

En sammanhållen svensk polis

Betänkande av Polisorganisationskommittén

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:13

Omslagsbilder: Robert Blombäck och Lars Hedelin / Rikspolisstyrelsen,
Marcus Andrae / Statens kriminaltekniska laboratorium,
Jimmy Gustafsson / Polismyndigheten i Stockholms län,
Elisabeth Hammami / Polismyndigheten i Norrbottens län

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter Reklam

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar
av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av
Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2,
reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23696-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 8 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet (dir. 2010:75). Om kommittén finner att organisationen utgör hinder i dessa avseenden ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation lämnas.

Som ordförande förordnades den 25 augusti 2010 dåvarande expeditionschefen vid Justitiedepartementet, numera generaldirektören för Kriminalvården, Nils Öberg. Den 15 september 2010 förordnades som ledamöter polisstyrelseledamoten Gunilla Roxby Cromvall (V), dåvarande riksdagsledamoten Inger Davidson (KD), förste vice talmannen tillika riksdagsledamoten Susanne Eberstein (S), riksdagsledamoten Krister Hammarbergh (M), riksdagsledamoten Johan Linander (C), riksdagsledamoten Johan Löfstrand (S), kommunstyrelsens ordförande i Skara kommun Charlotte Nordström (M), partistyrelseledamoten Anna Norrman (MP), riksdagsledamoten Johan Pehrson (FP) och riksdagsledamoten Henrik von Sydow (M). Den 21 mars 2011 förordnades politiske sekreteraren Christoffer Dulny (SD) och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona kommun Torkild Strandberg (FP).

Kommittén har antagit namnet Polisorganisationskommittén.

Som experter förordnades den 5 oktober 2010 dåvarande generaldirektören för Försvarsmakten, numera generaldirektören för Arbetsgivarverket, Ulf Bengtsson, departementsrådet vid Justitiedepartementet Peter Bringle samt chefsåklagaren vid åklagarkammaren i Västerås Per Nichols. Den 14 oktober 2010 förordnades länspolismästaren vid Polismyndigheten i Stockholms län

och vid Polismyndigheten Gotland Carin Götblad, utredaren vid Statskontoret Anna Pauloff och länspolismästaren vid Polismyndigheten i Uppsala län Erik Steen. Den 3 november 2010 förordnades dåvarande generaldirektören för Brottsförebyggande rådet Jan Andersson och ekonomidirektören vid Rikspolisstyrelsen Jan Andersson. Ämnesrådet vid Justitiedepartementet Monika Olsson förordnades den 1 mars 2011 och entledigades den 8 februari 2012. Den 16 maj 2011 förordnades ämnesrådet vid Justitiedepartementet Gunnar Holmberg som sedan september 2011 biträtt sekretariatet. Den 29 september 2011 förordnades regionchefen vid kriminalvården Gunilla Ternert.

Utredaren vid Ekonomistyrningsverket Christine Annemalm förordnades som sekreterare den 1 oktober 2010 och entledigades den 30 april 2011. Kammarrättsassessorn vid Kammarrätten i Stockholm Kerstin Bynander förordnades som sekreterare den 1 oktober 2010. Den 16 maj 2011 förordnades som sekreterare polismästaren Johan Dixelius. Departementsrådet vid Justitiedepartementet Cecilia Hegethorn förordnades som sekreterare den 19 september 2011 och entledigades den 12 mars 2012. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 maj 2011 jur. stud. Lotta Skarp. Från den 21 november 2011 arbetade som praktikant jur. stud. John Josefson i sekretariatet.

Regeringen beslutade den 23 februari 2012 om tilläggsdirektiv (dir 2012:13). Regeringen har givit kommittén i uppdrag att även utreda behovet av ett fristående organ som ska granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver, som Kriminalvårdens verksamhet. Kommittén ska också analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet och lämna de förslag som en sådan ombildning i så fall kräver. Kommittén ska också redovisa de följdändringar som krävs i andra författningar med anledning av en förändrad organisation för polisen. Kommittén återkommer med redovisning av dessa frågor i tre betänkanden under 2012-2013.

Härmed överlämnas betänkandet En sammanhållen svensk polis, SOU 2012:13. Kommitténs uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm den 30 mars 2012

Nils Öberg

Gunilla Roxby Cromvall *Inger Davidson*

Christoffer Dulny *Susanne Eberstein*

Krister Hammarbergh *Johan Linander*

Johan Löfstrand *Charlotte Nordström*

Anna Norrman *Johan Pehrson*

Torkild Strandberg *Henrik von Sydow*

*/Kerstin Bynander
Johan Dixelius
Gunnar Holmberg
Lotta Skarp*

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 17 |
| Summary | 37 |
| Författningsförslag | 59 |
| 1 Kommitténs uppdrag och arbete | 93 |
| 1.1 Vårt uppdrag..... | 93 |
| 1.2 Arbetets genomförande..... | 94 |
| 1.3 Avgränsningar | 96 |
| 1.4 Betänkandets disposition..... | 97 |
| 2 Polisens organisation och ledningsstruktur | 99 |
| 2.1 Bakgrund | 99 |
| 2.2 Utvecklingen 1965–2010 | 99 |
| 2.2.1 Organisationen | 99 |
| 2.2.2 Förtroendemannainflytandet..... | 106 |
| 2.3 Rikspolisstyrelsens nuvarande organisation..... | 109 |
| 2.4 Polismyndigheternas nuvarande organisation..... | 112 |
| 2.4.1 Ledning..... | 112 |
| 2.4.2 Inre organisation..... | 115 |
| 2.5 Statens kriminaltekniska laboratorium | 116 |
| 2.6 Samverkan över myndighetsgränserna | 117 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.7 | Samverkan i övrigt..... | 120 |
| 2.7.1 | Grov organiserad brottslighet | 120 |
| 2.7.2 | Samverkan kring mängdbrott..... | 122 |
| 2.7.3 | Polisens kontaktcenter | 123 |
| 2.7.4 | Polisens administrativa center..... | 124 |
| 2.7.5 | Polisväsendets it-service | 126 |
| 3 | Styrning av polisorganisationen | 129 |
| 3.1 | Polisens uppdrag och målen för verksamheten | 129 |
| 3.1.1 | Minska brottsligheten och öka människors trygghet..... | 129 |
| 3.1.2 | Polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter | 129 |
| 3.1.3 | Befogenhet att använda våld och tvång | 131 |
| 3.2 | Riksdagens och regeringens styrning av polisen | 132 |
| 3.3 | Rikspolisstyrelsens ansvar och beslutsbefogenheter..... | 133 |
| 3.3.1 | Finansiell styrning..... | 134 |
| 3.3.2 | Föreskrifter och allmänna råd | 135 |
| 3.3.3 | Nationella styrdokument och arbetsmetoder | 137 |
| 3.4 | Uppföljning, tillsyn, kontroll och internrevision..... | 138 |
| 3.4.1 | Uppföljning och utvärdering..... | 138 |
| 3.4.2 | Tillsyn | 139 |
| 3.4.3 | Intern styrning och kontroll | 139 |
| 3.4.4 | Rikspolisstyrelsens internrevision | 140 |
| 3.5 | Säkerhetspolisen | 141 |
| 3.6 | Grundläggande gemensamma arbetssätt..... | 142 |
| 3.6.1 | Polisens underrättelsemodell (PUM) | 142 |
| 3.6.2 | Polisens nationella utredningskoncept (PNU)..... | 143 |
| 4 | Polisens resurser och resultat..... | 149 |
| 4.1 | Polisens resurser | 149 |
| 4.1.1 | Resursutvecklingen 2000–2010 | 149 |
| 4.1.2 | Polismyndigheternas resurser 2010 | 154 |
| 4.2 | Polisverksamhetens resultat | 157 |
| 4.2.1 | Kommitténs utgångspunkter | 158 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.2.2 | Om underlaget för bedömningen | 160 |
| 4.2.3 | Resultatutvecklingen 2000–2010 | 162 |
| 4.2.4 | Polismyndigheternas resultat 2010..... | 167 |
| 4.3 | Kvalitetsvärderingar utifrån medborgarbehov | 173 |
| 4.3.1 | Vad är kvalitet i polisens verksamhet?..... | 173 |
| 4.3.2 | Vad tycker allmänheten? | 174 |
| 4.4 | Kostnadseffektivitet..... | 181 |
| 4.4.1 | Vad är kostnadseffektivitet? | 181 |
| 4.4.2 | Utvecklingen 2000–2010..... | 182 |
| 4.4.3 | Indikatorer på kostnadseffektivitetens variation mellan polismyndigheter | 186 |
| 4.4.4 | Några faktorer som försvårar möjligheten att bedöma kostnadseffektiviteten..... | 189 |
| 5 | Hinder med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur | 193 |
| 5.1 | Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden..... | 194 |
| 5.1.1 | Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna | 194 |
| 5.1.2 | Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och polisstyrelserna | 201 |
| 5.2 | Många polismyndigheter av skiftande storlek..... | 202 |
| 5.2.1 | Alla myndigheter ska ha alla funktioner | 202 |
| 5.2.2 | Skiftande storlek och förutsättningar vid polismyndigheterna försvårar effektiv styrning | 204 |
| 5.3 | Konsekvenser för verksamheten | 205 |
| 5.3.1 | Ingen kan ta ansvar för helheten..... | 206 |
| 5.3.2 | Utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras | 206 |
| 5.3.3 | Goda exempel har svårt att få spridning..... | 210 |
| 5.3.4 | Begränsad samverkansförmåga | 210 |
| 5.3.5 | Hinder för samverkan inom polisorganisationen | 211 |
| 5.3.6 | Hinder för samordning av operativ verksamhet..... | 215 |
| 5.3.7 | Hinder för samordning inom områden som kräver specialistkompetens | 217 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.3.8 | Arbetsrättsliga begränsningar för ökad flexibilitet och rörlighet..... | 220 |
| 5.3.9 | Arbetsmiljöansvaret..... | 220 |
| 5.3.10 | Sekretessregler kan hindra utbyte av information | 221 |
| 5.3.11 | Samarbete med Åklagarmyndigheten | 224 |
| 5.3.12 | Samarbete med övriga myndigheter i och utanför rättsväsendet..... | 225 |
| 5.3.13 | Polisens internationella samarbete..... | 225 |
| 6 | Behövs förändring av polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur? | 227 |
| 6.1 | Utgångspunkter..... | 227 |
| 6.2 | Räcker det att ändra arbetssätt? | 229 |
| 6.2.1 | Större initiativförmåga vid Rikspolisstyrelsen | 229 |
| 6.2.2 | Samverkan undanröjer vissa hinder, men kräver konsensus | 230 |
| 6.3 | Räcker det att utöka Rikspolisstyrelsens mandat? | 232 |
| 6.4 | Räcker det att minska antalet polismyndigheter? | 233 |
| 6.5 | Förändringar av polisens organisation och ledningsstruktur är nödvändiga..... | 234 |
| 7 | Internationell utblick | 237 |
| 7.1 | Nuvarande organisation och reformprocesser i Finland, Danmark, Norge, Nederländerna samt England och Wales | 237 |
| 7.1.1 | Finland..... | 237 |
| 7.1.2 | Danmark..... | 240 |
| 7.1.3 | Norge..... | 242 |
| 7.1.4 | Nederländerna..... | 244 |
| 7.1.5 | England och Wales..... | 246 |
| 7.2 | Vilka erfarenheter kan svensk polis dra nytta av? | 249 |
| 8 | Utgångspunkter för kommitténs förslag om styrning och ledning..... | 251 |
| 8.1 | Den förvaltningspolitiska propositionen..... | 251 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 8.2 | Myndighetsförordningen | 252 |
| 8.2.1 | Ledningsformen enrådighetsmyndighet | 252 |
| 8.2.2 | Ledningsformen styrelsemyndighet | 253 |
| 8.2.3 | Ledningsformen nämndmyndighet | 254 |
| 8.3 | Erfarenheter av ombildningar till enmyndigheter..... | 254 |
| 8.3.1 | Bakgrund | 254 |
| 8.3.2 | Bristande analyser och uppföljning | 255 |
| 8.3.3 | Bristande kostnadsberäkningar..... | 255 |
| 8.3.4 | Otydlighet i styrkedjan kvarstår..... | 256 |
| 8.3.5 | Regional- och lokalpolitiska faktorer påverkar..... | 256 |
| 8.3.6 | Minskad detaljstyrning från riksdag och regering | 257 |
| 8.3.7 | Förändrad flexibilitet..... | 258 |
| 8.3.8 | Ökad kostnadseffektivitet..... | 258 |
| 8.3.9 | Enhetlig handläggning och rättstillämpning | 258 |
| 8.3.10 | Tillsynsfrågan har lösts på olika sätt..... | 259 |
| 8.3.11 | Val av ledningsform..... | 259 |
| 8.4 | Organisationskultur..... | 260 |
| 9 | En ny organisation för polisverksamheten | 261 |
| 9.1 | Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna ombildas till en myndighet..... | 261 |
| 9.1.1 | En sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna | 261 |
| 9.1.2 | Namn på den nya myndigheten | 263 |
| 9.1.3 | Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet | 264 |
| 9.1.4 | Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter..... | 266 |
| 9.2 | Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör polisen | 267 |
| 9.3 | Organisatorisk ram | 269 |
| 9.3.1 | Polismyndigheten ska själv besluta sin organisation..... | 270 |
| 9.3.2 | Huvudkontor | 270 |
| 9.3.3 | Polismyndighetens organisation ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning | 271 |
| 9.3.4 | Nationell operativ avdelning..... | 272 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 9.3.5 | Statens kriminaltekniska laboratorium | 273 |
| 9.3.6 | Särskilda utredningar | 276 |
| 9.3.7 | Samordningsfunktion | 283 |
| 9.3.8 | Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten..... | 283 |
| 9.3.9 | Etiska rådet..... | 285 |
| 9.3.10 | Polishögskolan | 285 |
| 9.4 | Ledningsform för den nya myndigheten | 286 |
| 9.4.1 | Utgångspunkt för val av ledningsform | 286 |
| 9.4.2 | Polismyndigheten som styrelsemyndighet?..... | 287 |
| 9.4.3 | Polismyndigheten som enrådgivningsmyndighet? | 288 |
| 9.4.4 | Polismyndighetens insynsråds sammansättning och uppgifter | 290 |
| 9.5 | Anställningar | 292 |
| 9.5.1 | Utnämning av vissa chefsbefattningar | 293 |
| 9.5.2 | Ställföreträdande myndighetschef | 295 |
| 9.5.3 | Tjänsteförslagsnämnd | 296 |
| 9.6 | Den regionala nivån..... | 297 |
| 9.6.1 | Behovet av medborgerlig insyn i polisverksamheten på regional nivå | 297 |
| 9.6.2 | Utnämning av ledamöter i regionpolisråden | 298 |
| 9.6.3 | Allmänhetens kontaktpunkt i polisregionen för högre kvalitet i polisverksamheten | 299 |
| 9.7 | Den lokala nivån | 299 |
| 9.7.1 | Geografisk underindelning av polisregionerna | 300 |
| 9.7.2 | Lokal samverkan mellan Polismyndigheten och kommunerna och andra lokala aktörer | 300 |
| 9.7.3 | Samverkan utifrån lokala problemställningar | 301 |
| 9.7.4 | Polismyndigheten får ett uttalat samverkansansvar | 302 |
| 9.7.5 | Polismyndighetens förhållande till allmänheten | 303 |
| 9.8 | Författningsändringar | 303 |
| 9.9 | Tidpunkt för genomförandet | 305 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10 | Tillsyn över polisverksamheten..... | 307 |
| 10.1 | Ett fristående granskningorgan för tillsyn över polisverksamheten | 307 |
| 10.1.1 | Regeringens ställningstaganden | 307 |
| 10.1.2 | Nuvarande ordning..... | 308 |
| 10.1.3 | Exempel på tidigare överväganden | 311 |
| 10.1.4 | Kommitténs bedömning | 312 |
| 11 | Genomförande | 315 |
| 11.1 | En särskild genomförandeorganisation bör inrättas..... | 315 |
| 11.1.1 | Behovet av en genomförandeorganisation | 315 |
| 11.1.2 | Nära samarbete med polisorganisationen | 317 |
| 11.1.3 | Uppdrag och mandat till en särskild utredare..... | 318 |
| 11.2 | Utgångspunkter för genomförandeorganisationens arbete | 319 |
| 11.2.1 | Beslut på lägsta ändamålsenliga nivå..... | 319 |
| 11.2.2 | Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen | 320 |
| 11.2.3 | Geografisk underindelning och långtgående delegation | 321 |
| 11.2.4 | Bärkraftiga polisregioner | 322 |
| 11.2.5 | Omfördelning av viss verksamhet till polisregionerna..... | 325 |
| 11.2.6 | Tydligare ansvarsfördelning | 326 |
| 11.2.7 | Funktionsindelning för viss operativ verksamhet | 327 |
| 11.2.8 | Ny inriktning för nationell operativ verksamhet..... | 328 |
| 11.2.9 | Funktionsindelning för annan verksamhet än polisoperativ verksamhet..... | 330 |
| 11.2.10 | Statens kriminaltekniska laboratorium | 332 |
| 11.2.11 | Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten..... | 333 |
| 11.2.12 | Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll... | 335 |
| 12 | Konsekvenser av kommitténs förslag | 337 |
| 12.1 | Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen | 337 |
| 12.1.1 | Organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete..... | 337 |
| 12.1.2 | Mycket kraft för själva förändringsarbetet | 338 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 12.2 | Konsekvenser i ett medborgarperspektiv | 339 |
| 12.2.1 | Ökad enhetlighet och rättssäkerhet | 339 |
| 12.2.2 | Det demokratiska perspektivet | 339 |
| 12.3 | Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv | 343 |
| 12.4 | Konsekvenser i ett verksamhetsperspektiv | 344 |
| 12.4.1 | Regeringens krav på verksamheten | 344 |
| 12.4.2 | Tydligare styr- och ansvarskedja | 345 |
| 12.4.3 | Adekvat beslutsnivå | 346 |
| 12.4.4 | Behov av strategisk ledning och styrning | 347 |
| 12.4.5 | Huvudkontor i stället för Rikspolisstyrelse kräver ny kompetens | 348 |
| 12.4.6 | Nödvärdigt förändringsarbete kräver engagemang på alla nivåer | 349 |
| 12.4.7 | Konsekvenser för nationell operativ verksamhet | 350 |
| 12.4.8 | Särskilda utredningar | 350 |
| 12.4.9 | Verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium | 350 |
| 12.4.10 | Ledning och styrning av polisregioner | 351 |
| 12.4.11 | Register- och sekretessfrågor | 352 |
| 12.4.12 | Överklagandemöjligheter och forumfrågor | 353 |
| 12.4.13 | Internationellt samarbete | 353 |
| 12.5 | Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området | 354 |
| 12.5.1 | Personalpolitisk framförhållning krävs | 354 |
| 12.5.2 | Personalpolitisk enhetlighet | 355 |
| 12.5.3 | Arbetsgivaren och personalorganisationerna | 355 |
| 12.5.4 | Arbetsmiljöarbetet | 355 |
| 12.6 | Konsekvenser för personalen | 356 |
| 12.6.1 | Allmänna konsekvenser | 356 |
| 12.6.2 | Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid | 358 |
| 12.7 | Anställningsavtal och andra avtal | 358 |
| 12.7.1 | Anställningsavtal | 358 |
| 12.7.2 | Civilrättsliga avtal | 359 |
| 12.8 | Konsekvenser för Regeringskansliet | 359 |
| 12.9 | Ekonomiska konsekvenser | 360 |

| | |
|--|------------|
| 12.10 Övriga konsekvenser | 363 |
| 12.11 Organisationsförändringen behöver följas upp | 363 |
| 13 Författningskommentar | 365 |
| Referenser | 369 |
| Bilagor | |
| Bilaga 1–2 Kommittédirektiv..... | 379 |

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Polisorganisationskommitténs uppdrag är att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén anser att organisationen utgör ett hinder i dessa avseenden ska förslag till ny organisation lämnas.

