

Regeringsuppdrag

Rapport

Polisen

Styrning och uppföljning

The logo for Ekonomistyrningsverket (ESV) consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-01-30

Dnr: 10-463/2008

ESV-nr: 2009:6

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Maria Kain

Förord

Generaldirektör Hans Lindberg har beslutat i detta ärende. Direktör Maria Kain har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också stf generaldirektör Bengt Anderson, avdelningscheferna Peter Björebo, Pia Heyman och Susanne Jansson, expert Nils Eklund samt utredarna Elisabeth Eklund–Perntz, Ingemar Eriksson och Martina Lindberg deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
Tydligare ansvar och ökade befogenheter.....	6
Åtgärder för tydligare och effektivare styrning.....	8
2 Inledning	11
2.1 Uppdraget	11
2.2 Inriktning och avgränsningar	11
2.3 Genomförande och rapportens disposition.....	12
2.4 Utgångspunkter.....	12
2.4.1 Allmänt om styrning och ledning	12
2.4.2 Tydlig och effektiv styrning och uppföljning.....	14
3 Rättskedjan	16
4 Polisväsendets organisation	21
4.1 Översikt.....	21
4.2 Rikspolisstyrelsen	21
4.3 Statens kriminaltekniska laboratorium.....	23
4.4 Polismyndigheterna.....	23
5 Styrning av polisen	25
5.1 Styrkedjan	25
5.2 Riksdagens styrning.....	28
5.2.1 Lagar som styr polisens arbete	28
5.2.2 Budgetpropositionen	29
5.3 Regeringens styrning	29
5.3.1 Förordningar	29
5.3.2 Regleringsbrev.....	29
5.3.3 Särskilda regeringsbeslut.....	30
5.4 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna	30
5.4.1 Föreskrifter och allmänna råd	30
5.4.2 Styrdokument och uppföljningssystem.....	31
5.4.3 Tilldelning av medel	35
5.4.4 Tillsyn.....	35
5.4.5 Dialog.....	36
5.4.6 Värdegrund	36
5.4.7 Kompetensförsörjning	37
5.4.8 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till förordning om intern styrning och kontroll.....	38
6 Vilket genomslag har styrningen?	42
6.1 Begreppet "genomslag"	42
6.2 Polisens mål.....	43
6.3 Mål och uppdrag i verksamhetsstyrning och -planering	44

6.4 Genomslag för verksamhetsutveckling – PUM och PNU	45
6.4.1 Införande och utveckling av PUM	45
6.4.2 Införande och utveckling av PNU.....	48
6.4.3 Sammanfattande iakttagelser rörande genomslaget för PUM och PNU	52
6.5 Målet 20 000 poliser.....	54
6.5.1 Att uppnå målet 20 000 poliser	55
6.5.2 Att ta hand om de nytilkommande poliserna	56
6.5.3 Målkonflikter?.....	56
6.5.4 Sammanfattande iakttagelser rörande målet 20 000 poliser.....	57
6.6 Bedömningar om administrationen effektiviserats.....	59
7 Hur mäts och analyseras resultatet?.....	63
7.1 Bakgrund och utgångspunkt.....	63
7.2 Verksamhetsuppföljning.....	64
7.3 Ekonomisk uppföljning	68
7.4 Utvärdering.....	70
8 Förslag till tydligare ansvar och ökade befogenheter	74
8.1 Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare.....	75
8.1.1 Ansvarsfördelning Rikspolisstyrelsen.....	75
8.1.2 Ansvarsfördelning Polismyndigheterna.....	76
8.1.3 Överväganden och förslag rörande ansvar.....	77
8.2 Rikspolisstyrelsens befogenheter behöver ökas	80
9 Förslag till åtgärder för tydligare och effektivare styrning.....	82
9.1 Utgångspunkter för ESV:s bedömning	82
9.2 Övergripande bedömning av styrningen	83
9.3 Tydligare styrning genom resultatkontrakt	85
9.4 Tillsyn som aktivt styrmedel	86
9.5 Styrning genom uppföljning och utvärdering	87
9.6 Medelstilldelning som styrmedel	89
9.6.1 Historisk tillbakablick.....	89
9.6.2 Utveckling av metoden för medelsfördelning	90
9.6.3 Medelsfördelning vid polismyndigheterna.....	92
9.6.4 Förbättrad användning av medelsfördelning som styrmedel.....	93
9.7 Förtydliganden rörande intern styrning och kontroll	95
Referenser	99

1 Sammanfattning

Fokus i ESV:s uppdrag avseende polisen är om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. I genomförandet av uppdraget har ESV studerat författningar, styrdokument, rapporter och beskrivningar samt intervjuat ett hundratal personer vid Rikspolisstyrelsen och fem polismyndigheter.

För att uppnå tydligare och effektivare styrning, kontroll och uppföljning ser ESV behov av förändringar inom framförallt två områden. Det ena området berör ansvar och befogenheter. Det andra gäller vissa förbättringar av styrmedel. ESV:s förslag är i stora delar kopplade till varandra och ska ses som en helhet.

Med begreppet styrning avses i allmänhet även kontroll och uppföljning. Utan god kontroll och bra uppföljning fungerar inte styrningen. ESV har i uppdraget utgått från detta helhetsperspektiv samtidigt som tonvikten i analysen lagts vid styrning och uppföljning.

En organisation styrs normalt på flera sätt. Styrning kan ske genom direktiv t.ex. med hjälp av mål för verksamheten, grundläggande regler eller tilldelning av resurser. Detta kan ses som en vertikal envägskommunikation av villkor som mottagarna förutsätts respektera och följa. Styrning sker också interaktivt med dialog mellan olika nivåer. Det senare sättet har hos polisen, enligt ESV:s undersökning, visat sig ge positiva genomslag. När det gäller den förstnämnda vertikala styrningen ser dock ESV vissa problem. Det har t.ex. varit svårt att uppnå kostnadsmedvetande och budgetdisciplin för polisväsendet som helhet. ESV kopplar detta bl.a. till otydligheter i Rikspolisstyrelsens ansvar och befogenheter. ESV:s förslag till förändringar rör därför främst ”envägsstyrningen” som behöver förtydligas och vidareutvecklas.

Tydligare ansvar och ökade befogenheter

Fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisväsendet är inte helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. Det tycks också vara en skillnad mellan den formella fördelningen av ansvar och hur den uppfattas i praktiken. Problemet medför att förväntningar och krav på vad Rikspolisstyrelsen ska åstadkomma inte går hand i hand med vad den har möjlighet att genomföra.

En anledning till oklarheter vad gäller ledning och ansvar och den otydliga fördelningen av ansvar och befogenheter är att myndighetsförordningen i dessa delar inte tillämpas för polisväsendet. En annan orsak är den relativt komplexa styrkedjan där regeringen parallellt utser och fördelar ansvar till tre olika instanser. För att

minska problemen behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenhet för Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och polisstyrelserna. Det gäller inte minst i förhållande till varandra.

Tydligare ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen är otydlig mellan rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Polisstyrelserna arbetar inte på samma sätt och styrelserna har därför fått olika betydelse för styrningen i olika polisdistrikt. Ansvarsfördelningen mellan länspolismästarna och polisstyrelserna är otydlig. Den styrs inte av statsmakterna utan utvecklas utifrån vilka förutsättningar som gäller i de olika distrikten och formas beroende av vilka personer m.m. som finns där.

ESV föreslår att länspolismästaren entydigt har ansvaret för polismyndighetens verksamhet inom ramen för de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar.

Ansvar för den samlade polisverksamhetens effektivitet

Regering eller riksdag har inte tydligt uttalat att någon instans ansvarar för att polisverksamheten i hela riket bedrivs på ett effektivt sätt även om regelverket i vissa fall tangerar detta.

För att undvika olika tolkningar av regelverket och suboptimeringar i verksamheten föreslår ESV att Rikspolisstyrelsen har ett uttalat uppdrag att verka för att polisverksamheten som helhet ska vara så effektiv som möjligt. Som ett led i detta bör Rikspolisstyrelsen ha ansvar för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Rikspolisstyrelsens befogenheter behöver ökas

Rikspolisstyrelsen har i vissa delar begränsade befogenheter att agera inom de områden som ingår i dess uppdrag. Det gäller dels formellt, dels vilket mandat Rikspolisstyrelsen har kommit att få i praktiken.

På vissa områden bör en större delegering av befogenheter från regeringen till Rikspolisstyrelsen öka tydlighet och effektivitet i styrning, kontroll och uppföljning.

För att Rikspolisstyrelsen ska kunna ta det ansvar den åläggs, föreslår ESV att Rikspolisstyrelsen ges rätt att inom sitt ansvarsområde fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdag och regering bestämmer. Samtidigt måste det tydliggöras att polismyndigheterna har att utföra sitt uppdrag i enlighet med de beslut Rikspolisstyrelsen fattar.

Åtgärder för tydligare och effektivare styrning

Många av Rikspolisstyrelsens styrmedel fungerar väl eller utvecklas i rätt riktning.

Rikspolisstyrelsens styrdokument är i stort ambitiösa och täcker in de prioriteringar m.m. som regeringen anger i regleringsbrevet.

Dialog används som ett viktigt styrmedel såväl mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna som inom polismyndigheterna. Arbetet med att involvera personalen i framtagandet av exempelvis mål och uppföljningsmått bör fortsätta. Även polisens arbete med värdegrunden har betydelse som en del i styrningen. Redan i det inledande skedet av värdegrundsarbetet har ett genomslag skett.

Ytterligare ett styrmedel är kompetensförsörjning. Rörligheten är stor på vissa chefsbefattningar, vilket leder till kortsiktighet och försvårar förändringsarbetet. Satsningen på polischefsutbildningen bör påskyndas för att tillgodose bl.a. behovet av länspolismästare.

Det finns flera exempel på effektiv styrning där Rikspolisstyrelsen drivit frågor interaktivt med uthållighet, målinriktning och utvecklingsperspektiv men det finns även exempel på styrning som inte är helt effektiv.

Ett exempel är styrningen och dess genomslag för att nå målet 20 000 poliser till halvårsskiftet 2010. Målet har av Rikspolisstyrelsen preciserats i en fördelning av nya poliser till myndigheterna och i ett uppdrag till Polishögskolan. I det perspektivet har styrningen varit tydlig. Däremot har styrningen från Rikspolisstyrelsen varit mindre tydlig i hur de tilldelade resurserna ska säkras för att nå målet 20 000 poliser.

På följande områden anser ESV att det finns anledning att genomföra förändringar för att få tydligare och effektivare styrning, kontroll och uppföljning.

Tydligare styrning genom resultatkontrakt

ESV föreslår att verksamhetsplanering och dialog manifesteras i resultatkontrakt som en vidareutveckling av styrningen, vilken då blir tydligare och samtidigt bättre kopplar samman verksamhet och ekonomi. Resultatkontrakt medför att styrkedjan från regeringen till operativ nivå tydliggörs. Samtidigt förenklas uppföljningen som kan göras på ett systematiskt sätt utifrån resultatkontraktet.

Tillsyn som aktivt styrmedel

Tillsynen behöver lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk. På så sätt kan tillsynen bli ett effektivt styrmedel.

I nuläget har Rikspolisstyrelsen inte något mandat att vidta åtgärder om polisväsendet inte lever upp till kraven utan sådana beslut ligger hos regeringen. En effektivare styrning skulle uppnås om Rikspolisstyrelsen kunde fatta beslut om åtgärder med anledning av tillsynen när det finns behov av sådana.

Området för Rikspolisstyrelsens tillsyn bör också preciseras till att även inkludera ansvaret för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. På så sätt skulle tillsynen kunna bli ett verktyg även i fullföljandet av detta ansvar.

Styrning genom uppföljning och utvärdering

Uppföljningen har blivit bättre men det finns fortfarande utrymme för vidareutveckling av uppföljningsmått och utvärdering.

Sammantaget finns i dag en stor mängd utredningar, undersökningar, inspektioner, uppföljningar, redovisningar inom polisväsendet, systemstöd för uppföljning och erfarenhetsbaserat utvecklingsarbete inom vissa områden. Det saknas dock strategisk överblick, samordning och systematisk bearbetning av de utvärderingar som görs samt metodutveckling, utvecklingsperspektiv samt inte minst koppling till ekonomin. Polisen har också ibland svårt att ge tydliga svar på uppdrag som ges i regleringsbrev.

För att ge en rättvis bedömning av polisens arbete, måste även de svårämnen åtaganden som polisen har kunna rapporteras och redovisas. Det räcker då inte med kvantitativa uppgifter eller beskrivningar. Utvärderingar som led i den löpande styrningen och i ledningsarbetet kan skapa hållbarhet i verksamhet, organisation och utveckling.

ESV föreslår att Rikspolisstyrelsen ges ett utvärderingsuppdrag inom sitt ansvarsområde. Utvärderingar skulle kunna ge underlag för utveckling och organisering av verksamheten, bidra till att polisen blir en lärande organisation och stärka rapporteringen till statsmakterna och allmänheten.

Förbättrad användning av medelsfördelning som styrmedel

Rikspolisstyrelsen har över tiden fördelat pengar utifrån olika principer. Detta leder till oförutsägbarhet och att styrningen blir ryckig och att verksamheten bedrivs mer kortsiktigt och mindre effektivt. ESV ser därför positivt på Rikspolisstyrelsens arbete med att utveckla en medelsfördelningsmodell som är transparent, förutsägbar och stabil över tiden och föreslår att en sådan modell för medelsfördelning tas fram och slås fast. Det skulle möjliggöra en mer långsiktig planering och ett mer strategiskt tänkande, vilket främjar god hushållning med resurser.

Rikspolisstyrelsen har ett formellt mandat att omfördela medel mellan polismyndigheterna. ESV bedömer att större omfördelningar skulle vara svåra för Rikspolisstyrelsen att genomföra även om de formella befogenheterna finns. Anledningen till detta är de rådande maktförhållandena mellan Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och polisstyrelserna. Länspolismästare och polisstyrelser driver, med viss framgång, sina distrikts medelsbehov i massmedia och genom olika politiska kanaler. ESV föreslår därför att Rikspolisstyrelsen får ett tydligare mandat att vid behov omfördela medel mellan polismyndigheter så att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt i poliväsendet som helhet och att detta framgår av instruktionen.

Eftersom dagens resurstilldelning i grunden bygger på en fördelning som gällde redan i början på 1990-talet är det motiverat att göra en grundlig översyn av om den rådande fördelningen av resurser mellan polismyndigheterna är ändamålsenlig med hänsyn till dagens förhållanden. ESV föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning för att undersöka detta.

Förtydliganden rörande intern styrning och kontroll

ESV:s intryck är att polisen på ett bra sätt arbetat med processen för intern styrning och kontroll. Det finns dock otidligheter rörande roller och ansvar.

Undantagen från myndighetsförordningen medför bl.a. att roller och ansvar när det gäller den interna styrningen och kontrollen inte är så tydliga som de kunde vara. Det behöver förtydligas om Rikspolisstyrelsens styrelse är ansvarig för den bedömning av intern styrning och kontroll som rikspolischefen lämnar i årsredovisningen.

Det behöver vidare tydliggöras hur länspolismästarnas ansvar för intern styrning och kontroll förhåller sig till rikspolischefens ansvar och bedömningen i årsredovisningen. Varje länspolismästare bör tydligt vara ansvarig för den interna styrningen och kontrollen av den egna verksamheten och polismyndigheternas riskanalyser ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att önskat resultat i verksamheten inte uppnås.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen gav den 26 juni 2008 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utvärdera om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. Om det förekommer brister ska ESV analysera orsakerna till dessa samt lämna förslag till konkreta åtgärder som bör vidtas för att uppnå en tydlig och effektiv styrning, kontroll och uppföljning.

I uppdraget anger regeringen vidare att ESV bör lägga särskild vikt vid medelsfördelningen (från Rikspolisstyrelsen till polismyndigheterna) och hur anslaget har använts. ESV ska också bedöma om anslaget har använts effektivt i förhållande till de ändamål som regeringen anvisat och om Rikspolisstyrelsen använder tillgängliga styrverktyg på ett sätt som gör styrningen tydlig och effektiv.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 januari 2009.

2.2 Inriktning och avgränsningar

Regeringens uppdrag till ESV har fokus på Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna och ESV:s studie är i första hand också inriktad på detta. Till viss del tar dock studien även upp styrningen inom polismyndigheterna och eftersom Rikspolisstyrelsens styrning hänger samman med regeringens styrning av polisen så breddas perspektivet till att omfatta även denna när detta är påkallat.

ESV har undersökt styrningen av polisorganisationen medan det ligger utanför ESV:s studie att bedöma huruvida själva polisverksamheten är ändamålsenlig eller effektiv.

I uppdraget nämns den granskning Riksrevisionen (RiR) publicerade 2005¹. Flertalet av de områden som RiR berörde har också varit föremål för ESV:s studie. ESV har dock framför allt undersökt hur situationen är i dagsläget utan direkta jämförelser med hur det såg ut när RiR gjorde sin granskning. ESV har inte inom ramen för uppdraget prioriterat att utvärdera den beställar-utförar-modell som nämns i uppdraget. En fullständig utvärdering skulle vara alltför omfattande att genomföra i detta sammanhang. ESV begränsar sig därför till att något kommentera modellen och administrationen som sådan. ESV har gjort analys och lämnat förslag med utgångspunkt i hur polisorganisation ser ut i dag.

¹ RiR 2005:18

Inriktningen och avgränsningen av ESV:s arbete med uppdraget har under hand stämts av med och accepterats av ansvariga tjänstemän på Justitiedepartementet.

2.3 Genomförande och rapportens disposition

Arbetet med utredningen har bedrivits i projektform under ledning av direktör Maria Kain, Verksledningen, utredare Martina Lindberg och Elisabeth Eklund-Perntz (fr.o.m. 2008-10-23), avdelningen Redovisning, intern revision, intern styrning och kontroll, expert Nils Eklund och utredare Ingemar Eriksson och Niclas Renck (fr.o.m. 2008-10-27 t.o.m. 2008-12-31), avdelningen Statsmakternas styrning samt utredare Charlotta Eriksson (t.o.m. 2008-10-22), avdelningen Verksamhetsstyrning.

Vid genomförandet av studien har ESV studerat författningar, styrdokument, rapporter, beskrivningar m.m. och intervjuat sammanlagt ett hundratal personer på Rikspolisstyrelsen och vid fem polismyndigheter. Inom Rikspolisstyrelsen har ESV intervjuat ledningen samt företrädare för staben, controlleravdelningen, HR-funktionen, polisavdelningen, interrevisionen och polisens verksamhetsstöd. De polismyndigheter som har besökts är polisen i Skåne län, Stockholms län, Uppsala län, Värmlands län och Västra Götalands län. Där har ESV genomfört intervjuer dels på central nivå med företrädare från ledning, ekonomifunktion, HR-funktion, operativ avdelning och kriminalavdelning, dels lokalt med olika befattningshavare i ett distrikt inom respektive län.

I avsnitt 2.4 redogör ESV för några utgångspunkter för den analys som senare görs. I rapportens avsnitt 3-5 beskrivs sedan översiktligt den bild av styrning, kontroll och uppföljning i polisorganisationen som ESV erhållit. Avsnitt 6 och 7 återger den studie som gjorts av genomslaget av styrningen respektive uppföljningen. I avsnitt 8 och 9 finns de områden som ESV i sina överväganden funnit anledning att gå närmare in på och där förslag lämnas som kan göra styrning, kontroll och uppföljning tydligare och mer effektiv.

Polisen har delvis styrt vilka personer inom en avdelning ESV har träffat, vilket kan ha påverkat den bild ESV har fått. Förslagen i rapporten bygger på denna uppfattning, som intervjuer och studier av dokument gett ESV, av förhållandena inom polisen.

2.4 Utgångspunkter

2.4.1 Allmänt om styrning och ledning

Styrning kan rent generellt beskrivas som de aktiviteter ledningen av en organisation genomför för att se till att medarbetarnas insatser sammantaget leder till att de uppställda målen för verksamheten uppnås. Styrningen handlar alltså om att påverka

attityder och beteenden. Den kan vara mer eller mindre formaliserad och utnyttja flera olika instrument (styrmedel).

Verksamhetsstyrningen omfattar ekonomistyrning, val av organisationsform, intern kontroll, administrativa rutiner, system för kvalitetssäkring och riktlinjer av olika slag, t.ex. om anställning, löner, etik, information och miljö. Listan på styrmedel är naturligtvis inte fullständig. Den kan utökas med de mer eller mindre subtila medel som ledningen använder för att påverka personalens attityder, vilket kan handla om allt från att formulera visioner för verksamheten till ledningens egna beteende.

Den gängse uppfattningen numera är att formerna för styrningen (valet av styrmedel) bör anpassas till verksamhetens art. Styrningen behöver med andra ord verksamhetsanpassas. En verksamhetsanpassad styrning utgår, som namnet antyder, från de specifika förutsättningar som gäller för den verksamhet som ska styras. Inom en och samma organisation kan det finnas verksamheter av olika slag vilka således behöver styras på olika sätt.

Det säger sig kanske själv att ledning och styrning av organisationer, i synnerhet om de är stora med många olika slag av verksamheter, inte är så enkelt. Frågan är under vilka förutsättningar och med vilka medel styrning av organisationer är möjlig. Forskaren Rolf Lind hävdar att en gängse föreställning om organisatoriskt ledningsarbete är att det handlar om ta fram mål och planer, skapa organisatoriska strukturer, etablera ”administrativa relationer” mellan de anställda och att i sista hand kontrollera att de anställda utför uppgifterna i enlighet med de regler och riktlinjer som bestämts av ledningen.

Föreställningar av detta slag är uttryck för ett instrumentellt och strukturellt perspektiv på organisationer och ledning [...] Utifrån detta perspektiv ses organisationer som relativt slutna och stabila system för kollektivt handlande. I konsekvens därmed uppfattas ledningsarbete som en intern organisatorisk funktion präglad av rationalitet och logisk analys”.²

Empiriska studier av ledningsarbete tyder enligt Lind på att det ”formella mandatet” bara är en av flera faktorer som bestämmer ledningens handlingsutrymme och att ”kvalitativ och erfarenhetsbaserad kunskap” tillmäts större vikt än ”aggregerad kvantitativ information”. Vidare verkar ”framtidinriktade, systematiska planeringsaktiviteter ha underordnad betydelse”. Organisatoriska skeende formas i stället av ”reaktiva mekanismer och reflekterat handlande”.³

² Lind, Rolf (2003), s. 17

³ Ibid., s. 38

Ledningsarbetet har enligt Lind olika funktioner:

- *Instrumentell funktion* som är inriktad på uppgifter som planering, organisering, uppföljning och kontroll.

Aktiviteter av detta slag har ett tydligt internt fokus. Syftet är att underlätta organisationens måluppfyllelse genom att skapa stabila handlingsbetingelser för andra delar av organisationen. Grunden för detta är att ledningen har en handlingsmässigt privilegierad position, det vill säga en stor (om än inte obetingad) handlingsfrihet.

- *Medlande och kommunikativ funktion* som syftar till att forma medarbetarnas förståelse av verksamheten och dess förutsättningar.

Grunden för detta är att ledningen har en kommunikativt privilegierad situation, det vill säga de idéer och föreställningar ledningen ger uttryck för tillmäts hög legitimitet, och därmed acceptans, av organisationens medarbetare.

- *Identitetsskapande funktion* som handlar om att ge organisationen ”ett ansikte”, både utåt och inåt.

I denna funktion ligger att ledningen artikulerar organisationens centrala värden, klargör organisationens gränser och formar viktiga omvärldsrelationer. Den identitetsskapande funktionen grundas på att ledningen har en symboliskt privilegierad position.⁴

ESV tycker att denna tankestruktur passar väl att applicera på polisorganisationen.

2.4.2 Tydlig och effektiv styrning och uppföljning

Uppdraget gäller huruvida Rikspolisstyrelsens ”styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv”. Dessa tre begrepp hänger naturligtvis samman; en styrning med ambition att nå visst resultat måste innehålla såväl kontroll som uppföljning. ESV har i uppdraget utgått från detta helhetsperspektiv. Samtidigt uppmärksammas i första hand styrning och uppföljning samt sambanden dem emellan. Det beror på att dessa två är centrala i effektivitetsbegreppet.

ESV:s utgångspunkt för att i detta sammanhang undersöka tydlig och effektiv är följande frågor.

⁴ Ibid., s. 40 f.

Tydlig styrning

Har Rikspolisstyrelsen rätt uppfattat regeringens styravsikter/signaler och har man tydligt formulerat och kommunicerat dem till polismyndigheterna?

Effektiv styrning

I vilken mån har denna styrning fått genomslag i verksamheten?

Tydlig uppföljning

Har Rikspolisstyrelsen efterfrågat ”rätt” saker och har man försett organisationen och regeringen med den kunskap de behöver? Har man säkerställt att information inte förändras i rapportkedjan?

Effektiv uppföljning

Har Rikspolisstyrelsen använt uppföljningen för t.ex. åtgärder, lärande och utveckling?

Genom denna ansats skiljs effektiv styrning och uppföljning från effektiv verksamhet. Genom ansatsen kan styrning och uppföljning granskas utan att verksamheten granskas och ESV kan därigenom göra en bedömning av om styrningen och uppföljningen är effektiv utan att behöva ta ställning till om polisens verksamhet är effektiv.

I uppdraget ingår vidare att bedöma om anslaget har använts effektivt i förhållande till de ändamål som regeringen anvisat. ESV gör det genom att undersöka vilket genomslag regeringens styrning haft inom polisen och i vilken mån ett genomslag kan kopplas till åtgärder från Rikspolisstyrelsen.

