

Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet

Slutrapport



Regeringen
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.

Denna rapport är Statskontorets slutredovisning av uppdraget. Statskontoret har tidigare lämnat två delrapporter, i september 2016 respektive 2017.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport (2018:18)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredarna Erik Axelsson, föredragande, Madeleine Håkansson, Karl Nilsson, Arvid Perbo och Jenny Torssander var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Erik Axelsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Utgångspunkter för utvärderingen	12
1.3	Genomförandet av arbetet	16
1.4	Projektgrupp och kvalitetssäkring	17
1.5	Rapportens disposition	18
2	Organisation och styrning	19
2.1	Större enhetlighet och tydligare ledning	19
2.2	En enhetligare organisation	21
2.3	Tydligare nationell ledning av Polismyndigheten	25
2.4	Myndighetsstyrning	26
2.5	Den nya organisationen fokuserar mer på medarbetar- och ledarskap	29
3	Resursanvändning	33
3.1	Större flexibilitet och ökad effektivitet	33
3.2	Flexibelt användande av personalresurser	35
3.3	Stödfunktioner till lägre kostnad	36
3.4	Effektiva processer och stordriftsfördelar	39
4	En polis närmare medborgarna	45
4.1	Tre mål med medborgarna i fokus	45
4.2	Förmåga att ingripa mot brott	47
4.3	Ökat fokus på det lokala polisarbetet	50
4.4	Lokal närvaro och tillgänglighet	54
4.5	Allmänhetens förtroende och kontakter med Polisen	59
5	Utredning och lagföring	63
5.1	Bättre förmåga att utreda brott	63
5.2	Utredningsverksamhetens resultat, produktivitet och resurser	65
5.3	Att införa PNU är en nyckelåtgärd	70
5.4	Ökad regional utredningskapacitet	71
5.5	Jourens organisering och uppgifter skiljer sig åt	75
5.6	Jourförundersökningsledarnas kompetens	77
5.7	Bättre förutsättningar för ärendesamordning	79
5.8	Arbetsledning genom daglig styrning	81
5.9	Metodstöd och lärande	82

6	Slutsatser	85
6.1	Har Polisen nått målen med omorganisationen?	85
6.2	Varför har omorganisationen endast delvis uppnått målen?	88
6.3	Vad är rimliga förväntningar?	93
6.4	Vägen framåt	97
	Referenser	103

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	109
---	--------------------	-----

Följande bilagor finns att ladda ner på www.statskontoret.se

2	Metodbeskrivningar
3	Resultat av enkätundersökningar

Sammanfattning

Den 1 januari 2015 ombildades Polisen till en sammanhållen myndighet. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera reformen. Statskontoret har tidigare lämnat två delrapporter och den här rapporten är uppdragets slutrapport.

I rapporten bedömer vi hur omorganisationen har genomförts och hur väl reformen har uppnått sina mål. Utvärderingen bygger på de slutsatser som vi har redovisat i delrapporterna och på de undersökningar som Statskontoret har genomfört under våren 2018.

Bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet

Statskontoret bedömer att ombildningen har skapat bättre förutsättningar för polisen att bedriva sin verksamhet. De hinder för en effektivare verksamhet som Polisorganisationskommittén pekade på inför reformen har i stor utsträckning undanröjts. Den sammanhållna myndigheten är mer enhetlig, och ombildningen har förbättrat informationsutbytet och samverkan inom Polisen.

Den samlade organisationen gör det även lättare att använda resurserna på ett flexibelt sätt. Den operativa ledningen har blivit tydligare, bland annat genom att Polisen har inrättat regionledningscentraler och en nationell operativ avdelning. Sammantaget innebär detta att Polisen till stora delar har uppnått de mål som syftade till att förbättra förutsättningarna för myndighetens verksamhet.

Resultaten av Polisens verksamhet har inte förbättrats

Även om ombildningen har skapat bättre förutsättningar för Polisens verksamhet, är inte målsättningarna om bättre verksamhetsresultat och högre kvalitet i Polisens arbete uppnådda. Polisens förmåga att ingripa mot brott vid de allvarligaste händelserna har visserligen stärkts, men för övriga brott är förmågan oförändrad. Polisens tillgänglighet och kontakterna med medborgarna har inte heller förbättrats på något entydigt sätt. Vi konstaterar också att utredningsverksamhetens resultat har fortsatt att försämrats även efter ombildningen.

Flera förklaringar till varför målen inte har uppnåtts

Det finns flera skäl till varför målen med reformen inte har uppfyllts. Ett skäl är att det kan vara för tidigt att se effekterna av åtgärder som Polisen nyligen har genomfört. I andra fall är åtgärderna ännu inte helt genomförda. Exempel på sådana åtgärder är att införa områdespoliser samt förstärka jourverksamheten och samordningen av ärenden.

I rapporten lyfter vi fram tre huvudsakliga förklaringar till varför alla åtgärder inte har blivit genomförda på det sätt som regeringen avsåg med reformen:

- Polismyndigheten utnyttjar inte fullt ut de fördelar en samlad organisation ger för att styra verksamheten.
- Det har inte funnits tillräckligt med resurser för att infria flera av målen. Ombildningen har ännu inte frigjort resurser i den omfattning som Genomförandekommittén förväntade sig.
- Omorganiseringen har i delar varit svårare att genomföra än beräknat.

Myndighetsstyrningen får inte tillräckligt genomslag

Polisen har bildat nationella gemensamma avdelningar och mer kraftfulla ledningsfunktioner, vilket har förbättrat förutsättningarna för att styra myndigheten. Men Statskontoret bedömer att Polisen inte har utnyttjat de förbättrade styrningsmöjligheterna fullt ut.

Processtyrningen och verksamhetsuppföljningen är två centrala verktyg för att genomföra och uppnå resultat av de åtgärder som ska förbättra kärnverksamhetens resultat. Statskontorets slutsats är att Polismyndigheten borde ha kommit längre i att utveckla sin styrning och att detta har lett till att många åtgärder inte har genomförts i tillräckligt stor omfattning. Ett exempel är införandet av Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU), som innehåller en rad åtgärder för att höja kvaliteten inom utredningsverksamheten. Statskontoret konstaterar att centrala delar av PNU ännu inte har genomförts i hela landet.

Otillräckliga resurser för att förverkliga ambitionerna

Statskontorets slutsats är att den tillgängliga personalen inte har varit tillräcklig för att bemanna den nya organisationen. Detta märks särskilt på den lokala nivån, där både polisanställda och kommunala företrädare i många fall upplever att tillgängligheten har försämrats sedan ombildningen.

Reformens ambition är att höja förmågan och kvaliteten i arbetet inom hela organisationen, särskilt inom Polisens kärnverksamhet. Men vare sig Genomförandekommittén eller Polismyndigheten gjorde någon samlad analys av vilka resurser som skulle krävas för att infria ambitionerna. Vi konstaterar också att Polismyndigheten inte har kunnat genomföra de besparingar och effektiviseringar som är nödvändiga för att kunna bemanna den nya organisationen fullt ut.

Genomförandet av reformen har varit svårare än förväntat

Statskontoret konstaterar i de två tidigare delrapporterna att omorganiseringen i vissa avseenden verkar ha varit svårare och tagit längre tid att genomföra än väntat. En sannolik orsak till detta är att det finns både chefer och medarbetare som har ett svagt förtroende för omorganiseringen. Även ombildningen av Polisens stödfunktioner till nationella gemensamma avdelningar har tagit längre tid än förutsett, vilket har påverkat omorganiseringen negativt.

Sju rekommendationer för att nå målen för reformen

Utifrån våra iakttagelser och slutsatser om myndighetsombildningen lämnar Statskontoret ett antal rekommendationer till Polisen. För att på sikt nå reformens mål rekommenderar Statskontoret att Polismyndigheten ska prioritera följande i det fortsatta arbetet:

- *Stärk förmågan till strategisk planering och styrning.* I rapporten pekar vi återkommande på att det behövs uthållighet, prioriteringar och konsekvensanalys i den strategiska planeringen och styrningen. Det är inte minst viktigt i en händelsestyrd verksamhet som Polisens.
- *Stärk genomslaget för styrningen.* Styrsignaler som når ut i hela organisationen är en förutsättning för att genomföra bestående förändringar, exempelvis att införa åtgärderna inom PNU.

- *Utveckla uppföljningen så att den stöder verksamhetens behov.* Verksamhetsuppföljningen har inte anpassats till den nya organisationen. Uppföljningen behöver bättre knyta samman Polisens mål och resurser med det sätt myndigheten styrs, till exempel genom processer och budget.
- *Var uthållig i att stärka det lokala polisarbetet.* Både styrningen och resursprioriteringen behöver vara långsiktig för att varaktigt stärka det lokala polisarbetet. Tidigare erfarenheter visar att satsningen annars riskerar att rinna ut i sanden.
- *Fortsätt att analysera vad som ska vara enhetligt i organisationen.* Det kan vara möjligt att uppnå en likvärdig polisverksamhet även om organisationen tillåter större lokal eller regional anpassning till exempelvis geografiska och befolkningsmässiga förhållanden.
- *Utveckla de nationella gemensamma avdelningarna.* Vi bedömer att de nationella stöдавdelningarna är ett viktigt verktyg för att styra och hålla samman myndigheten. Men avdelningarna behöver både bli effektivare och bättre på att anpassa sig efter verksamhetens behov av stöd.
- *Undvik att it-systemen blir en flaskhals.* Behovet av it-utveckling är stort inom Polisen. Vi konstaterar att it-systemen är hinder för att uppnå högre kvalitet och effektivitet inom hela Polismyndigheten.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

I december 2012 beslutade riksdagen att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 länspolismyndigheterna den 1 januari 2015 skulle ombildas till en sammanhållen polismyndighet. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera ombildningen utifrån målen för reformen. Regeringens beslut finns i bilaga 1.

Den 1 oktober 2016 lämnade Statskontoret en första delrapport till regeringen.¹ Vi lämnade en andra delrapport den 1 oktober 2017.² Den här rapporten är Statskontorets slutredovisning av uppdraget.

Utvärdering av omorganisationens resultat

Målsättningarna med att ombilda Polisen³ till en samlad myndighet var att öka förutsättningarna för ett bättre verksamhetsresultat och en högre kvalitet i arbetet. I denna slutrapport fokuserar vi på i vilken utsträckning Polisen har uppnått de åtta delmål för myndighetsombildningen som regeringen har angett:

- tydligare ledning
- större enhetlighet
- mer effektivt resursutnyttjande
- större flexibilitet
- bättre tillgänglighet

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

² Statskontoret 2017:10. *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 om den nya organisationens genomslag.* (Fortsättningsvis benämnd Statskontoret 2017:10. *Delrapport 2*).

³ Benämningen Polisen används i rapporten synonymt med Polismyndigheten. Innan myndighetsombildningen användes Polisen som en samlingsbeteckning för alla de dåvarande polismyndigheterna.

- bättre kontakt med medborgarna
- stärkt förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar
- stärkt förmåga att utreda brott för att möjliggöra lagföring.

Statskontorets utvärdering ska även ha ett helhetsperspektiv på verksamheten och utgå från ett rättskedjeperspektiv. Vi gör en sammanvägd bedömning av det empiriska underlaget från Statskontorets samtliga utredningar om Polisens omorganisation.

Avgränsningar

Våra undersökningar och analyser kommer i denna rapport att vara avgränsade till de frågor som hänger samman med ombildningen till en myndighet, just som i de två tidigare rapporterna. Det innebär att exempelvis polisiära metoder, polisens resurser i allmän mening, löne- och anställningsfrågor eller polisens uppdrag inte ingår i utredningen.

Tidigare delrapporter utgör viktiga underlag

I Statskontorets första delrapport (2016) ligger tyngdpunkten på själva genomförandearbetet, medan den andra delrapporten (2017) handlar om reformens genomslag.

Viktiga slutsatser från de tidigare rapporterna är bland annat att omorganisationen har lett till bättre möjligheter till samordning och att utnyttja resurserna mer flexibelt, men också att det finns utmaningar i det lokala polisarbetet och att det har varit svårt att vända negativa utredningsresultat. Till slutrapporten har vi därför fördjupat vår undersökning när det gäller utredningsverksamheten.

1.2 Utgångspunkter för utvärderingen

För att närmare belysa hur myndighetsombildningen har påverkat förutsättningarna för att nå bättre resultat utreder vi om de organisatoriska svårigheter som fanns i den tidigare polisorganisationen kvarstår. Vi redogör också för i vilken mån Polisen har genomfört de åtgärder som ingår i reformen. Vi bedömer också hur myndighetens resultat hänger ihop med dessa åtgärder.

Målen gäller både bättre förutsättningar och bättre resultat

Fyra av målen handlar om bättre förutsättningar för verksamheten

Målen tydligare ledning, större enhetlighet, effektivare resursutnyttjande och större flexibilitet handlar alla om att omorganisationen ska ge bättre förutsättningar för verksamheten. Därför räknar vi dessa mål som medel för

att göra det möjligt att nå de fyra övriga målen, som handlar om bättre verksamhetsresultat.

De fyra delmålen för bättre förutsättningar syftar i stor utsträckning till att undanröja de hinder mot en effektiv polisverksamhet som tidigare har identifierats av Polisorganisationskommittén.⁴

Fyra av målen handlar om bättre verksamhetsresultat

Målen *bättre tillgänglighet, bättre medborgarkontakt, stärkt förmåga att ingripa mot brott och stärkt förmåga att utreda brott* gäller resultaten av Polisens verksamhet. Genom att utnyttja de fördelar en samlad polisorganisation är tänkt att ge ska Polisen kunna genomföra de åtgärder som Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten beslutade om.⁵ Åtgärderna ska bidra till ett bättre resultat av verksamheten. Detta ska i sin tur bidra till att nå de kriminalpolitiska målen *ökad trygghet och minskad brottslighet*.

Hinder för en förbättrad polisverksamhet

Enligt Polisorganisationskommittén var de främsta hindren för att förbättra polisverksamheten att enhetligheten var för svag samt att ansvarsförhållandena och ledningen av Polisen var allt för otydliga. Detta bidrog i sin tur bland annat till att kostnadseffektiviteten var för låg och gjorde det svårare att hantera resurserna på ett flexibelt sätt.⁶

Otillräcklig beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

Polisorganisationskommittén konstaterade att otydligheter i ansvarsförhållanden och ledningen av Polisen på flera olika sätt utgjorde hinder. Kommittén beskrev följande hinder:

- Otydlig ansvarsfördelning mellan nationell och regional nivå
- Brist på helhetsansvar som försvårade flexibel resurshantering
- Ineffektiv styrning som försvårade utvecklingsarbete, spridning av goda exempel och att säkerställa att nationella arbetssätt implementerades
- Fattade beslut fick inte alltid genomslag

⁴ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*.

⁵ Försättningsvis benämnd Genomförandekommittén. Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015). *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

⁶ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

- Nationella styrdokument hade en oklar ställning.

Många polismyndigheter av skiftande storlek

Det andra övergripande hindret var enligt kommittén bristen på enhetlighet och att polismyndigheterna hade olika förutsättningar:

- Alla länspolismyndigheter kunde inte upprätthålla tillräcklig kompetens och förmåga på ett kostnadseffektivt sätt
- Länsgränserna hindrade operativ samverkan och att flexibelt utnyttja resurserna, bland annat för ökad slagkraft
- Myndighetsgränserna hindrade bland annat informationsutbyte och tillgång till varandras register
- Olikheter i organisering och ledning försvårade styrning och samarbete
- Organisation och ledningsstrukturen var inte alltid kostnadseffektiv.

Åtgärder för bättre verksamhetsresultat och en polis närmare medborgarna

Med utgångspunkt i regeringens direktiv och Polisorganisationskommitténs slutsatser fattade Genomförandekommittén beslut om hur Polisens nya organisation skulle se ut. Utgångspunkten var att organisation och ledningsfunktioner så långt som möjligt skulle vara enhetliga i hela landet.

Ytterligare en utgångspunkt för Genomförandekommittén var att kombinera en starkare nationell styrning och ledning med ökad delegering. En åtgärd för att stärka den nationella nivåns förmåga att leda och styra Polisen var att bilda ett antal nationella avdelningar för vissa specialistfunktioner och Polisens verksamhetsstöd.

Kommittén beslutade om ett antal principer för att stärka den lokala polisverksamheten samt öka myndighetens tillgänglighet och medborgarkontakt. Bland annat beslutade kommittén att beslut skulle fattas på lägsta ändamålsenliga nivå och att organisationen skulle byggas nedifrån och upp.⁷

Nyckelåtgärder för stärkt förmåga och bättre resultat

En ny organisation leder inte i sig till bättre verksamhetsresultat, men kan skapa förutsättningar för att införa effektivare arbetssätt eller andra åtgärder som kan leda till bättre resultat. Genomförandekommittén fattade därför även beslut om en rad åtgärder för att höja effektiviteten och kvaliteten. De

⁷ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015). *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

skulle genomföras i Polismyndigheten i samband med omorganiseringen för att ta tillvara den nya organisationens möjligheter. Några nyckelåtgärder var:

- Införa en ny styrmodell
- Överföring av resurser från stöd- till kärnverksamhet
- Införa kommun- och områdespoliser
- Införa medborgarlöften
- Inrätta en allmänhetens kontaktpunkt
- Inrätta en ledningscentral och ett kontaktcenter i varje region
- Skapa verksamhetsmässigt bärkraftiga regioner
- Stärka beslutsmandatet för lokala polischefer
- Införa Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) i hela organisationen.

Statskontorets frågeställningar

I rapporten utgår vi från de två frågorna:

- Har omorganisationen undanröjt de hinder som fanns i den gamla organisationen?
- Har Polisen genomfört de åtgärder som Genomförandekommittén fattade beslut om?

I slutsatskapitlet gör vi en samlad bedömning av Polisens resultatutveckling utifrån de två frågorna.

Andra omorganiseringar är referensramen

När vi analyserar måluppfyllnaden använder vi andra liknande omorganiseringar som referensram. Det finns inte något enkelt svar på vad som är rimliga förväntningar när det gäller kostnader och resultat i denna typ av förändringsprocesser.⁸ Vi konstaterar ändå att det på en generell nivå går att se likheter när det gäller mål och genomförande mellan omorganiseringen av polisen och de tidigare enmyndighetsreformer som har genomförts i Sverige.⁹ Vi drar även paralleller till hur polisorganisationer i andra länder

⁸ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

⁹ Statskontoret. (2013). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

har reformerats utifrån liknande utgångspunkter som i Sverige, exempelvis i Danmark, Nederländerna, Norge och Skottland.¹⁰

Resultaten påverkas av andra faktorer än omorganisationen

Många externa och interna faktorer påverkar Polisens resultat. Sambandet mellan omorganisation och måluppfyllnad är därför svårt att entydigt belägga. Statskontorets utvärdering fokuserar därför på hur förändringar som hänger samman med omorganisationen påverkar Polisens förutsättningar att förbättra verksamhetsresultaten. Men vi diskuterar även hur oförutsedda händelser och andra förutsättningar har påverkat omorganisationen.

Vi kombinerar olika kvantitativa och kvalitativa metoder för att knyta Polisens åtgärder till de resultat de är tänkta att bidra till. Avsikten är att få en så bred bild som möjligt av hur omorganisationen och andra faktorer har påverkat polisverksamheten under 2015–2018.

1.3 Genomförandet av arbetet

Det här avsnittet beskriver kortfattat undersökningens metod. En utförligare beskrivning av intervju- och enkätundersökningarna finns i den metodbilagorna som har publicerats på Statskontorets webbplats.

Intervjuer med alla organisatoriska nivåer

Vi har under främst mars och april 2018 genomfört semistrukturerade intervjuer i grupp och enskilt med drygt 80 personer inom Polisen på alla organisatoriska nivåer, såväl poliser som civilanställda. Vi har även via e-post fått synpunkter på omorganisationen från arbetstagarorganisationerna inom Polismyndigheten. Slutsatserna i slutrapporten bygger i relevanta delar även på de underlag som vi har tagit in under 2016 och 2017.

Syftet med intervjuerna är främst att förstå olika aspekter av Polismyndighetens verksamhet. Vi använder intervjuerna som komplement till andra underlag, till exempel våra enkäter, verksamhetsstatistik och andra undersökningar, men ibland utgör intervjuerna det huvudsakliga underlaget. I

¹⁰ Balvig, F., Holmberg, L. och Højlund Nielsen, M. (2011). *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011*; Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012 Doorontwikkel en verbeteren*; Direktoratet for forvaltning og ikt (2018). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*; SIPR, What Works Scotland and ScotCen (2018). *Evaluation of Police and Fire Reform: Year 3 Thematic Case Study – Partnership, Innovation and Prevention*.

relevanta fall redogör vi då för om den bild som framkommer är entydig eller mer varierad. Men det går inte alltid att kvantifiera intervju svaren på något rättvisande sätt eftersom intervjufrågorna är öppna och urvalet av intervju personer inte är slumpmässigt.

Enkäter till poliser och Polisens samarbetspartners

Vi har under hösten 2015, våren 2017 och våren 2018 genomfört enkätundersökningar bland polisanställda i lokalpolisområden.¹¹ Vi har också vid samma tillfällen skickat enkäter till åklagare, socialtjänstchefer i kommunerna och kommunernas ansvariga för samverkan med polisen.¹² Vi har publicerat data från dessa enkätundersökningar i en tabellbilaga som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats. En kompletterande enkät om utredningsverksamheten har under våren 2018 sänts ut till landets 27 polisområden, varav 26 har svarat.

Dessutom har vi undersökt allmänhetens uppfattning om polisverksamheten inom ramen för Göteborgs universitets SOM-undersökningar från 2015, 2016 och 2017. Inför de två delrapporterna och den här slutrapporten har vi också hämtat in ett fyrtiotal kvantitativa resultatindikatorer över Polisens verksamhet som är kopplade till reformens åtta delmål. Här ingår exempelvis uttryckningstider vid larm, andel uppklarade brott, kostnaderna för Polisens stödfunktioner och förtroendet för Polisens arbete.¹³

1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av Erik Axelsson (projektledare), Madeleine Håkansson, Karl Nilsson och Jenny Torssander. 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

¹¹ Urvalet omfattade 3 500 personer. Enkäten besvarades av 1 886 personer år 2015, av 1 484 personer år 2017 och av 905 personer år 2018.

¹² Dessa är totalundersökningar som omfattar åklagare vid allmänna kammare respektive alla kommuner och (i förekommande fall) stadsdelar. Enkäten bland åklagare har besvarats av 327–381 personer. Enkäten bland socialtjänstchefer har besvarats av 206–244 personer. Enkäten bland kommunernas ansvariga för samverkan med polisen har besvarats av 220–314 personer.

¹³ Indikatorerna är framtagna av Sweco på uppdrag av Statskontoret (se webbilaga till Statskontoret 2016:22. *Delrapport 1*).

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. Polismyndigheten har faktagranskat ett utkast på rapportens beskrivande delar.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 handlar om organisering och styrning av Polismyndigheten. Utgångspunkten i kapitlet är de båda delmålen om att öka enhetligheten och att uppnå en tydligare ledning.

I kapitel 3 analyserar vi resursanvändningen inom Polisen utifrån om flexibiliteten och kostnadseffektiviteten har ökat i den nya organisationen.

Kapitel 4 har rubriken *En polis närmare medborgarna*. Där utvärderar vi Polisens tillgänglighet och kontakt med medborgarna samt om förmågan att ingripa mot brott har förbättrats.

Kapitel 5 handlar om Polisens utredande verksamhet i den nya organisationen.

I kapitel 6 tar vi ett samlat grepp om omorganiseringen av Polisen och redovisar Statskontorets viktigaste slutsatser och förslag om vägen framåt.

2 Organisation och styrning

2.1 Större enhetlighet och tydligare ledning

Polisorganisationskommittén pekade ut bristande enhetlighet och otydlig nationell ledning som de främsta hindren för en effektivare polisverksamhet med högre kvalitet. Därför är det centralt att undanröja dessa hinder för att nå målen för omorganiseringen.

Har Polisen nått målen?

Delmål: Ökad enhetlighet

- Polisens organisation är mer enhetlig än tidigare. Men både resursfördelningen och prioriteringarna skiljer sig mellan polisregionerna.
- Organisationen har inte bemannats fullt ut. Inför omorganisationen gjordes inte någon samlad konsekvensanalys för att bland annat bedöma behovet av personal.
- Polisregionernas verksamhetsresultat har generellt inte blivit mer enhetliga jämfört med motsvarande geografiska områden före omorganisationen. Exempelvis är spridningen i utfall för flera av utredningsverksamhetens resultatindikatorer större i dag än tidigare.

Delmål: Tydligare ledning

- Den operativa ledningen på nationell och regional nivå är tydligare i den nya myndigheten, vilket bland annat gör det möjligt att använda de polisiära resurserna mer flexibelt.
- Myndighetsstyrningen har bättre förutsättningar att få genomslag i den nya organisationen. Men Polisen utnyttjar inte dessa möjligheter fullt ut och de nationella besluten får inte alltid genomslag i hela landet.
- Polisen har inte utvecklat en ändamålsenlig verksamhetsuppföljning som är anpassad för den nya myndigheten.
- Förutsättningarna för ett tydligare ledarskap har förbättrats. Polisen har i dag fler direkta chefer och grupperna är i genomsnitt mindre, vilket möjliggör ett mer närvarande ledarskap.
- Medarbetarnas förväntningar på den nya organisationen har inte infriats och få tror att den kommer att leda till målen.

Statskontorets tolkning av målen

I länspolismyndigheterna kunde organisation, prioriteringar och arbetsmetoder skilja sig åt ganska mycket. Tillsammans med den otillräckliga nationella beslutskraften hindrade detta myndigheterna att samarbeta operativt och att utnyttja sina resurser på ett flexibelt sätt, enligt Polisorganisationskommittén.¹⁴ Därför fattade Genomförandekommittén beslut om att införa en organisation med i stort sett samma underindelning för hela landet. För att leda och styra Polisen inrättades en nationell operativ avdelning och ett antal nationella avdelningar.

Ökad organisatorisk enhetlighet och enhetligare resultat

Den ökade organisatoriska enhetligheten och mer enhetliga arbetssätt ska göra det lättare för metoder och arbetssätt att få genomslag i hela organisationen. Resurser ska lättare kunna användas där de gör bäst nytta. Men även resultaten av verksamheten bör utvecklas mot ökad enhetlighet, bland annat av rättssäkerhetsskäl.