Uppdraget kan bl.a. ses mot bakgrund av de betydande resurser som polisväsendet tillförts. Under perioden 2000–2010 ökade anslaget till polisverksamheten med drygt 40 procent till 19 miljarder kronor för 2010. Samtidigt ökade antalet anställda i polisväsendet med 26 procent till drygt 28 000 anställda, varav 20 300 poliser, vilket gör polisen, mätt i antal anställda, till landets största statliga verksamhet. Regeringen har bedömt att de ökade resurserna inte återspeglas i polisens resultat.

Polisens organisation

Polisen är en statlig verksamhet som består av 21 polismyndigheter med geografiska ansvarsområden som motsvarar länsindelningen, samt Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för det kriminaltekniska laboratoriet. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgör delar av Rikspolisstyrelsen även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och utövar tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen som är anställd av regeringen. Rikspolisstyrelsens styrelse är en styrelse med begränsat ansvar vars ledamöter utses av regeringen.

Polismyndigheterna ansvarar för ledning och genomförande av polisverksamheten inom sina respektive polisdistrikt. Polismyndigheterna leds av en länspolismästare och en polisstyrelse. Såväl läns- polismästaren som ledamöterna i polisstyrelserna utses av regeringen.

Polisens ledningsstruktur

Den operativa polisverksamheten bedrivs framför allt av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet vissa befogenheter över polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har ansvar för att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer för polisverksamheten samt att förmedla dessa till hela polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har också till uppgift att fördela de ekonomiska medel som polisen tilldelas av statsmakterna. Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör också att bedriva tillsyn över polisväsendet. Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen vilket medför att teknik- och metodutveckling liksom uppföljning är viktiga delar av verksamheten.

Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att vidta åtgärder för att ändra verksamhetens inriktning och att korrigera bristande resultat i en polismyndighet. Om en polisverksamhet inte når upp till de krav som ställs ska Rikspolisstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov ska Rikspolisstyrelsen också anmäla sådana förhållanden till regeringen. Rikspolisstyrelsens styrelse har ansvar för myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag. Styrelsen beslutar även om riktlinjer m.m. för internrevisionen och sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner och landsting.

Inom polismyndigheterna beslutar respektive polisstyrelse om verksamhetsplan, budget, inre organisation och arbetsordning för myndigheten medan länspolismästaren har ett löpande ansvar för verksamheten och ekonomin. Länspolismästaren ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Polisstyrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Polisens resultat

Polisens verksamhet är omfattande och varierad. Polisen ska utöver att förebygga och utreda brott även lämna skydd, upplysningar och annan hjälp. Till målen för polisen hör bl.a. att minska risken för att brott begås, att verka för att fler brott leder till lagföring och att öka människors trygghet. Polisens myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet.

Resultaten och graden av måluppfyllelse för många av polisens uppgifter är svåra att bedöma. Inte minst gäller detta stora delar av det brottsförebyggande arbetet. Antalet anmälda brott har ökat under de senaste tio åren, delvis beroende på ökade polisinsatser när det gäller trafikbrott och narkotikabrott, och ett större antal brott klaras upp nu än tidigare. Däremot har inte andelen brott som leder till beslut om lagföring förändrats under perioden 2000–2010. De kvalitetsmätningar som genomförts under senare år visar emellertid att polisens arbetsinsatser i huvudsak svarar väl upp mot allmänhetens behov och förväntningar och att befolkningen till övervägande del har ett stort förtroende för polisen.

Svårigheterna att i övrigt bedöma kvaliteten och kostnadseffektiviteten avseende polisens resultat hänger samman med den i vissa avseenden ofullständiga redovisningen av polisens resultat och polisverksamhetens effekter i relation till uppsatta mål för verksamheten. Ett annat skäl till svårigheterna vid bedömningen av effektivitetsutvecklingen inom den brottsbekämpande verksamheten är att inriktningen av polisens arbete under perioden gradvis har förskjutits till förmån för mer brottsförebyggande insatser med bl.a. ökad polisiär synlighet och fler trafikkontroller, samverkan med kommuner och andra lokala aktörer m.m. Till detta kommer att brottsstrukturen har förändrats med t.ex. en ökande andel våldsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet liksom it-relaterad brottslighet.

Det svenska medlemskapet i EU och inträdet i Schengensamarbetet har successivt medfört både nya förutsättningar och nya åtaganden för polisen. Även demografiska och andra förändringar i samhället har haft konsekvenser för polisens verksamhet, bl.a. har befolkningen ökat med sex procent mellan åren 2000 och 2010 med en befolkningskoncentration kring storstadsregionerna.

Skillnaderna i resultat mellan olika polismyndigheter när det gäller t.ex. utredningsverksamheten är en indikator på att det finns

möjligheter till utveckling av polisverksamhetens kvalitet och effektivitet. Dessa skillnader kan enligt kommitténs bedömning tillskrivas antingen underlaget för resultatredovisningen eller olikheter i prioriteringar, arbetssätt och metoder. Att sådana skillnader förekommer hänger enligt kommitténs bedömning nära samman med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att fatta beslut i dessa frågor som är bindande för polismyndigheterna.

Tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet är svag inom polisorganisationen och en samfäll syn på vad som är bra resultat i polisens verksamhet saknas. Dessa faktorer får i sin tur konsekvenser för möjligheten att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning av verksamheten.

Hinder med nuvarande ledningsstruktur och organisation

Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

Kommittén kan konstatera att Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Till exempel har Rikspolisstyrelsen begränsade möjligheter att fatta de beslut som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutar. Trots att ett sådant säkerställande är en av Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är styrelsen hänvisad till att genom en kombination av styrmedel och informella processer försöka förmå polismyndigheterna att agera enligt statsmakternas vilja. Detta medför att förväntningar och krav på Rikspolisstyrelsen inte går hand i hand med vad den enligt instruktion och regelverk i övrigt har möjlighet att i realiteten uträtta.

Rikspolisstyrelsens mandat att meddela föreskrifter i frågor av framför allt organisatorisk art är otydligt i förhållande till polismyndigheternas och polisstyrelsernas befogenheter och ansvar. Detta utgör utan tvekan ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Ett stort antal aktörer är i nuläget inblandade och gör utifrån olika aspekter anspråk på att styra verksamheten. Den gällande ordningen för bemyndiganden och befogenheter att besluta i olika frågor är mycket svåröverskådlig. Överlappande befogenheter finns på flera områden, bl.a. mellan polisstyrelserna och Rikspolisstyrelsen samt polisstyrelsen och länspolismästaren. Med detta följer också tolknings- och tillämpningsproblem.

Inom det område där Rikspolisstyrelsen har befogenheter att agera, såsom att precisera och förmedla mål och riktlinjer och att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, är polismyndigheterna skyldiga att följa Rikspolisstyrelsens anvisningar. Samtidigt följer av polisförordningens bestämmelser att polisstyrelsen och länspolismästaren är ansvariga för polisverksamheten i länet och att polisstyrelserna har egna beslutsbefogenheter i vissa frågor, bland annat om polismyndighetens organisation. De motstridiga förhållandena bidrar till att det råder oklarhet inom polisorganisationen i vad mån Rikspolisstyrelsens anvisningar i aktuella avseenden är bindande för polismyndigheterna. I de delar det finns sådana oklarheter blir följden att det är svårt för Rikspolisstyrelsen att effektivt och med kraft säkerställa att nationella och enhetliga arbetsätt och metoder implementeras.

Rikspolisstyrelsens tillsyn bedrivs bland annat genom särskilda inspektioner. Rapporter med kritik och påpekanden utifrån dessa inspektioner publiceras och tillställs polismyndigheterna. Inom polisorganisationen uppfattas dock rapporternas status som oklar och de rekommendationer som ges får, efter vad kommittén kan bedöma, ett allt för begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda de upptäckta bristerna.

Rikspolisstyrelsen har bl.a. genom sin föreskriftsrätt vissa möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll, men kommittén konstaterar att det kan ifrågasättas om det ansvar som i formell mening vilar på rikspolischefen motsvaras av tillräckliga befogenheter. Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll inom polisen är att Rikspolisstyrelsen inte har förutsättningar att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda identifierade brister. Det innebär att det heller inte finns några formella krav på att polismyndigheterna ska genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om och när en åtgärd ska vidtas. I detta avseende utgör polisens nuvarande organisationsform ett tydligt hinder.

Enligt kommitténs bedömning präglas polisorganisationen således av en beslutsstruktur som innebär att Rikspolisstyrelsens tillsyns- och uppföljningsansvar inte ger det genomslag vad gäller ledning och styrning som krävs för att säkerställa effektivitet i verksamheten. Kommittén har också noterat att det på regional

nivå råder delade meningar om t.ex. ansvarsfördelningen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen vid de olika myndigheterna.

Många polismyndigheter av skiftande storlek

Polismyndigheterna är egna resultatenheter och förväntas därmed upprätthålla den kompetens och de funktioner som krävs för uppdraget. Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne har till följd av sin storlek i stort förutsättningar att klara dessa krav. De mindre polismyndigheterna har dock vissa svårigheter att upprätthålla specialiserad kompetens inom alla olika verksamhetsområden. För en hög kvalitet på den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten finns ett ständigt ökande behov av specialister och spetskompetens. Ökade krav ställs också på certifiering för innehavare av vissa funktioner, t.ex. som operatör i en kommunikationscentral.

Kommittén konstaterar att polismyndigheterna i många fall är för små för att kunna uppnå effektivitet och kvalitet på alla funktioner. Även om de skulle klara av att hålla kompetens för alla funktioner är det inte rimligt eftersom underlaget för vissa uppgifter är för begränsat och därmed inte kostnadseffektivt.

Enligt kommitténs mening är verksamheten med analys och uppföljning av myndighetens resultat ytterligare ett område där nuvarande organisationsstruktur leder till kvalitetsbrister. Det finns ett behov av att stärka förmågan att analysera uppnådda resultat i syfte att förbättra styrningen av verksamheten och att fördjupa resultatkulturen inom organisationen. Resultatuppföljningen ska stödja utvecklings- och förbättringsarbetet inom polisen. Uppgiften att analysera verksamhetens samlade resultat är ett nationellt ansvar, men för att kunna klara av detta krävs från samtliga polismyndigheter ett underlag av hög kvalitet. Dagens organisationsstruktur med 21 länsvisa polismyndigheter och en central förvaltningsmyndighet försvårar detta arbete.

Ett ytterligare problem med dagens organisationsstruktur är att sekretessregler och skilda system för lagring och hantering av information hindrar ett snabbt och smidigt utbyte av uppgifter mellan polismyndigheterna. Den nya polisdatlagen ger dock ökade möjligheter till informationsutbyte i vissa avseenden mellan be-

rörda myndigheter såvida tekniken anpassas efter de nya lagbestämmelserna.¹

Ett ytterligare hinder är att anställningsvillkor tillämpas olika mellan polismyndigheterna, vilket bl.a. försvårar möjligheterna till personalrörlighet inom polisorganisationen.

Polisens nuvarande ansvarsfördelning innebär att ingen kan ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i landet. Den begränsar också möjligheterna till samverkan mellan polismyndigheterna. Detta beror bl.a. på att sådan samverkan måste bygga på frivilligt deltagande från polismyndigheternas sida. Bristen på helhetsansvar gör också att goda exempel på väl fungerande metoder och arbetsätt har svårt att få spridning.

Nuvarande ordning innebär också vissa svårigheter vid strategisk samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell nivå och försvårar kontakter med övriga för verksamheten viktiga myndigheter eftersom beslutsfunktioner finns på olika nivåer. Nuvarande organisation innebär även hinder att i internationella sammanhang agera samordnat och att sprida internationella erfarenheter inom organisationen.

Kommitténs förslag till ny organisation

En sammanhållen svensk polis

Kommittén har analyserat möjligheten till förbättringar av polisens verksamhet och resultat, i enlighet med de krav som regeringen ställer, genom förändringar inom gällande organisationsstruktur. Kommittén har också undersökt möjligheten till förbättringar genom att utöka Rikspolisstyrelsens mandat alternativt att minska antalet polismyndigheter. Kommittén konstaterar att inget av dessa alternativ är tillräckligt för att uppnå önskade effekter.

Många myndigheter, t.ex. Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Skatteverket har under senare år ombildats till s.k. enmyndigheter.² Motiven för dessa ombildningar har varit en tydligare

¹ Polisdatalagen gäller sedan den 1 mars 2012 (SFS2010:361).

² Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten oavsett geografisk lokalisering och inre organisation leds av en myndighetschef eller styrelse som är (nationellt) ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. (Till skillnad mot en s.k. myndighetskoncern i vilken det finns en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men även lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över.)

ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet.

För att polisen ska kunna nå sin fulla utvecklingspotential och för att polisens organisationsstruktur ska ge förutsättningar för att uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att en motsvarande utbildning även för polisens del bör genomföras. Kommittén föreslår därför att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet. Kommitténs föreslår samtidigt att Säkerhetspolisen ska ombildas till en fristående myndighet.³

En utgångspunkt för kommitténs förslag när det gäller polisens nya organisation har varit regeringens uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen⁴ och vad som anges i myndighetsförordningen (2007:515).

Den nya Polismyndigheten ska enligt kommitténs mening vara en enrådighetsmyndighet⁵ och ledas av en myndighetschef som utses av regeringen. Kommittén föreslår att namnet på den nya myndigheten ska vara Polismyndigheten.

Genom ombildning till en sammanhållen myndighet för svensk polis blir det möjligt för myndighetsledningen att ta ett helhetsansvar för polisverksamheten i hela landet. Ansvar för polisverksamheten kan sedan genom en rak och tydlig ansvarskedja delegeras till ledningen på regional nivå, vidare till ledningen på lokal nivå och ända ut till organisationens lokala operativa enheter. Jämfört med nuvarande överlappande ansvarsområden och otydliga ansvarskedjor kan ansvarsfördelningen i en sådan organisationsstruktur göras tydlig och styrkedjan renodlas. Det ger förutsättningar för en mer effektiv ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.

Med en sammanhållen svensk polis finns goda förutsättningar att uppnå större enhetlighet där det finns behov av detta för att verksamheten ska vara rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv. Den föreslagna myndighetslösningen skapar förutsättningar både att följa upp verksamheten på ett mer enhetligt sätt, och att uppnå

³ Frågan om Säkerhetspolisens organisation och ledningsstruktur kommer att analyseras vidare och de närmare överväganden som krävs kommer att göras i kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

⁴ Prop. 2009/10:175.

⁵ I en enrådighetsmyndighet leds verksamheten av en myndighetschef som är ensam ansvarig för hela verksamheten inför regeringen.

bättre och jämnare verksamhetsresultat inom myndigheten. Dessutom blir det lättare att sprida goda exempel på metoder och arbetsätt.

Således bedöms en sammanhållen myndighet utifrån såväl ett medborgarperspektiv och ett verksamhetsperspektiv som ett rättskedjeperspektiv ge bäst förutsättningar för att bedriva en effektiv och kvalitativ polisverksamhet.

Polismyndigheten föreslås överta de uppgifter som polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen nu har, med undantag för de uppgifter som hanteras av Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen ska behålla sina uppgifter. Polismyndigheten ska således ansvara för all polisverksamhet i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ska ansvara för.

Polismyndighetens organisation

För att fullt ut kunna ta tillvara utvecklingspotentialen i enmyndighetsmodellen och för att ansvar ska kunna krävas ut av myndighetsledningen bedömer kommittén att Polismyndigheten i högre grad än i dag ska ha möjlighet att själv fatta beslut om sin egen organisation. Genom att myndighetens interna organisation – med vissa undantag – inte låses fast i lag eller förordning skapas förutsättningar för att verksamheten blir mer flexibel och anpassningsbar till olika typer av omvärldsförändringar. Kommittén tar t.ex. inte ställning till antalet polisregioner och inte heller till var ledningen av polisverksamheten i regionerna ska förläggas. Dessa frågor bör enligt kommitténs uppfattning avgöras inom ramen för den genomförandeorganisation som bör föregå inrättandet av Polismyndigheten. Kommittén lämnar dock vissa förslag om Polismyndighetens organisation.

Polismyndigheten ska ha ett nationellt huvudkontor och i övrigt vara geografiskt indelad i polisregioner. Vid Polismyndigheten ska det finnas en nationell operativ avdelning. Huvudinriktningen för den nationella operativa avdelningen bör vara att leda och samordna viss operativ verksamhet samt att inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens med dels eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

Verksamheten med särskilda utredningar enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda

inom polisen m.m. ska ingå i Polismyndigheten som en egen avdelning. Verksamheten förslås dock få en särställning bl.a. genom att dess chef anställs av regeringen och att verksamheten får en egen anslagspost.

