamheten som helhet. För att få full utväxling av de nya eller utbyggda funktionerna behöver de integreras med resten av utredningsverksamheten. Exempelvis behöver det finnas avsättningsytor för både det arbete som brottssamordningsfunktionerna genomför och för det utredningsarbete som Polisens kontaktcenter kommer att bidra med.

Polismyndigheten behöver även överbrygga de revir som det enligt en del chefer och medarbetare finns mellan de olika nivåerna inom utredningsverksamheten. Reviren förvärrar möjligheterna att bedriva ett effektivt utredningsarbete. Polisen behöver också se över fördelningen av resurser och utveckla samarbetsvägarna med Åklagarmyndigheten.

1 Inledning

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

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera reformen. Statskontoret ska följa upp om förändringen har haft avsedda effekter i förhållande till syftena och målen med reformen. Regeringens beslut återfinns i bilaga 1.

Den 1 oktober 2016 lämnade Statskontoret en första delrapport till regeringen.¹ Den här rapporten är den andra delrapporten. Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 1 oktober 2018.

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.

Styrningen förväntas vara tydligare och mer enhetlig i den nya organisationen. Samtidigt ska den lokala anpassningen fördjupas och utvecklas. Polismyndigheten ska kombinera starkare nationell styrning med ökad delegering och den självständighet som den enskilda polisen är försäkrad

¹ Statskontoret. (2016:22). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandet.*

enligt lag. Liknande ambitioner har funnits vid polisreformer i Danmark, Nederländerna och Skottland.

Rimliga förväntningar

Omorganisationen av Polisen, som omfattar 28 000 medarbetare spridda över hela landet, är en av de mest omfattande myndighetsreformerna på många år. Statskontorets erfarenheter från andra myndighetsreformer och den vetenskapliga litteraturen visar att en mängd aktörer och sammanflätade processer påverkar utfallet. Omorganisationer tar regelmässigt längre tid att genomföra och kostar mer än planerat.²

Statskontorets 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 samverka internt och externt innan det går att skönja eventuella resultatförbättringar i kärnverksamheten.

1.3 Angreppsätt i utvärderingen

Vår utvärdering avgränsas till resultaten av själva omorganisationen och de förändringar som hänger samman med denna. Det innebär att exempelvis polisens resurser i allmän mening, löne- och anställningsfrågor eller polisens uppdrag inte ingår.

Inriktningen på Statskontorets rapporter

De stora förändringar som omorganisationer innebär leder ofta initialt till effektivitetsförluster. Därefter följer en uppbyggnadsfas. Det går som regel först efter en tid att uttala sig om vilka effekter en omorganisation har lett till. Statskontorets tre rapporter riktas in på delvis olika områden:

- *Delrapport 1 (2016) – genomförandearbetet*
Vår tyngdpunkt låg på implementeringen av den nya organisationen. Vi analyserade på vilket sätt omorganisationen hade skapat förutsättningar för att på sikt nå målen med reformen.

² Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*; Statskontoret. (2013). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

- *Delrapport 2 (2017) – genomslag i organisationen*
Vår utgångspunkt är att organisationsförändringarna bör vara genomförda. Vi undersöker reformens genomslag inom och utom organisationen och hur myndigheten utnyttjar de förändrade möjligheterna till ledning och styrning.
- *Slutrapport (2018) – verksamhetsresultat och effekter*
Vi tar ställning till reformens övergripande mål, det vill säga om ombyggnaden av polisen har skapat förutsättningar för bättre verksamhetsresultat och högre kvalitet i polisens arbete. Analysen koncentreras till vilka effekter omorganisationen har haft. Reformens fulla effekter kommer dock synas först längre fram i tiden.

Slutsatser i delrapport 1

I delrapport 1 konstaterade vi att Polismyndighetens operativa förmåga på nationell nivå hade stärkts. Omorganisationen har lett till bättre möjligheter för samordning och flexibelt resursutnyttjande. Vi bedömde att Polismyndigheten hade skapat en grund för att styra och leda polisen som en sammanhållen myndighet, främst i det operativa arbetet.

Vi pekade även på en rad utmaningar för Polismyndigheten, nämligen att:

- utveckla utredningsverksamheten för att arbeta effektivare och nå bättre resultat
- prioritera att ge befogenheter och resurser som möjliggör uthållighet i det lokala polisarbetet
- balansera reformens mål ökad enhetlighet och ökad flexibilitet mot anpassning till lokala förhållanden med delegerat beslutsfattande
- fortsätta effektiviseringen av stödfunktionerna, men samtidigt följa kvaliteten i stödet nog
- få till en nystart i den interna kommunikationen och att arbeta med ledar- och medarbetarskap
- prioritera och samordna utvecklingsinitiativen inom både stöd- och kärnverksamheten
- utveckla en resultatuppföljningsmodell anpassad för den nya styrmodellen.

Frågeställningar i denna delrapport

I den här delrapporten utgår vi från två analysfrågor.

Vilket genomslag har den sammanslagna organisationen fått i polisens arbete?

I slutet av 2016 infördes Polismyndighetens detaljorganisation i de sista polisregionerna (Öst, Mitt och Bergslagen). Vår utgångspunkt är att den nya organisationen i allt väsentligt bör vara implementerad och att Polismyndigheten därmed kan börja dra nytta av de fördelar som en sammanhållen polis kan ge.

Vilka åtgärder vidtar Polisen för att på kort och lång sikt uppnå målen?

Regeringen har brutit ned de övergripande målen, om att skapa bättre förutsättningar för ett bättre verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete, till följande 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
- bättre tillgänglighet och kontakt med medborgarna.³

Vi undersöker vilka förändringar som har skett i polisens arbete och vilka framåtsyftande aktiviteter som Polisen genomför för att uppnå målen. Det saknas dock underlag för att göra en fullständig analys av samtliga delmål.

I frågan ryms även att undersöka vilka eventuella nackdelar och oavsedda konsekvenser den nya organisationen har medfört och hur dessa har hantearats. Vi följer även upp de utmaningar som vi i delrapport 1 identifierade för Polismyndigheten.

³ Se uppdraget till Statskontoret, bilaga 1.

1.4 Genomförandet av arbetet

En utförligare beskrivning av intervju- och enkätundersökningarna finns i den metodbilaga som har publicerats på Statskontorets webbplats.

Intervjuer med alla organisatoriska nivåer

Vi har under mars och april 2017 genomfört intervjuer i grupp och enskilt med närmare 100 personer inom polisen på alla organisatoriska nivåer, såväl poliser som civilanställda. Flertalet av intervjuerna har genomförts inom ramen för fördjupade undersökningar av sex lokalpolisområden.⁴ Vi har även träffat representanter för arbetstagarorganisationerna Polisförbundet, Saco, Seko och ST.

Vi har även intervjuat företrädare för ett urval kommuner och åklagarkammare.

Enkäter till poliser och samarbetsparter

Vi har under hösten 2015 och våren 2017 genomfört enkätundersökningar bland polisanställda i lokalpolisområden⁵ samt bland åklagare, socialtjänstchefer i kommunerna och kommunernas ansvariga för samverkan med polisen.⁶ Dessutom har vi undersökt allmänhetens uppfattning om polisverksamheten inom ramen för Göteborgs universitets SOM-undersökningar från 2015 och 2016. Vi kommer att upprepa samtliga undersökningar inför slutrapporten.

⁴ De undersökta lokalpolisområdena är: Göteborg Nordost, Jämtland-Härjedalen, Kalmar, Malmö Söder, Örebro och Östra Fyrbodalen. I varje lokalpolisområde har vi intervjuat områdespoliser, kommunpoliser, lokalpolisområdeschef, utredare och chefen för det polisområde som lokalpolisområdet ingår. Projektgruppen även gjort tre studiebesök i lokalpolisområden i polisregion Stockholm.

⁵ Urval om 3 500 personer. Enkäten besvarades av 1 886 personer år 2015 och 1 484 personer år 2017.

⁶ Totalundersökningar omfattande åklagare vid allmänna kammare respektive alla kommuner och (i förekommande fall) stadsdelar. Enkäten bland åklagare besvarades av 327 personer 2015 och 381 personer 2017. Enkäten bland socialtjänstchefer besvarades av 244 personer 2015 och 222 personer 2017. Enkäten bland kommunernas ansvariga för samverkan med polisen besvarades av 314 personer 2015 och 249 personer 2017.

1.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av Erik Axelsson (projektledare), Jan Boström, Madeleine Håkansson, Katarina Johansson, Jesper Östling Palme (praktikant) och Ulrika Strid. Enkätundersökningarna och kvantitativ analys kopplad till dessa har genomförts av Arvid Perbo. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

I vår externa referensgrupp har följande personer ingått: docent Micael Björk (Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet), docent Louise Bringselius (Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet), docent Lars Holmberg (Juridiska institutionen, Köpenhamns universitet) och professor Jerzy Sarnecki (Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet). Gruppen har träffats två gånger och referenspersonerna har vid det andra tillfället lämnat synpunkter på ett utkast av rapporten.

Vid planeringen av vårt arbete har vi rådgjort med Brottsförebyggande rådet och Polismyndighetens internrevision.

Ett utkast bestående av rapportens beskrivande delar har faktagranskats av Polismyndigheten.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2–4 analyserar vi de aspekter som utgör förutsättningar för att nå målen med omorganisationen. I kapitel 2 redovisar vi den nya organisationen och hur den övergripande resursfördelningen ser ut. Kapitel 3 handlar om styrningen av den nya myndigheten. I kapitel 4 behandlar vi frågor som rör medarbetar- och ledarskap.

I kapitel 5–7 analyserar vi hur omorganisationen påverkat olika delar av verksamheten. I kapitel 5 behandlar vi det lokala polisarbetet. Kapitel 6 handlar om utredningsverksamheten. Myndighetens stödfunktioner och omorganisationens ekonomiska förutsättningar analyserar vi i kapitel 7.

I kapitel 8 redogör vi för hur verksamhetsresultaten har utvecklats, inklusive allmänhetens förtroende för polisen. Avslutningsvis, i kapitel 9, presenterar vi en sammanfattande analys och våra slutsatser.

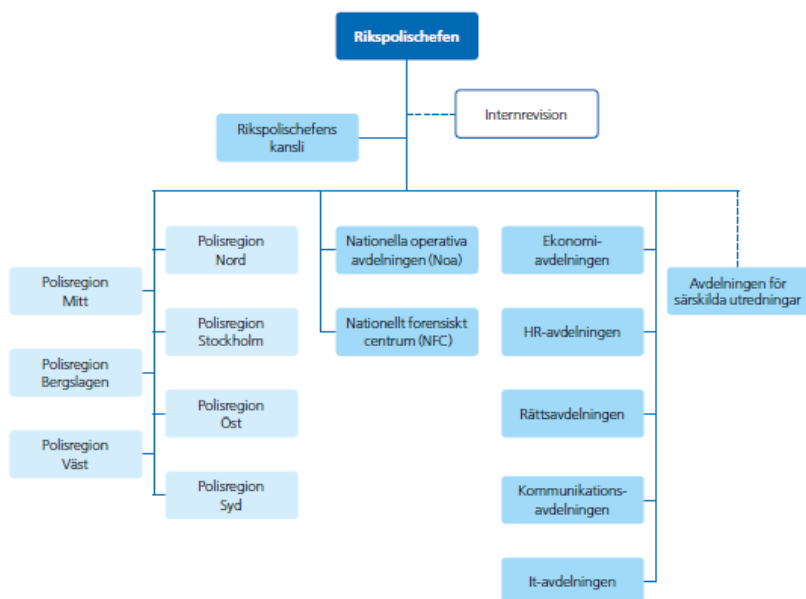
2 Polismyndighetens nya organisation

Ett mål med omorganisationen är att organisationen ska bli enhetligare med färre ledningsnivåer, vilket ska möjliggöra en tydligare ledning och ett effektivare resursutnyttjande. Under hösten 2016 genomförde Polismyndigheten de sista organisatoriska delarna av ombildningen. I det här kapitlet redogör vi för den nya organisationen.

2.1 Grunderna i Polismyndighetens organisation

Polismyndighetens organisation framgår av figur 1.

Figur 1 Polismyndighetens organisation



Källa: Polismyndigheten. (2017). *Polisens årsredovisning 2016*.

Sju polisregioner med geografiskt ansvar

Huvuddelen av Polisens kärnverksamhet bedrivs i de sju polisregionerna. Regionerna har ansvar för polisverksamheten inom sitt geografiska område och ska i huvudsak vara självbärande. Polisregionerna är indelade i totalt 27 polisområden och 95 lokalpolisområden, som även de har ett geografiskt områdesansvar.

Sju nationella avdelningar

Nationella operativa avdelningen (Noa) och Nationellt forensiskt centrum, (NFC) har nationellt ansvar för viss kärnverksamhet.⁷ De ska dessutom agera styrande och stödjande i förhållande till polisregionerna. Fem nationella gemensamma avdelningar ansvarar för framför allt myndighetens stödfunktioner.⁸

2.2 Införande av den nya organisationen

Den nya organisationen har införts i två steg.

Steg 1: Beslut om regioner och principer för inplacering

Genomförandekommittén beslutade 2014 om huvuddragen i den nya myndighetens detaljorganisation, det så kallade majbeslutet.⁹ Polisregionerna bemannades genom att de tidigare länspolismyndigheter som fanns inom regionen slogs samman. Alla medarbetare fick en organisatorisk tillhörighet i någon av avdelningarna eller polisregionerna i den nya myndigheten. Personer som hade uppgifter inom stödverksamheten placerades i de nya nationella avdelningarna.

Steg 2: Organisering inom regioner och avdelningar

Under 2015 och 2016 delade regionerna och avdelningarna in sina verksamheter i enheter, sektioner och grupper. Även i detta steg var majbeslutet

⁷ Även avdelningen för särskilda utredningar bedriver kärnverksamhet.

⁸ De nationella gemensamma avdelningarna behandlas utförligare i kapitel 7. I rapporten benämns de även stöдавdelningar, även om rättsavdelningen ansvarar för viss kärnverksamhet.

⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum.*

styrande. Tidsplanen har varit beroende av när regionen har slagit samman länskommunikationscentraler till en regional ledningscentral. Av tekniska skäl har övergången till regionledningscentraler genomförts regionvis under perioden.

Polismyndigheten har gjort vissa justeringar

I november 2016 beslutade Polismyndigheten om en åtgärdsplan för att säkerställa att den operativa förmågan ökar och verksamhetsresultaten förbättras.¹⁰ Utgångspunkten var att grunderna för reformen ligger fast, men att majbeslutet behövde justeras i flera avseenden. Polismyndigheten har hittills fattat flera beslut med anledning av åtgärdsplanen, bland annat följande:

- Det ska finnas möjlighet att tillsätta biträdande lokalpolisområdeschefer.
- Man har infört stopp för avdelningar, polisområden och polisregioner att internrekrytera anställda från lokalpolisområden.
- Det ska finnas möjlighet för kärnverksamheten att under semesterperioder nyttja anställda inom nationella avdelningar.
- Man har gjort en revidering av arbetsordningen, bland annat för att möjliggöra delegering av beslut om rekryteringar och för att förtydliga innebörden av process- och verksamhetsansvar.
- Man har gjort en översyn av brottskatalogen.¹¹

¹⁰ Polismyndigheten. (2016). *Åtgärder för att säkerställa ökad operativ förmåga, förbättrade verksamhetsresultat och bättre arbetsmiljö*; Polismyndigheten. (2017). *Den nationella strategiska ledningsgruppens åtgärdsplan, punkt 5; fördelning av uppdrag till chefer på nationella operativa avdelningen, HR-avdelningen, rättsavdelningen, ekonomiavdelningen och rikspolischefens kansli*.

¹¹ Den nationella brottskatalogen anger på vilken organisatorisk nivå som ett brott ska utredas.

Några av punkterna i åtgärdsplanen är ännu inte fullt ut genomförda, bland annat att

- utveckla utredningsorganisationen
- säkerställa att verksamheten följs upp, även på lokalpolisområdesnivå¹²
- tydliggöra gränssnittet mellan kärn- och stödverksamhet.

2.3 Bemanning inom myndigheten

Omorganisationen ska leda till att resurser överförs från stöd- och ledningsfunktioner till kärnverksamheten, framför allt till utrednings- och ingripande verksamheten på lokal nivå.

Fler anställda, men färre årsarbetskrafter

Vid utgången av 2016 hade Polismyndigheten cirka 29 500 anställda, vilket är ungefär 1 000 fler än under åren före omorganisationen (se figur 2).

Figur 2 Anställda inom Polisen per 31 december 2012–2016, antal och procentuell förändring

Personalkategori	Medel 2012–2014, antal	2016, antal	Förändring, procent
Totalt	28 508	29 517	3,5 %
Poliser	19 951	20 025	0,4 %
Civilanställda	8 557	9 492	10,9 %
Anställda inom stöd/ledning	7 765	8 294	6,8 %
Anställda i polisregioner	-	24 492	-
Anställda i nationella avdelningar	-	5 024	-
Män	16 689	16 699	0,0 %
Kvinnor	11 819	12 818	8,5 %

Källa: Polisens årsredovisningar 2012–2016; kompletterande uppgifter från Polismyndigheten.

¹² Regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att senast den 10 oktober 2017 redovisa uppgifter om verksamheten på lokalpolisområdesnivå.

Antalet årsarbetskrafter har däremot minskat.¹³ Under 2016 hade Polisen ungefär 25 300 årsarbetskrafter. Det motsvarar 86 procent av antalet anställda, vilket är 3–4 procentenheter lägre än åren innan omorganisationen. Det är bland poliser som minskningen har skett, även om antalet anställda poliser har ökat något. Brottsförebyggande rådet har tidigare iakttagit samma sak och då förklarat detta med att äldre poliser gick i pension, medan de unga poliser som rekryterades i högre grad var föräldralediga och deltidsarbetande.¹⁴

Fler gruppchefer och fler kvinnliga chefer

Antalet chefer har ökat sedan omorganisationen, men sammansättningen har förändrats (se figur 3). Genomförandekommitténs princip, att en grupp inte bör bestå av fler än 15 medarbetare, har lett till att antalet direkta chefer, det vill säga gruppchefer, har ökat. Det har blivit färre chefer på högre organisatoriska nivåer, vilket är en följd av sammanslagningen till en myndighet.

Figur 3 Chefer inom Polisen, per den 31 december 2014 och den 1 januari 2017, antal och andelar

Kategori/grupp av chefer	Antal		Andel	
	2014-12-31	2017-01-01	2014-12-31	2017-01-01
Totalt	2 905	3 156	100 %	100 %
Män	2 166	2 169	75 %	69 %
Kvinnor	739	987	25 %	31 %
Civila	367	515	13 %	16 %
Poliser	2 538	2 641	87 %	84 %
Direkta ¹	1 899	2 684	65 %	85 %
Indirekta ²	751	365	26 %	12 %
Strategiska ³	255	107	9 %	3 %

Källa: Polismyndigheten. ¹ Gruppchefer. ² Sektions-/lokalpolisområdeschefer och biträdande chefer till dessa. ³ Enhets-/polisområdeschefer och regionpolis-/avdelningschefer samt biträdande chefer till dessa.

¹³ Polisens årsredovisningar 2012–2016.

¹⁴ Brottsförebyggande rådet. (2013:12). *Satsningen på fler poliser. Vad har den lett till?*, s. 40 f.

Den nya polisorganisationen har fler kvinnliga chefer på alla chefsnivåer. Den här ökningen är störst bland direkta chefer med polisbakgrund. Av cheferna med polisbakgrund är numera 25 procent kvinnor, vilket är en ökning med 5 procentenheter jämfört med åren innan omorganisationen.

Flertalet före detta chefer arbetar kvar inom Polisen

Cirka 1 300 personer som var chefer i de gamla polismyndigheterna har inte längre någon chefsbefattning. Nästan 80 procent av de före detta cheferna arbetar kvar fast med andra arbetsuppgifter (figur 4).

Figur 4 Verksamhetsområde för tidigare chefer, 1 januari 2017, antal och andelar

Verksamhetsområde	Antal	Andel
Utredningsverksamhet inom alla organisatoriska nivåer	282	22 %
Ingripandeverksamhet/brottsförebyggande, lokal nivå	163	12 %
Stöd/service eller kansli, alla nivåer	238	18 %
Kärnverksamhet på regionnivå ¹ : operativ enhet, gränspolis, RLC ² , PKC ³ , spaning	179	14 %
Noa eller andra nationella avdelningar	172	13 %
Slutat	270	21 %
Totalt	1 304	100 %

Källa: Polismyndigheten. ¹ Exklusive utredning. ² Regionledningscentral. ³ Polisens kontaktcenter.

Nästan hälften av de tidigare cheferna arbetar numera inom kärnverksamheten i polisregionerna. Det rör sig främst om tidigare gruppchefer. Tidigare indirekta chefer arbetar ofta på kanslier eller inom stöd och service.

2.4 Personalrörlighet

Personalrörligheten har ökat under 2015 och 2016

Under 2016 var andelen poliser som slutade sin anställning 4,7 procent, vilket är cirka 1,4 procentenheter högre än under 2012–2014. Av de civilanställda slutade 10,5 procent under 2016, vilket är cirka 1–2 procentenheter lägre än under åren innan omorganisationen. Under 2016 slutade knappt 1 700 civilanställda och cirka 950 poliser.

Under 2015–2016 har sjukfrånvaron varit högre än under 2012–2014 och detsamma gäller antalet tjänstlediga för att pröva ett annat jobb.

Medarbetarna söker sig uppåt i organisationen

En utgångspunkt i omorganisationen är att fler brott ska utredas lokalt. För att uppnå detta krävs att fler arbetar inom lokalpolisområdena med kärnverksamhet. Den interna personalrörligheten har dock hittills skett åt motsatt håll.

Internrekrytering sker till högre organisatoriska nivåer

Under 2016 var det cirka 1 800 personer som bytte tjänst inom myndigheten. Störst positiv nettorörlighet hade Noa, som under 2016 nettorekryterade 122 personer.¹⁵ Därefter kommer HR-avdelningen dit 62 poliser kom, varav flertalet arbetar som instruktörer inom polisutbildningen. Största nettominskning under 2016 hade region Stockholm (102 personer) följt av region Syd och it-avdelningen.

Personalstatistiken överensstämmer med den bild som medarbetare och chefer inom polisen har gett i våra intervjuer. Enligt intervjupersonerna har omorganisationen inneburit en rörelse av personal från lokalpolisområdesnivå till polisområdes-, region- och nationell nivå. Många intervjupersoner talar om ett ”sug” uppåt i organisationen. Rörelsen från lokalpolisområdesnivå till polisområdes- och regionnivå är, enligt intervjuer med chefer på alla nivåer, särskilt påtaglig på orter där det även finns verksamhet på högre organisatorisk nivå. Det gäller till exempel orter där regionledningen är lokaliserad.

Intern rörlighet är inget nytt inom polisen. Brottsförebyggande rådet konstaterade till exempel i sin utvärdering av satsningen på 20 000 poliser att nya poliser placerades i yttre tjänst (ingripandeverksamheten) medan mer

¹⁵ Uppgiften inkluderar inte 11 personer som tillfördes Ekobrottsmyndigheten, 34 personer under utlandstjänstgöring och 87 personer som tillhört den tidigare utvecklingsavdelningen.

erfarna poliser sökte sig till annan verksamhet, till exempel specialistfunktioner eller utredningsenheter på högre organisatorisk nivå.¹⁶

Rekryteringsstopp ska minska den interna rörligheten

För att minska rörelsen till högre organisatoriska nivåer och till nationella avdelningar i organisationen har Polismyndigheten beslutat att medarbetare inom ett lokalpolisområde inte ska kunna rekryteras till tjänster högre upp i organisationen om det inte finns särskilda skäl. Beslutet trädde i kraft 1 mars 2017.¹⁷

2.5 Resursfördelning

Polisregion Stockholm har flest antal anställda, knappt 6 900 stycken. De båda andra storstadsregionerna Syd och Väst har cirka 4 800 respektive 4 600 anställda. Regionerna Bergslagen, Mitt, Nord och Öst har mellan 1 900 och 2 300 anställda.