Bättre förutsättningar för ledning, styrning och ledarskap

Vi har tolkat målet tydligare ledning som att det gäller flera olika saker. En aspekt är den operativa ledningen av polisarbetet. En annan del av målet handlar om hur myndigheten leds på nationell nivå. En tredje dimension är styrningen av myndigheten, det vill säga hur myndighetsledningens beslut får genomslag i organisationen.

- Den nationella ledningen ska vara tydlig och dess beslut om personalförflyttningar och andra prioriteringar för verksamheten ska få genomslag i hela landet.
- Myndighetsstyrningen är ett verktyg för att uppnå både ökad enhetlighet och tydlighet i ledningen. Myndighetsledningen och de gemensamma nationella avdelningarna ska även hålla samman myndigheten. Ytterligare ett verktyg är att styra genom processer.
- Ytterligare ett stöd för styrningen av Polismyndigheten är styrmodellen. Den fokuserar bland annat på medarbetar- och ledarskap. Uppföljningen av verksamheten ska stödja styrmodellen.

¹⁴ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

2.2 En enhetligare organisation

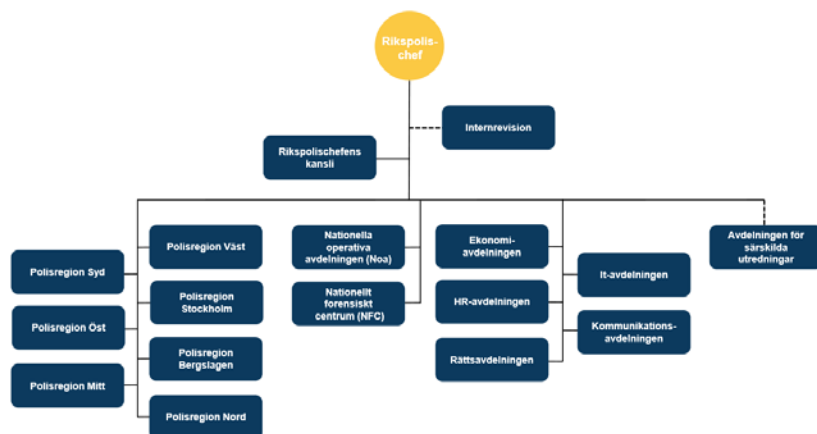
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Genomförandekommitténs beslut har genomförts, men att de olika regionerna fördelar sina resurser på olika sätt. Dessutom har skillnaderna mellan de olika regionernas resultat ökat efter omorganisationen jämfört med tidigare.

Genomförandekommitténs beslut har genomförts

En enhetlig organisation för kärnverksamheten

Den organisation som Genomförandekommittén fattade beslut om har i stort sett införts, även om det finns lokala och regionala undantag.¹⁵ Det innebär att huvuddelen av Polisens kärnverksamhet bedrivs i sju polisregioner. Regionerna är indelade i 3–5 polisområden, som i sin tur vanligtvis är indelade i 3–5 lokalpolisområden (figur 2.1).¹⁶

Figur 2.1 Polismyndighetens organisation



Källa: Polismyndigheten.

Lokalpolisområden, polisområden och regioner har ett geografiskt områdesansvar, som följer en nationell definition.

¹⁵ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.

¹⁶ Totalt finns det 27 polisområden och 95 lokalpolisområden. Flest lokalpolisområden (åtta) finns i polisområde Syd, minst antal (ett) i polisområde Gotland.

Nationella avdelningar

Ett antal nationella avdelningar har även inrättats i enlighet med Genomförandekommitténs beslut. Nationella operativa avdelningen (Noa) och Nationellt forensiskt centrum, (NFC) har nationellt ansvar för viss kärnverksamhet.¹⁷ De ska också styra och stödja polisregionerna inom deras respektive kärnverksamhet. Det är fem nationella gemensamma avdelningar som huvudsakligen ansvarar för myndighetens stödfunktioner.¹⁸

Undantag från Genomförandekommitténs beslut

Rikspolischefen har i några fall fattat beslut om undantag från den organisation Genomförandekommittén beslutade om. De främsta undantagen är

- alla avdelningschefer har under 2015–juni 2018 inte ingått i den nationella strategiska ledningsgruppen¹⁹
- utvecklingsavdelningen slogs under 2015 ihop med Noa
- enheten verksamhetsstyrning och analys flyttades i början av 2015 från rikspolischefens kansli till ekonomiavdelningen
- biträdande chefer har sedan början av 2017 tillsatts i några lokalpolisområden²⁰
- vissa funktioner har placerats på olika organisatoriska nivåer i olika regioner.

I de fall funktioner har placerats på olika nivå inom polisregionerna har detta som regel motiverats av att organisationen behöver anpassa sig till regionala eller lokala förutsättningar. Till exempel kan långa avstånd medföra att resurserna behöver vara mer utspridda i regionen.

Resursfördelningen varierar mellan polisregionerna

Fördelningen av resurser på region-, polisområdes- och lokalpolisområdesnivå är intressant utifrån målet att stärka den lokala nivån i den nya organisationen. Kärnverksamheten ska utföras nära medborgarna och lokal-

¹⁷ Även avdelningen för särskilda utredningar och delvis rättsavdelningen bedriver kärnverksamhet.

¹⁸ De nationella gemensamma avdelningarna är ekonomi-, HR-, it-, kommunikations- och rättsavdelningen. I rapporten kallas de även stöдавdelningar.

¹⁹ Från och med april 2018 har alla avdelningschefer deltagit i den nationella strategiska ledningsgruppens möten.

²⁰ Polismyndigheten. (2017). *Mandat till regionpolischefer att besluta om biträdande lokalpolisområdeschefer.*

polisområdena ska därför vara basen för Polismyndighetens verksamhet. Genomförandekommittén har angett att 50 procent av resurserna i varje polisregion ska vara placerade inom lokalpolisområdena.²¹

Olika andel lokalt placerade medarbetare

Polisregionerna Bergslagen, Nord och Öst har alla över 55 procent av personalen placerad inom lokalpolisområdena och även minst andel på regionnivån (mindre än 30 procent). Polisregionerna Mitt och Väst har kring 50 procent inom lokalpolisområdena, medan Stockholm och Syd har kring 45 procent på denna nivå.²²

Skilnaderna i resursfördelning beror enligt våra intervjupersoner delvis på att de geografiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan regionerna, men även på olikheter i brottsbelastning och på hur de tidigare länspolismyndigheterna var organiserade. Regionledningarna anser att dessa omständigheter då väger tyngre än att prioritera att stärka det lokala polisarbetet.

En utmaning att styra resurser till lokalpolisområdena

En orsak till att det varit svårt att nå 50 procentsmålet är att karriärvägarna i många fall leder bort från den lokala nivån. De som vi har intervjuat säger att man inom polisen talar om ett ”sug uppåt”. I samband med omorganisationen har detta mönster förstärkts genom att utbudet av nya funktioner ökat på alla nivåer.²³ Under 2016 fick 13 500 medarbetare nya funktioner eller tjänstebestämmingar. Men under 2017 minskade antalet till cirka 12 400 medarbetare.²⁴ Den interna rörligheten mellan avdelningar var dock avsevärt mindre. Under 2017 bytte 1 100 personer avdelning jämfört med 1 800 personer 2016.²⁵

Utifrån intervjuer med chefer i flera olika lokalpolisområden och polisregioner kan vi konstatera att vissa funktioner i flera fall har placerats inom

²¹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2014). *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Se även kapitel 4 om det lokala polisarbetet.

²² Polismyndigheten. (2018). *Tabell över antal anställda per region och avdelning etc 1712*.

²³ Brottsförebyggande rådet har iakttagit samma mönster, Brottsförebyggande rådet 2013:12. *Satsningen på fler poliser. Vad har den lett till?* Se även Polismyndigheten (2018). *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*.

²⁴ Uppgift från Polismyndigheten.

²⁵ Polismyndigheten. (2018). *Tabell över interna och externa rörligheten under 2017*.

ett lokalpolisområde främst för att uppfylla målet att 50 procent av regionens resurser ska finnas på lokalpolisområdesnivån. Exempel på funktioner som placerats lokalt av (bland annat) detta skäl är grupper med jourutredare, jourförundersökningsledare och vissa hundförare.²⁶ I region Stockholm har gränspolisverksamheten vid Arlanda flygplats organiserats som ett lokalpolisområde i stället för att vara en sektion på regionnivå.²⁷

Resurserna har inte räckt för att infria de höjda ambitionerna

I delrapport 2 konstaterade Statskontoret att Polisens resurser inte har räckt till för att bemanna den nya Polismyndigheten fullt ut.²⁸ Den nya organisationen har höjt kvalitetsambitioner på flera sätt, vilket har medfört åtgärder för att stärka förmågan på alla nivåer. Men enligt ett exempel som redovisas i delrapport 2 var bemanningen i utredningsverksamheten i sju lokalpolisområden 67–81 procent av den ursprungliga dimensioneringen. Den tillgängliga personalen exklusive tjänstlediga, på kommendering med mera var ännu lägre: 57–73 procent av det beräknade behovet.²⁹

En synpunkt som cheferna inom Polisen återkommande framför är att skillnaden mellan den nya organisationens behov och de tillgängliga resurserna skulle ha varit lättare att hantera om en konsekvensanalys av vilka personalresurser som skulle krävas hade utförts innan myndigheten ombildades.³⁰

En balansgång mellan enhetlighet och anpassning till lokala förhållanden

Flera av intervjupersonerna med ledande befattningar inom Polisen anser att styrningen har förändrats under de tre år som gått: från ett ganska ensidigt fokus på organisatorisk enhetlighet till ett mer flexibelt förhållningssätt. En sådan utveckling kan tolkas på flera sätt. Å ena sidan kan det vara naturligt att justera efterhand som man ser konsekvenserna av den nya organisationen. Men det kan också tolkas som att myndighetsledningen inte fullt

²⁶ Se kapitel 5 för vidare analys av jourfunktionen.

²⁷ Motiveringen var att den dåvarande flygplatssektionen de facto ansågs bedriva lokalpolisområdesverksamhet inom flygplatsens geografiska område.

²⁸ Uttrycket att ”kostymen är för stor”, det vill säga att polisens resurser inte räcker till för dess uppgifter och ambitioner, återkommer i många intervjuer och andra sammanhang, se till exempel Björk, M. (2014). *Polisens brottsutredningar. Problem, förklaringar, utvägar*, s. 50.

²⁹ Statskontoret 2017:10. *Delrapport 2*.

³⁰ Statskontoret konstaterar detta i delrapport 1 och synpunkten har återkommit vid ett flertal tillfällen även efter detta och har även framförts av bland annat arbetstagarorganisationerna inom Polisen.

ut har förmått att fortsätta arbeta för att uppfylla de ambitioner som fanns i början av omorganiseringprocessen.

Statskontoret har i delrapport 2 rekommenderat Polisen att vara tydligare med vad som ska vara enhetligt inom organisationen. Efter ett sådant beslut bör styrningen vara konsekvent för att nå målet och enhetligheten bör sedan följas upp. Utvärderarna av den norska närpolisreformen har gjort en liknande iakttagelse och bedömer att styrningen av polisen även fortsatt bör vara ”stram” för att reformens intentioner ska få genomslag i hela landet.³¹

Större spridning i polisregionernas resultat

Utfallet av verksamheten har inte blivit mer enhetligt.³² Regionernas resultat när det gäller lagföringskvot, utredningsandel och antal bearbetade ärenden per 1 500 UL-timmar³³ hade alla större spridning under 2015–2017 än motsvarande mått för 2012–2014. Det gäller både skillnaden mellan högsta och lägsta utfall och standardavvikelsen.³⁴

Däremot skilde sig mediantiden för en patrull att komma på plats vid prioritet 1-larm något mindre åt mellan regionerna 2017 jämfört med 2014.³⁵

2.3 Tydligare nationell ledning av Polismyndigheten

Statskontoret har i de två tidigare rapporterna konstaterat att den nationella ledningen för Polisen har blivit tydligare som en följd av omorganisationen. Myndigheten leds av en myndighetschef som kan fatta bindande beslut för hela Polisen. Polismyndigheten har även en nationell operativ avdelning, som på ett snabbare och enklare sätt än tidigare kan fatta beslut i operativa

³¹ Direktoratet for forvaltning og ikt. (2018). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*, s. 44.

³² Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*.

³³ UL-timmar är antalet timmar registrerade för att arbeta med utredning och lagföring. 1 500 timmar motsvarar ungefär en årsarbetskraft.

³⁴ Genomsnittliga differensen mellan lägsta och högsta utfallet för de tre indikatorerna är 26–59 procent högre 2015–2017 jämfört med 2012–2014. Standardavvikelsen har på motsvarande sätt ökat med 14–67 procent.

³⁵ Skillnaden mellan polisregionen med högsta respektive lägsta utfallet minskade 2014–2017 med 42 procent. Standardavvikelsen minskade på motsvarande sätt med 1 procent.

frågor. Det gäller till exempel beslut om särskild händelse och omfördelning av resurser.³⁶

Flera nationella ledningsgrupper

Polismyndigheten har sedan juni 2018 två nationella ledningsgrupper: nationell strategisk ledningsgrupp (Nslg) och nationell operativ ledningsgrupp (Nolg).³⁷ Tidigare har inte alla avdelningschefer ingått i Nslg, vilket dessa chefer anser har bidragit till mindre helhetssyn i styrningen av myndigheten.

Några intervjupersoner framför att ansvarsfördelningen mellan Nslg och Nolg inte är tydlig, vilket leder till att strategiska frågor har hanterats i Nolg och operativa frågor i Nslg.³⁸ Ansvarsfördelningen mellan ledningsgrupperna har vid flera tillfällen förtydligats i arbetsordningen. I de intervjuer med företrädare för polisregionernas ledning som vi genomfört under våren 2018 uppger ett flertal att det nu är tillräckligt tydligt vilken grupp som ska hantera de olika frågorna.

Polismyndighetens internrevision bedömer att det strategiska ledningsarbetet i Nslg inte haft ett tillräckligt långsiktigt och analytiskt fokus. Det har bland annat resulterat i att gruppen inte har tagit ett tillräckligt ägarskap för myndighetens målstyrning och att medarbetare upplever att styrningens innehåll är otydligt. Men enligt internrevisionen har Polisens utvecklingsarbete ”Polisen 2024” bidragit till att ledningsgruppsarbetet har blivit mer strategiskt.³⁹

2.4 Myndighetsstyrning

Den hierarkiska styrningen har traditionellt haft en stark ställning inom Polisen, som även är en befälsorganisation. Syftet med att införa processstyrning som en del av omorganisationen var att säkerställa enhetlighet och att hålla ihop myndigheten. Styrningen genom processer skulle även bidra till att på sikt höja kvaliteten i arbetet.⁴⁰

³⁶ Se vidare om flexibelt resursutnyttjande i kapitel 3.

³⁷ PM 2018:21 *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

³⁸ Se även Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens beslutsprocesser*.

³⁹ Polismyndigheten. (2018). *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*.

⁴⁰ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*, s. 11 ff.

Processtyrningen har inte fått fullt genomslag

Processtyrning är ett verktyg som innebär att ledningen styr verksamheten genom att kartlägga de aktiviteter som bedrivs, ordna dem i flöden (processer) och att dokumentera hur arbetet i flödena ska utföras. Processbeskrivningarna ska sedan styra hur arbetet ska utföras.

I delrapport 2 konstaterade vi att styrningen genom processer inte alltid har fått fullt genomslag i organisationen. De möjligheter som den nationella polisorganisationen ger utnyttjades inte fullt ut. Men processtyrningen är central för att på sikt uppnå en större enhetlighet när det gäller resultaten och att sprida och använda effektiva arbetsmetoder. Utan en nationell styrning som får genomslag i hela landet kommer det att vara svårt att höja kvaliteten, vilket de olika åtgärder inom omorganisationen syftar till. Det handlar till exempel om att införa områdespoliser samt att höja kvaliteten på förundersökningsledning, tidiga utredningsåtgärder och ärendesamordning.

Vi bedömer att slutsatserna i delrapport 2 i fortsärande är giltiga, även om Polismyndigheten har börjat arbeta för att göra styrningen mer enhetlig och tydlig. Intervjuerna med företrädare för polisregionerna visar att synen på och hanteringen av processtyrningen fortsärande skiljer sig åt mellan regionerna. Även inom Noa finns delvis olika syn på processtyrningens innehåll och hur arbetet ska bedrivas. Statskontorets slutsats är att de beslut som har fattats fortsärande inte alltid får genomslag och att den nationella organisationen i detta avseende inte utnyttjas fullt ut för att styra myndigheten.

De gemensamma nationella avdelningarnas styrning

De gemensamma nationella avdelningarna för ekonomi, kommunikation, HR och rättsliga frågor ska bidra till enhetlighet inom sina områden och även till att hålla samman myndigheten.⁴¹ Alla avdelningarna uppger att den nya organisationen har lett till ökad enhetlighet. Exempelvis kan rättsavdelningen snabbare nå ut med rättslig styrning och rättstolkningar.⁴² HR-avdel-

⁴¹ De gemensamma nationella avdelningarnas stödjande funktion gentemot kärnverksamheten berör vi i kapitel 3.

⁴² Det gäller exempelvis förordnande av ordningsvakter i så kallade LOV-3-områden för större geografiska områden, där avdelningen har kunnat ta fram och sprida rättslig vägledning inom några månader jämfört med inom ett år i den tidigare organisationen. LOV-3 syftar på lag (1980:578) om ordningsvakter 3 §.

ningen uppger också att Polisen nu för första gången har en gemensam arbetsgivarpolitik i hela landet.

Rättsavdelningen ansvarar för att hantera förvaltningsärenden, exempelvis tillstånd när det gäller vapen, ordningsvakter och demonstrationer. I den tidigare organisationen kunde exempelvis handläggningstider i vapenärenden skilja sig åt ganska mycket mellan olika länspolismyndigheter.⁴³ Handläggningstiderna för vapenärenden skiljer sig fortfarande åt mellan polisregionerna, men mindre under första halvåret 2018 än under motsvarande period 2016.⁴⁴

Ändamålsenlig uppföljning av verksamheten saknas ännu

Polismyndigheten har ännu inte utvecklat en uppföljningsmodell som knyter samman olika indikatorer för verksamhetsresultaten med målen för myndighetens verksamhet.

Brister i uppföljningen är ett hinder för att nå målen för omorganisationen

Flera intervjupersoner säger att bristerna i uppföljningen hindrar myndigheten att nå målen för omorganisationen. Utan relevant verksamhetsuppföljning är det till exempel svårt bedöma om enhetligheten och effektiviteten ökar eller om de fattade besluten får genomslag eller inte. Polismyndighetens internrevision pekar också på flera hinder för den strategiska styrningen, bland annat att det saknas en konkret målstruktur och att kopplingarna mellan planering och uppföljning är svaga.⁴⁵

Uppföljningen följer inte styrmodellen

Uppföljningen knyter inte samman de olika delarna i Polismyndighetens styrmodell. Styrmodellen består av mål med olika tidshorisont. Målen ska enligt styrmodellen utgå från både medborgarnas behov och polisens uppdrag enligt lagar och andra regelverk.⁴⁶

⁴³ Polisen (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 38.

⁴⁴ Polismyndigheten. (2018). *Produktionsstatistik vapen*. Statskontorets beräkningar av spridningen i medianvärden för ledtider (antal dagar).

⁴⁵ Polismyndigheten. (2018). *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*. Ett projekt har initierats för att ta omhand internrevisionens synpunkter.

⁴⁶ I Statskontoret 2016:22. *Delrapport 1* redogör vi mer utförligt för Polismyndighetens styrmodell och styrfilosofi.

Hela verksamheten omfattas inte av uppföljningen

Det handlar bland annat om att det brottsförebyggande arbetet i stor utsträckning saknar mått och indikatorer. Det bidrar till att incitamenten för att prioritera brottsförebyggande insatser minskar jämfört med det arbete som mäts. Det som mäts syns mer. Men det gäller även utredningsverksamheten, där uppföljningen nu fokuserar på olika mått för de ärenden som Polismyndigheten överlämnar till åklagare. Däremot är det svårt att följa flöden inom utredningsverksamheten, vilket motverkar en effektivare ärendehantering, och det saknas även mått för utredningarnas komplexitet och omfattning.⁴⁷

I delrapport 2 redogör vi för det arbete som pågår inom Polisen för att utveckla uppföljningen.⁴⁸ Utöver detta har Brottsförebyggande rådet också lämnat förslag på att utveckla den externa uppföljningen för rättskedjan som helhet.⁴⁹

2.5 Den nya organisationen fokuserar mer på medarbetar- och ledarskap

En viktig del av omorganisationen är att höja ambitionsnivån när det gäller chefs- och medarbetarskap. Vi konstaterar att fler direkta chefer och mindre gruppstorlekar bör kunna bidra till detta mål, bland annat genom ett mer närvarande ledarskap.

Oklart om utökat ansvar för gruppcheferna har gett resultat

Polismyndighetens gruppchefer har fått större ansvar för arbetsgivarfrågor som arbetsmiljö och lönesättning. Tidigare hade de framför allt en arbetsledande roll.⁵⁰ Men vi kan inte avläsa några tydliga resultat av ledarskapssatsningen. I intervjuerna förekommer både positiva och negativa omdömen.

⁴⁷ Se vidare kapitel 4 om det brottsförebyggande arbetet och kapitel 5 om utredningsverksamheten.

⁴⁸ Ytterligare utvecklingsarbete ska initieras med anledning av internrevisionsrapporten som nämns ovan.

⁴⁹ Brottsförebyggande rådet (2018). *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. En idéskiss.*

⁵⁰ Även i den tidigare organisationen förekom att gruppchefer hade arbetsgivaransvar, bland annat inom Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen.

Innebörden av ”ett modernt ledarskap” kan också variera inom organisationen, eftersom organisationskulturen inte är homogen.⁵¹

Medarbetarna har en positiv syn på sina chefer

I vår enkät till anställda i lokalpolisområden har vi 2017 och 2018 ställt frågor om hur medarbetarna ser på sin chef i olika avseenden. Exempel på påståenden som de ombeds ta ställning till är ”Min chef stödjer mig i att utvecklas i mitt arbete” och ”Min chef är kompetent”.⁵² Skillnaderna mellan åren är små och en majoritet av de svarande instämmer i påståendena. De polisanställdas svar skiljer sig inte heller särskilt mycket från hur anställda i staten som helhet har svarat på samma frågor.⁵³

Det finns en positiv trend för frågor som handlar om medarbetarskap. Till exempel instämmer 2018 nära 60 procent helt eller delvis i att det är högt i tak inom polisen, jämfört med knappt 40 procent 2015. Men det är fortfarande få som svarat att de instämmer helt: 14 procent 2018 jämfört med 5 procent 2015.

Medarbetardrivet utvecklingsarbete

I Polismyndighetens styrmodell är medarbetarna tillsammans med medborgarna placerade i centrum för verksamheten. Ett initiativ för att stärka medarbetarperspektivet inom organisationen är medarbetardrivet utvecklingsarbete. Flera intervjupersoner säger att det i början inte var tydligt vad detta initiativ innebar. Men vår enkätundersökning bland polisanställda visar en positiv utveckling för frågor som rör utvecklingsarbetet. Våren 2018 instämmer till exempel 67 procent helt eller delvis i att chefer är öppna för förslag till förändringar, jämfört med 50 procent hösten 2015.

Medarbetarnas syn på den nya organisationen

Vi har i tidigare rapporter konstaterat att den interna informationen och kommunikationen om omorganisationen inte var tillräcklig under 2015 och 2016. Det tog även tid att få ordinarie gruppchefer på plats i hela organisationen, vilket påverkade myndighetsledningens möjligheter att nå ut med korrekt och tillräcklig information.

⁵¹ Jidetoft, N. och Rydström, L. (2017). *Våga. Våga pröva. Våga pröva nytt. Modernt ledarskap från politik till praktik*, s. 43.

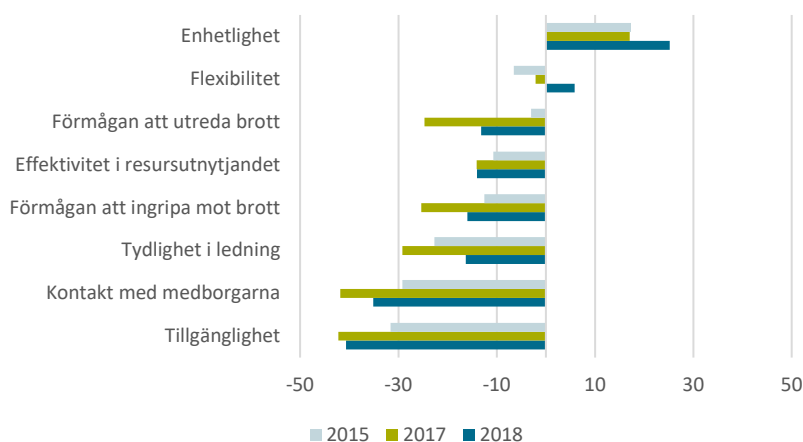
⁵² Svarsfördelningen för våra enkätundersökningar redovisas i sin helhet i en tabellbilaga som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.

⁵³ Se vidare Statskontoret 2017:10. *Delrapport 2*.

I lokalpolisområdena är det fler polisanställda (39 procent) som är övervägande positiva till ombildningen till en myndighet än som är övervägande negativa (29 procent). Förändringarna jämfört med tidigare mätningar är små.

Däremot är det få som tror att omorganisationen kommer att leda till målen (figur 2.2). Av de åtta delmålen i Statskontorets uppdrag så har bara två ett positivt balansmått, det vill säga att fler tror att omorganisationen på sikt kommer att ha en mycket eller ganska positiv påverkan än som tror motsatsen. Det gäller delmålen enhetlighet och flexibilitet. Men det finns ändå en positiv trend för de flesta av delmålen jämfört med undersökningen 2017.⁵⁴

Figur 2.2 Hur tror du att omorganisationen på längre sikt kommer att påverka följande aspekter? Balansmått (procentenheter)



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland anställda i lokalpolisområden 2015, 2017 och 2018. Balansmålet har beräknats som summan av andelarna som svarat "mycket positiv" och "ganska positiv" minus summan av "mycket negativ" och "ganska negativ".