Statens kriminaltekniska laboratorium ska utgöra en del av Polismyndigheten. Konstruktionen med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium avskaffas därmed.

Chefstillsättning

Utöver myndighetschefen ska regeringen även anställa avdelningschefen för verksamheten med särskilda utredningar. I övrigt ska myndigheten själv anställa sina chefer och medarbetare. Rikspolischefen ska själv bestämma vem som är ställföreträdare.

Vid Polismyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd med uppdrag att bereda och ge rikspolischefen råd i ärenden om anställning av regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. På begäran av rikspolischefen ska nämnden också ge råd i andra anställningsärenden. Ledamöterna i nämnden ska utses av regeringen. Härigenom tillförsäkras det allmänna insyn i och visst inflytande över rekryteringsprocessen.

Om den lokala och regionala nivån

Polismyndigheten ska indelas i polisregioner. Dessa bör vara bärkraftiga och ha ett visst verksamhetsunderlag. Polisregionerna ska ledas av en regionpolismästare. Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som ska utöva insyn i polisregionens verksamhet och bistå regionpolismästaren med råd. Regionpolismästaren ska vara ordförande i rådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Den strategiska inriktningen för polisregionens verksamhet bör huvudsakligen beslutas på polisregionnivå utifrån de nationella inriktningar som rikspolischefen beslutar. Polisregionerna bör ha huvudansvaret för den polisoperativa verksamheten. Inom polisregionen krävs ett decentraliserat beslutsfattande för att säkerställa och utveckla den lokala verksamheten. Den operativa och taktiska

ledningen och styrningen av verksamheten bör ske långt ut i polisregionens organisation. Den operativa planeringen grundad på den lokala problembilden, kriminalunderrättelser och uppföljning av tidigare insatser m.m. bör göras på lokal nivå. Polismyndigheten ska själv besluta sin lokala organisation. För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet anser kommittén att en geografisk underindelning av polisregionerna är nödvändig. Kommitténs bedömning är att det krävs en långtgående delegation av polisoperativt arbete.

Medborgare ska, oavsett bostadsort, kunna känna sig förvissade om att polisens verksamhet leder till trygghet och att polisen prioriterar också sådana mängdbrottsproblem som finns i lokalsamhället. Kommitténs förslag är att Polismyndigheten ska ges ett uttalat samverkansansvar med landets primärkommuner för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället. Härigenom tillförsäkras kommunerna möjlighet till delaktighet i verksamheten.

Polismyndighetens förhållande till allmänheten

Kommittén ser det som angeläget att stärka kraven på Polismyndigheten att ha ett nära och gott förhållande till allmänheten. I sitt arbete ska Polismyndigheten enligt vårt förslag uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet. Polismyndigheten ges en skyldighet att utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Vidare ges Polismyndigheten en skyldighet att ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet. Polismyndigheten ska vidare se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

Allmänhetens kontaktpunkt

Hur polisanställda agerar och uppträder i sina kontakter med medborgarna i olika situationer påverkar i hög grad allmänhetens uppfattning av Polismyndigheten som organisation, dess förmåga att utföra sitt uppdrag och agera professionellt. Allmänhetens synpunkter på verksamheten är således viktig kunskap för att utveckla

Polismyndigheten. Det bör finnas en av allmänheten väl känd kontaktpunkt vid Polismyndigheten där enskilda personer på ett enkelt sätt kan framföra såväl positiva som negativa synpunkter. Polismyndigheten bör utveckla nationella rutiner och arbetssätt för att ta till vara allmänhetens synpunkter samt att ge återkoppling i enskilda ärenden. Polismyndigheten bör sedan utifrån erfarenheterna från kontaktpunkten kunna göra löpande förbättringar av verksamheten enligt medborgarnas behov.

Den demokratiska insynen

Inom polisverksamheten finns områden som är särskilt integritetskänsliga och där den medborgerliga insynen följaktligen är av särskild vikt. Framför allt gäller detta verksamhet som rör brottsanmälningar mot polisanställda. Kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna vid polismyndigheterna ersätts av Polismyndighetens insynsråd och ett regionpolisråd i varje polisregion. Ledamöterna i insynsrådet och i regionpolisråden utses av regeringen för en bestämd tid.

Utöver ett insynsråds sedvanliga uppgifter får Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden i uppgift att särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Insynsrådet får också i uppgift att särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

Kommittén föreslår att det vid huvudkontoret ska finnas en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

Ett fristående granskningsorgan för polisverksamheten

Kommittén bedömer att ett fristående granskningsorgan för tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet bör inrättas. Ett fullständigt förslag om hur organisationen och verksamheten ska utformas lämnas av kommittén i ett senare betänkande (dir. 2012:13).

Författningsändringar

De förslag som kommittén lämnar till en ny organisation av polisverksamheten innebär en rad författningsändringar. I detta betänkande lämnar kommittén förslag till ändringar i polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Kommittén lämnar också förslag till två nya förordningar, dels förordningen med instruktion för Polismyndigheten, dels förordningen om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten. Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium upphävs. Kommitténs förslag till en ny organisation för polisverksamheten innebär att ytterligare ett stort antal andra författningar måste ändras. Vidare kommer ytterligare ändringar och tillägg att behöva göras i ovan nämnda författningar. Förslag till sådana ändringar kommer att tas fram inom ramen för kommitténs fortsatta arbete (dir. 2012:13).

Ett fördjupat förberedande arbete behövs

En organisationsförändring av den omfattning som det här är fråga om kräver stora insatser för att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder som krävs innan en ny organisation för polisen kan träda i kraft. Kommittén bedömer att det krävs att förändringarna verkställs med god planering och i samverkan mellan flera parter på såväl strategisk som operativ nivå. Det måste dessutom göras inom kortast möjliga tid för att begränsa produktionsbortfall och försämrad service till medborgarna.

Omfattningen av genomförandearbetet, kravet på goda och gedigna förberedelser i kombination med tidsfaktorn, talar starkt för att en särskild genomförandeorganisation bör tillskapas. Kommittén föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av Polismyndigheten.

Enligt de ställningstaganden som riksdagen och regeringen har gjort bör en myndighet så långt möjligt själv fatta beslut om sin egen organisations utformning. Mot bakgrund av erfarenheter från tidigare enmyndighetsombildningar är det dock viktigt att regeringen inför ombildningen av polisens organisation ger tydliga ut-

gångspunkter för organisationens utformning. Genom en väl genomarbetad uppdragsbeskrivning till den särskilda utredaren har regeringen möjlighet att utöva ett reellt inflytande över reformens närmare utformning. Kommittén lämnar därför förslag till ett antal centrala utgångspunkter för den särskilda utredarens arbete.

Avgörande för att genomförandearbetet ska falla väl ut, är att detta i hög grad bedrivs i nära samarbete med polisorganisationen. En tät dialog med personalorganisationerna under förändringsarbetet kommer också att bidra till ett bra slutresultat.

Huvuduppdraget för den särskilda utredaren bör vara att identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder och beslut som krävs för att den nya myndigheten ska kunna fungera från beslutat datum. Exempel på sådana åtgärder är att utarbeta den nya inre organisationen för Polismyndigheten, huvudkontorets grundorganisation och verksamhet, den regionala organisationsstrukturen med geografiska gränser och huvudorter samt strukturen för de ytterligare avdelningar och funktioner som bör finnas inom Polismyndigheten, liksom en ny verksamhetsplan med budget. Vidare bör uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polisregionerna och den nationella nivån tydliggöras i en ny arbetsordning för Polismyndigheten och i en ny delegationsordning. Därutöver bör den särskilda utredaren förbereda och genomföra det arbete med anställningar av befattningshavare som krävs innan Polismyndigheten kan övergå i den nya organisationen.

Kommittén vill understryka att Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete även fortsättningsvis kommer att vara basen i polisens verksamhet. Polisregionerna måste vara bärkraftiga och för detta krävs ett visst verksamhetsunderlag. Med bärkraftighet avser kommittén att polisregionerna utifrån tilldelat uppdrag samt tilldelade ekonomiska resurser ska ha förmåga och kapacitet att bedriva såväl grundläggande polisverksamhet som verksamhet som kräver specialistkompetens. Befolkningsunderlaget är en viktig faktor som påverkar möjligheten för polisregionerna att uppnå ett tillräckligt stort verksamhetsunderlag. Polisregionerna måste sedan underindelas geografiskt och en långtgående delegation är nödvändig främst vad avser polisoperativt arbete. Beslutsbefogenheter och uppgifter ska finnas på lägsta ändamålsenliga nivå. Genomförandeorganisationen bör därför i första hand ta ställning till vilken verksamhet som bör bedrivas lokalt och därefter till vilken verksamhet som med hänsyn till bl.a. kvalitet och kostnads-effektivitet bör finnas på regional nivå respektive nationell nivå. En

konsekvens av detta synsätt kan vara att viss verksamhet som i dag bedrivs på Rikspolisstyrelsen bör flyttas ut till polisregionerna.

Genomförandeorganisationen bör identifiera vilka förmågor som Polismyndigheten behöver utveckla för att stärka den strategiska styrningen. I och med att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium ombildas till en myndighet öppnas helt andra möjligheter att leda och samordna viss operativ verksamhet i ett nationellt perspektiv jämfört med dagens organisation och ansvarsfördelning. Som konsekvens av att polisregionerna uppnår högre förmåga att bedriva verksamhet som kräver specialistkompetens behöver Rikskriminalpolisens nuvarande roll och uppgifter förändras.

Genomförandeorganisationen bör få i uppdrag att ta fram en tydlig och effektiv beslutsstruktur för att leda den operativa verksamheten, som bygger på polisens underrättelsemodell. Särskild vikt bör läggas vid vilka specifika områden som ska ledas och samordnas nationellt samt inom vilka områden den nationella operativa avdelningen ska upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

Statens kriminaltekniska laboratoriums roll kommer framför allt vara att ansvara för den kriminaltekniska verksamheten och kvalitetssäkring samt metodutveckling av verksamheten på olika nivåer inom Polismyndigheten. För ett bibehållet förtroende för verksamhetens kvalitet fordras att laboratoriets självständighet vid bedömning av analysresultaten värnas samt att laboratoriet tillförsäkras möjlighet att såväl bedriva forensisk forskning som utvecklingsverksamhet. Förutsättningarna för att få en effektiv forensisk process från brottsplats till laboratorium bör tas fram inom ramen för genomförandearbetet.

Några konsekvenser av förslagen

Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

Kommitténs förslag till organisation av den nya Polismyndigheten är av mer övergripande karaktär, vilket är i linje med de ställningstaganden som riksdagen och regeringen har gjort när det gäller att en myndighet så långt som möjligt själv bör fatta beslut om sin egen organisations utformning. En organisationsförändring och en ökad tydlighet när det gäller ansvarsförhållanden i enlighet med

förslagen och de preciseringar som genomförandeorganisationen kan komma att besluta om undanröjer inte alla hinder för en kvalitativ, kostnadseffektiv och flexibel polisverksamhet, men skapar avsevärt bättre förutsättningar för detta än dagens organisation.

Även när den nya organisationen är på plats kommer ett fortsatt förändringsarbete att krävas inom organisationen innan de positiva effekterna kan realiseras fullt ut. Utöver kommitténs organisatoriska förslag kommer en fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt att krävas för att uppnå bästa möjliga resultat inom ramen för tillgängliga ekonomiska och personella resurser. Andra frågor som i stor omfattning påverkar polisens effektivitet är exempelvis utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

Konsekvenser

Erfarenheterna från tidigare omorganisationer när flera verksamheter sammanfogats till en myndighet visar att mycket kraft övergångsvis går åt till själva förändringsarbetet och att detta sker på bekostnad av verksamhetens effektivitet och kvalitet. Det kan inte uteslutas att organisationsförändringen av polisen på samma sätt under en övergångsperiod kommer att medföra effektivitetsförluster och andra negativa konsekvenser.

Tidigare ombildningar till enmyndigheter och andra stora omorganisationer visar också att det i vissa fall saknats tillräcklig kraft i förändringsarbetet för den planerade omorganisationen att kunna genomföras fullt ut. En utdragen förändringsprocess kan medföra att gamla strukturer bibehålls. Därför är det väsentligt med ett målmedvetet arbete som tar sikte på att införandet av den nya organisationen genomförs i sin helhet vid beslutad tidpunkt. För att detta ska vara möjligt krävs att genomförandeorganisationen har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att lösa alla nödvändiga frågor.

Det krävs också att chefer på alla nivåer har kraft att genomdriva fattade beslut. Bristande delaktighet i förändringsarbetet kan innebära att förändringarna aldrig genomförs eller att verksamheten efter en tid återgår till tidigare inriktning. Det är därför nödvändigt att tidigt inte bara involvera chefer utan samtliga berörda i förändringsarbetet.

De förändringar som kommittén föreslår tar i första hand sikte på ledningsstrukturen för polisverksamheten och en renodling av ansvarsförhållanden på nationell och regional nivå. De största förändringarna kommer därmed främst att avse ombildningen av Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet till ett huvudkontor samt verksamheten vid de orter där länspolismästarna och myndighetsgemensamma specialistfunktioner i dag är placerade. De orter som blir huvudorter i den nya polisregionindelningen kan förväntas få ett utökat uppdrag medan verksamheten begränsas på andra orter. Polisverksamheten som bedrivs nära medborgarna på t.ex. kommunnivå berörs inte i lika stor omfattning av omstruktureringen i ett initialt skede.

En viktig uppgift för polisledningen blir att säkerställa att regeringens förväntade effekter av organisationsförändringen kan realiseras. För att klara detta uppdrag krävs en utveckling av polisens resultatredovisning. Resultaten från myndighetens interna styrning och kontroll samt uppföljningen och utvärderingen av verksamheten behöver analyseras och vid behov följas av åtgärder. För att polisverksamheten ska kunna vidareutvecklas krävs en systematisk omvärldsbevakning som tar sikte på såväl nationell som internationell utveckling. Till denna omvärldsbevakning hör även att studera och ta till vara resultat av kriminologisk och annan för polisväsendet närliggande forskning.

Vad gäller Statens kriminaltekniska laboratoriums verksamhet, med ett utökat ansvar för den forensiska processen, bedöms förändringen bidra till förbättrade verksamhetsresultat främst vad avser utredningsverksamheten. Kommitténs bedömning är att det dock finns en risk för att laboratoriets opartiskhet inte kommer att kunna säkerställas fullt ut på motsvarande sätt som i dag. För att säkerställa opartiskhet och fortsatt hög kvalitet på den forensiska verksamheten, krävs att den nya polisledningen säkerställer att Statens kriminaltekniska laboratorium även fortsättningsvis tillförsäkras resurser för att bedriva såväl forensisk forskning som utvecklingsarbete.

Övergången till en Polismyndighet kommer att underlätta utbytet av uppgifter inom polisorganisationen genom att nuvarande myndighetsgränser upphör. Sekretess- och behörighetsregler inskränker enskilda befattningshavares möjligheter att ha tillgång till andra uppgifter än sådana som behövs i arbetet. I en enmyndighetsorganisation är det än viktigare att åtkomsten till polisens system är begränsade till olika funktioner och behörighetsnivåer.

Nuvarande flora av lokala datasystem och register av skilda slag kommer genom den nya myndighetkonstruktionen att reduceras, vilket efter hand kommer att leda till större enhetlighet, högre kvalitet samt lägre förvaltningskostnader för it-verksamheten inom myndigheten.

Ett omfattande arbete kommer att krävas på det personalpolitiska området innan den nya myndigheten kan inrättas. Övergången till en arbetsgivarare och motsvarande anpassning för de fyra personalorganisationerna kommer inledningsvis att kräva såväl partsensskilda som partsgemensamma insatser. Det systematiska arbetsmiljöarbetet måste få en enhetlig hantering grundad på den nya organisationen.

Vad gäller överföring av de polisanställdas anställningsavtal till den nya Polismyndigheten bör ett liknande resonemang kunna föras som när Skatteverket bildades. I en enmyndighetsorganisation finns t.ex. inte den geografiska begränsning som följer av dagens indelning i polismyndigheter. Det är något som sannolikt påverkar arbetstagarnas geografiska arbetskyldighet. Frågan om arbetstagarnas arbetskyldighet kräver dock ytterligare överväganden vilka bör hanteras inom ramen för genomförandeorganisationen.

Den förändrade organisationsstrukturen medför behov av kompetensutveckling, omställningsåtgärder och eventuell nyrekrytering. Omfattningen och inriktningen på dessa åtgärder är beroende av vilka beslut som den särskilda utredaren fattar inom ramen för det förutsatta genomförandearbetet.

Kommittén bedömer att lämnade förslag kommer att få ekonomiska konsekvenser endast för staten och framför allt handlar det om konsekvenser för polisverksamheten.

Kostnaden för genomförandeorganisationen kan uppskattas till omkring 30 mnkr. Omställningskostnaderna, som är av engångskaraktär, kan uppskattas till omkring 200 mnkr.

Kommittén kan konstatera att de nämnda genomförande- och omställningskostnaderna inte ryms inom nuvarande anslagsram för polisen med mindre än att detta medför negativa konsekvenser för såväl förslaget genomförande som för polisverksamheten i stort. För att undvika en sådan utveckling krävs alternativ finansiering av genomförande- och omställningskostnaderna.

Kommitténs samlade bedömning är att verksamheten, med oförändrad ambitionsnivå vad gäller uppdrag och kapacitet, lång-

siktigt kan finansieras inom given anslagsram också när polisen går in i en sammanslagen organisation.

Våra förslag innebär inte en generell centralisering av polisens verksamhet, arbetsuppgifter eller ledningsfunktioner. Tvärtom har ett tydligt fokus för kommittén varit att skapa förutsättningar för att utveckla och förstärka polisverksamheten på lokal och regional nivå. De förslag som kommittén lämnar skapar förutsättningar för en effektivitetsökning, vilken bland annat kan användas till att målmedvetet förstärka den lokala polisiära närvaron i såväl glesbygd som i brottsutsatta områden i tätortskommuner.