Resursfördelningen inom polisregionerna skiljer sig åt

Även om polisregionerna har likartad organisatorisk uppbyggnad så skiljer sig resursfördelningen åt. Exempelvis har 40 lokalpolisområden färre än 100 anställda, medan 12 områden har fler än 200. Även resurserna på polisområdesnivå varierar: 10 har färre än 100 anställda, medan 5 polisområden är mer än dubbelt så stora.

I våra intervjuer anger regionledningarna att organisatorisk enhetlighet har balanserats mot vad som har varit mest ändamålsenligt utifrån verksamhetens behov, som lokal problembild och geografiska förhållanden. Även historiska förhållanden har haft en inverkan, eftersom man har eftersträvat att gå över till den nya organisationen med så små störningar som möjligt.

Ingen tydlig koppling mellan storlek och resultat

Det finns regionala skillnader när det gäller verksamhetens resultat, vilket vi bland annat redovisar i kapitel 8. Våra analyser har dock inte visat på

¹⁶ Brottsförebyggande rådet. (2013:12). *Satsningen på fler poliser. Vad har den lett till?*, s. 64 ff.

¹⁷ Polismyndigheten. (2017). *Den nationella strategiska ledningsgruppens åtgärdsplan, punkt 5; nu om att förstärka resursen i kärnverksamheten.*

några tydliga samband mellan utfallet för resultatindikatorerna och hur resurserna har fördelats på olika verksamhetsgrenar eller organisatoriska nivåer. Detsamma gäller när och hur polisregionerna genomfört övergången till den nya organisationen.

2.6 Förväntningar och resurserbehov

Kvalitetsökningar tar resurser i anspråk

Den nya organisationen innebär i flera avseenden högre kvalitetsambitioner än tidigare. Bland annat har Polisen infört nya funktioner på både lokal och regional nivå och på den nationell nivån har förmågan stärkts inom Noa och stödavdelningarna.

Intervjupersonernas generella bild är att personalresurserna inom polisregionerna är ungefär desamma som innan 2015. Införandet av nya funktioner och omfördelning av resurser mellan olika verksamhetsgrenar har dock medfört att medarbetarna delvis gör fler och andra saker än tidigare.

Effekterna av resursfördelningen dröjer

På lokal nivå har det funnits en förväntan om att den nya organisationen skulle innebära fler medarbetare inom kärnverksamheten, och att detta skulle ske förhållandevis snart. Det framgår av våra intervjuer.¹⁸ Chefer återkommer i våra intervjuer till att det kommer ta tid att rätta till kompetensmässiga och geografiska obalanser inom polisområden och regioner. Det tar också tid innan effekterna av rekryteringarna märks, särskilt för poliser, eftersom det tar flera år att utbilda dem.

2.7 Statskontorets slutsatser

Målet om fler nära chefer är uppfyllt

Statskontoret konstaterar att antalet gruppchefer har ökat, vilket är i enlighet med intentionerna med reformen. Detta ökar förutsättningarna för ett bra ledar- och medarbetarskap och långtgående delegering.

¹⁸ Även i delrapport 1 konstaterade vi att kommunikationen om omorganisationen inte alltid har nått fram till medarbetarna.

Vår uppföljning visar även att polisregionerna har gjort olika prioriteringar när det gäller på vilka organisatoriska nivåer personal och funktioner ska placeras. Prioriteringarna utifrån delvis från de olika områdenas geografiska förutsättningar.

Lokala arbetet försvåras av intern rörelse till högre nivåer

Antalet anställda inom Polisen har ökat jämfört med innan omorganisationen, men den arbetade tiden har minskat. Det har även skett en rörelse inom Polismyndigheten från lägre organisatoriska nivåer till de nationella avdelningarna och till regionnivån. Även om det inte går att säga om rörelsen är större än innan omorganisationen, kan vi konstatera att den försvårar arbetet med att förstärka det lokala polisarbetet. Den riskerar därmed att undergräva syftet med omorganisationen. Rikspolischefens beslut om ett generellt stopp för rekryteringar av personal inom lokalpolisområden är ett sätt att tillfälligt lösa problemet. Beslutet innebär dock inte att Polisen kommer till rätta med de underliggande orsakerna till varför så många vill söka sig bort från den lokala nivån.

För optimistiska förväntningar

Höjda kvalitetsambitioner har medfört förväntningar om ökade resurser inom lokalpolisområdena, framför allt bland medarbetare på lokalpolisområdesnivå. Förväntningarna att de nya organisationen förhållandevis snabbt skulle innebära fler medarbetare var dock för optimistiska. Erfarenheter från andra liknande reformer visar att det tar tid innan effektiviseringar i en del av organisationen kan ge effekt i form av ökad produktion inom kärnverksamheten.¹⁹

¹⁹ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

3 Den nationella styrningen i Polismyndigheten

Den nationella styrningen är ett av de viktigaste verktygen för att skapa en myndighet av de tidigare 23 myndigheterna. Att Polisen kan styras som en myndighet är en förutsättning för att nå reformens mål om ökad enhetlighet, tydligare ledning, ökad flexibilitet och ett mer effektivt resursutnyttjande. I det här kapitlet analyserar vi hur Polismyndigheten använder processtyrning och verksamhetsuppföljning för att styra verksamheten.

3.1 Generellt om styrning genom processer

Processtyrning utgår från att ledningen styr verksamheten genom att kartlägga de aktiviteter som bedrivs, ordna dessa i flöden (processer) och att sedan ta fram beskrivningar för hur arbetet i flödena ska utföras. Som för alla modeller för att organisera och styra en verksamhet går det att peka på både för- och nackdelar med processtyrning.²⁰

Processtyrningen kan förbättra effektiviteten

De fördelar som brukar lyftas fram är att det blir lättare att upptäcka och åtgärda aktiviteter som tar onödigt lång tid eller som inte tillför något värde för processens slutprodukt. Därmed kan verksamhetens *inre effektivitet* förbättras så att den till exempel kostar mindre.

²⁰ Beskrivningen av processtyrningens för- och nackdelar bygger på Quist, J. och Fransson, M. (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelse-demokrater*; Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*; Verva. (2007). *Styrning för ökad effektivitet*; Lundin, D. och Lundin, M. (2011). *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet*; Benner, M. J. och Tushman, M. L. (2003). *Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited*, Academy of Management Review vol. 28, nr 2, s. 238–256.

Processsättet kan även tillföra ett ökat kundfokus som bidrar till att förbättra verksamhetens *yttre effektivitet*. Genom att utgå från vad medborgaren eller kunden behöver kan man lättare rikta in verksamheten så att de varor eller tjänster som produceras verkligen är av den sort och kvalitet som efterfrågas.

Processtyrningen är ofta resurskrävande

De nackdelar med processtyrning som brukar nämnas är att det är resurskrävande att kartlägga processer och att kommunicera processbeskrivningar, det är svårt att veta vilka arbetsmetoder som är de bästa och synsättet förutsätter dessutom kontinuerliga justeringar av processerna. Processtyrningen kan även medföra att utrymmet för lokala anpassningar minskar, vilket kan hämma flexibilitet och innovation och även ge upphov till motstånd inom organisationen.

3.2 Grunderna för styrningen inom Polisen

Polismyndigheten kombinerar hierarkisk styrning genom linjechefer med processtyrning.

Inom Polisen kombineras process och hierarki

Den hierarkiska styrningen har traditionellt haft en stark ställning inom offentlig förvaltning och inom Polisen förstärks denna av att man även är en befälsorganisation. Syftet med att införa processtyrning som en del av omorganisationen var att säkerställa enhetlighet och att hålla ihop myndigheten för att undvika att polisregionerna utvecklas till något som liknar egna myndigheter. Styrningen genom processer skulle även bidra till att på sikt ska höja kvaliteten i arbetet.²¹

Processansvar och verksamhetsansvar på olika nivåer

Processansvar innebär att en organisatorisk enhet har ett nationellt ansvar för hur ett visst flöde av aktiviteter ska utföras, oavsett var i landet verksamheten bedrivs. I ansvaret ingår att styra och stödja, utveckla och följa

²¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*, s. 11 ff.

upp hur processen fungerar samt att säkerställa enhetlighet. I processansvaret ingår inte resurstilldelning eller resultatansvar.²² Chefen för Nationella operativa avdelningen (Noa) har processansvar för nästan all brottsbekämpande verksamhet. Det främsta undantaget är den forensiska verksamheten som styrs av Nationellt forensiskt centrum (NFC).²³

Merparten av kärnverksamheten bedrivs inom polisregionerna. De ansvarar för planering, resurser och genomförande av aktiviteter inom sina geografiska områden, och har så kallat *verksamhetsansvar*. Det är i polisregionerna den traditionella styrningen mot resurser och mål ska föras samman med processtyrningen som anger hur olika aktiviteter ska utföras.

En organisationskultur med stark kåranda

Kultur och värderingar inom en organisation är en viktig förutsättning för vilket genomslag ledningens styrning får i praktiken. Det gäller inte minst i mer omfattande förändringsprocesser.²⁴

Polisen beskrivs ofta som en organisation med stark kåranda, många viljor och stark kultur.²⁵ Ibland talar man om en särskild ”poliskultur”.²⁶ Den styrning som inte uppfattas som förenlig med kulturen riskerar att möta motstånd, och den styrning som leder till förändringar har svårt att få genomslag i praktiken.

²² Polismyndigheten. (2017). *Arbetsordning*.

²³ Polisregionerna Nord, Stockholm och Väst har processansvar för ett antal verksamheter, bland annat bedrägeribrott, idrottsrelaterad brottslighet och polishundverksamheten.

²⁴ Ett exempel är förändringsarbetet inom Skatteverket, Stridh, A. och Wittberg, L. (2015). *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*. Se även Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

²⁵ Riksrevisionen. (2011:27). *Att hantera brottmål effektivt. En utmaning för regeringen och rättsväsendet*, s. 107 ff; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Avvägningsfrågor om poliskulturen*; Stenmark, H. (2005). *Polisens organisationskultur. En explorativ studie*; Ekman, G. (1999). *Från text till batong. Om poliser, svennar och busar*, s. 189.

²⁶ 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.

Polisen interagerar vidare i hög grad med allmänheten och har ofta stor autonomi i det dagliga arbetet. Att genomföra förändringar i en sådan ”gräsrotsorganisation” innebär inte en enkel top-down rörelse, utan de nya ambitionerna kommer att tolkas och omsättas till en lokal praktik.²⁷

3.3 Processtyrning av utredningsverksamheten

Vi har valt att särskilt undersöka styrningen av utredningsverksamheten. Ett av de främsta skälen till beslutet att ombilda Polisen till en myndighet var att få bättre åtgärder som kan bidra till att höja kvaliteten och effektiviteten inom utredningsverksamheten ska få bättre genomslag.²⁸ Styrningen genom processer är en central del i det arbetet.

Vi inleder avsnittet med att redogöra för processtyrningen övergripande och de hinder som finns för den. För att få en uppfattning om hur styrningen fungerar i praktiken, undersöker vi därefter styrningen inom tre processer som alla berör utredningsverksamheten:

- huvudprocessen för utredning och lagföring (processägare Noa/beredningsenheten)
- polisens kontaktcenter (PKC; processägare Noa/nationella kontaktenheten)
- forensisk verksamhet (NFC har processansvar).

Noas processtyrning får inte fullt genomslag

Chefen för Noa fattar beslut om de processer som avdelningen ansvarar för. Genom Nationella operativa ledningsgruppen kan chefen för Noa bereda, förankra och följa upp besluten om de processer Noa ansvarar för. I denna ledningsgrupp ingår de biträdande regionpolischeferna, biträdande

²⁷ 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); Tops, P. och Spelier, R. (2013). *The Police as a Frontline Organization – Conditions for Successful Police Reforms, Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*; Ekman, G. (1999). *Från text till batong. Om poliser, busar och svennar*, s. 189.

²⁸ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 142 ff.

chefen för Noa, chefen för NFC samt representanter för Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

Noa ansvarar enligt handlägningsordningen för 55 process- och verksamhetsområden. Det konkreta arbetet med de olika processerna utförs av olika enheter inom Noa, så kallade *processägare*, med utpekade *processledare* och *processutvecklare*.²⁹

Styrningen når inte ut till kärnverksamheten

Våra intervjuer med chefer inom polisens kärnverksamhet samt med processägare och processledare inom Noa visar entydigt att styrningen inte alltid når ut. Den påverkar inte heller verksamheten i den utsträckning som ledningen önskar. Ibland möter styrningen till och med motstånd. Den här bilden har bekräftats i våra intervjuer med myndighetsledningen och i en uppföljning som kansliet för rikspolischefen har gjort.³⁰

Det finns flera orsaker till att processtyrningen inte får genomslag

Utifrån våra intervjuer och de underlag som vi har tagit del av, har vi identifierat följande hinder för att processtyrningen ska få fullt genomslag.

Ingen samsyn inom Noa

Våra intervjupersoner inom Noa anser att det saknas en samsyn inom avdelningen om vad styrning genom processer innebär.³¹ Det framhålls att ordningen med processtyrning och processansvar är något nytt för polisen. Inom Noa har man inte kommit fram till vilka definitioner styrningen ska utgå från eller hur gränserna mellan olika processer ska dras. Detta exemplifieras av att det i Noas handlägningsordning inte görs någon skillnad mellan processansvar och verksamhetsområdesansvar.³² Det finns en förhoppning om att den reviderade arbetsordning för Polismyndigheten som beslutades i juli 2017 ska bidra till att föra arbetet framåt.

²⁹ Polismyndigheten. (2016). *Nationella operativa avdelningens handlägningsordning, bilaga 1 Fördelning av process- och verksamhetsområdesansvar*.

³⁰ Polismyndigheten. (2017). *Bedömning av hinderläget*.

³¹ Något som gäller för hela polisen, se Polismyndigheten. (2016). *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten*.

³² Polismyndigheten. (2016). *Nationella operativa avdelningens handlägningsordning, bilaga 1 Fördelning av process- och verksamhetsområdesansvar*.

Svag samordning mellan processägarna och andra funktioner inom de nationella avdelningarna

Det framgår av våra intervjuer med företrädare för Noa, NFC och övriga nationella avdelningar att samordningen är svag mellan olika processägare och processledare. Det leder till att styrningen saknar helhetsperspektiv.³³ Detta märks exempelvis i styrningen av Polisens forensiska arbete.

Samordningen är också svag mellan processägare och processledare inom Noa och de nationella gemensamma avdelningarna. Det medför att styrningen inte alltid tar hänsyn till viktiga förutsättningar för att den ska kunna få genomslag. Till exempel kan kompetensutvecklings- eller kommunikationsinsatser vara förutsättningar för att utvecklingsinitiativ ska kunna genomföras i praktiken.

Det upplevs som oklart hur processerna implementeras i praktiken

De beslut som fattas i Nationella operativa ledningsgruppen ska genomföras av polisregionernas ledningar och därifrån tränga ner genom flera ledningsnivåer. Enligt våra intervjuer med personer som arbetar med processtyrningen kan det variera mellan regionerna vilka vägar som i praktiken används och vilka funktioner som ansvarar för att genomföra processerna. Polismyndighetens internrevision har gjort liknande iakttagelser. Revisionen lyfter också fram att det saknas rutiner för hur beslut i Nationella operativa ledningsgruppen ska kommuniceras och att kommunikationen i dag sker på olika sätt i regionerna.³⁴

Skriftlig kommunikation räcker inte för att få genomslag

Kommunikationen är i stor utsträckning baserad på skriftliga dokument. Samtidigt framgår det i våra intervjuer att muntlig information som förmedlas av närmaste chef är den kommunikationskanal som har bäst genomslag i organisationen. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att Polisen även i den tidigare organisationen i hög grad styrdes genom skriftliga dokument trots att det inom Polisen fanns en ganska utbredd negativ

³³ Polismyndighetens internrevision har gjort samma iakttagelse avseende HR-avdelningens styrning av bemanningsarbetet inom Polisen, se Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens rekrytering och bemanning av medarbetare*.

³⁴ Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens beslutsprocesser*; Polismyndigheten. (2016). *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten. Utredning och lagföring*.

inställning till planer och dokument.³⁵ Vi analyserar den myndighetsinterna kommunikationen ytterligare i kapitel 4.

Noas styrning uppfattas som otydlig och utan helhetssyn

Våra intervjuer med anställda inom polisens kärnverksamhet ger bilden av att Noas styrning är svår att tolka: styrsignalerna är för många, stundtals motstridiga och saknar inbördes prioritetsordning. Styrning genom processer blandas med mer detaljerade beslut, både om hur arbetet ska bedrivas och resursmässiga prioriteringar. Det är ibland även otydligt om beslut är rådgivande eller tvingande. En konsekvens av bristen på helhetssyn i styrningen är att prioriteringen av vad som ska genomföras i praktiken överläts till chefer på regional eller lokal nivå.³⁶

Dialogen mellan Noa och regionerna brister

Regioncheferna menar att Noas beslut ofta innebär ambitionshöjningar som i praktiken förutsätter att resurser omdisponeras eller öronmärks för ett visst ändamål. Gränsdragningen mellan processansvar och verksamhetsansvar uppges vara otydlig.³⁷ Vi kan utifrån intervjuerna konstatera att dialogen mellan Noa och regionerna brister och att de beslut som Noa fattar inte alltid är tillräckligt förankrade.³⁸

Huvudprocessen för utredning och lagföring

Huvudprocessen för utredning och lagföring är en av de tre processer inom utredningsverksamheten som vi undersökt närmare.

År 2004 presenterades ett nationellt metodstöd – Polisens nationella utredningskoncept (PNU). Avsikten var att öka förmågan att klara upp brott med särskilt fokus på mängdbrott.

³⁵ Riksrevisionen. (2011:27). *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet*, s. 116.

³⁶ Samma iakttagelse görs av Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen*, s. 123 ff.

³⁷ I den reviderade arbetsordningen har formuleringarna som rör processansvar och verksamhetsansvar ändrats. Det är dock för tidigt att bedöma om ändringarna klargör gränsdragningen.

³⁸ Iakttagelsen bekräftas av internrevisionen, se Polismyndigheten. (2016). *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten. Utredning och lagföring*.

PNU är en arbetsmetodik för utredningsarbetet som baseras på grundpelarna *förundersökningsledning, brottsreduktion* och *utvecklad metodik*. I detta ingår konkreta åtgärder om bland annat kriminalteknik, samarbete med åklagarna, förläggning av arbetstid, underrättelsearbete och initiala förundersökningsåtgärder. PNU innehåller även en rad stödjande åtgärder som rör ledarskap, kompetensförsörjning och vidareutveckling.³⁹

PNU ska utgöra grunden för en process

Genomförandekommittén konstaterade att PNU inte hade implementerats fullt ut någonstans, även om vissa län hade kommit längre än andra. Framför allt saknades tydlig ledning, styrning, återkoppling och samordning. Det svaga genomslaget berodde enligt kommittén till stor del på bristande ledarskap och en ovilja inom organisationen att fatta obehagliga beslut.⁴⁰ Kommittén menade att PNU nu skulle kunna införas på ett mer kraftfullt sätt än vad som varit möjligt i den tidigare organisationen. Avsikten var att PNU skulle utgöra grunden till en process för utredningsverksamheten.⁴¹

Tydligare krav att använda PNU

Som ett led till att betona att PNU ska användas inom hela utredningsverksamheten har PNU delvis reviderats och dokumentet har bytt namn från *koncept* till *direktiv*.⁴² PNU finns tillgängligt som ett elektroniskt stöd på Polisens intranät.

Enligt våra intervjuer med chefer och utredare samt företrädare för Noa används PNU ännu inte fullt ut, trots att innehållet i PNU generellt anses vara bra. Som förklaringar anger de resursbrist, att de berörda inte har tid och att informationen på intranätet är svår att hitta och ta till sig.

³⁹ Rikspolisstyrelsen. (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*.

⁴⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *OP-4 Vad krävs för ett bättre utredningsresultat i form av fler lagförda?*, s. 8, 45.

⁴¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *OP 15 Polisens nationella utredningskoncept (PNU)*.

⁴² Ibid.

I praktiken saknas en process för utredning och lagföring

Även om chefen för Noa har fattat beslut om en huvudprocess för utredning och lagföring, så saknas enligt processägaren beredningsenheten ännu en utvecklad processbeskrivning.⁴³ Enligt beredningsenheten finns flera skäl för detta:

- PNU är inte bara en metodik, utan innehåller även åtgärder som ligger utanför vad man brukar avse med en processbeskrivning.
- En process i betydelsen ett flöde av aktiviteter anses inte vara den bästa bilden av hur utredningsarbetet går till i praktiken. En bättre bild är att förstå utredningsarbetet som ett nätverk av sammanlänkade aktiviteter.
- Efter att ha undersökt behoven har beredningsenheten prioriterat arbetet med att utveckla it-stödet för utredningsverksamheten, där processägaren fungerar som kravställare gentemot it-avdelningen.

Svag samordning mellan processägaren och andra avdelningar

Utöver de generella hinder som vi har nämnt tidigare försvagas styrningen av bristande samordning mellan beredningsenheten och andra avdelningar. Exempelvis är samarbetet mellan processutvecklarna och HR-avdelningen svagt. HR-avdelningen ansvarar bland annat för utbildning av förundersökningsledare och för grundutbildningen till polis där den kompetensmässiga grunden för hög kvalitet i utredningsarbetet läggs. Samarbetet med it-avdelningen uppges dock fungera bra. Även samarbetet mellan processutvecklarna och NFC är svagt, trots att det forensiska arbetet är en central del av att utreda brott. Både Statskontoret och Riksrevisionen har efterfrågat utökad samarbete mellan Noa och NFC.⁴⁴

⁴³ Polismyndighetens huvudprocesser framgår av den reviderade arbetsordningen, Polismyndigheten. (2017). *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

⁴⁴ Statskontoret. (2016:2). *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process*; Riksrevisionen. (2017:16). *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*.

Processtyrningen av PKC

PKC ansvarar för service till allmänheten och tar bland annat emot anmälningar om brott via telefon och internetformulär. Varje polisregion ansvarar för verksamheten inom sitt geografiska område. Tidigare bedrevs PKC som ett nationellt ansvar.

Den nationella kontaktenheten vid Noa ansvarar för processtyrningen av PKC, som hanteras samordnat med styrningen av polisens ledningscentraler och den nationella telefonväxeln. Tillsammans ska de tre verksamheterna utgöra en ”samlad frontdesk” för mötet med medborgarna.⁴⁵

Utökad uppdrag för PKC ska höja kvaliteten

PKC har fått ett utökad uppdrag inom utredningsverksamheten.⁴⁶ Utöver serviceuppdraget ska operatörer och förundersökningsledare även till kunna hålla enklare förhör och bedöma om en anmälan kan utredas eller om ärendet ska skrivas av direkt.⁴⁷

Arbetet är inte klart, men bättre genomslag än övriga processer

Enligt den nationella kontaktenheten är processtyrning ett bra verktyg för att styra PKC, bland annat eftersom processperspektivet sätter fokus på att skapa värde för medborgaren.

När processbeskrivningarna tas fram har den nationella kontaktenheten en dialog med HR- och it-avdelningarna och kärnverksamheten. Enheten har etablerat fasta samarbetsgrupper som ska säkerställa att styrningen är realistisk i förhållande till verksamhetens förutsättningar och att det till exempel finns kompetensutvecklingsinsatser som stöder processerna.

Enligt våra intervjuer vid PKC region Syd medger styrningen lokal anpassning och inkräktar inte på verksamhetsansvaret. Intervjupersonerna anser dock att styrning och uppföljning behöver anpassas till det utökade uppdraget för att uppnå ökad enhetlighet mellan PKC i olika regioner.

⁴⁵ Polismyndigheten. (2016). *Polismyndighetens riktlinjer för styrning och mottagning av inkommande telefonsamtal m.m.*

⁴⁶ Det utökade uppdraget för PKC har introducerats i steg och med delvis olika takt i polisregionerna under 2016–2017.