Om medarbetarna tror på att verksamheten kommer att utvecklas i den riktning som målen pekar underlättar det rimligtvis att genomföra förändringarna. Nyckelåtgärder för att uppnå detta är att fortsätta utveckla ledarskapet inom organisationen, särskilt hos direkta och indirekta chefer, och att fort-

⁵⁴ Förändringarna är inte signifikanta för delmålen effektivitet i resursutnyttjandet och tillgänglighet.

sätta stärka medarbetarnas delaktighet.⁵⁵ Liknande iakttagelser har gjorts av flera som har undersökt ledarskap och förändringsarbete inom polisorganisationer.⁵⁶

⁵⁵ Direkt chef är gruppchef; indirekt chef är sektionschef eller lokalpolisområdeschef.

⁵⁶ Se till exempel Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen. Fem arbetspapper*, s. 130; Direktoratet for forvaltning og ikt (2018). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*, s. 45; Haake, U., Rantatalo, O. och Lindberg, O. (2015). *Police leaders make poor change agents: leadership practice in the face of a major organisational reform*; SIPR, What works Scotland och ScotCen (2017). *Evaluation of police and fire reform: year 2 report*, s. 42 f; Tops, P. och Spelier, R. (2013). *The Police as a Frontline Organization – Conditions for Successful Police Reforms*, s. 179 f.

3 Resursanvändning

3.1 Större flexibilitet och ökad effektivitet

En utgångspunkt för omorganisationen har varit att en sammanhållen myndighet ska skapa förutsättningar för att utnyttja myndighetens resurser mer flexibelt och effektivt. Polismyndigheten ska kunna använda personalresurser och materiella tillgångar på ett mer samordnat sätt än tidigare. En avsikt har också varit att gemensamma stödfunktioner och stordriftsfördelar ska frigöra resurser för att stärka kärnverksamheten. Dessa resurser är även en förutsättning för att Polisen ska kunna förbättra verksamhetsresultaten och öka sin tillgänglighet.

Har Polisen nått målen?

Delmål: Flexibelt resursutnyttjande

- Möjligheterna till att utnyttja resurserna mer flexibelt har blivit bättre. Det har blivit lättare att använda sig av den samlade polisresursen vid särskilda händelser, både regionalt och nationellt. Bedömningen bygger på en samstämmig bild i våra intervjuundersökningar 2016–2018.
- Omorganisationen har inte lika tydligt påverkat möjligheterna till att utnyttja resurserna flexibelt på lokal nivå.

Delmål: Effektivare resursanvändning

- De nationella gemensamma avdelningarna för verksamhetsstöd har inte lett till de kostnadsbesparingar som Genomförandekommittén förutsatte. Samtidigt har Polismyndigheten inte analyserat hur de ska uppnå besparingarna och inte heller vilka ekonomiska konsekvenser som de kommer att medföra.
- Besparingar genom budgetneddragningar för stöдавdelningarna har minskat kvaliteten på stödet till den övriga organisationen. Flera avdelningar har då försökt möta kärnverksamhetens behov genom att bygga ut det verksamhetsnära stödet.
- Stordriftsfördelar och effektivisering genom digitalisering har bara sparat pengar i begränsad omfattning. Behov av initiala investeringar och it-avdelningens kapacitet har begränsat besparingarna.

Statskontorets tolkning av målen

I den tidigare polisorganisationen ansvarade varje länspolismyndighet för verksamheten inom det egna distriktet. De behövde då samverka mycket med varandra för att vara kostnadseffektiva och driva verksamheten med kvalitet. Polisorganisationskommittén konstaterade att de tidigare länsgränserna hindrade såväl ökad samverkan i operativa frågor som samordningsvinster i form av större operativ slagkraft.⁵⁷

Genomförandekommittén förutsatte att en samlad organisation skulle ge möjlighet till besparingar genom stordriftsfördelar och effektivare processer inom stödfunktionerna. Dessa kostnadsbesparingar skulle användas för att finansiera kvalitetshöjande åtgärder inom kärnverksamheten.⁵⁸

Ökad flexibilitet i resursanvändningen

Ökad flexibilitet handlar om att det ska vara enklare att omfördela resurser för att anpassa verksamheten till förändrade behov och omständigheter. Det kan både handla om att Polisen kan sätta in resurser snabbt vid särskilda händelser på nationell nivå, men också om smidigare omfördelning inom regioner. Den sammanhållna organisationsstrukturen ska leda till detta.

Effektivare resursutnyttjande genom samordning och stordriftsfördelar

Polisen har inte haft några särskilda medel för omorganiseringen. En utgångspunkt har i stället varit att gemensamma stödfunktioner ska spara pengar genom effektivare processer, stordriftsfördelar och ökad digitalisering. Omorganiseringens mål om effektivare resursutnyttjande handlar framför allt om att omfördela resurser från stöd- och ledningsfunktioner till kärnverksamhet.⁵⁹ Dessa resurser ska användas för att finansiera till exempel områdespoliser och förstärkt brottsamordning för att höja kvaliteten i kärnverksamheten.

Samtidigt som stöдавdelningarna genomför besparingar ska de leverera ett stöd av tillräckligt hög kvalitet för att ge förutsättningar för ett mer effektivt arbete i kärnverksamheten. Chefer på lokal nivå ska exempelvis kunna vän-

⁵⁷ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

⁵⁸ Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten. (2013). *Inriktningsbeslut om Polismyndighetens övergripande organisation och styrning*.

⁵⁹ Effektivare resursutnyttjande är i allmän mening ett mål för hela förvaltningen.

da sig till Ekonomiavdelningen för att få stöd i lokalfrågor och till HR-avdelningen om de behöver rekryteringsstöd.

3.2 Flexibelt användande av personalresurser

Både chefer och medarbetare anser att den nya organisationen har bidragit till att polisen nu lättare kan kraftsamla vid särskilda händelser och grova brott.⁶⁰ Det framkommer i Statskontorets intervjuer och gäller såväl på nationell som regional nivå. Det finns i dag ingen verksamhetsstatistik för att följa upp till exempel resursmobilitet inom eller mellan regioner och därför är det inte möjligt att bekräfta denna bild med kvantitativa uppgifter.

Men Statskontoret bedömer ändå att det har skett en förbättring. Det grundar vi på att uppfattningen om att den operativa flexibiliteten har ökat har funnits i hela organisationen vid alla våra intervjuundersökningar mellan 2016 och 2018. Exempel som våra intervjupersoner återkommande lyfter fram är flexibelt användande av resurser vid förstärkningen av gränspolisverksamheten, hanteringen av grova våldsbrott (bland annat skjutningar) och förhöjt terrorhot under åren 2015–2017.

Flexibelt resursutnyttjande på lokal nivå

En annan typ av flexibelt resursutnyttjande handlar om att ur ett mer lokalt perspektiv kunna lösa det breda uppdraget genom att använda polisresurser från flera lokalpolisområden mer flexibelt över områdesgränserna. Den aspekten behandlades inte specifikt i förberedelsearbetet till reformen men har kommit fram i våra intervjuer.

Inom polisområdena är det oklart om den nya organisationen har förändrat möjligheterna till att använda resurserna mer flexibelt. Den bild vi har fått av intervjuer med medarbetare i lokalpolis- och polisområden är blandad.

Samarbete för flexibelt resursutnyttjande

Det finns exempel på samarbeten över organisatoriska gränser. Polisens kontaktcenter (PKC), som organisatoriskt är placerat på regional nivå, används i vissa fall för att avlasta lokalpolisområdena. Det förekommer till exempel att PKC utreder bedrägerier och bemannar receptionen vid polisstationerna under semestertider.

Ytterligare ett exempel är lokalpolisområden som samarbetar om säsongsförstärkning. Lokalpolisområdena Jämtland-Härjedalen och Gotland sam-

⁶⁰ Redan i vår första delrapport konstaterade vi att den operativa förmågan på nationell nivå hade stärkts till följd av omorganisationen.

arbetar för att klara arbetstoppar under vinter- respektive sommarsäsongen. Men denna typ av samarbeten förekom även före omorganisationen.

Samtidigt visar våra intervjuer att medarbetare lokalt upplever att det har blivit svårare att samarbeta på lokal nivå, framför allt inom utredningsverksamheten.⁶¹ Enligt dessa medarbetare var den tidigare länsorganisationen mer samlad, medan uppdelningen i polisområden och lokalpolisområden beskrivs i termer av ”revir” och ”vattentäta skott”. Det har inte varit möjligt att belägga hur omfattande detta problem är. Flera intervjupersoner kopplar dessutom samman problemen med att det saknas resurser snarare än med organisatoriska hinder.

3.3 Stödfunktioner till lägre kostnad

Ett syfte med att samla stödverksamheten i nationella avdelningar har varit att skapa förutsättningar för en så kostnadseffektiv organisation att resurser kan frigöras från stöd- och ledningsfunktioner till kärnverksamhet.⁶² De nationella gemensamma avdelningarna för ekonomi, HR, it, kommunikation och rättsfrågor har ett verksamhetsansvar för de områden de företräder. Det innebär att medarbetare som arbetar med frågor inom avdelningarnas ansvarsområden tillhör en nationell avdelning oavsett var i landet de är lokaliserade.

Stöдавdelningarnas dimensionering

I december 2017 hade stöдавdelningarna drygt 2 800 anställda, vilket motsvarar 9,6 procent av myndighetens anställda. HR-, rätts-, och it-avdelningarna hade vardera 730–760 anställda, medan ekonomiavdelningen hade drygt 400 och kommunikationsavdelningen knappt 200.⁶³

Sammantaget har avdelningarnas dimensionering knappt förändrats under perioden 2015–2017. HR-avdelningen har ungefär 70 fler anställda jämfört med 2015, vilket motsvarar en ökning med knappt 10 procent.⁶⁴ It-avdelningen har minskat med motsvarande antal men har samtidigt särskilt satsat på kompetensväxling till medarbetare som bättre motsvarar avdelningens

⁶¹ Se även Statskontoret 2017:10. *Delrapport 2*.

⁶² De gemensamma nationella avdelningarna ska även bidra till att hålla ihop myndigheten och till ökad enhetlighet i mål och arbetssätt, vilket vi berör i kapitel 2.

⁶³ Polismyndighetens årsredovisningar för 2015–2017.

⁶⁴ Till stor del rör det sig om internrekryteringar av poliser till HR-avdelningens utbildningsverksamhet.

behov. Enligt it-avdelningen har hälften av de cirka 800 medarbetare som var anställda vid avdelningen 2015 slutat och ungefär 330 nyanställda tillkommit.⁶⁵

Kostnaderna för de gemensamma avdelningarna

För att realisera de möjligheter till kostnadsbesparingar som den nationella organisationen förväntades ge beslutade Polisen att minska stöдавdelningarnas budget motsvarande 5 procent av lönekostnaden per år under 2016–2018.⁶⁶

Jämfört med 2015 har stöдавdelningarnas lönekostnader som andel av myndighetens totala lönekostnader minskat, från 9,1 procent till 8,8 procent år 2017. I absoluta tal har dock stöдавdelningarnas lönekostnader ökat. Utfallet 2017 var 36 miljoner kronor mer än den budgeterade lönekostnaden för 2015, då besparingarna påbörjades.⁶⁷ Det hänger delvis samman med att det har varit svårt att genomföra besparingarna och samtidigt upprätthålla tillräcklig kvalitet i verksamheten.

Besparingarna får konsekvenser för kärnverksamheten

I delrapport 2 konstaterade vi att stöдавdelningarnas arbete med besparingar delvis har inneburit att kärnverksamheten har fått ta över administrativa uppgifter. Även i årets intervjuer framkommer att flera avdelningar inte kommer att kunna hantera besparingskravet under 2018 med bibehållen kvalitet i stödet.

Exempelvis uppger HR-avdelningen att besparingarna innebär längre väntetider vid rekryteringar. Enligt ekonomiavdelningen har besparingarna lett till att upphandlingar tar längre tid och att de har gett lägre service vid framför allt inköp. Kommunikationsavdelningen har fått uppskov med det sista besparingskravet till 2020. Enligt avdelningsledningen kan ett alltför slimat stöd inte möta det ökade behovet av extern och intern kommunikation som den nya organisationen har fört med sig.

⁶⁵ Polismyndigheten. (2018). *Polisens IT, en integrerad del av polisverksamheten – med Polisen för Polisen*.

⁶⁶ Se även Statskontoret 2016:22. *Delrapport 1*.

⁶⁷ År 2017 var de fem nationella gemensamma avdelningarnas lönekostnader närmare 1,6 miljarder kronor. Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*.

Hittills har avdelningarna till stor del genomfört kostnadsbesparingarna genom att inte återbesätta vakanser från medarbetare som har slutat. Det har gjort att det varit svårt att förutse konsekvenserna av besparingarna.

Stödet ska möta kärnverksamhetens behov

Statskontoret har i tidigare delrapporter konstaterat att de nationella stödfunktionerna kritiserats av framför allt de linjechefer som vi har intervjuat. Kritiken har bland annat handlat om långsamma och administrativt betungande processer, att kontaktvägarna varit oklara eller omständliga samt att omorganiseringen har tagit bort för mycket av det verksamhetsnära stöd som tidigare fanns i varje länspolismyndighet.

Före ombildningen hade varje länspolismyndighet egna stödfunktioner som gav lokalt verksamhetsnära stöd. I den nya organisationen ska chefer och medarbetare i stället vända sig till de utpekade kontaktpunkterna för att få stöd.

Det verksamhetsnära stödet är överlag uppskattat

I delrapport 2 bedömde vi att stödet till kärnverksamheten hade utvecklats i positiv riktning under 2016. Det gäller framför allt det verksamhetsnära stödet inom polisregionerna som HR-, kommunikations- och rättsavdelningarna hade byggt ut och därmed anpassat till vad kärnverksamheten efterfrågar. De chefer i kärnverksamheten som i årets intervjuer berör det verksamhetsnära stödet är överlag nöjda. De är till exempel positiva till att rätts- och HR-avdelningarna erbjuder en kontaktväg in till respektive avdelning. Denna kontakt ansvarar för att samordna stödet mellan en avdelnings olika funktioner.

Det finns fortfarande kritik mot ekonomiavdelningens arbetssätt

Kritiken mot ekonomiavdelningen som vi har pekat på i tidigare delrapporter kvarstår. Även i årets intervjuer anser flera lokalpolis- och polisområdeschefer att avdelningen bedriver sin verksamhet i stuprör. Kärnverksamheten uppfattar ekonomiavdelningens specialiserade enheter som svårtillgängliga. Det finns också synpunkter på att de underlag som ekonomiavdelningen begär in vid upphandlingar och lokalfrågor är för omfattande och att upphandlingsprocesserna tar lång tid.

De representanter för ekonomiavdelningen som vi har intervjuat menar att avdelningen inte har varit tillräckligt bra på att kommunicera fördelarna med det nya arbetssättet.

Kommunikationsavdelningen har prioriterat kärnverksamheten

Kommunikationsavdelningen har hittills prioriterat kärnverksamhetens behov och har inte haft resurser för att fullt ut möta efterfrågan på stöd från myndighetens övriga avdelningar. Men under 2018 har avdelningen börjat ta fram kommunikationsplaner även för de nationella avdelningarna och avsatt personal för att möta deras behov.

3.4 Effektiva processer och stordriftsfördelar

Polismyndigheten har tidigare bedömt att myndigheten under 2018–2020 ska kunna sänka kostnaderna med totalt 560 miljoner kronor.⁶⁸ Det ska bland annat ske genom en arbetstidsförläggning som är mer verksamhetsanpassad, digitalisering och förbättrade processer inom ekonomi- och personaladministration.⁶⁹

Genom att centralisera rekryteringsprocessen till den nationella enheten HR-direkt vill Polismyndigheten bland annat både uppnå besparingar genom stordriftsfördelar och få till stånd en enhetlig bemanningsprocess som utgår från hela myndighetens behov.⁷⁰ Övriga åtgärder rör primärt verksamheter vid rätts- och ekonomiavdelningarna.

HR-avdelningens arbete med rekryteringar

Under 2016 beslutade Polismyndigheten att samla ansvaret för rekryteringsprocessen till enheten HR-direkt vid HR-avdelningen. Syftet var både att enhetens allmänna supportfunktion ska vara den smidigaste vägen för chefer att snabbt få stöd i HR-frågor och att enheten ska vara ingången för bemanningsärenden. Vid HR-direkt finns även den funktion som har huvudansvar för rekryterings- och bemanningsärenden.

Många anser att rekryteringsprocessen tar för lång tid

Chefer på framför allt polisområdes- och lokalpolisområdesnivå anser att bemanningsärenden tar lång tid. De uppfattar även att rekryteringsprocessen är komplex med många överlämningar mellan olika funktioner som var och en har sina egna köer. Det framkommer i Statskontorets intervjuer.

⁶⁸ Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens budgetunderlag 2018–2020*.

⁶⁹ Enligt uppgifter från Polismyndigheten förväntas framför allt minskad övertid och verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning sänka kostnaderna. Det är dock frågor som primärt hanteras inom kärnverksamheten.

⁷⁰ Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens bemanningsprocesser*. Se även Statskontoret 2016:22. *Delrapport 1*.

Statskontoret anser att det är viktigt att arbetet med bemanning fungerar på ett ändamålsenligt sätt, inte minst mot bakgrund av att polisen beräknas behöva rekrytera mycket personal under de närmaste åren. Vår analys pekar på några punkter som är centrala för bemanningsarbetet:

- Resursdimensioneringen hos HR-avdelningen
- Faktorer i bemanningsprocessen
- Faktorer utanför bemanningsprocessen, men som kopplas samman med denna process

Personalen som arbetar med bemanning har minskat

HR-avdelningen har under 2017 hanterat besparingskravet på avdelningen genom att prioritera att omfördela personal mellan avdelningens olika enheter. Detta har enligt HR-avdelningen ökat personalomsättningen vid HR-direkt, särskilt den funktion som arbetar med rekrytering och bemanning.

Både för 2017 och 2018 har HR-avdelningen tilldelats engångsmedel på cirka 20 miljoner kronor. Dessa medel har avdelningen bland annat använt för att tillfälligt förstärka rekryteringsarbetet genom att anlita konsulter och genom att anställa på visstid. HR-avdelningen konstaterar samtidigt att det är svårt att skapa kontinuitet och långsiktighet i kompetensförsörjningen med tillfälliga medel.

Men en jämförelse med andra stora myndigheter visar inte att HR-avdelningen vid Polisen är underbemannad. År 2017 var antalet personer med HR-kompetens per 1 000 medarbetare 14,1 i Polismyndigheten. Det kan jämföras med genomsnittet för de tio största myndigheterna som var 13,4.⁷¹ En sådan jämförelse tar däremot inte hänsyn till andra skillnader mellan myndigheterna, till exempel när det gäller rekryteringsbehov. En annan skillnad är att Polisens stödverksamhet inkluderar grund- och vidareutbildning för poliser.

En bemanningsprocess med flera flaskhalsar

Från att ett beslut tas om att rekrytera till att den rekryterade är på plats kan det enligt HR-avdelningen ta upp till 33 veckor.⁷² De moment i processen som tar längst tid är följande:

⁷¹ Inklusive Polismyndigheten. Uppgifter från Arbetsgivarverket som gäller BESTA-koder för arbetsområde 47–49 per 1 000 anställda i respektive myndighet.

⁷² Polismyndigheten. (2018). *Rekryteringsprocess*.

- Säkerhetsprövning av Säkerhetspolisen (4–8 veckor)
- Den tid det tar för den rekryterade att avsluta den tidigare tjänsten (upp till 8 veckor inom Polisen, annars beroende på uppsägningstid)
- Väntetiden från beslut om rekrytering till dess att HR har tillsatt en handläggare (tiden varierar och överstiger för närvarande 6 veckor i region Öst och är 4–8 veckor på Noa)
- Intervjuer (2–8 veckor)
- Annonsering (1–3 veckor)
- Information och eventuell förhandling med arbetstagarorganisationer (1–2 veckor)

Flera av de mest tidskrävande momenten ligger utanför HR-avdelningens kontroll. Det gäller säkerhetsprövningen, väntetiden efter anställningsbeslutet samt information och förhandling med arbetstagarorganisationerna.

Hur lång tid övriga moment tar påverkas delvis av hur rekryteringen går till, hur omfattande rekryteringen är och hur omfattande urvalsprocessen är. Ett omplaceringsbeslut utan att ta in intresseanmälningar involverar bara HR-avdelningen i liten utsträckning och då har processen avsevärt färre moment än ett anställningsförfarande eller arbetsledningsbeslut efter en intresseanmälan.⁷³ Det innebär att den chef som vill bemanna kan väga in tidsåtgången för rekryteringen när den väljer hur rekryteringen ska gå till.

De chefer som i våra intervjuer är kritiska till rekryteringsprocessen uppger att det uppstår köer inom HR-avdelningen mellan de olika momenten i rekryteringsprocessen. De upplever att även om exempelvis en rekryteringsannons är färdigskriven så tar det lång tid innan den publiceras. Statskontoret konstaterar att det är svårt att bedöma om köbildningen beror på processen i sig utan att analysera processerna mer grundligt. Orsaker till att det skulle kunna bero på själva processen är exempelvis att den innehåller många överlämningar, eller på bristande resurser för bemanningsarbetet. Enligt uppgift från Polismyndigheten påverkar dessutom bristande systemstöd processen. Myndigheten kan bara använda det nuvarande rekryterings-systemet i begränsad utsträckning, vilket leder till omfattande manuell hantering och en administrativt tung rekryteringsprocess.

⁷³ Polismyndigheten har tre processer för att bemanna tjänster: arbetsledningsbeslut med respektive utan intresseanmälan och rekrytering (anställningsförfarande).

Behovsanalys och beslut om bemanning tar också tid

Det är regionchefen eller den som regionchefen utser som ska ta beslut om att bemanna en funktion inom polisregionerna. Detta beslut ska även föregås av en behovsanalys. Polisregionerna är större organisatoriska enheter än de tidigare länsmyndigheterna och därmed ökar möjligheterna till en mer verksamhetsanpassad och behovsstyrd placering av personalen.⁷⁴

Behovsanalys och bemanningsbeslutet är primärt en fråga som hanteras inom respektive polisregion, även om HR-avdelningen ska vara ett stöd. Även här kan det finnas väntetider och behovsanalysen kan ta olika lång tid att utföra.

I intervjuer med lokalpolisområdeschefer har kritik mot HR-avdelningens handläggningstider ofta framförts i kombination med kritik mot att beslut om bemanning inte är delegerade till lokal nivå. Chefernas uppfattning är att processen skulle gå snabbare om de själva hade mandat att hantera hela rekryteringen, helst med stöd av en egen lokal HR-kompetens.

Statskontoret konstaterar att flera av de tidskrävande momenten i bemanningsprocessen skulle kvarstå, även om bemanningsarbetet skulle göras lokalt.

Digitalisering och utvecklat it-stöd ska bidra till ett effektivare arbete

Det är meningen att investeringar i it-stöd och bättre digitala lösningar ska ge förutsättningar för effektivare flöden och processer inom hela myndigheten och därmed också minskade kostnader. Digitalisering ska även förbättra servicen till medborgarna genom utbyggda e-tjänster.⁷⁵

Underlag från rättsavdelningen visar att det finns en potential att spara 86 miljoner kronor varje år genom att bland annat bygga ut e-tjänster och digitalisera arbetssätt och ärendehandläggning.⁷⁶ Men dessa olika besparingar förutsätter nya it-lösningar och innebär därför investeringar på 40 miljoner kronor. Det kommer även att dröja något innan de förväntade besparingarna kan förverkligas. Enligt avdelningens beräkningar är genomförandetiden för de olika besparingsprojekten mellan 4 och 30 månader. Tiden kan halveras om avdelningen använder konsulter, men då blir investeringarna dub-

⁷⁴ Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens bemanningsprocesser*, s. 4.

⁷⁵ Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens budgetunderlag 2019–2021*.

⁷⁶ Polismyndigheten. (2017). *Fyra uppdrag kring digitalisering*.

belt så höga. Rättsavdelningen uppger att digitaliseringsarbetet hittills har gett marginella besparingar.

Besparingar inom ekonomiadministration

Enligt ekonomiavdelningen finns det en stor potential att minska kostnaderna genom att hantera upphandlingar, lokalförsörjning och fordonsförsörjning på ett effektivare sätt. Exempelvis kan förändrade upphandlings- och inköpsprocesser och bättre villkor i nya avtal spara 60 miljoner kronor per år. Avdelningen lyfter som exempel fram att ett nytt avtal för avspärningsutrustning har sänkt de tre storstadsregionernas kostnader för denna utrustning med cirka 15 miljoner kronor per år.⁷⁷

Möjligheten att förhandla hyresavtal till bättre villkor när gamla avtal löper ut förväntas också spara mycket pengar. Ekonomiavdelningen har inte angett hur stor potentialen är. Enligt uppgifter från avdelningen har arbetet med att omförhandla avtal i ett fall sparat 7 miljoner kronor per år och i ett annat fall inneburit en engångsbesparing på 40 miljoner kronor.

Inom området fordonsförsörjning har Polismyndigheten sänkt kostnaderna med närmare 12 miljoner kronor under 2015–2017, bland annat genom att ändra sin faktura- och leverantörsuppföljning.⁷⁸ Men ekonomiavdelningen bedömer att besparingspotentialen inom myndighetens fordonsförsörjning kan vara så stor som 180 miljoner kronor fram till 2022. För att kunna realisera besparingarna behöver myndigheten besluta att samla ansvaret för fordonsförsörjning nationellt. Besparingarna förutsätter även initiala investeringar på närmare 40 miljoner kronor.

Under 2017 har Polismyndigheten inrättat en särskild funktion som ska se till att de förväntade besparingarna av pågående effektiviseringsprojekt realiseras samt ta fram förslag på ytterligare effektiviseringar. Ekonomiavdelningen samordnar och följer upp detta arbete. Hittills har arbetet resulterat i att myndigheten har påbörjat en analys av besparingspotentialen för ett av tio pågående effektiviseringsprojekt.⁷⁹

It-avdelningen riskerar att bli en flaskhals

I Statskontorets tidigare delrapporter konstaterade vi att chefer inom kärnverksamheten genomgående var positiva till it-avdelningens arbetssätt. De

⁷⁷ Uppgifter från Polismyndigheten, ekonomiavdelningen, 2018-06-08.

⁷⁸ Polismyndigheten. (2018). *Besparingspotential inom Polismyndighetens fordonsförsörjning*.