Ett huvudsyfte med förslagen är att polisverksamheten i enlighet med regeringens ambition, ska uppnå högre kvalitet och bli mer effektiv. I detta ligger att övergången ska få effekter på brottsligheten och dels leda till att denna minskar, dels att fler anmälda brott utreds och leder till lagföring. Det gäller såväl brottsutredningar i allmänhet som mängdbrottsutredningar i synnerhet, samtidigt som polisen fortsätter att förstärka sin förmåga att bekämpa grov och organiserad brottslighet. I vilken mån kommitténs förslag ger ett tillräckligt utrymme för att på sikt nå uppsatta mål och eftersträfvade ambitionsnivåer kan Polismyndigheten få anledning att återkomma till.

En naturlig följd av en ökad effektivitet inom polisorganisationen är att belastningen på övriga myndigheter i rättskedjan, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården, kommer att öka, vilket leder till behov av effektiviseringsåtgärder, alternativt resursförstärkning, hos dessa myndigheter. En effektivare polisiär verksamhet, liksom ett effektivare rättsväsende, bör i sin tur leda till en minskad brottsbenägenhet, att allmänhetens rädsla att utsättas för brott minskar och att tryggheten i samhället ökar, vilket är ett av målen med polisens verksamhet.

Kommittén förordar att det genomförs en systematisk utvärdering av reformen. En sådan granskning bör göras med beaktande av såväl medborgarperspektivet som verksamhetsperspektivet och rättskedjeperspektivet.

Tidpunkt för förändringen

Genomförandeorganisationen har ett omfattande uppdrag framför sig. Vi bedömer att det kan komma att krävas ett par år för att lösa alla de frågor som ska hanteras. Det krävs också tid att genomföra

de förändringar av lagar och förordningar som är nödvändiga, liksom förändringar av administrativa och operativa stödsystem. Nuvarande förordnanden av ledamöter i polisstyrelserna upphör vid utgången av 2014. Vår bedömning är att en lämplig tidpunkt för införande av den nya organisationen, och därmed etablerandet av den nya myndigheten Polismyndigheten, är den 1 januari 2015.

Summary

Our remit

The remit of the Police Organisation Committee is to analyse whether the current organisation of the police constitutes an obstacle to the Government's requirements for higher quality, increased cost-effectiveness, increased flexibility and a substantial improvement in police performance. If the Committee considers that the organisation constitutes an obstacle in these respects a new organisation is to be proposed.

The remit can be seen in the light of the considerable additional resources the police service has received. During the period 2000–2010 the police service appropriation increased by more than 40 per cent to SEK 19 billion for 2010. At the same time the number of police service employees increased by 26 per cent to 28 000, of whom 20 300 were police officers, making the Police Service the largest state-controlled activity in Sweden. The Government's assessment is that the increased resources are not reflected in police performance.

Organisation of the Swedish Police Service

The Swedish Police Service is a state service consisting of 21 police authorities with geographical areas of responsibility that follow the county boundaries, the National Police Board and the National Laboratory of Forensic Science. The National Police Board is the superordinate authority for the National Laboratory of Forensic Science. The National Criminal Police and the Swedish Security Service are constituent parts of the National Police Board, although the Swedish Security Service in practice functions as an independent authority.

The National Police Board is the central administrative agency for police services and has a supervisory function. The National Police Board is led by the National Police Commissioner, who is employed by the Government. The governing board of the National Police Board is a board with limited liability whose members are appointed by the Government.

The police authorities are responsible for leading and implementing police activities in their respective police districts. The police authorities are directed by a chief commissioner and a local police board. Both the chief commissioner and members of the local police boards are appointed by the Government.

Management structure of the police

Operational police activities are mainly conducted by the police authorities. The National Police Board, as central administrative agency for police services, has certain powers over the police authorities. The National Police Board is responsible for developing and specifying the targets and guidelines that the Riksdag (the Swedish Parliament) and the Government decide for police activities and communicating them to the entire police organisation. The National Police Board is also tasked with distributing the funds allocated to the police by the Government. The tasks of the National Police Board also include supervision of police services. The National Police Board is to promote method, coordination and rationalisation in the police, which means that technology and methods development as well as follow-up are important parts of its activities.

The National Police Board has limited powers to take measures to change the direction of activities or to correct deficient performance at a police authority. If a police activity does not live up to the requirements made of it, the National Police Board, in its role as supervisory authority, must work to bring about improvement by means of remarks and recommendations, or in some other way. Where necessary the National Police Board must also report such circumstances to the Government. The governing board of the National Police Board is responsible for the annual report, interim report and budget documentation. The governing board also decides on guidelines, etcetera for internal audit and regulations directed at individuals, municipalities and county councils.

Within the police authorities each local police board decides on the operational plan, budget, internal organisation and rules of procedure for the authority, while the chief commissioner has responsibility for the day-to-day operations and finances. The chief commissioner must ensure that operations are conducted effectively and in compliance with current law and that they are reported reliably and fairly. The local police board is to assist the chief commissioner and propose measures it finds reasonable.

Police performance

Police activities are extensive and varied. Apart from preventing and investigating crime, the police must also provide protection, information and other assistance. Police objectives include reducing the risk of crimes being committed, endeavouring to ensure that more crimes lead to prosecution and increasing public safety. The exercise of public authority by the police must be predictable and consistent and be conducted effectively and be of high quality.

Performance and the degree to which objectives have been achieved are difficult to assess for many police duties. This applies not least to large sections of crime prevention work. The number of crimes reported has increased in the past ten years, partly due to increased police operations regarding traffic offences and drug offences, and a greater percentage of crime is cleared up now than before. On the other hand the percentage of crime that leads to prosecution remained unchanged in the period 2000–2010. The quality measurements carried out in recent years show, however, that the work of the police on the whole effectively satisfies the needs and expectations of the public and that most of the population have great confidence in the police.

The difficulties of assessing other aspects of police performance in terms of quality and cost-efficiency are associated with the in some respects incomplete reporting of police performance and the impact of police activities in relation to the targets set for them. Another reason for the difficulties of assessing efficiency in law enforcement is that the emphasis of police work during the period has gradually shifted in favour of more prevention measures, with increased police visibility and more traffic controls, collaboration with municipalities and other local actors, etc. In addition, the structure of crime has changed, with an increasing proportion of

violent crime, fraud and other economic crime, as well as IT-related crime.

Swedish membership of the EU and participation in the Schengen cooperation have gradually led to both new conditions and new obligations for the police. Demographic and other changes in society have also had an effect on police activities. For example, the population increased by six per cent between 2000 and 2010, with a population concentration in the metropolitan regions.

The disparity in performance between different police authorities as regards investigation activities, for example, indicate that there is potential to improve the quality and efficiency of police activities. In the view of the Committee, these differences can be ascribed either to the underlying documentation for performance reporting or differences in priorities and working methods. The existence of such differences is, in the opinion of the Committee, closely linked to the limited remit of the National Police Board to make decisions in these matters that are binding on police authorities.

Confidence in the design and reliability of the performance reporting system is weak within the police organisation and there is no common view as to what constitutes good performance in police activities. These factors in turn impact the possibility of implementing effective strategic management and control of activities.

Obstacles in the current leadership structure and organisation

Insufficient national decision-making powers and unclear division of responsibilities

The Committee can note that the National Police Board has limited powers to act in the areas that fall under its responsibility. For example, the National Police Board has limited possibilities of making the decisions required to ensure that activities comply with the objectives and guidelines decided by the Riksdag and the Government. Despite the fact that ensuring this is one of its main tasks, the National Police Board has to resort to using a combination of policy instruments and informal processes to try to induce the police authorities to act in accordance with the will of

the Government. This means that the expectations and demands placed on the National Police Board do not go hand in hand with what it is in reality able to deliver under its instructions and regulatory framework.

The National Police Board's mandate to issue regulations on matters primarily of an organisational nature is not clear in relation to the powers and responsibility of the police authorities and local police boards. This undoubtedly constitutes an obstacle to efficient management of police activities. A large number of actors are now involved and, proceeding from different points of view, assert their claim to manage operations. The current chain of command is very difficult to comprehend. Powers overlap in several areas, including between the local police boards and the National Police Board, as well as between the local police board and the chief commissioner. From this follow problems of interpretation and application.

In the areas in which the National Police Board has the authority to act, such as specifying and communicating objectives and guidelines and promoting method, coordination and rationalisation in the police service, the police authorities are obliged to follow the Board's directions. At the same time it follows from the provisions of the Police Ordinance that the local police board and chief commissioner are responsible for police activities in the county and that the local police boards have their own powers of decision-making on certain matters, including the organisation of the police authority. These conflicting circumstances contribute to the lack of clarity within the police organisation about the extent to which the National Police Board directions in these respects are binding on the police authorities. To the extent there is such a lack of clarity, the consequence is that it is difficult for the National Police Board to effectively and firmly ensure that national, consistent working methods are implemented.

The National Police Board conducts its supervisory activities through special inspections, for example. Reports containing criticism and remarks on the basis of these inspections are published and communicated to the police authorities. However, within the police organisation the status of the reports is perceived as unclear and the recommendations made, as far as the Committee can tell, have far too limited an impact on the activities of the police authorities. The National Police Board does not have a mandate to order the police authorities to rectify the deficiencies discovered.

Through its right to issue regulations, and by other means, the National Police Board has some authority to ensure satisfactory internal management and governance, but the Committee notes that it is questionable whether the powers held by the National Police Commissioner match up to the responsibilities that formally rests with that position. A consistent problem in supervision, internal audit and internal management and control within the police is that the National Police Board is not in a position to order the police authorities to rectify identified deficiencies. This means that there are no formal requirements for the police authorities to carry out proposed measures. In practice the chief commissioner concerned decides if and when a measure will be taken. In this respect the current form of organisation of the police is a clear obstacle.

In the assessment of the Committee, the police organisation is thus characterised by a chain of command that prevents the National Police Board's supervisory and monitoring function from having the impact on management and governance required to ensure that operations are efficient and effective. The Committee has also noted that at regional level opinions are divided as to the division of responsibility between the chief commissioner and the local police board at the different authorities.

Many police authorities of differing sizes

The police authorities are separate profit centres and thus expected by and large to maintain the competence and functions required for their task. The police authorities in the counties of Stockholm, Västra Götaland and Skåne, due to their size, are largely equipped to cope with these demands. However, the smaller police authorities have some difficulty in maintaining specialised skills in all their different areas of activity. For high-quality crime prevention and crime investigation activities, there is a constantly growing need for specialists and leading-edge skills. Demands are also increasing for certification of some functions, such as operators in communication centres.

The Committee notes that the police authorities in many cases are too small to be able to achieve efficiency and quality in all functions. Even if they could manage to maintain skills in all func-

tions, this would not be reasonable, since the volume involved in some duties is too limited and thus not cost-effective.

In the opinion of the Committee, analysis and follow-up of the authorities' performance is a further area in which the present organisational structure leads to quality shortfalls. There is a need to strengthen the ability to analyse results achieved so as to improve the management of activities and deepen the performance culture in the organisation. Performance monitoring should support the work of development and improvement in the police service. The task of analysing overall performance is a national responsibility, but achieving that requires high-quality documentation from all police authorities. The current organisational structure with 21 county police authorities and one central administrative agency makes this work harder.

Another problem with today's organisational structure is that confidentiality rules and separate systems of storing and processing information prevent rapid and seamless exchange of information between police authorities. However, the new Police Data Act offers increased opportunities for some types of information exchange between authorities concerned, provided the technology is adapted to the new legislative provisions.¹

Another obstacle is terms of employment which are applied differently between police authorities. This is a limitation to staff mobility within the police organisation.

The current division of responsibilities in the police service involves major shortcomings in overall responsibility for police activities in the country and restricts the chances of collaboration between police authorities. This is partly because such collaboration must be based on voluntary participation on the part of the police authorities. Another effect of the lack of comprehensive responsibility is that it is difficult for best practices to spread.

The current system also involves some difficulties regarding strategic collaboration with the Swedish Prosecution Authority at national level and impedes contacts with other agencies of importance to activities, since the decision-making functions are on different levels. The current organisation also hinders coordinated action in international contexts and the diffusion of international experience within the organisation.

¹ The Police Data Act applies from 1 March 2012 (SFS 2010:361).

The Committee's proposed new organisation

A unified Swedish police service

The Committee has analysed the possibility of improving police activities and performance, in accordance with the requirements set by the Government, through changes in the existing organisational structure. The Committee has also looked into the possibility of improvements by extending the National Police Board's mandate or, alternatively, reducing the number of police authorities. The Committee concludes that neither of these alternatives is sufficient to achieve the desired effects.

Many government agencies, such as the Swedish Prison and Probation Service, the Swedish Prosecution Authority and the Swedish Tax Agency, have been reorganised in recent years as mono-agencies.² The reasons for these reorganisations were to achieve clearer leadership and management, increased flexibility of operations, more effective use of resources, increased legal security and consistency.

In order for the police to be able to reach their full development potential and for the police organisation structure to provide the conditions for meeting the Government's requirements for higher quality, increased cost-effectiveness, increased flexibility and substantially improved police performance, the Committee assesses that an equivalent reorganisation should also be implemented for the police. Consequently, the Committee proposes that the National Police Board and the 21 police authorities, together with the National Laboratory of Forensic Science, be reorganised as a unified agency. At the same time the Committee proposes that the Swedish Security Service be merged into a separate agency.³

A starting point for the Committee's proposal regarding the new organisation of the police has been the Government's state-

² The 'mono-agency' form of organisation means that regardless of geographical location and internal organisation, the operations are led by a director-general or board that is (nationally) accountable to the Government for all operations. (This is not the same thing as an 'agency group' in which there is a central agency that is usually the superordinate agency for the other agencies in the group. These other agencies have often been regional, but sometimes local or with operations throughout the country. The subordinate agencies in a group have powers to take independent decisions on certain matters, decisions that the central agency has no formal right to govern.)

³ The question of the organisation and management structure of the Swedish Security Service will be further analysed and the more detailed considerations necessary will take place in the course of the Committee's continuing work (ToR 2012:13).

ments in the Administrative Policy Bill⁴ and what is stated in the Government Agencies Ordinance (2007:515).

In the opinion of the Committee the new Police Authority should be a director-general-governed agency⁵ headed by a director-general appointed by the Government. The Committee proposes that the name of the new agency should be the Police Authority.

By reorganising the Swedish police as a unified agency it will be possible for the agency leadership to take comprehensive responsibility for police activities throughout the country. The responsibility for police activities can then be delegated via a straight and clear chain to the leadership at regional and local levels and on out to the local operational units of the organisation. Compared with the present overlapping areas of responsibility and unclear chains of responsibility, the division of responsibilities in such an organisational structure can be made clear and the chain of governance can be rationalised. This sets the conditions for more effective management, governance and review of activities.

With a unified Swedish police service there is a good framework for achieving greater uniformity where needed to ensure the activities are legally consistent, of high quality and cost-effective. The proposed agency form creates the conditions for both following up activities more consistently and achieving a better and more stable performance within the agency. In the new organisational structure, it will be easier to disseminate best practices.

Hence from both the citizen and operational perspective, and from the perspective of the law enforcement chain, a unified agency is deemed to give the best prospects of conducting efficient and high quality police activities.

It is proposed that the new Police Authority assume the tasks that are today performed by the police authorities, the National Laboratory of Forensic Science and the National Police Board, with the exception of the duties dealt with by the Swedish Security Service. The Swedish Security Service will retain its duties. The Police Authority will thus be responsible for all police activities in

⁴ Govt. Bill 2009/10:175.

⁵ A director-general-governed agency is led by a Director-General who is alone accountable to the Government for all the agency's activities.

the country except for police activities that the Swedish Security Service is responsible for.

Organisation of the Police Authority

To enable full use to be made of the development potential offered by the mono-agency model and make it possible to demand accountability from the agency leadership, the Committee considers that the Police Authority should be able to make its own decisions about its own organisation to a greater extent than is the case today. The fact that the internal organisation of the agency is not fixed in law or ordinance – with some exceptions – will create conditions for a service that is more flexible and adaptable to different types of external change. For example, the Committee does not take a position on the number of police regions, nor on the location of the management of police activities in the regions. In the view of the Committee, these questions should be determined in the framework of the implementing organisation that should precede the establishment of the Police Authority. However, the Committee does make some proposals concerning the organisation of the Police Authority.

The Police Authority is to have a national headquarters and otherwise be geographically divided into police regions. There will be a national operations department at the Police Authority. The main focus of the national operations department should be to command and coordinate certain operational activities and in some areas to maintain specialist skills both for its own activities and to be able to assist the police regions.

Special investigations under the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees, etcetera (2010:1031) will be conducted by a separate department of the Police Authority. However, it is proposed that this department be given an autonomous standing, for example by the Government employing its head and by giving it a separate appropriation.

The National Laboratory of Forensic Science will be a part of the Police Authority. The arrangement with the National Police Board as the superordinate agency for the National Laboratory of Forensic Science will thereby be abolished.

Appointment of managers

Apart from the Director-General the Government is also to employ the head of department for special investigations. In other respects the agency will itself appoint its managers and staff. The National Police Commissioner will determine his or her own deputy.

The Police Authority will have an appointments committee that will be responsible for preparing proposals and advising the National Police Commissioner on the appointment of regional chief commissioners, the head of the national Operations Division and the head of the National Laboratory of Forensic Science. At the request of the National Police Commissioner, the committee will also advise on other appointments. The members of the committee will be appointed by the Government. This will ensure public transparency and a measure of public influence on the recruitment process.

Local and regional levels

The Police Authority will be divided into police regions. These should be viable and have a certain volume of activities. The police regions will be under the leadership of a regional chief commissioner. In each police region there will be a regional police council responsible for monitoring the activities of the police region and providing advice to the regional chief commissioner. The regional chief commissioner will chair the council and keep it informed of activities.

The strategic direction of activities in the police region should mainly be decided at regional level on the basis of the national directions decided by the National Police Commissioner. The police regions should have the main responsibility for operational police activities. Decentralised decision-making processes are required in the police region to ensure and develop local activities. Operational and tactical leadership and management of activities should be conducted further out in the organisation of the police region. Operational planning based on local problems, criminal intelligence and follow-up of previous actions etc. should be conducted at local level. The Police Authority will be empowered to make its own decisions on the local organisation. To ensure that

the decision-making structure in the Police Authority guarantees that police activities throughout the country have local relevance and support, the Committee considers that geographical subdivision of the police regions is necessary. The assessment of the Committee is that far-reaching delegation is required in operational police work.