3 Rättskedjan

I styrningen av polisverksamheten, dvs. när mål, uppdrag osv. formuleras och följs upp, är det viktigt att se denna som en länk i den s.k. rättskedjan. ESV har bidragit till att lyfta fram sådan strategisk myndighetsstyrning bl.a. i en delrapport till Finansdepartementet.⁵

Målet för kriminalpolitiken är att ”minska brottsligheten och att öka människors trygghet”.⁶

Det kriminalpolitiska arbetet syftar enligt regeringens beskrivning

[...] till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att förebygga brott, att utreda brott, att se till att den som begått brott lagförs, att verkställda påföljder och rättsliga anspråk samt att ge stöd till dem som drabbats av brott.⁷

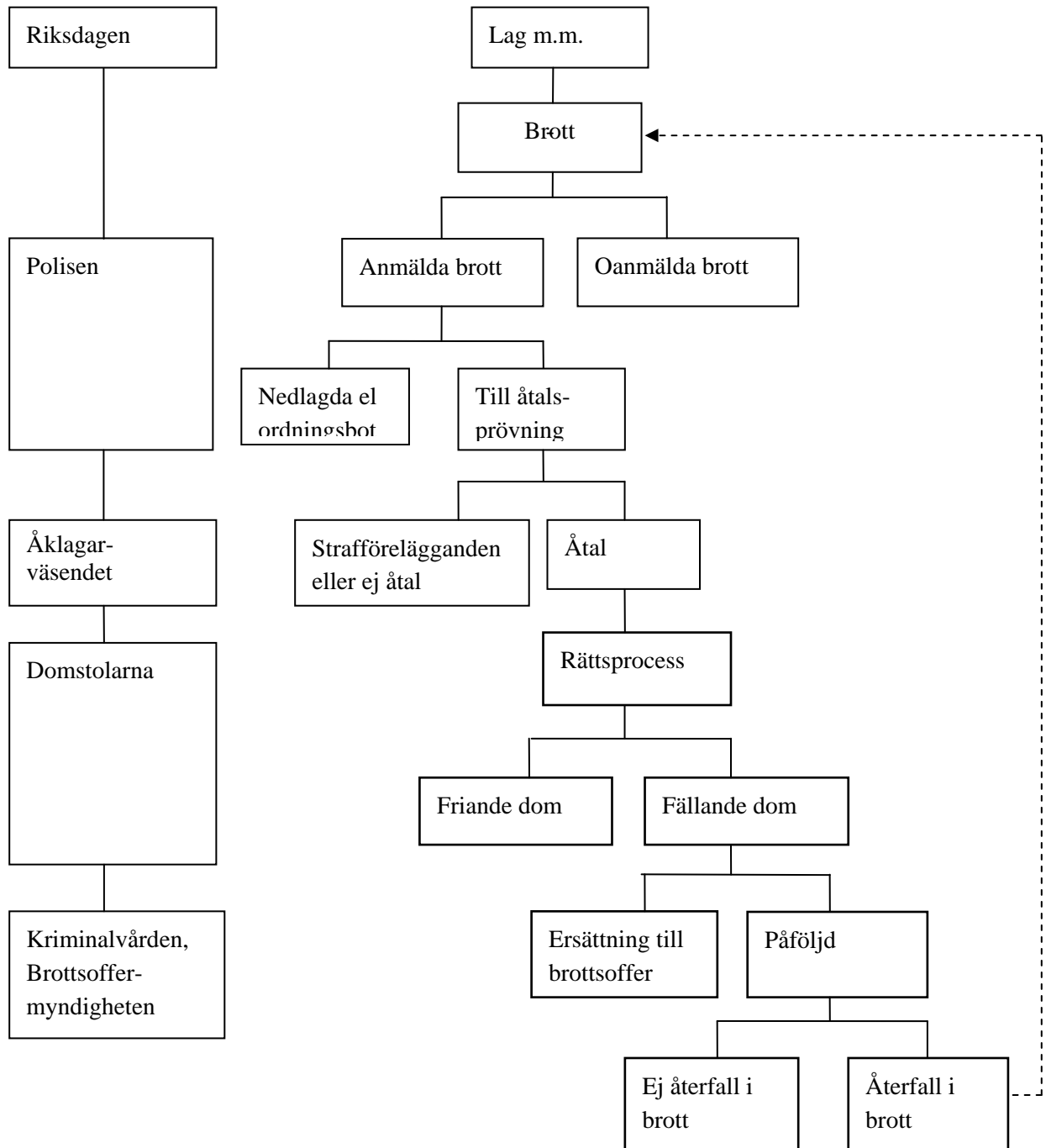
I det arbetet är en rad myndigheter inblandade. De viktigaste myndigheterna i rättskedjan redovisas i följande översiktliga tablå.

⁵ Fi dnr 2007/9781 delrapport Strategisk myndighetsstyrning

⁶ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 4, s. 13

⁷ Ibid., s. 9

Rättskedjan



Följande uppställning ger vidare en bild av verksamhet och mål för myndigheterna i rättskedjan. Indelningen i verksamheter med tillhörande mål har hämtats från Budgetpropositionen för 2008.

Verksamhet	Mål	Myndigheter
Brottsförebyggande arbete	<ul style="list-style-type: none"> • Antalet brott ska minska • Antalet brottsoffer ska bli färre 	<ul style="list-style-type: none"> • Polisen • Ekobrottsmyndigheten • Brottsförebyggande rådet • Kriminalvården
Utredning och lagföring	<ul style="list-style-type: none"> • Brottsuppleringen ska öka • Verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättsäkerhet, kvalitet och effektivitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Polisen • Åklagarmyndigheten • Ekobrottsmyndigheten • Statens kriminaltekniska laboratorium • Rättsmedicinalverket • Tullverket • Kustbevakningen • Skatteverket.
Dömande verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> • Mål och ärenden ska handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt 	<ul style="list-style-type: none"> • Domstolarna • Rättshjälpsmyndigheten
Verkställighet av påföljd	<ul style="list-style-type: none"> • Påföljder ska verkställas säkert, humant och effektivt • Antalet återfall i brott ska minska 	<ul style="list-style-type: none"> • Kriminalvården • Kronofogden
Reparativ verksamhet	<ul style="list-style-type: none"> • Skadeverkningarna av brott ska minska 	<ul style="list-style-type: none"> • Brottsoffermyndigheten

Effektiviteten i rättskedjan

Oavsett om man ska följa upp och bedöma effektiviteten i styrningen eller i verksamheten i rättsväsendet måste man se hur myndigheterna i rättskedjan samverkar för att förverkliga statsmakternas mål, dvs. att minska brottsligheten. ESV:s uppdrag är dock begränsat till styrningen av polisorganisationen.

Regeringen skriver följande.

Rättskedjans totala effektivitet förutsätter att var och en av myndigheterna tar ansvar för sin roll i rättsprocessen och på olika sätt underlättar övriga myndigheters insatser. Det måste finnas kunskap om hur vidtagna satsningar inom verksamheterna påverkar andra områden inom och utanför rättsväsendet,

till exempel vad en ökad satsning inom polisen får för konsekvenser för åklagare, domstolar, forensisk verksamhet och kriminalvård.⁸

Verksamheterna hänger samman på så sätt att om exempelvis polisen får ökade resurser och detta leder till att fler brott upptäcks och polisanmäls kommer arbetsbördan för de efterföljande länkarna i rättskedjan att växa. Om det inte finns ledig kapacitet där kommer handläggningstiderna att öka.

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2009 att arbetet med brottsutredningar behöver bli effektivare ”med bibehållen kvalitet och rättsäkerhet”.

Detta förutsätter att myndigheterna ytterligare fördjupar sitt samarbete och bättre samordnar sina mål och insatser. Myndigheterna ska utifrån sin roll i rättskedjan tillvarata och underlätta de andra myndigheternas arbete. Detta för att de samlade resurserna ska kunna användas mer effektivt.⁹

Polisen är en del av samhället

Eftersom det finns många olika faktorer som kan ligga bakom olika slag av konstaterad brottslighet, t.ex. sociala och ekonomiska förhållanden, kan målet om en minskad brottslighet inte uppnås enbart med de medel som kriminalpolitiken förfogar över. Detta är det nödvändigt att beakta detta när man formulerar och använder kriminalpolitiska mål.

Regeringen poängterar också i budgetpropositionen för 2009 att rättsväsendet inte kan ses isolerat, utan att det är ”en del av samhället”.

Brottslighet är ett allvarligt samhällsproblem. Insatserna mot brottsligheten [...] kräver ett brett engagemang från statliga myndigheter, kommuner, näringsliv, föreningsliv och andra ideella organisationer och även enskilda medborgare.¹⁰

Därför är det nödvändigt att myndigheterna i rättsväsendet samarbetar med

[...] exempelvis kommuner, landsting och andra som bedriver verksamheter som har betydelse för rättsprocessen. Detta arbete är särskilt viktigt när det gäller frågor om unga lagöverträdare och unga brottsoffer.¹¹

Men perspektivet behöver vidgas ytterligare. De kriminella har ofta starka internationella förgreningar vilket naturligtvis måste mötas med ett internationellt polissamarbete - den svenska polisen är en del av världen. Polisen samarbetar därför med olika internationella polisorgan. Det gäller särskilt Rikspolisstyrelsen och de

⁸ Ibid., s. 14

⁹ Ibid., s. 18

¹⁰ Ibid., s. 15

¹¹ Ibid., s. 14

större polismyndigheterna men även övriga polismyndigheter med gränstrafik har ett internationellt, gränsöverskridande samarbete.¹²

Inom EU finns flera samverkansformer, främst Europol, Eurojust, det Europeiska rättsliga nätverket, Frontex och Schengen. Utöver EU-samarbetet finns gränsöverskridande regionalt samarbete inom bl.a. Norden och Östersjöområdet, t.ex. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet och dess operativa kommitté. Samarbete förekommer också kontinuerligt genom direktkontakter mellan svenska och utländska brottsbekämpande myndigheter samt inom Interpol. Exempelvis har Rikskriminalpolisen ökat sitt samarbete med kriminalunderrättelsetjänster i andra länder, bl.a. USA, Europol, Danmark och Tyskland. Dessutom förekommer samarbete i form av gemensamma utredningsgrupper.¹³

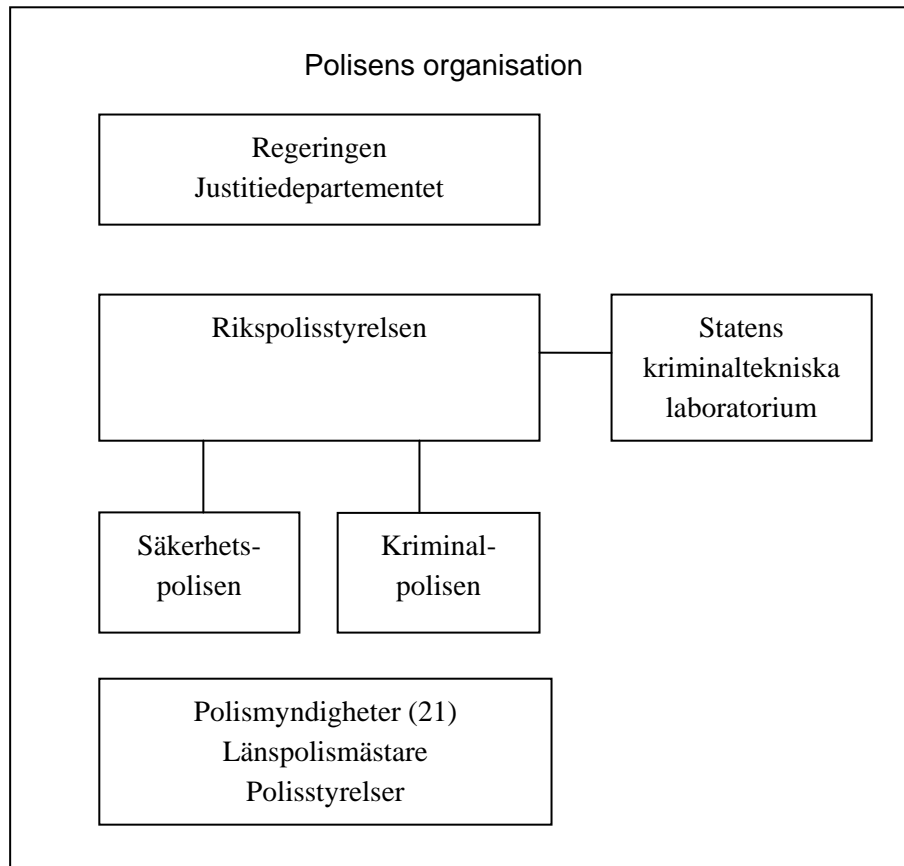
¹² Rikspolisstyrelsen (2007:2), s. 59 ff

¹³ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 4, s. 19

4 Polisväsendets organisation

4.1 Översikt

Polisväsendet består av Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter samt Statens kriminaltekniska laboratorium.



Källa: *Polisens årsredovisning 2007*

4.2 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltnings- och tillsynsmyndigheten för polisväsendet.¹⁴

Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen¹⁵ och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen leds en av rikspolischef,¹⁶ som utses av regeringen för en bestämd

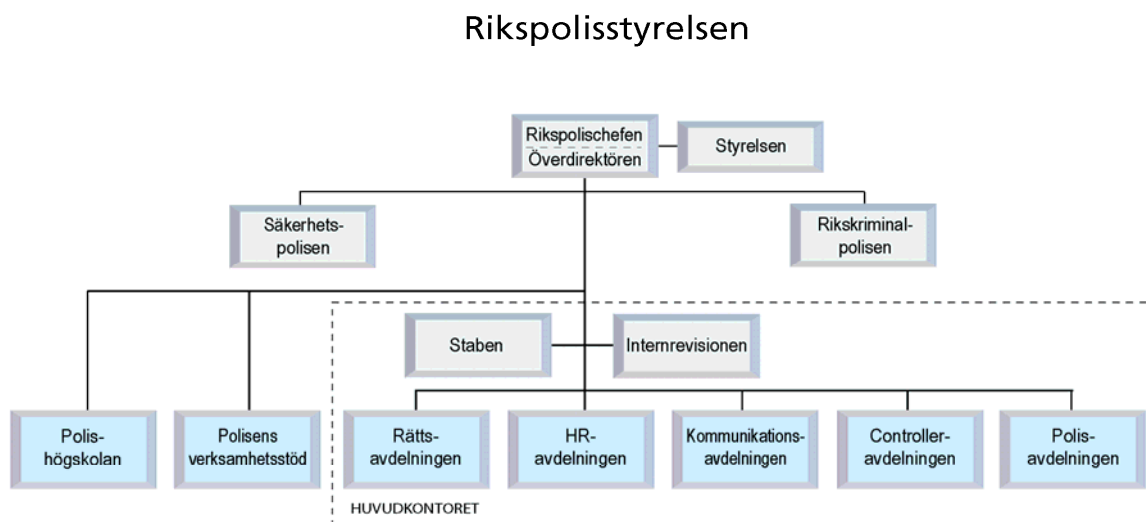
¹⁴ Polislag (1984:387), 7 §

¹⁵ Närmare bestämmelser om Säkerhetspolisens verksamhet meddelas i en särskild förordning. Säkerhetspolisen har också ett eget regleringsbrev.

¹⁶ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, 16 §

tid.¹⁷ Rikspolisstyrelsen har en styrelse som består av högst åtta ledamöter inkl. rikspolischefen. Rikspolischefen är styrelsens ordförande.¹⁸ Styrelsens ledamöter, utom rikspolischefen, säkerhetspolischefen och rikskriminalchefen, förordnas på bestämd tid av regeringen.¹⁹

Vid Rikspolisstyrelsen finns ett huvudkontor som består av fem avdelningar samt internrevision och stab. Dessutom finns Polisens verksamhetsstöd, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.²⁰



Huvudkontoret

Huvudkontoret tar fram mål och strategier för polisen och bevakar rättsutvecklingen samt fördelar medel inom polisen. Det är indelat i fem avdelningar.

- controlleravdelningen
- HR-avdelningen
- kommunikationsavdelningen
- polisavdelningen
- rättsavdelningen

¹⁷ Ibid., 29 §

¹⁸ Ibid., 19 §

¹⁹ Ibid., 31 §

²⁰ Beskrivningarna hämtade från Rikspolisstyrelsens webbplats 2008-12-04

Vid Huvudkontoret finns dessutom staben och internrevisionen vilka är direkt underställda rikspolischefen.

Polisens verksamhetsstöd

Polisens verksamhetsstöd (PVS) utför tjänster till polisen i hela landet på uppdrag av Rikspolisstyrelsens huvudkontor. Tjänsterna rör IT och teknik, administration och service samt information och ärendehantering

Polishögskolan

Polishögskolan ingår i Rikspolisstyrelsen. Poliser utbildas vid Polishögskolan i Solna och polisprogrammen vid Umeå och Växjö universitet. Polishögskolan har också hand om vidareutbildning av polispersonal och civilanställda.

Rikskriminalpolisen

Rikskriminalpolisen svarar för den nationella samordningen när det gäller insatser mot grov organiserad brottslighet liksom brott med större geografisk spridning eller internationella förgreningar. Det händer även att Rikskriminalpolisen arbetar lokalt som förstärkning om en polismyndighet behöver det. Rikskriminalpolisen svarar vidare för kontakterna med internationella polisorgan som Interpol och Europol samt ansvarar för polisens utlandsstyrka.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen (Säpo) är till för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda ”den centrala statsledningen”. Arbetet består till stor del av underrättelseverksamhet, säkerhetsskydd och personskydd.

4.3 Statens kriminaltekniska laboratorium

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) är en självständig myndighet men har Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet.²¹ SKL:s huvuduppgift är att utföra laboratorieundersökningar i brottmål samt kriminaltekniska undersökningar.²² Chefen för SKL utses av regeringen.²³ Rikspolisstyrelsen utser den forskningsledare som förordningen anger ska finnas.²⁴

4.4 Polismyndigheterna

Varje län är ett polisdistrikt och i varje län finns en polismyndighet som svarar för polisverksamheten i distriktet.²⁵ Chefen för en polismyndighet kallas

²¹ Förordning (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium, 6 §

²² Ibid., 2 §

²³ Ibid., 11 §

²⁴ Ibid., 6 § och 12 §

²⁵ Polislag (1984:387), 4 §

länspolismästare.²⁶ Länspolismästare utses av regeringen.²⁷ För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse, som består av länspolismästaren och så många övriga ledamöter regeringen bestämmer.²⁸ Regeringen utser bland ledamöterna, *utom* länspolismästaren, ordförande och vice ordförande i polisstyrelsen.²⁹ Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.³⁰

Biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendenter anställs genom beslut av Rikspolisstyrelsen.³¹

Eftersom varje polismyndighet själv får besluta om sin organisation varierar den mellan olika polismyndigheter.

²⁶ Polisförordning (1998:1558) 2 kap 11 §

²⁷ *Ibid.*, 6 kap. 1–2 §§

²⁸ Polislagen (1984:387), 5 §

²⁹ Polisförordning (1998:1558) 2 kap. 1 §

³⁰ Polislagen (1984:387), 5 a §

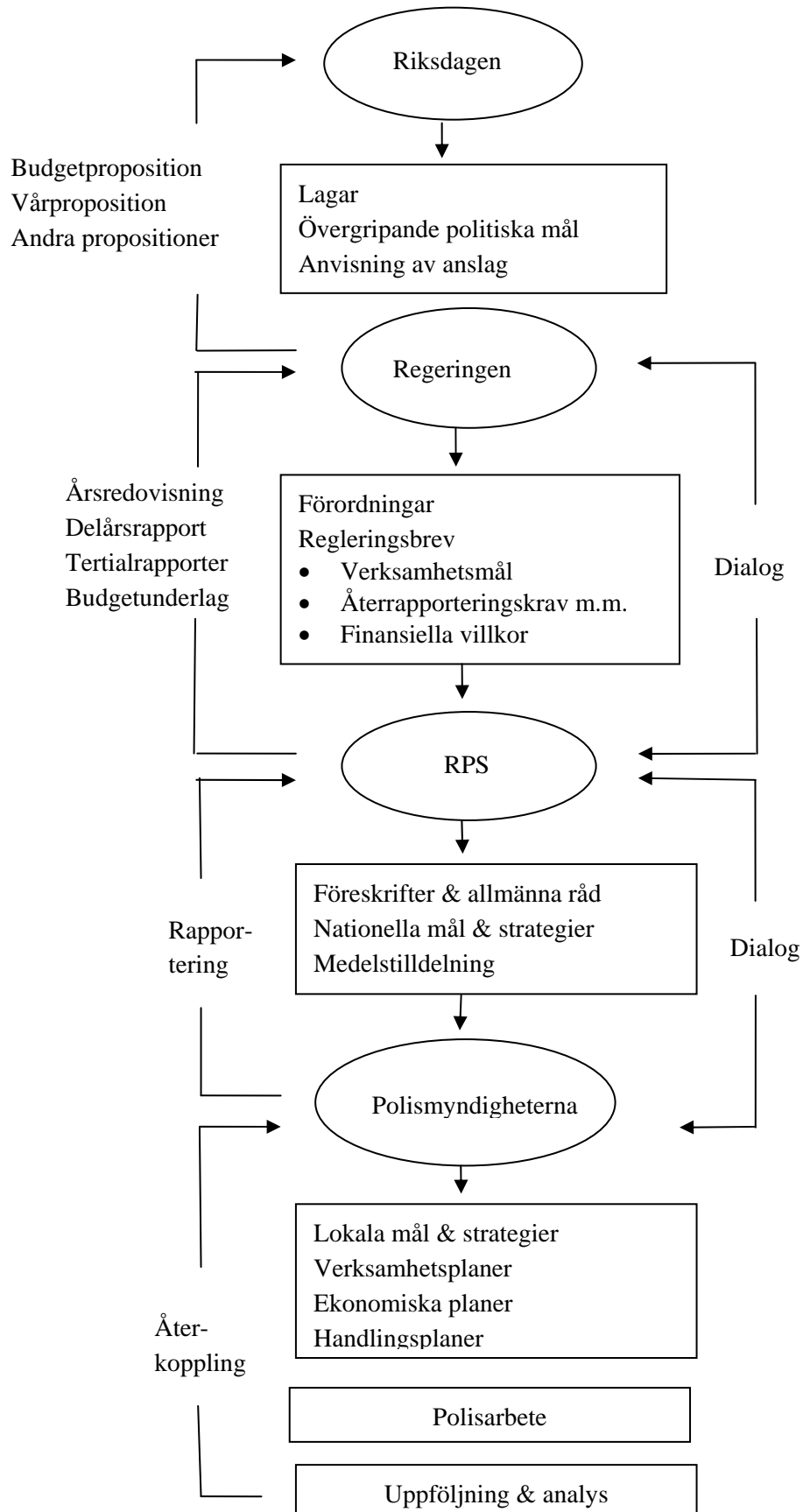
³¹ Polisförordning (1998:1558), 6 kap. 2 §

5 Styrning av polisen

5.1 Styrkedjan

Styrningen av polisverksamheten sker på olika nivåer i hierarkin från riksdagen och regeringen ner till den operativa polisverksamheten. Länkarna i styrkedjan och några av de styrmedel som används på olika nivåer beskrivs schematiskt i följande figur.

Styrkedjan



Styrkedjan kan betraktas som ett system för att hantera information. I det här fallet information om vad polisverksamheten ska prestera, hur den ska vara organiserad, hur den ska ledas, vilka polismetoder som ska användas etc. samt information om vilka resurser verksamheten får disponera och om vilket resultat som verksamheten presterat med dessa resurser. En del av informationen kan användas för att utvärdera olika slag av insatser och bedöma polisarbetets effektivitet. De bedömningarna kan leda till förändringar i informationen om vad verksamheten ska prestera, hur den ska vara organiserad, vilka polismetoder som ska användas etc. och vilka resurser verksamheten får disponera.

Man ska vara klar över att styrkedjan inte är ett transportsystem, utan ett *produktionssystem*. Informationen skapas på olika nivåer och den bearbetas under resans gång från riksdagen och regeringen till den operativa polisverksamheten. De politiska målen och prioriteringarna översätts till nationella mål och strategier och vidare till lokala mål och handlingsplaner. Övergripande underrättelse- och utredningskoncept tas fram för att användas i verksamheten. Anslagsmedel som riksdagen anvisar fördelas av Rikspolisstyrelsen till polismyndigheterna vilka i sin tur fördelar tilldelade medel på olika operativa verksamheter där de omsätts i mänskliga och materiella resurser. Resursutnyttjandet kan vara mer eller mindre effektivt beroende på hur informationen om statsmakternas mål och prioriteringar har tolkats och förstås av dem som arbetar i den operativa polisverksamheten. All information tolkas, även den som hanteras i styrkedjan. Tolkningen görs av enskilda individer i ett socialt samspel utifrån vad varje individ kan, vet och vill. Det sociala sammanhanget kan vara Rikspolisstyrelsen ledning eller gemenskapen på en lokal polisstation. Oavsett sammanhanget är de som arbetar i och som utgör organisationen inga passiva konsumenter av information. I slutändan är det alltså tolkningen av polisuppdraget som bestämmer hur personalen agerar i olika situationer.³²

Många problem i en verksamhet beror på brister i styrkedjan på vägen mellan den högsta ledningen och de som är satta att göra jobbet. Det betyder också att många problem i verksamheten kan rättas till genom åtgärder i styrkedjan, även om detta inte alltid är så lätt. I polisens fall är styrkedjan lång. Med längden växer risken för att information förvanskas. Samma sak gäller för informationsflödet från verksamheten upp till högsta ledningen, regering och riksdag.

Brister kan finnas på alla nivåer i styrkedjan och kan vara av olika slag. Som exempel kan följande nämnas.

- Informationen om statsmakternas förväntningar på polisverksamheten kan vara otydlig eller motstridig. Det kan också finnas en bristande överensstämmelse

³² Detta har studerats av Ekman (1999).

mellan de politiska ambitionerna för verksamheten och de resurser (skattemedel) som verksamheten får disponera.

- Informationen om polisverksamhetens resultat kan vara bristfällig. Trubbiga eller irrelevanta resultatmått kan medföra att verksamheten styr snett. Det kan också hända att resultatmått i och för sig är relevanta, men att informationen förvanskas eller filtreras på vägen upp genom styrkedjan eller missförstås och misstolkas.
- Informationen om ansvar och befogenheter i organisationen kan vara otydlig vilket kan gälla ansvarsförhållandet mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, mellan polismyndigheternas chefer och styrelser eller mellan cheferna och deras personal. Felaktiga föreställningar om ansvar och befogenheter kan leda till konflikter eller handlingsförklaming.

5.2 Riksdagens styrning

5.2.1 Lagar som styr polisens arbete

Riksdagen har stiftat följande lagar som reglerar polisens arbete.

- polislagen (1984:387)
- polisdatalagen (1998:622)
- lagen (1998:620) om belastningsregister
- lagen (1998:621) om misstankeregister

Den centrala författningen är polislagen som innehåller bestämmelser om vad polisen ska göra, hur den ska vara organiserad, hur den ska ledas samt vilka befogenheter poliser har i olika situationer (t.ex. bruk av våld, tillfälliga omhändertaganden och husrannsakan).

Polislagen anger att Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet, har tillsyn över detta och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.³³

Rikspolisstyrelsen ska normalt inte leda operativt polisarbete. Regeringen kan emellertid med stöd av polislagen ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att göra detta i vissa situationer, bl.a. när det gäller att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.³⁴

³³ Polislagen (1984:387), 7 §

³⁴ Polislagen (1984:387), 7 §

5.2.2 Budgetpropositionen

Riksdagen bestämmer årligen i samband med beslutet om *budgetproposition* de övergripande politiska målen för polisväsendet (se avsnitt 3) och anvisar anslag till verksamheten. Där finns också texter som beskriver hur regeringen ser på resultatet av polisens verksamhet och vilken inriktning regeringen vill att verksamheten ska ha under det kommande budgetåret och längre fram i tiden.

5.3 Regeringens styrning

5.3.1 Förordningar

Regeringen bestämmer närmare vad som ska gälla för polisens uppgifter och organisation m.m. i olika förordningar. De viktigaste för ESV:s uppdrag är polisförordningen och förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Polisförordningen innehåller bl.a. föreskrifter om hur polismyndigheterna ska vara organiserade, om vem som har beslutanderätt i olika frågor samt om enskilda polisers anställningsförhållanden. I polisförordningen sägs bl.a. att länspolismästaren ansvarar för verksamheten.³⁵

Förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen beskriver närmare vad myndigheten har för uppgifter och hur den ska ledas. Motsvarande gäller förordningarna med instruktion för Säkerhetspolisen resp. SKL

5.3.2 Regleringsbrev

I det årliga regleringsbrevet talar regeringen om vilka *mål och resultat* man väntar sig att polisen ska uppnå. I regleringsbrevet för 2008 var verksamheten indelad i tre områden med varsitt övergripande mål.

Verksamhetsområde/verksamhetsgren	Övergripande mål
Brottsförebyggande arbete	Antalet brott ska minska
Utredning och lagföring	Antalet uppklarade brott ska öka inom samtliga brottskategorier
Övrig verksamhet eller service	Antalet nöjda servicemottagare ska öka

För ”övriga verksamhet” gällde dessutom kravet att arbetsuppgifterna skulle utföras ”med utgångspunkt i individernas behov”.

³⁵ Ibid., 3 kap. 5a §

I regleringsbrevet anger också regeringen de *ekonomiska ramarna* för polisverksamheten, t.ex. vad som ska gälla beträffande dispositionsrätt till anslag, om villkor för anslagens utnyttjande och om låneramar. Vidare anger regeringen villkoren för avgiftsbelagd verksamhet, bl.a. vilket ekonomiskt mål som ska gälla.