⁷⁹ Polismyndigheten. (2018). *Program för nyttorealiserings*.

chefer som i årets intervjuer har berört it-avdelningen anser att avdelningen ger ett stöd som är efterfrågat, till exempel i form av nya mobilapplikationer som underlättar arbetet för den yttre verksamheten.

Behoven av it-utveckling är stora

Inom de nationella avdelningarna finns delvis en annan syn på it-avdelningens stöd. Flera av de projekt som förväntas bidra till effektivare verksamhet och minskade kostnader kräver att it-avdelningen utvecklar nödvändiga it-lösningar. I våra intervjuer uppger både rättsavdelningen och NFC att it-avdelningen inte har kunnat prioritera avdelningarnas effektiviseringsprojekt. För rättsavdelningen handlar det bland annat om e-tjänster för jaktlicens och parkeringstillstånd. Enligt NFC har it-avdelningen ännu inte levererat enligt it-planen för 2015, till exempel när det gäller digitalisering av drogundersökningar och en mobilapplikation för kriminaltekniska fältundersökningar.

Även när det gäller HR-avdelningens processer finns det en stor potential till effektiviseringar och minskade kostnader genom digitalisering och utvecklade it-stöd. Enligt HR-avdelningen hanteras exempelvis en stor del av personal- och rekryteringsarbetet manuellt. Polismyndighetens internrevision har även konstaterat att modellen för verksamhetsstyrd it-utveckling kan vara svår att tillämpa för system som inte används i yttre tjänst.⁸⁰

De nationella avdelningarna får 25 procent av it-resurserna

Det går inte att få fram exakta uppgifter om hur mycket av it-avdelningens budget som läggs på att utveckla nya it-lösningar för att ta tillvara den nya organisationens möjligheter. It-avdelningen uppger att de nationella avdelningarna får 25 procent av it-resurserna, inklusive utveckling av e-tjänster riktade till medborgarna.⁸¹ Representanter för de nationella avdelningarna som vi har intervjuat upplever samtidigt oklarheter kring it-avdelningens prioriteringar.

⁸⁰ Polismyndigheten. (2018). *Granskning av verksamhetsstyrd IT-utveckling för den brottsbekämpande verksamheten*.

⁸¹ Enligt uppgift från Polismyndigheten har it-avdelningen sedan 2017 levererat tolv e-tjänster för olika ändamål och fler är under utveckling.

4 En polis närmare medborgarna

4.1 Tre mål med medborgarna i fokus

I det här kapitlet utvärderar vi tre av målen med omorganisationen: stärkt förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar, bättre kontakt med medborgarna och bättre tillgänglighet. De tre målen hänger på olika sätt ihop med det övergripande målet att polisen ska komma närmare medborgarna.

Har Polisen nått målen?

Delmål: Stärkt förmåga att ingripa mot brott

- Statskontoret bedömer att omorganisationen har förbättrat polisens förmåga att hantera omfattande eller särskilt allvarliga händelser genom att myndigheten lättare kan flytta befintliga resurser dit de behövs mest. Polisregionerna är i detta avseende bärkraftigare än de tidigare länspolismyndigheterna.
- Generellt har myndighetens förmåga att ingripa inte förstärkts. De lokala resurserna för ingripanden har inte ökat.
- Polisen har infört kommunpoliser och ökat sitt fokus på lokala problembilder vilket har gett bättre förutsättningar för det lokala brottsförebyggande arbetet. Men det går inte att se några mätbara effekter av det förbättrade samarbetet mellan polis och kommun.

Delmål: Bättre tillgänglighet

- Statskontoret bedömer att polisens tillgänglighet för allmänheten inte har blivit bättre. Indikatorer som synlighet och uttryckningstider är relativt konstanta jämfört med före omorganisationen, medan svarstiderna nu är längre än tidigare.
- Inom socialtjänsten upplever många att polisen är mindre tillgänglig jämfört med före omorganisationen.
- Områdespoliser ska arbeta för att skapa trygghet och förebygga brott, men de har inte fått den roll som det var tänkt. Därmed har de inte bidragit till att öka tillgängligheten generellt.

Delmål: Bättre kontakt med medborgarna

- Medborgarlöften och tydligare kontakter med kommunföreträdare har förbättrat förutsättningarna för att medborgarnas synpunkter ska nå polisen. Men Polisen saknar fortfarande rutiner för att på ett strukturerat sätt ta hand om synpunkter från enskilda.
- Allmänhetens förtroende är förhållandevis konstant, men förtroendet är lägre för polisens lokala arbete än för polisen nationellt. Förtroendet för polisens arbete i den egna kommunen har också minskat sedan 2015.

Statskontorets tolkning av målen

Den tidigare organisationen var ett hinder för hög kompetens och samverkan

Polisorganisationskommittén konstaterade att den dåvarande organisationen försvårade operativ samordning och att mindre länspolismyndigheter kunde ha svårt att upprätthålla specialistkompetens och dygnet runt-bemannning. Vidare konstaterade kommittén att kontakterna mellan polis och andra brottsbekämpande aktörer försvårades av att beslutfunktionerna fanns på olika nivåer i de olika polismyndigheterna.⁸² Kommittén ansåg att en sammanhållen myndighet skulle underlätta både samverkan och kontakter.

Regeringen gav direktiv om att polisen skulle komma närmare medborgarna

Polisorganisationskommittén berörde inte närmare att den dåvarande organisationen hindrade polisens tillgänglighet och kontakter med medborgarna. Det var regeringen som i direktiven till Genomförandekommittén bland annat angav att den nya organisationen skulle byggas underifrån, att beslutsbefogenheter skulle placeras på lägsta ändamålsenliga nivå och att det lokala arbetet även fortsättningsvis skulle vara basen i polisens verksamhet. Polisen skulle även utveckla tillgängligheten och kontakten med medborgarna.⁸³

Åtgärder för att stärka den nationella och regionala förmågan och öka den lokala närvaron

Omorganisationen innebär alltså både en koncentration av resurser för att öka förmågan att bekämpa vissa brott och ett större medborgarfokus ("en polis närmare medborgarna").

⁸² SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

⁸³ Dir 2012:129. *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet*.

De nya polisregionerna syftar till att göra det möjligt att bygga upp specialistkompetens i hela landet och de ska även bidra till ökad regional slagkraft. Varje region ska vara bärkraftig och i huvudsak kunna hantera all brottslighet inom det egna området.

Genomförandekommittén beslutade även om flera åtgärder som syftar till att polisen ska komma närmare medborgarna: stärka mandatet för lokala chefer, införa medborgarlöften och en kontaktpunkt för medborgarna samt inrätta områdes- och kommunpolis. ⁸⁴ Den ökade lokala närvaron ska bidra både till stärkt förmåga att ingripa mot brott och ordningsstörningar och bättre kontakt med medborgarna.

4.2 Förmåga att ingripa mot brott

De sju polisregionerna ska ha tillräckligt med resurser, kompetens och utrustning för att ta hand om händelser i den egna regionen dygnet runt. Statskontorets övergripande bedömning är att regionerna generellt har sådana möjligheter. ⁸⁵

En mer flexibel operativ resurs

Omorganisationen har lett till ökade möjligheter att snabbt flytta operativa resurser och att utnyttja resurserna mer flexibelt på nationell och regional nivå (se kapitel 3). Till exempel bedömer chefer på olika nivåer att den nationella och regionala förmågan att ingripa mot allvarlig brottslighet har blivit bättre på grund av omorganisationen. Alla regioner har nu tillgång till den specialistkompetens som tidigare saknades i vissa län. Detta har stärkt förmågan att ingripa vid omfattande och allvarliga händelser.

Regionala ledningscentraler införda

Ledningscentralerna har en central roll i den händelsestyrda ingripande-verksamheten, där de fördelar tillgängliga resurser och leder insatser. I och med omorganisationen har Polismyndigheten avvecklat 19 länskommunikationscentraler och infört sju regionledningscentraler (RLC). Avvecklingen blev helt klar under 2018. Ledningscentralerna kan i dag styra resurser över ett större geografiskt område, vilket ger organisationen en större flexibilitet och möjlighet att koncentrera polisiära resurser om det behövs. Sam-

⁸⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015). *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

⁸⁵ Se Statskontorets tidigare delrapporter om omorganisationen.

tidigt kan det innebära en utmaning för operatörer och befäl vid ledningscentralerna att ha samma lokalkännedom som före omorganisationen.⁸⁶

De som i våra intervjuer har berört RLC anser att verksamheten vid ledningscentralerna överlag fungerar bra. Men bemanningssituationen är fortfarande en utmaning för RLC. Antalet anställda vid RLC har minskat något sedan 2015 och personalomsättningen är högre än den genomsnittliga omsättningen inom Polisen.⁸⁷

Oförändrade utryckningstider

En viktig indikator på polisens ingripandeförmåga är hur snabbt polisen är på plats vid allvarligare brott eller ordningsstörningar. Statskontoret konstaterar att Polisen har kunnat upprätthålla utryckningstiderna för de allvarligaste händelserna under och efter reformen.

Jämfört med år 2014 är det ingen nämnvärd skillnad i mediantiden mellan larm och patrull på plats för händelser med prioritet 1, det vill säga de mest akuta utryckningarna. Region Bergslagen och Region Mitt har längre utryckningstider år 2017 än år 2014, medan utryckningstiderna blivit kortare i Region Nord och Region Öst.⁸⁸ Variation i antalet larm kan förklara förändringar i utryckningstider, men på nationell nivå har antalet larm varit ungefär lika många de senaste åren.⁸⁹

Den lokala ingripandeförmågan har inte förbättrats

Även om patrullerna generellt sett är på plats lika snabbt som före omorganisationen, så anser både poliser och åklagare att ingripandeförmågan och kvaliteten på arbetet vid brottsplatsen har försämrats. Samtidigt har resurserna inom ingripandeverksamheten minskat.

Försämrad ingripandeförmåga enligt de anställda

Enligt vår enkätundersökning bland anställda i lokalpolisområdena har omorganisationen inte lett till förbättrad förmåga att ingripa mot brott. Av de som har svarat på Statskontorets enkät 2018 instämmer 66 procent i att det

⁸⁶ Se Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*.

⁸⁷ RLC:s personalomsättning 2017 var 13,0 procent, vilket kan jämföras med 6,4 procent för hela Polismyndigheten (omsättningen för civilanställda var 10,5 procent). År 2015 var RLC:s personalomsättning 5,7 procent. Källa: Polismyndigheten. (2018). *Statistik PKC och RLC samt åak*.

⁸⁸ Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*.

⁸⁹ Polismyndigheten. (2018). *Årsredovisning*.

finns kapacitet att ingripa dygnet runt i det egna lokalpolisrådet. Andelen har minskat något jämfört med i början av omorganisationen då den var 71 procent.⁹⁰

På frågan om omorganisationen kommer att förbättra eller försämra förmågan att ingripa mot brott är en övervägande andel av de anställda inom lokalpolisområdena negativa (se figur 2.2).

Mindre tid för förstahandsåtgärder på plats

Hur lång tid det tar för patruller att vara på plats påverkar även det efterföljande utredningsarbetet. Det är ofta avgörande att polisen vidtar rätt åtgärder i samband med att de kommer till en brottsplats.

I vår enkätundersökning bland anställda i lokalpolisområdena 2018 är det en högre andel som anser att förmågan till tidiga utredningsinsatser har försämrats i den nya organisationen än att den har förbättrats (balansmått -8,1). Bland åklagarna anser 38 procent att initiala utredningsåtgärder har försämrats till följd av omorganisationen, medan 40 procent anser att det inte är någon skillnad.

Våra intervjupersoner inom Polisen förklarar denna försämring ganska samstämmigt med att patrullerna inte alltid har tid att göra rätt förstahandsåtgärder eller göra dem färdigt innan de kallas till andra larm.

Lokala resurser följer inte höjd ambitionsnivå

Ambitionen att förbättra förmågan att ingripa mot brott och ordningsstörningar motverkas av att personalresurserna i lokalpolisområdenas ingripande-verksamhet inte har förstärkts.⁹¹ I absoluta tal har resurserna under 2017 minskat från 7 057 till 6 785 poliser i ingripande verksamheten.^{92,93} Andelen anställda inom ingripande verksamheten i förhållande till totalt antal anställ-

⁹⁰ Svarsfördelningen för våra enkätundersökningar redovisas i sin helhet i en tabellbilaga som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.

⁹¹ Även i de särskilt utsatta områdena, som ska vara resursmässigt prioriterade, är det oklart om de har fått mer resurser. Källa: Polismyndigheten. (2018). *Granskning av särskilda satsningar – Utsatta områden*.

⁹² Polismyndigheten. (2018). *Tabell över antal anställda per region och avdelning etc 1712* (uppgifterna avser 2016-12-31—2017-12-31).

⁹³ Anställda som kategoriseras under ingripande verksamhet kan också arbeta brottsförebyggande.

da har också minskat något, från cirka 23 procent under åren innan omorganisationen till knappt 21 procent år 2017.^{94,95}

Därtill har personalomsättningen i ingripandeverksamheten ökat sedan 2014 och andelen erfarna poliser har minskat. År 2017 hade knappt hälften av personalen i ingripandeverksamheten varit anställda kortare än 5 år, och för 2 år sedan var motsvarande andel ungefär en tredjedel. En hög personalomsättning kan försämra möjligheterna för lokalpolisområdena att upprätthålla sin kompetens inom ingripandeverksamheten.

Ett annat sätt att belysa personalresurserna är att undersöka hur antalet polisiära resurstimmar i yttre tjänst har utvecklats totalt sett. Dessa timmar har ökat från cirka 6,5 miljoner timmar år 2015 till 7 miljoner timmar år 2017.⁹⁶ Ökningen beror bland annat på att uttaget av övertid har ökat. De anställda i yttre tjänst omfattar alla organisatoriska nivåer (till exempel insatsstyrkor på regional nivå) och även fler personalkategorier än de anställda än inom ingripandeverksamheten.⁹⁷

4.3 Ökat fokus på det lokala polisarbetet

Det lokala arbetet ska vara basen i polisens verksamhet och beslut ska fattas på ”lägsta ändamålsenliga nivå”. Flera åtgärder ska bidra till att förbättra samverkan med lokalsamhället och dess invånare, till exempel kommunpolis, förstärkt samverkan med kommunerna och medborgarlöften.

Stärkt mandat för de lokala polischeferna

I Statskontorets intervjuer med lokalpolisområdeschefer framkommer att omorganisationen har stärkt det lokala mandatet att fatta beslut. De lokala cheferna anser att de har ett tillräckligt mandat för att ta ett helhetsansvar för den lokala problembilden. De beskriver till exempel att frågor inte läng-

⁹⁴ Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*.

⁹⁵ Denna minskning är framräknad utifrån ett urval av funktioner som arbetar med ingripande verksamhet, och är därför inte helt jämförbar med de antalssiffror som nämns i början av stycket.

⁹⁶ Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*. På grund av ändrad definition av ”tillgänglig polis” saknas data från 2014 och tidigare.

⁹⁷ Anställda i yttre tjänst omfattar också bland annat områdespoliser, gränspoliser, trafikpoliser, spanare och vissa kriminaltekniska funktioner. Resurstid avser också t.ex. utredare som tillfälligt arbetar i yttre tjänst. Ungefär var fjärde anställd i yttre tjänst arbetar inte inom ingripandeverksamheten.

re skickas uppåt i organisationen i samma utsträckning som tidigare utan oftare tas om hand av lokalpolisområdet.

Konsekvenserna av ett det ökade lokala mandatet har blivit särskilt tydliga för lokalpolisområden med komplexa och mer allvarliga problem med brottslighet. Före detta närpolisområden som präglades av tyngre brottslighet i de tidigare länspolismyndigheterna saknade ofta detta mandat. För dessa områden har det utökade beslutsmandatet bidragit till att stärka områdenas förmåga att ingripa mot grov brottslighet där den lokala kännedomen är viktig. För områden som varken då eller nu har mer allvarliga problem är skillnaderna i och med det ökade mandatet inte lika uppenbara, enligt Statskontorets intervjuer.

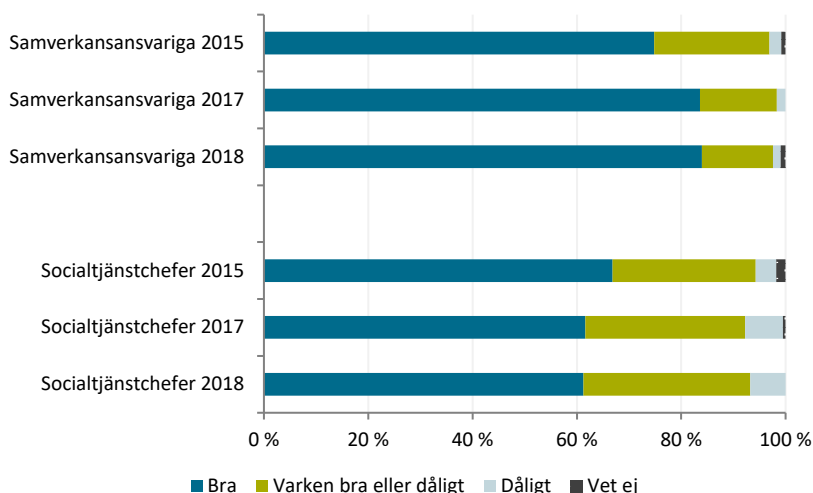
Ökad samverkan med kommunerna

Kommunpolisen ska fungera som kontaktpunkt för kommunerna och samordna arbetet när polisen samarbetar med kommunen, exempelvis i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Samverkansöverenskommelser och gemensamt lägesbildsarbete är ytterligare verktyg för att stärka samarbetet mellan polis och kommun.

Kommunövergripande samverkan fungerar bra

Kommunernas ansvariga för övergripande samverkan med polisen är generellt nöjda med det lokala samarbetet (figur 4.1). I enkäterna från både 2017 och 2018 anser 84 procent av kommunföreträdarna att den övergripande samverkan med Polisen fungerar bra. Under omorganisationens första år var kommunföreträdarna något mindre nöjda med samarbetet.

Figur 4.1 Hur fungerar samverkan med polisen på det stora hela? Andelar (procent)



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland samverkansansvariga i kommunerna respektive socialtjänstchefer 2015, 2017 och 2018.

Kommunernas socialtjänstchefer är något mindre nöjda, även om majoriteten tycker att samverkan fungerar bra. Andelen socialtjänstchefer som anser att samverkan fungerar bra har minskat något sedan 2015. Sammantaget tyder detta på att samverkan fungerar bättre när det gäller övergripande frågor och det brottsförebyggande arbetet generellt, och något sämre när det gäller samarbete i enskilda ärenden.

Kommunpolis ger tydligare samarbete med kommunerna

I delrapport 2 bedömde vi att införandet av kommunpolis har bidragit till att Polisens samverkan med kommunerna har fått en tydligare inriktning. Denna bild bekräftas även i de intervjuer vi genomfört i arbetet med slutrapporten. Lokalpolisområdeschefer uppger att kommunpoliserna har bidragit till att öka förståelsen mellan polis och kommun om hur respektive part kan bidra till arbetet med den lokala problembilden. En uppfattning bland lokalpolisområdeschefer är också att kommunpoliserna kan bidra till att Polisen kommer närmare medborgarna.

Vår enkät till samverkansansvariga inom kommunerna bekräftar denna bild. De allra flesta anser att det är tydligt vilken funktion inom Polisen som de ska kontakta i olika frågor. I de flesta fall är det kommunpolisen som kommunföreträdarna har kontakt med i olika samverkansfrågor.

Lokal problembild utgångspunkt för verksamheten

Tillsammans med bland annat kommunerna tar polisen fram en lokal problembild. Den ska styra prioriteringarna inom det lokala polisarbetet och ligga till grund för samverkansöverenskommelser och medborgarlöften. I Statskontorets senaste enkät 2018 uppger nio av tio kommuner att de har en samverkansöverenskommelse med Polisen.

Lokal problembild ger struktur åt samarbetet

Enligt Statskontorets intervjuer med chefer på olika nivåer har omorganisationen bidragit till att det brottsförebyggande arbetet i större utsträckning utgår från den lokala problembilden. En annan uppfattning är att arbetet med att ta fram den lokala problembilden även bidrar till att ge stadga till samarbetet med kommunen som helhet. En majoritet av de anställda inom lokalpolisområdena instämmer helt (21 procent) eller delvis (58 procent) i påståendet att samverkansöverenskommelsen har en positiv inverkan på samarbetet med kommunen.

Bland de samverkansansvariga vid kommunerna instämmer 97 procent alltid eller oftast i att polisen och kommunen har en gemensam bild av vad polisen kan göra för att minska brottsligheten. Denna andel har ökat jämfört med 2015 då den var 86 procent. På övergripande samverkansnivå är alltså samstämmigheten hög mellan Polisen och kommunerna.

Det är oklart hur styrande problembilderna är

Samtidigt är det inte tydligt i vilken utsträckning som den lokala problembilden i praktiken styr polisarbetet. Till exempel konstaterar Brå att den lokala problembilden skiljer sig från de brottsförebyggande aktiviteter som polisen i själva verket genomför.⁹⁸

Kommunernas ansvariga för samverkan med Polisen uppger att Polisen alltid (34 procent) eller oftast (56 procent) har genomfört de aktiviteter som ingår i samverkansöverenskommelsen.

Statskontorets intervjuer med lokala och regionala chefer inom Polisen visar också exempel på att den nationella styrningen delvis inverkar på möjligheterna att arbeta enligt lokala behov och prioriteringar. Det beror på att det är lokala resurser som används för regionala och nationella behov.

⁹⁸ Brottsförebyggande rådet. (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*.

Medborgarlöften för att komma närmare invånarna

Medborgarlöftena består av aktiviteter som polisen lovar medborgarna att utföra för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Utgångspunkten för medborgarlöftena ska vara den lokala problembilden, men även dialog med medborgarna. Medborgarlöftena ska stärka möjligheten att nå målet att bli en polis närmare medborgarna.⁹⁹

Medborgarlöften har utfärdats i nästan alla kommuner

Statskontoret har tidigare bedömt att kvaliteten på medborgarlöftena varierar, liksom hur preciserade de är.¹⁰⁰ I slutet av 2017 fanns medborgarlöften i 280 av 290 kommuner och det vanligaste problemområdet i löftena är trafiksituationen.¹⁰¹ Polismyndigheten följer själva upp om det finns medborgarlöften i kommunerna, men även Brottsförebyggande rådet följer upp detta arbete.¹⁰²

Löftena är ett stöd för polisens lokala arbete

Statskontorets intervjuer med chefer på olika nivåer visar att de upplever att medborgarperspektivet har blivit starkare i och med omorganisationen och att de nu arbetar mer aktivt utifrån detta perspektiv. Medborgarlöftena styr till viss del i denna riktning och cheferna anser att de är ett bra stöd för att inrikta arbetet mot att komma närmare medborgarna. Men en tredjedel av lokalpolisområdenas medarbetare anser i vår enkät att medborgarlöftena inte har någon betydelse för det dagliga arbetet, vilket delvis säger emot chefernas bild.

4.4 Lokal närvaro och tillgänglighet

I detta avsnitt redovisar vi iakttagelser som tyder på att polisens tillgänglighet i lokalsamhället snarare har minskat än ökat jämfört med före omorganisationen. Polisens tillgänglighet för medborgarna när de kontaktar polisen via telefon eller i olika förvaltningsärenden berör vi i avsnitt 4.5.

Försämrade tillgänglighet enligt våra enkätundersökningar

Statskontoret konstaterade i delrapport 1 och 2 att det finns indikationer på att Polisens tillgänglighet har minskat. De anställda inom Polisen upplevde

⁹⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015). *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

¹⁰⁰ Statskontoret 2017:10. *Delrapport 2*.

¹⁰¹ Polismyndigheten. (2018). *Årsredovisning*.

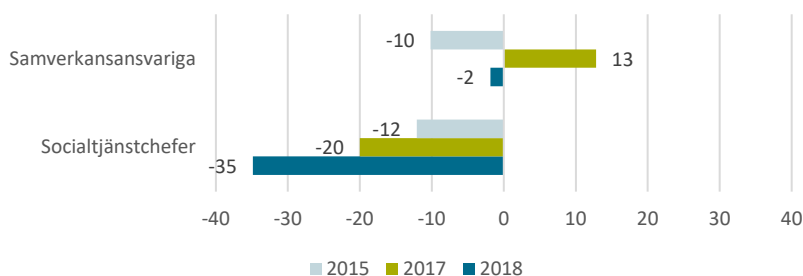
¹⁰² Brottsförebyggande rådet. (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*.

då att tillgängligheten snarare hade påverkats negativt än positivt av omorganisationen. Statskontorets enkätundersökningar visar att de polisanställda är ännu mer negativa till hur omorganisationens påverkar tillgängligheten de två senaste åren jämfört med 2015 (se figur 2.2).

Polisen mindre tillgänglig enligt socialtjänsten

Av socialtjänstcheferna anser fler att polisen har blivit mindre tillgänglig för att arbeta med lokala problem till följd av omorganisationen än som tycker motsatsen (se balansmått figur 4.2). Bland de med övergripande ansvar för kommunens samverkan med polisen är det idag ungefär lika många som upplever att Polisens tillgänglighet har förbättrats respektive försämrats till följd av omorganisationen.

Figur 4.2 Bedömer du att Polisens tillgänglighet för att arbeta med problemen i kommunen/stadsdelen har förändrats till följd av omorganisationen den 1 januari 2015? Balansmått (procentenheter)



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland samverkansansvariga i kommunerna respektive socialtjänstchefer 2015, 2017 och 2018. Balansmåttet har beräknats som summan av andelarna som svarat ”ja, stor förbättring” och ”ja, viss förbättring” minus summan av ”ja, stor försämring” och ”ja, viss försämring”.

Det brottsförebyggande arbetet har inte stärkts

Den förstärkta kommunsamverkan, och särskilt beslutet att införa kommunpoliser, har delvis bidragit till att förbättra förutsättningarna för Polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Men det är ändå bara 42 procent av de anställda i lokalpolisområdena som anser att deras eget område i dag har förmåga att arbeta brottsförebyggande. Andelen har inte ökat sedan 2015.

Det upplevs som oklart vad brottsförebyggande arbete är

Att det brottsförebyggande ofta får stå tillbaka, främst av resursskäl, är en vanlig uppfattning bland de intervjuade cheferna. Men det är även oklart för många chefer inom Polisen hur det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas

och de beskriver även att målen är otydliga eller obefintliga.¹⁰³ Det saknas även en enhetlig och systematisk uppföljning och Brottsförebyggande rådet har nyligen påpekat att polisens brottsförebyggande arbete inte är tillräckligt kunskapsbaserat.¹⁰⁴ Denna bild stämmer också överens med våra intervjupersoners uppfattning.