No matter where they live, citizens must be able to feel confident that police activities promote their security and that police priorities include the volume crime problems that occur in the local community. The Committee's proposal is that the Police Authority be given explicit responsibility for collaboration with primary municipalities to reduce crime and increase people's sense of security in their local communities. This will ensure that the municipalities have the opportunity to be involved in the activities.

Relations between the Police Authority and the general public

The Committee regards it as important to strengthen the requirements on the Police Authority to have close and constructive relations with the general public. Under our proposal, in its work the Police Authority will pay attention to and take account of the demands and wishes of people living and working in the local area. The Police Authority will be given a duty to develop and choose modes of working that foster a close and constructive relationship between it and the general public. In addition, the Police Authority will be required to give victims of crime the information they need in view of the crime. The Police Authority will also be required to ensure that it is available to the public and that police activities are visible.

Contact point for the general public

The way in which police employees act and behave in their contacts with people in various situations has a great impact on how the public perceives the Police Authority as an organisation, its ability to perform its duties and to act professionally. The views of the public on police activities are therefore an important knowledge base for developing the Police Authority. The Police Authority should have a contact point that is well-known to the public and to

which individual people can easily address both positive and negative comments. The Police Authority should develop national routines and methods for managing the views of the public and providing feedback in individual matters. The Police Authority should then use the experience gained from the contact point to make ongoing improvements in its services based on citizens' needs.

Democratic transparency

There are areas in police activities that are specially sensitive in terms of privacy and where transparency to the public is therefore of particular importance. This applies above all to activities concerning reports of crimes involving police employees. The Committee proposes that the governing board of the National Police Board and the local police boards at the police authorities be replaced by the Police Authority's advisory council and a regional police council in each police region. The members of the advisory council and the regional police councils will be appointed by the Government for a fixed period.

In addition to the usual duties of an advisory council, the Police Authority's advisory council and the regional police councils will have the task of particularly monitoring special investigative activities conducted pursuant to the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees etc. (2010:1031). The advisory council will also be responsible for particularly monitoring the activities of the regional police councils.

The Committee proposes that a function for coordination of the work of the advisory council and the regional police councils should be set up at the headquarters.

An independent review body for police activities

The Committee considers that an independent review body should be set up to supervise the activities of the Police Authority and the Swedish Security Service. The Committee will deliver a full proposal on the design of the organisation and its activities in a subsequent report (ToR 2012:13).

Legislative amendments

The Committee's proposals on a new organisation for police activities entail a number of legislative amendments. In this report the Committee presents proposals for amendments in the Police Act (1984:387), the Police Ordinance (1998:1558), the Ordinance on processing of cases of crimes by police employees etc. (2010:1031) and in the Preliminary Investigations Ordinance (1947:948). The Committee also proposes two new ordinances: an ordinance with instructions for the Police Authority and an ordinance on forensic activities at the Police Authority. Under the proposal, the Ordinance with instructions for the National Police Board (1989:773) and the Ordinance with instructions for the National Laboratory of Forensic Science (1978:677) would be repealed. The Committee's proposals on a new organisation for police activities will necessitate amendments in a large number of other statutes as well. Moreover, certain additional amendments will probably be needed in the statutes mentioned above. Proposals for such amendments will be developed within the framework of the Committee's ongoing work (ToR 2012:13).

More in-depth preparation required

An organisational change on the scale involved here requires major efforts to identify, prepare and implement the measures that are needed before a new organisation for the police can enter into effect. The Committee considers it essential that the changes are carried out on the basis of good planning and cooperation between several parties at strategic and operational level. Moreover, this must be done in the shortest time possible so as to limit productivity losses and poorer services to the public.

The scale of the work involved in implementation and the need for extensive and thorough preparation, combined with the time factor, strongly indicate that a special implementing organisation should be created. The Committee therefore proposes that the Government give an inquiry the task of preparing and implementing the creation of the Police Authority.

In line with the position adopted by the Riksdag and the Government, a government agency should as far as possible take its own decisions on its own organisational design. However, given

experience from previous reorganisations creating 'mono-agencies', it is important that before reorganising the police, the Government sets clear points of departure for the design of the organisation. By means of well-considered terms of reference for the inquiry, the Government can exercise real influence on the details of the reform. The Committee therefore presents proposals on a number of key points from which the inquiry should proceed.

A successful implementation depends on close cooperation with the police organisation. Close dialogue with organisations representing the staff during the process of change will also contribute to a good outcome.

The main task of the inquiry should be to identify, prepare and implement the measures and decisions that are necessary for the new authority to be able to function from the date that has been set. Some of the measures and decisions required are to work out the new internal organisation of the Police Authority, the basic organisation and activities of the headquarters, the structure of the regional organisation, including geographical boundaries and regional centres, the structure of the other departments and functions that should be included in the Police Authority, and a new operational plan and budget. In addition, the division of duties and responsibilities between the police regions and the national level should be clarified in new rules of procedure for the Police Authority and new delegation procedures. Moreover, the inquiry should prepare and implement the work on employment of public officials that is needed before the Police Authority is converted into the new organisation.

The Committee would like to emphasise that the work conducted by the Police Authority at local level will continue to be the basis of police services. The police regions must be viable and this requires a certain volume of activities. By 'viability' the Committee means that the police regions, based on the duties assigned to them and the financial resources allocated to them, must have the ability and capacity to conduct both basic police activities and activities that require specialist skills. The population base is an important factor that affects the possibility of the police regions to achieve a sufficiently large volume of activities. The police regions must be sub-divided geographically and far-reaching delegation is necessary, particularly with regard to operational police activities. Decision-making powers and duties should be located at the lowest suitable level. Accordingly, the implementing organisation should first take

a position on which activities should be conducted locally and then on which activities, considering quality, cost-efficiency and other factors, should be placed at regional or national level. One consequence of this approach may be that certain activities that are currently conducted by the National Police Board should be moved out to the police regions.

The implementing organisation should identify the capabilities the Police Authority needs to develop in order to strengthen the strategic management. The reorganisation of the National Police Board, the police authorities and the National Laboratory of Forensic Science into a single authority opens up quite new opportunities for managing and coordinating certain operational activities in a national perspective, compared with the current organisation and division of responsibilities. As a result of the police regions achieving a greater ability to conduct activities that require specialist skills, the present role and duties of the National Criminal Police will need to change.

The implementing organisation should be instructed to devise a clear and effective decision-making structure to lead the operational activities, building on the police intelligence model. Particular attention should be given to which specific areas are to be managed and coordinated nationally, and in which areas the national Operations Division should maintain specialist skills either with its own operational responsibility or in order to assist the police regions.

The primary role of the National Laboratory of Forensic Science will be to take responsibility for forensic activities and quality assurance, as well as methods development in the area at various levels of the Police Authority. For continued confidence in the quality of these activities, the independence of the laboratory in assessing the results of analyses must be protected and the laboratory must be guaranteed the freedom and resources to conduct forensic research and development. The conditions required for an efficient forensic process from the scene of the crime to the laboratory should be formulated in the course of the implementation process.

Some consequences of the proposals

Points of departure

The Committee's proposal for a new Police Authority is framed in relatively general terms, in line with the positions adopted by the Riksdag and the Government to the effect that a government agency, as far as possible, should take its own decisions on the design of its own organisation. An organisational change and increased clarity regarding responsibility in accordance with the proposals and the detailed plans that the implementing organisation may decide on will not eliminate all obstacles to high-quality, cost-effective and flexible police activities, but will create considerably better conditions for this than the current organisation.

Even when the new organisation is in place, a continued process of change will be required in the organisation before the positive effects can be fully achieved. In addition to the Committee's organisational proposals, continued development of methods and procedures will be needed to obtain the best possible results given available financial and human resources. Other issues that have a far-reaching influence on the efficiency of the police include the development of a modern management style and skills development adapted to ongoing improvement and development processes.

Consequences

Experience of previous reorganisations in which several organisations have been merged into a single government agency show that during a transitional period, much energy goes into the actual process of change and that this is at the expense of the efficiency and quality of activities. The possibility cannot be ruled out that the organisational change of the police will similarly lead to efficiency losses and other negative consequences during a transitional period.

Experience from earlier reorganisations to create mono-agencies, and from other major reorganisations, shows also that in certain cases there is insufficient force in the process of change for the planned reorganisation to be implemented in full. A protracted process of change can lead to old structures being kept. Purposeful work is therefore essential, aimed at ensuring that the introduction of the new organisation is implemented in its entirety at the time

decided. For this to be possible, the implementing organisation must have sufficient financial and human resources to solve all necessary questions.

It is also essential that managers at all levels have the power to enforce the decisions taken. Inadequate involvement in the process of change can mean that the changes are never implemented or that, in time, activities revert to their previous pattern. Consequently, it is necessary to involve not just managers but all those concerned in the process of change, at an early stage.

The changes that the Committee proposes primarily target the management structure of police services and aim to rationalise the division of responsibilities at national and regional level. The greatest changes will therefore primarily concern the reorganisation of the National Police Board as central administrative authority into a head office, and activities in the localities where the county chief commissioners and the inter-authority specialist functions are now placed. The localities that become centres in the new regional division of the police can be expected to have wider responsibilities, while activities will be reduced elsewhere. Police activities conducted close to the citizens, for example, at municipal level, will not be affected as much by the restructuring in an initial phase.

One important task for the management of the police will be to ensure that the effects the Government expects of the organisational change can be achieved. To manage this, police performance reporting needs further development. The results of the authority's internal governance and control as well as monitoring and evaluation of activities need to be analysed and if necessary followed by measures. For the further development of police activities, systematic monitoring of both national and international developments is required. This monitoring also includes studying and applying the findings of criminological research and other research of relevance to police services.

With regard to the activities of the National Laboratory of Forensic Science, with wider responsibility for the forensic process, it is expected that this will contribute to better results, particularly with regard to investigative activities. However, in the Committee's opinion, there is a risk that it will not be possible to guarantee the laboratory's impartiality in a way fully matching the current situation. In order to ensure the impartiality and continued high quality of forensic activities, the new management of the police must ensure that the National Laboratory of Forensic Science

continues to be guaranteed resources for conducting both forensic research and development work.

The transition to a single Police Authority will facilitate information exchange in the police organisation, as current boundaries between authorities will disappear. Rules on secrecy and authorisation restrict the possibilities of individual officials accessing information other than as required in their work. In a mono-agency organisation, it is even more important that access to police systems is limited to certain functions and authorisation levels. The current plethora of local computer systems and registers of various types will be reduced by the new agency construction, which will gradually lead to greater consistency, higher quality and lower administrative costs for IT activities within the authority.

Extensive work will be needed in the area of staff policy before the new authority can be established. Initially, the transition to a single employer and the corresponding adaptation of the four staff organisations will require both efforts within each organisation and joint measures involving the different parties. Systematic work environment efforts must be treated consistently on the basis of the new organisation.

With regard to the transfer of police employees' employment contracts to the new Police Authority, it should be possible to reason in much the same way as when the Swedish Tax Agency was established. For example, a mono-agency organisation does not have the geographical limitation that follows from the current division into police authorities. This will probably affect where employees are obliged to work geographically. However, the issue of the working obligations of employees requires further consideration, which should be addressed within the framework of the implementing organisation.

The changes in the organisational structure will require skills development, adaptation and, if necessary, new recruitment. The scale and direction of these measures depends on the decisions taken by the inquiry in the course of the continued work on implementation.

On the Committee's assessment, the proposals presented will have financial consequences only for central government. It will mainly be a matter of consequences for police activities.

The cost of the implementing organisation can be estimated at around SEK 30 million. Adjustment costs, which are a one-off cost, may be estimated at around SEK 200 million.

The Committee notes that these implementation and adjustment costs cannot be accommodated in the current budget allocated to the police without adverse consequences for both the implementation of the proposal and police activities in general. To avoid this, another means of financing the implementation and adjustment costs is required.

The Committee's overall assessment is that in the long term, given no change in the level of ambition regarding duties and capacity, activities can continue to be financed within the existing budget allocation when the police service has a unified organisation.

Our proposals do not imply a general centralisation of police activities, duties or management functions. On the contrary, the Committee has had a clear focus on creating conditions for developing and strengthening police activities at local and regional level. The proposals presented by the Committee create conditions for efficiency gains that can be used, among other purposes, for purposeful work to strengthen the local police presence both in rural areas and in areas in urban municipalities with high crime rates.

A major purpose of the proposals is for police activities to achieve higher quality and greater efficiency, in accordance with Government ambitions. This implies that the change should have an impact on crime, both in the form of reduced crime and in that more reported crimes will be investigated and prosecuted. This applies both to crime investigations in general and to investigations of volume crimes in particular, while at the same time the police will continue to strengthen their ability to combat serious and organised crime. The extent to which the Committee's proposals provide sufficient scope for achieving, in the longer term, the goals set and levels of ambition envisioned, is an issue that the Police Authority may have reason to revisit.

A natural consequence of increased efficiency in the police organisation is that the burden on other authorities in the law enforcement chain – the Swedish Prosecution Authority, the courts and the Swedish Prison and Probation Service – will increase, which will lead to a need for efficiency measures or increased resources at these authorities. More effective police activities, and a more effective justice system, should in turn lead to reduced criminality, a reduction in people's fear of being exposed to crime and an increase in security in the community, which is one of the objectives of police activities.

The Committee recommends a systematic evaluation of the reform. Such a review should involve a citizens' perspective, an operational perspective and a law enforcement chain perspective.

Timing

The implementing organisation faces a substantial task. We estimate that two or three years may be needed to solve all the questions that need to be tackled. It will also take time to implement the necessary changes in primary and secondary legislation, and changes in administrative and operational support systems. The current appointments of local police board members expire at the end of 2014. Our assessment is that an appropriate date on which to introduce the new organisation and thus establish the new Police Authority is 1 January 2015.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) dels att 4, 7 och 7 a §§ ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse, dels att 5 och 5 a §§ ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Polisorganen

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens ansvarsområden

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

4 §¹

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen utgör tillsammans polisen. Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för enligt vad som anges i 7 §.

Polismännen är tjänstemän hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om regeringen inte föreskriver något annat. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

¹ Senaste lydelse 1998:1555.

7 §²

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även rikspolisstyrelsen.

Säkerhetspolisen ansvarar för den polisverksamhet som syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen får uppdra åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara också för annan polisverksamhet.

När Säkerhetspolisen leder polisverksamhet ska vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även Säkerhetspolisen.

7 a §³

En arbetstagare som är anställd vid Rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare som är polisman får därvid endast förflyttas till en annan anställning som polisman.

En arbetstagare som är anställd vid Säkerhetspolisen får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare hos Säkerhetspolisen som är polisman får förflyttas endast till en annan anställning som polisman.

Förflyttning enligt första stycket till en anställning hos en myndighet inom något annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

² Senaste lydelse 1989:445.

³ Senaste lydelse 1994:1051.

I mål eller ärenden om förflyttning *skall* 36 § andra stycket, 37 och 39 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

I mål eller ärenden om förflyttning *ska* 36 § andra stycket, 37 och 39 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Förslag till författning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (1998:1558) dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 2 kap. 16 §, 3 kap. 6 a, 8, 9, 17 och 18 §§, 4 kap. 8–12 och 15 §§ och 6 kap. 9 § ska ha följande lydelse, dels att rubriken närmast före 4 kap. 8 § ska ha följande lydelse, dels att 1 kap. 1, 2 och 5–7 §§, 2 kap. 1–15 och 18 §§, 3 kap. 1–6, 7 och 10–16 §§, och 6 kap. 1–8 och 11–14 §§ ska upphöra att gälla, dels att rubrikerna närmast före 1 kap. 1, 5 och 7 §§, 2 kap. 1, 5, 8, 9, 10, 11, 13 och 18 §§, 3 kap. 1, 5, 5 a, 10, 12, 13, 14, 15 och 16 §§ och 6 kap. 1, 7, 8, 11, 12 och 13 §§ ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §⁴

Grundläggande bestämmelser om polisen finns i polislagen (1984:387).

Närmare bestämmelser om *Rikspolisstyrelsen* finns i förordningen (1989:773) med instruktion för *Rikspolisstyrelsen*.

Närmare bestämmelser om *Polismyndigheten* finns i förordningen (20XX:XX) med instruktion för *Polismyndigheten och närmare bestämmelser om Säkerhetspolisen* finns i förordningen (20XX:XX) med instruktion för *Säkerhetspolisen*.

Bestämmelser om utbildning finns i polisutbildningsförordningen (1999:740).

Bestämmelser om handläggning av vissa ärenden som gäller anställda inom polisen, vissa uppdragstagare hos polisen och studenter vid polisprogrammet finns i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

⁴ Senaste lydelse 2010:1033.

4 §⁵

Med polisman avses vid tillämpning av lag eller annan författning

1. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchefen och biträdande säkerhetspolischefen,

2. länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,

3. kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet,

4. sådan anställd vid Rikspolisstyrelsen som avses i 2 eller 3, och

5. chef för arbetsenhet och avdelningschef vid Rikspolisstyrelsen liksom rektorn vid Polishögskolan, om dessa tidigare haft anställning som avses i 1, 2 eller 3.

1. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, chefen för den nationella operativa avdelningen, chefen för särskilda utredningar och biträdande säkerhetspolischefen,

2. regionpolismästare, biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,

3. kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid Polismyndigheten, och

4. chef för arbetsenhet och avdelningschef vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen liksom rektorn vid Polishögskolan, om dessa tidigare haft anställning som avses i 1, 2 eller 3.

Om polismän som anges i första stycket inte uppehåller sin befattning som polisman, tillämpas dock inte bestämmelser om polisman på dem.

Att vad som föreskrivs om polismän också gäller militärpolismän och beredskapspoliser följer av förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen och förordningen (2008:1097) om beredskapspolisen.

⁵ Senaste lydelse 2008:1098.