⁴⁷ Se vidare kapitel 6.

Enligt flera av intervjupersonerna inom Noa är nationella kontaktenheten den processägare inom Noa som har lyckats få bäst genomslag i sin processtyrning. Enheten anses också ha kommit längst i att definiera vad styrningen genom processer ska omfatta och hur den ska genomföras. Chefen för Noa uppger att de har för avsikt att sprida det arbetssätt som enheten har etablerat till andra processägare inom avdelningen.

Processtyrningen av den forensiska verksamheten

Den tredje processen inom utredningsverksamheten som vi undersöker närmare är styrningen av den forensiska verksamheten. NFC styr det forensiska arbetet mot ökad enhetlighet genom att ta fram standardförfaranden och ackrediterade metoder som är gemensamma för hela myndigheten.⁴⁸ Målet är att 2019 ha uppnått gemensamma ackrediteringar för alla forensiska metoder. Ackrediteringen ställer krav på ledning, uppföljning, kompetens, utbildning och metoder.

NFC:s styrning har svårt att få genomslag inom polisregionerna

Arbetet med ackreditering av verksamheten pågår ännu. Inte heller andra aspekter av styrningen av den forensiska verksamheten inom polisregionerna har enligt våra intervjuer fått fullt genomslag. Det leder bland annat till att kvalitetshöjande åtgärder i den operativa verksamheten inte genomförs, till exempel vid beställningar av forensiska laboratorieundersökningar och utökade topsningar av misstänkta. Det påverkar även kvaliteten på brottsplatsundersökningarna.⁴⁹

Hinder för genomslag i NFC:s styrning

Utifrån våra intervjuer och de underlag som vi har tagit del av har vi identifierat följande hinder för att styrningen ska få fullt genomslag:

Avstånd mellan NFC och regionerna försvårar styrningen

⁴⁸ NFC har även verksamhetsansvar för de fyra huvudlaboratorierna. För närvarande pågår ett arbete pågående med att föra över verksamhetsansvaret för all laborativ verksamhet inom polisen till NFC.

⁴⁹ Riksrevisionen. (2017:16). *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*. Se även Statskontoret. (2016:2). *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process*.

Våra intervjuer visar att det finns ett avstånd mellan NFC och regionerna:⁵⁰

- NFC:s åtgärder för att höja kvaliteten på det forensiska arbetet inom polisregionerna möts inte sällan av motstånd.⁵¹ Utredare och chefer inom polisregionerna framför å andra sidan att NFC saknar förståelse för den övriga verksamhetens behov och förutsättningar.
- NFC menar att polisregionerna inte har byggt upp sin forensiska kompetens i tillräcklig utsträckning. Flera regionpolischefer anser å sin sida att NFC inkräktar på deras verksamhetsansvar.
- NFC anser att en samlad organisation bibehåller och stärker kompetensen hos de lokala brottsplatsutredarna. På lokal nivå finns det däremot önskemål om att de ska vara lokalt placerade.

Forensiken ses inte alltid som en del av polisverksamheten

Tanken är att forensiken ska bli en naturlig del av den polisoperativa verksamheten. Våra intervjupersoner vid NFC upplever dock inte att de ses som en del av kärnverksamheten, vilket även bekräftas av andra personer inom utredningsverksamheten. De menar att forensiken ibland betraktas som en udda fågel inom den polisiära verksamheten. NFC har till exempel inte i alla delar varit delaktiga i det pågående arbetet med att utveckla it-stödet inom utredningsverksamheten.

3.4 Uppföljning av verksamhetens resultat

Processtyrning förutsätter att verksamhetens resultat följs upp. Också när man talar om styrning generellt framhålls att uppföljningen är en styrsignal i sig och en integrerad del av styrningen.

⁵⁰ Bilden bekräftas av Riksrevisionen. (2017:16). *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*, s. 44 f.

⁵¹ Något som framkom även i Statskontoret. (2016:2). *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process*, s. 49 ff.

Fokus ska ligga på effekter

Styrningen och uppföljningen ska i större utsträckning än i den tidigare organisationen fokusera på resultat och effekter ur ett medborgarperspektiv.⁵² Arbetet med att utforma en uppföljningsmodell utifrån det perspektivet pågår fortfarande. Hur uppföljningen ska integreras med och stödja styrningen genom processer är dock oklart.⁵³

Behovet av en utvecklad uppföljningsmodell kan förklaras av att polisen tidigare har kritiserats för att styra mot och följa upp enstaka mått på verksamhetens resultat, så kallad ”pinnjakt”, som leder till en bristande helhetsyn och ett ineffektivt resursutnyttjande.

Hittills används samma mått som tidigare

Hittills har Polismyndigheten fortsatt att i huvudsak använda samma uppföljningsmått som tidigare. Det har dock tagits steg för att bredda den resultatuppföljning som görs internt, till exempel i Nationella strategiska ledningsgruppen. En undersökning som rikspolischefens kansli har gjort visar dock att resultatkulturen inom myndigheten uppfattas som svag liksom förmågan att följa upp och analysera verksamhetsresultat.⁵⁴

3.5 Erfarenheter från andra områden

Arbetsförmedlingen – transparens är en framgångsfaktor

En undersökning från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har visat att processtyrningen inom Arbetsförmedlingen visar att styrningen har fått förhållandevis gott genomslag.⁵⁵ Myndighetens medarbetare uppskattar processbeskrivningarna som de

⁵² Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*. Regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att utveckla resultatuppföljningen och att även kunna redovisa resultat på lokalpolisområdesnivå.

⁵³ Polismyndigheten. (2017). *Fortsatt implementering av planerings- och uppföljningsprocessen, samt processen för intern styrning och kontroll*.

⁵⁴ Polismyndigheten. (2017). *Bedömning av hinderläget*.

⁵⁵ Lundin, D., och Lundin, M. (2011). *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet*.

menar ger ett bra stöd i det dagliga arbetet. Några viktiga framgångsfaktorer har enligt IFAU varit att Arbetsförmedlingen i processbeskrivningarna har utgått från de aktiviteter som medarbetarna redan utförde och att det har varit enkelt att göra anpassningar av processen till lokala förutsättningar. IFAU framhåller att ökad transparens i arbetet med processer är en framgångsfaktor för ännu bättre genomslag.

Migrationsverket – processtyrningens innebörd är oklar

Statskontoret har nyligen utvärderat Migrationsverkets nya organisation, där processororienterad styrning utgör en del.⁵⁶ Överlag är medarbetarna positiva till processtyrningen, men osäkra på vad den innebär i praktiken. Några av de hinder vi såg för att styrningen skulle få genomslag var:

- Ett stort antal rutiner som gjorde styrningen oöverskådlig.
- Förhållandet mellan processerna och andra styr signaler var oklart.
- Det saknades en tydlig mottagare för styrningen inom regionerna.
- Avståndet mellan den ansvariga avdelningen och den operativa verksamheten upplevdes som stort.
- Kunskapen inom myndigheten om vad processororienterat arbetssätt innebär var förhållandevis låg.

Skolområdet – svårt att förändra värderingar

Statskontoret har under flera år följt införandet av karriärtjänster inom skolan.⁵⁷ Lönesättningen är en annan typ av styrmedel än processer, men det finns ändå paralleller mellan skolan och polisen. I den sista delrapporten konstaterar vi att reformen har stött på motstånd inom lärarkåren. Det beror bland annat på att det tar lång tid att förändra värderingar och traditioner inom områden som präglas av starka professioner. Hit hör både lärarkåren och poliskåren. Om styrningen inte uppfattas som legitim kan motståndet bli särskilt kraftfullt inom kår- och professionsyrken.

⁵⁶ Statskontoret. (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

⁵⁷ Statskontoret. (2017:1). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*.

3.6 Statskontorets slutsatser

I vår första delrapport konstaterade vi att utmaningar i den interna styrningen av myndigheten var att hitta rätt balans mellan enhetlighet och lokal anpassning samt att göra tydligare prioriteringar. I vissa avseenden har Polismyndigheten kommit längre i dessa frågor, vilket vi berör närmare i kapitel 5. För myndighetens styrning med processer kvarstår dock ett flertal utmaningar.

Svag processtyrning gör det svårt att nå enhetlighet

Det förhållandevis svaga genomslaget för styrningen innebär ett hinder för att etablera effektiva och likartade arbetsätt inom myndigheten. Att styra Polisen som en myndighet är en nyckelfaktor för att nå reformens mål.

Det finns brister i flera led av processtyrningen

Det svaga genomslaget för processarbetet kan förklaras av att styrningen brister i flera led. Det saknas samsyn inom den avdelning som ansvarar för huvuddelen av processtyrningen av kärnverksamheten och samordningen med andra delar av myndigheten är svag. Det leder till att helhetsperspektiv liksom inbördes prioritering mellan beslut och utvecklingsinitiativ ofta saknas. Vidare är det delvis oklart hur beslut ska kommuniceras och implementeras inom kärnverksamheten och vem som är mottagare för processerna. Arbetet med att utveckla processerna är inte heller förankrat i tillräcklig utsträckning och i arbetet tar man inte alltid hänsyn till organisationskulturen inom polisen, vilket försvagar styrningens legitimitet.

En uppföljningsmodell som stöder styrningen saknas ännu

Någon ny uppföljningsmodell är ännu inte färdig, även om Polismyndigheten arbetar med att utveckla uppföljningen av verksamheten. Om myndigheten ska kunna nå målet om en tydligare ledning och enhetlighet krävs att en sådan modell utvecklas. För att kunna styra myndigheten på ett effektivt sätt behöver ledningen veta vilka resultat verksamheten genererar och vilka effekter den får för medborgarna. Uppföljningen är även i sig en viktig signal om vad som är prioriterade mål.

4 Chefs- och medarbetarskap och intern kommunikation

I det här kapitlet redogör vi för chefs- och medarbetarskap i organisationen. Medarbetarnas delaktighet är central i den styrmodell som infördes i samband med bildandet av Polismyndigheten. I delrapport 1 konstaterade vi att stärkt medarbetar- och ledarskap behövs för att omorganisationen ska få genomslag i verksamheten. Vi redogör vidare för kanalerna för intern kommunikation och chefernas förutsättningar att nå ut med sin styrning i organisationen, vilket är en viktig förutsättning för att nå reformens mål om högre kvalitet i verksamheten och ökad enhetlighet.

4.1 Arbetet med chefs- och medarbetarskap

Utvecklat chefs- och medarbetarskap ger positiva effekter

Statskontoret har i flera rapporter analyserat betydelsen av tillit, trivsel, delaktighet och ledarskap inom staten.⁵⁸ Det finns många skäl för en myndighet att arbeta med chefs- och medarbetarskap:

- Medarbetarskap hänger samman med god arbetsmiljö och att vara en attraktiv arbetsgivare.
- Förtroende för chefers kompetens och integritet, liksom medarbetarnas utrymme att styra över sin arbetssituation, har stor betydelse för att arbetsplatsen ska kunna präglas av tillit och trivsel.
- Medarbetarnas delaktighet ger bättre förutsättningar att genomföra förändringar inom organisationen.

⁵⁸ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora omorganisationer*; Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 24 ff; Statskontoret. (2016:26 B). *Tillit på jobbet*. Se även Cho, Y. J. och Ringquist, E. J. (2010). *Managerial Trustworthiness and Organizational Outcomes*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 21, s. 53–86, där författarna belägger ett samband mellan produktivitet och hur trovärdiga cheferna uppfattas.

- Att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet främjar innovation och utveckling inom en verksamhet.

Polisen vidtar åtgärder för att utveckla chefs- och medarbetarskapet

Polismyndigheten avser att främja chefs- och medarbetarskap via sin styrmodell för verksamheten och införandet av ett medarbetardrivet utvecklingsarbete. I styrmodellen läggs jämfört med tidigare ett ökat fokus på arbetet med medarbetar- och ledarskap. Medarbetardrivet utvecklingsarbete var ett av Polismyndighetens strategiska initiativ under 2016 och det finns även med i verksamhetsplanen för 2017–2018.⁵⁹ Ett medarbetardrivet utvecklingsarbete förväntas leda till bättre polisverksamhet och att Polisen blir en mer attraktiv arbetsgivare.⁶⁰

Hittills har enskilda chefer själva kunnat bestämma hur och i vilken utsträckning man har velat genomföra aktiviteter kopplat till medarbetardrivet utvecklingsarbete. Den enhet inom HR-avdelningen som ansvarar för stöd och styrning i dessa frågor uppger att arbete hittills har handlat om att skapa förståelse för styrmodellen. En del av detta är att hitta en balans mellan enhetliga och valfria aktiviteter.

Svårt att frigöra tid för arbetet

Flera av våra intervjupersoner anser att det är svårt att frigöra tid för att systematiskt arbeta med utvecklingsfrågor. Å andra sidan framför flera att medarbetarna redan nu är med och utvecklar verksamheten utan att särskilda aktiviteter genomförs. De menar att medarbetarnas erfarenheter till exempel tas tillvara när den lokala problembilden tas fram och medborgarlöftena i kommunerna utformas.

De olika synsätten avspeglas även i att flera intervjupersoner upplever att det är oklart vad medarbetardrivet utvecklingsarbete är.

⁵⁹ Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018*, s. 17.

⁶⁰ Polismyndigheten. (2017). *PM – kommentarer från första delen av uppföljningen, projektet "Reflektioner i vardagen"*.

4.2 Synen på medarbetarskap

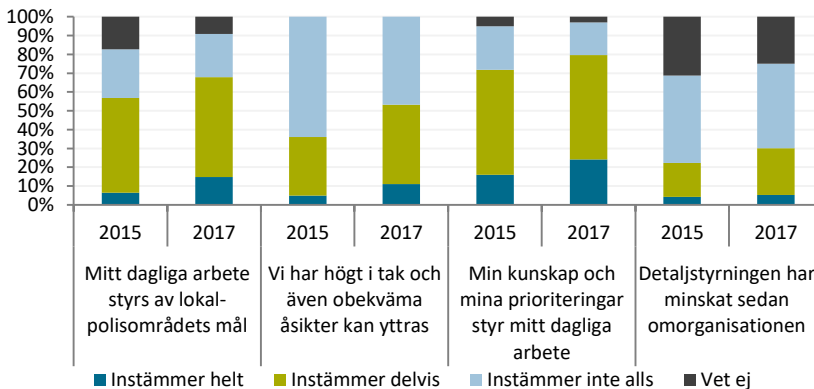
Fler medarbetare anser att de kan föreslå förändringar

Våra enkätundersökningar visar att andelen anställda i lokalpolisområdena som instämmer i att det finns möjligheter att föreslå förändringar har ökat sedan 2015.⁶¹ Störst är förändringen bland dem som instämmer helt eller delvis i att chefer är öppna för förslag till förändring (från 50 till 64 procent) och att nya idéer tas tillvara inom polisen (från 40 till 53 procent). Däremot är det endast 12 procent av de anställda i lokalpolisområdena som instämmer helt i att de känner till styrmodellen.

Generell positiv trend för medarbetarskap

Vår enkätundersökning visar på en generellt sett positiv attityd hos anställda i lokalpolisområden till de centrala aspekterna av medarbetarskap.

Figur 5 Syn på påståenden relaterade till medarbetarskap, 2015 och 2017, andelar



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland anställda i lokalpolisområden 2015 och 2017.

Exempelvis instämmer nästan 80 procent helt eller delvis i att det dagliga arbetet styrs av den egna kunskapen och prioriteringarna, vilket är en

⁶¹ Statskontorets enkätundersökningar bland anställda i lokalpolisområden 2015 och 2017.

ökning sedan 2015. Som jämförelse anser 64 procent av de anställda i staten som helhet att deras yrkesmässiga kompetens tas väl tillvara på jobbet.⁶²

4.3 Synen på chefskap

I delrapport 1 konstaterade vi att en framgångsfaktor för att Polismyndigheten ska nå målen är att de ordinarie cheferna är på plats, vilket även framhålls i utvärderingen av den norska polisreformen.⁶³ Alla chefstjänster är nu tillsatta.

Både medarbetare och chefer nämner att en viktig faktor för att styrmodellen ska få genomslag i organisationen är att chefer på alla nivåer föregår med gott exempel. Vad cheferna gör är en viktigare signal än vad som kommuniceras i text.⁶⁴

HR-avdelningen ger cheferna stöd

HR-avdelningen säger sig utgå från ett främjande arbetssätt som till exempel att tillhandahålla metodstöd, handledning och sprida goda exempel. Avdelningens distansstöd, HR-direkt, är den främsta resursen för alla chefer vid frågor som rör personalansvar, lönesättning och arbetsmiljö.

Gruppchefer har störst behov av stöd men har hittills inte prioriterats

HR-avdelningen prioriterade under 2015–2016 chefsstöd till indirekta och strategiska chefer eftersom de ordinarie gruppcheferna då ännu inte var tillsatta. Nya gruppchefer har därför hittills inte i någon större omfattning erbjudits utbildning eller särskilt stöd. Under 2016 fanns det 160 platser på den grundläggande utbildningen för gruppchefer, varav cirka 100 platser utnyttjades.⁶⁵ Gruppcheferna är enligt HR-avdelningen de som har störst behov av stöd framöver. Även forskningsresultat pekar på att chefer inom

⁶² Statskontoret. (2016:26 B). *Tillit på jobbet*. 16 procent svarade ja alltid, 49 procent svarade ja oftast.

⁶³ Direktoratet for forvaltning og IKT. (2017:2). *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2016*, s. 28.

⁶⁴ Polismyndigheten. (2017). *PM – kommentarer från första delen av uppföljningen, projektet "Reflektioner i vardagen"*, s. 3.

⁶⁵ En orsak till underutnyttjandet är att medarbetare inte har kunnat frigöras från sina ordinarie arbetsuppgifter. Vi berör polisens internutbildningar vidare i kapitel 7.

polisen kan vara i behov av stöd för att kunna fylla rollen som ledare och pådrivare i ett förändringsarbete.⁶⁶

Chefsstödet ska utvecklas under 2017

HR-avdelningen ska under 2017 utveckla och implementera metodstöd för medarbetardrivet förbättringsarbete för chefer och medarbetare. Det ska främst ske via informationsinsatser och verktyg på intranätet.⁶⁷

Skillnader i chefernas syn på medarbetardrivet arbete

Alla chefer som vi intervjuat känner visserligen till styrmodellen, men det är samtidigt tydligt att cheferna tillmäter modellen och medarbetardrivet utvecklingsarbete i det dagliga arbetet olika betydelse. Dessutom är många gruppchefer nya i sin roll och de har till en början fokuserat på andra uppgifter som kommer med chefsrollen. HR-avdelningen bekräftar den här bilden och menar att arbetssättet är nytt för vissa medan andra även tidigare arbetade på liknande sätt.⁶⁸

Medarbetarna inom Polisen är mer positiva till sin chef än andra medarbetare i staten

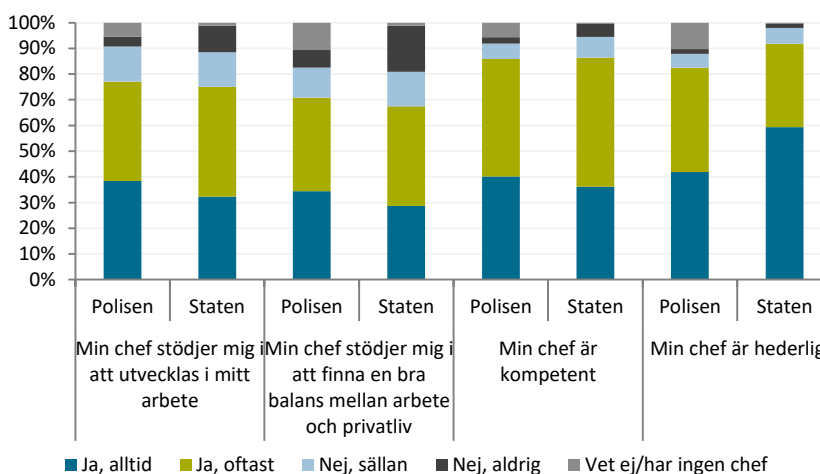
Anställda inom lokalpolisområdena uppfattar sina chefer som stödjande och kompetenta i högre grad än anställda i staten som helhet. Det visar en jämförelse mellan vår enkät till poliser och den undersökning om tillit på jobbet som Statskontoret har genomfört bland alla anställda i staten.

⁶⁶ Haake, U., Rantatalo, O. och Lindberg, O. (2015). *Police leaders make poor change agents: leadership practice in the face of a major organisational reform*, Policing and Society.

⁶⁷ Polismyndigheten. (2017). *Sammanställning av HR-avdelningens aktivitetsplaner för 2017*.

⁶⁸ Polismyndigheten. (2017). *PM – kommentarer från första delen av uppföljningen, projektet "Reflektioner i vardagen"*.

Figur 6 Syn på påståenden om närmaste chef, anställda i lokalpolisområden (2017) och anställda i staten (2016), andelar



Källa: Statskontoret 2016:26 B, *Tillit på jobbet*; Statskontorets enkätundersökning bland anställda i lokalpolisområden 2017.

4.4 Intern kommunikation

Kommunikationsavdelningen har ett nationellt ansvar för kommunikationen. I Polismyndighetens kommunikationsplan anges att avdelningen ska prioritera kommunikationen kring motivation och delaktighet, bland annat att ge stöd till chefer och synliggöra nya arbetsmetoder.⁶⁹

Kommunikationen om förändringar har utvecklats

I delrapport 1 konstaterade vi att kommunikationsavdelningen inte har haft något samlat uppdrag att kommunicera om omorganisationen. Kommunikationen utgick från enskilda beslut. Myndigheten har ändrat arbetssätt sedan dess. Numera påtalas vikten av att kommunicera internt om polisens

⁶⁹ Polismyndigheten. (2017). *Polisens kommunikationsplan 2017*.

framsteg och leveranser samt att berätta om kvarstående problem och utmaningar. Genom att utgå från teman vill avdelningen minska informationsbruset och öka tydligheten.⁷⁰

Intranätet är främsta kanalen, men når inte ut till alla

Intranätet är den främsta kanalen för att föra ut information. Det framgår tydligt av våra intervjuer med personer som arbetar med styrning eller informationsspridning, till exempel vid nationella stödavdelningar eller i egenskap av processägare. Även i våra intervjuer med medarbetare och chefer i lokalpolisområdena instämmer många i att intranätet och e-post är vanligast för att sprida information inom myndigheten.

Däremot uppger många av de medarbetare vi har intervjuat att de inte alltid tar del av informationen på intranätet. En delförklaring kan vara att personal i yttre tjänst bara arbetar vid datorer en begränsad del av sin arbetstid. Ytterligare en förklaring är att informationen på intranätet upplevs som svår att hitta. En tredje förklaring, som flera intervjupersoner nämner, är att muntlig information som förmedlas av närmaste chef är den kommunikationskanal som har bäst genomslag. Tidigare har även Riksrevisionen konstaterat detta och liknande iakttagelser finns för polisen i Norge och Skottland.⁷¹

Få instämmer i att internkommunikationen fungerar bra

Drygt hälften av de anställda i lokalpolisområdena instämmer i att det är enkelt att hitta de stöddokument och metoder som de behöver i sitt arbete samt att informationskanalerna är tillräckligt bra. Det är dock bara 4 procent som instämmer helt. Det är också få som anser att informationskanalerna har förbättrats sedan omorganisationen.

⁷⁰ Polismyndigheten. (2017). *Polisens kommunikationsplan 2017*.

⁷¹ Direktoratet för förvaltning och IKT. (2017:2). *Evaluering av närpolitireformen Statusrapport 2016*, s. 42 f; Riksrevisionen. (2011). *Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet*, s. 113 ff; SIPR, What works Scotland and ScotCen. (2017). *Evaluation of police and fire reform: year 2 report*, s. 42 f.

I kommunikationsplanen framhålls att den närmaste chefen är en viktig kanal för att nå poliser i yttre tjänst.⁷² Drygt hälften (56 procent) av de anställda i lokalpolisområdena anser att deras chef alltid eller oftast förmedlar den information från regional och nationell nivå som behövs. Nästan hälften av medarbetarna anser vidare att chefen alltid eller oftast förmedlar deras synpunkter om verksamheten uppåt i organisationen.