Regleringsbrevet innehåller dessutom ganska detaljerade *krav på återrapportering* som i praktiken styr delar av polisens arbete. Styrning sker också genom *uppdrag* i regleringsbrevet.

5.3.3 Särskilda regeringsbeslut

Det händer också att regeringen styr verksamheten direkt med särskilda beslut, t.ex. uppdraget 2008 till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att ”vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten”. Där anmodas Rikspolisstyrelsen att senast den 30 juni 2009 inrätta särskilda aktionsgrupper vid Rikskriminalpolisen och åtta polismyndigheter. Vidare ingick i uppdraget att till aktionsgrupperna rekrytera 200 personer utöver dem som redan arbetar med organiserad brottslighet vid myndigheterna i fråga.³⁶

5.4 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen ska enligt polislagen ”verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet”³⁷ och enligt instruktionen ”utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen”.³⁸

För att verksställa dessa uppdrag använder Rikspolisstyrelsen en kombination av styrmedel. I detta avsnitt presenteras den bild ESV fått av de styrmedel som Rikspolisstyrelsen använder.

5.4.1 Föreskrifter och allmänna råd

En formell grund för att faktiskt styra är de fall där regeringen givit en myndighet föreskriftsrätt.

Rikspolisstyrelsen får meddela *föreskrifter* om

- ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner,³⁹
- planering och uppföljning inom polisen⁴⁰ och

³⁶ Justitiedepartementet (2008), s. 3

³⁷ Polislagen (1984:387), 7 §

³⁸ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, 2 §

³⁹ Ibid., 13 § första stycket

⁴⁰ Ibid., 13 b §

- användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett.⁴¹

Vidare får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om bl.a.

- beväpning och annan personlig utrustning,
- utrustning i övrigt som används i polisens arbete,
- säkerhet i samband med automatisk databehandling,
- gemensamma informationssystem samt
- polisverksamhet inom Säpos och Ekobrottsmyndighetens område.⁴²

Förutsättningen är att föreskrifterna behövs för att ”tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen”. Kan enhetlighet uppnås ”med allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska dock den vägen väljas”.⁴³

Rikspolisstyrelsen får ge *allmänna råd* om polisverksamheten i den utsträckning som det behövs ”för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete”.⁴⁴

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd finns dokumenterade i en särskild författningssamling (RPSFS). Den innehåller runt 150 olika dokument, varav ett handlar om ledning och styrning av polisverksamheten, nämligen föreskriften om intern styrning och kontroll inom polisen (FAP 970–1).⁴⁵

5.4.2 Styrdokument och uppföljningssystem

Rikspolischefens inriktning

Rikspolischefens inriktning är första etappen i polisens årliga planering.

Inriktningsdokumentet ”innehåller rikspolischefens tolkning av Polisens uppdrag”⁴⁶ och anger ramarna för det fortsatta planeringsarbetet. Tidsperspektivet är sex år (motsvarar rikspolischefens förordnande), men revideras årligen i första hand med utgångspunkt från regleringsbrevet och budgetpropositionen. *Rikspolischefens inriktning* ligger till grund för *Polisens planeringsförutsättningar*.

Polisens planeringsförutsättningar

Polisens planeringsförutsättningar tas fram av Rikspolisstyrelsen utifrån Rikspolischefens inriktning, regleringsbrev och budgetproposition. I planeringsförutsättningarna anger Rikspolisstyrelsen vilka områden som är

⁴¹ Ibid., 13 c §

⁴² Ibid., 13 § första stycket

⁴³ Ibid., 13 § andra stycket

⁴⁴ Ibid., 12 §

⁴⁵ Polisens webbplats, 26 november 2008

⁴⁶ Rikspolisstyrelsen (2007:1), s. 2

prioriterade för planeringsperioden och de områden där man bedömer att verksamheten behöver ”utvecklas ytterligare” för att ge ett förbättrat resultat. I dokumentet finns nationella mål och strategier. Målen talar om *vad* som ska uppnås och strategierna beskriver övergripande *hur*.⁴⁷

Planeringsförutsättningarna innehåller också beslut om medelsramar för polismyndigheterna samt villkor för anslagssparande och anslagskredit.

Polisens planeringsförutsättningar ligger till grund för den årliga verksamhetsplaneringen inom respektive polismyndighet, Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Statens Kriminaltekniska Laboratorium. Planeringsförutsättningarna är treåriga, men revideras (i likhet med inriktningsdokumentet) årligen.⁴⁸

I arbetet med att ta fram planeringsförutsättningarna ingår en planeringsdialog med länspolismästarna, chefen för SKL och Rikskriminalpolisen.

Dialogerna syftar till att skapa delaktighet, förankring och acceptans genom att diskutera de nationella målen så att de upplevs som rimliga av mottagarna. Dialogerna ska även öka förutsättningarna för myndigheterna att i sina verksamhetsplaner komplettera de nationella målen och nationella strategierna med lokala mål och lokala strategier anpassade till lokala förhållanden. Centralt i planeringsdialogerna är att beskriva myndigheternas bidrag till att nå de nationella målen med hänsyn till nationell strategi och de lokala förutsättningarna.⁴⁹

Rikspolischefen fattar ett preliminärt beslut om nationella mål och strategier som sedan delas till alla polismyndigheter, Rikskriminalpolisen och SKL för synpunkter. Planeringsförutsättningarna fastställs sedan efter eventuella justeringar genom beslut av Rikspolischefen. Beslutet ska vara fattat senast den 15 juni varje år.⁵⁰

⁴⁷ Rikspolisstyrelsen (2008:2), s. 7

⁴⁸ Ibid., s. 8

⁴⁹ Rikspolisstyrelsen (2007:3), s. 9

⁵⁰ Ibid., s.21

Mål, strategier och framgångsfaktorer

Ambitionen är enligt Rikspolisstyrelsen att polisens verksamhetsstyrning ska kunna gå från nationella mål via nationella strategier och framgångsfaktorer till resultatmål som tas fram i den operativa verksamheten.

Mål: Krav på resultat som ska uppnås.

Strategier: Beskriver ett ”hållbart tillvägagångssätt” för att uppnå fastställda mål.

Framgångsfaktorer: Avgörande förutsättningar för att genomföra strategier och nå uppställda mål. Framgångsfaktorerna kan ”beskrivas utifrån olika perspektiv”, t.ex. resurs, genomförande, prestation och effekt.⁵¹ Vissa framgångsfaktorer anses vara så viktiga att de kan ”lyftas och formuleras som mål”.⁵²

Såväl nationella som lokala mål och strategier ska utformas på ett enhetligt sätt för att vara styrande och uppföljningsbara. De ska vidare grunda sig på beprövad erfarenhet och forskning.⁵³

Rikspolisstyrelsen framhåller vidare att nationella mål och nationella strategier på ett tydligt sätt ska kunna spåras via verksamhetsplaner och handlingsplaner till den operativa verksamheten och den enskilda medarbetarens del i helheten. Detta ska öka polisens möjligheter att följa upp och vinna erfarenheter på alla nivåer såväl nationellt som lokalt.⁵⁴

Två centrala strategier för hur arbetet ska bedrivas är Polisens underrättelsemodell (PUM) och Polisens nationella utredningskoncept (PNU).

Polisens underrättelsemodell (PUM) är en modell för ledning och styrning av planlagd operativ verksamhet på lokal, regional och nationell nivå.⁵⁵ Målet är att polisen senast vid utgången av 2010 ska bedriva ett ”kvalitetssäkrat brottsförebyggande arbete”. Polisen ska då ha ”god förmåga”

- att identifiera och analysera orsaker till brott, ordningsstörningar och otrygghet,
- att åtgärda dessa (självständigt eller i samverkan med andra) genom att använda ”evidensbaserade eller erfarenhetsbaserade arbetsmetoder”,
- att återkoppla kunskap för att ta tillvara erfarenheter från genomförda aktiviteter och återföra förnyad kunskap till organisationen samt samverka med andra samhällsaktörer.⁵⁶

⁵¹ Ibid., s. 14

⁵² Ibid., s. 20

⁵³ Ibid., s. 8

⁵⁴ Ibid., s. 9

⁵⁵ Rikspolisstyrelsen (2006:1), s. 6

⁵⁶ Rikspolisstyrelsen (2008:1), s. 7

Verktyget för planlagd operativ verksamhet (VPOP) är ett system för att dokumentera den planlagda operativa verksamheten enligt PUM. Avsikten är att VPOP ska skapa bättre förutsättningarna att på ett systematiskt sätt planera, följa upp, dokumentera och utvärdera det brottsförebyggande arbetet. VPOP infördes 2006, men utvecklingen av systemet har fortsatt.⁵⁷

Polisens nationella utredningskoncept (PNU) är en metod för ledning, kompetensutveckling, utredning och utveckling i samband med mängdbrott.

Uppföljning av verksamheten

Polisens verksamhet följs upp i systemet för verksamhetsuppföljning (VUP) och presenteras genom Polisens resultatrapporter (PRR).

Polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP) är ett IT-stöd som utvecklats för att ta fram enhetlig statistik för verksamhetsuppföljning. VUP är tillgängligt för alla anställda inom polisen.⁵⁸

Resultatrapporterna i VUP redovisar verksamhetsrelevant resultatinformation nationellt och lokalt för kärnverksamheten och den gemensamma verksamheten på ett processororienterat sätt, dvs. från resursinsats till effekt (i nuläget mäts måluppfyllelse). Resultaten för den planlagda yttre operativa verksamheten enligt Polisens underrättelsemodell (PUM) redovisas dels genom rapporterna i VUP dels den uppföljning som görs för varje planlagd insats/planlagd linjeverksamhet i verktyget VPOP. Systemet VUP och verktyget VPOP ger således förutsättningar för att på ett enhetligt sätt beskriva vad Polisen gör. Tillsammans med de utvärderingar som görs skapas på detta sätt en nationell kunskapsbank som ger kunskap till hela Polisen.⁵⁹

Polisens resultatrapporter (PRR) är ett instrument för uppföljning av polisverksamheten. Syftet är att tydliggöra sambanden mellan resursinsats, genomförande, prestation och effekt enligt följande definitioner.

Resursinsats: ”resurstid”.

Genomförande: arbetssätt och metoder

Prestation: t.ex. andel av ”resurstid” som används för planlagda brottsförebyggande insatser i relation till ”resurstid” för yttre operativ verksamhet, antal ärenden redovisade till åklagare och svarstider.

Effekt: t.ex. antal anmälda brott, andel personupplärade brott/lagföringsbeslut av totala antalet redovisade ärenden.

⁵⁷ Rikspolisstyrelsen (2007:6), s. 19

⁵⁸ Rikspolisstyrelsen (2008:6) s. 5

⁵⁹ Rikspolisstyrelsen (2007:3) s. 9

5.4.3 Tilldelning av medel

Rikspolisstyrelsen ska enligt regleringsbrevet tilldela polismyndigheterna medel inom de ramar och villkor som regeringen bestämt. Utöver beslutat anslagsbelopp får Rikspolisstyrelsen också disponera vissa avgiftsinkomster för att finansiera vissa verksamheter.

Rikspolisstyrelsens beslut om medelsramar för polismyndigheterna omfattar 1–3 år och kan revideras under pågående budgetår. Rikspolisstyrelsen bestämmer också vilka villkor som ska gälla för polismyndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

Tilldelade medel disponeras av polismyndigheternas chefer, dvs. länspolismästarna, vilka har det övergripande ansvaret för myndighetens medelsförvaltning och ekonomiska redovisning.⁶⁰ Det ekonomiska ansvaret är lokalt. Länspolismästaren ansvarar enligt polisförordningen för att polismyndigheten hushållar väl med statens medel.⁶¹ Rikspolisstyrelsen kan dock i samband med tilldelning av medel i viss mån styra medelsanvändningen i polismyndigheterna med stöd av 13 c § i instruktionen.

Rikspolisstyrelsens controlleravdelning följer löpande upp polismyndigheternas verksamhetsresultat och medelsförbrukning. En ekonomisk prognos över polisens medelsförbrukning lämnas till regeringen och Ekonomistyrningsverket fem gånger per år. Rikspolischefen har fortlöpande kontakt med länspolismästarna om såväl det ekonomiska läget som hur verksamhetens resultat utvecklas i förhållande till målen.

5.4.4 Tillsyn

Rikspolisstyrelsen ska enligt polislagen ha tillsyn över polisväsendet.⁶² I denna tillsyn ska Rikspolisstyrelsen enligt instruktionen ”särskilt beakta”

- att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast
- att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller kravet på rättsäkerhet
- att förvaltningen inom polisen fungerar väl

Rikspolisstyrelsen ska följa upp och analysera polisverksamheten. Om den inte motsvarar ovan angivna krav ska Rikspolisstyrelsen ”genom påpekanden och

⁶⁰ Polisförordning (1998:1558) 4 kap. 5 a §

⁶¹ Ibid., 3 kap. 5 a §

⁶² Polislag (1984:387) 7 §

uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring”. Vid behov ska Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.⁶³

Enligt arbetsordningen har staben ansvaret att leda, samordna och utveckla arbetet med den tillsyn som enligt polislagen ska bedrivas. Inom staben ligger ansvaret på Enheten för inspektion. Där är man dock inriktad på tillsyn avseende polisverksamhetens rättsenlighet och det arbetet bedrivs främst genom särskilda inspektioner och granskningar på området.

I kontakterna med Rikspolisstyrelsen har det framförts att ansvaret för den löpande tillsynen ligger på de olika verksamhetscheferna. Tidigare stod också detta i arbetsordningen men så är det inte nu.

5.4.5 Dialog

Vikten av dialog inom polisorganisationen återspeglas i flera dokument, bl.a. i metodhandboken för verksamhetsstyrning. Informations- och kontaktvägarna kan vara såväl formella som informella. En viktig förutsättning generellt för en effektiv styrning är att det finns en välfungerande dialog och kommunikation mellan dels chefer och medarbetare, dels olika organisatoriska nivåer i polisorganisationen. Detta är inte minst viktigt med tanke på att polisens verksamhet är spridd över hela landet.

Detta återspeglas inom polisen på ett tydligt sätt där rikspolischefen regelbundet möter och för dialog med länspolismästarna, vilket lyfts fram som ett viktigt styrinstrument för verksamheten, både vad gäller planering och uppföljning av verksamheten. Det framgår också av genomförda intervjuer med olika länspolismästare att man gärna ser till att förankra beslut om mål och inriktning för verksamheten hos medarbetare genom en regelbunden dialog. Detta är viktigt när mål kan upplevas som otydliga och det kan vara svårt att avgöra vad som är relevant att mäta och hur det ska mätas.

5.4.6 Värdegrund

De grundläggande förvaltningspolitiska värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet gäller givetvis även för polisen. Att omsätta värdena i polisarbetet är emellertid inte enkelt i alla lägen eftersom polisen ibland hamnar i besvärliga situationer och har befogenheter att ta till tvångsåtgärder och bruka våld mot människor. Likväl ska poliserna enligt Polisförordningen ”uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning” samt

⁶³ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, 2 a §

[...] uppträda hövligt och hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.⁶⁴

Diskussion om yrkesetik är inget nytt inom polisen. Under 2000-talet har frågan om en gemensam värdegrund aktualiserats på olika sätt. För närvarande bedrivs ett nationellt projekt för att ta fram en gemensam värdegrund för polisen. Under 2008 har alla anställda inom polisen erbjudits möjlighet att delta i värdegrundsarbetet och lämna bidrag till den framtida värdegrunden och dess införande. Arbetet kommer att mynna ut i ett förslag till Polisens nationella värdegrund, som sedan fastställs av rikspolischefen.⁶⁵ Den ska sedan arbetas in som en del i styrningen för att slutligen bli ett naturligt inslag i vardagen för polisen.

Värdegrunden ska bestå av de värderingar som är grundläggande och centrala för organisationen med utgångspunkt i Polisens uppdrag.⁶⁶

Värdegrunden

[...] ska genomsyra all verksamhet och säkerställa att Polisen har ett enhetligt förhållningssätt som präglas av öppenhet och gemensamma grundläggande värderingar.⁶⁷

5.4.7 Kompetensförsörjning

Polismyndigheterna ansvarar för att gå igenom vilka behov av kompetens och utbildning som finns och sammanställa dessa. Rikspolisstyrelsen fastställer vilka utbildningsinsatser som ska erbjudas centralt inför ett verksamhetsår och har ansvaret för att dessa genomförs. Lokala utbildningsinsatser sker dels på polismyndigheternas eget initiativ, dels när nationella kurser genomförs lokalt efter samverkan och/eller direktiv från Rikspolisstyrelsen.

Chefsutbildningar

I Rikspolisstyrelsens regleringsbrev finns återrapporteringskrav på hur Rikspolisstyrelsens arbete med att utveckla ledarskapet fortskrider, bl.a. genom att redovisa antal chefer som gått ledarskapsutbildning och antal kvinnor respektive män i ledningskompetens.

Att utveckla cheferna har sedan några år varit prioriterat inom polisen. Rikspolisstyrelsen ansvarar för alla nationella chefsutbildningar riktade till chefer på strategisk, indirekt och direkt nivå. De utgår från polisens chefspolicy som beskriver

⁶⁴ Polisförordning (1998:1558) 4 kap. 1 §

⁶⁵ Rikspolisstyrelsen (2008:1), s. 11

⁶⁶ Rikspolisstyrelsen (2008:1), s. 11

⁶⁷ Polisens årsredovisning 2007, s 99

chefens roller som verksamhetsansvarig, arbetsgivare och ledare. Vidare tydliggör den krav och förväntningar på chefer inte minst vad det gäller det kommunikativa ansvaret.

Polisens chef- och ledarcenter ansvarar på uppdrag av Rikspolisstyrelsen för genomförandet av de nationella chefsprogrammen, medan polismyndigheterna ansvarar för att erbjuda sina chefer kompletterande stödinsatser vid behov. Polismyndigheterna ansvarar även för utbildning på utpekade specialistområden t.ex. för hundförare. Utvecklingen av chefsutbildningarna och andra strategiska frågeställningar inom chefsförsörjningsområdet bereds och förankras i olika fora bl.a. med representanter från polismyndigheterna. Deltagarna i dessas fora diskuterar sedan genomförandefrågor på regional nivå med polisens chefs- och ledarskapscenter.

Vid flera av ESV:s intervjuer har de nationella chefsutbildningarna fått mycket goda betyg. Det finns också exempel på hur projektarbete inom ramen för kursen kunnat föras vidare och integreras i verksamhetsutvecklingen

Enligt HR-avdelningen på Rikspolisstyrelsen har man nu börjat ta fram en ny polischefsutbildning efter en period när en sådan inte bedrivits löpande. I det arbetet ingår förutom vad ska innehålla även vilka krav som ska ställas på deltagarna. Bedömningen är att en juridisk grund är viktig men i dagsläget har man inte kommit fram till om en sådan ska vara obligatorisk. Tanken är vidare att man ska kunna attrahera blivande chefer både inifrån polisorganisationen och utifrån. Det anses viktigt att även få in kompetenser utifrån.

5.4.8 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till förordning om intern styrning och kontroll

Polisen tillhör de myndigheter som har att följa förordningen om intern styrning och kontroll⁶⁸. Denna anger att riskanalys, kontrollåtgärder och uppföljning ska genomföras och dokumenteras så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

Myndighetsförordningen⁶⁹ 3 § anger att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

⁶⁸ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

⁶⁹ Myndighetsförordningen (2007:515)

Regelverket rörande intern styrning och kontroll anger avslutningsvis i förordning om årsredovisning och budgetunderlag⁷⁰ att ledningen i anslutning till underskriften i årsredovisningen ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande.

Regelverket för intern styrning och kontroll är något annorlunda utformat när det gäller polisen jämfört med andra myndigheter. Detta beror delvis på att bl.a. följande undantag görs från myndighetsförordningen när det gäller polisen.

- Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och SKL undantas från
 - o 2 § om myndighetens ledning
 - o 9 – 18 §§ om särskilda bestämmelser för enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter
- Polismyndigheterna och SKL undantas dessutom från
 - o 3 och 4 §§ om lednings ansvar

Rikspolischefen ansvarar för den interna styrningen och kontrollen inom polisen, dvs. även hos polismyndigheterna och SKL.⁷¹

Länspolismästare och chefen för SKL är ”skyldig att genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.”⁷²

Enligt allmänna råd till förordning om intern styrning och kontroll framgår det att det är en myndighets ledning som ansvarar för processen för intern styrning och kontroll och att myndighetens chef ansvarar för att övrig personal är insatta och delaktiga i denna process. I polisens fall ligger således det ansvaret ytterst på rikspolischefen.

När det gäller undantagen från myndighetsförordningen 3 § åläggs länspolismästaren motsvarande ansvar i polisförordningen⁷³ och chefen för SKL i dess instruktion⁷⁴.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll inom polisen FAP 970-1 3 § anger bl.a. följande.

Riskenalyserna syftar till att identifiera och värdera de risker som föreligger för att verksamhetens mål inte uppnås. Analyserna ska även innefatta de beslut som de ger anledning till. Till grund för riskenalyserna ska ligga de av Rikspolisstyrelsen beslutade planeringsförutsättningarna och de andra beslut om verksamhetens inriktning som Rikspolisstyrelsen meddelar

⁷⁰ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 2 kap. 8 §

⁷¹ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, 21a §

⁷² Polisförordning (1998:1558) 3 kap. 5b § resp. Förordning (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium, 6b §

⁷³ Polisförordning (1998:1558) 3 kap. 5a §

⁷⁴ Förordning (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium, 6a §

Föreskrifterna i FAP 970-1 4 § anger att riskanalyserna ska genomföras varje år och vid behov uppdateras dvs. när förändringar sker i verksamheten som väsentligt påverkar tidigare identifierade, värderade och hanterade risker. Vidare slår föreskrifterna fast i 6 § att analyserna ingår som ett naturligt led i den ordinarie planerings- och uppföljningsprocessen för verksamheten. Det framgår också att den metod för att genomföra självutvärdering av den interna styrningen och kontrollen som Rikspolisstyrelsen har tagit fram ska tillämpas.

Självutvärderingar och kontrollåtgärder

Rikspolisstyrelsen ansvarar för utveckling av och stöd till polismyndigheterna och SKL i frågor kring intern styrning och kontroll. Bl.a. har man för riskanalyser tagit fram en självutvärderingsmall med tillhörande mall för att upprätta en kontrollåtgärdsplan. Riskanalysen/självutvärderingen är utvecklad från COSO:s ramverk⁷⁵ och anpassad till polisens behov och verksamhet med hänsyn tagen till olika styrande dokument samt revisionens iakttagelser. Den består av fyra huvudavsnitt, varav ett avser den gemensamma verksamheten och de andra avser polisens prioriterade verksamhetsmål med tillhörande frågor. Under avsnittet för gemensam verksamhet finns ett antal underavsnitt som ställer frågor kring ledning, styrning och uppföljning av verksamhet, organisationsstyrning och struktur, ledningsfilosofi, ansvar och befogenheter, integritet och värderingar, personalpolicy och rutiner, intern och extern kommunikation, kompetensförsörjning och stödverksamhet. I övriga avsnitt finns frågor kring polisens operativa verksamhet uppdelat på brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service. I riskanalysen/självutvärderingen finns möjlighet att svara enligt styrkortmodell⁷⁶ med grönt, gult och rött och där gula och röda svar kompletteras med en kort beskrivande text eller kommentar. ESV har inte tagit del av en tillhörande kontrollåtgärdsplan då dessa ännu inte var fastställda vid tidpunkten för de genomförda intervjuerna.

Under året har företrädare för Rikspolisstyrelsen besökt de flesta polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen främst för att informera om bestämmelserna kring intern styrning och kontroll och för att ge stöd vid genomförandet av självutvärderingar. Självutvärderingarna har genomförts tillsammans med respektive polismyndighets strategiska och operativa ledningsgrupper samt andra nyckelpersoner. Syftet har bl.a. varit att se till att självutvärderingarna och uppföljningen av dessa planeras in i den ordinarie processen för planering och uppföljning av verksamhet.

⁷⁵ The Committee of the Treadway Commission (COSO) har tagit fram ett ramverk som till stor del ligger till grund för det nya regelverket för intern styrning och kontroll som i Sverige gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen fr.o.m. 2008.

⁷⁶ Balanserat styrkort är en modell för styrning och utveckling av verksamhet samt en metod för planering och uppföljning. Modellen fokuserar styrningen och uppföljningen på olika perspektiv, t.ex. ekonomi, medarbetare, kunder, utveckling m.m. och där balans mellan perspektiven är viktig. Inom varje perspektiv tas olika relevanta mål och mått fram som följs upp av chefer och medarbetare. Se vidare publikationerna ESV 2000:16 och ESV 2006:11.

Rikspolisstyrelsen avser att bedöma och sammanställa samtliga kontrollåtgärdsplaner från polismyndigheterna och SKL inför den samlade bedömning av den interna styrningen och kontrollen av polisverksamheten som helhet som rikspolischefen ska göra i samband med undertecknandet av årsredovisningen. Rikspolisstyrelsen har tagit del av myndigheternas preliminära kontrollåtgärdsplaner under december månad och har gjort en generell återkoppling till samtliga. Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen har de dessutom lämnat separata synpunkter där de bedömer att ytterligare insatser behöver göras. Rikspolisstyrelsen har också tillhandahållit ett missiv för respektive länspolismästares bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Missivet beskriver hur man bör strukturera beskrivningen över hur man arbetat med frågor kring intern styrning och kontroll. De slutliga kontrollåtgärdsplanerna samt respektive länspolismästare och chefen för SKL:s bedömning om den egna verksamhetens interna styrning och kontroll inkommer mot slutet av januari.

6 Vilket genomslag har styrningen?

En förutsättning för att polisen ska kunna arbeta enligt riksdagens och regeringens intentioner är att Rikspolisstyrelsen styrning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv, vilket är den centrala frågan i ESV:s utredningsuppdrag. För att studera detta har ESV följt genomslaget av regeringens styrning på några områden.

6.1 Begreppet ”genomslag”

I avsnitt 2.4.2 framfördes att tydlig styrning kan beskrivas som att Rikspolisstyrelsen rätt har uppfattat regeringens styravsikter/signaler och formulerat och kommunicerat dem till polismyndigheterna på ett tydligt sätt. Effektiv styrning kan således bedömas som att styrningen fått genomslag i verksamheten.

Begreppet ”genomslag” är ett av flera sätt att beskriva effekten av en insats eller åtgärd. På samma sätt som genomförande av ett statligt åtagande kan beskrivas som en effektkedja⁷⁷ ska genomslaget bedömas stegvis. En styråtgärd, t.ex. ett mål i ett regleringsbrev, förväntas få genomslag i fler led genom att olika åtgärder i organisationen utformas och utförs på ett särskilt sätt för att sedan leda till förväntat resultat eller önskad måluppfyllelse.

Vid analyser av genomslag är det viktigt att förklara hur långt i kedjan man sträcker sig. Följande citat från polisen årsredovisning för 2007 under rubriken Brottsförebyggande arbete får exemplifiera.⁷⁸

Verksamhetsmålet [Antalet brott ska minska] har inte uppnåtts.

Bedömningsgrunder

Rikspolisstyrelsens bedömning är att målet för verksamhetsgrenen inte har uppnåtts. Bedömningen grundas på att de anmälda brotten inom brottsområde 1 (brott mot person, tillgrepps- och skadegörelsebrott) har ökat med 4 procent. Dessutom har de anmälda brotten ökat för den brottslighet som polisen, i enlighet med regleringsbrevet, riktat särskild uppmärksamhet emot: misshandel utomhus, inbrottsstöld i bostad och skadegörelsebrott.