2 kap.16 §⁶

Vid varje polismyndighet skall det finnas vakthavande polisbefäl. I den utsträckning som det behövs för vaktuppdraget utövar det vakthavande polisbefälet befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom ramen för vaktuppdraget utom över sin förman i uppdraget.

Om polismyndigheterna träffat en överenskommelse om det, får ett vakthavande polisbefäl vid en polismyndighet också utöva befäl enligt första stycket vid en annan polismyndighet.

Vid Polismyndigheten ska det finnas vakthavande polisbefäl. I den utsträckning som det behövs för vaktuppdraget utövar det vakthavande polisbefälet befälet över varje annan polisman som tjänstgör inom ramen för vaktuppdraget utom över sin förman i uppdraget.

3 kap.6 a §⁷

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken ska skötas av en polismyndighet.

⁶ Senaste lydelse 2005:52.

⁷ Senaste lydelse 1999:739.

inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken *skall* skötas av en polismyndighet.

8 §⁸

Länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polis-sekreterare får fatta beslut *Regionpolismästare, biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent eller polis-sekreterare får fatta beslut*

1. om frihetsberövande,
2. om att avvisa eller avlägsna deltagare i folksamlingar enligt 13 c § polislagen (1984:387),
3. om att skaffa sig tillträde till en bostad eller något annat ställe eller för att undersöka transportmedel enligt 20 § första och andra styckena polislagen,
4. om att skaffa sig tillträde till eller förhindra tillträde till ett hus, rum eller annat ställe m.m. eller om kroppsvisitation enligt 23 § första och andra styckena polislagen,
5. om att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme eller att anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg enligt 24 § polislagen,
6. om vitesföreläggande,
7. om allmänna sammankomster och cirkusföreställningar enligt 2 kap. ordningslagen (1993:1617),
8. om förbud att fortsätta att använda vissa platser eller lokaler enligt 3 kap. 17 § första stycket andra meningen ordningslagen,
9. om att återkalla tillstånd enligt 3 kap. 18 § ordningslagen,
10. om att någon ska vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 19 § ordningslagen,
11. om att polismyndigheten ska vidta vissa åtgärder enligt 3 kap. 21 § ordningslagen,
12. om tillstånd i fråga om handel,
13. om hämtning av barn enligt 21 kap. föräldrabalken eller om åtgärder enligt 10 § andra stycket samma kapitel,

⁸ Senaste lydelse 2009:1443.

14. om hämtning av barn enligt 18 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. eller om överflyttning av barn eller om åtgärder enligt 20 § samma lag,

15. om avvisning eller om överlämnande enligt 8 kap. 4 § andra och tredje styckena utlänningslagen (2005:716),

16. om att ta en utlänning i förvar eller att ställa utlänningen under uppsikt enligt 10 kap. 1–3, 6–8, 12, 13 och 17 §§ utlänningslagen,

17. om att ta emot en nöjdförklaring enligt 15 kap. 2 § utlänningslagen,

18. om verkställighet enligt 12 kap. 14 och 17 §§ utlänningslagen,

19. om att göra en anmälan som rör utvisning enligt 2 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, om förvar enligt 8 § första stycket samma lag, om husrannsakan, kroppsvisitation m.m. enligt 19 § samma lag eller om att framställa yrkande om tillstånd till hemlig teleavlyssning m.m. enligt 21 § andra stycket samma lag,

20. om tillstånd att resa in från eller ut till något annat land enligt 6 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97),

21. om förordnande av offentligt biträde,

22. om förskott för överlastavgift enligt 8 a § lagen (1972:435) om överlastavgift eller om att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden enligt 8 b § samma lag,

23. om att göra en anmälan om tillträdesförbud enligt 6 § tredje stycket lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, eller

24. om förskott för sanktionsavgift enligt 10 kap. 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. eller om att ett fordon eller fordonståg inte får fortsätta färden enligt 10 kap. 6 § samma förordning.

Polismyndigheten får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen* får uppdra åt en annan anställd än som anges i första stycket att fatta beslut i ärenden som anges där, om den anställde har den kompetens, utbildning och erfarenhet som behövs.

9 §⁹

Polismyndigheten svarar för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjligheter till kompetensutveckling. Har den som *skall* anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan eller motsvarande utbildning, *skall polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen* se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget.

Polismyndigheten *och Säkerhetspolisen* svarar för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjligheter till kompetensutveckling. Har den som *ska* anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan eller motsvarande utbildning, *ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget.

17 §

Protokoll *skall* föras när det förekommer avvikande mening eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Avvikande mening behöver dock inte antecknas i protokollet, om den framgår av någon annan handling hos *polismyndigheten*.

Protokoll *ska* föras när det förekommer avvikande mening eller när det behövs protokoll av någon annan orsak. Avvikande mening behöver dock inte antecknas i protokollet, om den framgår av någon annan handling hos *Polismyndigheten*.

18 §

I skrivelser från *polismyndigheten* till regeringen, statsråd, *Rikspolisstyrelsen* eller länsstyrelsen *skall* det anges vem som fattat det beslut som skrivelsen avser eller i övrigt närvarit vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande. Har avvikande mening förekommit i ärendet, *skall* den anges i skrivelsen eller framgå av protokollsutdrag som bifogas.

I skrivelser från *Polismyndigheten* till regeringen, statsråd eller länsstyrelsen *ska* det anges vem som fattat det beslut som skrivelsen avser eller i övrigt närvarit vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande. Har avvikande mening förekommit i ärendet, *ska* den anges i skrivelsen eller framgå av protokollsutdrag som bifogas.

⁹ Senaste lydelse 1999:739.

4 kap.

Tjänstgöring utanför
polismyndigheten

Tjänstgöring

8 §

Anställda inom polisen är skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet.

Anställda inom polisen är skyldiga att efter order tjänstgöra i hela landet.

9 §

Polismän får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte.

Om det behövs från allmän synpunkt, får en polisman ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp även om han eller hon är ledig.

Polismännen skall snarast underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövligt.

Polismannen ska snarast underrätta Polismyndigheten om ingripandet, om det inte är obehövligt.

10 §

Även när polismän är lediga är de skyldiga att

1. efter en förmans order tjänstgöra,
2. självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten inom det polisdistrikt där de är anställda, och

1. efter en förmans order tjänstgöra,
2. självmant ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten, och

3. självmant anmäla sig hos sin närmaste förman vid särskilt allvarliga händelser, såsom vid upplopp eller andra liknande oroligheter, naturkatastrofer, omfattande bränder eller omfattande trafikolyckor eller andra större olyckor.

11 §

När polismän börjar semester eller annan ledighet, *skall* de lämna uppgift till *polismyndigheten* om var de tänker vistas under ledigheten, om inte *polismyndigheten* bestämmer något annat.

När polismän börjar semester eller annan ledighet, *ska* de lämna uppgift till *Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* om var de tänker vistas under ledigheten, om inte *den egna myndigheten* bestämmer något annat.

12 §¹⁰

Beredskap *skall* fullgöras av sådan personal inom *en polismyndighet* som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut i förekommande ärenden och som vid behov kan ge råd och anvisningar till personalen i övrigt. Polismyndigheten bestämmer vilka som *skall* delta i beredskapen.

Beredskapen *skall* fullgöras vid den egna *polismyndigheten* eller vid *en annan polismyndighet*, om myndigheterna har träffat överenskommelse om sådan *samverkan*.

Beredskap *ska* fullgöras av sådan personal inom *Polismyndigheten och Säkerhetspolisen* som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut i förekommande ärenden och som vid behov kan ge råd och anvisningar till personalen i övrigt. Polismyndigheten och *Säkerhetspolisen* bestämmer vilka som *ska* delta i beredskapen.

Beredskapen *ska* fullgöras vid den egna *myndigheten*.

¹⁰ Senaste lydelse 1999:739.

15 §

Polismän *skall* under tjänstgöring ha med sig tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl ger anledning till något annat.

De närmare föreskrifter om polislegitimation som behövs utöver förordningen (1958:272) om tjänstekort meddelas av *Rikspolisstyrelsen*.

Polismän *ska* under tjänstgöring ha med sig tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl ger anledning till något annat.

De närmare föreskrifter om polislegitimation som behövs utöver förordningen (1958:272) om tjänstekort meddelas av *Polismyndigheten*.

6 kap.

9 §

Behörig att anställas som polisaspirant är den som genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan.

Behörig att anställas som kommissarie, inspektör eller polisassistent är den som har genomgått

1. polisprogrammet vid Polishögskolan och aspirantutbildning,
2. aspirantutbildning vid *en polismyndighet* eller polisutbildning för specialister vid Polishögskolan,
2. aspirantutbildning vid *Polismyndigheten* eller polisutbildning för specialister vid Polishögskolan,

3. grundutbildningen vid Polishögskolan enligt äldre bestämmelser, eller

4. grundkursen vid Polishögskolan och fullgjort alternerings-tjänstgöringen enligt äldre bestämmelser.

Om det finns särskilda skäl får *Rikspolisstyrelsen* i ett enskilt fall medge undantag från vad som har föreskrivits i andra stycket.

Om det finns särskilda skäl får *Polismyndigheten* i ett enskilt fall medge undantag från vad som har föreskrivits i andra stycket.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Vid tillämpningen av 1 kap. 4 §, ska med polisman avses även den som enligt äldre föreskrifter har anställts som överdirektör vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchef, länspolismästare och biträdande länspolismästare.

3. 3 kap. 8 § i dess äldre lydelse ska fortfarande gälla för den som enligt äldre föreskrifter har anställts som länspolismästare och biträdande länspolismästare.

4. Vid tillämpningen av 6 kap. 9 § andra stycket jämställs aspirantutbildning vid en polismyndighet enligt äldre föreskrifter med aspirantutbildning vid Polismyndigheten.

5. 6 kap. 13 § ska fortfarande gälla för den som enligt äldre föreskrifter har anställts som biträdande länspolismästare.

3 Förslag till förordning med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

Allmänna uppgifter och ansvarsområden

1 § Av 2 § polislagen (1984:387) framgår att till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

2 § Av 4 § polislagen (1984:387) framgår att Polismyndigheten ansvarar för polisverksamheten i landet med undantag för den polisverksamhet som Säkerhetspolisen ansvarar för.

3 § Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra författningar har Polismyndigheten de uppgifter som följer av denna förordning.

4 § I sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp enligt 1 § polislagen (1984:387) ska Polismyndigheten uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i närområdet.

5 § Polismyndigheten ska utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten.

6 § Polismyndigheten ska se till att den är tillgänglig och att polisverksamheten är synlig.

7 § Polismyndigheten ska sträva efter att ge medborgarna råd och stöd och särskilt ge dem som har utsatts för ett brott den information som behövs med anledning av brottet.

Kriminalteknisk verksamhet

8 § Polismyndigheten ska inom Statens kriminaltekniska laboratorium utföra laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedriva annan verksamhet som står i samband därmed (forensiska undersökningar). Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

9 § Statens kriminaltekniska laboratorium ska inom sitt verksamhetsområde bedriva forensisk forskning samt samlar, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Verksamheten vid laboratoriet ska bedrivas på en hög vetenskaplig nivå.

Samordning och information

10 § Polismyndigheten svarar för samordningen av de statliga myndigheternas medverkan i ambulans- och räddningsflygtjänsten samt fjällräddningstjänsten.

11 § Polismyndigheten svarar för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.

12 § Polismyndigheten ska hålla länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet.

Upprätta planer

13 § Polismyndigheten ska upprätta planer för myndighetens insatser vid särskilda händelser och för insatser vid skyddet av viktigare objekt.

Skrivelser till regeringen

14 § Polismyndigheten ska i samverkan med Åklagarmyndigheten senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en gemensam redogörelse för tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under föregående år.

15 § Polismyndigheten ska senast den 31 maj varje år till regeringen lämna en redogörelse för den verksamhet med särskilda utredningar som under föregående år bedrivits enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Internationella uppgifter

16 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och för den europeiska polisbyrån (Europol).

17 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem (SIS) genom Sirenekontoret och ansvarig för den nationella delen av SIS.

18 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara sådan centralbyrå när det gäller penningförfalskning som föreskrivs i den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 (SÖ 2001:6).

19 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara kontaktpunkt i brådskande fall för framställningar enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat

informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater.

20 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationellt kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

21 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt för den europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens yttre gränser (Frontex).

22 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationellt kontaktställe för förmedling av uppgifter enligt rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet), utom när det gäller att automatiskt besvara förfrågningar till vägtrafikregistret från utländska kontaktställen.

23 § Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt enligt Förenta nationernas resolution 55/255, antagen den 31 maj 2001 av generalförsamlingen, tilläggsprotokoll mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

24 § Polismyndigheten ska organisera en styrka för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter.

25 § Polismyndigheten ska i samråd med den nationella OPC-koordinatören delta i arbetet i den operativa kommittén (OPC), som är en del av Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet.

26 § Polismyndigheten ska ta emot och vidarebefordra framställningar från enskilda om rätt till information m.m. om Europols personuppgiftsbehandling enligt artikel 30 i rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol).

Samverkan

Samverkan med Säkerhetspolisen

27 § Polismyndigheten ska samarbeta med Säkerhetspolisen i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Polismyndigheten ska fortlöpande lämna upplysningar till Säkerhetspolisen om förhållanden som har betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

28 § Om Säkerhetspolisen begär det och det inte finns hinder däremot, ska Polismyndigheten lämna förstärkning vid polisverksamhet som leds av Säkerhetspolisen.

Samverkan med andra

29 § Av 3 § polislagen (1984:387) framgår att polisen ska samarbeta med åklagarmyndigheterna och andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

30 § Polismyndigheten ska samverka med primärkommunerna för att minska brottsligheten och öka människors trygghet i lokalsamhället.

Samverkan med utländska myndigheter

31 § Polismyndigheten ska upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska brottsbekämpande myndigheter, utländska gränskontrollmyndigheter och internationella organ.

32 § Polismyndigheten får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Ledning

33 § Polismyndigheten leds av en myndighetschef.

34 § Avdelningen för särskilda utredningar leds av chefen för särskilda utredningar.

35 § Polisregionerna leds av regionpolismästare.

36 § Vid Polismyndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst femton ledamöter (Polismyndighetens insynsråd).

Insynsrådet ska särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Insynsrådet ska också särskilt följa verksamheten vid regionpolisråden.

Organisation

37 § Polismyndigheten ska ha ett huvudkontor. Polismyndigheten ska vara geografiskt indelad i polisregioner.

Vid Polismyndigheten ska finnas

1. en nationell operativ avdelning,
2. Statens kriminaltekniska laboratorium,
3. en avdelning för särskilda utredningar för den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., och
4. en funktion för samordning av insynsrådets och regionpolisrådets arbete.

I övrigt ska Polismyndigheten bestämma sin organisation.

Särskilda organ

Regionpolisråden

38 § Vid varje polisregion ska det finnas ett regionpolisråd som består av högst femton ledamöter.

Regionpolisrådet ska utöva insyn i verksamheten och ge regionpolismästaren råd.

Regionpolismästaren ska vara ordförande i regionpolisrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Regionpolisrådet ska särskilt följa den verksamhet med särskilda utredningar som bedrivs enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Etiska rådet

39 § Vid Polismyndigheten ska det finnas ett etiskt råd som består av högst sju ledamöter. Polismyndigheten får använda rådet för etiska överväganden.

Närpolisråd

40 § Vid Polismyndigheten får det finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter eller allmänheten.

Tjänsteförslagsnämnd

41 § Vid Polismyndigheten ska det finnas en tjänsteförslagsnämnd. Nämnden ska bereda och ge rikspolischefen råd i ärenden om anställning av regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Nämnden ska också på begäran av rikspolischefen ge råd i andra anställningsärenden.

Nämnden ska bestå av en ordförande och högst nio andra ledamöter. En av ledamöterna är vice ordförande. För varje annan ledamot än ordföranden ska det finnas en ersättare.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande. När ärenden av principiell natur eller annars av större vikt handläggs bör om möjligt samtliga ledamöter vara närvarande.

Anställningar och uppdrag

42 § Rikspolischefen är myndighetschef.

43 § Chefen för särskilda utredningar anställs av regeringen. Andra anställningar beslutar Polismyndigheten om.

44 § Regeringen förordnar ledamöterna i regionpolisråden för en bestämd tid.

45 § Regeringen förordnar ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter i tjänsteförslagsnämnden samt deras ersättare för en bestämd tid.

46 § Regeringen förordnar de ledamöter i personalansvarsnämnden som ska förordnas särskilt.

47 § Regeringen förordnar ordförande och övriga ledamöter i det etiska rådet.

Personalansvarsnämnd

48 § Vid Polismyndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Nämnden prövar frågor som anges i 25 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) för anställda vid Polismyndigheten. Nämnden prövar även sådana överklaganden som avses i 6–8 §§ polisutbildningsförordningen (1999:740).

Nämnden består av rikspolischefen, personalföreträdarna, chefsjuristen vid Polismyndigheten och de två företrädare för Polismyndigheten som rikspolischefen bestämmer samt två särskilt för-

ordnade ledamöter. För företrädarna för Polismyndigheten kan ersättare utses. Rikspolischefen är ordförande och bestämmer vem som ska vara vice ordförande.

Nämnden är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

49 § I ärenden som gäller disciplinansvar, avstängning, avsked eller uppsägning bestämmer ordföranden om ett förfarande inför nämnden ska inledas. Ordföranden får avskriva ett ärende, om det är uppenbart att ärendet inte ska leda till någon åtgärd från nämndens sida.

Har nämnden beslutat att avstänga någon från arbetet och är det på grund av ändrade förhållanden uppenbart att beslutet inte längre bör gälla, får ordföranden ensam besluta i frågan.

Beslut som har fattats enligt denna paragraf ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

Statens ansvarsnämnd

50 § Bestämmelserna om Statens ansvarsnämnd i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också

1. regionpolismästare, chefen för den nationella operativa avdelningen, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium, chefsjuristen och kommunikationsdirektören,
2. övriga chefer som är direkt underställda rikspolischefen eller, utan att vara direkt underställda rikspolischefen är chefer för avdelningar inom Polismyndigheten,
3. biträdande regionpolismästare, polismästare, polisöverintendenter, polisintendenter och polissekreterare, samt
4. ledamöter som företräder Polismyndigheten i personalansvarsnämnden vid Polismyndigheten.