4.5 Statskontorets slutsatser

I Statskontorets första delrapport efterfrågade vi en nystart i Polisens arbete med medarbetar- och ledarskap samt i den interna kommunikationen. Vi konstaterar nu att utvecklingen sedan dess i flera avseenden har gått i positiv riktning.

Positiv trend för stärkt medarbetarskap

Vi konstaterar att medarbetarna i flera avseenden anser sig ha större utrymme att exempelvis låta den egna kompetensen styra arbetet än 2015. I vår återkommande enkätundersökning finns en positiv trend i svaren på frågor som rör medarbetarskap och medarbetardrivet utvecklingsarbete, även om det ofta har varit från låga nivåer. De anställda har överlag en förhållandevis positiv syn på sina chefer.

En bra bit kvar till medarbetardrivet arbete

Även om fler medarbetare anser att det finns en öppenhet för förändringar, kan vi konstatera att initiativet medarbetardrivet utvecklingsarbete inte har fått fullt genomslag. Det finns olika uppfattningar om vad detta innebär och det saknas en konkret målbild. Vi konstaterar också att det finns skillnader i vilken betydelse chefer och medarbetare tillmäter medarbetardrivet utvecklingsarbete och medarbetarskapsfrågor.

Cheferna är nyckeln till fungerande intern kommunikation

Kommunikationen inom Polismyndigheten har inte i tillräckligt grad nått medarbetarna i frågor som rör arbetssätt, metoder och myndighetens värderingar. Vi konstaterar att gruppcheferna är en nyckelkanal för att för-

⁷² Polismyndigheten. (2017). *Polisens kommunikationsplan 2017*.

medla information inom organisationen, men att de hittills har fått ett begränsat stöd för att kunna axla denna roll. Utbildning, information och stöd till gruppchefer är nödvändigt för att utveckla den interna kommunikationen. Detta är i sin tur en förutsättning för att på sikt nå de kvalitetshöjningar och effektiviseringar som omorganisationen syftar till.

5 Det lokala polisarbetet

Omorganisationen ska bidra till att stärka den operativa förmågan i lokalpolisområdena och kontakten med medborgarna. I det här kapitlet redovisar vi hur det lokala polisarbetet har utvecklats. Vi inleder med att redogöra för det utökade uppdrag lokalpolisområdena har fått. Därefter redogör vi för ingripandeverksamheten och det brottsförebyggande arbetet. Vartefter har fler uppgifter som är kopplade till utredningsverksamheten lagts ut på lokal nivå. Vi redovisar dock inte det arbetet här, utan redovisar hela utredningsverksamheten samlat i kapitel 6.

5.1 Uppdraget för lokalpolisområdena

I den nya organisationen ska lokalpolisområdena utgöra basen för polisens verksamhet. Lokalpolisområdena ska bland annat ansvara för att ingripandeverksamheten kan upprätthållas dygnet runt. De ska också i större utsträckning samverka med andra lokalpolisområden om det finns behov av resursförstärkningar. Vidare ska fler och grövre typer av brott utredas lokalt.

Såväl vår enkät som våra intervjuer indikerar att det lokala beslutsmandatet också i praktiken har stärkts. Cheferna för lokalpolisområdena har dock ett begränsat budgetansvar.

Mandatet i operativa frågor anses vara tillräckligt

Tre fjärdedelar av de anställda i lokalpolisområdena som har svarat på vår enkät anser att de har mandat att fatta nödvändiga beslut för att kunna utföra sitt arbete, vilket är en ökning med 6 procentenheter sedan november 2015.⁷³ Cheferna för lokalpolisområdena anger också i våra intervjuer att de har tillräckligt stort mandat i operativa frågor, till exempel att prioritera mellan verksamheter och flytta personal inom lokalpolisområdet. Det är

⁷³ Statskontorets enkätundersökning bland polisanställda i lokalpolisområdena 2017.

dock, precis som 2015, nästan en tredjedel som i vår enkät anger att deras närmaste chef inte har tillräckligt mandat för den operativa verksamheten.

Begränsat budgetansvar gör det svårt att lösa uppdraget

Cheferna anger i våra intervjuer att deras begränsade budgetansvar, till exempel saknar de ofta mandat att besluta om anställningar, gör det svårt för dem att fullt ut ta ansvar för den lokala problembilden. Varannan anställd anser inte heller att deras närmaste chef har ett tillräckligt beslutsmandat i administrativa frågor. I den arbetsordning som Polismyndigheten fattade beslut om i juli 2017 medges dock möjligheter för regionpolischefen att delegera rekryteringsansvaret.⁷⁴

Behov av ledningsstöd

I den nya organisationen har Polismyndigheten utarbetat gemensamma principer för bemanning, vilket inte fanns tidigare. I normalfallet ska en chef inte ha mer än 8–15 medarbetare och ett lokalpolisområde ska bestå av 50–180 medarbetare.⁷⁵ Särskilt i lokalpolisområden i större städer kan antalet medarbetare vara betydligt fler, vilket medför ett stort antal gruppchefer som rapporterar till lokalpolisområdeschefen. Sammanlagt 12 lokalpolisområden har fler än 200 anställda. Störst är Norrmalm i Stockholm med cirka 300 anställda.

Det ska som huvudregel inte finnas biträdande chefsfunktioner på de lägsta chefsnivåerna, vilket det gjorde tidigare.⁷⁶ I kombination med det utökade uppdraget har detta lett till att lokalpolisområdeschefen i flera fall är hårt

⁷⁴ Polismyndigheten. (2017). *Arbetsordning. Bilaga 5 Delegationsordning för personal- och ekonomiadministrativa beslut.*

⁷⁵ Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten. (2014). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum.*

⁷⁶ I mars 2017 beslutade dock Polismyndigheten att regionpolischefer kan tillsätta biträdande lokalpolisområdeschefer om det är nödvändigt på grund av lokalpolisområdets storlek eller verksamhetens komplexitet. Ett sådant beslut ska föregås av samråd med rikspolischefen. I första hand ska det prövas om det finns andra alternativ än att tillsätta biträdande lokalpolisområdeschefer.

belastad med administrativa uppgifter. Det uppger både chefer och medarbetare som arbetar lokalt. Enligt vissa medarbetare får det till följd att chefen inte har tillräckligt med tid för att utveckla medarbetarskapet.

Lösningar för att hantera avsaknaden av ledningsstöd

Det varierar hur lokalpolisområdena hanterar avsaknaden av ledningsstöd. Vi har sett följande lösningar i de områden som vi har studerat:

- Chefen för stöd/service fungerar i praktiken som en biträdande chef.
- Chefen för lokalpolisområdet delegerar mycket till gruppcheferna.
- Kommunpolisen, som ansvarar för samverkan med kommunen, fungerar som ledningsstöd och avlastar på så sätt chefen.

De anställda upplever att det finns brist på personal

Polismyndigheten har som mål att minst hälften av resurserna i polisregionen, mätt som antalet anställda, ska vara placerade i lokalpolisområdena. I maj 2017 nådde 4 av de 7 regionerna riktmärket.⁷⁷

Merparten av de chefer och medarbetare som vi har intervjuat bedömer att resursfördelningsmålet ännu inte har lett till några märkbara förändringar i den operativa verksamheten. De anser att i de fall lokalpolisområdet har fått utökade resurser rör det sig främst om stöd- och servicepersonal och civila utredare som behöver utbildas och bygga upp erfarenhet, snarare än att det tillförts fler poliser. De personer som vi har intervjuat i myndighetsledningen gör samma bedömning. I våra enkäter till anställda i lokalpolisområdena var det både 2015 och 2017 ungefär 70 procent av de svarande som bedömde att det egna lokalpolisområdet hade förmåga att ingripa mot brottslighet dygnet runt.

Lokalpolisområden med särskilt utsatta områden har dock fått extra resurser. Under 2016 hade polisresurserna i samtliga nio lokalpolisområden med särskilt utsatta områden förstärkts jämfört med året innan.⁷⁸

⁷⁷ Polismyndigheten. (2017). *Förändringsbarometer 11 avseende utbildningen av Polisen – majmätningen*.

⁷⁸ Polismyndigheten. (2017). *Årsredovisning 2016*. Resursökningen totalt sett skedde främst i utrednings- och stödverksamheten i lokalpolisområdena.

Svårt att bemanna den nya organisationen

Flera av de intervjuade anser att det är svårt att bemanna de funktioner som ska finnas lokalt. Våra intervjupersoner anger flera orsaker till detta:

- Högre organisatoriska nivåer konkurrerar om resurserna.
- Det lokala uppdraget har utökats samtidigt som resurserna lokalt är desamma som före reformen.
- Flera lokalpolisområden präglas av långa avstånd som gör det svårt att fullt ut kunna bemanna organisationen.

I våra intervjuer i lokalpolisområdena anger flera att man först och främst måste prioritera ingripandeverksamheten, som i vissa fall ligger precis på säkerhetsnivå. I åtminstone några av de lokalpolisområden som vi har studerat ändras prioriteringarna varje vecka

Många av de anställda är tveksamma till lokalpolisområdets förmåga

Ungefär hälften av de anställda anser att deras lokalpolisområde har förmåga att arbeta brottsförebyggande och förtroende- och trygghetsskapande. Siffrorna är något högre för förmågan att genomföra brottsplatsundersökningar och bedriva trafiksäkerhetsarbete, 60 procent. Strax under två tredjedelar av de svarande anser att lokalpolisområdet har förmåga att kunna ingripa i hela området dygnet runt.

Det är betydligt vanligare att medarbetarna anser att den lokala förmågan har försämrats sedan omorganisationen än att den har förbättrats. Den förmåga som har försämrats mest om vi jämför svaren 2015 med svaren 2017 är förmågan att genomföra brottsplatsundersökningar. Det är 10 procentenheter färre som svarar att förmågan finns i 2017 års enkät.

5.2 Ingripandeverksamheten

Omorganisationen har inneburit en övergång från länskommunikationscentraler till regionala ledningscentraler (RLC). Den regionala organisationen av den operativa ledningen var enligt polissamordningen en förutsättning för att regionerna skulle kunna ta ett helhetsansvar för verksamheten inom sitt område. I flera regioner kombineras numera också rollen

som yttre befäl med att vara gruppchef.⁷⁹ I följande avsnitt redogör vi för dessa två förändringar.

Det ska finnas en ledningscentral i varje region

Polismyndigheten har beslutat att varje region ska ha en ledningscentral som leder och samordnar den händelsestyrda verksamheten via larmnumret 112, men tre länskommunikationscentraler är fortsatt i drift under 2017 eftersom myndigheten inte har hittat lämpliga lokaler ännu.

Överlag goda betyg för ledningscentralerna

I våra intervjuer med chefer och medarbetare inom kärnverksamheten anser flera att verksamheten vid regionledningscentralerna överlag fungerar bra. En del framför att en del av operatörerna inledningsvis hade bristande lokalkännedom och att kartorna inte alltid var uppdaterade, men att det har blivit bättre allt eftersom.

Bemanningsbehov i flera regionledningscentraler

Enligt vår delrapport 1 var regionledningarna kritiska mot att det nationella program som Polismyndigheten hade tagit fram för RLC ställde krav som låg långt utöver vad som var möjligt att bemanna. Nationella operativa avdelningen (Noa) har tidigare bedömt att införandet av RLC skulle minska det totala behovet av operatörer⁸⁰, men nu uppger flera regioner i våra intervjuer att antalet operatörer behöver bli fler. I åtminstone två regioner har man fått lösa bemanningsbehovet i RLC genom att använda kompetens från andra funktioner.

Det kan vara svårt att uppfylla rollen som yttre befäl

Det ska finnas minst ett yttre befäl per polisområde. Det framförs synpunkter i våra intervjuer och enkäter på att den kombinerade rollen som yttre befäl och gruppchef medför en för hög arbetsbelastning, särskilt som det förekommer att chefen för lokalpolisområdet delegerar mycket till

⁷⁹ Inom ett polisområde ska det alltid finnas yttre befäl i tjänst. Under ledning av det vakthavande befälet ska de yttre befälen leda ingripandeverksamheten inom polisområdet.

⁸⁰ Polismyndigheten. (2015). *RLC-programmet. Förstudie. Beräkning av arbetsflöden och resursbehov vid RLC och PKC.*

gruppcheferna. Dessutom har vissa yttre befäl delegation som förundersökningsledare för beslut om relevanta förstahandsåtgärder, vilket är ytterligare en arbetsuppgift som kräver särskild kompetens.

I våra intervjuer i lokalpolisområdena framförs vidare att organiseringen av de yttre befälen inte passar för mer glesbefolkade polisområden. Det blir för långa framkörningssträckor för att kunna få en effektiv arbetsledning. Vissa polisområden har därför sett sig föranledda att frånga regelverket och överlåta arbetsledningen till poliser som inte har de formella behörigheter som följer av rollen som yttre befäl.

5.3 Lokalt brottsförebyggande arbete

Brottsförebyggande rådet har tidigare konstaterat att begreppet brottsförebyggande arbete är brett och att det ibland är oklart hur arbetet ska avgränsas mot andra verksamheter inom polisen.⁸¹ Våra intervjuer i lokalpolisområdena visar att arbetet i praktiken handlar om allt ifrån trygghetsskapande åtgärder så som polisiär närvaro på specifika platser till informationsinsatser i skolor men även särskilda insatser så som tillslag och spaningsverksamhet.

Omorganisationen ska främja det lokala brottsförebyggande arbetet. Införande av kommunpolis, medborgarlöften och områdespolis ska förstärka samverkan lokalt och bidra till att polisen kommer närmare medborgarna. I det här avsnittet redogör vi för dessa tre åtgärder. Vi avslutar med att redovisa hur de anställda inom polisen och socialtjänstchefer uppfattar det brottsförebyggande arbetet. Socialtjänsten arbetar i många fall nära polisen i exempelvis socialt utsatta områden.

Kommunpoliser – strategisk samverkan

Polissamordningen beslutade att det ska finnas kommunpoliser i varje kommun.⁸² Enligt arbetsordningen driver kommunpolisen på uppdrag av

⁸¹ Brottsförebyggande rådet. (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete – Uppdraget "Satsningen på fler poliser"* s 30.

⁸² Genomförandekommittén för polismyndigheten. (2014). *Beslutsprotokoll, områdespoliser och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten.*

chefen för lokalpolisområdet samverkan med kommunen och lokalsamhället i övrigt. Kommunpolisen ska verka för att Polismyndigheten ingår och fullgör de åtaganden som följer av samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. De samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun som redan tidigare fanns i en majoritet av kommunerna utgör ett viktigt ramverk för samverkan.⁸³ Kommunpolisen ska fungera som en kontaktväg till Polismyndigheten för samverkanspartners och allmänheten.

Samverkan mellan polis och kommun anses i stort fungera bra

Nästan alla kommuner har i dag tillgång till en kommunpolis. Vid utgången av 2016 fanns totalt 195 kommunpoliser inom Polismyndigheten. Flertalet kommunföreträdare (79 procent) uppger i vår enkät att kommunpolisen är den funktion inom polisen som de i huvudsak har kontakt med.⁸⁴ I november 2015 var det en endast en fjärdedel av kommunföreträdarna som i huvudsak hade kontakt med kommunpolisen.

I de lokalpolisområden som vi har studerat närmare uppger både kommunpoliser och kommunföreträdare att kommunpoliserna har bidragit till att samverkan har blivit mer strukturerad. Det har blivit tydligare för kommunerna vem inom polisen som är deras motpart. De ser även positivt på att kommunpolisen är en dedikerad resurs för det arbetet.

I vår enkät anser en majoritet (84 procent) av kommunernas ansvariga för övergripande samverkan med polisen, att samverkan på det stora hela fungerar bra. Det är 9 procentenheter fler än i förra enkätundersökningen i november 2015. De allra flesta kommunföreträdarna (93 procent) anser även att det är tydligt vilken funktion inom polisen som de ska kontakta i olika frågor.

Kommunerna anser att det lokala polisarbetet har förbättrats

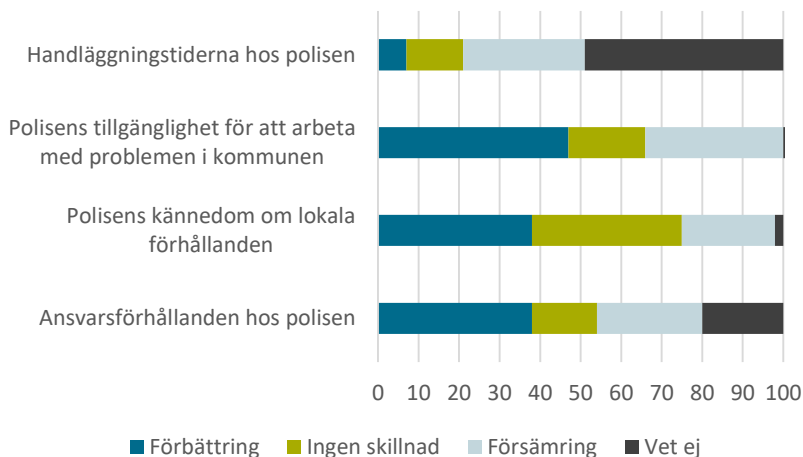
Kommunernas ansvariga för övergripande samverkan med polisen anser att såväl polisens tillgänglighet för att arbeta med problemen i kommunen, polisens kännedom om lokala förhållanden som ansvarsförhållanden inom polisen har förbättrats till följd av omorganisationen, se figur 7. För dessa

⁸³ Polismyndigheten. (2017). *Årsredovisning 2016*.

⁸⁴ Statskontorets enkätundersökning bland kommunernas ansvariga för övergripande samverkan med polisen 2017.

områden har det skett en förbättring sedan vår förra undersökning 2015. Däremot svarar hälften i vår enkät att de inte vet om handläggningstiderna har förändrats till följd av omorganisationen. Det tyder på att frågan är svårbedömd för kommunerna.

Figur 7 Kommunernas syn på förändringar till följd av omorganisationen, andelar



Källa: Statskontorets enkätundersökning bland kommunernas ansvariga för övergripande samverkan med polisen 2017.

Medborgarlöften – komma närmare medborgarna

Medborgarlöften ska bidra till att polisen kommer närmare medborgarna, vilket är ett av målen för omorganisationen. Löftena ska utgå från den lokala lägesbilden och tas fram i samverkan med kommuner, polisens medarbetare och medborgare genom medborgardialoger. De ska ses som samverkansöverenskommelsernas publika del och vara utformade som specificerade åtgärder som polis och kommun lovar medborgarna att genomföra under innevarande år.⁸⁵

⁸⁵ Brottsförebyggande rådet, Polisen och Sveriges Kommuner och Landsting. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

Enligt tidigare direktiv för genomförandet skulle medborgarlöften ha utformats i samtliga kommuner innan utgången av 2016.⁸⁶ Vid utgången av 2016 fanns det medborgarlöften i 275 av landets 290 kommuner.⁸⁷

Kvaliteten på medborgarlöftena varierar

Av de medborgarlöften som vi har studerat är vissa mer konkreta och preciserar vad polisen ska göra för att uppnå löftet, medan andra är vaga och knapphändigt dokumenterade. En del av de vi har intervjuat framför att de inte vill utlova aktiviteter som polisen inte kan leva upp till.

Polismyndigheten följer upp hur många medborgarlöften som har tagits fram. Däremot saknar myndigheten verktyg för att till exempel följa upp arbetsmetoden medborgarlöften, den kommunikativa aspekten av dem och vilken påverkan löftena har på den upplevda tryggheten.

På Brottsförebyggande rådet pågår på uppdrag av Polismyndigheten ett flerårigt arbete med att utvärdera metodiken kring medborgarlöften. Brottsförebyggande rådet kommer under hösten 2017 även att genomföra lokala trygghetsundersökningar i alla lokalpolisområden.

Kommunföreträdare är positiva till medborgarlöften

Flera kommunföreträdare som vi har intervjuat uppger att införandet av medborgarlöften har gjort det gemensamma brottsförebyggande arbetet mer kraftfullt. De menar att det är kommunpolisfunktionen och processen för att ta fram löftena, snarare än löftena i sig som har bidragit till att samverkan har blivit bättre.

Närmare medborgarna – otydligt vad det innebär

Våra intervjuer visar att det inom polisen görs olika tolkningar av vad målet, att komma närmare medborgarna, innebär. En återkommande synpunkt är att det finns behov av en tydlig definition. Det behöver fastställas när och var man ska möta medborgarna.

Vissa menar att det handlar om att polisen ska vara snabbt på plats vid brott, medan andra anser att det ytterst handlar om att polisen ska vara synlig.

⁸⁶ Polismyndigheten. (2015). *Projekt och införandedirektiv, Samverkan Polis och kommun – medborgarlöften*.

⁸⁷ Polismyndigheten. (2017). *Årsredovisning 2016*.

Några framför i våra intervjuer att närmare medborgarna även inrymmer aspekter som polisens tillgänglighet via telefon och e-tjänster samt öppettider i receptionen.⁸⁸

Områdespoliser – trygghetsskapande

Polissamordningen slog fast att det ska finnas områdespoliser i varje lokalpolisområde, men hur många de ska vara är det upp till regionerna att bedöma. Deras uppdrag är att långsiktigt arbeta brottsförebyggande, trygghetsskapande och kontaktskapande utifrån en lokal problembild.⁸⁹ Områdespolisens uppdrag är inte definierat i arbetsordningen så som kommunpolisens uppdrag är.

Enligt Polismyndigheten fanns det i maj 447 områdespoliser, fördelade på 63 lokalpolisområden. Fyra regioner hade områdespoliser i samtliga lokalpolisområden, medan region Stockholm hade områdespoliser i 4 av 19 lokalpolisområden och region Väst i 5 av 16 områden.⁹⁰

Det varierar hur lokalpolisområdena arbetar med områdespoliser

Våra intervjuer i lokalpolisområdena visar att rollen som områdespolis skiljer sig mellan lokalpolisområdena. Uppgifterna kan bland annat bestå av att arbeta

- brett med brottsförebyggande uppgifter i ett geografiskt område
- inriktat mot till exempel ungdomar eller narkotika, liknande de specialistfunktioner som tidigare fanns i länspolismyndigheterna
- nära kommunpolisen och delta i samverkan med kommunen
- med spaning i särskilda arbetsgrupper rörande vapen eller narkotika.

Områdespoliserna är inte i lika stor utsträckning som kommunpolisen en fredad resurs för det brottsförebyggande arbetet, till exempel uppger en

⁸⁸ Se kapitel 8 och webbilaga 4 *Resultatanalys för utbildningen av Polisen till en sammanhållen myndighet* för ett utförligare resonemang om vad tillgänglighet och bättre kontakt med medborgarna kan vara.

⁸⁹ Genomförandekommittén för Polismyndigheten. (2014). *Områdespoliser och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*.

⁹⁰ Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. (2017). *Förändringsbarometer 11 avseende utbildningen av Polisen*.

majoritet av de områdespoliserna som svarat på vår enkät att de främst arbetar med att hantera oförutsedda händelser (ingripandeverksamheten).

Ett tecken på att områdespolisens roll varierar är att regionernas bedömningar av framtida behov skiljer sig. I december 2016 bedömde exempelvis region Stockholm att de skulle ha 93 områdespoliserna medan region Syd såg ett behov av 302 områdespoliserna, trots att region Stockholm utifrån flera faktorer är en större region.⁹¹ I juni 2017 hade målbilden ökat till 138 poliser i Stockholm samtidigt som det saknades sökande för att tillsätta alla funktioner. Region Syd anger nu att målsättningen vad gäller antalet områdespoliserna har sänkts ganska kraftigt eftersom man hellre vill kunna öka bemanningen i utredningsverksamheten. I övrigt använder regionerna olika mått för att definiera behovet, till exempel en områdespolis per kommun, antal områdespoliserna utifrån invånarantal eller en områdespolis per lokalpolisområde.⁹²

Det finns kritiska synpunkter på det brottsförebyggande arbetet

Lägre status och låga förväntningar hos medarbetarna

Ett flertal av de kommunpoliserna och områdespoliserna som vi har intervjuat upplever att det brottsförebyggande arbetet har låg status inom polisen.⁹³ De uppger även att en del av det planerade arbetet inte blir av till följd av insatser som måste göras för att klara av ingripande- och utredningsverksamheten. I vår enkät är det också betydligt färre anställda som bedömer att deras lokalpolisområde har förmåga att arbeta brottsförebyggande än som till exempel anser att man inom området klarar av att ingripa mot brottslighet dygnet runt.