Rikspolisstyrelsen bedömer dock att det inom det brottsförebyggande arbetet finns områden med positiv utveckling. Bedömningen grundas bl.a. på framgångsrikt arbete mot tillgrepps-, trafik- och narkotikabrott, samt att Polisens underrättelsemodell (PUM) är införd i samtliga polismyndigheter och att Polisens verktyg för planlagd operativ polisverksamhet (VPOP) används i allt högre utsträckning.

⁷⁷ Se ESV:s ordbok

⁷⁸ Polisens årsredovisning, 2007 s. 15

Vad man här säger är att PUM har genomförts, dvs. fått genomslag i organisationen, men ännu inte påverkat resultatet av det brottsförebyggande arbetet. Det är viktigt att hålla en sådan distinktion tydlig när resultat ska följas upp och utvärderas. Att resultatet uteblivit innebär inte med nödvändighet att genomförandet varit misslyckat. En viktig sak att diskutera inför analys och tolkningar är vad som menas med begreppet införd. Det naturliga är tolka ”införd” som en slutstation av en genomförandeprocess. Ofta tänker man sig att efter genomförandet följer tillämpningen. Den föreskrivna modellen tillämpas fullt, alla delar – huvud- som stödprocesser – fungerar i nödvändig utsträckning.

ESV:s undersökning av genomförandet av PUM och PNU syftar till att bedöma hur långt genomförandet kommit. Vad kan man mena när man säger att t.ex. PUM är införd? På vilka strategiska punkter har modellerna fått genomslag?

6.2 Polisens mål

De centrala målen för polisverksamheten har presenterats i avsnitt 3. Inom den ram utredningstiden givit har ESV haft möjlighet att närmare studera genomslaget på några områden där regeringen givit riktlinjer i regleringsbrevet.

Regeringen har bl.a. beslutat om en särskild utbildnings-, rekryterings- och bemanningsinsats där målet är 20 000 poliser år 2010.

I regeringens styrning ges också anvisningar som omfattar utveckling av verksamhet, arbetssätt och arbetsverktyg samt utvecklingsuppdrag inom personalpolitiken. Det gäller bl.a. tillämpning av Polisens underrättelse modell (PUM) och av Polisens nationella utredningskoncept (PNU) samt utveckling av ledarskapet.

Andra krav som regeringen ställer på polisen när det t.ex. gäller ekonomistyrningen avser bl.a. inom polisen, det gäller t.ex. löpande effektivisering, effektiv medelshantering och effektiv resursfördelning vilket tas upp vidare främst i avsnitt 9.

ESV:s metod har varit att inledningsvis för mål, uppdrag eller åtagande studera hur dessa preciserats och utvecklats i styrdokumentet från regleringsbrev via Rikspolisstyrelsen planeringsförutsättningar till polismyndigheterna och deras underorganisationer i verksamhetsplaner och styrdokument. I ett andra steg belyses hur polisen arbetat och utvecklat verksamheten för att uppnå mål och utföra uppdrag. I ett tredje steg undersöks hur man följt upp och värderat arbete och insatser. I ett fjärde steg redovisas och diskuteras utfall och resultat.

6.3 Mål och uppdrag i verksamhetsstyrning och -planering

Rikspolisstyrelsens Planeringsföresättningar är det huvudsakliga instrumentet för att fullgöra uppdraget i instruktionen att ”utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen”. Man har inom polisen utvecklat rutiner för verksamhetsplaneringen och dess dokument.

I och med Planeringsföresättningarna för åren 2006-2008, utfärdade i juni 2005, sker en förändring av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. Då införs kvantitativa mål inom verksamhetsgrenen Utredningen och lagföring. Varje myndighet får ett målvärde inom tre olika brottstyper. Rikspolisstyrelsen anger också att man ska tillämpa nationella strategier för att nå målen.

ESV:s iakttagelser vid genomgången av regleringsbrev, planeringsföresättningar och andra planeringsdokument och intervjuer är att Rikspolisstyrelsen styrning inte i alla delar är transparent och tydlig.

En iakttagelse är att styrningen inte är strukturerad i en mål- och medelordning. Hur förhåller sig mål på övergripande mål om minskad brottslighet och ökad uppklarning till ett mål om ökad synlighet eller mål om bestämd bemanningsnivå för antalet poliser? Vilken roll har föreskrivna metoder och anbefallna strategier? Det saknas ofta tydliggjord verksamhetslogik eller effektkedjor för de polisiära- och rättsliga processerna. ESV har i tidigare avsnitt tecknat dels rättskedjan och styrkedjan. Att använda dessa för att strukturera mål, medel, uppdrag, resursinsatser, avrapporteringskrav, uppföljningar utvärderingar – och kostnader kunde göra styrning mer tydlig.

Att det finns bestämda samband och tydliga tankar i den politiska styrningen framgår inte alltid i ett regleringsbrev. Det är heller inte regleringsbrevets roll. Ofta krävs att regeringens styrnings sätts in i ett operativt sammanhang. Det är Rikspolisstyrelsens uppgift att göra detta och planeringsföresättningarna är ett instrument för det. Det är då också bra att skilja på vad som är regeringens styrning genom uppdraget i polislag och förordningar och Rikspolisstyrelsens tolkningar av detta från det som är det årliga uppdraget givet i regleringsbrevet. Ett exempel är de nationella strategier för olika brottstyper som lyftes fram i planeringsföresättningarna under några år. Som ESV uppfattat det har regeringen oftast efterfrågat eller velat uppmärksamma en viss typ av brott. Man har t.ex. velat säkerställa att kompetensen att utreda vissa brott finns. Det är Rikspolisstyrelsen som utformat detta som strategier som av vissa uppfattas som stora och många. Det kan då hända att regeringens preciserade fråga försvinner i sammanhanget. Det som kan vara en utbildningsfråga blir något mer.

Ofta räcker inte – eller upplevs inte räcka - resurserna till för den planerade verksamheten. Då behövs prioriteringar samt rationaliseringar. I en tydlig styrning ligger att klargöra prioriteringsordningen samt att ange inriktning för rationalisering.

I detta avsnitt och avsnitt 7 behandlar ESV dessa frågor ur flera olika aspekter.

6.4 Genomslag för verksamhetsutveckling – PUM och PNU

PUM och PNU har centrala roller i det senaste decenniets utvecklingsarbete. Båda syftar till att ge grund för polisarbetet samt till att effektivisera verksamheten. Rätt tillämpade kan de möjliggöra ett förbättrat resursutnyttjande och en högre måluppfyllelse. I tillämpningen är de dels beroende av stödverktygen VPOP och PRR, RIR (avrapporering) samt ett utvecklat ledarskap och en tydlig styrning.

6.4.1 Införande och utveckling av PUM

PUM är en lednings- och styrningsmodell som utgörs av en heltäckande beskrivning av hur polisen ska bedriva planlagd brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet baserad på kunskap och underrättelser.

Vikten av att tillämpa PUM framhålls i Rikspolischefens inriktningsbeslut från november 2008: ”Jag är mycket engagerad i detta arbete och följer det noga.”

PUM innehåller tre viktiga delprocesser.

- Ledning och styrning
- Kriminalunderrättelseverksamhet
- Genomförande (operativ verksamhet)

PUM handlar om att identifiera och analysera orsakerna till brott, ordningsstörningar och otrygghet. Med utgångspunkt från analysen ska åtgärder vidtas genom att i första hand använda evidens- och erfarenhetsbaserade arbetsmetoder. För detta har man på olika nivåer inom polisväsendet inrättat enheter för kriminalunderrättelsetjänst som upprättar lägesrapporter och problembilder som kan utgöra underlag för olika brottsförebyggande åtgärder eller spaningsinsatser.

PUM ska tillämpas på två sätt.

Planlagd linjeverksamhet

- All operativ polisverksamhet ska vara planlagd, men kan avbrytas av händelser som kräver omedelbara åtgärder. Den planlagda linjeverksamheten utgår från en handlingsplan och andra beslut fattade av den operativa chefen. Chefer i linjeverksamheten, till exempel närpolischefer, ansvarar för att den operativa ledningsgruppens beslut verkställs.

Planlagd insats

- Vid identifierade problem som kräver särskilda åtgärder kan den operativa ledningsgruppen besluta om en tidsbegränsad insats och avsätta resurser för denna. För detta ändamål disponeras den totala operativa resursen. En planlagd insats kan vara sedan tidigare planerad eller följd av ett hastigt uppkommet problem. Insatsen leds av utpekad insatsledare som kan rekryteras bland obefordrad personal.

Avsikten med de två insatstyperna är att öka effektiviteten i den planlagda underrättelsestyrda brottsförebyggande verksamheten.

En central källa för att sprida kunskap är IT-systemstödet Verktyg för planlagd operativ polisverksamhet (VPOP) där planering, genomförande, uppföljning och fattade beslut dokumenteras på ett enhetligt sätt. Besluten tas av en särskild operativ ledningsgrupp och innebär att insatserna är prioriterade. Systemet VPOP ger dessutom möjlighet att återföra kunskap och erfarenheter från genomförda aktiviteter i syfte att utveckla verksamheten ytterligare.

Rikspolisstyrelsens bedömning i årsredovisningen 2007 var att modellen i stora delar är införd i samtliga polismyndigheter och att verktyget VPOP används i allt högre utsträckning.⁷⁹

Iakttagelser – PUM

ESV:s intervjuer på fem polismyndigheter och på Rikspolisstyrelsen ger grund för samma bedömning som gjordes i årsredovisningen. PUM som organisatorisk- och ledningsstruktur samt tankemodell verkar väl förankrad. Även polischefer i polismyndigheterna följer upp användningen av modellen. Exempelvis brukar länspolismästaren i Stockholm när hon deltar i operativa insatser fråga vilken planering som föregått insatsen.

Ett stort problem är dock att ”skydda” den planlagda underrättelsestyrda verksamhet mot den händelsestyrda. Här finns i huvudsak positiva erfarenheter hos Stockholm City, Uppsala, Göteborg City och Torsby i Värmland. I Skåne Förefaller det svårare. Här finns både resurs-, lednings- och organisationsaspekter.

Det har framkommit kritik mot den tekniska kvaliteten i VPOP men även betydelsen av innehållet i VPOP har lyfts fram. ESV har funnit både vaga och precisa underlag och planerade insatser. Den positiva bilden överväger dock. Underlagen och metoderna blir bättre. ”VPOP börjar bli ett trovärdigt instrument.”

⁷⁹ Polisens årsredovisning 2007, s. 34

Effekterna av planerade insatser i brottsförebyggande syfte är svåra att mäta eller uppskatta kvantitativt. I många fall kan man se en nedgång i brott på platser där polisen är närvarande. ”Vi sänker temperaturen i hetsiga miljöer” sa en fotpatrullerande polis på Avenyn i Göteborg. Den återkommande Cityhelgen i centrala Stockholm synes ha minskat våldsbrotten i vissa miljöer. Ofta ligger det då långvariga insatser bakom där polisen samarbetat med andra aktörer.

Den vanligaste mätbara effekten av planerade insatser, t.ex. i offentliga miljöer, är emellertid att brottsanmälningarna initialt ökar. Polisen upptäcker mer brott och brottsoffer anmäler brott i högre grad. Det senare förklaras med åtminstone två faktorer. Polisen blir tillgängligare för anmälan. Allmänheten får genom närvaron ett större för förtroende för polisen och rättsapparaten.

På Rikspolisstyrelsen bedömer man att PUM-modellen har nått långt. En uppföljning görs nu och resultatet ska vara underlag i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Bilden från polismyndigheterna är att man nått långt men att det återstår en del för att förankra arbetet ute bland poliserna.

För att det underrättelseledda arbetssättet ska fungera krävs enligt Rikspolisstyrelsens handbok⁸⁰ följande.

- tydligt, situationsanpassat och engagerat ledarskap
- kunskap om och förståelse för arbetssättet
- kunskap om aktuella problembilder
- samsyn om prioriteringar utifrån ett helhetsperspektiv
- gemensamma målsättningar
- flexibelt resursutnyttjande i enlighet med fattade beslut
- fortlöpande uppföljning

ESV:s intervjuer har givit exempel där flera eller de flesta förutsättningarna varit för handen och visat att det finns goda praktiska erfarenheter att bygga på. Det som har varit svårast att belysa är hur resursutnyttjandet varit. Det framstår som uppenbart att en konsekvent tillämpning av PUM innebär en betydande effektivisering av polisens operativa verksamhet. Samtidigt finns det flera frågor att diskutera.

ESV:s bild är att det är svårt att bedöma om resursfördelningen mellan händelse- och underrättelsestyrd verksamhet under ett s.k. turlag varit den optimala. Här saknas t.ex. en modell där man kan koppla verksamhet och ekonomi. Det skulle kunna vara en utvecklad tidredovisning. Det kan även gälla att de principer och riktlinjer, som

⁸⁰ Rikspolisstyrelsen (2006:1)

finns för hur planerat uppdrag och händelse ska redovisas, följs fullt ut vilket inte minst kan vara en ledarskapsfråga.

Det finns också enligt många av dem ESV intervjuat en betydande potential i att med utgångspunkt i PUM samordna den brottsförebyggande och den utredande verksamheten. Det diskuteras närmare i avsnitt 6.4.2 om PNU.

ESV menar vidare att den löpande uppföljningen borde kompletteras med systematiska utvärderingar för att öka kunskapen om verksamheten resultat, kvalitet och utvecklingsmöjligheter. Även här finns positiva exempel på hur man söker utveckla sin polisverksamhet som en lärande organisation.

6.4.2 Införande och utveckling av PNU

Polisens nationella utredningskoncept (PNU) är en samling metoder som erfarenhetsmässigt har visat sig framgångsrika när det gäller polisens brottsutredande verksamhet. I Polisens planeringsförutsättningar lyfts arbetssättets strategiska roll fram.

För att den brottsutredande verksamheten ska ha god kvalitet, inte minst när det gäller ledning och styrning, är det viktigt att detta arbetssätt tillämpas fullt ut i samtliga myndigheter. PNU är en viktig förutsättning för att polisen ska kunna leva upp till regeringens krav om att brottsuppleringen ska öka inom samtliga brottskategorier i polisens resultatrapporter.⁸¹

Bakgrunden till insatserna för att utveckla polisens utredningsverksamhet var iakttagelserna och bedömningen att polisens förmåga att klara upp brott, främst mängdbrott, hade sjunkit under 1990-talet. Vidare hade inspektioner från slutet av 1990-talet framfört kritik mot hur utredningarna genomfördes. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna vidtog åtgärder för att effektivisera utredningsverksamheten. Åtgärderna ledde dock generellt sett inte till varaktiga resultat. Inom Rikspolisstyrelsen tillsattes, efter gemensamma diskussioner med länspolismästarna, år 2004 utredningen Polisens nationella utredningskoncept. Syftet var att i nära samverkan med polismyndigheterna analysera erfarenheter och goda exempel i syfte att föreslå konkreta åtgärder som skapar varaktig utveckling av utredningsverksamheten inom ramen för befintliga resurser. Målet var att konceptet skulle bli ett stöd i polismyndigheternas strävan att öka lagföringen och reducera brottsligheten – främst beträffande mängdbrott.

Polisens brottsutredande verksamhet ansågs ha två grundproblem att hantera.

- För låg andel personupplagade brott.

⁸¹ Rikspolisstyrelsen (2008:2)

- Det begås för många brott.

Orsakerna till problemen bedömdes vara flera, framförallt: brister i ledning och styrning, för få brott utreddes i nära anslutning till händelsen, informationen analyserades inte och användes inte i utredning av mängdbrott, polisarbetet bedrevs för sektionserat och utredning av mängdbrott hade låg status inom polisen.

PNU skulle när det tillämpades ge en helhetssyn där utredningen inleds när en händelse kommer till polisens kännedom och att polisens brottsutredare, oavsett organisatorisk tillhörighet, känner ansvar för slutproduktens kvalitet. Konceptet beskrivs som ett nytt förhållningssätt till metodiken vid utredning av mängdbrott, arbetsledningen, kompetensutveckling och rekrytering samt genomförande och utveckling.

Vägledande för utvecklingsarbetet var att det inte räckte med enbart utvecklad arbetsmetodik, vilket varit i fokus tidigare. För att skapa en varaktigt effektiv utredningsverksamhet behövs det ett aktivt ledarskap, kompetensutvecklings- och rekryteringsåtgärder samt en metodförvaltning som stöder genomförandet och utvecklingen av konceptet.

De förväntade effekterna av PNU var flera. Liggtider borde minska, kvaliteten i alla brottsutredningar höjas, administrationen minska, brottsligheten sjunka samt att personuppleringen av brott öka.

Iakttagelser – PNU

ESV:s intervjuer ger samlat en bild av att konceptet är väl känt och förankrat på alla nivåer inom polisorganisationen. PNU beskrivs på ett likartat sätt vid intervjuerna. Tonvikt läggs dock på olika aspekter och bedömningarna om modellens nyskapande varierar. ”Vi är bokstavstroga” säger en länskriminalchef. ”Vi gör våra modifikationer” säger man inom en annan myndighet samtidigt som man inte ifrågasätter konceptet som helhet. Vid en jämförelse med genomförandet av PUM säger dock flera att man hunnit längre med underrättelsemodellen

En första slutsats avseende statusen för genomförandet av PNU är att ett genomslag skett på grundläggande punkt. När PNU lanserades som en medveten bred och genomgripande insats så skedde det med utgångspunkten att lagföringen vid mängdbrott var för låg. Det berodde bl.a. på att dessa hade förhållandevis låg prioritet och arbetet med dem var mindre systematiskt. Attityden har i och med PNU förändrats till det bättre.

PNU innebär att polisens brottsutredare, oavsett organisatorisk tillhörighet, tar ansvar för slutprodukten och att utredning ska ske direkt, i så nära anslutning till brottet som möjligt. Det innebär att utredningsresurser ska finnas tillgänglig på ”frekvent tid”. All erfarenhet har visat att möjligheten till lagföring är starkt relaterad till tiden från det att brottet inträffar till initiala och slutförda utredningsåtgärder.

Med tanke på att polisens arbete bara utgör början på rättskedjan är det naturligtvis av största vikt att resultatet är så användbart som möjligt i nästa led.

PNU reglerar en huvudprocess och tre stödprocesser för vilka ESV kan redovisa följande iakttagelser

PNU – huvudprocess

Det brottsutredande uppdraget utformas som en huvudprocess. I det ligger att organiseringen av arbetet ska vara processinriktat i stället för funktionsinriktat. Arbetet ska vara flexibelt och anpassas efter verksamhetens behov. I denna del består PNU av de tre ”grundpelarna” ledning av förundersökning, utvecklad arbetsmetodik och brottsreduktion.

När det gäller *ledningen av förundersökning* understryker PNU dels den juridiska kompetensen, dels den renodlade rollen. Förundersökningsledarna ska besitta samma juridiska kompetens som åklagarna när det gäller utredningsförfarandet. Med den renodlade rollen avses att den huvudsakliga arbetsuppgiften är operativ ledning. Funktionen ska motsvara projektledarens, dvs. förundersökningsledaren ansvarar för arbetsflödet från början till slut.

ESV:s iakttagelser här kan sammanfattas med att utvecklingen av arbetet följer de grundläggande principerna. Inriktningen och strategin är klar. Man strävar efter tidiga och heltäckande undersökningar i nära anslutning till brottet. Medvetenheten finns om att man ska genomföra undersökning och utredning så att lagföring blir möjlig och framgångsrik. ESV:s material visar att på en positiv utveckling när det gäller kompetensen hos förundersökningsledarna. Däremot finns frågor kring den renodlade rollen. Många intervjuer tyder på att man i praktiken kommit att betona förundersökningskompetens på bredden, dvs. bredd men kanske för grund kunskap. Det har att göra med hur man utvecklat den andra ”grundpelaren” i huvudprocessen, arbetsmetodiken.

När det gäller *arbetsmetodiken* har utvecklingen, så som den omvittnas i flera intervjuer, fokuserat på tidiga insatser och tidiga avgöranden. Alla spår ska säkras, alla vittnen höras så fort det går och de som kommer först till en brottsplats ska

inleda undersökningen. Vid intervjuerna lyfter man fram hur detta går till samt vad man försöker göra och utveckla. ESV:s intryck är att man arbetar efter PNU.

Metoder för att reducera brott – *brottsreduktion* – har en betydelsefull roll i PNU. Brottsreduktion innefattar, utöver brottsförebyggande åtgärder i strikt mening, aktiviteter som syftar till att förhindra, uppdaga och underlätta utredning av brott. Här finns en koppling mellan PNU och PUM som många av de intervjuade lyft fram.

En ofta påtalad brist i utredningsverksamheten är samordningen av anmälningar. Utredningar med samma misstänkta eller målsägande kan utredas hos olika enheter. Orsaken är ofta att det inte finns någon funktion som har helhetssynen och kan samordna och fördela myndighetens brottsutredningar. En viktig del av PNU är att utveckla former för samarbete och samordning. Här pekar ESV:s intervjuer på att hög medvetenhet på problemet men att man inte hunnit så långt som man önskat.

Stödprocesser

PNU är ett koncept med huvudprocess och stödprocesserna ledarskap, kompetensutveckling och rekrytering samt metodförvaltning. De senare är en del av helheten och ska ge den nödvändiga förutsättningarna. ESV:s intervjuer ger en samlad bild som understryker detta.

Ledarskapet har en avgörande roll i arbetet med genomförandet och utvecklingen av PNU-konceptet, inte minst den utvecklade arbetsmetodiken. Ledarskapet betydelse betonas av alla ESV intervjuat. Enheter som har visat positiva resultat i termer av ökad lagföring förklarar det med bl.a. gott ledarskap. Det finns några gemensamma drag i beskrivningarna av det goda ledarskapet. Det är fråga om ett förtroendebaserat ledarskap. Det är respekten för arbetsmetoderna, deras realism och lagstöd. De sedan några år tydliga resultatkraven anses också betydelsefulla.

Kompetensutveckling och rekrytering är en andra stödprocess i PNU. Förmågan att se helheten i uppdraget, att snabbt vidta adekvata åtgärder och att samarbeta konstruktivt och kreativt för att lösa gemensamma uppgifter bygger på en hög kompetens i organisationen.

En systematisk, uthållig och återkommande kompetensutveckling som stöder konceptet kommer att krävas för ett framgångsrikt genomförande.⁸²

Även om detta är medvetenheten stor hos dem ESV intervjuat. Mycket har också genomförts. ESV har sett exempel på långtgående utveckling av personalens

⁸² Rikspolisstyrelsen (2004:1) s. 20

kompetens samtidigt som man givit uttryck för att det finns mer att göra. Utvecklingen har också kommit olika långt mellan och inom polismyndigheter.

ESV:s intervjuer ger bilden av ambitiösa utvecklingsåtaganden för stödprocesserna Ledarskap och Kompetensutveckling samtidigt som det återstår många saker som behöver förändras. Man har pekat på att olika organisatoriska enheter har olika beredskap eller förutsättningar för förändringsarbetet och att det har under några funnits ett förändringstryck som positivt påverkat dessa stödprocesser. Också framförts att det krävs tid och uthållighet. Det finns en oro över att trycket inte upprätthålls och över att utbildning och kompetensutveckling inte kommer att kunna behållas på en tillräcklig nivå. Det finns en stark förhoppning om att ledarskapet ska fortsätta att utvecklas och förnyas.

Metodförvaltning är den tredje stödprocessen som är nödvändig för att sprida, införa och utveckla konceptet. Vid framtagandet av PNU konstaterades att förvaltning av system sågs som en självklarhet inom polisen, men att det synsättet inte råder i fråga om arbetsmetoder. Man menade att metodförvaltningen är nödvändig för att förslagen ska kunna realiseras. ESV:s intervjuer ger bilden av att man nått olika långt när det gäller olika typer av stöd.

Det tekniska stödet när det gäller brottsplatsundersökningar verkar fungera. Det förekommer i alla fall ingen kritik vid intervjuerna.

Stödet vid avrapportering får däremot kritik. Avrapporteringen som är central för att kunna föra en utredning mot lagföring är omständlig och ska ske i olika etapper. Det gör att den blir tidsödande. Här riktas kritik mot att Rikspolisstyrelsen inte kan utlova något fungerande modernt stöd förrän 2011.

Det administrativa stödet vid olika moment i utredningsarbetet anses också kunna bli bättre. Enligt någon intervju har det skett en försämring som har att göra med synen på arbetsfördelning. En erfaren utredare beskriver att hög produktivitet i förundersökningar kan nås genom ett bra samarbete mellan den polisman som förhör och den assistent som skriver ut förhørsbanden. Om inte sådana stödresurser finns kan förhörsmomentet dels ta längre tid, dels minska i kvalitet.

6.4.3 Sammanfattande iakttagelser rörande genomslaget för PUM och PNU

PUM är en modell som ursprungligen kommer från Kent Constabulary i England. Ett utvecklingsarbete har bedrivits under många år i Sverige där Rikspolisstyrelsen varit mycket aktivt.

Genomförandet av PUM måste ses som en framgång för Rikspolisstyrelsens styrning. De styrmedel man här använt är metodutveckling – såväl verksamhetsmässig som teknisk, planläggande och uppföljande. På senare tid har även utveckling av chefpolicy, utbildningar och HR-stöd haft betydelse. Av vikt är också dialogen med polismyndigheterna.

Utvecklingen av PNU kan ses som ett metodiskt arbete att utveckla en verksamhet efter best practice modell. Erfarenhetsbaserad, problematisering och resultatfokus kan sägas vara nyckelord.

ESV:s uppfattning är att införandet av PNU fortfarande pågår. Genomslaget sett som acceptansen för modellen får dock sägas vara ganska god men med vissa variationer i hur man tagit till sig och använder konceptet. Genomförandet av PNU bör ändå tolkas som att Rikspolisstyrelsens styrning fungerat. De styrmedel man här använt är metodutveckling – såväl verksamhetsmässig som teknisk, planläggande och uppföljande. På senare tid har även utveckling av chefpolicy, utbildningar och HR-stöd haft betydelse. Av vikt är också dialogen med polismyndigheterna.

Det finns en iakttagelse som inte direkt gäller PNU, men väl dess problembild. PNU utvecklades bl.a. från ett läge med låg status för utredningar av vardagsbrott. Den överlag positiva beskrivningen av PNU innefattar också den del som syftar till att öka engagemanget för mängdbrottens uppklärande. Det är dock sannolikt inte en fråga om i första hand status för olika delar i polisarbetet. Det ökade resultatmedvetandet och det därmed förknippade medborgarperspektivet kommer ofta upp i intervjuerna. När det gäller status för utredningsverksamhet så har flera framfört att det sedan cirka tio år finns en minskad respekt och status för utredningsarbete överhuvudtaget. Det är möjligt att här finns en förklaring till att PNU bedöms ha haft ett svagare genomslag än PUM.

En andra och sannolikt än tyngre förklaring till de nämnda skillnaderna i genomslagsgrad finns i PNU:s kontext. PNU är en del i en rättsprocess som är lagstyrd och där hårda krav ställs av såväl åklagare som domstolar. PNU ska utvecklas i ett sammanhang där kvalitetskraven är mycket höga. Det brottsförebyggande arbetet där PUM är en viktig del har än så länge mer karaktären av pionjärbete.

Man kan om både PUM och PNU säga att Rikspolisstyrelsen här har utnyttjat sitt mandat väl. Många representanter från polismyndigheterna har uppskattat det ”tryck” man upplevt i dessa frågor. Ett tryck som man önskar ska fortsätta.