Tillämpligheten av vissa förordningar

51 § Polismyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

52 § Forensisk undersökning som utförs på begäran av Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, ska avgift dock betalas till Polismyndigheten.

För forensisk undersökning som utförs efter framställning av annan än myndighet som anges i första stycket samt för annan än forensisk undersökning ska avgift betalas till Polismyndigheten.

Polismyndigheten fastställer avgiftens storlek.

53 § Polismyndigheten får ta ut avgift för inträde till det museum som drivs av Polismyndigheten och besluta om avgiftens storlek. Avgift får inte tas ut för besökare som är under 19 år.

Rätt att meddela föreskrifter

54 § Polismyndigheten får, efter överenskommelse med Säkerhetspolisen, meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i polisverksamheten.

55 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter om polisverksamhet som faller inom Ekobrottsmyndighetens område.

56 § Polismyndigheten ska samråda med Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, med Ekobrottsmyndigheten, innan den fattar beslut om föreskrifter som berör åklagarväsendet.

57 § Polismyndigheten ska samråda med Kustbevakningen innan den fattar beslut om föreskrifter som berör Kustbevakningen.

58 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter

1. för tillämpningen av 4 kap. 6, 12 och 14 a §§ polisförordningen (1998:1558),
2. för tillämpningen av förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., efter att ha hört Åklagarmyndigheten,
3. om rapportteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387),

4. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon enligt 10 § 5 polislagen, för Tullverket eller Kustbevakningen i samråd med respektive myndighet, och
5. om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen.

59 § Polismyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde genom sådana allmänna råd som avses i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) och uttalanden verka för lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten vid rättstillämpningen.

Undantag från myndighetsförordningen

60 § I ärenden hos Polismyndigheten som avser ledning av polisverksamhet i särskilt fall ska bestämmelserna i 20 och 21 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om föredragning och om myndighetens beslut inte tillämpas.

61 § I ärenden vid Statens kriminaltekniska laboratorium ska bestämmelserna i 20 och 21 §§ myndighetsförordningen (2007:515) om föredragning och om myndighetens beslut endast tillämpas i sådana ärenden som rör laboratoriets administration.

62 § Bestämmelsen i 29 § myndighetsförordningen (2007:515) om ärendeförteckning ska inte tillämpas på Polismyndigheten.

Överklagande

63 § Polismyndighetens beslut får överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av en annan bestämmelse än 22 a § förvaltningslagen (1986:223) eller en bestämmelse som hänvisar till 22 a § förvaltningslagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
2. Genom denna förordning upphör förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium att gälla.
3. Beslut som har meddelats av Rikspolisstyrelsen eller Statens kriminaltekniska laboratorium enligt äldre föreskrifter gäller fortfarande och ska anses ha meddelats av Polismyndigheten.

4 Förslag till förrordning om kriminalteknisk verksamhet inom Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Av 8, 9, 37 och 52 §§ förrordningen (201X:XX) med instruktion för Polismyndigheten framgår att

1. Statens kriminaltekniska laboratorium finns vid Polismyndigheten,
2. det vid laboratoriet ska utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (forensiska undersökningar),
3. om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras,
4. laboratoriet ska inom sitt verksamhetsområde bedriva forensisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet,
5. verksamheten vid laboratoriet ska bedrivas på en hög vetenskaplig nivå, samt att
6. forensisk undersökning som utförs på begäran av Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, ska avgift dock betalas till Polismyndigheten. Vidare framgår att för forensisk undersökning som utförs efter framställning av annan än Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol samt för annan än forensisk undersökning ska avgift betalas till Polismyndigheten.

2 § Statens kriminaltekniska laboratorium ska ge företräde åt undersökning som begärs av annan del av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagare eller domstol.

3 § Vid Statens kriminaltekniska laboratorium ska finnas en forskningsledare som leder forsknings- och utvecklingsverksamheten och svarar för att verksamheten bedrivs på en hög vetenskaplig nivå.

4 § Behörig att anställas som forskningsledare vid Statens kriminaltekniska laboratorium är den som dels har vetenskaplig skicklighet och beprövad erfarenhet i kemi, fysik, biologi eller annat ämne som

är av särskild betydelse inom forensiska vetenskapen, dels har arbetsledande förmåga.

5 § Innan Polismyndigheten beslutar om anställning av forskningsledaren ska yttranden om sökandenas vetenskapliga kompetens och skicklighet hämtas in från minst två sakkunniga. De sakkunniga ska utses av Polismyndigheten.

Både kvinnor och män ska vara representerade som sakkunniga i ett anställningsärende, om inte synnerliga skäl talar mot detta.

6 § Forskningsledaren handleder forskarstuderande vid statliga universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.
dels att 2 och 15 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 9, 12-14 a och 16-17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ärenden som anges i 3, 5, 7 och 8 §§ handläggs vid *Rikspolisstyrelsen*.

Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragsstagare som anges i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet ska hållas av åklagaren eller av en polis som är verksam vid *Rikspolisstyrelsen*.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan *myndighet än Rikspolisstyrelsen*. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska, om inte åklagaren av särskilda skäl bestämmer något annat, tjänstgöra vid en annan *myndighet* och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Föreslagen lydelse

9 §
Ärenden som anges i 3, 5, 7 och 8 §§ handläggs vid *Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar*.

12 §
Förhör med en anställd inom polisen, en sådan uppdragsstagare som anges i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet ska hållas av åklagaren eller av en polis som är verksam vid *avdelningen för särskilda utredningar*.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en polis som tjänstgör vid en annan *del av Polismyndigheten än avdelningen för särskilda utredningar*. Den som håller förhöret i ett sådant fall ska, om inte åklagaren av särskilda skäl bestämmer något annat, tjänstgöra vid en annan *del av Polismyndigheten* och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

13 §

En polismyndighet ska, om det i ett ärende finns behov av en kriminalteknisk undersökning, lämna Rikspolisstyrelsen det biträde som behövs.

En polismyndighet ska också, om det i ett ärende finns behov av utredningspersonal med särskild kompetens, lämna biträde till Rikspolisstyrelsen om inte särskilda skäl talar mot det.

Andra delar av Polismyndigheten ska, om det i ett ärende finns behov av en kriminalteknisk undersökning, lämna avdelningen för särskilda utredningar det biträde som behövs.

Andra delar av Polismyndigheten ska också, om det i ett ärende finns behov av utredningspersonal med särskild kompetens, lämna biträde till avdelningen för särskilda utredningar om inte särskilda skäl talar mot det.

14 §

Uppstår fråga om att en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet utövar eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet, ska ärendet genast lämnas över till Rikspolisstyrelsen. Styrelsen ska omedelbart lämna ärendet vidare till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas.

Uppstår fråga om att en anställd inom polisen, en sådan uppdragstagare som avses i 3 § andra stycket eller en student vid polisprogrammet utövar eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet, ska ärendet genast lämnas över till avdelningen för särskilda utredningar. Denna avdelning ska omedelbart lämna ärendet vidare till åklagare för prövning av om en förundersökning ska inledas.

Finner åklagaren att det inte finns grund för att inleda en förundersökning, ansvarar *Rikspolisstyrelsen* för det vidare arbetet med att klarlägga om allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. *Rikspolisstyrelsen kan i ett sådant ärende begära biträde av en polismyndighet.*

Åklagaren ska i varje ärende fortlöpande informeras om resultatet av verksamheten för att kunna ta ställning till om en förundersökning ska inledas. *Även den berörda polismyndigheten ska fortlöpande ges samma information.*

Finner åklagaren att det inte finns grund för att inleda en förundersökning, ansvarar *avdelningen för särskilda utredningar* för det vidare arbetet med att klarlägga om allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas.

Åklagaren ska i varje ärende fortlöpande informeras om resultatet av verksamheten för att kunna ta ställning till om en förundersökning ska inledas.

14 a §¹¹

Vid handläggningen av ett ärende som anges i 3, 5, 7 eller 8 § har *Rikspolisstyrelsen* rätt att ta del av uppgifter som finns hos *en polismyndighet* och som behövs för handläggningen av ärendet.

Första stycket gäller inte uppgifter hos Säkerhetspolisen vid handläggningen av ett ärende som anges i 8 §.

Vid handläggningen av ett ärende som anges i 3, 5 eller 7 § har *Polismyndigheten* rätt att ta del av uppgifter som finns hos *Säkerhetspolisen* och som behövs för handläggningen av ärendet.

16 §

Rikspolisstyrelsen ska fortlöpande informera *dess styrelse* om inkomna och avslutade ärenden enligt 3 eller 5 §.

Chefen för avdelningen för särskilda utredningar ska fortlöpande informera *Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden* om inkomna och avslutade ärenden enligt 3 eller 5 §.

¹¹ Senaste lydelse 2010:1747.

Av förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Rikspolisstyrelsens styrelse ska utse en eller flera av sina ledamöter att särskilt följa utredningar i ärenden som anges i 3 eller 5 §.

Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden ska särskilt följa den verksamhet som bedrivs enligt denna förordning. Detta framgår av förordningen (xxxx) med instruktion för Polismyndigheten.

17 §

Möjligheten för ledamöter av polisstyrelsen och Rikspolisstyrelsens styrelse att få följa förundersökning i vissa fall följer av 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Möjligheten för ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden att få följa förundersökning i vissa fall följer av 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

6 Förslag till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948)

Regeringen föreskriver att 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid förundersökningar avseende sådana anställda inom polisen eller uppdragstagare hos polisen som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. bör undersökningsledaren *på begäran låta utsedd ledamot av polisstyrelsen få närvara vid förhör.*

Vid förundersökningar avseende ärenden som avses i 3 eller 5 § samma förordning bör undersökningsledaren på begäran låta utsedd ledamot av Rikspolisstyrelsens styrelse få närvara vid förhör.

Undersökningsledaren bör också på andra sätt bifalla önskemål från de utsedda ledamöterna att få följa förundersökningen i sådana ärenden som anges i första stycket. Undersökningsledaren får för ett sådant ändamål fortlöpande lämna dem eller företrädare för dem upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet.

7 a §¹²

Vid förundersökningar avseende sådana anställda inom polisen eller uppdragstagare hos polisen som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. bör undersökningsledaren *bifalla önskemål från ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden att särskilt få följa dessa förundersökningar.*

Undersökningsledaren får för ett sådant ändamål fortlöpande lämna dem eller företrädare för dem upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförs ärendet.

¹² Senaste lydelse 2010:1034.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Vårt uppdrag

Kommitténs uppdrag är att analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet och, om så är fallet, lämna ett fullständigt förslag till en helt eller delvis ny organisation som undanröjer hindren.

Regeringen konstaterar i direktiven (bilaga 1) att kvaliteten behöver höjas i polisens verksamhet och det samlade resultatet förbättras. Ett tecken på brister i nämnda avseenden är att verksamhetsresultaten varierar kraftigt mellan landets 21 polismyndigheter. Vidare behöver polisens organisation bli mer flexibel så att resurserna snabbt kan flyttas dit där de behövs mest, på både kort och lång sikt. Regeringen har mot den bakgrunden funnit det angeläget att utreda om polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

I syfte att åstadkomma tydligare ansvar och befogenheter i styrningen av polisens verksamhet ska kommittén

- föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som föreslås,
- lämna förslag på fördelning av ansvar och befogenheter för de högsta cheferna inom polisen när det gäller styrningen av polisens verksamhet,
- ta ställning till i vilken utsträckning och på vilka nivåer förtroendemannainflytande ska förekomma för att säkerställa demokratisk insyn och lokal förankring i polisorganisationen och
- lämna förslag på vilken roll förtroendemännen ska ha.

Utifrån behovet av en polis som är tillgänglig och synlig i hela landet ska kommittén föreslå en organisation som

- är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning,
- är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara synlig och tillgänglig i hela landet och
- ger polisen en flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela polisens resurser dit de behövs mest.

För att ge förutsättningar för ett effektivare samarbete med andra, både nationellt och internationellt, ska kommittén

- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga myndigheter, kommuner och organisationer i Sverige vars verksamhet berör polisverksamheten och
- lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar på såväl central som lokal nivå för att effektivt och flexibelt delta i och tillgodogöra sig det internationella samarbetet.

Kommittén ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och övriga intressenter. De erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter ska tillvaratas.

I uppdraget ingår att bedöma hur förslagen påverkar andra myndigheter och organisationer samt att analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av förslagen.

1.2 Arbetets genomförande

Utredningsarbetet har genomförts från oktober 2010 till mars 2012. Kommitténs ledamöter har haft två internat och i övrigt sammanträtt vid 14 tillfällen samt vid ett tillfälle besökt Polismyndigheten i Uppsala län. Kommittén har haft omfattande kontakter med företrädare för myndigheter och andra verksam-

heter som på olika sätt har kunskap om eller samverkar med polisen. Kommittén deltog också vid 2011 års Polisriksdag och anordnade bl.a. olika seminarier.

Kommitténs experter har haft ett internat och i övrigt sammanträtt vid 12 tillfällen samt deltagit vid ett av ledamöternas internat. Under utredningsarbetet bildades inom expertgruppen fyra arbetsgrupper som behandlade lednings- och styrningsfrågor, rättskedje- och kvalitetsfrågor, polisens verksamhetsresultat samt hinder och möjligheter för polisens lokala samverkan.

Sekretariatet har i studiesyfte under tre dagar fått följa verksamheten vid Polismyndigheten i Dalarna.

Kommitténs ordförande och sekretariat har besökt samtliga 21 polismyndigheter och vid varje besök haft samtal med länspolismästaren, polisstyrelsen och personalorganisationerna. Vid samtalet med länspolismästaren deltog vid flertalet av besöken även representanter från ledningsgruppen. Vid samtalen med polisstyrelserna representerades dessa vid majoriteten av myndigheterna av styrelsernas presidier. Samtal med personalorganisationerna har skett dels vid besök vid polismyndigheterna, dels med företrädare på central nivå. Samtal har också förts med bl.a. rikspolischefen, säkerhetspolischefen, chefen för Rikskriminalpolisen, chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium, chefen för avdelningen för interna utredningar, chefen för Riksenheten för polismål inom Åklagarmyndigheten samt ett flertal åklagarrepresentanter.

Sekretariatet har bl.a. sammanträffat med företrädare för Sveriges kommuner och landsting, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Riksrevisionen, Beredskapspolisföreningen samt forskarna Stefan Holgersson och Björn Furuhausen. Sekretariatet har också haft ett flertal kontakter med företrädare för de länder vars polisorganisationer vi beskrivit.

Kommittén har haft samråd med utredningen En samlad ekobrottsshantering (dir. 2010:33) och med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62).

Kommittén har genom kontakter med Statskontoret och Riksrevisionen tagit tillvara de erfarenheter som finns från när andra statliga myndigheter organiserats om till s.k. enmyndigheter.

Sekretariatet har haft återkommande kontakter med den samordningsfunktion vid Rikspolisstyrelsen som bildades med anledning av kommitténs utredningsuppdrag.

Rikspolisstyrelsen har beretts tillfälle att sakgranska och kommentera de fakta som kommittén har redovisat i de beskrivande avsnitten i betänkandet.

Kommittén har givit Statskontoret i uppdrag att dels kartlägga och analysera polisens förtroendemannaorganisation, dels analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av polisens verksamhet. Statskontoret har överlämnat två rapporter till kommittén.

- Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12)
- Riksdagens och regeringens styrning av Polisen (2011:20).

Det skriftliga underlag i övrigt som kommittén tagit del av redovisas i avsnittet Referenser.

1.3 Avgränsningar

Enligt direktiven är vårt uppdrag avgränsat till uppgiften att analysera om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Om kommittén finner att så är fallet ska ett fullständigt förslag till helt eller delvis ny organisation lämnas.

Vid de samtal som kommittén under utredningsarbetet haft med företrädare för polisorganisationen och andra som har kunskap om polisverksamheten har ett stort antal frågor och områden aktualiserats som påverkar polisens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Dessa har avsett dels problemställningar som direkt eller indirekt påverkas av utformningen av polisens organisation och ledningsstruktur, dels frågor som inte ligger inom kommitténs uppdrag.

Kommittén har prioriterat de frågor som bedöms ha störst betydelse för att skapa en organisation och ledningsstruktur som ger förutsättningar för en effektiv verksamhet. Alla frågor som på olika sätt aktualiserats under arbetets gång har därför inte behandlats i betänkandet.

Några områden som ligger utanför kommitténs uppdrag, men som i stor omfattning påverkar polisens möjlighet att utföra sitt uppdrag med hög kvalitet och kostnadseffektivt, avser utveckling av ett modernt ledarskap och kompetensutveckling anpassat till pågående förbättrings- och utvecklingsarbete.

Möjligheten att ha den kompetensprofil av polisanställda som bedöms ge bäst förutsättningar för kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten är en annan fråga som i stor utsträckning påverkar polisens förmåga att uppnå förbättrade verksamhetsresultat. Också en koncentration och renodling av polisens uppgifter till att endast avse kärnverksamhet påverkar möjligheten för polisen att vara effektiv, vilket anförts från såväl riksdagens sida som i offentliga utredningar.¹

Polisens organisationskultur och resultatkultur är andra områden som har hög relevans för möjligheten att bedriva och uppnå en effektiv polisverksamhet. Dessa områden behandlas kortfattat i betänkandet även om de i sig inte är direkt beroende av vilken organisatorisk form som gäller för polisverksamheten.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 1 beskrivs vårt uppdrag och arbetssätt.

I kapitlen 2–4 redogörs för nuvarande förhållanden inom polisen. Kapitel 2 beskriver polisens organisation och ledningsstruktur och kapitel 3 beskriver styrningen av polisorganisationen och ansvarsförhållanden. Vi redovisar i kapitel 4 en beskrivning av polisens resurser och resultat.

I kapitel 5 redovisas de hinder som vi funnit att nuvarande organisation innebär för polisverksamheten.

I kapitel 6 analyseras behovet av att förändra polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur för att undanröja eller i tillräcklig utsträckning minska de hinder som presenterats i kapitel 5.

Kapitel 7 ger en översiktlig bild av utvalda länders polisorganisationer samt såväl planerade som genomförda organisatoriska reformer av polisväsendet i dessa länder.