Liknande iakttagelser om det brottsförebyggande arbetet har gjorts tidigare.¹⁰⁵ Låg prioritet och otydlighet är alltså inget som direkt hänger samman med omorganiseringen. Däremot försämrar det förutsättningarna för att stärka det lokala polisarbetet, där viktiga delar är att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande.

Områdespolisens roll är fortfarande otydlig

Genomförandekommittén fattade beslut om att varje lokalpolisområde ska ha en områdespolis och att det i särskilt utsatta områden ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare.¹⁰⁶ Områdespoliserna ska kunna arbeta långsiktigt med trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete inom ett avgränsat område. Vid slutet av 2017 saknade 13 av 95 lokalpolisområden områdespolis.¹⁰⁷ För de särskilt utsatta områdena uppfylldes inte beslutet om en områdespolis per 5 000 invånare i 6 av 23 områden.¹⁰⁸ Antalet områdespoliser varierar mycket (1–37 per lokalpolisområde) och variationerna följer inte helt invånarantalet eller graden av utsatthet.

¹⁰³ Från och med december 2017 har dock Polisen en ny definition av brottsförebyggande arbete: "Polisens brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som Polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås." Men ungefär ett halvår senare upplevs det brottsförebyggande arbetet fortfarande som otydligt definierat.

¹⁰⁴ Brottsförebyggande rådet. (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*.

¹⁰⁵ Se till exempel Brottsförebyggande rådet. (2013). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete – Uppdraget "Satsningen på fler poliser"*.

¹⁰⁶ Därefter har Polismyndigheten utvidgat beslutet så att även riskområden och prioriterade/utsatta områden ska ha minst en områdespolis per 5 000 invånare. Polismyndigheten. (2016) *Områdespoliser – strategisk inriktning*.

¹⁰⁷ Uppgifter från Polismyndigheten 2018-08-06. Områdespoliser kan arbeta inom flera lokalpolisområden men organisatoriskt endast höra till ett, vilket gör att ett lokalpolisområde kan ha tillgång till områdespolis även om personen inte är placerad där.

¹⁰⁸ Uppgifter från Polismyndigheten 2018-08-28.

I våra intervjuer framkommer att områdespoliserna inte har gett den stabilitet i det lokala arbetet som det var tänkt.¹⁰⁹ En förklaring till detta är att områdespoliserna av resursmässiga skäl behövs inom ingripandeverksamheten. Endast ungefär hälften av de områdespoliser som svarat på Statskontorets enkäter 2017 och 2018 uppger att de i första hand ägnar sig åt brottsförebyggande arbete. En tredjedel av områdespoliserna svarar att de främst arbetar i ingripandeverksamheten.

Ytterligare en förklaring som återkommer i intervjuerna är att områdespolisens roll inte är tydligt definierad. Polismyndighetens arbetsordning saknar en definition av områdespolisrollen, till skillnad från exempelvis rollen som kommunpolis.¹¹⁰ Polismyndighetens internrevision har även lyft fram att det saknas en särskild utbildning för områdespoliser.¹¹¹

Närpolisreformen en gång till?

I praktiken verkar det alltså inte som om områdespoliserna kan ägna sig helt åt brottsförebyggande arbete, vilket Polismyndigheten menar är en viktig faktor för att stärka det brottsförebyggande uppdraget.¹¹²

Liknande problem identifierades också i närpolisreformen, som också skulle höja ambitionsnivån i det lokala och brottsförebyggande arbetet. Även där kom närpoliserna att arbeta med många olika frågor och det brottsförebyggande arbetet utgjorde ofta en marginell del av arbetet.¹¹³

Delad bild av Polisens lokalkännedom

I våra två senaste enkäter till samverkansansvariga på kommunerna svarar något fler att Polisens kännedom om lokala förhållanden har förbättrats till följd av omorganisationen än som svarar att den har försämrats (figur 4.3).

Socialtjänstchefer och åklagare har tvärt om en mer negativ än positiv bild av hur omorganisationen påverkat Polisens kännedom om lokala förhållanden. Särskilt åklagarna anser att Polisens lokala kännedom har blivit sämre

¹⁰⁹ Se även Polismyndigheten. (2018). *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*.

¹¹⁰ PM 2018:21 *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

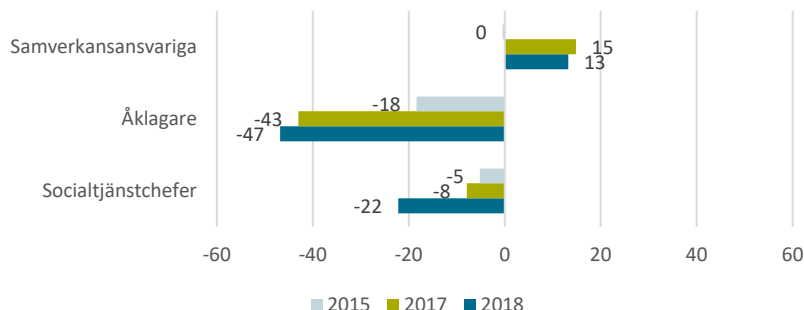
¹¹¹ Polismyndigheten. (2018). *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*.

¹¹² Polismyndigheten. (2018). *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*.

¹¹³ Brottsförebyggande rådet. (2001). *Hur-var-Närpolis: En granskning av närpolisreformen*.

snarare än bättre. Enkätresultaten från 2017 och 2018 ger här en mer negativ bild av Polisens kännedom om lokala förhållanden jämfört med resultaten från 2015.

Figur 4.3 Bedömer du att Polisens kännedom om lokala förhållanden har förändrats till följd av omorganisationen den 1 januari 2015?
Balansmätt (procentenheter)



Källa: Statskontorets enkätundersökningar bland samverkansansvariga i kommunerna, socialtjänstchefer och åklagare 2015, 2017 och 2018. Balansmättet har beräknats som summan av andelarna som svarat "ja, stor förbättring" och "ja, viss förbättring" minus summan av "ja, stor försämring" och "ja, viss försämring".

I vår enkät till anställda i lokalpolisområden framkommer att den egna kännedomen om den lokala brottsligheten är förhållandevis konstant 2015–2018. De anställda uppger däremot att de har fått bättre kunskap om vilka platser som upplevs som otrygga av kommuninvånarna och vad som är viktigt för kommuninvånarna när det gäller polisens arbete. Resultatet ligger i linje med att samverkan med kommunen har förbättrats (se avsnitt 4.3).

Lokala resurser och närvaro

En av förutsättningarna för god tillgänglighet är att det finns tillräckligt med resurser i yttre tjänst i lokalpolisområdena. Antalet tillgängliga polisiära resurstimmar i yttre tjänst har minskat något det senaste året (från 7,6 till 7,0 miljoner resurstimmar), men ökat sedan 2015 (6,5 miljoner tillgängliga resurstimmar). Våra intervjupersoner inom Polisen uppger genomgående att antalet anställda är för få, och det gäller i synnerhet inom lokalpolisområdena.

Resursfördelningen varierar mellan polisregionerna

I den nya organisationen ska minst femtio procent av polisens regionala resurser finnas på lokalpolisområdesnivå. Men hur stor andel av de anställda som är lokalt placerade varierar mellan regionerna (se kapitel 2).

Samtidigt finns det inte något givet sätt att jämföra polisens tillgänglighet i termer av personalresurser mellan olika delar av landet. Det gäller både vilken typ av polisiär resurs vi jämför och vad vi relaterar resurserna till. Exempelvis finns det utifrån *invånarantal* flest polisanställda i polisregionerna Syd och Stockholm och minst antal i regionerna Nord och Väst. Även utifrån *geografisk yta* är ingripandeverksamheten störst i region Stockholm och har minst antal anställda i region Nord. Däremot är antalet poliser i yttre tjänst i förhållande till *antal anmälda brott* störst i regionerna Nord och Bergslagen och minst i regionerna Stockholm och Mitt.¹¹⁴

Ingen skillnad i polisens synlighet

I vilken utsträckning polisen syns i samhället kan till viss del spegla polisens tillgänglighet eller åtminstone hur medborgarna upplever den lokala närvaron. Enligt SOM-institutets undersökning år 2017 har ungefär en av tre i den vuxna befolkningen sett en polis under den senaste veckan.¹¹⁵ Andelen har varit påtagligt konstant de senaste tre åren, vilket tyder på att polisens synlighet generellt sett inte har påverkats av omorganisationen.

4.5 Allmänhetens förtroende och kontakter med Polisen

Delmålet om att kontakten med medborgarna ska bli bättre handlar bland annat om att Polisen ska ha kanaler för kontakt med medborgarna, hantera medborgarnas synpunkter i rimlig tid och att allmänheten ska känna förtroende för Polisen. Vi har redan tidigare redogjort för andra åtgärder som syftar till att stärka kontakten med medborgarna, exempelvis att införa medborgarlöften (se avsnitt 4.3).

Polisen behöver prioritera kontakten med medborgarna

Jämfört med 2015 anser fler av de polisanställda idag att kontakten med medborgarna är en av de viktigaste frågorna för polisledningen att prioritera i nuläget. På längre sikt tror majoriteten av de anställda att omorganisationen kommer att påverka kontakten med medborgarna negativt.¹¹⁶

¹¹⁴ Statskontorets egna beräkningar. Underlag: Polismyndigheten (2018). *Tabell över antal anställda per region och avdelning etc 1712*.

¹¹⁵ SOM-institutet (2016, 2017 och 2018). *Allmänhetens bedömning av och kontakt med polisen*. SOM-rapport nr 2016:18, 2017:19 och 2018:11.

¹¹⁶ Statskontorets enkätundersökningar bland anställda i lokalpolisområden 2015, 2017 och 2018.

Handläggnings- och svarstider har inte blivit kortare

När allmänheten kontaktar polisen via Polisens kontaktcenter (PKC) besvarar PKC i dag ungefär hälften (54 procent) av samtalen inom fem minuter, vilket är en tydlig försämring både i jämförelse med de senaste åren och året före omorganisationen. År 2014 besvarades 78 procent av samtalen inom fem minuter. Den genomsnittliga väntetiden är också betydligt längre i dag än vad den var 2014.¹¹⁷ Samtidigt har PKC fått ett utökat uppdrag, vilket sannolikt lett till längre väntetider (se vidare avsnitt 5.4).

När det gäller handläggningstider för tillståndsärenden har medianledtiden för ansökan om vapentillstånd minskat det senaste året, men ökat totalt sett sedan 2012.

Ännu inget sammanhållet sätt att hantera synpunkter

Genomförandekommittén beslutade att Polismyndigheten skulle utveckla en modell för att ta emot och återkoppla medborgarnas synpunkter.¹¹⁸ Polisen har beslutat om hur modellen ska se ut men den är ännu inte införd. Det beror på att myndigheten saknar de it-lösningar som krävs.

Förtroende viktigt för Polisens arbete

Hur Polisen och andra samhällsinstitutioner skapar förtroende för sitt arbete är en komplex fråga. Det går inte att skilja frågan om hur omorganisationen eventuellt bidrar till förtroendet för Polisen från andra faktorer. Omvärldshändelser, medierapportering och allmänhetens förväntningar är exempel på yttre faktorer som troligen påverkar förtroendet.¹¹⁹

Samtidigt syftar den nya polisorganisationen till att Polisen ska komma närmare medborgarna och då är förtroendemätningar ett av de mått som finns tillgängliga för att fånga medborgarperspektivet. Polisen ser också allmänhetens förtroende som grundläggande för att klara sitt uppdrag. Men över en längre tidsperiod är allmänhetens förtroende för Polisen dock relativt konstant.¹²⁰ Detta gäller också förtroendet för staten i stort.

¹¹⁷ Uppgift från Polismyndigheten 2018-08-30.

¹¹⁸ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015). *Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten*.

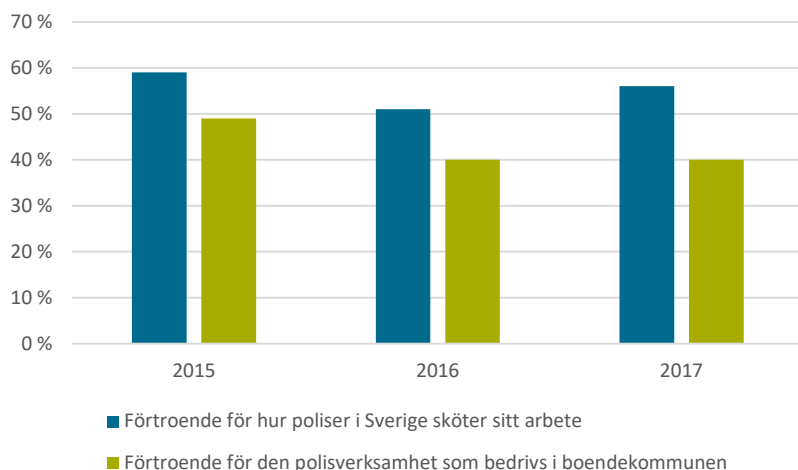
¹¹⁹ Statskontoret. (2016). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*

¹²⁰ SOM-insitutet. (2018). *Svenska trender 1986–2017*.

Lägre förtroende för det lokala polisarbetet än det nationella

På Statskontorets uppdrag har SOM-institutet undersökt vilket förtroende allmänheten har för Polisen i Sverige respektive för polisverksamheten i den egna kommunen (figur 4.4). Medan 56 procent har stort förtroende för Polisen i Sverige 2017, är motsvarande andel bara 40 procent när det gäller Polisen i den kommun där man bor.

Figur 4.4 Andel (%) av befolkningen med stort förtroende för Polisen i Sverige respektive polisverksamheten i kommunen, 2015–2017



Källa: SOM-institutet (2016, 2017 och 2018). *Allmänhetens bedömning av och kontakt med polisen*. SOM-rapport nr 2016:18, 2017:19 och 2018:11.

De senaste tre åren har andelen som har stort förtroende för den polisverksamhet som bedrivs i boendekommunen minskat. Men allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten på den kommunala nivån har också sjunkit över tid inom flera områden, bland annat skola och vård.¹²¹ Det är därför svårt att avgöra om Polisen särskiljer sig på något sett när det gäller det lokala förtroendet.

Inga skillnader i förtroende beroende på boendeort

Det finns inga tydliga skillnader i förtroende för Polisen nationellt mellan de som bor på landsbygden, i tätort eller i större städer. Men de som bor på landsbygden eller i mindre tätort har något lägre förtroende för Polisens arbete i den egna kommunen jämfört med de som bor i större städer.

¹²¹ Statskontoret, kommande rapport i serien Om offentlig sektor.

Det är inte heller någon större skillnad i förtroende för Polisen mellan de som har haft kontakt med Polisen och de som inte har haft det. Det kan jämföras med förtroendemätningar för andra myndigheter där de som har haft kontakt med myndigheten generellt har högre förtroende än de som inte har haft någon kontakt.

Ingen större skillnad i hur brottsutsatta uppfattar Polisen

Ytterligare en indikator på polisens kontakt med medborgarna är hur brottsutsatta personer uppfattar polisens arbete, bemötande och tillgänglighet. Men det går inte att se något mönster som går att koppla till åtgärder inom ramen för omorganisationen.

Andelen brottsutsatta som uppger att de på ett enkelt sätt kunnat komma i kontakt med polisen var 69–70 procent år 2016 och 2017, vilket är 3–4 procentenheter lägre än åren före omorganisationen. Andelarna nöjda med det bemötande de fått respektive med den information de fått varierar däremot mellan åren och det finns ingen tydlig trend över tid.¹²²

¹²² Brottsförebyggande rådet. (2018). *Nationella trygghetsundersökningen 2017. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*.

5 Utredning och lagföring

5.1 Bättre förmåga att utreda brott

Före omorganisationen hade Polisens förmåga att utreda brott försvagats under en lång tid. Ett centralt mål för omorganisationen var därför att utveckla utredningsverksamheten och förbättra utredningsresultaten. Detta skulle bland annat ske genom bättre förutsättningar för att utbyta information och bättre tillgång till specialistkompetens över hela landet, men också genom att utveckla till exempel förundersökningsledning, ärendesamordning och tidiga utredningsåtgärder. En stor del av åtgärderna ingår i Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU).

Har Polisen nått delmålet?

Den negativa resultatutvecklingen har inte brutits

- Verksamhetsresultaten inom utredning och lagföring har fortsatt att sjunka i ungefär samma takt som under åren före omorganisationen. Under 2017 har en svag återhämtning skett, jämfört med 2015 och 2016, men det är för tidigt att avgöra om det är ett trendbrott.
- Produktiviteten inom utredning och lagföring har minskat. Även denna trend fanns innan omorganisationen. Det går inte heller att se något samband mellan resurser och resultatutveckling när vi analyserar utvecklingen på polisområdesnivå.
- De flesta av landets åklagare bedömer att samarbetet med polisen fungerar väl. Däremot anser endast en liten del av dem att omorganisationen har bidragit till bättre kvalitet och effektivitet inom utredningsverksamheten, eller till att samarbetet har förbättrats.

Organisatoriska och administrativa hinder har undanröjts

- Åtkomsten till register och tillgången till kvalificerade utredare i hela landet har förbättrats. Polisen har också blivit mer flexibel när det gäller att utnyttja specialistkompetenser, till exempel forensisk kompetens.
- Organisationens gör det möjligt att styra och leda utredningsverksamheten på ett tydligare sätt, men Polismyndigheten har inte utnyttjat detta fullt ut.

Kvalitets- och effektivitetshöjande åtgärder har bara delvis genomförts

- PNU är fortfarande bara delvis genomfört och det skiljer sig åt mellan polisområden hur de har valt att genomföra olika åtgärder. Åtgärder för att höja kvaliteten, exempelvis genom att utveckla jourens arbete, har inte fått fullt genomslag. Det gäller även åtgärder för bättre arbetsledning och effektivare spridning av arbetsmetoder och goda exempel
- Det utökade utredningsuppdraget för Polisens kontaktcenter (PKC) har gett bättre förutsättningar för fortsatt utredning och lagföring.
- Ärendesamordningen har fått bättre förutsättningar. Men det varierar mellan polisregionerna i vilken utsträckning åtgärder för bättre samordning har genomförts. Bättre ärendesamordning motverkas delvis av hur verksamhetsuppföljningen är utformad.

Statskontorets tolkning av målet

Målet är bättre verksamhetsresultat

Det finns ett antal indikatorer som baserar sig på verksamhetsdata och kriminalstatistik som mäter resultaten av Polisens utredande verksamhet. Men dessa indikatorer påverkas av en mängd externa och interna faktorer. Det går inte att urskilja vilka effekter omorganiseringen har haft på enskilda indikatorers utveckling. Däremot bedömer Statskontoret att det med hjälp av flera olika indikatorer tillsammans går att dra vissa slutsatser om hur utredningsverksamheten har utvecklats.¹²³

I vår analys utgår vi från de långsiktiga trenderna i resultatutvecklingen och jämför perioden 2015–2017 med resultaten för åren före omorganiseringen. Ett sådant tidsperspektiv minskar risken för att enskilda händelser och år ska ge en missvisande bild av utvecklingen. Vi analyserar även hur förändringar i utredningsverksamhetens resurser samvarierar med utredningsresultaten.

Hinder för bättre resultat

Polisorganisationskommittén identifierade flera hinder för att förbättra förmågan att utreda brott, bland annat att

¹²³ Mer omfattande analyser av utredningsresultatens utveckling görs av Brottförebyggande rådet och av Polisen, se till exempel Polismyndighetens årsredovisningar och Brottsförebyggande rådet (2018). *Personupplärning i relation till förändrad brottsstruktur*.

- den styrning som gäller att höja kvaliteten i utredningarna inte fick tillräckligt genomslag i länspolismyndigheterna, exempelvis PNU och PUG (metodiken för att utreda särskilt grova brott)
- kompetensen hos förundersökningsledare varierade mellan myndigheterna och att små myndigheter hade svårt att upprätthålla utredningsverksamhet av hög kvalitet
- lärandet mellan polismyndigheterna var svagt
- de organisatoriska gränserna mellan polismyndigheterna försvårade utredningsarbetet, till exempel begränsade sekretessregler informationsutbytet.¹²⁴

Åtgärder för högre effektivitet och kvalitet

Genomförandekommittén utarbetade ett antal åtgärder för att uppnå en mer effektiv utredningsverksamhet. Centralt var att förbättra förutsättningarna för att fullt ut genomföra PNU i hela landet. Några av de viktigaste åtgärderna var att höja kvaliteten på utredningsåtgärder i tidiga skeden, att förbättra ärendesamordningen och att ge PKC ett utökat utredande uppdrag.

En organisatorisk förändring för att höja kvaliteten på den forensiska verksamheten var att inkludera även Statens kriminaltekniska laboratorium i den nya polismyndigheten och att koncentrera den forensiska kompetensen.

5.2 Utredningsverksamhetens resultat, produktivitet och resurser

Resultatet av polisens utredningsresultat kan mätas på flera sätt. Här använder vi måtten bearbetade ärenden, redovisade ärenden och öppna ärenden. Som ett mått på produktiviteten använder vi bearbetade ärenden per 1 500 UL-timmar, exempelvis hur många ärenden som bearbetas och lämnas vidare till åklagare.¹²⁵

Utredningsresultaten har sjunkit under flera år

Statskontoret konstaterar att över tid har ärendeproduktionen, det vill säga antalet utredningsärenden som Polisen bearbetar och redovisar, sjunkit under flera år. Antalet ärenden som Polisen utredde och redovisade till åkla-

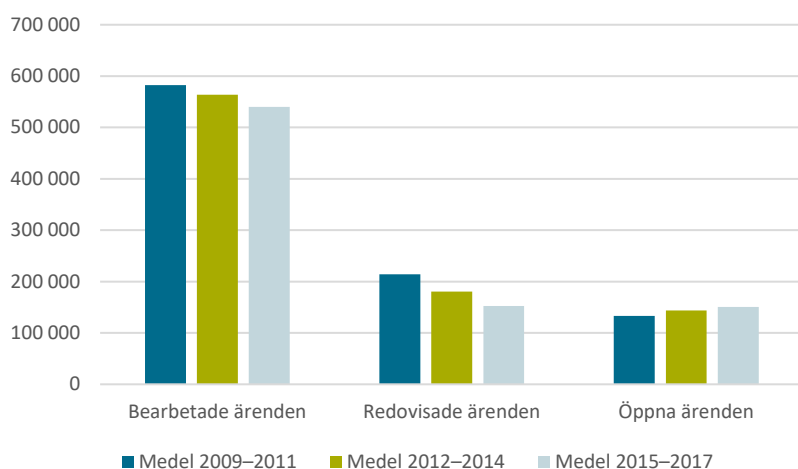
¹²⁴ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 193–226.

¹²⁵ Bearbetade ärenden är de avslutade ärenden där förundersökning har inletts. Redovisade ärenden är de ärenden som avslutats genom att överlämnas till åklagare. UL-timmar är antalet timmar registrerade för att arbeta med utredning och lagföring. 1 500 timmar motsvarar ungefär arbetstiden under ett år.

gare under perioden 2015–2017 var lägre än genomsnittet under 2009–2011 respektive 2012–2014. Antalet pågående utredningar (öppna ärenden) har samtidigt blivit fler (figur 5.1).

Under perioden 2015–2017 sjönk antalet bearbetade och redovisade ärenden relativt kraftigt under 2015 och 2016, för att stiga något under 2017. Men antalet bearbetade och redovisade ärenden var ändå fortfarande tydligt lägre under 2017 än under åren före omorganisationen. I överensstämmelse med utvecklingen av antalet bearbetade och redovisade ärenden ökade antalet öppna ärenden under 2015 och 2016, men sjönk under år 2017.

Figur 5.1 **Antal bearbetade, redovisade och öppna ärenden, medelvärden för treårsintervall, 2009–2017**



Källa: Polisens årsredovisningar för 2009–2017.

Även de indikatorer som mäter produktionen som andelar av inkomna eller bearbetade ärenden visar att resultaten av utredningsverksamheten har försämrats. I genomsnitt var redovisningsandelen 12 procent under åren 2015–2017, jämfört med i genomsnitt 15 procent 2012–2014 och 17 procent 2009–2011.¹²⁶

Även om de långsiktiga trenderna med sjunkande resultat har fortsatt 2015–2017 så finns det skillnader mellan de enskilda åren. Under 2017 har redovisningsandelen ökat något jämfört med 2016 (11,9 procent år 2017 jämfört

¹²⁶ Redovisningsandelen är antal ärenden som redovisats till åklagare dividerat med antal avslutande ärenden.

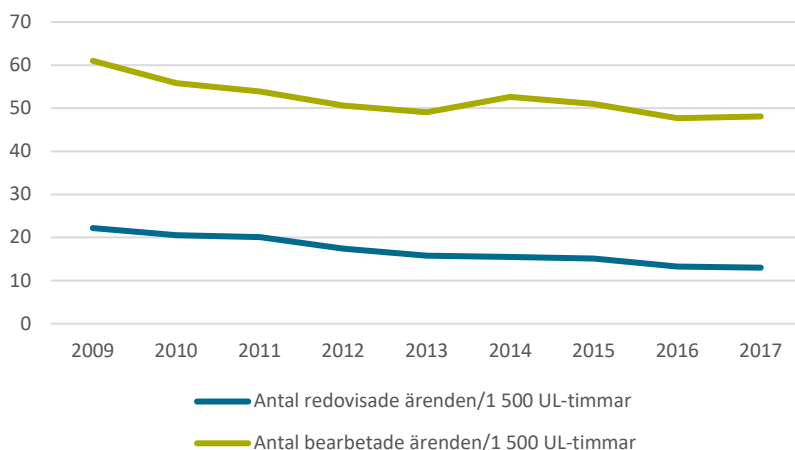
med 11,7 procent 2016), men den är alltså fortfarande tydligt lägre än under åren före omorganisationen.

Statskontoret bedömer att den långa trenden med sjunkande ärendeproduktion och redovisningsandel sannolikt förstärktes i början av omorganisationen, innan exempelvis alla chefstjänster hade tillsatts. Det är därför väntat att resultaten har förbättrats något under omorganisationens sista år, efter att den nya organisationen hade kommit på plats. Men det är ändå för tidigt att bedöma om det också innebär ett bestående trendbrott.