6.5 Målet 20 000 poliser

Från och med 2005 gavs polisorganisationen resurstillskott med syftet att öka antalet poliser till 20 000 vid halvårsskiftet 2010. I regleringsbrev för 2007 och 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att redovisa dels hur målet ska uppnås, dels hur resurstillskotten kommer att användas.

I regleringsbrevet för 2007 knöts målet med de 20 000 poliserna till mål om synlighet och andel poliser i yttre tjänst. Det gjordes också en koppling till PUM, den underrättelsemodell vi behandlat ovan.

Mot bakgrund av regeringens mål om att Sverige skall ha 20 000 poliser år 2010 och om ökad polisiär synlighet skall Rikspolisstyrelsen redovisa resultatet av de åtgärder som har vidtagits för att öka andelen poliser i yttre tjänst. Styrelsen skall också redovisa resultatet av de åtgärder som har vidtagits för att med utgångspunkt i polisens underrättelsemodell (PUM) öka människors trygghet.

Innebörden av målet med 20 000 poliser har utvecklats i regleringsbrevet för 2009.

Polisen ska bidra till att öka människors trygghet. Antalet poliser ska fortsätta att öka för att vid halvårsskiftet 2010 uppgå till 20 000. Den polisiära synligheten ska öka och den polisiära närvaron i hela landet ska förstärkas. Ökningen av antalet poliser ska leda till ett förbättrat verksamhetsresultat. Rikspolisstyrelsen ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att öka synligheten och närvaron samt resultatet av dessa åtgärder.

Det som är två saker som är nya jämfört med tidigare års regleringsbrev. Dels kopplas antalet 20 000 poliser nu direkt till målet att öka människors trygghet, dels förväntar sig regeringen att ökningen ska leda till förbättrat verksamhetsresultat. Det kan diskuteras vad de nya skrivningarna betyder. Rimligtvis måste en resultatfokus ha funnits redan när målet formulerades. Den ökade tryggheten skulle inte uppstå enbart genom en ökning av den polisiära numerären. Polisens resultat – mätt både mot effektmålet minskad brottslighet och prestationsmålet ökad uppklarning – skulle ge en ökad trygghet på reell grund. Målet har också ett starkt symbolvärde, då det visar statsmakternas ambitioner när det gäller polisen och rättsväsendet.

Rikspolisstyrelsen vidareutvecklar målet i planeringsförutsättningarna för 2008-2010.

Antalet poliser ska enligt regeringens mål öka till 20 000 år 2010. De nya poliser som tillförs verksamheten ska användas i yttre tjänst för att öka polisens synlighet och tillgänglighet. År 2010 ska hälften av poliserna jobba i yttre verksamhet. För att åstadkomma detta räcker det inte med de nya poliserna. Det krävs också en översyn av nuvarande arbetsorganisation och åtgärder för att göra yttre tjänst mer lockande. Samtidigt behöver utredningsverksamheten förstärkas,

vilket kan ske genom att utredande personal kompletteras med personer som har en annan kompetens än polisiär.

Rikspolisstyrelsen gör i denna skrivning några tillägg utöver det som står i regleringsbrev. Enligt Rikspolisstyrelsen ska de nytillkommande poliserna tjänstgöra i yttre tjänst. Man sätter också ett kvantitativt mål genom att skriva att det är hälften av alla poliser som ska jobba i yttre tjänst. I vilken mån annan kompetens än polisiär behöver nyrekryteras eller redan finns i organisationen framgår inte. Det går dock att tolka skrivningen som att det utöver ökningen av antalet poliser inte är uteslutet att rekrytera civil utredningspersonal. Tilläggas kan att tillämpningen av PUM och PNU implicerar personal med annan kompetens än polisiär.

I det följande behandlar ESV genomslaget av målet dels för att uppnå den avsedda bemanningen, dels för polisens verksamhets- och resultatutveckling.

6.5.1 Att uppnå målet 20 000 poliser

Det råder ingen tvekan om att målet har haft önskvärt genomslag, att det är tydliggjort. Rikspolisstyrelsen menar att det är helt förankrat i polisorganisationen att målet 20 000 poliser ska nås. Budskapet från rikspolischefen är att man ska klara målet tillsammans.

I planeringsförutsättningarna anges hur många aspiranter varje polismyndighet ska ta emot, vilket följs upp månatligen. Uppföljning av ekonomin görs med fokus på utgångspunkten att de nya ska kunna tas emot. Även om ekonomin blir kärvare är det inte aktuellt att man skulle frångå målet 20 000 poliser. Aspiranterna kommer att anställas, vilket innebär att antalet civilanställda måste anpassas till förutsättningarna. Polismyndigheterna lämnar prognoser om sin ekonomi tre gånger per år. Om man inte klarar sin ram, ska de ange åtgärder och problem ska tas upp i dialogen med Rikspolisstyrelsens ledning.

Vid ESV:s besök på polismyndigheterna framkom att det finns stora problem att åren 2008, 2009 och 2010 få en ekonomi i balans. Flera åtgärdsprogram har tagits fram och också redovisats till Rikspolisstyrelsen. Budskapet har varit blandat. Vid en intervju framfördes att reformen om 20 000 poliser var underfinansierad. Vid andra intervjuer framfördes att det nog borde gå, men inte utan problem.

Det har också framkommit att den ekonomiska uppföljningen i form av prognoser och redovisning vid beräknade underskott inte haft fullt genomslag. För de nu aktuella underskotten varnade polismyndigheter redan sommaren 2007. Det har framförts att reaktion och åtgärder från Rikspolisstyrelsen i stort har uteblivit. Bland

polismyndigheterna finns också ett missnöje med att några kunnat redovisa återkommande underskott utan att åtgärder vidtagits.

6.5.2 Att ta hand om de nytillkommande poliserna

Rikspolisstyrelsen ansvarar för att det finns tillräckligt med nyutbildade poliser. Rikspolisstyrelsen är beställare av grundutbildningen hos Polishögskolan. Man har också ökat aspiranthandledarutbildningen och börjat med grupphandledning. Aspiranternas praktiktermin har kvalitetssäkrats.

Bland de åtgärder som aktualiseras för att ta hand om de nya finns vidare en satsning på ledarskap, att hitta ledarämnen och ”odla fram” dem lite snabbare (kan bli svårt om ekonomin blir kärvare). Stöd har tagits fram för utvecklingssamtal, vilket är viktigt för att möta de nya ungas krav. Man prövar också individuella karriärplaner och individuell lön. Värdegrundsarbetet ger en gemensam ram och är viktig för de nya (den nya generationen) för att också ta ställning till att de vill jobba i polisen. Värdegrunden hänger också ihop med synligheten.

Flera av åtgärderna har ett långsiktigt syfte. Det behövs bra arbetsmiljö och arbetsvillkor för att kunna attrahera och behålla nya poliser.

Spridningen över landet blir inte alltid som planerat. Det borde kunna vara självreglerande eftersom polismyndigheterna får sin resurstilldelning för ett visst antal anställda. Vissa polismyndigheter anställer dock fler än planerat, dvs. fler än de har ekonomi för. Rikspolisstyrelsen drar då ner antalet aspiranter för dem nästa gång.

6.5.3 Målkonflikter?

Det finns flera risker eller potentiella målkonflikter kring målet om 20 000 poliser. Vid ESV:s intervjuer lyftes flera av dessa fram.

”Det kan bli fler anmälda brott men inte fler utredda, eftersom de nya är i yttre tjänst.” Med den ökade polisiära synligheten kommer att antalet brott som upptäcks eller anmäls ökat. Om de nya poliserna placeras i yttre tjänst och även drar ökade handledarresurser från utredande verksamhet kommer det inte att finnas resurser för att utreda de anmälda brotten. Risken är då att satsningen blir kontraproduktiv. Vid ESV:s intervjuer framkommer dock också att detta inte är ett naturbundet utfall. Det finns flera åtgärder att vidta. PNU-modellen innebär ju som ovan beskrivits att utredningar ska börja på brottsplatsen dvs. i yttre miljö. Detta kräver dock att de som är nyutbildade har fått tillräcklig utbildning i förundersökningsmetodik och praktik. Här har några synpunkter framförts vid ESV:s intervjuer. Grundkunskaperna behöver vara gedigna redan inför praktikterminen. Den ska vara praktik och inte skola i yttre

tjänst. Färdigheter i t.ex. rapportskrivning behöver förvärvas under utbildningen. Fortbildningen behöver upprätthållas.

”Ökat antal poliser behöver ökat stöd.” Det kommer att krävas handledning och stöd för de nya poliserna. Vid ESV:s intervjuer framkom att utbildningen i sig inte räcker för att hantera de situationer man hamnar i. Det behövs stöd av erfarna poliser för att på bästa sätt kunna tillämpa sina kunskaper och färdigheter. Man talar om en nödvändig balans mellan de nyas entusiasm och drive och de äldres erfarenheter och referenser. Här finns en tydlig erfarenhet av de problem med handledning och erfarenhetsöverföring som uppstod genom att polisutbildningen stängdes några år på 1990-talet. Det finns en brist på poliser med cirka tioårig erfarenhet, en kompetenssvacka.

”Poliser får göra civila uppgifter.” Här finns redan erfarenheter från nedskärningarna på 1990-talet. Det behövs hos polisen, liksom i alla andra verksamheter, en balans mellan administration och operativ verksamhet. Detta problem, eller denna risk, att poliser som avsetts för yttre tjänst får göra andra uppgifter accentueras av PUM och PNU. Båda modellerna efterfrågar, för att kunna få fullt genomslag, medarbetare med annan kompetens än den polisiära. Det gäller inte minst kriminalunderrättelsetjänsten som har en strategisk roll för effektiviseringen av polisarbetet.

Den bedömning av genomförandet av programmet 20 000 poliser som ESV mött är att man kan möta en period där det kan vara svårt att redovisa resultat fullt ut. För att förbättra resultatet krävs fortsatt kompetensutveckling och en chefsbemanning som har en tydlig resultatfokus och starkt driver verksamhetsutvecklingen.

6.5.4 Sammanfattande iakttagelser rörande målet 20 000 poliser

ESV:s bedömning är att målet 20 000 poliser är tydligt, klart och kommunicerat till samtliga medarbetare inom polisorganisationen. Två konkreta saker är tydliga och grundläggande.

- Antagningen på PHS, Polishögskolan har ökat och ett tillräckligt antal nytexaminerade poliser kommer att finnas till halvårsskiftet 2010.
- Rikspolisstyrelsen har fördelat nytillskottet på de olika myndigheterna så att var och en vet för hur många nya poliser man ska planera.

Däremot finns det frågetecken kring i vilken mån planerat för hur de nya ska tas emot. Rikspolisstyrelsen har satt målet att de ska tjänstgöra i yttre tjänst, för att uppfylla synlighetsmålet. ESV vill här lyfta fram två exempel från polismyndigheter där man diskuterat och planerat för att nytillskotten ska ge önskad effekt.

- I Värmland planerar man att de nya poliserna ska börja med sex månaders tjänstgöring i utredningsverksamhet. Den därvid förvärvade kunskapen gör att man när man i sin yttre tjänst kommer till brottsplatser har bra kunskap om vilka åtgärder som behövs för att inleda och driva förundersökningen.
- City polismästardistrikt i Stockholm integrerar de nya poliserna som en kapacitetsökning i verksamheten och dess utveckling. Man driver ett aktivt utvecklingsarbete för att öka synligheten. Man ser ett sammanhang där ökningen ökar synligheten och där kvaliteten på arbetet måste bli bättre. En åtgärd har med stödet att göra.

Avrapporteringstider innebär att polisen blir mindre synlig. Distriktet ska aktivt vara pådrivande gentemot Rikspolisstyrelsen och myndigheten [Polismyndigheten i Stockholms län] i frågor om ett effektivt avrapporteringssystem och annat IT-stöd⁸³

Exemplen syftar till att visa vikten av att ett mål som det om 20 000 poliser har ett sammanhang med verksamhetsutvecklingen. Exemplen visar också hur man i flera polisorganisationer integrerar det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Exemplen visar också på initiativ som inte direkt kommer från Rikspolisstyrelsen utan från polismyndigheternas egna verksamhet.

En andra fråga om målet med 20 000 poliser har att göra med finansieringen. Har medelsfördelningen varit tydlig, transparent och långsiktig de senaste åren? ESV har uppmärksammat några, delvis historiska, faktorer som kan ha haft betydelse för finansieringsfrågan.

- Centralt för tydlighet i budgetsammanhang och för förutsättningarna att planera och genomföra verksamheten är att de ekonomiska förutsättningarna blir klara i god tid. I planeringsförutsättningarna för 2009-2011 aviserade Rikspolisstyrelsen att medelsfördelningen för perioden skulle beslutas först i oktober 2008. Denna tidpunkt senarelades dessutom med cirka två månader.
- Företrädare för polismyndigheterna har vid olika tillfällen tagit upp att pengarna inte skulle räcka. Rikspolisstyrelsen ekonomiska uppföljning synes inte beaktat detta i ett tidigare skede. Det ställer frågor om uppföljningens utformning och betydelse.
- Det har inte varit tydligt om, och i så fall i vilken mån, det funnits restriktioner att anställa civila under den perioden när poliskapaciteten byggs upp. Här kan budskapen ha varit dubbla eller svårtolkade.
- Det har framförts från vissa håll att ökningen till 20 000 poliser inte varit finansierad fullt ut.

⁸³ City polismästardistrikt i Polismyndigheten i Stockholms län (2007)

6.6 Bedömningar om administrationen effektiviserats

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Den skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, ett uppdrag som ges i så väl polislagen som instruktionen för Rikspolisstyrelsen. I regleringsbrev har regeringen under ett antal år begärt information om effektiviseringsarbetet.

I detta avsnitt sammanfattar ESV svar på frågor om organisatoriska förändringar på Rikspolisstyrelsen har haft genomslag i en tydligare styrning av polisverksamheten. En effektiv administration är enligt ESV ett viktigt styrmedel för nå goda resultat.⁸⁴

Under åren 2004 till 2007 ökade Rikspolisstyrelsens andel av polisens anslag från 14,5 % till 17,1 %. En viss förklaring ligger i polishögskolans satsning för att utbilda tillskottet av nya poliser men även medel till Rikspolisstyrelsen i övrigt har ökat. ESV har inte inom ramen för detta uppdrag studerat orsakerna närmare men kan konstatera att uppfattningar finns ute i polisorganisationen angående detta. Man har bl.a. talat om ökad byråkrati.

Utvecklingen kan också ställas mot vad som t.ex. framfördes i polisens årsredovisning för 2006.

Polisens ekonomi är i balans. Alla möjligheter att bedriva verksamheten än mer effektivt ska prövas. Syftet är primärt att frigöra resurser till kärnverksamheten så att Polisens resultat kan fortsätta att förbättras.

Under åren 2004–2007 gjordes en genomgripande omorganisation av Rikspolisstyrelsen, då bl.a. en beställar- och utförarorganisation infördes. De uppfattningar som framkommit vid intervjuerna angående utvecklingen kan sorteras i två huvudgrupper: en som ser positivt på Rikspolisstyrelsens utveckling och en som ser negativt på den.

Det finns i huvudsak tre saker som lyfts fram som positiva.

Omorganisationen och då särskilt beställar- och utförarorganisationen ska värderas mot de förhållanden som rådde tidigare. Då rådde, enligt flera intervjuade, en situation på Rikspolisstyrelsen som beskrevs med det bekanta motto "Låt tusen blommor blomma". En mängd uppgifter utfördes utan prioritering eller tydliggjord efterfrågan samt utifrån rutin eller tradition. Den nya modellen betydde att alla uppgifter systematiskt granskades och prövades, vilket tog tid, en tid som dock

⁸⁴ Ekonomistyrningsverket (2006)

ansågs nödvändig som engångsinsats. Det genomslag och den goda utveckling av HR-frågorna som ESV noterat är ett exempel på detta.

Rikspolisstyrelsen åstadkom under dessa år en kraftsamling med resultatfokus som enligt de flesta fått verkan. Det har hänt mycket. Den nya organisationen beskrivs då som en förutsättning för detta.

Den enhetlighet i polisverksamheten vars nödvändighet framkom bl.a. vid Göteborgskravallerna har förstärkts genom samordningen på Rikspolisstyrelsen.

De kritiska har i huvudsak pekat på sju områden.

Med den ökade byråkratin har följt en ökad men inte alltid nödvändig detaljstyrning av polismyndigheterna. Under perioden utvecklades strategier m.m. som det inte funnits förutsättningar att genomföra på polismyndigheterna.

Förstärkningen av Rikspolisstyrelsen har gett ett "top-down perspektiv" där dels en nödvändig erfarenhetsdialog eftersatts, dels en icke-auktorerad utveckling mot en samlad polismyndighet inletts.

Utförarorganisationen har haft problem. Först ansågs den alltför byråkratisk, sedan alltför affärsmässig. Det upplevs som långt i processen mellan användare – beställare – utförare.

När det gäller stödsystem för det förbättrade polisarbetet har man inte levererat. Det gäller t.ex. personaladministrativa frågor eller det för utredningseffektiviteten centrala stödet för avrapportering.

Det nödvändiga administrativa stödet ute i verksamheten har eftersatts, enligt vissa nedvärderats. Ett exempel är hjälp vid förhørsutskrifter. Det kan finnas en övertro på centraliserade shared service-lösningar.

De förändringar som genomförts – och genomförs – inom polisen kräver i många fall ny eller högre kompetens i olika roller och verksamheter. Detta har i många fall lösts genom anställning av ny personal. Samtidigt kan det ha varit svårt på ett bra sätt utnyttja och rätt placera den kompetens och erfarenhet som därmed frigörs på Rikspolisstyrelsen eller på myndigheterna.

Verksamhetskunnandet i olika administrativa enklaver tendera tunnas ut. Med det menas att när man bedriver ett systematiskt och målinriktat effektiviseringsarbete i stödverksamheter och administrativa organisationer finns en risk att man fokuserar

på de egna rutinerna och arbetsprocesserna. Detta i kombination med en bemanning som i hög grad utgörs av specialister kan göra att kärnverksamhetens behov kan komma i andra hand.

Det finns slutligen bedömningar som framkommit i intervjuerna och som väger ihop det positiva och negativa.

En vanlig bedömning är att den här typen av omorganisationer ofta tar tid att genomföra. Det är viktigt med uthållighet och beredskap för lärande och korrigeringar.

En annan bedömning är att det kan ha skett en förskjutning av kostnadsmedvetandet från läget att "vår kärnverksamhet är så viktig att den får kosta" över "ekonomiadministration får kosta" till att "systemutveckling och konsulter får kosta".

En tredje bedömning är att problem kan ha förstärkts av en oklar verksamhetsidé för Rikspolisstyrelsen, vilket inte innebär att man vill strukturera om polisväsendet. Effektivitetskriterier för en sådan styrning bygger på lärande och förmåga till dialog samt realistiska relationer mellan resurser och resultatkrav. Tydligheten är viktig för att klargöra gränssnitten mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

För att bedöma värdet av insatserna för effektivare administration behövs också mätningar och analyser där nyttan kopplas till resursinsatser. ESV har inte sett att någon sådan har genomförts för polisens verksamhet. Detta är dock inte något som är typiskt för polisen. I det nyligen avrapporterade betänkandet från Förvaltningskommittén görs följande iakttagelse om myndighetssammanslagningar.

Förvaltningskommittén konstaterar att det finns få exempel på att organisationsförändringar av det här slaget har följts upp eller utvärderats, för att försäkra sig om att de önskvärda effekterna verkligen har uppnåtts. Blev verksamheten mer kostnadseffektiv, ökade rättssäkerheten? Och fick förändringen några negativa effekter, till exempel problem som beror på att de hopslagna myndigheterna blir så stora organisationer, att den interna kontrollen blev sämre etc.? Det kan vara komplicerat att utvärdera sådana effekter, eftersom det ofta finns fler syften med förändringen. Dessutom kan andra faktorer än den ändrade organisationen påverka utfallet. Det kan också vara svårt att veta när de önskvärda effekterna bör märkas, eftersom det tar ett tag innan den nya organisationen har anpassat sig till förändringen och börjat fungera som det var tänkt. Trots sådana svårigheter anser Förvaltningskommittén att åtminstone större förändringar av myndighetsorganisationen med tydliga syften bör följas

upp och utvärderas. Resultaten av sådana utvärderingar blir ett viktigt underlag för beslut om liknande förändringar i framtiden.⁸⁵

ESV:s iakttagelser – och erfarenheter från andra undersökningar eller remissvar - ger en bild som i mångt och mycket ansluter till förvaltningskommitténs bedömning av att stora omorganisationer eller samordningsinsatser behöver prövas noggrannare än vad som i dag är vanligt. Det gäller både ex ante och ex post.

ESV återkommer till uppföljning och utvärdering i avsnitt 7.4 och 9.5.

⁸⁵ SOU 2008:118, s.148 f.

7 Hur mäts och analyseras resultatet?

7.1 Bakgrund och utgångspunkt

En förutsättning för att polisen ska kunna arbeta enligt riksdagens och regeringens intentioner är att Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. För en tydlig och effektiv styrning behövs en tydlig och effektiv uppföljning, dvs. en uppföljning som ger grund för att bedöma styrbehov och prioritera styrinsatser. ESV beskrev i avsnitt 2.4.2 att detta kan handla om huruvida ”rätt” saker efterfrågas, om organisationen och regeringen förses med den kunskap den behöver och inte minst om uppföljningen används för t.ex. åtgärder, lärande och utveckling.

Uppföljning är enligt ESV:s ordbok en beskrivning av hur något har utvecklats. Den kan avse både förhållanden inom en myndighet, t.ex. hur handläggningstiderna förändrats, och förhållanden utanför myndigheterna, t.ex. hur de samhällsförhållanden man velat förändra med myndighetens verksamhet utvecklats. Uppföljningar kan ske vid enstaka tillfällen men sker normalt löpande. Denna löpande karaktär gör att data bör vara lättillgängliga.

Syftet med uppföljning är oftast att man snabbt ska kunna vidta olika korrigerande åtgärder innan det är för sent eller som en utgångspunkt för att kunna göra djupare analyser.

Uppföljningar sätts också i samband med utvärderingar. Utvärdering är en efterhandsanalys. I en utvärdering, till skillnad mot en uppföljning, är analysen det centrala inslaget. Om uppföljningen, något förenklat, är en beskrivning av olika händelseförlopp är utvärderingen förklaringen till och bedömningen av dessa händelseförlopp. Hur omfattande eller hur ”vetenskaplig” en analys måste vara för att kallas utvärdering är ett ständigt debatterat ämne.

Utvärderingar kan gälla olika steg och vara inriktad på olika saker, t.ex. beslutsprocessen, implementeringen, måluppfyllelsen och effekterna.

ESV har vidare, för i första hand regeringen och dess kansli, utformat modeller för uppföljnings- och utvärderingsstrategier. Med det menas en långsiktig plan för varje politikområde över bl.a. vilken resultatinformation som behövs inom Regeringskansliet, vem som ska ta fram denna resultatinformation, när informationen ska beställas och i vilken form den ska presenteras. Uppföljnings- och utvärderingsstrategier syftar till att göra Regeringskansliet till en bättre beställare och mottagare av resultatinformation från myndigheterna, men också till att förbättra

resultatredovisningen till riksdagen. Dessa modeller kan också tjäna som inspiration till uppföljningen inom polisen.

ESV ger i den här undersökningen begreppet uppföljning en bred definition, en samlingsbeteckning som innefattar det mesta av efterhandsredovisningar, -kontroller och -analyser. Att vi introducerar begreppet uppföljnings- och utvärderingsstrategier beror på att det är sådana kan, rätt utvecklade och tillämpade, bidra till uppföljningens tydlighet och effektivitet.

ESV behandlar i detta avsnitt några av polisens insatser, modeller eller system för uppföljning. En allmän iakttagelse är att man inom polisen arbetat länge på olika sätt med att utveckla uppföljningen. En bild som använts för Rikspolisstyrelsens styrning i en tidigare period är parollen *"Låt tusen blommor blomma"*. Den kan sägas vara giltig även för uppföljningsinsatserna. En chef i en polismyndighet, med bakgrund på Rikspolisstyrelsen kommenterade förhållningssättet med att *"det vore ju bra om dom åtminstone blommade på samma äng"*.

Sammanfattningsvis bedömer ESV att uppföljningen när det gäller den operativa verksamheten har en tydlig och alltmer effektiv kärna. Det finns en god bas för fortsatt utveckling. Däremot är ekonomi och personalutveckling, chefsförsörjning och chefsutveckling exempel på områden där uppföljningen bör vidareutvecklas och integreras med verksamhetsuppföljningen.

7.2 Verksamhetsuppföljning

För den operativa verksamheten, såväl den brottsförebyggande som den utredande, har modeller utvecklats för uppföljningen. Dessa modeller har börjat tillämpas alltmer och ge erfarenheter. Ovan i avsnitt 5.4.2 Styrdokument och uppföljningssystem beskrivs några av de verktyg eller system som används med PUM och PNU i verksamheten. De är VPOP, VUP och PRR.

Bakom dessa verktyg och system ligger ett långsiktigt utvecklingsarbete där mål, uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev varit en betydelsefull input.

Verktyget för planlagd operativ verksamhet (VPOP) är ett verktyg för att på ett systematiskt planera, följa upp, dokumentera och utvärdera samt prioritera det brottsförebyggande arbetet. VPOP innehåller flera delar av uppföljningskaraktär. Kriminalunderrättelsetjänsten följer upp, strukturerar och sammanfattar brottsutvecklingen i lägesrapporter som registreras i VPOP. I VPOP finns också erfarenheter samlade från olika polismyndigheter av hur man arbetat med olika typer av brott.

VPOP infördes 2006 men utvecklingen av systemet har fortsatt. Enligt polisens årsredovisning för 2007 började VPOP användas i ”större omfattning” av polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen under 2007. Skillnaden mellan myndigheter när det gäller utnyttjande och kunskaper om verktyget dock bedömdes vara ”relativt stor”. Även vid ESV:s besök på polismyndigheter framkommer att systemet används. Även skillnaderna mellan polismyndigheter framkommer även om de inte i ESV:s material framstår som alltför stora. Ett exempel på skillnad är kvaliteten på informationen i VPOP. I en myndighet beskrivs informationen som vag och allmän, av regleringsbrevskaraktär. I en annan myndighet talar ett vakthavande befäl om att informationen nu fått förtroende som utgångspunkt för planerade insatser. En chef i Stockholm City säger med hänvisning till Gunnar Ekmans avhandling från ”Text till batong” att VPOP nu börjar ersätta fikapratet som planeringsbas.

Polisens operativa verksamhet följs också upp i *systemet för verksamhetsuppföljning* (VUP) och presenteras genom *Polisens resultatrapporter* (PRR). Detta system fungerar också och tillämpas såväl för avrapportering mot uppdrag i planeringsförutsättningar och regleringsbrev som i den interna uppföljningen på olika nivåer.

Denna uppföljning och redovisning har kritiserats. Kritiken kan i huvudsak delas upp i två grupper. Å ena sidan avser kritiken att uppföljningen fokuserar på mätbara och inte prioriterade brott. Å andra sidan avser kritiken att en stor del av arbetet inte fångas upp av mätmetoden, vilket kan handla om dels det brottsförebyggande arbetet, dels de stora brotten – ”särskilda händelser”.

Rikspolisstyrelsens internrevision bedömde efter en granskning 2007 av införandet av PNU och PUM vid tre polismyndigheter att ”acceptansen för modellerna var god”. Samtidigt fann dock internrevisionen att uppföljningen av polisverksamheten ”genererat visst motstånd”.