⁹¹ Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. (2017). *Förändringsbarometer 9 avseende ombildningen av Polisen*.

⁹² Polismyndigheten, rikspolischefens kansli. (2017). *Förändringsbarometer 11 avseende ombildningen av Polisen*.

⁹³ Även tidigare studier visar att det brottsförebyggande arbetet har lägre status. Se till exempel Brottsförebyggande rådet. (2013:21). och Riksrevisionen. (2010:23).

I enkäten tror dessutom bara 14 procent av de anställda i lokalpolisområdena att reformen på sikt kommer leda till att polisens tillgänglighet förbättras. Det är också bara 15 procent som räknar med att kontakten med medborgarna kommer att förbättras.

Hälften av socialtjänstcheferna anser att polisen är mindre tillgänglig

Nästan hälften av socialtjänstcheferna anser i vår enkät att polisen har blivit mindre tillgänglig till följd av polisens omorganisation.⁹⁴ I fritextsvaren nämner cheferna bland annat att den lokala polisära närvaron har minskat och att möjligheterna att jobba aktivt mot barn och unga har försämrats. Drygt 20 procent anser att tillgängligheten har förbättrats i någon mån.

Nästan två tredjedelar (62 procent) av socialcheferna anser ändå att samverkan på det stora hela fungerar bra, vilket är 5 procentenheter lägre än i november 2015. Det är stora regionala skillnader. I region Stockholm är endast var femte socialtjänstchef nöjd, medan nästan 9 av 10 socialtjänstchefer är det i region Öst.

5.4 Statskontorets slutsatser

I delrapport 1 pekade vi på att ett uthålligt arbete i lokalpolisområdena var en utmaning för Polismyndigheten. Vi konstaterar att utmaningen kvarstår men att förutsättningarna för det lokala arbetet delvis har utvecklats i positiv riktning.

En utmaning att klara det utökade uppdraget

Sammantaget visar vår uppföljning att det är en utmaning för lokalpolisområdena att klara det utökade uppdraget. Vi har till exempel sett att lokalpolischeferna inte alltid har tillräckligt ledningsstöd för att kunna möta det utökade uppdraget, att den faktiska operativa resursen är densamma som innan uppdraget utökades och att många anställda är tveksamma till lokalpolisområdets förmåga att utföra sina uppdrag.

⁹⁴ Statskontorets enkätundersökning bland socialtjänstchefer i kommunerna 2017.

Kommunpolisen har förstärkt samverkan

Vi konstaterar att införandet av en kommunpolis har förstärkt samverkan mellan polisen och kommunerna. Båda parter anser att samverkan i brottsförebyggande frågor har blivit mer strukturerad. Kommunföreträdarna är ofta positiva till de medborgarlöften som kommunpolisen är med och utarbetar. Statskontoret ser dock att kommunpolisen ibland används för att avlasta ledningen i lokalpolisområdet.

Oklara mål och roller inom det brottsförebyggande arbetet

Även om den övergripande samverkan har förbättrats, riskerar det brottsförebyggande arbetet att inte få genomslag. Det finns flera skäl till vår bedömning. Definitionen av det brottsförebyggande arbetet är bred och det kan vara svårt att avgränsa det från andra områden. Det gör det svårt att freda resurser till denna verksamhet. Införandet av områdespoliser, som ska förstärka det brottsförebyggande arbetet, har inte heller varit strukturerat. Såväl antalet områdespoliser som vad de ska arbeta med skiljer sig åt mellan de olika lokalpolisområdena. Vi konstaterar även att det brottsförebyggande arbetet har låg status inom polisen.

Vår utvärdering visar också att det inom organisationen är otydligt vad ”närmare medborgarna” betyder. Vi konstaterar också att en del av medborgarlöftena är vaga och att polisens uppföljning av dem är svag. Sammantaget riskerar detta innebära att polisen inte kommer att nå målet om en förbättrad kontakt med medborgarna.

6 Utredningsverksamheten

Ett av målen med omorganisationen är att stärka förmågan att utreda brott. Polisens förmåga att utreda brott har försvagats under en längre tid. I det här kapitlet analyserar vi Polismyndighetens åtgärder för att få en mer enhetlig organisering av utredningsverksamheten samt andra centrala initiativ för att förbättra utredningsförmågan. Slutligen presenterar vi medarbetarnas och åklagarnas syn på Polisens utredningsförmåga och hur omorganisationen har påverkat förmågan.

6.1 Åtgärder för en enhetligare organisation

Polismyndigheten har infört en nationell brottskatalog som styr på vilken organisatorisk nivå som brott ska utredas. De allra flesta brott ska enligt katalogen utredas inom polisregionerna. Chefen för den nationella operativa avdelningen beslutar om brottskatalogen och kan även medge regionala undantag.⁹⁵

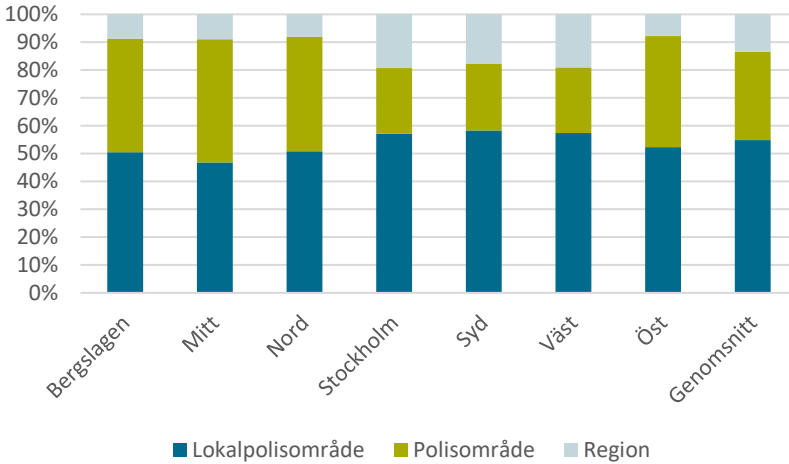
Brott ska utredas på lägsta ändamålsenliga nivå

Huvudprincipen är att brott ska utredas på lägsta ändamålsenliga nivå. Inriktningen i omorganisationen har varit att en stor del av brotten ska utredas i lokalpolisområdet av utredare som känner den lokala problembilden.⁹⁶ Figur 1 visar att drygt hälften av alla brott ska utredas i lokalpolisområdena enligt brottskatalogen. Flera utredare bekräftar i intervjuer att allt grövre brott i dag utreds på den lokala nivån.

⁹⁵ Polismyndigheten. (2016). *Formkrav avseende den nationella brottskatalogen*.

⁹⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

Figur 8 Brott som enligt brottskatalogen (januari 2017) ska utredas inom polisregionerna fördelade på organisatorisk nivå, andelar



Källa: Polismyndigheten. (2017). *Den nationella brottskatalogen*. Totalt är det 525 brottskoder som ska utredas på de tre redovisade organisatoriska nivåerna.

Figur 8 visar att inom storstadsregionerna ska brotten i något större utsträckning utredas inom lokalpolisområdena. Samtidigt har storstadsregionerna en högre andel brott som utreds på regional nivå. För övriga regioner ser vi att en relativt hög andel av brotten utreds på polisområdesnivå.

På lokalpolisområdena utreds exempelvis mängdbrott så som misshandel, inbrott, skadegörelse och olaga hot. Utredningssektionen på polisområdet utreder exempelvis grövre våldsbrott, grova narkotikabrott, ärenden där målsägande är under 18 år samt de flesta sexualbrott. På regionnivå utreds vanligen exempelvis miljö- och arbetsmiljöbrott, vissa it-brott, större bedrägeriärenden och sällan förekommande specialstraffrättsliga brott. Ett dussintal brott utreds av den nationella operativa avdelningen.

Viss lokal anpassning medges

Principerna i brottskatalogen medger lokala anpassningar om det finns betydande skäl för att kunna säkerställa en enhetligt uppbyggd utrednings-

verksamhet.⁹⁷ Regionpolischefen kan inte besluta om permanenta undantag, men enligt en chef som vi har intervjuat finns det exempel på beslut som med tiden i praktiken har blivit permanenta.

Avvikelsena följer samma mönster, som var brott ska utredas enligt brottskatalogen. Storstadsregionerna har i högre grad än de övriga flyttat ut fler brottstyper till lokalpolisområdena samtidigt som fler brottstyper ska utredas på den regionala nivån. Regioner med mindre orter och glesbygd har snarare omdirigerat brottstyperna från lokalpolisområdesnivån till den högre polisområdesnivån. Det är svårt att upprätthålla erforderliga resurser i mindre lokalpolisområden, särskilt som förekomsten av olika brott varierar geografiskt.

6.2 Fördelningen av utredningsresurser

Skillnader i hur utredningsresurserna fördelas

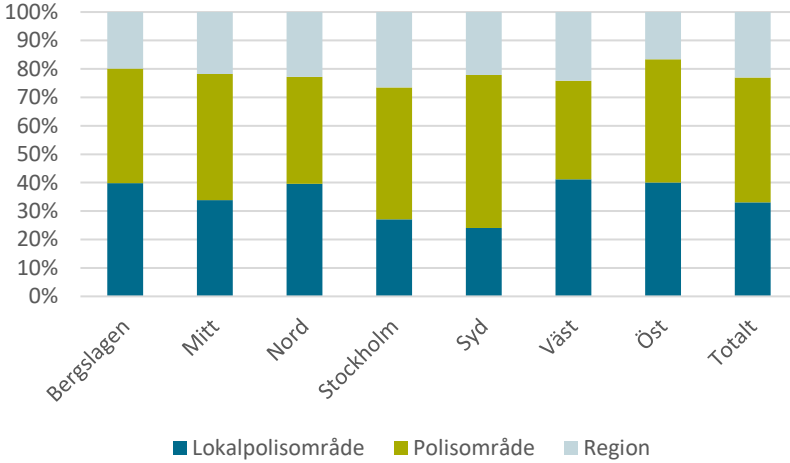
Vid utgången av 2016 fanns det cirka 9 300 anställda inom utredningsverksamheten. Regionerna har fördelat mellan 32 och 40 procent av antalet anställda till utredningsverksamheten.

Figur 9 visar att det skiljer sig något i hur regionerna har valt att fördela utredningsresursen mellan de organisatoriska nivåerna. Fyra av regionerna har en likartad fördelning med cirka 40 procent av resurserna på lokalpolisområdesnivån. De tre övriga regionerna har valt att placera lägre andelar av resurserna inom lokalpolisområdena. Region Syd ligger lägst med sina 24 procent.

⁹⁷ Polismyndigheten. (2016). *Principer avseende den nationella brottskatalogen*.

Figur 9

Anställda (januari 2017) inom utredningsverksamheten i polisregionerna fördelade på organisatorisk nivå, andelar i respektive region



Källa: Polismyndigheten.

Resursfördelningen skiljer sig även då vi tar hänsyn till hur brotten är fördelade i brottskatalogen (jämför figur 8). Lokalpolisområdena, där framför allt mängdbrott ska utredas, har jämförelsevis lite resurser i framför allt Syd och Stockholm, trots att dessa regioner har relativt många brott på lokalpolisområdesnivå.

De faktiska resurserna är mindre än planerat

I sju lokalpolisområden har vi efterfrågat uppgifter om hur resurssättningen var tänkt när den nya organisationen planerades och hur resursläget ser ut i dag för utredningsverksamheten.⁹⁸ Ingen av dessa områden uppvisar en resurssättning enligt plan. Den nuvarande bemanningen varierar mellan 67 och 81 procent i förhållande till den ursprungliga dimensioneringen. Räk- nar man bort de är som på kommendering, tjänstlediga eller sjukskrivna

⁹⁸ Lokalpolisområdena är: Göteborg Nordost, Jämtland-Härjedalen, Kalmar, Malmö Norr, Malmö Söder, Östra Fyrbodal och Örebro.

sjunker den tillgängliga resursen till mellan 57 och 73 procent. Våra kontakter med andra lokalpolisområden och polisområden indikerar att samma mönster finns även i andra delar av landet. Även i Polisens interna dialogmöten har det framförts att utredningsverksamheten inte är resurssatt utifrån det uppdrag den har.⁹⁹

En delförklaring till att det finns skillnader mellan de planerade och de befintliga resurserna kan vara att lokalpolisområdets chef har valt att prioritera bemanningen inom andra delar av verksamheten. Regionerna verkar även ha använt olika resursfördelningsmodeller vid övergången till den nya organisationen.

Ärenden flyttas mellan utredningsnivåerna

Våra intervjuer visar att det på vissa håll uppstår interna diskussioner mellan de organisatoriska nivåerna om var utredningsresurserna behövs bäst eller var brotten ska utredas. Det beror bland annat på att bemanningsituationen inom utredningsverksamheten medför kompensatoriska åtgärder där framför allt lokalpolisområdenas resurser används för att täcka upp resursbrister på polisområdesnivå. Det finns också gränsdragningsproblem när det gäller hur ett brott ska definieras och därmed var det ska utredas. De flesta ärenden avgörs på gruppchefsnivå eller av indirekta chefer men det förekommer även att utredningsärenden vid behov flyttas uppåt i organisationen till ledningsgruppsnivå. I första hand krävs således att cheferna på de olika nivåerna kommer överens om hur brotten ska definieras eller vart resurserna för att utreda brotten finns. Statskontoret har även tidigare konstaterat att det råder en konsensuskultur inom Polisen vilket kan få konsekvenser för effektiviteten i verksamheten.¹⁰⁰

Det finns också exempel där samarbetet fungerar friktionsfritt. Exempelvis har utredningssektionen i ett polisområde fått ett övergripande ansvar för hela utredningsverksamheten i polisområdet och därmed även ett tydligt mandat att prioritera ärenden och besluta var de ska utredas.

⁹⁹ Polismyndigheten. (2017). *Utredningsverksamheten. Dialogmöten hösten 2016*.

¹⁰⁰ Statskontoret. (2013). *Styrningen av Polisens IT-verksamhet*.

6.3 Kompetensfrågor i utredningsverksamheten

Att anskaffa och upprätthålla tillräcklig kompetens inom utredningsverksamheten var en utmaning även innan omorganisationen, men frågan har nu ställts på sin spets eftersom omorganisationen har lett till omflyttningar av personal.

Ledarskap inom utredningsverksamheten en utmaning

Lokalpolisområdescheferna har inte alltid utredarkompetens

Chefen för lokalpolisområdet har inte alltid tillräcklig erfarenhet från utredningsverksamheten. Det är något som medarbetare lyfter i våra intervjuer och Polismyndighetens dialogmöten. Det innebär exempelvis att lokalpolisområdet hamnar i ett kunskapsunderläge när resurser och ärendefördelning diskuteras mellan chefer inom polisområdet. I vissa fall har lokalpolisområdeschefen löst detta genom att låta en erfaren gruppchef eller utredare företräda lokalpolisområdet.

Rollen som förundersökningsledare är inte alltid renodlad

Genomförandekommittén lyfte fram att förundersökningsledaren är central för att utredningsverksamheten ska kunna förbättras. Förundersökningsledarskapet skulle därför enligt kommitténs arbetsgrupper i huvudsak vara renodlat utan någon arbetsledande funktion.¹⁰¹ För närvarande fungerar dock en del gruppchefer även som förundersökningsledare. Enligt våra intervjuer med gruppchefer och åklagare är det svårt att kombinera de två rollerna. Samtidigt framhåller en del gruppchefer att det är fördel att som lönesättande chef även vara en del av den dagliga verksamheten.

Bemanningen påverkar förmågan

Sedan omorganisationen av Polisen till en myndighet har antalet rekryteringar till utredningsverksamheten ökat.

Effekten av de nya resurserna dröjer

Nya resurser leder inte automatiskt till omedelbara kvalitetsförbättringar eftersom det tar tid att bygga upp den erfarenhet och kompetens som behövs för att genomföra brottsutredningar. Åklagare vittnar till exempel om

¹⁰¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). Utredningsverksamheten. OP 4. En optimal förundersökningsledarprofil.

att resursbristen har medfört att oerfarna utredare direkt får ta hand om svåra ärenden i stället för att börja med enklare utredningar. I fritextsvaren till vår enkät lyfter flera åklagare också att bemanningssituationen har lett till att utredare flyttas runt vilket har försvårat arbetet.¹⁰²

Polisen har anställt fler civila utredare

Majoriteten av de som har anställts inom utredningsverksamheten efter omorganisationen är civila utredare. Såväl de vi har intervjuat inom Polismyndigheten som åklagarna är positiva till att fler civila utredare har anställts. De intervjuade framhåller dock att det är viktigt att det finns en bra balans mellan poliser och civila eftersom civila inte har samma befogenheter som poliser, exempelvis när det gäller att ta med personer till förhör.

Det är inte alltid intresse eller fallenhet som avgör bemanningen

Utredningsverksamheten bemannas sedan tidigare delvis genom så kallad inrotering. Det innebär att poliser, som på grund av graviditet, skada eller sjukdom inte kan vara kvar i yttre tjänst, omplaceras till utredningsverksamheten. Flera av de vi har intervjuat i lokalpolisområdena menar att det således inte alltid är intresse eller fallenhet som avgör bemanningen, vilket de anser kan påverka verksamheten negativt. Liknande synpunkter har framkommit i Polisens egna undersökningar.¹⁰³

Arbetsgrupper inom genomförandekommittén konstaterade att utredningsverksamheten behöver bli en plats som man aktivt söker sig till.¹⁰⁴ Det här är också något som har påpekats vid våra intervjuer och i enkätsvaren från åklagarna.

Det kan vara en utmaning att upprätthålla specialkompetens

I samband med omorganisationen gick en del specialistkompetenser in i linjeorganisationen.¹⁰⁵ En del medarbetare framhåller i våra intervjuer att blandningen av generalister och specialister gör att utredningsresursen blir mer flexibel. Fler kan också jobba med de olika brottstyperna. En upplevd

¹⁰² Statskontorets enkätundersökning bland åklagare 2017.

¹⁰³ Polismyndigheten. (2017). *Utredningsverksamheten. Dialogmöten hösten 2016.*

¹⁰⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (Ju 2012:16). *OP 4 Vad krävs för ett bättre utredningsresultat i form av fler lagförda?*

¹⁰⁵ Polismyndigheten. (2017). *Utredningsverksamheten. Dialogmöten hösten 2016.*

nackdel är dock att förutsättningarna för att upprätthålla specialistkompetensen försämras när man förväntas vara mer av en generalist.

6.4 Initiativ för att förbättra utredningsförmågan

Sedan januari 2015 har Polismyndigheten fattat flera beslut om åtgärder för att åstadkomma ett bättre utredningsresultat i den nya ombildade myndigheten.

Hösten 2016 presenterade rikspolischefen ett paket med ett tjugotal åtgärder för att uppnå bättre resultat inom utredningsverksamheten. De åtgärder som företrädare för Noa pekar ut som viktigast är initiativ som har förts fram i samband med omorganisationen:

- förstärkta funktioner för brotts- och ärendesamordning,
- utökat utredningsuppdrag för Polisens kontaktcenter (PKC),
- förbättrad samverkan med åklagarna.

Bristande brottsamordning och brister i de initiala utredningsåtgärderna har under flera år pekats ut som hinder för ett effektivare ärendeflöde.¹⁰⁶

Åtgärderna skulle vara genomförda vid årsskiftet 2016/2017, men alla åtgärder är ännu inte implementerade. Enligt företrädare för Noa är åtgärderna genomförda på så sätt att regionerna åtminstone har påbörjat en uppbyggnad av de funktioner och förmågor som är kopplade till åtgärderna.

Nya förutsättningar för samordning

Den nya polisorganisationen ger bättre förutsättningar för samordning av brott och ärenden.¹⁰⁷ I den första delrapporten konstaterade vi att den ökade

¹⁰⁶ Rikspolisstyrelsen. (2012). *En effektivare ärendehantering för förbättrade verksamhetsresultat, slutrapport* genom Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Slutrapport: OP-3.2 Övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxel*.

¹⁰⁷ Ärendesamordning innebär att alla brottsmisstankar mot en och samma person utreds samlat. Brottsamordning innebär att spår, tillvägagångssätt och så vidare analyseras i syfte att upptäcka upprepad brottslighet där gärningsmannen är okänd.

enhetligheten har underlättat samordningen över region- och områdesgränserna.¹⁰⁸

Ärendesamordningen har utvecklats

Numera har samtliga regioner en funktion som omfattar ärendesamordning och ärendefördelning. Det är sedan slutet av 2015 även möjligt att samordna ärenden inom samtliga polisområden.¹⁰⁹ Enligt våra intervjuer med företrädare på olika nivåer har ärendesamordningen utvecklats, framför allt som en följd av harmoniseringen av Polisens it-system och nationell tillgång till dessa. Även PKC ska kunna samordna ärenden som kommer in via kontaktcentret. I maj 2017 skötte dock enbart 2 av 7 PKC ärendesamordningen.¹¹⁰

Några intervjupersoner har framfört att de positiva effekterna av den förstärkta ärendesamordningen motverkas av en hög ärendebelastning i kombination med styrningen mot kvantitativa mål på gruppnivå där exempelvis ärendebalanserna står i fokus. Detta anser de intervjuade ge incitament för att undvika att samordna ärenden där man själv riskerar att bli den som får ansvaret för att även utreda brott begångna på andra platser.

Brottssamordningen har ännu inte tagit fart

Samtliga regioner har inrättat en regional brottssamordningsfunktion. I maj 2017 fanns det en brottssamordningsfunktion vid 25 av de 27 polisområdena. I funktionen ingår seriebrottsamordnare, analytiker med forensisk kunskap och förundersökningsledare.¹¹¹ Polismyndigheten menar i sin årsredovisning att erfarenheterna visar att samordningsfunktionerna ökar förmågan till samarbete i uppdagade brottsserier eftersom det nu finns strukturerade kontaktytor.¹¹²

Flera intervjupersoner inom Polismyndigheten både på lokal och nationell nivå menar att brottssamordningsfunktionerna ännu inte har gett någon

¹⁰⁸ Statskontoret. (2016). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet.*

¹⁰⁹ Polismyndigheten. (2017). *Förändringsbarometer 11 avseende ombildningen av polisen.*

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Polismyndigheten. (2017). *Polisens årsredovisning 2016.*

större effekt på utredningsresultaten eller har märkts av på andra sätt. Flera åklagare som vi har talat med har samma bild. Det kan bero på att brottsamordning i vissa regioner och polisområden är en ny funktion och att dessa ännu inte har bemannats fullt ut. Enligt en intervjuperson (på Noa) inom Polismyndigheten har även brottsamordningsfunktionens mandat varit otydligt angående vem som beslutar om var anmälningarna ska samordnas. Ändringar i arbetsordningen från och med juli 2017 avser att komma tillrätta med detta.

Kontaktcentren har fått ökat utredningsuppdrag

Genomförandekommittén föreslog att PKC skulle utföra fler initiala utredningsåtgärder redan när ett brott anmäls, exempelvis genomföra enklare vittnes- och målsägarförhör.¹¹³ Polismyndigheten har senare tagit beslut om att införa detta. Utökningen av PKC-verksamheten är dock fortfarande i implementeringsfasen.