Produktiviteten har sjunkit

Samtidigt som produktionen har minskat så har de resurser som Polisen använt för utredning och lagföring ökat. I detta avseende har alltså produktiviteten minskat. Antalet UL-timmar under 2017 var 8 procent fler än genomsnittet för 2009–2014.¹²⁷ Ökningen har skett kontinuerligt över tid, med undantag för en nedgång under år 2015 (figur 5.2).

Figur 5.2 **Antal bearbetade och redovisade ärenden per 1 500 timmar resurstid inom utredning och lagföring (UL-timmar), 2009–2017**



Källa: Polisens årsredovisningar för åren 2009–2017.

¹²⁷ Polisens årsredovisningar för 2009–2017. Under 2017 registrerades cirka 17,3 miljoner resurstimmar för utredning och lagföring.

Polisens tidredovisning har brister, vilket påverkar kvaliteten i de uppgifter som bygger på den.¹²⁸ Men förändringen över tid ser ändå likartad ut om vi jämför produktionen med det totala antalet anställda i stället för antal UL-timmar.¹²⁹ Sammanfattningsvis går det inte att se något tydligt samband över tid mellan förändrade resurser för utredningsverksamheten och resultaten. Denna jämförelse tar dock inte hänsyn till faktorer som exempelvis förändringar av brottslighetens karaktär.

Handläggningstiderna är längre

Ytterligare ett produktivitetmått är hur lång tid ett ärende i utredningsverksamheten har varit öppet innan det avslutas. Under perioden 2015–2017 var medelvärde för genomströmningstiden för bearbetade ärenden 92 dagar. Det kan jämföras med i genomsnitt 86 dagar 2012–2014 och 89 dagar 2009–2011. Men detta är inte någon tydlig trend, utan variationen mellan enstaka år kan vara ganska stor.

Åklagarna kopplar samman längre handläggningstider med omorganisationen. I vår enkät 2018 svarar 77 procent av åklagarna att handläggningstiderna har försämrats till följd av omorganisationen.

Polisområdenas resurser och resultat skiljer sig åt

De 27 polisområdena skiljer sig ganska mycket åt när det gäller hur stor andel av de anställda som är klassade som utredare: från 21 procent i polisområde Södra Skåne till 31 procent i polisområde Halland.¹³⁰ Skillnaderna följer inte på något tydligt sätt regiontillhörigheten eller om det är ett polisområde i storstadsområdena respektive med övervägande landsbygd.¹³¹ Spridningen mellan polisområden har minskat något under de senaste åren.¹³²

¹²⁸ Polismyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2017*, s. 119.

¹²⁹ Antalet anställda år 2017 var cirka 29 600, nästan 2 000 fler än år 2009, enligt Polisens årsredovisningar för 2009–2017.

¹³⁰ Av polisregionernas cirka 5 000 utredare var 80 procent placerade på polisområdes- eller lokalpolisområdesnivå. Det är inom dessa geografiska enheter som de allra flesta av de anmälda brotten utreds. Polismyndigheten (2018). *Tabell över antal anställda per region och avdelning etc 1712*. Excel-dokument skapat 2018-02-20.

¹³¹ Uppgifter från Polismyndigheten, ekonomiavdelningen 2018-05-21. Statskontorets beräkningar.

¹³² Standardavvikelsen för andelen UL-anställda av totalt antal anställda har minskat från 0,035 år 2016 till 0,026 år 2017.

Det finns alltså inget mönster i resursfördelningen, vilket bekräftar den analys vi redovisade i delrapport 2. Där konstaterade vi att polisregionernas fördelning av utredningsresursen på organisatoriska nivåer inte följde fördelningen av de brottstyper som respektive nivå skulle utreda.

Samtidigt kan vi konstatera att det inte går att se några tydliga samband mellan polisområdenas resultat och andelen anställda som är klassade som utredare.¹³³

Polisverksamheten påverkas av en rad faktorer

Förändringar i inflöde och produktion mellan enskilda år kan ha en rad olika förklaringar och utvecklingen kan variera för olika typer av brott. För att kunna dra några bestämda slutsatser om exempelvis samband mellan resurser och resultat inom utredningsverksamheten behöver fler faktorer inkluderas i analysen, exempelvis förändringar i antalet brott av olika kategorier. Enligt Brottsförebyggande rådet beror till exempel ungefär en fjärdedel av den minskade personuppleringen på att sammansättningen av de anmälda brotten har förändrats.¹³⁴

Externa faktorer som kriminalitetens utveckling kan Polisen bara i liten utsträckning påverka och ligger också utanför Statskontorets uppdrag att analysera. I detta kapitel kommer vi därför fortsättningsvis att fokusera på interna faktorer där åtgärder inom ramen för omorganiseringen har varit avsedda att ge utredningsverksamheten bättre förutsättningar.

¹³³ Uppgifter från Polismyndigheten, ekonomiavdelningen 2018-05-21. De resultatmått som vi har undersökt är andelen öppna ärenden av inkomna ärenden och andelen ärenden redovisade till åklagare av alla avslutade ärenden.

¹³⁴ Personuppläkning innebär att en misstänkt person knutits till brottet genom att en åklagare väcker åtal, beslutar om strafföreläggande eller meddelar åtalsunderlåtelse. Brottsförebyggande rådet (2018). *Personuppläkning i relation till förändrad brottsstruktur*, s. 21. Se även Brottsförebyggande rådet (2015). *Utvecklingen av personupplärade misstankar och bifallna åtal 2004–2014*; Brottsförebyggande rådet (2016). *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott. Förändringar sedan 2006*.

5.3 Att införa PNU är en nyckelåtgärd

Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) är ett metodstöd för utredningsarbetet som funnits sedan 2004. Utredningsarbetet ska bedrivas utifrån anvisningarna i PNU.¹³⁵

Polisorganisationskommittén framhöll att det är en nyckelåtgärd att införa PNU i hela landet för att uppnå bättre kvalitet och effektivitet i utredningsarbetet. De åtgärder för utredningsarbetet som beslutades av Genomförandekommittén har också i de flesta fall sitt ursprung i PNU.

PNU innehåller åtgärder för effektivare utredningsarbete

PNU innehåller anvisningar om en rad konkreta åtgärder om bland annat kriminalteknik, brottsamordning, samarbete med åklagarna, förläggning av arbetstid, initiala förundersökningsåtgärder och ärendesamordning. I PNU ingår även stödjande åtgärder om ledarskap och kompetens. Åtgärderna är främst inriktade mot att höja kvaliteten och effektivisera hanteringen vid utredning av mängdbrott, vilket är det stora flertalet av de anmälda brotten.¹³⁶

Åtgärderna inom PNU togs fram i en bred process inom Polisen och bygger på en sammanställning av goda exempel och erfarenheter för att nå högre kvalitet och effektivitet i utredningsarbetet. Flera av åtgärderna har testats av Brottsförebyggande rådet, som har sett positiva effekter både på brottsuppkläringen och på kvaliteten i polisens arbete.¹³⁷

PNU tillämpas inte fullt ut

Polisorganisationskommittén konstaterade att PNU inte tillämpades enhetligt i länspolismyndigheterna och att polismyndigheterna inte bedrev utredningsverksamhet enligt PNU fullt ut. Orsakerna till att PNU inte hade fått genomslag i den tidigare organisationen var främst att det saknades tydlig

¹³⁵ Namnbytet från Polisens nationella utredningskoncept till Polisens nationella utredningsdirektiv gjordes för att understryka att PNU ska användas i hela organisationen.

¹³⁶ Med mängdbrott avses brott av enklare beskaffenhet där förundersökningen leds av Polismyndigheten. Rikspolisstyrelsen. (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*.

¹³⁷ Brottsförebyggande rådet. (2015). *Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott*.

ledning, styrning och återkoppling samt att ledarskapet inte ville fatta obekväma beslut.¹³⁸

Statskontoret bedömer att PNU fortfarande bara tillämpas i delar och att de styrande anvisningarna inte heller i den nya organisationen har fått fullt genomslag. I följande delar i detta kapitel analyserar vi hur Polisen har genomfört de åtgärder som Genomförandekommittén fattade beslut om för att uppnå en bättre utredningsverksamhet. Det innebär i stor utsträckning att vi även undersöker hur PNU har införts.

5.4 Ökad regional utredningskapacitet

Regionnivån inrättades som en ny organisatorisk nivå i samband med Polisens omorganisation. Ett av syftena var att stärka förmågan att utreda grova brott och öka tillgången till specialistkompetens, bland annat forensisk kompetens.¹³⁹ Ytterligare ett syfte var att stärka den regionala bärkraften så att polisregionerna skulle kunna ta ett helhetsansvar för utredningsverksamheten inom sitt område, inklusive att ta emot anmälningar via Polisens kontaktcenter (PKC). En åtgärd i samband med detta är att PKC har fått ett utökat uppdrag att genomföra vissa inledande utredningsåtgärder.

En mer flexibel kvalificerad utredningsresurs

Alla regioner har nu förmåga att etablera en eller flera utredningsorganisationer för särskilt grova brott enligt PUG-metodiken. Tidigare saknades denna förmåga i åtta länspolismyndigheter.

Genom att etablera regionala utredningsenheter har flexibiliteten ökat när det gäller att förstärka polisområden och lokalpolisområden vid komplexa utredningar eller anhopningar av grova brottsutredningar. Enligt våra intervjupersoner inom Polisen kan den regionala utredningsresursen även användas strategiskt för att mer uthålligt fokusera på brottsligheten inom prioriterade geografiska områden eller på en viss kategori av brottslighet.

¹³⁸ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 196; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2013). *utredningsverksamheten OP 4 Kartläggning processer och flöden*; Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *OP 4 Vad krävs för ett bättre utredningsresultat i form av fler lagförda?*, s. 8, 45.

¹³⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Utredningsverksamheten OP 4 Kartläggning processer och flöden*.

Samverkan med åklagarna

Polisorganisationskommittén ansåg att den splittrade organisationen med flera polismyndigheter hindrade samverkan med Åklagarmyndigheten.¹⁴⁰ En sammanhållen svensk polis skulle underlätta kontakterna med andra myndigheter.

Samverkan har försämrats enligt åklagarna

En klar majoritet, 73 procent, av åklagarna i Statskontorets enkätundersökning 2018 anser att samverkan mellan polis och åklagare på det stora hela fungerar bra. Endast 5 procent anser att samverkan fungerar dåligt.

Samtidigt anser drygt hälften av åklagarna (55 procent) att samarbetet har försämrats till följd av omorganiseringen. Bara 7 procent svarade att omorganiseringen lett till en bättre samverkan.

Ansvarsförhållandena uppfattas som otydligare

Ett av de huvudsakliga hinder som Polisorganisationskommittén lyfte fram var att organisationen med länspolismyndigheter innebar otydliga ansvarsförhållanden. Genom omorganiseringen skulle detta bli klarare. Men i enkätundersökningen 2018 har 47 procent av åklagarna svarat att de anser att ansvarsförhållandena hos polisen har försämrats till följd av omorganisationen. Bara 7 procent anser att de har förbättrats. Organisationsförändringen har alltså i sig inte förtydligat ansvarsförhållandena, enligt åklagarna.

Den forensiska verksamheten

Flera intervjupersoner bedömer att omorganisationen varit positiv för kompetensutvecklingen hos kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare och bidragit till att höja kvaliteten på arbetet.

Den forensiska fältverksamheten är efter omorganisationen samlad i sektioner inom polisregionernas utredningsenheter. Även om den forensiska personalen även fortsatt är lokalt placerad har omorganisationen inneburit att skillnaderna i arbetssätt har minskat. Ytterligare en förändring är att alla inom fältverksamheten nu arbetar med samma nationella it-stöd. Men Riksrevisionen anser att det går att göra fler effektivitetsvinster genom att koppla samman olika ärendehanteringssystem.¹⁴¹

¹⁴⁰ SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*, s. 224.

¹⁴¹ Riksrevisionen 2017:16. *Från spår till bevis*, s.31 ff.

NFC är inte tillräckligt integrerat med övrig verksamhet

Ett mål med att låta Statens kriminaltekniska laboratorium (NFC) bli en del av Polismyndigheten var att stärka kopplingarna mellan den forensiska verksamheten och den övriga utredningsverksamheten. Statskontoret bedömer att Polisen inte har förverkligat denna ambition.

I vår enkätundersökning bland åklagare 2018 har 44 procent svarat att samarbetet mellan polisen och NFC har försämrats som en följd av omorganisationen. Endast 3 procent ser en förbättring. Många intervjupersoner inom polisen uppger att långa handläggningstider vid NFC ofta hindrar utredningsarbetet. Förbättrat samarbete mellan NFC och den övriga utredningsverksamheten är en faktor som kan bidra till kortare handläggningstider.¹⁴²

Fortsatt svag samsyn mellan NFC och andra delar av myndigheten

NFC har ansvar för processtyrningen av den forensiska verksamheten. I delrapport 2 konstaterade vi att NFC:s styrning möttes av motstånd från chefer och medarbetare inom polisregionerna. Även efter omorganisationen verkar det enligt Statskontorets intervjuvar finnas olika syn på exempelvis kvalitetskrav och kompetenssammansättning för den forensiska fältverksamheten.

I delrapport 2 konstaterade vi också att samarbetet mellan NFC och Noa inte var särskilt utvecklat när det gäller styrningsfrågor. Enligt intervjuvar fungerar nu samarbetet något bättre, även om det fortfarande saknas samsyn i flera frågor.

Utökad roll för PKC

Varje polisregion har nu ett kontaktcenter som ansvarar för de samtal som kommer in inom regionen. En betydande del av brottsanmälningarna kommer in via PKC. En framgångsfaktor i utredningsarbetet är att snabbt inleda åtgärder. För att effektivisera utredningsprocessen är det också viktigt att bara ärenden med förutsättningar att leda till lagföring skickas vidare i flödet.¹⁴³ PKC har därför fått utökade arbetsuppgifter som bland annat be-

¹⁴² NFC:s interna processer har inte direkt påverkats av omorganisationen och vi berör därför inte detta närmare. För tidigare utvärderingar av NFC, se Statskontoret 2016:2. *Häktningstider och forensiska undersökningar – Förslag till en snabbare forensisk process* och Riksrevisionen 2017:16. *Från spår till bevis*.

¹⁴³ Detta är två av hörnstenarna i PNU, se vidare 5.3 och Rikspolisstyrelsen (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*.

står av att genomföra vissa initiala förundersökningsåtgärder och att direkt avsluta ärenden som inte går att utreda.

Inflödet av ärenden till utredningsenheterna har minskat

Inflödet av ärenden till de utredande enheterna har minskat som en följd av PKC:s utvidgade uppdrag. Enligt en utvärdering från Polisen har inflödet minskat i alla regioner. I regionerna Stockholm och Mitt har inflödet minskat med 35–50 procent.¹⁴⁴ Minskningen består i huvudsak av enkla ärenden, som läggs ner eller på annat sätt kan slutbehandlas av PKC. I juli 2018 kunde PKC avsluta 80 procent av ärendena som de hade påbörjat utan att lämna dem vidare till andra enheter.¹⁴⁵

Chefer och förundersökningsledare som Statskontoret intervjuat bekräftar att utbyggnaden av PKC har inneburit förbättringar för utredningsverksamheten. De utredande enheterna slipper nu lägga tid på ärenden som inte kan utredas och kan koncentrera sig på ärenden som är går att utreda.

Samtidigt går bedömningarna i olika regioner isär när det gäller kvaliteten på de förundersökningsåtgärder PKC gör och om PKC lägger ner rätt ärenden eller inte.

PKC:s arbetssätt är inte enhetligt

Hur PKC arbetar med utredningsuppdraget skiljer sig åt mellan polisregionerna. Exempelvis arbetar vissa kontaktcenter med ett enskilt ärende i som mest ett arbetspass, medan andra kan genomföra åtgärder som tar 3–5 dagar innan de lämnar ärendena vidare.¹⁴⁶ Det nya utökade utredningsuppdraget har införts vid olika tidpunkter i olika regioner och de kan därför ha kommit olika långt i att hitta arbetssätt och metoder. Det finns ett beslut om att PKC ska arbeta på ett enhetligt sätt över hela landet.¹⁴⁷ Men Polisens egen utvärdering visar att det finns en regional efterfrågan på mer nationell styrning.¹⁴⁸

Det går inte att bedöma nyttan i förhållande till kostnaderna

Samtidigt som PKC:s utvidgade uppdrag har avlastat andra utredande enheter har det även medfört ökade kostnader. I det pilotprojekt som låg till grund för beslutet att bygga ut PKC beräknades kostnadsökningen till 20

¹⁴⁴ Polismyndigheten. (2018). *Utvärdering av PKC-projektet*. NOA/Nationella kontaktenheten, s. 15.

¹⁴⁵ Uppgift från Polismyndigheten 2018-08-28.

¹⁴⁶ Polismyndigheten. (2018). *Utvärdering av PKC-projektet*.

¹⁴⁷ Polismyndigheten. (2016). *Processbeskrivning för PKC*.

¹⁴⁸ Polismyndigheten. (2018). *Utvärdering av PKC-projektet*, s. 37.

procent. Statskontoret konstaterar att det saknas tillräckliga underlag för att bedöma åtgärdens kostnadseffektivitet.

Fortsatt en utmaning att behålla kompetens inom PKC

I delrapport 2 framhöll Statskontoret att en utmaning för kontaktcentren var hög personalomsättningen och de höga sjuktalen. Denna bedömning kvarstår.

De senast tillgängliga uppgifterna visar att personalomsättningen inom kontaktcentren sjunkit från 27 till 18 procent mellan 2016 och 2017. Men detta ligger ändå högre än för Polisen som helhet (9 procent).¹⁴⁹

5.5 Jourens organisering och uppgifter skiljer sig åt

En viktig princip i PNU är att polisen ska starta utredningsarbetet så snabbt som möjligt efter brottstillfället. Hög kvalitet på de tidiga förundersökningsåtgärderna är ofta avgörande för att brottsutredningar ska bli framgångsrika. Eftersom en stor del av brottsligheten i Sverige äger rum efter kontorstid är polisens utredningsjourer av central betydelse. Vissa brott, som misshandel och personrån, sker till och med till övervägande delen på kvällar, nätter och helger.¹⁵⁰

I den gamla organisationen hade inte alla länspolismyndigheter tillgång till utredare och förundersökningsledare på jourtid. Enligt den nya Polismyndighetens arbetsordning ska dock varje polisområde ha en jourfunktion som är placerad inom polisområdets utredningssektion.¹⁵¹ Statskontorets undersökning visar dock att jourerna arbetar på olika sätt i olika delar av landet.

Alla jourer är inte organiserade utifrån verksamhetens behov

I en tredjedel av polisområdena är jourutredarna eller jourförundersökningsledare placerade inom ett lokalpolisområde i stället för inom utredningssektionen inom polisområdet. Intervjupersoner inom Polisen anger att en anledning till detta är att kunna redovisa fler anställda på lokalpolisom-

¹⁴⁹ Polismyndigheten. (2018). *Statistik PKC och RLC samt åak*.

¹⁵⁰ Brottsförebyggande rådet. (2014). *Tid för brott*.

¹⁵¹ PM 2018:21 *Arbetsordning för Polismyndigheten*. Jourfunktionen består av en eller flera jourförundersökningsledare och ett antal jourutredare.

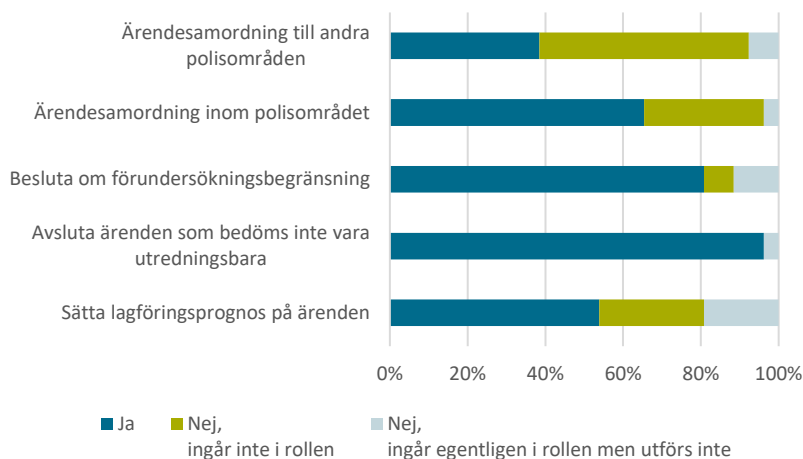
rådesnivå snarare än att det skulle finnas andra organisatoriska fördelar med denna placering.¹⁵²

Eftersom jouren ansvarar för polisområdet är det rimligt att den organisatoriskt är placerad på denna nivå, vilket också är vad arbetsordningen säger. Intervjupersoner framför även att arbetsledningen (se vidare avsnitt 5.8) underlättas om förundersökningsledare och utredare ingår i samma organisatoriska enheter.

Alla jourer tar inte beslut för ett effektivare ärendeflöde

Statskontoret har bitt polisområdena att ange vilka av ett antal arbetsuppgifter som förundersökningsledarna i jouren utför (figur 5.3). Arbetsuppgifterna har betydelse för att utredningsprocessen ska bli effektiv.

Figur 5.3 Arbetsuppgifter som jourförundersökningsledarna vanligtvis utför, andelar



Källa: Statskontorets enkät till polisområden under maj-juni 2018. 26 av 27 polisområden har svarat.

I de flesta polisområden ska jourförundersökningsledarna avsluta ärenden där det inte är troligt att ytterligare utredning skulle leda till lagföring eller högre straff. Det finns däremot ingen enhetlig syn på om jourförundersök-

¹⁵² Se vidare kapitel 2 om målet att ha 50 procent av resurserna i lokalpolisområdena.

ningsledarna även ska samordna ärenden och prioritera bland de ärenden som lämnas vidare (sätta lagföringsprognos).

Det är oklart om arbetsuppgifterna verkligen utförs

Det är även oklart i vilken utsträckning de olika arbetsuppgifterna verkligen utförs. I kontrast till enkätsvaren i Statskontorets undersökning säger en rapport från Polismyndighetens tillsynsfunktion att ”i princip inga” beslut fattas om förundersökningsbegränsning i jourmiljön.¹⁵³ Även i våra intervjuer uppger flera intervjupersoner att jourerna inte gör tillräckliga åtgärder, vilket medför merarbete för de ordinarie utredarna och förundersökningsledarna. Enligt enkätsvaren påverkar arbetsbelastning, kompetens och behörighet hos förundersökningsledarna i vilken utsträckning de olika uppgifterna utförs.

5.6 Jourförundersökningsledarnas kompetens

Jourförundersökningsledaren ska lägga grunden för det fortsatta utredningsarbetet. Det är därför viktigt att förundersökningsledarna i jouren är erfarna, har hög kompetens och tillräckligt med tid för att göra ett bra arbete.¹⁵⁴

Enligt Statskontorets enkät till anställda i lokalpolisområden anser fler att kvaliteten på både ordinarie förundersökningsledning och förundersökningsledning under jourtid har blivit sämre efter omorganisationen, jämfört med de som upplever att den har blivit bättre.

En tredjedel av jourförundersökningsledarna saknar avsedd utbildning

Statskontorets undersökning bland polisområdena visar att ungefär två tredjedelar av jourförundersökningsledarna har gått den nationella förundersökningsledarutbildning som har tagits fram för att höja kvaliteten och stärka enhetligheten.¹⁵⁵

¹⁵³ Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsningar*, Tillsynsrapport 2018:3.

¹⁵⁴ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Utredningsverksamheten OP 4. Framgångsfaktorer i utredningsverksamheten*. Den efterfrågade kompetensprofilen framgår också av Polismyndighetens nationella riktlinje (PM2016:34) för förordnande av förundersökningsledare.

¹⁵⁵ Denna utbildning anordnas bland annat av Umeå universitet och är cirka 20 veckor lång.

Det saknas samsyn inom Polisen om vilken utbildning förundersökningsledarna bör ha. Flera intervjupersoner på olika nivåer i organisationen framför att den nationella utbildningen är för lång och att den innehåller moment som mer erfarna förundersökningsledare inte behöver.

Många jourförundersökningsledare har främst erfarenhet från yttre tjänst

Enligt flera personer som vi har talat med inom Polisen är den ideala bakgrunden för en jourförundersökningsledare en blandning av erfarenhet från yttre tjänst och utredningsverksamhet. Ungefär en tredjedel av polisområdena uppger att detta är den typiska bakgrunden för förundersökningsledarna i jouren.

Ungefär 40 procent av polisområdena uppger att den typiska bakgrunden för jourförundersökningsledarna är erfarenhet från främst yttre tjänst. Enligt flera intervjupersoner uppfattas jourförundersökningsledare ofta som en karriärväg för personal som inte längre vill arbeta i yttre tjänst, och i mindre utsträckning som en tjänst för erfarna förundersökningsledare inom utredningsverksamheten.

Vissa jourförundersökningsledare arbetar även med andra uppgifter

I två tredjedelar av landets polisområden är jourförundersökningsledare en renodlad funktion. I övriga polisområden har jourförundersökningsledarna också andra arbetsuppgifter och roller.

Enligt Genomförandekommittén ska rollen som förundersökningsledare i jouren inte kombineras med andra uppgifter. Tanken är att förbättra kvaliteten på tidiga utredningsåtgärder genom att enbart fokusera på förundersökningsledning.¹⁵⁶

Olika uppfattning om det är bättre med en renodlad roll eller inte

En förklaring till att vissa polisområden har valt att inte renodla funktionen är att de inte anser att arbetsbelastningen är så hög att det är motiverat att separera stationsbefälets roll från jourförundersökningsledarens.

¹⁵⁶ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Utredningsverksamheten OP 4. En optimal förundersökningsledarprofil*.

Ytterligare en förklaring är att inte alla håller med om att man bör stärka jourförundersökningsledarrollen på det sätt som PNU föreskriver.¹⁵⁷ Några av de lokalpolisområden där vi har genomfört intervjuer har i stället velat ha personal i yttre tjänst med full befogenhet som förundersökningsledare. Det minskar behovet av att kontakta jourförundersökningsledaren för beslut om åtgärder, vilket de anser bidrar till effektivare arbete på brottsplatsen.

5.7 Bättre förutsättningar för ärendesamordning

Både utredningsarbetet och lagföringen kan bli effektivare genom att samordna brottsutredningar som rör samma misstänkta på ett bättre sätt.¹⁵⁸ Ärendesamordning kan även identifiera brottsaktiva individer så att polisen kan inrikta spaning och andra insatser mot dem.¹⁵⁹ Samordnad utredning av ärenden är en del av PNU.