På flera håll har dock framförts att det finns ett missnöje med uppföljning på individnivå. Polisarbetet bygger på laginsatser och en oro finns för att den individuella uppföljningen leder till en mer ineffektiv verksamhet då fokus kan komma att hamna på att uppnå statistikpoäng (pinnjakt). På flera håll i organisationen rapporteras om minskad trivsel och ökat motstånd mot modellerna till följd av den utökade uppföljningen som uppges skapa press och olust hos vissa medarbetare.⁸⁶

Kritiken har också framförts av polisforskare som Stefan Holgersson och administrationsforskaren Anders Ivarsson Westerberg i avhandlingen

⁸⁶ Rikspolisstyrelsen (2007:6), s.13

Papperspolisen. Ett exempel som används ofta är de s.k. ”blåsen”, dvs. utandningsprov i samband med nykterhetskontroller av bilförare. Kritiken menar att mätningen styr mot symbolinsatser. Man mäter för protokollet.⁸⁷

Vid ESV:s intervjuer framförs att sådan manipulering kan förekomma. Kritiken menar man är relevant i en situation eller miljö där ”ren” målstyrning förekommer, dvs. uppsättandet av konkreta prestationsmål är ända styrningen. Sådan målstyrning är dock inte vanlig. Den finns i viss teoribildning, som säger att i praktiken är mål och mätning en del i en mer sammansatt styrning där operativt ledarskap och planerade insatser byggda på underrättelser är andra delar. Det innebär att de fall där ”pinnjakten” styr verksamheten är exempel på dålig eller frånvaro av styrning. Det kan vara brist på ledarskap – och medarbetarskap. Man utnyttjar inte VPOP.

Ett annat perspektiv är att mätningarna har utvecklats. Man kombinerar nu prestationsmättet antal blås med effektmättet antal ertappade berusade vilket gör mätningen mer valid och relevant i förhållande till övergripande mål om ökad lagföring. När det gäller uppföljning på individnivå finns exempel på bedömningar av mätningens förtjänster. Det kan inte vara ointressant, menar ett länsordningsbefäl, om en polisman får fem berusade per tusen blås och en annan på samma turlag får en berusad per tusen blås. En produktivitetsskillnad i relationen 5:1 måste förklaras och åtgärdas.

Enligt ESV:s bedömning är denna typ av mätningar relevanta för i första hand de enklare mängd- eller vardagsbrotten som tidigare varit försummade men som man numera vill prioritera.

En annan typ av kritik kan exemplifieras med ett citat från en länspolismästare. Ifråga om resultat inledde han ”Egentligen är det endast 30 procent av polisens verksamhet mätbar.” Med det menade han dels att det brottsförebyggande arbetet inte har tydliga prestationer och har svårsmätbara effekter, dels att det stora brottet som drar den stora resursen ofta är helt unikt och därmed inte jämförbart med andra liknade brott eller vardagsbrottet, trots att de båda, uppklarade, i den enkla mätningen får samma registrering.

När det gäller det brottsförebyggande arbetet har dock mätningarna utvecklats i samband med de förbättrade arbetsmetoderna. Man mäter som prestation numer resurstimmar i yttre tjänst som är VPOP-baserad. Det bygger på antagandet att insatsen är kvalitetssäkrad. Man kan också följa upp brottsutvecklingen för de brott och i de miljöer man arbetat i. Här börjar också systematiska resultat som kan bidra

⁸⁷ Holgerson 2008, Ivarsson Westerberg 2004

till analys och vidareutveckling att visa sig. När det gäller våld i yttre miljöer har man t.ex. i de stora städernas citykärnor arbetat målinriktat i krogmiljöer. Man visar polisiär närvaro, i Stockholm t.ex. med mobila poliskontor. Man arbetar också med krogarna och upplyser om vilka regler för utskänkning som gäller.

Mätresultaten kan här variera och måste analyseras på längre sikt och med insikten att "en tendens ofta döljer en annan". Det händer nämligen flera saker när polisen är systematiskt synlig och aktiv. Ett antal aktörer "lär" sig. Det kan gälla krogar där man skärper restriktionen vid utskänkning och nekar fler berusade. Effekten blir då på viss sikt en mätbar minskad brottslighet. Å andra sidan leder den polisiära närvaron till att flera brott uppdagas eller anmäls – polisen blir tillgänglig för anmälan.

ESV vill lyfta fram att man inte entydigt kan bedöma ökning av anmälda brott som negativa utfall i det brottsförebyggande arbetet. Man bör också se ett anmält brott som ett positivt resultat i det förtroendeskapande arbetet och i det utredande uppdraget. Att det s.k. mörkertalet minskar innebär ju att det blir möjligt utreda brott som annars inte varit kända. Att som i polisens årsredovisning för 2007 redovisa och diskutera ett ökat antal anmälda brott som ett negativt resultat kan vara förhastat. Här finns en potential för utvecklad resultatanalys.

En annan typ av brottsförebyggande insatser där resultatet är svårare att mäta är stora kommanderingar där polisen mobiliserar för att motverka oordning, slagsmål eller våldsamma konfrontationer. I en huvudstad som Stockholm eller en evenemangsstad som Göteborg förekommer olika tilldragelser där polisen måste vara på plats. Men även på andra håll finns situationer som behöver förberedas och bevakas. Här kan resultatet vara svårt att mäta, samtidigt som insatserna kan bli väldigt dyra. Här förordar intervjuade poliser att varje insats måste utvärderas, dels för att bedöma kostnadseffektiviteten, dels för lärande och utveckling.

När det gäller de större ("grova") brotten har utvecklingen av en systematisk uppföljning och resultatmätning ännu inte kommit så långt.

En intressant ansats har gjorts av polisen i Västra Götaland. För en given typ av grova brott mäter man resultat i det man kallar en "lagföringskedja". Se tabellen nedan som avser perioden juni 2006 till december 2007.

	Misstänkta	Gripna	Anhållna	Häktade	Åtalade	Dömda
Antal	279	240	140	77	60	X
Andel	100%	86%	50%	28%	22%	
Strafftid					Y	72 år

En utveckling av modellen skulle kunna vara att följa upp brott efter deras straffsatser enligt följande struktur.

Straffsatsnivå	Antal anmälda brott	Avskrivna brott	Misstänkta	Gripna	Anhållna	Häktade	Åtalade	Dömda
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								

Med denna modell skulle man få en jämförelsemodell som bygger på hur brottets bedöms med utgångspunkt i påföljden längd. En sådan modell fångar ytterligare ett perspektiv men missar andra. Det som skulle behövas är en struktur där man också ordnar de anmälda brotten efter utredningens komplexitet.

7.3 Ekonomisk uppföljning

Ett av statsmakternas mål för ekonomisk styrning är sedan cirka tio år att skapa förutsättningar för god kontroll på statens finanser.⁸⁸ Arbetet att med detta har bedrivits länge inom statsförvaltningen och inom polisen. Mycket har åstadkommit, men det finns områden där problem återstår.

En grundläggande förutsättningen för god ekonomisk uppföljning är en väl fungerande tidredovisning och ESV kan konstatera att en sådan ännu inte finns hos polisen. Intervjuerna har visat att Rikspolisstyrelsen är väl medveten om detta, att det finns i planeringen för framtiden men att det ännu inte funnits resurser att utveckla tidredovisningen till att bli enhetlig och integrerade med övriga rapporteringssystem.

Ett annat problem är frågan om den ekonomiska uppföljningen och dess verkan, dvs. vad som t.ex. händer när budgetöverskridanden hotar. I avhandlingen Papperspolisen från 2004 skriver Anders Ivarsson-Westerberg om problemet och han går tillbaka till 1996.

Polisen hade tidigare regelmässigt överskridit budgeten enligt logiken att verksamheten var så viktig att den måste få kosta. Heckscher deklarerade att det var nog med överskridanden och att även polisen i fortsättningen måste anpassa sig till de politiska besluten.

⁸⁸ Prop. 1999/2000:1

ESV:s material visar att det fortfarande finns frågor kring budgetdisciplinen och den ekonomiska uppföljningen. Ett exempel där utvecklingen gått framåt är polisen i Värmland. Vid besöket där framkom att man nu har goda verksamhetsresultat i kombination med en ekonomi i balans. Anledningen anses vara att man ställer hårda krav på uppföljning, ordning och reda samt planlagd verksamhet i yttre tjänst grundad på underrättelse tills det ”händer något”. Man har t.ex. arbetat mycket med att hårt hushålla med övertiden. Detta går tillbaka till en rejäl sanering, med Rikspolisstyrelsens medverkan, av ekonomin för några år sedan. Även polisen i Uppsala har ändrat ekonomisk kultur. I ett tidigare skede kunde man räkna med att underskott i efterhand kompenseras från Rikspolisstyrelsen. Nu är man i likhet med Värmland en myndighet som lämnar medel för täckande av underskott i andra myndigheter. En kommentar från Värmland var följande.

Om NN-myndigheten reglerade övertiden på samma sätt som vi skulle man inte ha något underskott.

I Rikspolisstyrelsen planeringsförutsättningar ingår att polismyndigheterna ska lämna prognoser på anslagsutfallet. Om underskott hotar ska de rapportera detta till Rikspolisstyrelsen och upprätta en åtgärdsplan. Det framkommer vid ESV:s undersökning att arbetet kring detta inte alltid fungerat på senare år. En stark – och stundom detaljerad - styrning och uppföljning från Rikspolisstyrelsen när det gäller verksamheten har inte haft sin motsvarighet när det gäller ekonomin. Ett exempel är från 2007 då polisen i Stockholms län beräknade och uppmärksammade ett kommande underskott för åren 2008 och 2009. Stockholmspolisen skrev följande i en inlägga till Rikspolisstyrelsen.

Ett underskott i storleksordningen 174-194 mnkr kan inte hämtas in endast genom besparingar på lokaler eller övriga utgifter. Det skulle t.ex. kräva att myndighetens kostnader för kommunikation, IT, drivmedel, tolkar etc. minskas med en tredjedel eller att lokalkostnaderna minskas med närmare 45 procent. Vissa kostnadsminskningar är möjliga att göra men inte i den storleksordning som behövs utan att förutsättningarna för att bedriva en meningsfull verksamhet kraftigt påverkas. Ett steg i att sänka kostnadsnivån är att ompröva utvecklingsprojekt som är planerade, om de kan starta och i vilken omfattning. Därutöver kan också en fördjupad kostnadsöversyn, utöver vad som sker löpande, ge minskade kostnader, bl.a. att särskilt se över vad som kan göras för att minska byråkratin. En utveckling av de funktionsansvarigas uppdrag skapar förutsättningar för att använda myndighetens resurser på bättre sätt. En besparing av de årliga driftskostnaderna i storleksordningen 10 mnkr fram till 2009 bedöms på detta sätt vara möjlig.

Enligt uppgifter vid våra intervjuer föranledde detta inga åtgärder. Även från andra myndigheter har man erfarenheter av att Rikspolisstyrelsen inte reagerat på begärda och inskickade åtgärdsprogram.

Många åtgärder ligger inom polismyndighetens ansvar men det förefaller som en del av de föreslagna åtgärderna behövde tas om hand på en övergripande strategisk nivå. Att ingen reaktion från Rikspolisstyrelsen uppfattades kan ha flera orsaker varav en kan vara vilka möjligheter man där såg att agera. Generellt gäller naturligtvis att efterfrågad rapportering bör ges återkoppling.

Mot detta ska ställas att de myndigheter som ESV besökt visat på omfattande åtgärdsplaner i den ekonomiska situationen hösten 2008. Det finns också indikationer på att den ekonomiska styrningen och uppföljningen från Rikspolisstyrelsen nu stramas upp. Det välkomnas på de myndigheter ESV besökt. Det betonas också i några intervjuer att det är önskvärt med ett starkt tryck på ekonomi i balans. Ett bra kostnadsmedvetande kan beskrivas som färskvara.

Ekonomiska obalanser får enligt intervjuerna negativa konsekvenser för verksamheten. Underskott, tar energi från verksamheten då brandkårsutryckningar måste ske och kortsiktiga lösningar genomföras. Som kommentar till citatet ovan från Stockholm måste man ställa utvecklingsprojekt eller utbildningar som är nödvändiga delar i de modeller eller uppdrag som riksdag, regering och Rikspolisstyrelsen prioriterat. ESV kan dock konstatera att instrument för ekonomisk kontroll, tillsyn eller uppföljning bör utnyttjas mer så att trycket ökar på att alla polismyndigheterna har ekonomin i balans och istället kan koncentrera sig på verksamheten. Ett exempel på en åtgärd för att förbättra budgetdisciplinen som kommit upp vid intervjuerna är införa ekonomiska uppföljningar där alla länspolismästare deltar samtidigt.

7.4 Utvärdering

I Rikspolisstyrelsen instruktion saknas ett uppdrag om utvärdering. Ofta brukar ett utvärderingsansvar finnas för centrala myndigheter med sektorsansvar. Naturvårdsverket, Skolverket, Högskoleverket eller Socialstyrelsen är exempel på myndigheter som ansvarar för områden där även andra offentliga aktörer har uppgifter.

Det breda tillsynsansvar som Rikspolisstyrelsen har, och som redovisats i avsnitt 5.4.4, ställer dock krav på att bl.a. utvärderingar görs. Ett exempel från ett uppdrag i regleringsbrevet för 2008 kan också belysa utvärderingsfrågorna.

Rikspolisstyrelsen ska redovisa och bedöma resultatet av de åtgärder som har vidtagits och som kommer att vidtas under perioden 2008-2011 i syfte att effektivisera verksamheten inom polisorganisationen. Där så är möjligt ska Rikspolisstyrelsen lämna en bedömning av hur stora resurser som beräknas frigöras till följd av effektiviseringarna. Av redovisningen ska även framgå hur effektiviseringarna påverkat polisverksamhetens resultat.

Det har framgått att tillsynen främst är inriktad på inspektion av polisväsendets rättsenlighet. I den tillsyn som bedrivs i dag finns inte en tydlig utvärdering för effektivisering, verksamhetsutveckling, management m.m. som har helhets- eller processperspektiv. Det synes inte heller vara en organiserad utvärderingsverksamhet som kopplar verksamhet med ekonomi och som kan svara på frågor om resurserna använts för bästa resultat enligt statsmakternas beslut.

Det innebär inte att Rikspolisstyrelsen inte arbetar med utvärderingar eller med utvärderingsfokus i ett bredare perspektiv. Utvärderingar kan benämnas något annat och de kan utföras integrerat i verksamheten. Mycket tyder på att så är fallet. Utvecklingsarbeten som t.ex. PUM och PNU innebär fortlöpande utvärderingsinsatser. Mycket av det som återrapporteras och analyseras i polisens årsredovisning bygger på kunskap som samlats med utvärderingsfokus. I samband med inspektionerna anses det lika viktigt att uppmärksamma områden som kan förbättras som att påtala fel och brister. Att lyfta fram goda exempel från polisorganisationen är alltid lika viktigt. Inspektioner med rättstillämpning som utgångspunkt ger ofta också ett mervärde i form av verksamhetskunskap och probleminsikt som det är kostnadseffektivt att utnyttja. Avgränsningen mot utvärderingar är inte tydlig. Det är i sig inget ovanligt i dagens statsförvaltning.

ESV har tagit del av arbetet med effektivisering på polismyndigheterna. För att beskriva arbetets inriktning ges här två exempel.

I *Västra Götaland* har en bred projektgrupp arbetat med att öka synligheten och få ut fler poliser i yttre tjänst.⁸⁹ I projektet utgår man från effektiviseringskrav som fanns i regleringsbrevet för 2007. I påföljande planeringsförutsättningar skrev Rikspolisstyrelsen att polisen under planeringsperioden 2008-2010 skulle ”förbättra resultaten väsentligt”. Projektgruppen fokuserade mycket på att hitta vägar att utnyttja resurserna bättre. Man försökte förbättra modellerna för dimensionering och för prioritering och man identifierade flaskhalsar eller mekanismer och rutiner som tenderade att dra resurser från yttre tjänst. Man föreslog utbildning för yttre befäl samt att rollen som yttre befäl skulle renodlas. Man föreslog att ökningen av antalet poliser kunde användas för att skapa ett sjunde turlag som skulle skyddas från händelsestyrd verksamhet och arbeta underrättelseinriktat. Man kom också in på brister i systemstödet.

Avrapporteringssystemen är byråkratiska och tidskrävande. För att undvika att hamna inomhus i långa avrapporteringar händer det att vissa poliser i yttre tjänst

⁸⁹ Polismyndigheten i Västra Götaland (2008)

istället väljer att inte vidta vissa åtgärder och därmed överlämna detta ansvar på kommande handläggare.

Inom *City Polismästardistrikt i Stockholm* gjorde en ensamutredare ett liknande arbete med genomlysning av hinder och möjligheter för en bättre och effektivare verksamhet.⁹⁰ Liksom i Västra Götaland sökte man ta ett helhetsgrepp på verksamheten och liksom i Västra Götaland var man inne på bemanningen eller dimensioneringen av arbetsenheterna. Utredaren konstaterade att det inte gick att finna någon bärande tanke när det gäller storleken på olika grupper eller på t.ex. antalet civilanställda, utan bemanningen syntes bygga på tradition och historia. Förslaget var att på olika nivåer öka medvetenheten om betydelsen att förankra bemanningen i uppdragets karaktär och verksamhetens behov. Det noterades vidare att chefer i distriktet ägnade för mycket tid åt administration och möten. Gemensamt med Västra Götalands projekt var också att det gällde förbättringar inom nuvarande strukturer, dvs. inga omorganisationer föreslogs. I Cityrapporten betonades vikten av tidsperspektiv och utvärderingar. Ett exempel på attityden i rapporten kan tas från en diskussion om processkartläggningar. Förslaget var att inte starta några nya.

Jag bedömer också att det finns ett behov att först utvärdera verksamhetsnyttan av den processkartläggning som pågår avseende den operativa planeringen innan fler processkartläggningar påbörjas.

De här två relaterade projekten är exempel på utvärderingar som används i det löpande arbetet, för verksamhetsutveckling och avsedda för den egna organisationen. Projekten redovisas som serier av förslag för att förbättra polisverksamheten på de punkter där det finns brister eller hinder för effektivisering. Utvärderingarna blir därmed exempel hur man från Rikspolisstyrelsen kunnat använda resultaten för att dels lägga grund för en samordnad utvecklingsstrategi, dels bidra till avrapporteringen av effektiviseringsuppdraget till regeringen.

I Rikspolisstyrelsens avrapportering av regleringsbrevets effektiviseringsuppdrag⁹¹ redovisas ett antal pågående projekt och verksamheter som förväntas få positiva effekter på verksamheten. Bland ”projekten” ingår PUM och PNU liksom regeringens uppdraget om grov organiserad brottslighet. Det är de enskilda projektens förväntade effekter som redovisas, inte ett systematiskt arbete med effektfokus efter t.ex. den modell som tillämpats i exemplen från Stockholm och Västra Götaland.

En arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen redovisade 2008 en uppföljning⁹² av resurstiden i yttre tjänst i 18 polismyndigheter (alla utom Stockholm, Västra Götaland och Skåne). Andelen tid i yttre tjänst varierade mellan 39 och 22 procent,

⁹⁰ City polismästardistrikt li polismyndigheten i Stockholms län (2007)

⁹¹ Rikspolisstyrelsen (2008:8)

⁹² Rikspolisstyrelsen (2008:7)

med en tyngdpunkt runt 30 procent. På basis av detta anges tio fokusområden i en handlingsplan för att öka synligheten. Rapporten är ett exempel på en uppföljning som används för att utveckla verksamheten på ett övergripande plan. Det är ingen utvärdering i den meningen att skillnaderna mellan myndigheterna värderas. Orsaker till de olika utfallen har inte analyserats. Därför ges ingen specifik åtgärdslista där de olika myndigheterna ges sina beting. Resultatet av uppföljningen ingår inte i den rapportering till regeringen som redovisas i föregående stycke.

De beskrivna uppföljningarna/utvärderingarna skulle Rikspolisstyrelsen kunna använda för att tydliggöra vad man behöver respektive inte behöver styra om det redan fungerar eller är på väg att börja fungera. Det skulle sedan kunna ligga till grund för Rikspolisstyrelsens utvecklingsstrategi.

En tydlig och effektiv uppföljning behövs för att bedöma om anslagna medel använts effektivt i förhållande till de ändamål som regeringen anvisat och riksdagen bestämt. Uppföljningen behövs för att se vilka resultat som uppnåtts. Men uppföljningar, och utvärderingar, kan ha ytterligare syften. Man kan med resultatanalysen klarlägga vad som krävs för att resultaten kan förbättras. Med en utvecklad resultatanalys kan man också bedöma vilka resultatnivåer som är de rimliga givet de tillgängliga resurserna.

8 Förslag till tydligare ansvar och ökade befogenheter

Frågor om ansvar och befogenheter har återkommit på flera områden i ESV:s analys av styrning, kontroll och uppföljning av polisverksamheten.

ESV kan konstatera att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisväsendet inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. Det tycks också vara en skillnad mellan den formella fördelningen av ansvar och hur den uppfattas i praktiken. Det är ESV:s mening att problemet medför att förväntningar och krav på vad Rikspolisstyrelsen ska åstadkomma inte går hand i hand med vad de har möjlighet att genomföra.

En anledning till den otydliga fördelningen av ansvar och befogenheter är att myndighetsförordningen, som bl.a. syftar till att tydliggöra olika roller, ansvar och uppgifter inom en myndighet, i dessa delar inte tillämpas för polisväsendet. Enligt myndighetsförordningen leds en myndighet antingen av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd och myndighetens ledning ansvarar för verksamheten.

En annan orsak är den relativt komplexa styrkedjan där regeringen parallellt utser och fördelar ansvar till tre olika instanser. För att minska problemen behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenhet för Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och polisstyrelserna. Det gäller inte minst i förhållande till varandra.

I avsnitt 8.1 och 8.2 redovisas bakgrund, överväganden och de förslag ESV lämnar på området.

8.1 Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare

ESV:s förslag:

Ansvaret bör tydliggöras på följande områden

Länspolismästaren bör entydigt ha ansvaret för polismyndighetens verksamhet inom ramen för de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar.

Rikspolisstyrelsen bör ha ett uttalat uppdrag att verka för att polisverksamheten som helhet ska vara så effektiv som möjligt och som ett led i detta ha ett ansvar för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Ansvaret för intern styrning och kontroll behandlas i avsnitt 9.7.

ESV har funnit att ansvarsfördelningen är otydlig mellan Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, länspolismästarna och polisstyrelserna och även mellan rikspolischefen och Rikspolisstyrelsens styrelse.

Undantag för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna från myndighetsförordningen har presenterats i avsnitt 5.4.8. Eftersom både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har styrelser men inte med fullt ansvar har följande ansvarsfördelning beslutats.

8.1.1 Ansvarsfördelning Rikspolisstyrelsen

Rikspolischefens ansvar

Rikspolisstyrelsen "leds" av rikspolischefen.⁹³

När det gäller Rikspolisstyrelsen har rikspolischefen bl.a. det ansvar som följer av 3, 4 och 6–8 § myndighetsförordningen. Han ska dock inte besluta i frågor om arbetsfördelning mellan rikspolischefen och styrelsen eller i ärenden som styrelsen ska besluta.⁹⁴

Rikspolischefens ansvar för intern styrning och kontroll avser även polismyndigheterna och SKL.

⁹³ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 16 §

⁹⁴ Ibid., 21 a §

Styrelsens ansvar

Rikspolisstyrelsens styrelse ska ”pröva” om myndighetens verksamhet bedrivs ”effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten”.⁹⁵

Styrelsen ska vidare ”besluta” om bl.a.

- myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter samt redovisningen av dessa till regeringen samt
- riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen inkl. åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.⁹⁶

8.1.2 Ansvarsfördelning Polismyndigheterna

Polisstyrelsens ansvar

Enligt polislagen ska varje polisdistrikt ”för sin ledning” ha en polisstyrelse.⁹⁷

Enligt polisförordningen ska polisstyrelsen ”särskilt se till”

- att polisarbetet bedrivs i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som statsmakterna lagt fast för polisverksamheten,
- att polisarbetet är ”effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav” samt
- att förvaltningen ”fungerar väl”.

Polisstyrelsen ska vidare ”se till”

- att verksamheten är ändamålsenligt organiserad och
- att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter.⁹⁸

Polisstyrelsen ”avgör” bl.a. ”viktiga frågor” om

- planering och inriktning av verksamheten,
- verksamhetens ekonomi samt
- polismyndighetens organisation.⁹⁹

Polisstyrelsen ska vidare ”bestämma vad som ska gälla” om planering och uppföljning av polisens arbete inom ramen för de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen får meddela med stöd av sin instruktion (13 b §). Polisstyrelsen ska vid planeringen och uppföljningen samverka nära med Åklagarmyndigheten och i förekommande fall med Kustbevakningen.¹⁰⁰

⁹⁵ Ibid., 22 §

⁹⁶ Ibid., 22 b §

⁹⁷ Polislag (1984:387), 5 a §

⁹⁸ Polisförordning (1998:1558), 3 kap. 1 §

⁹⁹ Ibid., 3 kap. 2 §

¹⁰⁰ Ibid., 3 kap. 4 §

Länspolismästarens ansvar

Länspolismästaren ”ansvarar för polismyndighetens verksamhet”. I verksamhetsansvaret ingår bl.a. att ”se till”

- att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt,
- att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt
- att polismyndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁰¹

Länspolismästaren är vidare ”skyldig” att genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen i enlighet med sin instruktion ansvarar för.¹⁰²

8.1.3 Överväganden och förslag rörande ansvar

Ansvarsförhållandet rikspolischef –rikspolisstyrelse

Det är inte tydligt hur ansvaret för effektivitet m.m. är fördelat mellan rikspolischefen och Rikspolisstyrelsens styrelse.

ESV konstaterar att styrelsens ansvar och uppgifter enligt 22, 22 a och 22 b §§ i instruktionen för Rikspolisstyrelsen överensstämmer med 11, 12 och 13 §§ i den upphävda verksförordningen. Det betyder att myndigheten har en styrelse med begränsat ansvar, en ledningsform som enligt regeringen inte bör förekomma.

Varje myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. Det måste därför klart och tydligt framgå om det är myndighetschefen eller styrelsen som utgör ledningen. Så är inte fallet i de myndigheter där det finns ett delat ansvar mellan chef och styrelse. En sådan ordning gör det svårt att utkräva ansvar för verksamheten.¹⁰³

Ansvar för verksamheten vid polismyndigheterna

ESV anser att regelverket på flera punkter är otydligt när det gäller verksamhetsansvaret vid polismyndigheterna.

Enligt 4 § polislagen ska det i varje polisdistrikt finnas en polismyndighet som ”ansvarar för polisverksamheten inom distriktet”. Enligt 5 § finns för *ledningen* av polismyndigheten en polisstyrelse.

Enligt 3 kap. 5 a § första stycket polisförordningen *ansvarar* länspolismästaren, dvs. chefen för polismyndigheten, för myndighetens verksamhet. Länspolismästarens verksamhetsansvar enligt 3 kap. 5 a § första stycket motsvarar verksamhetsansvaret enligt 3 § myndighetsförordningen, nämligen ett ansvar för verksamheten och att bl.a. ”se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt”. Vad

¹⁰¹ Ibid., 3 kap. 5 a §

¹⁰² Ibid., 3 kap. 5 b §

¹⁰³ Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2, s. 7

polisförordningen, till skillnad från myndighetsförordningen, *inte* anger explicit är inför *vem* länspolismästaren ansvarar.

Samtidigt ska polisstyrelserna enligt polisförordningen 3 kap. 1 § ”särskilt se till” att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med statsmakternas prioriteringar och riktlinjer samt att det bedrivs effektivt och rättssäkert. Enligt den upphävda verksförordningen skulle en styrelse ”pröva” detta. Vad betyder det för ledningsansvaret att länspolismästaren ska ”se till” att verksamheten bedrivs effektivt o.s.v. respektive att styrelsen ”särskilt ska se till” detta? Det är inte givet vilken betydelse som ska läggas i begreppen.