Indikationer på möjliga effektivitetsvinster

Företrädare på olika nivåer inom Polismyndigheten ställer i våra intervjuer stora förhoppningar till att det ökade utredningsuppdraget på sikt ska leda till effektivitetsvinster inom utredningsverksamheten. Genom att genomföra åtgärder redan när en anmälan kommer in kan PKC bidra till att avlasta den övriga utredningsverksamheten. En preliminär uppföljning av polisregion Stockholm indikerar att det nya uppdraget kraftigt har minskat antalet ärenden som lämnas över till de lokala utredarna och som sedan skrivs av utan att en förundersökning inleds.¹¹⁴

Det finns farhågor om att utredningsbara ärenden läggs ned

I våra intervjuer finns det de som befarar att det utökade uppdraget för PKC i förlängningen kan leda till att ärenden som egentligen skulle gå att utreda läggs ned. De ifrågasätter även om PKC kan upprätthålla en tillräcklig kompetens för kunna fullfölja utredningsuppdraget med tillräckligt hög kvalitet.

¹¹³ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Rapport OP-3 Kärnverksamhet. En ny organisation för Polisen.*

¹¹⁴ Polismyndigheten. (2017). *PKC-projektet - uppföljning 2.*

Ytterligare utmaningar är att PKC har hög sjukfrånvaro och personalomsättning jämfört med Polismyndigheten som helhet. Under 2016 var sjukfrånvaron 8,6 procent och personalomsättningen uppgick till 27 procent.¹¹⁵

6.5 Utredningsverksamhetens förmåga

Utredningsverksamhetens resultatmått har till stora delar fortsatt att utvecklas negativt under 2016, vilket vi redogör närmare för i kapitel 8. I det här avsnittet redovisar vi hur poliser och åklagare uppfattar utredningsförmågan utifrån de enkätundersökningar som vi har genomfört.

Åklagarna anser att förmågan har försämrats

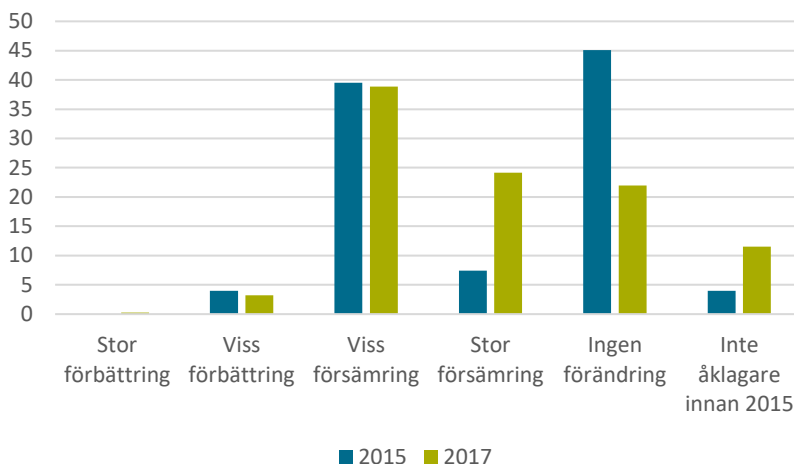
En viktig förutsättning för att höja kvaliteten och effektiviteten i utredningsverksamheten är att samarbetet med åklagarna fungerar väl.

Många nöjda med samarbetet med polisen – men en försämring jämfört med tidigare

I vår enkätundersökning bland åklagare vid de allmänna kamrarna anser en majoritet av åklagarna (71 procent) att den övergripande samverkan mellan deras kammare och Polisen på det hela fungerar bra. Enligt åklagarna finns det ofta också en gemensam bild av hur Polisens resurser ska användas (84 procent). Det är dock en majoritet som anser att samarbetet med Polisen har försämrats till följd av omorganisationen (figur 10). Andelen som anser att försämringen är stor, har ökat sedan 2015.

¹¹⁵ Polismyndigheten. (2016). *Polisens årsredovisning 2016*.

Figur 10 Åklagarnas syn på hur samarbetet med polisen har förändrats till följd av omorganiseringen, andelar

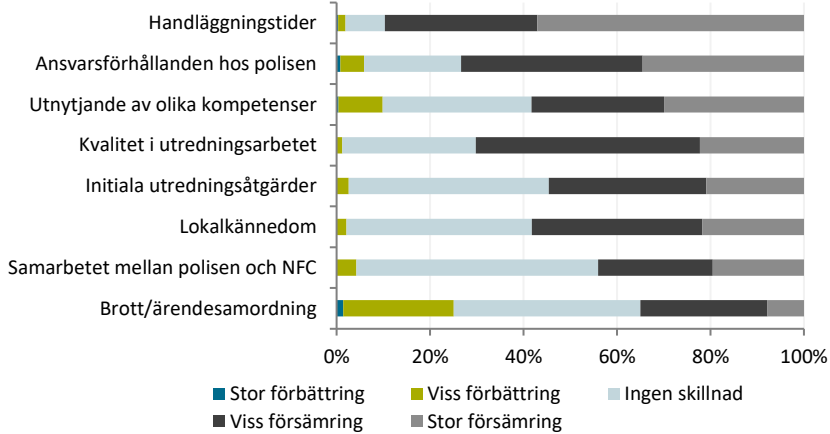


Källa: Statskontorets enkätundersökning bland åklagare 2017.

Åklagarna anser att Polisens förmåga har försämrats

Åklagarna bedömer att flera aspekter av Polisens arbete har försämrats på grund av omorganisationen. Det gäller framför allt handläggningstiderna, kvaliteten i utredningsarbetet och ansvarsförhållandena hos Polisen (se figur 11). Andelen åklagare som ser en försämring inom dessa områden är även högre nu, än när vi gjorde motsvarande undersökning 2015. Minst negativt ser åklagarna på förmågan till samordningen av olika brott och misstänkta. Här finns även en positiv trend jämfört med 2015.

Figur 11 Åklagarnas bedömning av hur olika aspekter av Polisens arbete har förändrats till följd av omorganisationen, andelar



Källa: Statskontorets enkätundersökning bland åklagare 2017.

Förmågan påverkas på sikt enligt Polisens utredare

I vår enkät ser en fjärdedel av medarbetarna inom utredningsverksamheten positivt på hur omorganisationen kommer att påverka utredningsförmågan på sikt. Nästan hälften av medarbetarna är dock negativa, vilket är en ökning med 15 procentenheter sedan 2015.¹¹⁶

6.6 Statskontorets slutsatser

I vår första delrapport konstaterade vi att det var en utmaning för Polismyndigheten att utveckla utredningsverksamheten för att arbeta effektivare och bättre resultat. Vi kan i denna delrapport konstatera att Polismyndigheten nu vidtar åtgärder som kan förbättra utredningsresultaten, men att omorganisationen hittills främst påverkat utredningsverksamheten negativt.

¹¹⁶ Statskontorets enkätundersökning bland polisanställda i lokalpolisområdena. Antal svarande inom utredningsverksamheten var 504 personer 2015 och 451 personer 2017.

Myndigheten vidtar åtgärder som kan förbättra resultaten

Polismyndigheten genomför flera åtgärder som på sikt kan förbättra utredningsresultaten. Dessa handlar bland annat om ökat utredningsansvar för PKC och förstärkt brottsamordning och ärendesamordning. Det finns dock vissa hinder för att åtgärderna ska ge full utväxling i form av högre kvalitet och effektivitet.

För PKC är hög sjukfrånvaro och personalomsättning en utmaning för att bygga upp den kompetens som utredningsuppdraget kräver. Det finns även en potentiell konflikt i att samtidigt upprätthålla en hög tillgänglighet för allmänheten och att genomföra fler utredningsaktiviteter.

De förstärkta brottsamordnings- respektive ärendesamordningsfunktionerna är fortfarande delvis under uppbyggnad. Hittills har vi dock sett att ett hinder för att de ska få fullt genomslag är att funktionerna inte integrerats tillräckligt med resten av utredningsverksamheten. Orsaker till detta är bland annat resursbrist och att medarbetare och chefer inte alltid har en helhetssyn på utredningsverksamheten.

Utredningsverksamheten har hittills påverkats negativt

Insatserna för att förbättra Polisens förmåga att utreda brott ännu inte har fått genomslag. Vår uppföljning visar att omorganisationen snarare har påverkat utredningsverksamheten negativt. Åklagarna anser till exempel att bland annat kvaliteten i utredningsarbetet och ansvarsförhållandena hos Polisen har försämrats på grund av omorganisationen.

Risk för organisatoriska splittringar

Vår uppföljning visar att utredningsverksamheten inte är bemannad för att möta Polismyndighetens initiativ för att förbättra utredningsförmågan. Exempelvis verkar den faktiska personalresursen i flera fall skilja sig från den planerade. Fördelningen av brottstyper enligt brottskatalogen korrelerar inte heller med resursfördelningen inom regionerna. Resursbrist och problem att avgöra hur brott ska definieras gör att det ibland uppstår gränsdragningsproblem som leder till organisatoriska splittringar.

7 De nationella gemensamma avdelningarna

De nationella gemensamma avdelningarna ska bidra till att hålla ihop Polismyndigheten och ge förutsättningar för en bättre kvalitet och ökad enhetlighet i mål och arbetssätt. En utgångspunkt för Polisen har också varit att sträva efter ett effektivt resursutnyttjande inom stödverksamheten så att resurser kan frigöras till kärnverksamheten. I det här kapitlet följer vi upp de utmaningar för stödverksamheten som vi pekade på i delrapport 1 och analyserar effektiviseringen av stödverksamheten.

7.1 Ett nytt sätt att organisera stödverksamheten

I den nya Polismyndigheten har stödverksamheten samlats i nationella avdelningar för ekonomi, HR, it, kommunikation och rättsfrågor. Avdelningarna hade i december 2016 cirka 2 900 anställda, vilket motsvarar knappt 10 procent av myndighetens medarbetare. HR-, it- och rättsavdelningarna hade vardera 700–800 anställda, ekonomiavdelningen drygt 400 och kommunikationsavdelningen knappt 200.¹¹⁷

Avdelningarna ska i huvudsak tillgodose ledningens och verksamhetens behov av stöd.¹¹⁸ De har ett verksamhetsansvar för de områden som de företräder – det vill säga medarbetare som arbetar med frågor inom avdelningarnas ansvarsområden tillhör en nationell avdelning oavsett var i landet de är lokaliserade. Innan ombildningen hade varje länspolismyndighet egna stödfunktioner som tillgodosåg behovet av verksamhetsnära stöd.¹¹⁹ Chefer och medarbetare ska numera vända sig till de angivna kontaktpunkterna för att få stöd.

¹¹⁷ Polismyndigheten. (2017). *Polisens årsredovisning 2016*.

¹¹⁸ Rättsavdelningen ansvarar även för handläggning av förvaltningsärenden, vilket är del av polisens kärnverksamhet.

¹¹⁹ It-stödet har dock varit en nationell resurs sedan mitten av 2000-talet.

7.2 Stödet på distans

En del av avdelningarnas stöd till kärnverksamheten ges i form av centraliserade funktioner eller tjänster på distans.

It-avdelningens stöd bidrar till ett effektivare arbete

I delrapport 1 konstaterade vi att regionerna genomgående gav it-avdelningen goda betyg. Även i årets intervjuer anser cheferna inom kärnverksamheten att avdelningen levererar ett efterfrågat stöd som möjliggör ett effektivare polisarbete. De processägare som vi har intervjuat uppger också samstämmigt att samarbetet i samband med processutvecklingen fungerar väl. Även stödavdelningarna är överlag positiva till it-avdelningens arbete.

HR-direkt har utvecklats under det senaste året

HR-direkt är en supportfunktion som nås via telefon och e-post. HR-direkt ska vara det snabbaste och enklaste sättet för linjecheferna att få stöd inom HR-området. Jämfört med för ett år sedan används HR-direkt allt mer.¹²⁰ Flera av cheferna på indirekt och strategisk nivå uppger dock i våra intervjuer att de i första hand använder sig av sedan tidigare upparbetade kontakter inom HR-avdelningen eller vänder sig till HR-funktionen med fysisk placering i regionen.

Merparten av de chefer inom kärnverksamheten som i våra intervjuer har berört HR-direkt anser att funktionen fungerar bättre nu än för ett år sedan. Enligt dem är det särskilt gruppcheferna som vänder sig dit, men funktionen används även av andra HR-medarbetare.

Linjecheferna efterfrågar ett snabbare rättsligt stöd

Rättsavdelningen är, enligt flera av de linjechefer som vi har intervjuat, för långsamma i att återkoppla när man vänder sig dit med frågor. Den här kritiken fanns även för ett år sedan. Företrädare för rättsavdelningen är

¹²⁰ Antalet ärenden hos HR-direkt under januari-februari 2017 var mer än dubbelt så många som motsvarande tid förra året. Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens HR-avdelning. Effekthemtagning.*

dock medvetna om kritiken. Avdelningen har till exempel infört en e-post-funktion dit man kan skicka frågor. Denna funktion har dock inte nämnts i någon av våra intervjuer med personer inom kärnverksamheten.

Ekonomiavdelningen upplevs arbeta i stuprör

Kritiken mot ekonomiavdelningen som vi pekade på i delrapport 1 återkommer i årets intervjuer. Flera av linjecheferna anser att de underlag som ekonomiavdelningen begär in vid upphandlingar och lokalfrågor är för omfattande och att upphandlingsprocesserna tar lång tid. Det framkommer också synpunkter på att avdelningens verksamhet bedrivs i stuprör och att samordningen mellan olika funktioner brister.

Ekonomiavdelningen är medvetna om kritiken, men menar samtidigt att utan tillräckliga kravspecifikationer kan de inte fatta väl underbyggda beslut. Väntetiderna vid upphandlingar beror enligt avdelningen på att de saknar upphandlare, men även på mängden överklaganden.

7.3 Det verksamhetsnära stödet

Rätts-, kommunikations- och HR-avdelningarna har alla medarbetare som ska utgöra ett dedikerat stöd för cheferna inom varje polisområde. Det här stödet har byggts ut under 2016.

Det verksamhetsnära arbetet skiljer sig åt

Chefer i kärnverksamheten är i våra intervjuer genomgående nöjda med att stödverksamheten har närmat sig kärnverksamheten och anser att det har höjt kvaliteten på stödet. Samtidigt visar våra intervjuer att det varierar i myndigheten hur långt man i praktiken kommit i att anpassa sitt arbete efter vad linjecheferna efterfrågar.

Cheferna i kärnverksamheten vill ha egna stödfunktioner

Trots att de flesta av de chefer vi har intervjuat uppskattar det verksamhetsnära stödet är det många som hellre vill ha sina egna stödfunktioner. Det gäller särskilt HR, och är kopplat till att många lokalpolisområdeschefer även vill ha utökad delegering att besluta om rekryteringar och bemanning inom det egna lokalpolisområdet.

Det finns gränsdragningsproblem mellan avdelningarna och kärnverksamheten

I våra intervjuer med personer inom kärnverksamheten framkommer det att det fortfarande finns vissa gränsdragningsproblem mellan avdelningarna och regionerna. De områden som nämns oftast är

- ansvaret för vissa lås- och säkerhetsfrågor (it-avdelningen)
- stöd vid sekretessprövning vid utlämnande av allmän handling (rättsavdelningen)
- handläggning av ordningslagsärenden (rättsavdelningen).

Dessa gränsdragningsfrågor är till stor del en konsekvens av den inplacering av medarbetare som gjordes inför verksamhetsövergången.¹²¹ Personer som i länspolismyndigheterna hade flera kompetensområden, har numera renodlade anställningar inom kärnverksamheten eller vid en nationell avdelning. I vissa frågor har det lett till att uppgifterna ligger kvar inom kärnverksamheten, men att de medarbetare som har den nödvändiga kompetensen har flyttats och fått andra arbetsuppgifter.

7.4 Effektiviseringar i stödverksamheten

En utgångspunkt för omorganisationen har varit att en sammanhållen myndighet ska skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv organisation. De resurser som kan frigöras genom gemensamma stödfunktioner och stor-driftsfördelar ska användas för att stärka kärnverksamheten.¹²²

I delrapport 1 konstaterade vi att Polismyndigheten saknade såväl en strategi för hur de planerade kostnadsbesparingarna inom stödverksamheten

¹²¹ Medarbetare som utförde arbetsuppgifter som hörde till flera av de nya avdelningarna eller regionerna fördes till den avdelning vars uppgifter upptog större delen av arbetstiden. 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.*

¹²² Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten. (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning.*

skulle uppnås, som konsekvensanalyser av de beslutade effektiviseringsåtgärderna. Vi såg även att det fanns en risk för att administrativa arbetsuppgifter skulle vältras över på kärnverksamheten.

Myndigheten har fattat beslut om kostnadsbesparingar

Under 2016 var de fem nationella gemensamma avdelningarnas kostnader cirka 1,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 8,5 procent av myndighetens totala kostnader. Polismyndigheten har beslutat att genomföra kostnadsbesparingar inom stödverksamheten genom budgetneddragningar motsvarande 5 procent av lönekostnaden årligen under 2016–2018. Åtgärden beräknas göra det möjligt att tillföra polisregionerna totalt 360 miljoner kronor.¹²³

Risk för mer administration för kärnverksamheten när besparingarna genomförs

Kostnadsbesparingarna genomförs till största delen genom att de vakanser som uppstår inte återbesätts. Detta är ett enkelt sätt att minska kostnaderna, men innebär samtidigt i förlängningen en risk för att avdelningarna hamnar i kompetensmässiga obalanser.

Alla avdelningar har inför verksamhetsåret 2017 analyserat vilka konsekvenser besparingarna kommer att medföra för den egna verksamheten. Delvis kommer de besparingar som genomförs att innebära en övervältring av uppgifter på kärnverksamheten. Några exempel är:

- HR-avdelningen bygger i mindre utsträckning ut det verksamhetsnära HR-stödet till förmån för stöd på distans via intranätet och HR-direkt samt minskar bland annat insatserna för att stödja nya chefer.¹²⁴
- Ekonomiavdelningens upphandlingar tar längre tid.
- Kommunikationsavdelningen prioriterar bort att genomföra vissa kommunikationsinsatser och erbjuder i stället stöd till linjecheferna så att de själva ska kunna göra insatserna.

Flera av avdelningarna uppger att de närmaste åren kommer att innebära ytterligare prioriteringar, men att man på 3–5 års sikt kommer att kunna

¹²³ Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens budgetunderlag 2018–2020*.

¹²⁴ Stöd till nya chefer är trots den något lägre ambitionsnivån en prioriterad insats.

hantera besparingarna genom kompetensväxling till personal som bättre svarar mot verksamhetens behov.

Utbildningsplatser som inte används ger onödiga kostnader

Flera av våra intervjupersoner påtalar att det finns en besparingspotential inom Polisens interna utbildningar. Utbildningskatalogen byggs upp genom att polisregionerna samlar upp de kompetensutvecklingsbehov som finns i organisationen. Katalogen blir då ganska omfattande, totalt finns mer än 300 olika internutbildningar.¹²⁵

Under 2016 togs många av de budgeterade utbildningsplatserna inte i anspråk på grund av att medarbetarna inte kunde ges ledigt från sina ordinarie arbetsuppgifter. Det innebär ett ineffektivt resursutnyttjande eftersom bokade lärare och lokaler inte kan användas fullt ut. Det tar sannolikt tid att förändra dimensioneringen av utbildningarna, men en planering som ger en mer realistisk uppskattning av behovet skulle rimligtvis kunna ge besparingar.

Stordriftsfördelar ska sänka myndighetens kostnader

I Polismyndighetens budgetunderlag för 2018–2020 bedömer myndigheten att man under 2018–2020 ska kunna sänka kostnaderna med totalt 560 miljoner kronor. Det handlar om att digitalisera verksamheten, verksamhetsanpassa förläggningen av arbetstid, införa ett nytt e-handelssystem och förbättra processerna.¹²⁶

Arbetstidens förläggning är en fråga som primärt hanteras inom kärnverksamheten. De övriga åtgärderna rör främst verksamheter inom ekonomi- och rättsavdelningarna.

Stor potential för besparingar inom ekonomiadministration

Ekonomiavdelningen bedömer att det finns en stor potential till kostnadsbesparingar om lokalförsörjning, upphandlingar och fordonsförsörjning

¹²⁵ Enligt HR-avdelningen, som har uppdraget att genomföra de önskade utbildningarna, behövs det cirka 550 årsarbetskrafter för att genomföra kompetensutveckling i enlighet med utbildningskatalogen.

¹²⁶ Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens budgetunderlag 2018–2020*.

hanteras effektivare. Till exempel kan en förändrad upphandling av telefoni- och transmissionstjänster ge en årlig besparing på 60 miljoner kronor. I många fall kommer det dock att dröja flera år innan de förväntade besparingarna förverkligas fullt ut, bland annat på grund av långa avtalstider och att det tar tid att förändra lokalbeståndet.

Förändrade ekonomiadministrativa processer förväntas också bidra till kostnadsbesparingar. Som exempel lyfter avdelningen fram att ändrade rutiner kring attestering av fakturor har sänkt kostnaderna för fordons-service med 3,3 miljoner kronor och för lokalvård med 800 000 kronor.

Ekonomiavdelningen avser att inrätta en särskild funktion för att hitta ytterligare effektiviseringar och utveckla effekthemtagningsmodellen. Arbetet ska då även omfatta effektiviseringar inom kärnverksamheten.

Besparingar genom digitalisering och ärendekoncentration

Rättsavdelningen handlägger varje år ett stort antal förvaltningsrättsliga ärenden, bland annat cirka 50 000 ansökningar om tillstånd enligt ordningslagen och drygt 130 000 vapenärenden. Genom att bygga ut e-tjänster för dessa ärendeslag förväntas rättsavdelningen kunna minska sina kostnader under 2017 med 17 årsarbetskrafter.¹²⁷ Initialt innebär det dock ökade kostnader att utveckla de it-lösningar som krävs.

Inom rättsavdelningen pågår sedan tidigare ett arbete med att koncentrera ärendehandläggningen och samlokalisera för registratur och arkiv.

Den finansiella styrningen och planeringen kan utvecklas

Besluten i myndigheten om att utveckla verksamheten innehåller sällan någon dokumenterad analys av konsekvenserna för myndigheten som helhet eller av varifrån resurserna ska tas. Det framkommer i de underlag som vi har tagit del av och i flera av våra intervjuer med chefer på olika nivåer. Myndighetens internrevision konstaterar vidare i en undersökning av ekonomistyrningen inom it-avdelningen att den finansiella styrningen mer har karaktären av planering och uppföljning än aktiv styrning. Relevanta mått

¹²⁷ Polismyndigheten. (2017). *Rättsavdelningen 2017*.

och nyckeltal finns, men kopplas, enligt internrevisionen, inte till den finansiella styrningen.¹²⁸

7.5 Statskontorets slutsatser

I delrapport 1 pekade vi på att det var en utmaning för Polismyndigheten att anpassa stödverksamheten efter kärnverksamhetens behov och att effektivisera stödfunktionerna. Vi konstaterar att stödet till kärnverksamheten har utvecklats i positiv riktning men att arbetet med effektiviseringar kan utvecklas.

Stödavdelningarna är mer uppskattade än för ett år sedan

Vi bedömer att stödavdelningarna delvis har utvecklats i den riktning som vi efterfrågade i delrapport 1. Det verksamhetsnära stödet från HR-, kommunikations- och rättsavdelningarna har anpassats till vad kärnverksamheten efterfrågar. Vidare anser cheferna inom kärnverksamheten att HR-direkt fungerar bättre än tidigare. Viss kritik kvarstår dock, till exempel att ekonomiavdelningen inte är tillräckligt serviceinriktad och att det juridiska stödet är för långsamt.

Kostnadsökningar och besparingar är i otakt

Vi konstaterar att det kommer att ta tid att förverkliga den effektiviseringspotential som Polismyndigheten bedömer finns inom stödverksamheten. När nya funktioner införs i syfte att höja kvaliteten på arbetet (exempelvis brottssamordning och områdespoliser) finansieras dessa därför delvis genom att resurser tas från andra delar av kärnverksamheten.

Det saknas ofta analyser av finansiella konsekvenser

Det finansiella perspektivet inom Polismyndigheten är generellt sett svagt vid planering av verksamheten. Det märks särskilt i dokument som beskriver nya utvecklingsinitiativ, där det ofta saknas en konsekvensanalys som tar hänsyn till myndigheten som helhet.