Enligt Polisens arbetsordning ska det finnas en särskild funktion för ärendesamordning vid varje polisregion och polisområde.¹⁶⁰ Statskontorets enkätundersökning visar att detta är genomfört i alla regioner utom Väst och Nord.¹⁶¹

Delad bild av hur väl ärendesamordningen fungerar

Enligt anställda i lokalpolisområdena har samordningen av ärenden förbättrats något i den nya organisationen. Balansmålet är +2,6 procentenheter, vilket innebär att något fler anser att ärendesamordningen blivit bättre än att

¹⁵⁷ Se även Polismyndigheten. (2018). *Tillsyn över ärendebalanser i utredningsverksamheten*, s. 25.

¹⁵⁸ Ärendesamordning innebär dels fördelning av ärenden till rätt organisatorisk enhet, dels att hantera ärenden som avser personer som misstänkta för flera olika brott. Syftet är att i ett sammanhang kunna utreda och redovisa ärenden avseende samma individ.

¹⁵⁹ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Utredningsverksamheten OP-4 Kartläggning processer och flöden*.

¹⁶⁰ PM 2018:21 *Arbetsordning för Polismyndigheten*.

¹⁶¹ Vid Region Väst finns i stället ett regionalt utrednings- och lagföringsforum, där samtliga polisområden och enheter och dessutom Åklagarmyndigheten medverkar, där strategiska ärendesamordningsfrågor kanaliseras. I region Nord sköter jouren eller utredningsgrupperna ärendesamordningen.

den har blivit sämre.¹⁶² Även i intervjuer inom Polisen framför många att ärendesamordningen har förbättrats.

Åklagarnas uppfattning är att samordningen av brott och misstänkta har försämrats som en följd av omorganisationen (balansmålet 2018 var -3). Men detta är den aspekt av utredningsverksamheten som de bedömer minst negativt och det finns en positiv trend i svaren jämfört med 2015.

Nationellt it-stöd för ärendesamordning är mer effektivt

Omorganisationen har lett till bättre tekniska förutsättningar för ärendesamordning. Personer med behörighet kan nu se alla misstankar i landet som riktas mot en viss person. Det finns också sedan en tid ett särskilt stöd för brotts- och ärendesamordning inom it-plattformen *Status*. Enligt intervju-personer inom utredningsverksamheten är detta ett användbart verktyg för ärendesamordning. Men stödet har hittills bara använts i begränsad omfattning av de personer som har behörighet i *Status*.¹⁶³

Många ärendesamordningsfunktioner gör ingen analys

De flesta funktionerna för ärendesamordning anser att det hör till deras arbetsuppgifter att avsluta ärenden som inte går att utreda och att besluta om förundersökningsbegränsning. Men det är bara hälften som även analyserar ärendena mer ingående.¹⁶⁴

De ärenden som kommer in via jouren eller PKC lämnas vanligtvis över till ärendesamordningsfunktionen. De ärenden som kommer in genom ingripanden av poliser i yttre tjänst eller genom anmälan på en polisstation når däremot inte alltid funktionen. Inte heller resultaten av forensiska analyser och operativa brottsanalyser når alltid ärendesamordningen.

Effektivare ärendesamordning motverkas av flera faktorer

Även om en sammanhållen polismyndighet innebär färre organisatoriska hinder för att samordna ärenden återstår flera strukturella hinder.

Svaga incitament för ärendesamordning

I flera intervjuer framkommer att verksamhetsuppföljningen inte stöder satsningen på att utöka samordningen av ärenden. Det finns en utbredd mot-

¹⁶² Svartsfördelningen för våra enkätundersökningar redovisas i sin helhet i en tabellbilaga som finns tillgänglig på Statskontorets webbplats.

¹⁶³ Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning*.

¹⁶⁴ Statskontorets enkät till polisområden, 26 av 27 polisområden har svarat.

vilja att ta emot ärenden från andra polisområden, eftersom detta innebär att antalet öppna ärenden ökar inom det egna området.

Statskontoret konstaterar att det saknas uppgifter om hur många ärendesamordningar som har genomförts. Incitamenten för att arbeta samordnat med ärenden försvagas eftersom samordning av ärenden inte märks i verksamhetsuppföljningen.

Det finns olika uppfattningar inom Polisen om när ärenden ska samordnas

Flera förundersökningsledare uppger att det inte alltid går att komma överens med andra polisområden om hur ärenden ska fördelas. Ett problem som tas upp i Statskontorets enkät till polisområdena är tolkningen av vilka åtgärder som ska vara genomförda innan ett ärende lämnas över genom samordning.¹⁶⁵ Det saknas etablerade riktlinjer kring detta, vilket ger upphov till gnissel i ärendesamordningen.

Ingen samsyn hos åklagarna

Några av de intervjuade framför även att olika åklagare inte alltid har samma uppfattning om hur ärendesamordningen ska fungera. Ett exempel är åklagare som vill gå vidare till lagföring utan att vänta in samordning av ärenden från andra polisområden.

Jouren och ärendesamordningen utför delvis samma uppgifter

I flera polisområden uppges det vara en arbetsuppgift för både jourförundersökningsledarna och ärendesamordningsfunktionen att sätta lagföringsprognos på ärenden. Samtidigt har varken jouren eller samordningsfunktionen denna uppgift i 10 polisområden.

5.8 Arbetsledning genom daglig styrning

Omorganisationen har höjt ambitionen när det gäller ledarskapet hos cheferna inom Polisen (se även kapitel 2). Det gäller särskilt gruppchefernas roll. Bland annat PNU betonar betydelsen av arbetsledning för att höja kvaliteten och effektiviteten inom utredningsverksamheten.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Se även Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning*.

¹⁶⁶ Rikspolisstyrelsen. (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. Se även Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013). *Utredningsverksamheten OP 4. Framgångsfaktorer i ut-*

Daglig styrning är ett koncept som har tagits fram för att höja kvaliteten på arbetsledningen inom utredningsverksamheten.¹⁶⁷ I konceptet ingår bland annat dagliga möten, att sätta upp kvalitetsmål och att arbeta i team.

Genomslaget har varit svagt

Enligt processledarna för utredningsprocessen har genomslaget för Daglig styrning hittills varit svagt.¹⁶⁸ Bilden bekräftas i de intervjuer som vi har genomfört. Polisen har fört fram Daglig styrning som ett prioriterat utvecklingsområde för utredningsverksamheten under 2018.¹⁶⁹

Statskontorets bedömer utifrån genomslaget för Daglig styrning att den nya organisationen inte har bidragit till några större förändringar av arbetsledningen inom utredningsverksamheten.

5.9 Metodstöd och lärande

Genom den nya nationella organisationen borde förutsättningarna vara bättre än tidigare när det gäller att sprida arbetsmetoder och goda exempel över hela landet. Men Statskontorets bedömer utifrån intervjuer och andra underlag att metodstöd har svårt att få genomslag och att det saknas strukturer för kollegialt lärande inom utredningsverksamheten.

Statskontoret har redan i tidigare rapporter konstaterat att processtyrningen av utredningsverksamheten inte har nått ut till kärnverksamheten och att internkommunikationen uppfattas som otillräcklig. Denna bild bekräftas av de undersökningar som ligger till grund för denna rapport.

Intranätet upplevs som oöverskådligt

Många intervjuade beskriver att alla metodstöd för utredningsprocessen finns tillgängliga på Polisens intranät, men att de upplever systemet som oöverskådligt och icke användarvänligt. Utredare som Statskontoret intervjuat beskriver att de därför sällan bryr sig om att söka information, utan i stället frågar kollegor hur de gör.

redningsverksamheten; Brottsförebyggande rådet. (2015). Brå-Lean. Försöksprojekt för ökad upplärning av mängdbrott.

¹⁶⁷ Polismyndigheten. (2017). *Daglig styrning – ett metodstöd.*

¹⁶⁸ Polismyndigheten. (2017). *Daglig styrning – ett metodstöd.*

¹⁶⁹ Polismyndigheten. (2018). *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas.*

I delrapport 2 konstaterade vi också att muntlig kommunikation som förmedlas via kollegor eller chefer generellt har bättre genomslag än information som sprids via dokument eller intranätet.

Goda exempel sprids genom personliga kontakter

Statskontoret bedömer att innovativa arbetssätt och andra goda exempel som uppstår i verksamheten för närvarande inte sprids på något systematiskt sätt inom myndigheten. Det saknas i stor utsträckning tvärgående nätverk av exempelvis olika kategorier av utredare eller förundersökningsledare.¹⁷⁰

I Statskontorets intervjuer framkommer att goda exempel i viss utsträckning sprids spontant inom organisationen. Det kan exempelvis handla om kollegor som flyttar, och som antingen tar med sig framgångsrika sätt att arbeta med utredningar eller återkopplar till tidigare kollegor. I någon mån tycks också nya arbetssätt spridas via konferenser och chefsmöten.

¹⁷⁰ Se även Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsningar*.

6 Slutsatser

Ombildningen av Polisen är en av Myndighetssveriges största reformer under de senaste decennierna. Syftet med omorganisationen är att stärka förutsättningarna för att förbättra verksamhetsresultatet och kvaliteten i polisarbetet. Polisen ska också komma närmare medborgarna.

Statskontorets sammanfattande bedömning är att Polismyndigheten sedan januari 2015 genomfört många åtgärder som har gett verksamheten bättre förutsättningar. Den sammanhållna myndigheten är mer enhetlig och flexibel. Den nationella och regionala ledningen är också tydligare. Samtidigt har få verksamhetsresultat förbättrats.

I Statskontorets tidigare delrapporter från 2016 och 2017 lyfter vi bland annat fram att styrningen behöver utvecklas så att den nya organisationen utnyttjas på ett bättre sätt och att Polisen behöver vara uthållig när det gäller att stärka det lokala polisarbetet. I denna rapport kan vi konstatera att dessa utmaningar fortfarande kvarstår. Vi ser också att åtgärder för att stärka utredningsverksamheten bara delvis är genomförda och att förtroendet för Polisens lokala verksamhet har minskat.

Vi inleder detta kapitel med att sammanfatta de slutsatser vi dragit i rapporten om hur väl reformen har uppfyllt sina mål. Efter det redovisar vi vår analys av de huvudsakliga förklaringarna till att målen bara delvis är uppnådda. I avsnitt 6.3 diskuterar vi ur ett jämförande perspektiv hur man kan värdera genomförandet hittills och vad som är rimliga förväntningar på reformen. Avslutningsvis pekar vi på ett antal områden som Polisen bör prioritera i det fortsatta arbetet.

6.1 Har Polisen nått målen med omorganisationen?

De åtta delmål som utvärderingen utgår från är av olika karaktär. Fyra av målen handlar i första hand om medel för att skapa bättre förutsättningar för verksamheten: tydligare ledning samt ökad enhetlighet, flexibilitet och effektivitet. Dessa mål knyter i stor utsträckning an till att undanröja de hinder för bättre polisverksamhet som Polisorganisationskommittén pekade på. Genom att uppnå dessa fyra mål ska Polisen få förutsättningar för att kunna genomföra åtgärder som leder till bättre resultat och högre kvalitet.

De övriga fyra delmålen handlar om resultaten av verksamheten: bättre förmåga att utreda och ingripa mot brott samt bättre tillgänglighet och medborgarkontakt. Genomförandekommittén beslutade om ett antal åtgärder som syftade till att nå målen. Åtgärderna skulle kunna genomföras med hjälp av den nya organisationen, enligt kommittén.

De organisatoriska hindren har i stor utsträckning undanröjts

Statskontoret konstaterar att flera av de organisatoriska hinder som Polisorganisationskommittén identifierade har åtgärdats. Flera av målen som gäller förutsättningar har därmed också helt eller delvis kunnat uppnås.

En mer enhetlig organisation

Organisationen är nu mycket mer enhetlig jämfört med den tidigare organisationen med länspolismyndigheter. Enhetligheten har ökat även så att arbetssätt och kompetenskrav är mer likvärdiga över landet. Myndighetsgränser hindrar inte längre informationsutbyte eller registeråtkomst.

Samtidigt innebär den ökade enhetligheten inte att all polisverksamhet nu bedrivs likadant i hela landet. Exempelvis finns fortfarande skillnader i organisering, och metoder och arbetssätt kan ha svårt att få genomslag och få spridning. Inte heller utfallet av Polisens arbete har blivit mer enhetligt.

Större flexibilitet på nationell nivå

Omorganisationen har förbättrat Polisens möjligheter att utnyttja sina resurser flexibelt. Framför allt har den operativa flexibiliteten på nationell och regional nivå ökat så att myndigheten kan hantera händelser som kräver omfattande polisiära resurser eller specialister på ett bättre sätt. En faktor som har bidragit till detta är att Polisen har infört regionala ledningscentraler. Det är däremot inte lika självklart att flexibiliteten har ökat på lokal nivå.

Tydligare ledning men styrningen får inte genomslag

Polisens nationella ledning har blivit tydligare genom att rikspolischefen nu har ett tydligt mandat som myndighetschef för hela den svenska polisen. Den operativa ledningen har blivit tydligare genom att myndigheten har inrättat en nationell operativ avdelning.

Den myndighetsövergripande styrningen har fått bättre förutsättningar och det finns inte några uppenbara organisatoriska hinder. Trots detta har styrningen i vissa fall svårt att nå ut. Det gäller särskilt den så kallade processstyrningen, där det har visat sig att beslut som fattas på central nivå inte alltid leder till några konkreta förändringar på lokal nivå.

Resursutnyttjandet har ännu inte blivit mer effektivt

Polisen har lyckats uppnå vissa stordriftsfördelar jämfört med den tidigare organisationen, genom att skapa nationella stöдавdelningar. Men besparingarna har hittills blivit betydligt mindre än planerat, bland annat för att det har tagit tid för stöдавdelningarna att hitta nya arbetssätt som passar den nya organisationen. It-systemen har i vissa fall visat sig vara en flaskhals för att kunna göra dessa besparingar.

Vissa hinder för samverkan och samarbete kvarstår

Polisorganisationskommittén lyfte också fram hinder för Polisens samverkan med andra myndigheter. Dessa hinder kvarstår till viss del, till exempel har samarbetet med Åklagarmyndigheten inte blivit bättre efter Polisens ombildning. Genom att inkludera Statens kriminaltekniska laboratorium i Polismyndigheten skulle samarbetet med utredningsverksamheten underlättas. Vi konstaterar att det fortfarande finns hinder för samarbetet mellan nationellt forensiskt centrum (NFC) och utredningsverksamheten.

Endast mindre förbättringar av Polisens resultat

Omorganisationen har över lag inte nått de fyra delmål som på olika sätt handlar om att uppnå bättre resultat.

Samtidigt har Polismyndigheten genomfört ett stort antal åtgärder för att förverkliga de beslut som Genomförandekommittén fattade. Men genomförandet av åtgärderna har kommit olika långt och kan även skilja sig åt mellan olika regioner. Några av åtgärderna som har genomförts visar på positiva resultat. Nedan diskuterar vi resultatmålen i förhållande till åtgärder som har genomförts och de som inte har genomförts.

Ingen förbättrad förmåga att utreda brott

Sammantaget bedömer Statskontoret att omorganisationen hittills inte har förbättrat Polisens förmåga att utreda brott på något påtagligt sätt. Den negativa trend för utredningsverksamhetens resultat som funnits under en lång rad år har fortsatt även efter omorganisationen. Bilden bekräftas av att en majoritet av åklagarna anser att omorganisationen har försämrat kvaliteten i Polisens utredningsarbete och förlängt handläggningstiderna.

En central åtgärd för att uppnå bättre verksamhetsresultat var att med hjälp av den nya organisationen införa Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) fullt ut i hela landet. Vi konstaterar att detta ännu inte är genomfört, utan att det fortfarande skiljer sig åt när det gäller hur regionerna tillämpar PNU. En åtgärd som har gett resultat är att utöka uppdraget för Polisens kontaktcenter (PKC), vilket har lett till att färre ärenden går vidare till resten

av utredningsverksamheten. Men polisregionerna har kommit olika långt även i detta genomförande.

Något stärkt förmåga att ingripa mot brott

Statskontorets utvärdering tyder på att förutsättningarna att ingripa mot brott har stärkts när det gäller de mest omfattande och allvarligaste händelserna. En viktig orsak är bättre operativ samverkan regionalt och nationellt vid dessa händelser. Vid övriga händelser tycks förmågan att ingripa vara oförändrad. Utryckningstiderna för de mest prioriterade händelserna är desamma som året före omorganisationen. Den lokala ingripandeverksamhetens resurser har inte heller ökat.

Omorganisationen har inte förbättrat tillgängligheten

Statskontoret bedömer att Polisens tillgänglighet i olika avseenden inte har förbättrats. Polisens synlighet har inte ökat och svars- och handläggningstider har inte blivit kortare. Många företrädare för Socialtjänsten upplever att Polisens tillgänglighet har blivit sämre.

Omorganisationen medförde att områdespoliserna infördes, vilket syftade till att öka tillgängligheten och kontinuiteten i det lokala arbetet. Åtgärden har inte genomförts fullt ut och områdespoliserna har delvis uppdrag som skiljer sig åt.

Delvis större medborgarfokus

Statskontorets utvärdering visar att flera av Genomförandekommitténs åtgärder för att förbättra medborgarkontakterna är genomförda, men det finns samtidigt inga indikationer på att medborgarna anser att kontakterna har blivit bättre. Till exempel är allmänhetens förtroende för Polisen förhållandevis konstant över tid. Förtroendet för polisarbetet i den egna kommunen är lägre än förtroendet för Polisen nationellt, och har även minskat sedan 2015.

Den nya funktionen kommunpoliserna har underlättat den övergripande samverkan med kommunerna. I de flesta kommuner genomförs medborgardialoger och medborgarlöften bidrar till att stärka medborgarperspektivet i polisens arbete. Däremot har Polisen ännu inte inrättat en gemensam kontaktpunkt för medborgarna.

6.2 Varför har omorganisationen endast delvis uppnått målen?

Vi ser tre huvudsakliga förklaringar till att Polismyndigheten endast delvis har genomfört de åtgärder som ska leda till högre kvalitet i kärnverksamheten. En förklaring är att Polisens resurser inte har varit tillräckliga för att

förverkliga de höjda ambitionerna. Vidare har den nationella styrningen i flera fall inte fått tillräckligt genomslag. Vi konstaterar även att omständigheter under omorganisationens första år har försvårat och fördröjt genomförandet, bland annat försenade chefstillsättningar.

Styrningen har inte fått genomslag

En av Statskontorets huvudslutsatser i delrapport 2 var att Polismyndigheten inte utnyttjar de möjligheter till styrning som den samlade myndigheten ger. Vi bedömer att denna slutsats fortfarande gäller.

Skillnader i genomförande och utfall mellan regioner

Våra undersökningar visar att det varierar mellan regioner och även polisområden hur olika åtgärder inom omorganisationen har genomförts. Det gäller till exempel hur regionerna och områdena har valt att tolka och införa PNU och synen på områdespolisernas arbete. Även resultaten av åtgärderna varierar mellan polisregionerna. Vidare konstaterar vi att verksamhetsresultaten inom utredningsverksamheten över tid inte blivit mer enhetliga mellan polisregionerna.

Statskontoret bedömer att skillnaderna beror på att styrningen har fått ett svagt genomslag, även om skillnaderna delvis kan bero på andra faktorer, till exempel tillgången till resurser.

Organisationen utnyttjas inte fullt ut för att styra

En nationell ledning, en gemensam budget och de nationella gemensamma avdelningarna har bidragit till att öka möjligheterna att styra Polisen. Men i delrapport 2 konstaterade vi ändå att myndigheten inte utnyttjar styrningsmöjligheterna fullt ut, bland annat på grund av bristande förankring och svag samordning mellan olika styrande funktioner.

Styrningen genom processer ska bland annat bidra till att olika arbetsmoment utförs på ett likartat sätt inom hela Polisen och till att de bästa metoderna sprids i hela organisationen. En slutsats i delrapport 2 var att oklarheter i flera led inom organisationen har lett till att processtyrningen inte fungerar som det verktyg för att öka enhetligheten och kvaliteten som den är avsedd att vara.

Polismyndigheten har inte heller utvecklat uppföljningen av verksamheten så att den stöder de metoder och arbetssätt som har införts som en del av omorganisationen. Uppföljningen har även en styrande effekt, på så sätt att medarbetarna tenderar att prioritera det som myndighetsledningen och andra chefer väljer att följa upp. Vi konstaterar att uppföljningen till exempel inte stöder utökad ärendesamordning. Mycket av det arbete polisen gör

inom alla verksamhetsgrenar fångas inte alls upp av den nuvarande uppföljningen.

Resurserna har inte räckt för ambitionshöjningarna

En viktig utgångspunkt har varit att omorganiseringen ska bidra till att stärka kärnverksamheten resursmässigt. Målet har varit att öka förmågan på alla organisatoriska nivåer. Enligt Genomförandekommittén skulle detta möjliggöras genom att omfördela resurser från funktioner för ledning och stöd till kärnverksamheten.

Kostymen är för stor

Den nya organisationen har inneburit högre kvalitetsambitioner på alla organisatoriska nivåer. Samtidigt som förmågan har stärkts på nationell och regional nivå så har det även varit ett mål att minst hälften av resurserna i polisregionen ska vara placerade i lokalpolisområdena.

Statskontoret konstaterar att de tillgängliga personalresurserna inte har räckt för att bemanna framför allt den lokala nivån i nivå med ambitionshöjningarna. Vi har till exempel sett att personalresurserna i lokalpolisområdenas ingripandeverksamhet inte har förstärkts jämfört med före omorganisationen. Dessutom är den faktiska personalresursen inom utredningsverksamheten i flera fall mindre än planerat.

Det är känt sedan tidigare att den lokala nivån har svårt att behålla medarbetare. Det beror bland annat på att karriärvägarna i många fall går från arbete i lokalpolisområdena till specialiserade tjänster på mer centrala enheter inom polisen.

Effektiviseringar och besparingar

Polismyndigheten har inte kunnat omfördela resurser från stöдавdelningarna till kärnverksamheten i den utsträckning som skulle ha behövts. I några fall har dessutom besparingarna, i kombination med att avdelningarna varit upptagna med att organisera sig själva, lett till att de haft svårt att ge stöd av den omfattning och kvalitet som kärnverksamheten förväntar sig.

Vidare har Polismyndigheten bara i liten utsträckning uppnått mer långsiktiga effektiviseringar av verksamheten, exempelvis genom att utnyttja stor-driftsfördelar och digitalisering. Flera enskilda effektiviseringsprojekt som skulle kunna sänka kostnaderna har fördröjts, exempelvis inom områdena fordonsförsörjning och e-tjänster för att hantera förvaltningsärenden. Det beror bland annat på att projekten kräver kotsamma initiala investeringar och att it-avdelningen inte har kunnat prioritera avdelningarnas effektiviseringsåtgärder.

Det saknades en analys av resursbehovet

Vi konstaterar att vare sig Genomförandekommittén eller Polismyndigheten analyserade hur kostnadsbesparingarna skulle genomföras. Statskontoret har inte heller kunnat ta del av någon analys av vilka kostnader och resurser som skulle behövas för att genomföra de kvalitetshöjande åtgärderna i kärnverksamheten. I delrapport 1 konstaterade vi även att omorganisationens kostnader inte har redovisats på ett samlat sätt.

Avsaknaden av konsekvensanalyser har gjort det svårare att genomföra omorganisationen. Det innebär även att det i efterhand inte går att bedöma hur realistiskt det har varit att finansiera reformens kvalitetshöjningar genom att omfördela resurser från stöd- till kärnverksamhet.

Delar av genomförandet har varit svårare än förutsett

Vår slutsats är att genomförandet av omorganiseringen i flera fall verkar ha varit svårare än förutsett. I delrapport 1 drog vi slutsatsen att tillsättningen av ordinarie chefer i den nya organisationen tog längre tid än beräknat. Det ledde bland annat till sämre förutsättningar för ledningen att kommunicera om förändringsarbetet och till en generell osäkerhet om roller och mandat inom organisationen.

Svagt förtroende bland medarbetarna

Våra enkätundersökningar och intervjuer visar tydligt att medarbetarna har ett lågt förtroende för omorganisationen. Vi bedömer att motstånd från medarbetare och chefer har gjort det svårare att genomföra vissa åtgärder.

Vi bedömer att en orsak till det bristande förtroendet är att medarbetarna har förväntat sig orealistiska resursförstärkningar i form av flera medarbetare. Det tycks ha lett till besvikelse när dessa resursförstärkningar inte kunnat infrias. Avsaknaden av tydligt kommunicerade konsekvensanalyser i planerings- och genomförandearbetet har bidragit till detta. Ytterligare en faktor är att kommunikationsarbetet under början av omorganiseringen inte bedrevs på ett samlat och strategiskt sätt.

Medarbetarnas delaktighet är central i den styrmodell som infördes i samband med att Polismyndigheten bildades. Det har tagit tid för Polisen att genomföra åtgärder för att förverkliga denna ambition. Även detta kan vara en orsak till det bristande förtroendet för omorganisationen. Men vi har ändå sett en positiv trend över tid när det gäller frågor kring medarbetarskap.

Stödfunktionernas omorganisering har tagit tid

Bildandet av de nationella gemensamma avdelningarna har tagit längre tid och varit svårare än förutsett. Under lång tid har avdelningarna varit splitt-

rade i sitt fokus mellan att bygga sina egna organisationer och att leverera det stöd som kärnverksamheten behöver. Under 2015 och 2016 införde alla regioner sin detaljorganisation, och då var exempelvis HR- och ekonomivardelningarna delvis upptagna med att utveckla interna processer och att hitta sin organisation. Detta gjorde det svårare att införa den nya organisationen och att genomföra olika åtgärder. Stödfunktionerna har i vissa delar ännu inte hittat rätt arbetssätt och dimensionering.

Externa faktorer som har haft betydelse

Utöver interna omständigheter som hänger samman med omorganiseringen finns flera externa faktorer som enligt Polisen har påverkat verksamheten och förutsättningarna för att genomföra den nya organisationen.