Polismyndigheterna upprättar inga egna årsredovisningar. Polisverksamheten redovisas samlat i polisens årsredovisning. Denna undertecknas av rikspolischefen och Rikspolisstyrelsens styrelse som därmed *intygar* att årsredovisningen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. Vilket ansvar innebär detta för polismyndigheterna?

I ESV:s undersökning har det framkommit att polisstyrelserna har kommit att arbeta på olika sätt och fått olika betydelse för styrningen i olika polisdistrikt.

Det är naturligtvis inte bra när ansvarsfördelning och roller inte är entydig. Det är bl.a. detta den nya myndighetsförordningen avhjälpt. Otydligheten i ansvarsfördelningen mellan länspolismästarna och polisstyrelserna gör att den istället utvecklas utifrån vilka förutsättningar som gäller i de olika distrikten och formas beroende vilka personer m.m. som finns där och inte styrs av statsmakterna.

ESV konstaterar att det inte finns något samlat ansvar för verksamhet, ekonomi samt intern styrning och kontroll för polismyndigheten

ESV:s slutsats är att regeringen behöver ge tydliga direktiv till alla tre berörda parter, dvs. Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och de lokala polisstyrelserna. I dessa måste det tydliggöras dels att länspolismästaren entydigt har ansvaret för polismyndighetens verksamhet, dels att polismyndigheterna har att utföra sina uppdrag inom ramen för de beslut Rikspolisstyrelsen fattar. Direktiven kan ges genom förändring av polisförordningen där naturligtvis eventuella begränsningar i Rikspolisstyrelsens befogenheter kan anges.

Ansvar för den samlade polisverksamhetens effektivitet

Utöver ovan nämnda oklarheter vad gäller ledning och ansvar har ESV inte heller funnit att regering eller riksdag tydligt uttalat att någon instans ansvarar för att

polisverksamheten i hela riket bedrivs på ett effektivt sätt. Vad som gäller är följande.

- Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § polislagen)
- Länspolismästaren ansvarar i sitt distrikt för att polisverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt (3 kap. 5 a § första stycket polisförordningen).
- Rikspolisstyrelsen ska enligt regleringsbrevet fördela medel till polismyndigheterna.
- Rikspolisstyrelsen får ”meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett (13 c § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).
- Rikspolischefen ansvarar för att den interna styrningen och kontrollen ”fungerar på ett betryggande sätt”, inte bara i Rikspolisstyrelsen utan även i polismyndigheterna (21 a § första stycket instruktionen).

Med viss omständlighet skulle man kunna resonera i termer av att Rikspolisstyrelsens ansvar för medelstildelning inkl. rätten att meddela föreskrifter om användningen av de medel polismyndigheterna tilldelas för att säkerställa att dessa används på ändamålsenligt sätt med hänsyn till de mål statsmakterna har fastställt i kombination med ansvaret för att den interna styrningen och kontrollen i polismyndigheterna fungerar på ett betryggande sätt innebär att Rikspolisstyrelsen implicit har ett ansvar för att den samlade polisverksamheten i riket bedrivs på ett effektivt sätt. Det är dock inte givet att det är så det är tänkt.

För att undvika olika tolkningar av regelverket och suboptimeringar i verksamheten bör Rikspolisstyrelsen ha ett uttalat uppdrag att verka för att polisverksamheten som helhet ska vara så effektiv som möjligt. Som ett led i detta bör Rikspolisstyrelsen ha ett ansvar för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, vilket Rikspolisstyrelsen enligt polislagen endast ska ”verka för”

Dessa tre hänger ofta ihop och är grundläggande för en god styrning. Genom samordning kan inte bara bättre resultat uppnås utan även rationaliseringar i ett helhetsperspektiv. Planmässighet är naturligtvis en förutsättning för att man i en stor organisation ska dra åt samma håll och utnyttja resurserna effektivt.

De befogenheter som behöver knytas till ett sådant uppdrag och ansvar behandlas i följande avsnitt. Det bör poängteras att det utökade uppdraget och ansvaret för Rikspolisstyrelsen inte skulle frånta länspolismästarna deras ansvar för att verksamheten i polismyndigheterna bedrivs effektivt.

8.2 Rikspolisstyrelsens befogenheter behöver ökas

ESV:s förslag:

Regeringen bör tydliggöra Rikspolisstyrelsens rätt att inom sitt ansvarsområde fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdag och regering bestämmer.

Regeringen bör slå fast att länspolismästarna och polisstyrelserna ska utföra sitt uppdrag i enlighet med de beslut Rikspolisstyrelsen fattar.

ESV kan konstatera att Rikspolisstyrelsen i vissa delar har begränsade befogenheter att agera inom de områden som ingår i dess uppdrag. Det gäller dels formellt, dels vilket mandat Rikspolisstyrelsen har kommit att få i praktiken.

Det kan mycket väl vara så att regeringen vägt in andra faktorer och bedömer det lämpligt att så ska vara. På vissa områden förefaller det dock ESV att en större delegering av befogenheter från regeringen med ett utökat mandat för Rikspolisstyrelsen skulle öka tydligheten och effektiviteten i styrning, kontroll och uppföljning.

ESV konstaterar att Rikspolisstyrelsen enligt sin instruktion får besluta om allmänna råd i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. ESV finner att Rikspolisstyrelsens mandat att agera här är förhållandevis svagt.

Ett exempel på när Rikspolisstyrelsens mandat inte räckt för att genomdriva en rationalisering var då man hade ambitionen att slå samman länskommunikationscentralerna i Kalmar län, Kronobergs län och Blekinge. Både Kalmar och Växjö satte som villkor att den gemensamma funktionen skulle ligga hos dem. Denna oenighet medförde att en sådan samverkan inte kom till stånd.

Ett annat exempel är att regeringen när det gäller grov organiserad brottslighet har regeringen fått gripa in och ge polisen ett uppdrag i vilket man explicit anger att samverkan ska ske i fyra center och var dessa ska finnas.

För att kunna ta det ansvar Rikspolisstyrelsen åläggs krävs att Rikspolisstyrelsen har rätt att fatta beslut gällande detta. Samtidigt måste det tydliggöras att länspolismästarna och polisstyrelserna har att utföra sitt uppdrag i enlighet med de beslut Rikspolisstyrelsen fattar.

En fråga kopplad till möjligheterna att verka för effektivitet är befogenheterna gällande medelsfördelningen, vilket behandlas i avsnitt 9.6.

I en situation där Rikspolisstyrelsen har en ökad beslutsrätt inom sitt ansvarsområde, är det naturligtvis viktigt att arbetsgrupper och råd med representanter från olika delar av polisorganisationen liksom på andra områden tar fram underlag inför Rikspolisstyrelsens beslut.

Föreskriftsrätten

ESV kan konstatera att Rikspolisstyrelsen har viss föreskriftsrätt men att regeringen samtidigt uppmanar till återhållsamhet. Så har det också blivit i praktiken.

När det gäller att i enlighet med polislagen verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, har regeringen dock, som ovan nämnts, begränsat Rikspolisstyrelsens mandat till att ge allmänna råd.

Regelverket innebär att de enda beslut som Rikspolisstyrelsen i dag kan fatta som är bindande för polismyndigheterna är i form av föreskrifter. ESV vill peka på att föreskrifter bör användas långsiktigt och inte passar i alla sammanhang. Exempelvis bör föreskrifter inte användas för årliga beslut. Formen passar inte heller för direktiv gällande arbetssätt.

ESV konstaterar att Rikspolisstyrelsen framför allt styr på andra sätt än genom föreskrifter och att detta fungerar i de flesta fall. ESV anser dock i enlighet med vad som sagts ovan att Rikspolisstyrelsen i vissa sammanhang bör kunna fatta beslut även om sådant som inte lämpar sig att utfärda föreskrifter om och återkommer även i det följande med förslag rörande detta.

9 Förslag till åtgärder för tydligare och effektivare styrning

Den bild ESV genom dokumentstudier och intervjuer fått av styrning, kontroll och uppföljning av polisen har presenterats i föregående avsnitt. I detta avsnitt ger ESV sin syn på om Rikspolisstyrelsen använder tillgängliga styrmedel på ett sätt som gör styrningen tydlig och effektiv samt lämnar förslag till åtgärder för förbättringar.

9.1 Utgångspunkter för ESV:s bedömning

ESV:s uppdrag är att utvärdera om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. En bedömning av om en styrning är effektiv måste enligt ESV bygga på en kvalificering och nyansering av vad styrning innebär. ESV lyfte i avsnitt 2.4.1 att styrning och ledningsarbete har olika funktioner.

- *Instrumentell funktion* som är inriktad på uppgifter som planering, organisering, uppföljning och kontroll.
- *Medlande och kommunikativ funktion* som syftar till att forma medarbetarnas förståelse av verksamheten och dess förutsättningar.
- *Identitetsskapande funktion* som handlar om att ge organisationen ”ett ansikte”, både utåt och inåt.

ESV:s utgångspunkt är att en organisation som Rikspolisstyrelsen måste bedömas utifrån alla dessa tre funktioner och utifrån åtminstone fyra förhållanden.

- statsmakternas uppdrag
- Rikspolisstyrelsen formella och reella mandat
- det reella styrbehovet
- polisverksamheten ska vara händelse- och underrättelsestyrd

I avsnitt 5.1 visar ESV en schematisk bild av polisväsendets styrkedja i en konstitutionell kontext. Av bilden framgår att relationerna mellan Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och polisarbetet är sammansatta och interaktiva. Som ESV ser det innebär detta att man för att bedöma effektiviteten först måste avgöra vilken av ledningsarbetets olika funktioner som är aktuell. Ofta kan förhastade omdömen om svag effektivitet bero på att man utgått från ett instrumentellt perspektiv där tidiga och mätbara genomslag är tecken på hög effektivitet. För att kunna bedöma om en styrinsats är effektiv måste man vara tydlig med vad styrningens sammanhang och yttersta syfte är. Vanligen syftar styrning vidare – mot ett i demokratisk ordning beslutat mål – än att etablera en tydlig maktrelation mellan en principal och en agent.

Bedömningen av styrningens effektivitet måste göras med hänsyn tagen till styrningens funktion, dvs. om den är instrumentell, medlande och kommunikativ eller identitetsskapande.

9.2 Övergripande bedömning av styrningen

ESV:s bedömning är att mycket fungerar väl eller utvecklas i rätt riktning. Polisen använder en korg av styrmedel, vilket är nödvändigt för att styra en stor och mångfacetterad verksamhet. Det allmänna intrycket är att man ser seriöst på styrning och ekonomi och ESV har mött många kunniga och ambitiösa personer inom polisen. Inledningsvis kommenteras här nedan några av de styrmedel där ESV:s bild är att de används på ett bra sätt. På några områden anser ESV dock att det finns anledning att genomföra förändringar. ESV:s överväganden och förslag till åtgärder redovisas i avsnitt 9.3–9.7.

ESV har i utredningsarbetet funnit exempel på effektiv verksamhetsstyrning där Rikspolisstyrelsen drivit frågor interaktivt med uthållighet, målinriktning och utvecklingsperspektiv. ESV har dock även sett exempel på instrumentellt betingad styrning som inte alltid är effektiv. Verksamhetskunskap och –respekt betyder mycket för om ledarskapet och dess styrning blir framgångsrika. Det är också viktigt att styrningen är behovsriktad och anpassad till verksamheten som till stor del är händelse- och underrättelsestyrd.

ESV:s bild är att Rikspolisstyrelsens *styrdokument* för polisen i stort är ambitiösa och att de täcker in de prioriteringar m.m. som regeringen angivit i regleringsbrevet. När det gäller styrdokumenterna kan dock ESV konstatera att det är oklart i polisorganisationen vilken status t.ex. Polisens planeringsförutsättningarna har. Detta kan kopplas till frågan, som behandlats i avsnitt 8.2, om rätten att inom sitt ansvarsområde fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdag och regering bestämmer.

När det gäller verksamhetsplaneringen vill ESV särskilt peka på vikten av att, såsom det t.ex. anges i PUM, *involvera all personal* i framtagandet av mål m.m. Det är avgörande för legitimiteten i organisationen och det gäller särskilt i en organisation som polisen med stark kåranda och identifiering med sin uppgift ute på fältet.

Samma sak gäller *uppföljningsmått* där ESV har sett en utveckling i positiv riktning men att det fortfarande finns visst fog för kritik som har framförts av bl.a. internrevisionen¹⁰⁴. Det finns således all anledning att fortsätta arbetet med att få fram tillförlitliga mått som uppfattas som relevanta i organisationen. Även i detta

¹⁰⁴Rikspolisstyrelsen (2007:5)

arbete är det viktigt att involvera personalen. När medarbetarna på olika nivåer också har ansvar för vilka mått som används minskar risken för sådan obstruktion som emellanåt lyfts fram i media.

ESV har vidare uppfattat att *dialogen* används som ett viktigt styrmedel såväl mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna som inom polismyndigheterna. ESV anser att en öppen dialog inom polisorganisationen, i samtliga led, ökar samtliga medarbetares förståelse för verksamhetens inriktning. Detta medför i sin tur en ökad transparens i styrning och uppföljning av verksamheten. Det är dock viktigt att dialog inte medför att dokumenterad styrning minskar eller får mindre betydelse eftersom det är den som är tillgänglig för alla medarbetare och den man kan gå tillbaka till vid diskussioner.

ESV vill understryka *kompetensförsörjnings* betydelse för styrningen och för möjligheterna att nå önskade resultat av verksamheten och stödjer Rikspolisstyrelsens ambitioner att arbeta aktivt med detta. Kompetensförsörjningen är ett område som är viktigt att beakta vid riskanalyser och att arbeta förebyggande med så att brister kan undvikas, vilket i sig kan leda till att man inte uppnår mål för verksamheten.

Förutom att frågan kommit upp vid intervjuerna kan det stora antalet tillförordnade länspolismästare vara ett tecken att chefsförsörjningen behöver förbättras. ESV ser därför positivt på Rikspolisstyrelsens ambition att ta fram en ny polischefsutbildning som kompletterar den nuvarande strategiska chefs- och ledarskapsutbildningen. Satsningen på polischefsutbildningen bör påskyndas för att tillgodose bl.a. behovet av länspolismästare. Det förefaller inte orimligt att en sådan skulle kunna ha olika grundutbildningar i botten. Det skulle kunna bidra till att fler söker till utbildningarna med syfte att arbeta i en ledande befattning och därmed till att säkra polisens chefsförsörjning och ledarskap som helhet. En satsning på polischefsutbildning ger också bättre förutsättningar och mindre ryckighet i ledning och styrning.

Det har framkommit vid intervjuerna att det finns en relativt hög rörlighet bland chefer vilket kan bidra till en viss ryckighet i ledningen och styrningen av verksamheten. ESV har också under arbetet med detta uppdrag uppfattat att befattningshavare i vissa delar av polisorganisationen rör sig snabbt mellan olika befattningar. Det kan medföra att man inte hinner sätta sig in i ett område innan det är dags att ta sig an ett annat. En alltför snabb rörlighet försvårar också genomdrivandet av förändringar vilket i många fall kräver uthållighet. Det är en viktig aspekt att ha i åtanke vid utformandet av karriärvägar och beslut rörande nya befattningshavare. Risken är annars att man inte riktigt orkar driva igenom förändringar vilka inte sällan sker i visst motstånd.

På detta övergripande plan vill ESV slutligen lyfta fram betydelsen av det arbete med *värdegrunden* som genomförs inom polisen. Trots att man, när ESV:s undersökning genomfördes, befann sig i den första delen av värdegrundsarbetet har ESV gjort flera iakttagelser av att ett genomslag skett. Exempelvis kan man utgå från på polismyndigheterna redovisa ett omfattande arbete. Värdegrundsarbetet har av en inblandad beskrivits som en ”fantastisk bottom-up-insats” i dialog mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens arbetsmetod får positiva omdömen – ”man har bjudit upp till dans”, dvs. delaktigheten har varit viktig. HR-nätverket anses också ha haft stor betydelse, både som idé eller modell och som det använts. Ett visst genomslag av det som ligger i de följande stegen i värdegrundsarbetet kan också iakttagas. Värdegrunden syns i formuleringar i verksamhetsplaner för både polismyndigheter och distrikt. Intervjuade poliser hänvisar till värdegrunden när de beskriver olika delar av sitt arbete – utan att frågan ställts.

ESV håller med om att värdegrundsarbetet är ett betydelsefullt styrmedel. Med tanke på att den interna miljön utgör en viktig förutsättning för hur polisens verksamhet bedrivs vill ESV peka på vikten av att ambitionerna fullföljs och värdegrunden lyfts fram såväl i polisutbildningen som i den löpande verksamheten.

9.3 Tydligare styrning genom resultatkontrakt

ESV:s förslag:

Tydligare styrning samt en koppling mellan verksamhet och ekonomi skulle kunna uppnås genom resultatkontrakt mellan Rikspolisstyrelsen och länspolismästarna i samband med medelstillelningen.

Med tanke på att det finns en välfungerande dialog mellan dels Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, dels inom polismyndigheterna finns det anledning att manifestera verksamhetsplaneringen och dessa dialoger ytterligare. Det kan man bl.a. göra genom att använda sig av resultatkontrakt eller formella överenskommelser för verksamheten och de ekonomiska ramar som gäller. Resultatkontrakt kopplar därmed samman verksamheten med ekonomin.

Flertalet myndigheter i statsförvaltningen använder sig av resultatkontrakt eller överenskommelser och syftet har varit alltifrån att utveckla styrningen, öka öppenheten, förtydliga ansvar och roller genom att resultatkraven blir tydligare, få igång dialog om vilken verksamhet som ska bedrivas till att arbeta tillsammans mot ”tvärgående” mål m.m. Resultatkontraktens utformning behöver bestämmas utifrån en analys av verksamheten och dess behov, vilket innebär att resultatkontrakt ser olika ut för olika myndigheter och verksamheter.

Enligt ESV:s uppfattning medför resultatkontrakt att styrkedjan från regeringen till avdelningsnivå tydliggörs. Detta beror på att resultatkontrakten för varje avdelning utgår från det utpekade ansvarsområdet enligt regleringsbrevet. Sedan läggs budgeten för avdelningens verksamhet in och följs upp på ett systematiskt sätt mot den genomförda verksamheten och resursförbrukningen. Fördelarna ligger bl.a. i att varje medarbetare engageras i arbetet med att ta fram och synliggöra sitt ansvarsområde inom respektive avdelning. Detta leder i sin tur till att ansvaret för olika mål, projekt, aktiviteter, uppgifter, ärenden m.m. som är beslutade för årets verksamhet tydliggörs och det förenklar uppföljningen mellan chef och medarbetare. Det underlättar också för en chef att prioritera och styra olika delar av sin verksamhet.

Ytterligare en fördel med resultatkontrakt skulle för polisens del vara att man faktiskt gör en överenskommelse mellan parterna om verksamheten det kommande året.

9.4 Tillsyn som aktivt styrmedel

ESV:s förslag:

Tillsyn bör användas mer tydligt och aktivt som en del i styrningen.

Ansvaret för strategisk användning av tillsynen och för dess samordning och utveckling bör tydligt utpekas i Rikspolisstyrelsens arbetsordning.

Området för tillsyn bör även inkludera det förslagna ansvaret för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Rikspolisstyrelsen bör kunna fatta beslut om åtgärder med anledning av tillsynen.

ESV kan konstatera att de områden instruktionen anger för Rikspolisstyrelsens tillsyn utgör kärnområden för tydlig och effektiv styrning, kontroll och uppföljning. Den bild ESV fått från dokumentstudier och intervjuer visar dock att det inte tydligt framgår var ansvaret för denna tillsyn ligger inom Rikspolisstyrelsen och hur den bedrivs. Det framstår snarare som att tillsynen har fått bli en del i den allmänna uppföljningen.

Tillsynsansvaret skulle med fördel kunna utgöra en direkt utgångspunkt för att få en effektiv styrning, kontroll och uppföljning. För att bli ett effektivt styrmedel skulle då tillsynen behöva lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk. ESV anser därför att ansvaret för strategisk användning av tillsynen som en del i styrningen och för samordning och utveckling av tillsynen inom de områden som anges i instruktionen tydligt bör utpekas i Rikspolisstyrelsens arbetsordning.

Samtidigt kan ESV konstatera att regeringen inte har givit Rikspolisstyrelsen mandat att besluta om åtgärder om polisväsendet inte lever upp till kraven utan sådana beslut ligger hos regeringen. Detta förefaller vara mindre ändamålsenligt. En effektivare styrning skulle uppnås om Rikspolisstyrelsen kunde fatta beslut om åtgärder med anledning av tillsynen när det finns behov av sådana.

Området för Rikspolisstyrelsens tillsyn bör också preciseras till att även inkludera det, i avsnitt 8.1, förslagna ansvaret för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. På så sätt skulle tillsynen kunna bli ett verktyg även i fullföljandet av detta ansvar.

9.5 Styrning genom uppföljning och utvärdering

ESV:s förslag:

Rikspolisstyrelsen ges ett utvärderingsuppdrag inom sitt ansvarsområde, vilket innebär

- att en fristående utvärderingsfunktion inrättas inom Rikspolisstyrelsen
- utvärdering blir ett centralt moment i allt ledningsarbete i polisorganisationen

Utvärderingsuppdraget ska ha följande syften

- utvärderingar ska ge underlag för utveckling och organisering av verksamheten
- bidra till att polisen blir en lärande organisation
- stärka rapporteringen till statsmakterna och allmänheten

I ESV:s utvärderingsutbildningar hänvisas bl.a. till den amerikanske utvärderingsforskaren Michel Scriven som skrivit följande.

Att utvärdera betyder att uppskatta förtjänsten eller värdet av något mot kriterier och standard.¹⁰⁵

Det finns idag, sammantaget, en stor mängd utredningar, undersökningar, inspektioner, uppföljningar, redovisningar inom polisväsendet. Det finns inom vissa områden systemstöd för uppföljning och det finns inom olika områden ett erfarenhetsbaserat utvecklingsarbete. ESV:s bild är att det dock saknas strategisk samordning och systematisk bearbetning av de utvärderingar som görs, transparens och överblick över vilka utvärderingar som gjorts på olika håll i polisorganisationen, metodutveckling, utvecklingsperspektiv samt inte minst koppling till ekonomin. ESV har också iakttagit att polisen ibland har svårt att ge tydliga svar på uppdrag som ges i regleringsbrev.

¹⁰⁵ Citerat efter ESV:s grundkurs i utvärdering

Polisens verksamhet och insatser måste bygga på kunskaper dels om problemets omfattning, karaktär och orsaker, dels om vilka åtgärder som visat sig vara verkningsfulla. För att polisens metoder ska kunna förbättras och möta nya behov måste de noggrant dokumenteras, analyseras och utvärderas. På så sätt kan steg tas mot såväl effektivare styrning som effektivare verksamhet med bättre resursutnyttjande.

För att ge en rättvis bedömning av polisens arbete måste även det svårämna åtaganden som polisen har kunna rapporteras och redovisas. Det räcker då inte med kvantitativa uppgifter eller beskrivningar. Polisen besitter idag ett omfattande humankapital som det ännu inte finns former för att tydliggöra. Såväl förtrogenhetskunskap och erfarenheter finns att tillgå. Det finns många välfungerande enheter. Det finns ett organisationskapital som skapats inom den befintliga organisationen. Däremot saknas utvecklade kunskaper och metoder för att - å ena sidan säkra, upprätthåll och skydda detta - å andra sidan fastställa var utvecklings- och åtgärdsbehov finns.

Utvecklingsarbetet i en stor organisation som polisväsendet måste vara systematiskt och verklighetsbaserat. Genomförande tar tid. Det är ofta effektivt med ett iterativt arbetssätt där insatser och åtgärders värde beräknas och prövas för att få fast grund. Utvärderingar som led i den löpande styrningen och i ledningsarbetet är ett exempel på hur man kan skapa hållbarhet i verksamhet, organisation och utveckling.

En utvecklad utvärderingsfunktion inom polisen behöver arbeta både fristående för att utveckla och behålla sin egen kompetens och i fruktbar kontakt med funktioner inom Rikspolisstyrelsen och polismyndigheternas alla nivåer. Funktionens egna utvärderingar bör komplettera utvärderingar av den typ som görs i dag av speciellt utsedda personer eller projektgrupper.

Kompetens och uppdraget för utvärderingsfunktionen är skilt från t.ex. controlleravdelningens eller tillsynsfunktionens. Ett respektfullt samarbete är en dock en förutsättning. Utvärderingarna ska ha en verksamhetsfokus. Det är också viktigt att utvärderingsfunktionen har kontakt med externa utvärderare och relevant forskning. Samtidigt är det viktigt att betona att ESV inte föreslår något som kan ersätta eventuella externa oberoende granskare - men inte heller ersättas eller kompenseras av sådana.

9.6 Medelstildelning som styrmedel

ESV förslag:

En tydlig, stabil och transparent modell för medelsfördelning tas fram och slås fast.

För att resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt i polisväsendet som helhet, bör det i instruktionen anges att Rikspolisstyrelsen ska fördela och vid behov omfördela medel mellan polismyndigheter.

Regeringen bör tillsätta en utredning för att se hur de totala polisresurserna bör fördelas mellan myndigheterna för att på bästa sätt möta behoven.

9.6.1 Historisk tillbakablick

I direktiven till polisväsendets första fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1992/93–1994/95 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att lämna förslag till en metod för medelstildelning som innebar att medlen på anslaget för den lokala polisorganisationen skulle fördelas på en rampost för varje län. Rikspolisstyrelsen redovisade under hösten 1991 ett förslag till fördelningsmodell. Det förslag till fördelning av medlen för budgetåret 1992/93 för den lokala polisorganisationen som lades fram i februari 1992 byggde emellertid inte på den framtagna fördelningsmodellen utan på den hittillsvarande resursförbrukningen. Av de särskilda direktiven för polisväsendets anslagsframställning budgetåren 1993/94–1994/95 framgår att regeringen i allt väsentligt godtagit den av Rikspolisstyrelsen föreslagna fördelningsmodellen men ansåg att denna måste kompletteras på vissa punkter bl.a. när det gällde resursbehovet i storstäder och i glesbygder¹⁰⁶. Rikspolisstyrelsen redovisade en komplettering av modellen i december 1992 och försökte därefter genomföra denna. På grund av bland annat budgetåtstramningar kom emellertid bara mindre justeringar till stånd.

År 1996 tillträdde Sten Heckscher som rikspolischef. Då avbröts arbetet med att utveckla en modell för medelsfördelning. Heckscher använde sig istället av dialog som ett viktigt verktyg vid fördelning av medel till polismyndigheterna. År 2001 fick polisen utöver sitt ordinarie förvaltningsanslag stora tillskott. Tillskotten fördelades ut på polismyndigheterna efter vissa fördelningsnycklar, som t.ex. ärendemängd, antal invånare och viktade brottstyper.

År 2005 kritiserades metoden för medelstildelning av Riksrevisionen, som ansåg att Rikspolisstyrelsen ”i mycket begränsad omfattning” använt medelsfördelningen som ett sätt att styra polismyndigheterna mot de mål som statsmakterna bestämt.