¹²⁸ Polismyndigheten. (2016). *Granskning av it-avdelningens ekonomistyrning*.

8 Verksamhetsresultat

Det övergripande syftet med omorganisationen är att skapa förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. I det här kapitlet redogör vi för hur polisens resultat har utvecklats i förhållande till målen för omorganisationen.

Analysen i det här kapitlet utgår från kvantitativa indikatorer och medborgarundersökningar och ska ses som ett komplement till de övriga undersökningarna som vi har genomfört. Syftet är att kunna följa utvecklingen över tid och att på ett systematiskt sätt kunna göra jämförelser med den tidigare polisorganisationen. Vi återkommer i vår slutrapport 2018 med en djupare analys av resultatutvecklingen och hur omorganisationen har påverkat polisens verksamhetsresultat.

8.1 Polisens måluppfyllelse

Vi har preciserat de totalt åtta delmålen för reformen i form av resultatindikatorer.¹²⁹ I delrapport 1 redovisade vi resultaten för 2015. I den här rapporten utgår vi från vår bedömning i förra delrapporten och redogör översiktligt för utvecklingen under 2016.

Vi har valt att jämföra med 2012 för att illustrera situationen innan omorganisationen. Valet är delvis motiverat av tillgången på jämförbara data. I de fall då 2012 inte är representativt för utvecklingen under hela perioden 2012–2016 kommenterar vi detta. I vissa fall finns det bara data från 2014 och framåt. Erfarenheterna visar att det tar tid att uppnå önskade effekter, ofta längre tid än planerat. Orsakerna är bland andra kompetenstapp och nedgång i produktionen.¹³⁰

¹²⁹ Analysmodellen har tagits fram av Sweco på Statskontorets uppdrag (se webbilaga delrapport 1). Modellen utgår från de mål för reformen som anges i Statskontorets uppdrag. Möjligheten av mäta målen kvantitativt varierar.

¹³⁰ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

Förmågan att ingripa mot brott är relativt oförändrad

Reformens första delmål är att stärka förmågan att ingripa mot brott och ordningsstörningar. Det rör främst polisens ingripandeverksamhet och polisens förmåga att säkerställa att adekvat personal snabbt är på plats vid brott och ordningsstörningar. Våra iakttagelser kring den lokala polisverksamheten återfinns i kapitel 5.

Uttrykningstiderna för de ärenden som har bedömts kräva omedelbart polisingripande har ökat mellan 2014 och 2016 i de flesta regionerna.¹³¹ Ökningen är störst i region Syd och i region Mitt. Eftersom vi enbart har siffror för 2014–2016 är det svårt att dra slutsatser om resultatets betydelse. Dessutom har definitionen av prioritet 1-larm förändrats något under perioden.

Figur 12 Förändring 2014–2016 av mediantid för patrull på plats vid prioritet 1-larm, per region, procent

Bergslagen	Mitt	Nord ¹	Stockholm	Syd	Väst	Öst ¹
-1,5 %	10,6 %	1,3 %	0,3 %	13,9 %	4,8 %	1,7 %

Källa: Polismyndigheten. ¹Uttrykningstiden ökade 2015 jämfört med 2014 men minskade 2016 jämfört med 2015.

Andra indikatorer för ingripandeverksamheten är i princip desamma 2016 som 2014.¹³² Andelen av myndighetens anställda som jobbar inom ingripandeverksamheten varierar från år till år och det går därför inte att se någon trend.

En annan förutsättning för en god förmåga att ingripa mot brott är att rätt kompetens finns att tillgå, exempelvis erfarenhetsmässig kompetens. Personalomsättningen i ingripandeverksamheten har stadigt ökat från 1,7 procent 2013 till 2,6 procent 2016, men ligger fortfarande under genomsnittet för myndigheten totalt. Andelen medarbetare inom ingripandeverksamheten som har varit anställda 5 år eller mindre ökade något under 2016 men

¹³¹ Nationellt har mediantiden för patrull på plats vid prioritet 1 larm under 2014–2016 varierat mellan cirka 10 och 10,5 minuter.

¹³² Indikatorerna är belastningen av prio 1- och prio 2-larm i förhållande till antalet tillgängliga poliser i yttre tjänst samt andelen polisiära resurstimmar i yttre tjänst.

är fortfarande lägre än åren innan omorganisationen. Andelen mindre erfarna poliser påverkas även av faktorer som till exempel pensionsavgångar och satsningar på fler poliser.

I förra delrapporten bedömde vi att polisens förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar var oförändrad jämfört med innan omorganisationen. Det finns också negativa tendenser såsom ökad personalomsättning och längre uttryckningstider i flertalet polisregioner. De tillgängliga resurserna för ingripandeverksamheten är dock oförändrade. Oavsett hur man väger samman dessa indikationer kan vi konstatera att ingripandeförmågan hittills inte har förbättrats.

Förmågan att utreda brott har fortsatt att försvagas

Reformens andra delmål är att stärka polisens förmåga att utreda brott. Förmågan att utreda brott har försvagats under en längre tid. 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.

Den här utvecklingen har fortsatt under 2016 för de flesta av indikatorerna. Jämfört med 2015 har produktionen totalt sjunkit och handläggningstiderna ökat samtidigt som kostnaderna har ökat. Det gäller samtliga polisregioner. Bilden av sjunkande resultat bekräftas av de undersökningar vi presenterar i kapitel 6, bland annat enkäten till åklagare.

Även andelen förundersökningar som åklagare återför till polisen på grund av bristande kvalitet har ökat under 2016 för nästan alla brottstyper.¹³³ Positivt i sammanhanget är att lagföringskvoten, det mått som ofta används för att mäta kvaliteten, har ökat i samtliga regioner sedan 2012.¹³⁴

¹³³ Den så kallade kompletteringsvolymen är andelen beslut om att skicka tillbaka förundersökningen till polisen i relation till antalet brottsmisstankar med beslut i åtalsfrågan. Åklagarmyndigheten. (2017). *Polis – åklagare – kvalitet (PÅK) Gemensamma volym- och kvalitetsmått för utredningsverksamheten*.

¹³⁴ Lagföringskvoten är andelen positiva lagföringsbeslut av alla beslutade brottsmisstankar. En hög lagföringskvot kan tolkas som att åklagaren i hög grad delar den polisiära förundersökningsledarens uppfattning om bevisläget.

Tecken på tydligare ledning

Reformens tredje delmål är att ledningen inom Polisen ska bli tydligare. En förbättrad ledning leder till att beslut kan genomföras på ett effektivt sätt i organisationen. I kapitel 4 har vi redogjort för frågor som handlar om chefs- och medarbetarskap inom myndigheten.

Av delrapport 1 framgår att ledningen inom Polisen hade blivit tydligare, i betydelsen att cheferna överlag hade kommit närmare medarbetarna. Trenden har fortsatt under 2016, med en ökande andel direkta chefer.¹³⁵ Antalet medarbetare per direkt chef har sjunkit från 13 till i genomsnitt 11,7. Sammantaget borde detta förbättra förutsättningarna för ett tydligare och mer närvarande ledarskap.

Enhetligare organisation – men inte enhetligare resultat

Reformens fjärde delmål är att en sammanhållen polismyndighet ska leda till en större enhetlighet. Enhetlighet kan ses ur flera perspektiv. Ökad organisatorisk enhetlighet och mer enhetliga arbetssätt ska skapa förutsättningar för bättre verksamhetsresultat och högre kvalitet i arbetet. Även resultaten av verksamheten bör utvecklas mot ökad enhetlighet, bland annat av rättssäkerhetsskäl. Medborgarna har rätt att förvänta sig samma servicenivå oavsett vart de finns i landet.

Våra intervjuer med medarbetare och chefer på alla nivåer indikerar att organiseringen har blivit mer enhetlig än tidigare, även om resursfördelningen och prioriteringarna kan skilja sig åt mellan de olika polisregionerna. Det saknas i stora delar relevanta data som är jämförbara med tiden innan omorganisationen för att följa upp hur enhetligt polisen arbetar. Vi har dock i kapitel 6 konstaterat att polisens utredningsmetoder inte har fått genomslag i hela organisationen.

När det gäller verksamhetsresultat varierade andelen samtal till polisens kontaktcenter besvarade inom tre minuter mellan 66 och 88 procent i regionerna under januari 2017. Utredningsresultaten har inte blivit mer enhetliga när vi jämför resultaten i de olika polisregionerna. Indikatorerna har utvecklats i olika riktning under 2016, men för alla gäller fortfarande att de

¹³⁵ Se vidare i kapitel 2 för en utförligare redovisning av chefsstrukturen.

regionala skillnaderna är större än de var 2012. Det gäller till exempel lagföringskvoter och andelen ärenden som redovisas till åklagare.

Resursutnyttjandet har ännu inte blivit effektivare

Reformens femte delmål är att resurserna ska utnyttjas mer effektivt. Målets innebörd handlar om är att nå så goda resultat som möjligt genom en effektiv användning av resurserna. Det handlar både om högre produktion, minskade kostnader för overhead och balans mellan direkt och indirekt personal. Exempelvis ska den nya organisationen skapa förutsättningar för att kostnaderna per prestation ska kunna bli lägre.

I förra delrapporten konstaterade vi att kostnaden per prestation¹³⁶ inom utredning och lagföring hade ökat från 14 600 kronor (2012) till 16 800 kronor (2015). Under 2016 har ökningen fortsatt. Numera uppgår kostnaden till 19 300 kronor, vilket motsvarar en ökning på drygt 30 procent jämfört med 2012.

För att en organisation ska vara resurseffektiv bör inte heller stödfunktionernas andel av verksamheten vara för hög. Stödfunktionernas andel minskade något under 2016, från knappt 10 procent 2015 till 8,5 procent 2016. Polismyndigheten har dock en högre andel lednings- och stödverksamhet än andra stora myndigheter som har många medborgarkontakter och geografiskt utspridda verksamheter. Det visar en jämförelse med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket.¹³⁷ En skillnad jämfört med dessa är dock att Polisens stödverksamhet inkluderar både grund- och vidareutbildning för poliser.

Ökad flexibilitet är svårt att mäta kvantitativt

Reformens sjätte delmål är att flexibiliteten ska öka. Det saknas kvantitativa data som på ett tillförlitligt sätt mäter mobiliteten och flexibelt resursutnyttjande inom polisen. Våra intervjuer i samband med delrapport 1 visade dock att de anställda inom Polismyndigheten uppfattade den egna

¹³⁶ Antalet bearbetade ärenden och ordningsbot.

¹³⁷ Uppgifter från Arbetsgivarverket. En närmare beskrivning ges i Statskontoret. (2017) *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, s. 40.

verksamheten som mer flexibel än tidigare. Det gällde framför allt möjligheterna att omfördela resurser inom kärnverksamheten. Samma bild framkommer i årets intervjuer.

Tillgängligheten har sjunkit något

Reformens sjunde delmål är att tillgängligheten ska förbättras. Det ska vara lätt att komma i kontakt med polisen och den som söker polisen ska få rätt hjälp vid rätt tillfälle och i rätt tid.

Tillgängligheten har försämrats något sedan förra delrapporten. Befolkningen är något mindre nöjda med möjligheterna att på ett enkelt sätt komma i kontakt med Polisen under 2016 jämfört med tidsperioden 2012–2015. Vidare besvarade Polisens kontaktcenter (PKC) färre samtal inom tre minuter. Under 2016 var andelen 66 procent, vilket är lägre än såväl 2015 som 2012.¹³⁸

Under 2016 ökade mediantiden för att handlägga en ansökan om vapentillstånd med 10 dagar till 57 dagar (22 dagar 2012).¹³⁹

Oförändrad lokal närvaro men lägre förtroende för polisen

Reformen åttonde delmål är att kontakten med medborgaren ska förbättras. Det handlar bland annat om att allmänheten känner förtroende för polisen men även att polisen är närvarande i lokalsamhället, känner till lokala behov och hanterar medborgarnas synpunkter i rimlig tid. I framför allt kapitel 5 har vi analyserat förutsättningarna för det lokala polisarbetet som kan kopplas till delmålet.

SOM-institutet ställer på uppdrag av Statskontoret frågor till allmänheten om deras förtroende för hur polisen sköter sitt arbete.¹⁴⁰ Det är ett sätt att belysa polisens verksamhet ur medborgarnas perspektiv.

¹³⁸ År 2010 och 2013 var dock andelarna 43 respektive 39 procent.

¹³⁹ Under 2014 tog dock handläggningen något längre tid än under 2016.

¹⁴⁰ Förtroende för myndigheter är ett mångtydigt begrepp. Förtroende är ofta relativt trögrörligt och påverkas av externa faktorer som myndigheterna inte råar över. Myndigheter kan dock öka eller bibehålla sitt förtroende genom olika åtgärder, se Statskontoret. (2016). *Att styra mot ökat förtroende – Är det rätt väg?*

Inga förändringar av den upplevda lokala närvaron

Av förra delrapporten framgår att drygt 30 procent svarade att de hade sett någon polis den senaste veckan i sitt område. Andelen är densamma 2016. På landsbygden har 12 procent sett någon polis den senaste veckan medan motsvarande siffror för storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg är 40–45 procent. Det har bara skett små förändringar sedan 2016.

Förtroendet för polisens arbete sjönk under 2016

Polisen har i förhållande till andra myndigheter och samhällsinstitutioner haft ett högt förtroende hos allmänheten. Så är fortfarande fallet. Men under 2016 sjönk allmänhetens förtroende för polisen. Det är 51 procent som uppger att de har stort förtroende för hur polisen sköter sitt arbete, vilket är 11 procentenheter lägre än 2015. Dessutom har andelen som har litet förtroende för polisens arbete ökat från 12 procent 2015 till 22 procent 2016. Det är för tidigt att säga om det minskade förtroendet för polisen innebär ett trendbrott. Nationella trygghetsundersökningen 2017 uppvisar till exempel en mindre minskning i förtroendet.¹⁴¹

Förtroendet för polisen är lägre på landsbygden och har jämfört med 2015 sjunkit ytterligare med drygt tio procentenheter till 46 procent. I storstäder har 54 procent stort förtroende för polisen.

8.2 Medarbetarnas syn på målen

Att de anställda ska ha förtroende för omorganisationen är inte ett mål i sig. Det är dock en viktig förutsättning för att på sikt kunna uppnå mer djupgående förändringar av exempelvis prioriteringar och arbetssätt.

Få tror att målen för omorganisationen kommer att nås

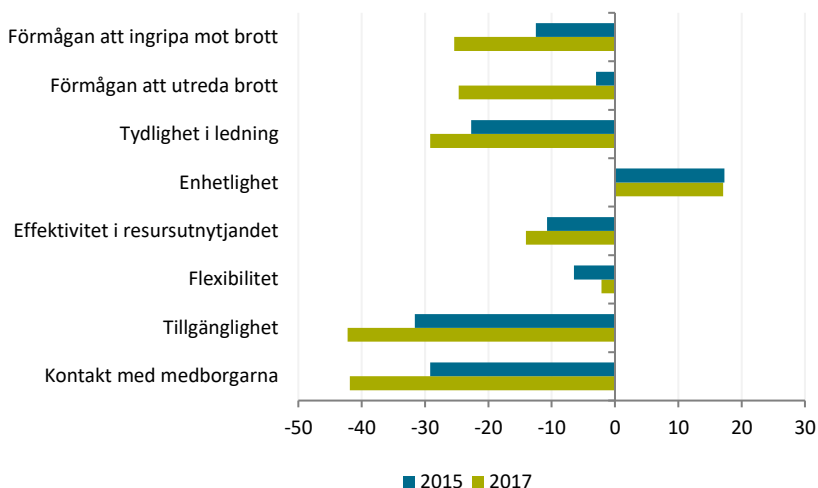
I vår enkätundersökning bland anställda i lokalpolisområden är det få som anser att den nya organisationen kommer att leda till bättre måluppfyllelse när det gäller delmålen för reformen (se figur 13).

Enhetligheten är det enda delmålet som har ett positivt balansmått, det vill säga en större andel tror att utvecklingen kommer att vara positiv än vad

¹⁴¹ Brottsförebyggande rådet. (2017). *Nationella trygghetsundersökningen 2016. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*.

som tror att den kommer att vara negativ. De mål medarbetarna ser mest negativt på är tillgänglighet och kontakt med medborgarna, det vill säga de delmål som knyter an till det lokala polisarbetet. Utvecklingen jämfört med 2015 är negativ för alla delmål utom flexibilitet.

Figur 13 Hur tror du att omorganisationen på längre sikt kommer att påverka följande aspekter, balansmätt (andelar), 2015 och 2017



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland anställda i lokalpolisområden 2015 och 2017.

Det finns ungefär lika många medarbetare som är positiva till att polisen har slagits samman till en myndighet som det finns negativa. Läget var ungefär detsamma 2015. Det är dock mindre än hälften, 42 procent, som anser att Polisen i dag fungerar som en samlad myndighet.

8.3 Statskontorets slutsatser

Resultaten går hittills inte i riktning mot reformens syfte

I vår förra delrapport konstaterade vi att det på en övergripande nivå inte hade skett några större förändringar i Polisens verksamhetsresultat under perioden 2012–2015. Vår genomgång av resultaten av Polisens verksamhet för 2016 visar att de hittills inte har utvecklats i riktning mot det övergripande syftet med reformen, det vill säga att skapa förutsättningar för ett

förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Det finns tecken på att ledningen inom Polisen har blivit tydligare, men för övriga delmål, där det finns jämförelsemått för tiden innan reformen, har resultaten inte rört sig i positiv riktning.

En utmaning att vända de negativa utredningsresultaten

Vi konstaterar att utvecklingen för utredningsresultaten går i motsatt riktning mot reformens övergripande mål, med undantag för variabeln lagföringskvot. Målet är förbättrade resultat både när det gäller kvalitet och effektivitet men utredningsresultaten har försämrats i flera av dessa avseenden. Det är en stor utmaning för Polismyndigheten att kunna vända den negativa trenden för utredningsresultaten.

En utmaning att komma närmare medborgarna

Vår uppföljning visar att allmänhetens förtroende för polisens arbete sjönk under 2016, även om jämförelser med andra myndigheter visar att förtroendet fortfarande är relativt högt för Polisen. Försämringen är förhållandevis stor, särskilt mot bakgrund av att förtroende för myndigheter annars brukar vara relativt trögrörliga.

9 Sammanfattande bedömning och slutsatser

De övergripande målen med ombildningen av Polisen är att skapa bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete. Det är inte rimligt att förvänta sig att målen med reformen ska ha uppnåtts redan. Erfarenheter från stora myndighetsreformer visar att genomförandet ofta är svårare och tar längre tid än planerat. I den här delrapporten är utgångspunkten att den nya nationella organisationen ska vara implementerad.

Som vi konstaterade i vår första delrapport har den nya organisationen skapat bättre förutsättningar för den operativa ledningen på nationell nivå, vilket bland annat har gjort det lättare att tillfälligt flytta resurser och genomföra samordnade polisinsatser över region- och områdesgränser. Det har även skett en viss utveckling för de utmaningar som vi identifierade för Polismyndigheten i delrapport 1. Stödavdelningarna möter numera bättre kärnverksamhetens behov och förutsättningarna för det lokala arbetet och ett stärkt medarbetarskap har delvis förbättrats. Polismyndigheten har också tagit inledande steg till att finna en balans mellan central styrning och lokalt ansvar. Polisen har även vidtagit åtgärder som på sikt kan förbättra utredningsresultaten. Hittills har dock utredningsverksamheten främst påverkats negativt av omorganisationen.

Statskontoret bedömer sammantaget att delar av reformen börjar få genomslag. Samtidigt finns det flera utmaningar för Polismyndigheten om målen för reformen ska kunna nås på sikt. Vi bedömer att det är särskilt viktigt att utveckla styrningen, ytterligare förbättra förutsättningarna för det lokala arbetet och att få full utväxling av de åtgärder som nu genomförs inom utredningsverksamheten.

9.1 Styrningen behöver utvecklas

Statskontorets bedömning:

- Styrningen är inte tillräcklig samordnad och förankrad.
- Styrningen är inte alltid tillräckligt underbyggd.
- Det behöver vara balans mellan central styrning och lokalt ansvar.
- Besparingar och kvalitetshöjningar är i otakt.
- Bristande kommunikation har lett till felaktiga förväntningar inom organisationen.

Statskontoret konstaterar att Polismyndighetens styrning inte får fullt genomslag. Myndigheten behöver bli bättre på att utnyttja de möjligheter till styrning som den nya organisationen ger.

Det bristande genomslaget beror bland annat på att styrningen inte alltid är tillräckligt samordnad och förankrad och ibland inte heller tillräckligt underbyggd. Polismyndigheten har ännu inte hittat balansen mellan central styrning och det lokala ansvaret och både styrningen och verksamhetsuppföljningen behöver i högre grad än i dag utgå från ett helhetsperspektiv. Vidare visar vår analys att den interna kommunikationen inte har nått ut i organisationen. Vi bedömer också att det kommer att ta tid innan de besparingar myndigheten genomför kommer att kunna omsättas i högre kvalitet i kärnverksamheten.

Sammantaget riskerar detta att leda till att flera av målen för reformen inte kommer att nås. Det gäller bland annat målen om att öka tydligheten i ledningen, få större enhetlighet, bedriva en effektivare verksamhet och förbättra verksamhetsresultaten. En nationell styrning som får genomslag i hela organisationen är även en förutsättning för att uppnå en likvärdig service till medborgarna i hela landet.

Styrningen är inte tillräckligt samordnad och förankrad

Statskontoret konstaterar att genomslaget för den nationella styrningen av kärnverksamheten genom processer är förhållandevis svagt. I rapporten exemplifierar vi detta genom en analys av processer inom utredningsverksamheten. Det svaga genomslaget kan förklaras av att styrningen brister i flera led. De funktioner som ansvarar för processtyrningen har olika syn på vad styrningen innebär, det saknas etablerade rutiner för hur beslut ska kommuniceras och implementeras och det finns inte alltid en tydlig mottagare av processerna. De ansvariga funktionerna involverar inte heller i tillräcklig grad kärnverksamheten eller andra nationella avdelningar i arbetet.

Övergripande prioriteringar görs i praktiken på lokal nivå

Vår utvärdering visar att den bristande samordningen och förankringen leder till att det överlåts till chefer inom kärnverksamheten att prioritera mellan styrsignalerna. Styrningen från i synnerhet Nationella operativa avdelningen (Noa) uppfattas inte alltid som realistisk i förhållande till de resurser och behov som finns, vilket enligt våra intervjuer leder till att linjechefer i praktiken väljer vilka beslut de ska genomföra. Vi har även sett att uppföljningen och ansvarsutkrävandet från Nationella operativa ledningsgruppen är svagt. Detta ligger inte i linje med reformens syfte om en mer enhetlig och tydlig styrning av Polisen.

Styrningen behöver utgå från ett helhetsperspektiv

Statskontoret anser att samordningen behöver stärkas så att styrningen utgår från ett helhetsperspektiv. Styrningen behöver ta hänsyn till verksamhetens förutsättningar i form av till exempel tillgängliga resurser och behov av kompetensutveckling.

För att öka genomslaget för processtyrningen behöver de som ansvarar för den sinsemellan ha en samsyn, så att verksamheten involveras i arbetet och så att myndigheten får rutiner för att kommunicera beslut. Erfarenheter från andra myndigheter visar också på vikten av att de ansvariga är transparenta med hur de har kommit fram till en viss processbeskrivning och att de kontinuerligt anpassar processerna. Vår utvärdering visar vidare att det finns inslag i Polisens organisationskultur som såväl kan underlätta som försvåra

genomslaget. Det är något som myndigheten behöver ta med i beräkningen i sitt fortsatta arbete.

Styrningen är inte alltid tillräckligt underbyggd

Statskontoret konstaterar att styrningen inte alltid bygger på tillräckliga analyser. För nya utvecklingsinitiativ saknas det ofta analyser både för myndigheten som helhet och av de finansiella förutsättningarna. Polismyndigheten har inte heller fullt ut analyserat vilka uppgifter som passar för processtyrning. Myndigheten har också byggt upp sin utbildningskatalog genom att regionerna har fått ange sina behov utan att göra någon övergripande analys.