Extraordinära händelser

Enligt Polisen har ett antal oförutsedda händelser under 2015–2017 försvårat arbetet med att genomföra åtgärderna. Exempel på händelser som nämns i Polisens årsredovisningar och som våra intervjupersoner återkommande lyfter fram är hanteringen av flyktingsituationen och förstärkningen av gränspolisverksamheten, hanteringen av grova våldsbrott och det förhöjda terrorhotet. Intervjupersonerna anser att dessa händelser i första hand har tagit resurser från polisverksamheten på den lokala nivån.

Vi bedömer att dessa händelser har påverkat Polisens möjligheter att genomföra åtgärder inom omorganisationen och att hålla tempot uppe i förändringsarbetet. Men det är svårt att bedöma storleken på de resurser som händelserna har tagit i anspråk och i vilken utsträckning de till exempel har bidragit till att flytta fokus i styrningen från att genomföra omorganisationen.¹⁷¹

Statskontoret konstaterar att hanteringen av dessa oförutsedda händelser har underlättats av den nya organisationen, som gör det möjligt att använda resurserna mer flexibelt. Samtidigt är det också tydligt att flexibiliteten har ett pris i form av att det blir svårare att höja kvaliteten på det lokala polisarbetet.

¹⁷¹ Polismyndigheten har inte redovisat kostnaderna för någon av dessa händelser i årsredovisningarna för 2015–2018. Riksrevisionen konstaterar att det inte har gått att separera kostnaderna för gränskontrollerna från kostnader för övrigt arbete i inom ramen för insatsen, Riksrevisionen 2016:26. *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, s. 43 ff.

Ändrade förutsättningar för den brottsutredande verksamheten

Statskontoret slutsats är att reformen inte har stärkt utredningsverksamhetens resultat. Samtidigt är det många faktorer som inverkar på verksamhetsresultaten och som Polisen har små möjligheter att själva påverka. Detta bör rimligtvis vägas in då man söker förklaringar till resultatutvecklingen.

Brottsförebyggande rådet drar slutsatsen att minskningen i andelen upplärade brott från 2010 och framåt delvis beror på att sammansättningen av de anmälda brotten har förändrats.¹⁷² Ökningen av andelen bedrägerier är en orsak, minskningen av ingripandebrott en annan. Brottsförebyggande rådet konstaterar att förmågan att klara upp brott påverkas av flera olika interna och externa faktorer, men att det inte går att peka ut någon enskild faktor som förklarar hela utvecklingen.¹⁷³

6.3 Vad är rimliga förväntningar?

Tidigare i kapitlet redogör vi hur väl reformen uppfyller sina mål och vi pekar också ut några huvudförklaringar till varför målen bara delvis har nåtts. I detta avsnitt diskuterar vi vad som är ett rimligt förhållningssätt när man ska värdera genomförandet av omorganisationen.

Det finns inget entydigt svar på frågan hur långt en organisationsreform ska ha kommit efter ett visst antal år, eller när vi bör förvänta oss att eventuella effekter ska uppstå.¹⁷⁴ Här diskuterar vi måluppfyllelsen utifrån den kedja av förändringar som omorganiseringen utgått från, och från de erfarenheter som vi har av att studera liknande organisationsförändringar.

Polisen har inte skapat tillräckliga förutsättningar

Statskontorets bedömer att det finns ett antal områden där Polismyndigheten borde ha kommit längre för att skapa bättre förutsättningar för verksamheten. Vi har i tidigare delrapporter identifierat en rad utmaningar som vi har ansett att Polisen borde prioritera i det fortsatta genomförandearbetet. Men ändå kvarstår flera av dessa utmaningar:

¹⁷² Brottsförebyggande rådet. (2018). *Personupplärning i relation till förändrad brottsstruktur*.

¹⁷³ Brottsförebyggande rådet. (2016). *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott – Förändringar sedan 2006*.

¹⁷⁴ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

- Myndighetsstyrning och verksamhetsuppföljning: Det finns flera exempel på åtgärder som Polisen har börjat genomföra men som har fått olika genomslag och inriktning eftersom styrning och uppföljning inte gett tillräckliga förutsättningar.
- Resursfördelning: Det saknas fortfarande verktyg för att på ett transparent och konsekvent sätt analysera och diskutera fördelningen av resurser, exempelvis geografiskt och mellan organisatoriska nivåer. Det är inte klart hur balansen mellan enhetlighet och lokal anpassning ska se ut.
- Stödfunktionerna: De nationella gemensamma avdelningarna har fortfarande inte hittat rätt när det gäller vilket stöd de ska ge, på vilket sätt och vad det ska kosta.
- En uthållig lokal polisverksamhet: Utöver 50-procentsmålet har få åtgärder vidtagits för att göra det mer attraktivt att arbeta på lokal nivå och därmed säkra att nivån har tillräckligt många medarbetare med tillräcklig erfarenhet och kompetens. Ingripandeverksamheten har inte förstärkts.

Borde ha kommit längre i att undanröja hinder

Vår bedömning grundar sig i att de fyra punkterna i hög grad kan påverkas genom åtgärder som myndighetens ledning själva styr över. Polisen har också haft flera år på sig att nå de mål som handlar om att skapa bättre förutsättningar för verksamheten. Polisorganisationskommittén lämnade sitt betänkande i mars 2012 och Polismyndigheten kunde direkt efter myndighetsbildningen 2015 börja genomföra de åtgärder som betänkandet föreslår.

För tidigt värdera resultat och effekter

I de flesta fall handlar omfattande organisationsförändringar i själva verket om ett antal förändringsprocesser och justeringar av tidigare förändringar som går in i varandra. Det går därför inte att peka ut någon given slutpunkt för omorganiseringen, efter vilken det skulle vara "rätt" tidpunkt för att utvärdera resultaten.¹⁷⁵ I detta perspektiv är denna slutrapport i Statskontorets

¹⁷⁵ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*; Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

utvärdering snarare en lägesbild än en slutgiltig bedömning av vilka resultat och effekter omorganiseringen har lett till.¹⁷⁶

Tidigare erfarenheter visar att det krävs uthållighet för att denna typ av omfattande förändringsprocesser ska nå de uppsatta målen. Statskontoret bedömer att det rimligt att förvänta sig att det tar tid att få effekt av de mer komplexa förändringar som handlar om att ändra kultur och beteenden. Detta gäller flera av åtgärderna inom PNU och även åtgärder när det gäller att komma närmare medborgarna.¹⁷⁷ Vi vet också att det ofta tar tid att realisera effektiviseringsvinster eftersom effektiviseringar både kan kräva initiala investeringar och ätas upp av oväntade kostnader för omorganiseringen.¹⁷⁸

Hur har det gått i andra stora omorganiseringar?

Vi har jämfört omorganiseringen av Polisen i Sverige med liknande polisreformer i Danmark, Nederländerna, Norge och Skottland och med erfarenheterna från andra myndighetssammanslagningar.¹⁷⁹ På generell nivå går det att se flera likheter både när det gäller genomförandet och utfallet av reformerna.

Genomförandet präglas ofta av stark styrning och stort behov av ledarskap

I Danmark, Nederländerna och Norge gör utvärderarna samma iakttagelse som vi när det gäller styrningen under genomförandet. Initialt har styrningen fokuserat på enhetlighet, medan utrymmet för flexibilitet har ökat efterhand.

Samtidigt understryker både forskare och flera av utvärderarna vikten av kommunikation och ledarskap för att förändringarna ska få genomslag i organisationen. En slutsats från både Nederländerna och från de svenska myndighetsreformerna är att kostnaderna för att genomföra omorganisationen ofta har underskattats. Genomförandet har även tagit längre tid om det har saknats särskilda medel för omorganisationen.

¹⁷⁶ Jämför med utvärderingarna av liknande polisreformer i Danmark, Nederländerna, Norge och Skottland, där slutrapport med bedömning av effekter har lämnats eller ska lämnas 4–5 år efter reformen. Även detta har i något fall ansetts vara för tidigt.

¹⁷⁷ Statskontoret. (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, s. 13 f; Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

¹⁷⁸ Statskontoret. (2016). *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

¹⁷⁹ Se kapitel 1.

I en stor organisation ökar flexibiliteten men det lokala riskerar att prioriteras ner

Redan i delrapport 1 drog vi slutsatsen att ombildningen av Polisen har lett till ökad flexibilitet och bättre möjligheter att snabbt och enkelt omfördela personal och andra resurser. Detta är också ett resultat som har följt av andra enmyndighetsreformer i svensk statsförvaltning liksom av polisreformen i Nederländerna.

Däremot har det varit svårt att uppnå mål som handlar om ökad lokal närvaro. I Danmark, Nederländerna och Skottland konstaterar utvärderarna att polisreformerna (hittills) inte har ökat tillgängligheten eller stärkt den lokala polisverksamheten. Även i den svenska ombildningen av Polisen har detta varit en utmaning.

Besparingar är ofta möjliga, men det kan ta tid för stödfunktioner att hitta sina roller

Ett vanligt mål för omorganiseringar är att de ska leda till effektiviseringar och besparingar. En återkommande slutsats är att det ofta går att göra effektiviseringar inom stödfunktioner, även om det kan ta tid och besparingarna sällan blir så stora som man har hoppats. Detta är även en slutsats i Statskontorets utvärdering av omorganiseringen av Polisen.

Vi har även sett att stödfunktionerna inom Polisen har haft svårt att hitta sina roller och sin dimensionering. Erfarenheter från andra enmyndighetsreformer visar att det kan ta flera år innan stödverksamheten fungerar som det var tänkt.

Flera omorganiseringar har bara delvis nått målen

En slutsats av jämförelsen ovan är att det kan vara befogat med en viss ödmjukhet inför de svårigheter som en så omfattande omorganisering innebär. Svensk polis har inte nått alla mål för reformen, men det delar Polisen med många andra polisorganisationer och andra myndigheter. Ytterligare en slutsats av jämförelsen är att det behövs uthållighet i arbetet om Polisen på sikt ska kunna nå de mål som riksdag och regering har satt upp för reformen.

Lärdomar av genomförandet av reformen

Framför allt delrapport 1 behandlade själva genomförandet av omorganiseringen. Frågor kring exempelvis bemanning och tempo i genomförandet har även aktualiserats i arbetet med de senare rapporterna. Utifrån slutsatserna där och erfarenheter av jämförelsen ovan har vi identifierat några delar av genomförandet där det är möjligt att andra val skulle ha kunnat underlätta omorganiseringen.

Betydelsen av beredskap för att hantera bemanningsarbetet

På sikt hade det förmodligen varit en fördel om bemanningsarbetet inför myndighetsbildningen hade fått mer tid. Nu hann Genomförandekommittén inte tillsätta de ordinarie cheferna i den nya organisationen, vilket medförde att det uppstod ett vakuum i ledarskapet på de lägsta nivåerna. I de tidigare rapporterna berör vi att inplaceringen av personal med arbetsuppgifter inom flera verksamhetsområden i många fall ledde att beslutsvägar blev omständigare och att arbetsuppgifter föll mellan stolarna. Detta hade kanske kunnat undvikas om inplaceringen hade kunnat genomföras på ett mer omsorgsfullt sätt.

Påfrestande att omorganisera stöd- och kärnverksamhet samtidigt

Det är svårt och tidskrävande att införa en matrisorganisation, som Polismyndighetens har gjort.¹⁸⁰ Om de nationella gemensamma avdelningarna hade bildats före omorganiseringen av kärnverksamheten skulle avdelningarna förmodligen ha kunnat lämna ett bättre stöd under omorganisationen.

Det är viktigt att på förhand analysera de ekonomiska konsekvenserna

Om Genomförandekommittén eller Polisen hade gjort en mer utförlig konsekvensanalys inför omorganisationen skulle det ha kunnat bidra till mer realistiska förväntningar på reformens resursomfördelningar och resultat. Om det hade funnits konkreta uppskattningar av hur mycket personal och andra resurser som behövs skulle det också ha underlättat både styrningen av och kommunikationen kring genomförandet.

6.4 Vägen framåt

Statskontoret lämnar här ett antal rekommendationer om vad Polisen bör prioritera för att uppnå målen med omorganisationen.

Stärk förmågan till strategisk planering och styrning

Statskontoret rekommenderar Polismyndigheten att stärka sin förmåga till strategisk planering och styrning. Myndigheten har utvecklats i denna riktning under den tid som utvärderingen pågått, men vi bedömer att detta arbete behöver fortsätta. Det handlar om flera slags åtgärder:

¹⁸⁰ Här kan jämföras med Försäkringskassan, där i synnerhet HR-avdelningen ansågs vara byråkratisk och långsam under flera år efter en myndighetsreform, Statskontoret 2009:19. *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, s. 22.

- att fortsätta att renodla arbetet i den strategiska respektive operativa nationella ledningsgruppen
- att i större utsträckning kombinera polisiär kompetens och andra kompetenser i planering och styrning
- att göra transparenta konsekvensanalyser som inkluderar bedömningar av kostnader och bemanningsbehov.

Polismyndigheten är efter omorganiseringen Sveriges största myndighet. En sammanhållen organisation ger bättre möjligheter att få genomslag för förändringar. Men den stora organisationen ställer även större krav på de styrande funktionernas förmåga att planera och samordna på lång sikt. Inte minst i en så pass händelsestyrd verksamhet som polisens är det viktigt att ha funktioner som kan hålla fast vid de långsiktiga och myndighetsövergripande perspektiven.

Stärk genomslaget för styrningen

Statskontoret rekommenderar att Polisen stärker sin förmåga att styra myndigheten. Vi konstaterade i delrapport 2 att den sammanhållna myndigheten har förbättrat förutsättningarna för att styra och leda Polisen, men att myndigheten inte utnyttjar detta fullt ut. För att öka genomslaget för styrningen bör Polismyndigheten bland annat utgå från ett helhetsperspektiv. Det innebär exempelvis att olika styrsignaler inte ska motsäga varandra och att de ska vara realistiska i förhållande till de resurser och behov som finns.

Styrningen är ett verktyg för att säkerställa rättssäkerheten och en likvärdig polisverksamhet i hela landet. Att använda sig av möjligheterna till styrning ur ett nationellt perspektiv är även en förutsättning för att Polisen ska utvecklas i riktning mot ökad effektivitet och högre kvalitet. I förlängningen är detta centralt för att uppnå både bättre verksamhetsresultat och ett högre förtroende hos allmänheten.

Utveckla en användbar uppföljning

En tredje rekommendation för att stärka möjligheterna att i framtiden styra och leda Polisen är att utveckla verksamhetsuppföljningen. Utgångspunkten bör vara att knyta samman målen för verksamheten och de medel Polisen har, exempelvis finansiella resurser och personal.

Verksamhetsuppföljningen utgår i dag i hög grad från vilka kvantitativa indikatorer som är möjliga att följa utifrån tillgången på data. Denna uppföljning har återkommande ifrågasatts, både på grund av kvaliteten på vissa data (exempelvis tidredovisningen) och för att den fokuserar för mycket på kortsiktiga förändringar av enskilda indikatorer (så kallad pinnjakt).

En relevant och tillförlitlig uppföljning är en förutsättning för den strategiska myndighetsstyrningen. Men det är även viktigt för att Polisen på ett transparent sätt ska kunna redovisa vad man gör för sin uppdragsgivare och för allmänheten.

Stärk det lokala polisarbetet ytterligare

Statskontoret rekommenderar liksom i de tidigare rapporterna att Polisen ska fortsätta att stärka den lokala närvaron och tillgängligheten. Även om flera åtgärder har förbättrat förutsättningarna för det lokala polisarbetet märks ännu inga tydliga effekter för medborgarna.

Polisen har lagt en grund för att stärka den lokala nivån, exempelvis genom att ge bättre förutsättningar för lokal samverkan och att stärka mandatet för lokalpolisområdescheferna. Men det behövs uthållighet i arbetet och inte minst tillräckliga resurser för att uppnå de önskade effekterna och för att kunna möta de förväntningar som finns på att bland annat öka tillgängligheten.

Erfarenheterna från närpolisreformen på 1990-talet och från andra länder visar att det är svårt att stärka det lokala polisarbetet. Satsningar som skulle leda till en mer decentraliserad polis har sällan blivit permanenta och polisorganisationernas tyngdpunkt har därför åter förskjutits mot centrum. För att undvika att upprepa detta mönster bedömer Statskontoret att Polismyndigheten bör vidta en rad åtgärder, utöver att fokusera på att hälften av de anställda ska finnas inom lokalpolisområdena. Exempelvis kan bättre lokala karriärvägar och högre status vara ett sätt att behålla erfarna medarbetare i lokalpolisområdena. Statskontoret bedömer också att det är viktigt med en fortsatt tydlig nationell styrning för att motverka centralisering och för att uppnå en likartad syn på det lokala polisarbetet i hela organisationen.

Fortsätt att analysera vad som ska vara enhetligt, och varför

Statskontoret rekommenderar Polisen att analysera när organisatorisk enhetlighet är avgörande för en likvärdig polisverksamhet i hela landet. Polisorganisationen är efter omorganisationen mycket mer enhetlig än vad den var tidigare. Samtidigt har målet att skapa en enhetlig organisatorisk struktur ibland hamnat i konflikt med att anpassa verksamheten till lokala förhållanden när det behövs. Därför har regionerna beviljats undantag, till exempel när det gäller organisationens utformning, var brott ska utredas och i vilken takt förändringar ska införas.

Enhetlighet bör i första hand fungera som ett verktyg för att underlätta samarbete samt för att säkerställa en likvärdig och rättssäker verksamhet. Det

är möjligt att dessa mål kan uppnås även i en organisation som i större utsträckning tar hänsyn till olika geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. Storstadsområden och glest befolkade områden skulle kunna följa delvis olika organisationsmodeller, exempelvis gällande vilken funktion polisområdesnivån ska fylla.

Bryt inte upp de nationella gemensamma avdelningarna

Statskontoret rekommenderar att Polisen håller fast vid den nuvarande organiseringen av myndighetens stödfunktioner, men fortsätter att justera hur de arbetar, vilken kvalitet verksamheten ska ha och vad den får kosta.

Inom ramen för vår undersökning framför många både inom och utanför Polisen är att det var ett misstag att införa de nationella gemensamma avdelningarna och att avdelningarna åtminstone delvis bör brytas upp för att i stället placera stödfunktioner närmare linjecheferna i kärnverksamheten. Men Statskontoret bedömer att de nationella gemensamma avdelningarna är av stor betydelse för att hålla samman Polismyndigheten. De gemensamma nationella avdelningarnas styrningsmöjligheter skulle försvagas om medarbetarna inom respektive avdelnings kompetensområde i stället var knutna till polisregionerna. Inom avdelningarna finns även fortsatt en potential för att spara pengar, vilket sannolikt underlättas i den nuvarande organisationen.

Samtidigt behöver avdelningarna i olika grad fortsätta att anpassa sitt arbetssätt till kärnverksamheten, så att denna verksamhet får bästa möjliga stöd.

Undvik att it-systemen blir en flaskhals

Statskontoret rekommenderar att Polisen påskyndar arbetet med att utveckla it-stödet inom hela verksamheten. Inom alla de delmål för omorganiseringen som vår utvärdering har utgått från, kan vi konstatera att it-systemen är hinder för att utveckla verksamheten och uppnå högre effektivitet. Det gäller exempelvis i förundersökningsledarnas arbete, vid avrapportering i yttre tjänst, utvecklingen av e-tjänster för medborgare, automatiska uppdateringar av register, automatisk informationsöverföring till formulär i andra system och i verksamhetsuppföljningen.

Statskontoret bedömer att Polisen har stora möjligheter att effektivisera sitt arbete genom att accelerera utvecklingen av it-stödet med utgångspunkt i verksamhetens behov. Det arbetssätt som it-avdelningen har utvecklat är uppskattat och har gett goda resultat. På kort sikt innebär it-investeringarna sannolikt avsevärda kostnader. Men på längre sikt kommer de att kunna

frigöra tid för de anställda och även kunna minska kostnaderna. Kvaliteten i arbetet kan därmed höjas och servicen till medborgarna kan förbättras.

Referenser

Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen

Polismyndigheten och Rikspolismyndigheten. Årsredovisningar för åren 2009–2017.

Polismyndigheten. (2016) *Områdespoliser – strategisk inriktning*. Promemoria 2016-06-20. (Dnr A177.727/2016).

Polismyndigheten. (2016). *Processbeskrivning för PKC*. Beslut 2016-10-10. (Dnr A361.550/2016).

Polismyndigheten. (2017). *Daglig styrning – ett metodstöd*. (Dnr A548.244/2017).

Polismyndigheten. (2017). *Fyra uppdrag kring digitalisering*. Rättsavdelningen, sammanställning, 2017-01-19.

Polismyndigheten. (2017). *Granskning av polisens beslutsprocesser*. Internrevisionsrapport 2017-02-03. (Dnr A280.389/2016).

Polismyndigheten. (2017). *Mandat till regionpolischefer att besluta om biträdande lokalpolisområdeschefer*. Beslut RPCK 12/2017.

Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens bemanningsprocesser*. Promemoria 2017-06-16. (Dnr A218.249/2017).

Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens budgetunderlag 2018–2020*. (Dnr A384.582/2016).

Polismyndigheten. (2018). *Besparingspotential inom Polismyndighetens fordonsförsörjning*. Ekonomiavdelningen, underlag, 2018-06-05.

Polismyndigheten. (2018). *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*. Internrevisionsrapport 2018-06-29. (Dnr A249.985/2017).

Polismyndigheten. (2018). *Granskning av särskilda satsningar – utsatta områden*. Internrevisionsrapport 2018-06-07. (Dnr A191.151/2017).

Polismyndigheten. (2018). *Granskning av verksamhetsstyrd IT-utveckling för den brottsbekämpande verksamheten*. Internrevisionsrapport 2018-06-15. (Dnr A370.017/2017).

Polismyndigheten. (2018). *Polisens IT, en integrerad del av polisverksamheten – med Polisen för Polisen*.

Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens budgetunderlag 2019–2021*.

Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsningar*, Tillsynsrapport 2018:3.

Polismyndigheten. (2018). *Polismyndighetens ärende- och brottssamordning*, Tillsynsrapport 2018:2.

Polismyndigheten. (2018). *Produktionsstatistik vapen*. Uppgifter lämnade 2018-08-28.

Polismyndigheten. (2018). *Program för nyttorealiserings*. Uppdragsbeskrivning 2017-11-17. (Dnr A481.515/2017).

Polismyndigheten. (2018). *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*. (Dnr A510.044/2017).

Polismyndigheten. (2018). *Rekryteringsprocess*. HR-avdelningen, underlag, 2018-03-25.

Polismyndigheten. (2018). *Statistik PKC och RLC samt åak*. Excel-dokument, skapat 2018-02-20.

Polismyndigheten. (2018). *Statskontoret resultatindikatorer slutrapport*. Excel-dokument 2018-04-26

Polismyndigheten. (2018). *Tabell över antal anställda per region och avdelning etc 1712*. Excel-dokument skapat 2018-02-20.

Polismyndigheten. (2018). *Tabell över interna och externa rörligheten under 2017*. Excel-dokument skapat 2018-02-20.

Polismyndigheten. (2018). *Tillsyn över ärendebalanser i utredningsverksamheten*. Tillsynsrapport 2018:4.

Polismyndigheten. (2018). *Utvärdering av PKC-projektet*.
NOA/Nationella kontaktenheten. (Dnr A262.825/2015).

Rikspolisstyrelsen. (2004). *Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion*. (Dnr USE400-0653/04).

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).
Utredningsverksamheten OP 4. En optimal förundersökningsledarprofil.
Rapport 2013-10-30.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013).
*Utredningsverksamheten OP 4. Framgångsfaktorer i
utredningsverksamheten*. Rapport 2013-10-30.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013).
Utredningsverksamheten OP 4. Kartläggning processer och flöden.
Rapport 2013-09-01.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2013).
*Utredningsverksamheten OP 4. Vad krävs för ett bättre utredningsresultat
i form av fler lagförda?* Rapport 2013-11-15.

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

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. (2015).
Slutredovisning från Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten.

Andra myndigheter än Polisen och kommittébetänkanden

Brottsförebyggande rådet. (2001). *Hur-var-Närpolis: En granskning av
närpolisreformen*. (2001:5).

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. (2014). *Tid för brott*. Kortanalys.

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

Brottsförebyggande rådet. (2015). *Utvecklingen av personupplärade misstankar och bifallna åtal 2004–2014*. Kortanalys 10/2015.

Brottsförebyggande rådet. (2016). *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott. Förändringar sedan 2006*. (2016:23).

Brottsförebyggande rådet. (2018). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2018*.

Brottsförebyggande rådet. (2018). *En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter. En idéskiss*. (2018:8).

Brottsförebyggande rådet. (2018). *Nationella trygghetsundersökningen 2017. Om utsatthet, otrygghet och förtroende*. (2018:1).

Brottsförebyggande rådet. (2018). *Personupplärning i relation till förändrad brottsstruktur*. Kortanalys 1/2018.

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

Riksrevisionen. (2016). *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*. (2016:26)

Riksrevisionen. (2017). *Från spår till bevis – Polisens forensiska organisation*. (2017:16).

SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av Polisorganisationskommittén.

Statskontoret. (2009). *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*. (2009:19).

Statskontoret. (2013). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter. (Om offentlig sektor)*.

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

Övriga referenser

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

Björk, M. (2014). *Polisens brottsutredningar. Problem, förklaringar, utvägar*.

Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen. Fem arbetspapper*.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012 Doorontwikkelen en verbeteren*.

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2018). *Evaluering av nærpelitireformen. Statusrapport 2017*. (2018:2).

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* september 2015.

Holgersson, S. (2017). *Polisens ledningscentraler*. CARER rapport 2017:20.

Jidetoft, N. och Rydström, L. (2017). *Våga. Våga pröva. Våga pröva nytt. Modernt ledarskap från politik till praktik*.

SIPR, What works Scotland och ScotCen. (2017). *Evaluation of police and fire reform: year 2 report*. The Scottish Government, Social Research series.

SIPR, What works Scotland och ScotCen. (2018). *Evaluation of police and fire reform: Year 3 Thematic Case Study – Partnership, Innovation and Prevention*. The Scottish Government, Social Research series.

SOM-institutet (2016). *Allmänhetens bedömning av och kontakt med polisen*. (2016:18).

SOM-institutet. (2017). *Allmänhetens bedömning av och kontakt med polisen*. (2017:19)

SOM-institutet. (2018). *Allmänhetens bedömning av och kontakt med polisen*. (2018:11)

SOM-institutet. (2018). *Svenska trender 1986–2017*. (2018:1).

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* (red. Fyfe, N., Terpstra, J. och Tops, P.).

Bilaga 1

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

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