¹⁰⁶ Rikspolisstyrelsen (1992)

Enligt Riksrevisionen saknas det en koppling mellan ekonomistyrning och verksamhetsstyrning, dvs. mellan tilldelade anslag och verksamhetsresultat. Polismyndigheterna får sina anslag oavsett om de uppnått bra resultat eller ej. Rikspolisstyrelsens medelsfördelning grundar sig i allt väsentligt på föregående års förbrukning, inte på polismyndigheternas resultat och nuvarande arbetsvolym. Polismyndigheterna kan därutöver få mindre resurstillskott. Rikspolisstyrelsen gör i regel ingen omprövning av en gång tilldelade anslagsmedel till polismyndigheterna. Medelsfördelningen är inte heller kopplad till riksdagens och regeringens mål [...] Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsens modell för medelsfördelning ger få incitament för polismyndigheterna att effektivisera polisverksamheten och inga incitament att uppnå riksdagens och regeringens mål.¹⁰⁷

Principerna för medelstildelning hade vid den tiden även väckt en del missnöje inom polisorganisationen. Vissa kritiker menade att polismyndigheterna alltid kunde få mer resurser om det behövdes och att det därför inte var nödvändigt att göra några långsiktiga ekonomiska planer. Andra ansåg att det saknades tydliga motiv till varför vissa myndigheter fick tillskott eller att Rikspolisstyrelsen var dålig på att kommunicera dessa.¹⁰⁸

9.6.2 Utveckling av metoden för medelsfördelning

I början av 2005 tillträdde Stefan Strömberg som rikspolischef. Våren 2005 tillsattes en arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen för att se över principerna för medelsfördelningen inom polisorganisationen. I arbetsgruppen ingick representanter för Rikspolisstyrelsen och ett antal polismyndigheter.

Arbetsgruppen tog fram ett antal kriterier som man menade att en reformerad metod för medelsfördelning borde uppfylla. Metoden skulle bl.a.

- vara transparent, förutsägbar och stabil över tiden,
- ge verksamheten förutsättningar att uppnå uppställda mål,
- vara ett stöd för att omfördela resurser mellan polismyndigheterna samt
- behandla alla polismyndigheter lika.¹⁰⁹

Arbetsgruppen diskuterade vad fördelning av medel baserad på resultat kunde innebära och enades om att det vore orimligt att myndigheter som uppvisade goda resultat skulle ”få mer pengar och tvärtom”.

Samtliga polismyndigheter bör utifrån medborgarnas perspektiv ges tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att bedriva polisverksamhet. Uppföljning av

¹⁰⁷ RiR 2005:18, s. 57 f.

¹⁰⁸ Rikspolisstyrelsen (2006:2), s. 2 f.

¹⁰⁹ Rikspolisstyrelsen (2006:2), s. 3

myndigheternas resultat med belöning/sanktioner bör ske på annat sätt, lämpligen i dialog mellan RPS och länspolismästare.¹¹⁰

Våren 2006 presenterade arbetsgruppen ett förslag som innebar att medelsfördelningen skulle göras utifrån verksamhetsgrenarna Brottsförebyggande arbete, Utredning och lagföring samt Service. Medel till polismyndigheterna skulle fördelas med utgångspunkt från

- antal anmälda brott inom brottsområde 1 (brott mot person, tillgrepsbrott samt skadegörelsebrott),
- antal våldsbrott samt.
- befolkning.¹¹¹

Innan anslaget fördelades på polismyndigheterna skulle resurser sättas av för funktioner som är gemensamma för polisväsendet (Rikspolisstyrelsen, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och SKL) eller som berörde samtliga eller vissa verksamhetsgrenar, t.ex. ansvaret för nationella ledarskapscentra, särskilda satsningar ”av övergripande karaktär” och ”extraordinära händelser”.¹¹² Eftersom den nya metoden skulle få betydande konsekvenser för medelstilldelningen betonade arbetsgruppen att det fanns ”behov av att anpassa fördelningen med diverse justeringar för de nästkommande åren” för att de myndigheter som skulle få sina anslagsramar minskade i relation till övriga myndigheter skulle få möjlighet att ”göra detta med stabila förändringar mellan åren”.¹¹³

Arbetsgruppen ”kunde dock inte enas kring förslaget” och arbetet kunde därför inte fullföljas.¹¹⁴ En ny arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen tog dock vid och fortsatte utvecklingsarbetet utifrån den tidigare arbetsgruppens material. Man utgick från samma fördelningsnycklar. Andra variabler som prövades, t.ex. befolkningstäthet och befolkningssammansättning, bedömdes inte ha ett tillräckligt starkt samband med ”polismyndigheternas belastning”.¹¹⁵ På uppdrag av Riskpolisstyrelsen utvärderade Brottsförebyggande rådet (Brå) i april 2007 fördelningsnycklarna som arbetsgruppen kommit fram till. Sammanfattningsvis bedömde Brå modellen som rimlig att använda men framhöll att andra variabler skulle kunna ingå i framtiden, t.ex. Brå:s nationella trygghetsundersökningar.¹¹⁶

¹¹⁰ Ibid., s. 1

¹¹¹ Ibid., s. 4

¹¹² Ibid., s. 5

¹¹³ Ibid., s. 6

¹¹⁴ Rikspolisstyrelsen (2008:4), s. 1

¹¹⁵ Ibid., s. 2

¹¹⁶ Ibid., s. 1

Rikspolisstyrelsen använde den nya metoden för medelstildelning för att fördela resurstillskottet 2009–2010 för reformen ”20 000 poliser” till polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen bedömde att en medelstildelning på dessa grunder

[...] sammantaget ger Polisen förutsättningar för att kunna uppnå målet, dvs. att minska brottsligheten och öka tryggheten”.¹¹⁷

9.6.3 Medelsfördelning vid polismyndigheterna

Utifrån genomförda intervjuer är ESV:s intryck att det på de flesta håll i styrkedjan inom polisen råder ett ambitiöst förhållningssätt till uppgiften att fördela anslaget ändamålsenligt. Hur man gör i polismyndigheterna varierar vilket kan illustreras med följande exempel.

Vid polisen i *Västra Götaland* fördelas personella resurser, både poliser och civila, till olika polisområden och avdelningar enligt framtagna riktvärden i en fördelningsmodell som beslutats av polisstyrelsen. Riktvärdena grundar sig på brott och befolkningens mängd, hälften vardera, i respektive kommun. Efter att myndighetsgemensamma kostnader beaktats fördelar polismyndigheten budgeten i övrigt till polisområdena och avdelningarna i olika steg. I steg 1 fördelas lönekostnaderna som är uppdelade och specificerade i olika typer av lönekostnader för att öka tydligheten och jämförbarheten mellan områdena och avdelningarna. I steg 2 fördelas lokalkostnader som är uppdelade på hyra, lokalvård, el m.m. I steg 3 görs ytterligare en fördelning enligt specificerade särkostnader som kan se väldigt olika ut för områdena och avdelningarna, t.ex. kostnader för tolkar, blodprov, hundkostnadsersättningar, reparationskostnader för båtar osv. I det sista steget görs en fördelning schablonmässigt enligt andel anställda för resterande driftskostnader.

Vid polisen i *Stockholms län* görs en fördelning på ett mer övergripande sätt där man ser till verksamhet och budget. Man utgår från principen att budgeten är en del av verksamhetsplanen och ett viktigt mål för budgetarbetet är att fördela resurser till verksamheten där de bedöms göra mest nytta. Fördelningen görs utifrån att organisationen ska ha förutsättningar att kunna hantera beslutade mål och prioriteringar enligt verksamhetsplanen men även utifrån den lokala belastningen och problembilden. Enligt uppgifter från ekonomiavdelningen fördelas resurserna utifrån fördelningsnycklar som valts utifrån prioriterade områden i verksamhetsplanen. Budgetfördelningen till de centrala avdelningarna och polismästardistriktet samt fördelningen av polisaspiranter görs efter att man har tagit hänsyn till kostnader för lokaler, finansiella utgifter och särskilda satsningar. Ekonomiavdelningen för dialog med de olika avdelningarna och polismästardistriktet inför fördelning av resurser.

¹¹⁷ Rikspolisstyrelsen (2007:4), s. 35

Vid polisen i *Skåne* fördelas medlen efter en modell som infördes 2005. Den innebär att myndighetens tilldelade ram först fördelas på de tre områdena Brottsförebyggande verksamhet, Utredning och lagföring och Service. Därefter sker fördelning till huvudenheterna i två steg. Polisstyrelsen beslutar om fördelning av medel i verksamhetsgrenarna. Vid fördelning av resurser till polisområdena ska medelstillelningen vara sådan att området garanteras som lägst en polis per tusen invånare. Tilldelningen i övrigt sker efter fasta och erkända parametrar, såsom t ex brott per capita. De prioriterade brottstyperna samt särskilt arbetskrävande ärenden i stort väger dock tyngre än brottsligheten i allmänhet. Även verksamhetsmässiga prioriteringar påverkar fördelningen och kan också ändra fördelningen under löpande år.¹¹⁸

9.6.4 Förbättrad användning av medelsfördelning som styrmedel

Medelsfördelningsmodell

De intervjuer ESV genomfört vid polismyndigheterna visar att man där fortfarande har svårt att förstå motiven bakom fördelningen av medel och har svårt att förutse indragningar som görs. Det har bl.a. framkommit följande.

- Rikspolisstyrelsen har fördelat pengar utifrån olika principer där bl.a. prognosinformationen från myndigheterna har varit grunden för tilldelningen vid ett tillfälle. De myndigheter som prognostiserade underskott har vid det tillfället fått medel för att hantera detta.
- Budgetdisciplinen fungerar olika ut på polismyndigheterna. På sina håll håller man hårt i pengarna för att hålla de ramar man har, på andra finns attityden – och erfarenheten av - att underskott brukar kompenseras med tillskott.
- Det finns ingen modell där polismyndigheterna med säkerhet kan reservera medel och bygga upp en resurs för en kommande planerad insats. Man vet inte om de kommer att dras in för att t.ex. täcka underskott i någon annan polismyndighet. Det innebär att myndigheterna kan lockas att göra sig av med pengar för att inte riskera att få dem indragna.

Om det är okänt och oförutsägbart efter vilka principer Rikspolisstyrelsen tilldelar medel leder detta till att styrningen blir ryckig och att verksamheten bedrivs mer kortsiktigt och mindre effektivt. ESV ser därför positivt på Rikspolisstyrelsens arbete med att utveckla en medelsfördelningsmodell som är transparent, förutsägbar och stabil över tiden. ESV anser att en sådan modell möjliggör en mer långsiktig planering och ett mer strategiskt tänkande vilket borde främja en god hushållning med resurser.

¹¹⁸ Mål och riktlinjer för Polismyndigheten i Skåne. Budgetåret 2009

Riksrevisionen kritiserade i den rapport som refererades ovan att Rikspolisstyrelsens medelsfördelning inte är kopplad till resultatet av polismyndigheternas verksamhet. ESV konstaterar att detta gäller även idag. ESV:s uppfattning är dock att det är svårt att använda polisens medelsfördelning som ett instrument för att förmå polismyndigheterna att prestera bättre. Invånarna i ett län där en polismyndighet presterat dåligt eller har ett stort underskott bör kunna kräva samma service och samma trygghet som övriga invånare i landet. I det perspektivet kan det vara svårt att skära ned anslagen. Detta skulle inte heller nödvändigtvis leda till att polismyndighetens verksamhetsresultat förbättras. Däremot är en medelsfördelningsmodell som bygger på objektiva kriterier som speglar arbetsvolym m.m. och i mindre omfattning bygger på föregående års medelsförbrukning att föredra. För att främja effektiviteten i polisverksamheten anser ESV att man bör utnyttja individuella incitament som förmår personalen att prestera bättre.

Mandat att omfördela

Rikspolisstyrelsen ska enligt regleringsbrevet inom anslaget till polisorganisationen tilldela polismyndigheterna medelsramar. ESV bedömer att Rikspolisstyrelsen därmed formellt har ett mandat att omfördela medel mellan polismyndigheterna. Marginella omfördelningar har gjorts dels för att täcka underskott som uppstått hos någon polismyndighet, dels i samband med fördelning av tillskott av medel. Större omfördelningar som lett till betydande förändringar av antalet anställda vid polismyndigheterna har emellertid aldrig gjorts. ESV bedömer att det skulle vara svårt för Rikspolisstyrelsen att genomföra ett sådant beslut idag även om de formella befogenheterna finns. Anledningen till detta är de rådande maktförhållandena mellan Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och polisstyrelserna. Länspolismästare och polisstyrelser har möjlighet att driva sina distrikts medelsbehov såväl i massmedia som i olika politiska kanaler.

ESV kan inte bedöma om det finns något akut behov av att fördela om resurser i betydande omfattning mellan polismyndigheterna. ESV anser emellertid att det vore önskvärt att Rikspolisstyrelsen hade ett tydligare mandat att vid behov göra detta och att detta framgår av instruktionen. Alternativet är annars att regeringen har ansvaret för och måste besluta om sådana omfördelningar.

Utvärdering av nuvarande fördelning

Eftersom dagens resurstilldelning i grunden bygger på en fördelning som gällde redan i början på 1990-talet anser ESV att det kan vara motiverat att göra en grundlig översyn av om den rådande fördelningen av resurser mellan polismyndigheterna är ändamålsenlig med hänsyn till dagens förhållanden. Syftet skulle vara att säkra att resursfördelningen mellan polismyndigheterna ger dessa rimliga villkor, inom en given total anslagsram för polisverksamheten, att utföra sitt uppdrag med hänsyn till

relevanta lokala förhållanden, t.ex. när det gäller brottsbelastning. ESV föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning för att undersöka detta. Eftersom det är angeläget att en medelsfördelningsmodell slås fast så snart som möjligt samtidigt som en sådan utredning skulle ge en god grund för fördelningen, behöver även översynen göras snarast.

9.7 Förtydliganden rörande intern styrning och kontroll

ESV:s förslag:

Tydliggör uppdelningen av ansvar och uppgifter mellan rikspolischefen och Rikspolisstyrelsens styrelse avseende vad styrelsen ska fatta beslut om när det gäller årsredovisning med bedömning av intern styrning och kontroll.

Det bör göras förändringar i förordningarna så att ansvaret för intern styrning och kontroll framgår på ett tydligt och konsistent sätt.

Ansvaret för intern styrning och kontroll bör innehas av densamma som har ansvaret för verksamheten.

Polismyndigheternas riskanalyser bör göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att önskat resultat i verksamheten inte uppnås.

Fortsatt utveckling av arbetet med riskanalyser/självutvärderingar med tillhörande kontrollåtgärdsplaner mot att tydliggöra att det är processen för den interna styrningen och kontrollen som följs upp, bl.a. i form av kontrollåtgärdsplaner, men också i ett helhetsperspektiv.

Intern styrning och kontroll kan ses som en process för att systematiskt identifiera risker för att inte uppnå önskat resultat av verksamheten. Risker kan vara av olika art och beröra olika områden inom styrningen och olika styrmedel.

ESV:s intryck är att polisen på ett bra sätt arbetat med processen för intern styrning och kontroll. Rikspolisstyrelsen har målmedvetet fört in detta på polismyndigheterna och dessa upplever sig fått ett gott stöd därifrån. Vid bl.a. intervju med ledningen vid City Polismästandistrikt i Stockholm framkom att man anser att självutvärderingen i form av riskanalyser har bidragit till en bättre utvärdering och uppföljning av verksamheten som helhet. Man avser att ta fram de tre viktigaste områdena från självutvärderingen med tillhörande förslag till åtgärder och lyfta dessa till myndighetsnivå. Självutvärderingen upplevs som ett stöd för ledningen och styrningen av verksamheten och inte en pålaga.

De brister som ESV vill peka på gäller istället otydligheter rörande roller och ansvar samt i regelverket.

Roller, ansvar och uppgifter

Som framgått tidigare speglar undantagen från myndighetsförordningen samt de beslut som gäller istället i stort hur den tidigare gällande verksförordningen var uppbyggd med styrelser med begränsat ansvar. Detta medför bl.a. att roller och ansvar i organisationen och hur uppgifter för verksamheten är delegerade för att stärka den interna styrningen och kontrollen inte är så tydliga som de kunde vara.

Rikspolisstyrelsen ledning och styrelse – ansvar och uppgifter

Innebörden av den ansvarsfördelning som har redovisats i avsnitt 5.4.8 är inte helt tydlig men ESV gör följande tolkning. Eftersom rikspolischefens ansvar för intern styrning och kontroll även avser polismyndigheterna samtidigt som polisen ska följa förordningen om intern styrning och kontroll, så har rikspolischefen även ansvar för att inte bara Rikspolisstyrelsen utan också polismyndigheterna följer 3 § myndighetsförordningen.

Det är tydligt att det är rikspolischefen som är ansvarig för den interna styrningen och kontrollen vid Rikspolisstyrelsen samt vid polismyndigheterna och SKL. Rikspolischefen ska också hålla styrelsen informerad om verksamheten och ge styrelsen tillfälle att yttra sig innan rikspolischefen avgör viktigare ärenden¹¹⁹, vilka kan avse frågeställningar kring den interna styrningen och kontrollen. Styrelsen ska besluta om åtgärder med anledning av bl.a. Riksrevisionens rapporter och internrevisionens iakttagelser och rekommendationer vilka också kan tänkas hänvisas till brister i den interna styrningen och kontrollen. Ansvarsuppdelningen mellan rikspolischefen och styrelsen är otydlig och det behöver utvecklas mer vad detta kan tänkas innebära så att ansvaret för intern styrning och kontroll tydliggörs.

Hela Rikspolisstyrelsens styrelse skriver under polisens årsredovisning. Det framgår inte av förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen om eller hur styrelsen ska besluta om bedömningen av den interna styrningen och kontrollen som ska lämnas i anslutning till underskriften i årsredovisningen och som rikspolischefen är ansvarig för. Detta är inte minst viktigt med tanke på att bedömningen kan påvisa att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen, vilket i så fall kortfattat ska framgå av underskriftsmeningen. Sådana brister kan bl.a. ha sin orsak i åtgärder som styrelsen har föreslagit Rikspolisstyrelsen eller i beslut som styrelsen har fattat vad gäller budgetunderlag.

ESV bedömer att det är viktigt uppdelningen av ansvar och uppgifter mellan rikspolischefen och styrelsen görs mer tydlig, inte minst avseende huruvida

¹¹⁹ Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen 21 e och f §§

undertecknandet som Rikspolisstyrelsens styrelse gör av årsredovisningen omfattar Rikspolisstyrelsens bedömning av intern kontroll och styrning som görs i densamma.

Det kan i detta sammanhang konstateras att polisförordningen anger att länspolismästaren är ”skyldig att genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för” medan Rikspolisstyrelsens instruktion anger att rikspolischefen ansvarar för intern styrning och kontroll. Detta framstår som inkonsistent och bör justeras så att det tydligt framgår att detta ansvar ligger hos rikspolischefen.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, polisens föreskrifter till denna och polisens riskanalyser i form av självutvärderingar

I följande avsnitt görs en analys av hur polisens interna föreskrifter förhåller sig till förordning om intern styrning och kontroll m.m.

Det behöver tydliggöras hur länspolismästarnas ansvar för intern styrning och kontroll förhåller sig till rikspolischefens ansvar samt den bedömning som ska göras i samband med undertecknandet av årsredovisningen. Det finns här också en koppling till föreskrifterna och allmänna råden (FAP 970-1) 5 § att polismyndigheten ska underrätta Rikspolisstyrelsen i de fall mer omfattande åtgärder krävs, inte minst med tanke på vilka kostnader detta kan tänkas medföra.

Det är viktigt att tydliggöra att varje länspolismästare och chefen för SKL är ansvariga för den interna styrningen och kontrollen av den egna verksamheten (även om rikspolischefen är ytterst ansvarig för den samlade processen för den interna styrningen och kontrollen). Detta behöver ses som en del av att bedriva verksamhet, dvs. att planera, genomföra och följa upp den egna verksamheten på ett systematiskt sätt. Länspolismästarens ansvar för verksamheten och dess effektivitet m.m. framgår tydligt av 3 kap. 5 a § polisförordningen. Däremot lyfter FAP 970-1 3 § istället fram att riskanalyserna ska göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att kraven inte uppnås enligt 3 kap. 5 b § polisförordningen, dvs. att ”länspolismästaren är skyldig att vid polismyndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.” Det vore tydligare att hänvisa till ansvaret för verksamheten som länspolismästaren har enligt 5 a § ovan. Detta gäller för chefen för SKL dvs. att han eller hon ansvarar för att göra riskanalyser i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 6 a § i instruktionen för SKL inte fullgörs. Enligt 6 a § har chefen för SKL ansvar för laboratoriets verksamhet m.m.

Polisens föreskrifter följer sedan hur förordningen om intern styrning och kontroll är utformad vad gäller kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Enligt 7 § i

föreskrifterna ska de genomförda riskanalyserna ligga till grund för en kontrollåtgärdsplan som Rikspolisstyrelsen meddelar närmare om i planeringsföresättningar eller på annat sätt. Däremot skiljer sig föreskrifterna 8 § avseende uppföljning mot förordningen på så vis att uppföljningen handlar om att uppdatera kontrollåtgärdsplanen, och inte en systematisk uppföljning och bedömning av den interna styrningen och kontrollen som helhet för organisationen ifråga, vilket borde vara syftet med polisens interna föreskrifter.

Det är viktigt att kontrollåtgärdsplanen följs upp och bedöms på ett systematiskt sätt och att detta kopplas till en bedömning av den interna styrningen och kontrollen som helhet, framförallt med tanke på att varje polismyndighets kontrollåtgärdsplan ska lämnas in till Rikspolisstyrelsen varje år. Rikspolisstyrelsen ska samla in och bedöma kontrollåtgärdsplanerna som ett led i att ta fram ett samlat underlag för bedömningen av den interna styrningen och kontrollen som rikspolischefen ska göra.

ESV ser också att arbetet inom Rikspolisstyrelsen i form av riskanalyser/självutvärderingar med tillhörande kontrollåtgärdsplaner kan behöva utvecklas mer mot att tydliggöra att det är processen för den interna styrningen och kontrollen som följs upp, bl.a. i form av kontrollåtgärdsplaner men även i ett helhetsperspektiv.

Referenser

Lagar och förordningar

Polislag (1984:387)

Polisförordning (1998:1558)

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Myndighetsförordning (2007:515)

Internrevisionsförordningen (2006:1228)

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Övrigt från regering och riksdag

Justitiedepartementet (2008), *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*, Ju2008/5776/PO.

Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för år 2000*

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för år 2008*, Utgiftsområde 4.

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

Fi dnr 2007/9781 delrapport Strategisk myndighetsstyrning

Rikspolisstyrelsen

Polisens Årsredovisning 2007

Rikspolisstyrelsen (1992), *Fördelningsmodellen – en komplettering*, EKB-902-4148/92

Rikspolisstyrelsen (2004:1), *Polisens Nationella Utredningskoncept - för ökad lagföring och brottsreduktion*

Rikspolisstyrelsen (2006:1), *Polisens underrättelsemodell*.

Rikspolisstyrelsen (2006:2), *Rapport: Ny metod för medelsfördelning från år 2007*, PM 2006-06-22.

Rikspolisstyrelsen (2007:1), *Rikspolischefens inriktning 2007*.

Rikspolisstyrelsen (2007:2), *Polisen: information till förtroendevalda*.

Rikspolisstyrelsen (2007:3), *Polisens verksamhetsstyrning: Metodhandbok, version 1.0*.

Rikspolisstyrelsen (2007:4), *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2008–2010*.

Rikspolisstyrelsen (2007:5), *Granskning av Polisens verksamhetsstyrning samt myndigheternas styrning och uppföljning av det brottsförebyggande arbetet*.

Rikspolisstyrelsen (2007:6), *Granskning av PNU och PUM: Polisens nationella utredningskoncept och Polisens underrättelsemodell – införande, acceptans och tillämpning*, Rapport 2007-09-14.

Rikspolisstyrelsen (2008:1), *Rikspolisstyrelsens verksamhetsplan 2008*.

Rikspolisstyrelsen (2008:2), *Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2009–2011*.

Rikspolisstyrelsen (2008:3), *Utveckling av Polisens brottsförebyggande arbete inom ramen för Polisens Underrättelsemodell PUM*.

Rikspolisstyrelsen (2008:4), *Arbete med metod för medelsfördelning inom Polisen*, PM 2008-09-17.

Rikspolisstyrelsen (2008:5), *Redovisning av återrapporteringskrav i Regleringsbrev 2008, avsnitt 2 punkt 7, om effektivisering avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*.

Rikspolisstyrelsen (2008:6), *Granskning av Polisens system för verksamhetsuppföljning – VUP*, Rapport 2008-02-07.

Rikspolisstyrelsen (2008:7), *Synligare polisverksamhet*, rapport från arbetsgruppen Ökat antal resurstimmar i yttre tjänst.

Rikspolisstyrelsen (2008:8), *Redovisning av återrapporteringskrav i Regleringsbrev 2008, avsnitt 2 punkt 7, om effektivisering avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.*

Polismyndigheter

City polismästardistrikt i Polismyndigheten i Stockholms län (2007), *Ledning, styrning och stöd: en genomlysning av hinder och möjligheter för en bättre och effektivare verksamhet.*

Polismyndigheten i Skåne (2008), *Mål och riktlinjer för Polismyndigheten i Skåne. Budgetåret*

Rapport *Synas och verka*, Polismyndigheten i Västra Götaland (mars 2008)

Riksrevisionen, RRV

Riksrevisionen (2004), *Stödet till polisens brottsutredningar*, RiR 2004:27.

Riksrevisionen (2005), *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*, RiR 2005:18.

Riksrevisionsverket (2000), *Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning*, RRV 2000:9.

Riksrevisionsverket (2001), *Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser. Sammanfattande rapport*

Övriga rapporter m.m.

BRÅ (2008), *Brottsoffers benägenhet att polisanmäla brott*, Rapport 2008:12.

Ds 2004:34, *Strukturella brister inom polisen.*

Ekonomistyrningsverket (2006), *Verksamhet ger resultat*, ESV 2006:26.

Holgersson 2008, *Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester*, Cecilia Woxblom Stefan Holgersson Lars Dolmén, Studien är finansierad av Skyltfonden, Vägverket. Vägverkets beteckning: EK50-A 2007:5272

Ivarsson Westerberg, A.(2004), *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling, Stockholm: Handelshögskolan, kap 8

Lind, Rolf (2003), "Organisatoriskt ledningsarbete" i Lind, Rolf, *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm.

Olve, Nils-Göran (2003), "Decentralisering och samordnad ledning" i Lind, Rolf (red.), *Ledning av företag och förvaltningar*, Stockholm..

SOU 2008:118, *Styra och ställa: Förslag till effektivare statsförvaltning*, Slutbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté.

VERVA (2007), *Styrning för ökad effektivitet*.

Intervjuade

Rikspolisstyrelsen

Rikspolischef

Överdirektör

Stabschef

Controlleravdelningen

Enheten för planering och uppföljning

Enheten för utveckling av verksamhetsstyrning

Enheten för intern styrning

HR-avdelningen

Polisavdelningen

Enheten för brottsförebyggande arbete

Enheten för utredning och lagföring

Polisens verksamhetsstöd

Internrevisionen

Polismyndigheter

Skåne län

Ledning

Ekonomi/controllerfunktion

Personal/HR

Operativ ledning

Polisområde Nordöstra Skåne

En operativ enhet

Stockholms län

Polisledningen

City polismästardistrikt

Ledning

Förvaltning

Sex operativa enheter

Uppsala län

Ledning

Ekonomiavdelning

Länskriminalavdelning

Tre operativa enheter

Värmlands län

Ekonomiavdelning

Länskriminalpolisen

Länsordningspolisen

Västra Götalands län

Ledning

Länskriminalpolisen

Länsordningspolisen

Förvaltningsavdelning

Polisområde Storgöteborg

Tre operativa enheter

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.