Det finns precis som för alla styrprinciper för- och nackdelar med att styra via processer. Polismyndigheten behöver analysera vilka områden som passar för att styra genom processer. Exempelvis fungerar styrningen av Polisens kontaktcenter (PKC) bättre än de andra processer vi analyserat.

Uppföljningen behöver utvecklas så att den stöder styrningen

Statskontoret konstaterar att Polismyndighetens uppföljning av verksamheten inte fullt ut som stöder styrningen. Vi pekade på detta även i vår första delrapport. Även om arbete pågår drar vi slutsatsen att uppföljningen inte ännu inte anpassats till myndighetens nya styrmodell.

Myndigheten följer ofta bara upp verksamheter utifrån om funktioner har inrättats eller att en viss metod används. För till exempel områdespoliserna följer myndigheten upp att sådana poliser finns, men inte vad arbetet består av eller resulterar i. Vår utvärdering visar att det i praktiken skiljer sig rejält när det gäller hur lokalpolisområdena arbetar med områdespoliser.

Det behöver vara balans mellan central styrning och lokalt ansvar

Reformen syftar till att öka det lokala ansvaret samtidigt som den centrala styrningen ska bli mer enhetlig. Vi konstaterar att det även fortsatt är en utmaning för Polismyndigheten att hitta en balans i sin styrning.

Ett sätt att hantera denna utmaning är att myndigheten på ett mer uttalat sätt än hittills gör prioriteringar i sin styrning och uppföljning. I de fall där

enhetlighet är ett viktigt mål, till exempel av rättssäkerhets- eller likabehandlingsskäl, bör styrningen och uppföljningen vara tydlig med angivna miniminivåer för vad som är ett godtagbart resultat.

När det däremot gäller exempelvis att utveckla kunskap och systematisera arbetssätt, som på sikt kan leda till kvalitetshöjningar, kan det i stället vara aktuellt med mjukare styrformer som utbildning, handböcker eller goda exempel. I dessa fall bör myndighetens uppföljning utgå från utfallet av verksamheten, i stället för att ta sikte på särskilda metoder eller funktioner. Det skulle främja den lokala anpassningen och ge möjligheter att bygga vidare på det medarbetardrivna arbetet.

Besparingar och kvalitetshöjningar är i otakt

En utgångspunkt för omorganisationen är att kärnverksamheten ska stärkas resursmässigt. Statskontoret konstaterar dock att arbetet med besparingar och myndighetens åtgärder för att höja kvaliteten är i otakt. På kort sikt genomför Polismyndigheten främst kostnadsbesparingar genom att inte återbesätta vakanser. Men att genomföra effektiviseringar förutsätter i många fall att man rekryterar medarbetare med rätt kompetens. Det tar därmed tid att realisera de effektiviseringar som ska finansiera de genomförda åtgärderna.

Det är vidare svårt att bedöma om de resurser som på längre sikt kan frigöras kommer att vara tillräckliga för att finansiera de kvalitetshöjande åtgärderna. Vare sig Genomförandekommittén eller Polismyndigheten har genomfört någon fullständig analys av de finansiella förutsättningarna inför besluten om att utveckla verksamheten. I det fortsatta arbetet behöver Polisen därför följa utvecklingen och säkerställa att effektiviseringar med rimliga konsekvenser för kärnverksamheten genomförs.

Bristande kommunikation har lett till felaktiga förväntningar

Vi konstaterar att kommunikationsavdelningen arbetar på ett mer strategiskt sätt relaterat till omorganisationen jämfört med tidigare. Det svaga förtroendet för reformen bland Polisens medarbetare indikerar dock att man inte har lyckats förklara och förankra förändringsarbetet.

Statskontoret anser inte heller att myndigheten har lyckats kommunicera vilka förväntningar på resurser som är realistiska. Bristande kommunikation har lett till felaktiga förväntningar. På lokal nivå har det funnits en förväntan om att antalet medarbetare inom ingripande- och utredningsverksamheten skulle öka ganska snart efter omorganisationen. Detta har medfört att resursbristen har upplevts som större än vad som annars hade varit fallet.

Cheferna är nyckeln till en fungerande intern kommunikation

De lokala gruppcheferna är särskilt viktiga för att den interna kommunikationen ska fungera väl. I förra delrapporten framhöll vi att myndigheten borde inrikta sitt stöd på dessa chefer. Vi bedömer att förutsättningarna nu är goda eftersom antalet gruppchefer har ökat, vilket kan främja ett mer närvarande ledarskap. Medarbetarna i lokalpolisområdena har också ett förhållandevis högt förtroende för sin närmaste chef.

Samtidigt finns det risk för att ledarskapet inte får det genomslag man har tänkt. Besparingarna inom stödavdelningarna riskerar att leda till att administrationen överläts till linjecheferna, vilket i sin tur minskar utrymmet för ett närvarande ledarskap. Medarbetarnas låga förtroende för omorganisationen ställer vidare särskilda krav på att cheferna kan förklara syftet med olika åtgärder och fånga upp medarbetarnas synpunkter. Polismyndigheten behöver därför prioritera aktiviteter som stöder gruppcheferna i rollen som ledare.

9.2 Förbättrade förutsättningar för lokalt arbete men det finns flera utmaningar

Statskontorets bedömning:

- Förutsättningarna för polisen att komma närmare medborgarna har förbättrats. Bland annat har samarbetet med kommunerna utvecklats positivt.
- Även förutsättningar för att stärka medarbetarskapet har förbättrats och stödavdelningarna möter kärnverksamhetens behov bättre än tidigare.

- Polismyndigheten har flera utmaningar att hantera för att utveckla det lokala polisarbetet. Utmaningarna handlar bland annat om att kunna ge lokalpolisområdescheferna ett tillräckligt ledningsstöd, förmågan att bibehålla viktig kompetens och vilken roll områdespoliserna ska ha.

Förbättrade förutsättningar för polisens lokala arbete

Ett centralt motiv för omorganisationen är att polisen i olika avseenden ska komma närmare medborgarna. Det omfattar såväl kontakten med medborgare som på vilket sätt det lokala polisarbetet ska bedrivas. Vår utvärdering visar att förutsättningarna för polisens lokala arbete har utvecklats i positiv riktning.

Samarbetet med kommunerna har utvecklats positivt

Såväl införandet av medborgarlöften som inrättandet av kommunpolis har bidragit till att förbättra förutsättningarna för utvecklingen av polisens arbete. Som framgått i denna rapport anser företrädare för både Polismyndigheten och kommunerna att deras samverkan i brottsförebyggande frågor har blivit mer strukturerad.

Bättre förutsättningar för att stärka medarbetarskapet

För att uppnå ett lokalt förankrat polisarbete krävs att myndigheten har med sig och involverar både chefer och medarbetare. Statskontoret bedömer att förutsättningarna för ett stärkt medarbetarskap har förbättrats. Den del av myndighetens styrmodell som tar sikte på ett medarbetarcentrerat förhållningssätt är väl känd bland chefer. Vi ser även en positiv tendens i medarbetarnas uppfattning om olika aspekter av medarbetarskap, även om förbättringarna har skett från låga nivåer. Medarbetarna är till exempel överlag mer positiva till sin chef än tjänstemän inom andra statliga verksamheter.

Statskontoret konstaterar att myndighetens initiativ medarbetardrivet utvecklingsarbete har utvecklats i positiv riktning. Hittills har dock fokus för myndighetens medarbetardrivna utvecklingsarbete inte varit på konkreta aktiviteter.

Stödavdelningarna möter bättre kärnverksamhetens behov

Statskontoret bedömer att stödverksamheten har utvecklats i positiv riktning sedan förra delrapporten. Flera av stödavdelningarna har anpassat hur de ger stöd till linjecheferna. Det verksamhetsnära stödet och supportfunktionen HR-direkt är generellt sett uppskattat i organisationen.

Utmaningar för det lokala arbetet

Vår utvärdering visar att Polismyndigheten framöver behöver hantera flera utmaningar i sitt lokala arbete och strävan att komma närmare medborgarna.

Upprätthålla kvaliteten inom stödavdelningarna

Stödavdelningarna ska upprätthålla kvaliteten när de genomför kostnadsbesparingar som de har fått order om att genomföra. Besparingarna behöver mötas upp av effektiviseringar så att inte administrativa uppgifter vältas över på kärnverksamheten. Avdelningarna behöver även fortsätta att anpassa stödet efter kärnverksamhetens behov, till exempel finns det ett behov av att rätts- och ekonomiavdelningarna utvecklar sina tjänster.

Lokalpolischeferna är ofta hårt belastade

Lokalpolischeferna är ofta hårt belastade av bland annat administrativa uppgifter. I vissa lokalpolisområden är antalet rapporterade gruppchefer stort. Vi har sett att de inte alltid har tillräckligt ledningsstöd för att kunna möta det utökade uppdraget, vilket bland annat minskar utrymmet för ett närvarande ledarskap. Det har lett till att man i praktiken väljer andra lösningar, till exempel att kommunpolisen, som egentligen ska sköta samverkan med kommunen, avlastar chefen.

Förmågan att behålla kompetenser och erfarna medarbetare

Statskontoret bedömer att sammansättningen av kompetenser och förmågan att kunna behålla erfarna medarbetare är av stor betydelse för att det lokala arbetet ska kunna vara uthålligt. Vår utvärdering visar dock att det är förhållandevis många som söker sig bort från den lokala nivån.

Områdespolisernas roll behöver definieras

Vår utvärdering visar att införandet av områdespoliser, som ska förstärka det brottsförebyggande arbetet, ännu inte har gett några tydliga resultat. Områdespoliserna har varierande roller. De är ofta inte heller fredade så att

de kan ägna sig helt åt det brottsförebyggande arbetet. Det kan delvis förklaras av polisregionerna gör olika prioriteringar, men beror även på att deras roll inte är tydligt definierad. Vidare är definitionen av brottsförebyggande arbete bred och det kan vara svårt att avgränsa från andra områden, vilket kan försvåra arbetet. Inte heller målsättningen att polisen ska komma närmare medborgarna har någon vedertagen definition.

Förtroendet för polisens arbete har sjunkit

Det är sannolikt att polisens möjligheter att förbättra kontakten med medborgarna påverkas av vilket förtroende medborgarna har för Polismyndighetens sätt att utföra sitt arbete. Enligt SOM-undersökningen sjönk förtroendet för Polisen förhållandevis kraftigt under 2016. Det är ännu för tidigt att säga om nedgången är tillfällig eller om det är ett trendbrott. De lokala trygghetsundersökningar som Brottsförebyggande rådet genomför på uppdrag av Polismyndigheten kommer att bli ett viktigt verktyg i det fortsatta arbetet.

9.3 Förmågan att utreda brott har inte stärkts – risk att utvecklingen inte vänder

Statskontorets bedömning:

- Resultaten inom utredningsverksamheten har fortsatt att försämrats och de vidtagna åtgärderna har ännu inte gett effekt.
- De nya eller utbyggda funktioner som införts för att höja effektiviteten och kvaliteten i arbetet behöver integreras med resten av utredningsverksamheten.
- Polismyndigheten behöver överbrygga revir inom utredningsverksamheten och utveckla samarbetsvägarna med åklagarna.

Omorganisationen är tänkt att förbättra resultaten för utredningsverksamheten, bland annat genom bättre samordning, organisatoriska förändringar

samt effektivare spridning av arbetsmetoder. Vår analys visar dock resultaten inom utredningsverksamheten har fortsatt att försämrats. Vi anser att de åtgärder som Polisen nu genomför för att höja effektiviteten och kvaliteten i arbetet behöver integreras i hela utredningsverksamheten för att ge full utväxling. Polisen behöver också utveckla sina samarbetsvägar med åklagarna och överbygga de revir som finns inom utredningsverksamheten.

Resultaten inom utredningsverksamheten har försämrats

Resultaten inom utredningsverksamheten har försämrats under en rad år. Den här trenden har trots nyrekryteringar fortsatt under 2016. Åklagarna bedömer att kvaliteten och produktiviteten i Polisens utredningsarbete har försämrats sedan omorganisationen. Bland medarbetarna är det få som tror att utvecklingen kommer att vända. Statskontoret konstaterar att det fortfarande är en stor utmaning för Polismyndigheten att vända trenden.

De genomförda åtgärderna har ännu inte gett effekt

Polismyndigheten genomför som en del av omorganisationen flera åtgärder som ska förbättra utredningsverksamheten, till exempel förstärkt brott- respektive ärendesamordning, högre kompetenskrav på förundersökningsledare och utökad utredningsuppdrag för PKC. Dessa åtgärder har dock ännu inte gett några effekter som avspeglas i verksamhetens resultat på aggregerad nivå eller i de undersökningar vi genomfört.

De nya initiativen måste integreras i hela verksamheten

Statskontoret bedömer att de åtgärder som håller på att implementeras på sikt kan bidra till ett effektivare arbete och högre kvalitet i utredningsverksamheten. För att kunna uppnå detta fullt ut krävs dock att de nya eller förstärkta funktionerna integreras med resten av utredningsverksamheten.

Exempelvis behöver det finnas avsättningsytor för både det arbete som brottsamordningsfunktionerna genomför och för det utredningsarbete som PKC kan komma att bidra med. Myndigheten behöver också internt tydliggöra hur brotts- respektive ärendesamordning bidrar till ett effektivare arbete inom utredningsverksamheten som helhet. På så sätt kan Polismyndigheten säkerställa att nyttan av de enskilda förbättringsinitiativen kommer hela utredningsverksamheten till godo.

Vi bedömer vidare att PKC behöver fortsätta utvecklas, såväl genom att bygga upp den kompetens som behövs, som genom att i högre grad införlivas i utredningsverksamheten.

Överbrygga revir och utveckla samarbetsvägar

Ytterligare en förutsättning för att verksamhetsresultaten ska kunna förbättras är också att myndigheten genomför åtgärder för att undanröja de organisatoriska hinder som finns inom utredningsverksamheten. Polismyndigheten behöver till exempel utveckla samarbetsvägarna med åklagarna där de inte fungerar.

Vår utvärdering visar vidare att det på vissa håll har uppstått gränsdragningsproblem mellan framför allt polisområdes- och lokalpolisområdesnivån om på vilken nivå brott ska utredas. Chefer och medarbetare beskriver det som att den nya organisationen på har skapat revir mellan nivåerna inom utredningsverksamheten. För att verksamheten ska kunna vara effektiv behöver reviren överbryggas.

Det handlar också om att analysera om resursfördelningen inom utredningsverksamheten är i balans. Det gäller både i förhållande till arbetsbelastningen och fördelningen av brott i brottskatalogen.

Referenser

Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen

- Polismyndigheten. (2015). *Projekt- och införandedirektiv, Samverkan Polis och kommun – Medborgarlöften*. Utvecklingscentrum Syd. Projekt- och införandedirektiv 2015-04-30.
- Polismyndigheten. (2015). *RLC-programmet. Förstudie. Beräkning av arbetsflöden och resursbehov vid RLC och PKC*. Rapport 2015-07-14. (Dnr A035.491/2015).
- Polismyndigheten. (2016). *Principer avseende den nationella brottskatalogen*. Promemoria 2016-06-21. (Dnr A248.471/2016).
- Polismyndigheten. (2016). *Formkrav avseende den nationella brottskatalogen*. Beslutsprotokoll 2016-09-07. (Dnr A248.471/2016).
- Polismyndigheten. (2016). *Granskning av it-avdelningens ekonomistyrning*. Internrevisionsrapport 2016-12-16. (Dnr A035.338/2016).
- Polismyndigheten. (2016). *Granskning av organisation och gränssnitt inom Polismyndigheten*. Internrevisionsrapport 2016-08-19. (Dnr A476.594/2015).
- Polismyndigheten. (2016). *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning, bilaga 1 Fördelning av process- och verksamhetsområdesansvar*. NOA 2016:48.
- Polismyndigheten. (2016). *Polisens årsredovisning 2015*. (Dnr A555.871/2014).
- Polismyndigheten. (2016). *Polismyndighetens riktlinjer för styrning och mottagning av inkommande telefonsamtal m.m.* PM 2016:48.
- Polismyndigheten. (2017). *Rättsavdelningen 2017*. Powerpointpresentation 2016-12-13.
- Polismyndigheten. (2016). *Åtgärder för att säkerställa ökad operativ förmåga, förbättrade verksamhetsresultat och bättre arbetsmiljö*. Promemoria 2016-11-11. (Dnr A477.422/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Arbetsordning för Polismyndigheten*. PM 2017:43.

- Polismyndigheten. (2017). *Arbetsordning. Bilaga 5 Delegationsordning för personal- och ekonomiadministrativa beslut*. PM 2017:43.
- Polismyndigheten. (2017). *Bedömning av hinderläget*. Promemoria 2017-03-15.
- Polismyndigheten. (2017). *Den nationella strategiska ledningsgruppens åtgärdsplan, punkt 5; fördelning av uppdrag till chefer på nationella operativa avdelningen, HR-avdelningen, rättsavdelningen, ekonomiavdelningen och rikspolischefens kansli*. Beslut 2017-02-03. (Dnr A477.422/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Den nationella strategiska ledningsgruppens åtgärdsplan, punkt 5; nu om att förstärka resursen i kärnverksamheten*. Beslut 2017-02-28. (Dnr A477.422/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Fortsatt implementering av planerings- och uppföljningsprocessen, samt processen för intern styrning och kontroll*. Promemoria, 2017-03-16.
- Polismyndigheten. (2017). *Förändringsbarometer 9 avseende ombildningen av polisen – Decembarmätningen*. Förändringsbarometer 2017-01-11.
- Polismyndigheten. (2017). *Förändringsbarometer 11 avseende ombildningen av polisen – majmätningen*. Förändringsbarometer 2017-06-08. (Dnr A033.164/2015).
- Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens beslutsprocesser. Internrevisionsrapport 2017-02-03*. (Dnr A280.389/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens rekrytering och bemanning av medarbetare*. Internrevisionsrapport 2017-06-30. Dnr A459.608/2016.
- Polismyndigheten. (2017). *PM – kommentarer från första delen av uppföljningen, projektet "Reflektioner i vardagen"*. Promemoria 2017-02-26.
- Polismyndigheten. (2017). *PKC-projektet - uppföljning 2*. Nationella kontaktenheten (Noa). Powerpointpresentation 2017-04-12.
- Polismyndigheten. (2017). *Polisens kommunikationsplan 2017*. Powerpointpresentation 2017-03-10.
- Polismyndigheten. (2017). *Polisens årsredovisning 2016*. (Dnr A534.161/2015).

- Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens budgetunderlag 2018–2020*. (Dnr A384.582/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens HR-avdelning. Effekthemtagning*. Powerpointpresentation 2017-03-08.
- Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2017–2018*. (Dnr A495.066/2016).
- Polismyndigheten. (2017). *Sammanställning av HR-avdelningens aktivitetsplaner för 2017*. Rapport 2017-03-06.
- Polismyndigheten. (2017). *Utredningsverksamheten. Dialogmöten hösten 2016. NOA Beredningsenheten*. Rapport 2017-03-23. (Dnr A073.712/2017)
- Rikspolisstyrelsen. (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. Rapport 2004-06-09 (Dnr USE 400-0653/04).
- Rikspolisstyrelsen. (2012). *En effektivare ärendehantering för förbättrade verksamhetsresultat, slutrapport*. Rapport 2012-06-18.
- Rikspolisstyrelsen. (2013). *Polisens årsredovisning 2012*. (Dnr: EA-902-6625/11).
- Rikspolisstyrelsen. (2014). *Polisens årsredovisning 2013*. (Dnr EA-902-7873/12).
- Rikspolisstyrelsen. (2015). *Polisens årsredovisning 2014*. (Dnr A001.274/2014).

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten

- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*. Beslut 2013-10-16.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *OP 4. En optimal förundersökningsledarprofil*. Rapport 2013-10-30.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *OP 4. Vad krävs för ett bättre utredningsresultat i form av fler lagförda?* Rapport 2013-11-15.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Slutrapport: OP-3.2 Övergripande strukturreform av LKC, PKC och telefonväxel*. Rapport 2013-12-20.

- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Avvägningsfrågor om poliskulturen*. Promemoria 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 polismyndigheten. (2014). *Beslutsprotokoll, Områdespoliser och funktion som kommunpolis i den nya Polismyndigheten*. Beslut 2014-11-17.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Instruktioner för mappning av individer till Nat Avd*. PM 2014-05-14.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Instruktioner för mappning av individer till NY-läge*. PM 2014-04-25.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *OP-3. Kärnverksamhet. En ny organisation för Polisen*. Rapport 2014-01-20.
- Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *OP 15. Polisens nationella utredningskoncept (PNU)*. Rapport 2014-08-29.

Andra myndigheter än Polisen och kommittébetänkanden

- Brottsförebyggande rådet. (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete. Uppdraget "Satsningen på fler poliser"*. (2013:21).
- Brottsförebyggande rådet. (2013). *Satsningen på fler poliser. Vad har den lett till?* (2013:12)
- Brottsförebyggande rådet. (2017). *Nationella trygghetsundersökningen 2016. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. (2017:1).
- Brottsförebyggande rådet, Polisen och Sveriges kommuner och Länning. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Riksrevisionen. (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* (RiR 2010:23).
- Riksrevisionen. (2011). *Att hantera brottmål effektivt. En utmaning för regeringen och rättsväsendet*. (RiR 2011:27).
- Riksrevisionen. (2017). *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*. (RiR 2017:16).
- SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av Polisorganisationskommittén.

- Statskontoret. (2013). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. (Om offentlig sektor).
- Statskontoret. (2013). *Styrningen av Polisens IT-verksamhet*. (2013:23).
- Statskontoret. (2016). *Att styra mot ökat förtroende – Är det rätt väg?* (Om offentlig sektor).
- Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*. (Om offentlig sektor).
- Statskontoret. (2016). *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process*. (2016:2).
- Statskontoret. (2016). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandet*. (2016:22).
- Statskontoret. (2016). *Tillit på jobbet*. (2016:26 B).
- Statskontoret. (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*. (2016:20).
- Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*. (2017:1).
- Statskontoret. (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. (2017:6).
- Verva. (2007). *Styrning för ökad effektivitet*. (2007:12).
- Åklagarmyndigheten. (2017). *Polis – åklagare – kvalitet (PÅK) Gemensamma volym- och kvalitetsmått för utredningsverksamheten*. Excelfil.

Övriga referenser

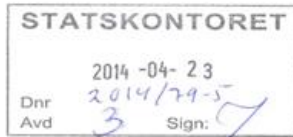
- Benner, M. J. och Tushman, M. L. (2003). Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited. *Academy of Management Review* vol. 28, nr 2, s. 238–256.
- Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen*. Lund: Studentlitteratur.
- Cho, Y. J. och Ringquist, E. J. (2010). Managerial Trustworthiness and Organizational Outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 21, s. 53–86.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2017). *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2016*. (2017:2).
- Ekman, G. (1999), *Från text till batong. Om poliser, svennar och busar*. Stockholm: Handelshögskolan.

- Haake, U., Rantatalo, O. och Lindberg, O. (2015). Police leaders make poor change agents: leadership practice in the face of a major organisational reform, *Policing and Society*.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- 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.
- Lundin, D. och Lundin, M. (2011). *Arbetsförmedlingens service och metoder: om processtyrning i en målstyrd myndighet*. IFAU rapport 2011:9.
- SIPR, What works Scotland och ScotCen. (2017). *Evaluation of police and fire reform: year 2 report*. Edinburgh: The Scottish Government.
- Stenmark, H. (2005). *Polisens organisationskultur. En explorativ studie*. Umeå universitet: Pedagogiska institutionen.
- Stridh, A. och Wittberg, L. (2015). *Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet*. Stockholm: Skatteverket.
- 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).
- 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.).
- Quist, J. och Fransson, M. (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelseledare*. Stockholm: Liber.

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