I kapitel 8 redovisas utgångspunkterna för våra förslag om styrning och ledning.

I kapitel 9 lämnar vi våra förslag till en ny organisation för polisverksamheten.

I kapitel 10 behandlas frågan om tillsyn över polisverksamheten.

¹ Riksdagen: Justitieutskottet, 1999. Betänkande 1999/2000:Ju U6 Polisfrågor, Offentliga utredningar: Polisverksamhetsutredningen, 2001. Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87) samt Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2001:117).

Genomförandet av våra förslag kommer att kräva ett omfattande och fördjupat arbete innan förslagen kan träda i kraft. I kapitel 11 anger vi några utgångspunkter för en genomförandeorganisations arbete.

I kapitel 12 redovisar vi våra bedömningar angående konsekvenserna av lämnade förslag.

Kapitel 13 innehåller en författningskommentar med anledning av förslaget till ändringar i polislagen.

2 Polisens organisation och ledningsstruktur

2.1 Bakgrund

Den svenska polisen är sedan 1965 en statlig verksamhet. Polisorganisationen består av 21 polismyndigheter med geografiska ansvarsområden som motsvarar länsindelningen samt Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Polisverksamheten lyder under regeringen och hör till Justitiedepartementets ansvarsområde.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Myndigheten är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgör formellt delar av Rikspolisstyrelsen även om Säkerhetspolisen i praktiken fungerar som en egen myndighet. Till Rikspolisstyrelsen hör också Polishögskolan.

2.2 Utvecklingen 1965–2010

2.2.1 Organisationen

Den 1 januari 1965 förstatligades det svenska polisväsendet. Reformen syftade i första hand till att åstadkomma en mer rationell organisation. I samband med förstatligandet minskade antalet polisdistrikt från drygt 550 till 119 (senare 118) och Rikspolisstyrelsen inrättades som en central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Vid förstatligandet underströks att organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att organisationen måste anpassas till förändringarna i samhället. Sedan förstatligandet

har också en rad förändringar som rör polisens organisation beslutats och genomförts. Dessa förändringar, som i huvudsak genomfördes under perioden före 2000, kan i huvudsak indelas i sådana som rör Rikspolisstyrelsens mandat och funktion, den lokala och regionala nivån (polismyndigheterna) samt medborgarinflytandet.

Ett genomgående drag i de förändringar som genomförts är, som närmare framgår nedan, en strävan att stärka den lokala/regionala nivån och att begränsa Rikspolisstyrelsens inflytande över den dagliga polisverksamheten. Ytterligare ett genomgående drag har varit att stärka medborgarinflytandet över polisens verksamhet.

Den lokala/regionala nivån

Som ett första led i en fortlöpande anpassning av polisens organisation till omvärldsförändringar uppdrogs åt 1967 års Polisutredning att bl.a. se över polisdistriktsindelningen och den regionala polisorganisationen. Utredningen föreslog att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90.¹ Riksdagen fattade 1972 ett principbeslut angående minskning av antalet polisdistrikt, men detta beslut genomfördes inte vid detta tillfälle.

Nästa större utredning var 1975 års Polisutredning. Utredningen lämnade 1979 ett principbetänkande där en rad frågor behandlades.² Som en följd av utredningens förslag beslutades bl.a. att en ny regional polisorganisation skulle införas i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län, genom att tjänsten som länspolischef förenades med polismästartjänsten vid polismyndigheten i Stockholm respektive Göteborg.³ Denna organisationsform kom sedermera att kallas länspolismästarmodellen. Modellen infördes den 1 oktober 1984 även i Jämtlands län och efter att regeringen i budgetpropositionen för 1986⁴ förordat att modellen borde genomföras i hela landet när fler erfarenheter av denna vunnits, infördes den i ytterligare fem län.⁵ Efter ett antal år fattades 1992 beslut om att länspolismästarmodellen skulle införas generellt i landet. Modellen infördes stegvis och var fullt genomförd först 1998. Härigenom hade den nuvarande strukturen uppnåtts med

¹ 1967-års Polisberedning, 1970. *Polisen i sambället* (SOU 1970:32).

² Polisutredningen, 1979, *Polisen* (SOU 1979:6).

³ Prop. 1980/81:13, bet 1980/81:JuU24, rskr 210.

⁴ Prop. 1985/86 bil 4.

⁵ Bet. 1985/86:Ju 19, rskr. 163.

endast en polismyndighet i varje län och alltså totalt 21 polismyndigheter.

Regeringen gav 1981 en kommitté, 1981 års polisberedning, i uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformer rörande polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Polisberedningen presenterade en rad förslag som bl.a. ledde fram till regeringens proposition om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Riksdagen godtog regeringens förslag.⁶

Reformen ledde till att de regionala och de lokala myndigheterna 1985 fick ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutar. Det infördes ett system med grundläggande organisation, även kallad basorganisation, som beslutades av regeringen, och i övrigt s.k. fria resurser. De fria resurserna skulle stå till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande.

Den nya ordningen krävde ett nytt planeringssystem för budgetprocessen. I propositionen om polisens organisation, m.m. hade ett sådant system skisserats.⁷ Riksdagens justitieutskott framhöll vid behandlingen av propositionen att styrningen i stort av polisverksamheten och de därtill anknyttande prioriterings- och resursfördelningsfrågorna utgjorde viktiga uppgifter för statsmakterna. Utskottet underströk att det blivande planeringssystemet bl.a. vad gällde utformningen av budgetpropositionen i aktuella delar måste tillgodose riksdagens behov av beslutsunderlag inom området. Verksamheten vid de lokala polismyndigheternas operativa avdelningar renodlades till förmån för egentlig polisverksamhet.

Som en följd av förslagen i Polisberedningens slutbetänkande⁸ infördes en ny bestämmelse i polisförordningen fr.o.m. den 1 februari 1988. I bestämmelsen angavs bl.a. att polismyndigheterna ska uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet samt att myndigheterna bör utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan polisen och allmänheten.⁹ Den 1 januari 1988 infördes nya regler i polisförordningen om delegering av beslutsbefogenheter inom en polismyndighet.¹⁰ Den nya ordningen

⁶ Prop. 1984/85:81, Bet. 1984/85:JuU18, rskr. 164.

⁷ Prop. 1983/84:89.

⁸ Polisberedningen, 1985. *Inriktningen av polisverksamheten* (SOU 1985:62)

⁹ SFS 1987:1340.

¹⁰ SFS 1987:913.

innebar att de lokala polismyndigheterna på eget ansvar och med utgångspunkt i den egna verksamheten fick långtgående befogenheter att fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetenheter inom myndigheten.

Ett nytt budgetsystem för polisväsendet infördes fr.o.m. budgetåret 1992/93. Det byggde på mål- och resultatstyrning och att medel för verksamheten skulle anvisas över ramanslag. Viktiga inslag i reformen var ökade krav på uppföljning och utvärdering samt att verksamhets- och ekonomiansvar i princip skulle följas åt. Systemet innebar i ekonomiskt hänseende ett ökat ansvar på den regionala och den lokala nivån.¹¹

Regeringen överlämnade den 1 maj 1993 till länsstyrelserna att besluta om indelning i polisdistrikt och om polismyndigheternas grundläggande organisation. Länsstyrelserna fick också ansvaret för att rationalisera polisverksamheten så att de besparingskrav som lagts på polisen skulle kunna genomföras med en oförändrat hög ambitionsnivå i polisverksamheten.

Polisledningskommittén konstaterade 1998 att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsernas styrelser och polisstyrelserna var otydlig sedan polisdistrikten fr.o.m. den 1 juni 1998 kommit att sammanfalla med länen.¹² Kommittén fann behov av en tydligare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur och föreslog att polisstyrelserna skulle utgöra styrelser för polismyndigheterna. Huvuddelen av länsstyrelsernas dittillsvarande ansvar och uppgifter föreslogs komma att överföras till polismyndigheten och handhas av polisstyrelsen eller myndighetschefen.

Förslagen resulterade i att det i polislagen slogs fast att varje län utgör ett polisdistrikt och att det i varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten där.¹³ Den lokala polisorganisationen hade därmed funnit den organisatoriska form som ännu gäller.¹⁴

¹¹ Prop. 1991/92:100 bil. 3, bet. JuU23, rskr. 230

¹² Polisledningskommittén, 1998. *Styrning av polisen* (SOU 1998:74)

¹³ Prop. 1998/99:1, utg.omr. 4, bet. 1998/99:JuU5, rskr. 1998/99:36.

¹⁴ För en mer detaljerad historisk beskrivning, se t.ex. Furuhagen, Björn, Från fjärdingsman till närpolis - en kortfattad svensk polishistoria.

Rikspolisstyrelsens mandat och funktion

Under de första närmare 20 åren efter förstatligandet genomgick Rikspolisstyrelsens organisation inga större förändringar.

Den första utredning som efter förstatligandet tog sig an behovet av förändringar av betydelse för polisorganisationen i sin helhet, och däribland för Rikspolisstyrelsens organisation, var 1981-års Polisberedning. Beredningen lämnade förslag rörande den rättsliga regleringen och polisens organisation.¹⁵ Några av dessa förslag genomfördes den 1 oktober 1984. Bl.a. infördes ett nytt planeringssystem som skulle ge statsmakterna och myndigheterna inom polisväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m.m. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades. På det polisiära området i övrigt skulle Rikspolisstyrelsens verksamhet inriktas på metodutveckling. Samtidigt trädde en ny polislag i kraft och en polisförordning infördes.¹⁶ Rikspolisstyrelsen fick en ny organisation och nya uppgifter genom regleringen i polislagen och i en ny instruktion.

I oktober 1987 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag på åtgärder för att förbättra polisens möjligheter att agera vid oväntade händelser. Uppdraget var föranlett av den spiondömde Stig Berglings rymning. Utredaren lämnade bl.a. förslag om att Rikspolisstyrelsen skulle få utökade möjligheter att meddela föreskrifter för polismyndigheterna. Utredaren föreslog också att Rikspolisstyrelsen skulle få bemyndigande att leda polisverksamhet i de fall särskilda förhållanden föranledde det och kravet på samordning i riket var särskilt framträdande.

Den 1 augusti 1988 fick Rikspolisstyrelsen en ny instruktion, som var föranledd bl.a. av tillkomsten av verksförordningen (1987:1100). Genom den nya instruktionen fick Rikspolisstyrelsen större befogenheter att besluta om sin egen organisation samt om tillsättningen av tjänster inom myndigheten. Den 1 oktober 1989 fick Rikspolisstyrelsen åter en ny instruktion (1989:773) som en följd av ställningstaganden som gjordes vid behandling av propositionen om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.¹⁷

¹⁵ 1981-års Polisberedning (1982-83). *Polislag* (SOU 1982:63), *Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation* (Ds Ju 1982:10) samt *Polisorganisationen* (Ds Ju 1983:10).

¹⁶ Prop. 1983/84:111, bet. JuU27, rskr. 331, SFS 1984:387.

¹⁷ Prop. 1988/89:108.

I den s.k. förnyelsepropositionen¹⁸ togs frågan om en översyn av polisorganisationen återigen upp. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet borde renodlas. Rikspolisstyrelsens främsta uppgifter borde bl.a. vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten genomförs inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor och att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet skulle koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Det angavs att det var viktigt att hålla fast vid grundsatsen att Rikspolisstyrelsen i princip inte ska utöva polisledning. Tyngdpunkten i den egentliga polisverksamheten borde ligga på lokal och regional nivå. I propositionen angavs också att Sverige skulle förstärka och utveckla samarbetet på polisområdet med andra länder i kampen mot den internationella brottsligheten och att Rikspolisstyrelsen skulle ha huvudansvaret för det internationella polissamarbetet. I oktober 1990 slog riksdagen fast principerna för en fortsatt decentralisering i enlighet med propositionens förslag.¹⁹

Regeringen uppdrog i juni 1992 till Rikspolisstyrelsen att genomföra en översyn av den egna organisationen. Rikspolisstyrelsen skulle bl.a. belysa behovet av förändringar av den centrala polisorganisationen mot bakgrund av det ökade ansvar som länsstyrelserna fått. Rikspolisstyrelsen redovisade sitt uppdrag i mars 1993. Den s.k. RPS-utredningen fick i maj 1993 i uppdrag av regeringen att komplettera Rikspolisstyrelsens utredning. Kompletteringen skulle avse den centrala polisorganisationen dels i ett statsmaktsperspektiv, dels i ett EG-perspektiv. Med utgångspunkt i RPS-utredningens förslag reformerades den centrala polisorganisationen och Rikskriminalpolisen fick en mer självständig ställning gentemot Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisens chef fick samtidigt titeln rikskriminalchef.²⁰

Polisledningskommittén föreslog 1998 att Rikspolisstyrelsen skulle få i uttrycklig uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Kommittén ansåg också att Rikspolisstyrelsen borde medges rätt att utfärda föreskrifter för

¹⁸ Prop. 1989/90:155.

¹⁹ Bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1.

²⁰ RPS-utredningen, 1993. *Den centrala polisorganisationen* (SOU 1993:92).

polisorganisationen i fråga om användning av tilldelade medel för att säkerställa att verksamheten inriktades på de mål som statsmakterna angett. Kommittén betonade emellertid att Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter borde vara fortsatt starkt begränsad så att den inte inkräktade väsentligt på polismyndigheternas möjlighet att styra verksamheten.

Diskussioner om att slå samman polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen till en myndighet har förekommit vid flera tillfällen under 2000-talet, bland annat framförde Rikspolisstyrelsen i budgetunderlag för 2002–2004 önskemål om att göra en myndighet av polisen.²¹ Ett argument för ombildningen var att den befintliga polisorganisationen inte fullt ut gav de möjligheter till ledning och styrning som krävdes för att utnyttja resurserna på ett effektivt sätt. Ett annat argument var att en ombildning skulle förbättra förutsättningarna att utveckla nya arbetsmetoder och verksamhetslösningar.

Förvaltningskommittén lämnade i sitt slutbetänkande 2008 förslaget att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet.²²

Ekonomistyrningsverket framhöll 2009 bl.a. att ansvaret för Rikspolisstyrelsen, länspolismästare och polisstyrelser behöver bli tydligare för att en mer effektiv styrning, kontroll och uppföljning ska kunna åstadkommas.²³ Verket lämnade flera förslag till uppdrag som regeringen borde ge Rikspolisstyrelsen för att främja en sådan utveckling.

Regeringen gav i november 2009 Rikspolisstyrelsen i uppdrag att effektivisera polisverksamheten genom att bl.a. förbättra utvärderingsverksamheten och utöka användningen av tillsyn som en central del av styrningen. Uppdraget i dessa delar redovisades i oktober 2010.²⁴

Riksrevisionen har under senare år granskat polisens verksamhet ur olika aspekter inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi ”Rättsväsendets samlade effektivitet”.²⁵

På uppdrag av regeringen i regleringsbrev för 2010 redovisade Rikspolisstyrelsen i samverkan med Åklagarmyndigheten och Sve-

²¹ Rikspolisstyrelsen, EKB-902-5965/00.

²² Förvaltningskommittén, 2008. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118).

²³ Ekonomistyrningsverket, 2009. *Polisen – styrning och uppföljning* (2009:6)

²⁴ Rikspolisstyrelsen, STA-124-6566/09, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO). Delredovisning.

²⁵ Riksrevisionen, 2010. *Fler mängdbrott kan klaras upp snabbare* (maj 2010) och *Polisens förebyggande arbete – har ambitionerna nåtts?* (nov 2010).

riges Domstolar i maj 2010 flera gemensamma åtgärder som pågår och vidtagits för att förbättra hanteringen av mängdbrott i hela rättskedjan.²⁶ I regleringsbrevet för 2011 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att analysera och bedöma insatser och åtgärder som vidtagits inom ramen för det förebyggande arbetet.

2.2.2 Förtroendemannainflytandet

Vid förstatligandet 1965 inrättades i vart och ett av de 119 polisdistrikten en polisenämnd med rådgivande funktion för att bevara kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna. Polisenämndsledamöterna utsågs av kommunfullmäktige i de kommuner som ingick i distriktet. Från och med den 1 januari 1973 förstärktes det lokalpolitiska inflytandet genom att polisenämnderna ersattes av polisstyrelser. Ledamöterna skulle utses av landstingsfullmäktige utom i de kommuner som inte ingick i någon landstingskommun.²⁷

Efter förslag av 1975 års polisutredning beslutade riksdagen att den förtroendevalda polisstyrelsens ställning skulle förstärkas från att ha varit ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen skulle fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna vid polismyndigheten och handlägga bl.a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering.²⁸

Även 1981 års polisberedning behandlade frågan om medborgarinflytande. Riksdagen godtog i allt väsentligt beredningens förslag.²⁹ Medborgarinflytandet över polisverksamheten stärktes. Polisstyrelsen fick ökade befogenheter att fatta beslut om t.ex. inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Vid behandlingen i riksdagen framhöll riksdagens justitieutskott betydelsen av att polisstyrelsen inriktar sin verksamhet på frågor av såväl mera långsiktig som mer väsentlig art. Polisstyrelsen borde enligt utskottet inte ägna sig åt detaljplanering och i regel inte heller åt planering för kortare perioder. Styrelsen fick inte heller avgöra frågor som avsåg polisledning i särskilt fall. Den operativa polisledningen skulle utövas av polischefen eller av polischefen underställd personal.

²⁶ Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, 2011. *Förbättrad hantering av mängdbrott*.

²⁷ Prop. 1980/81:13, s 55.

²⁸ 1975-års polisutredning, 1979. Principbetänkandet *Polisen* (SOU 1979:6).

²⁹ Bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182.

I den s.k. förnyelsepropositionen föreslogs ändringar för att ytterligare stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten.³⁰ Detta bl.a. genom att polismyndigheterna skulle få möjlighet att inrätta en eller flera polismyndigheter för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämde. Inrättandet av polismyndigheterna avsågs leda till ett stärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten och till ett ökat engagemang i polisfrågor på lokal nivå. De lokala polismyndigheterna föreslogs få ökad frihet att besluta i organisationsfrågor.

I takt med att de nya länsmyndigheterna infördes blev det allt svårare att uppfylla kravet på att om möjligt alla kommuner i distriktet skulle vara representerade i polisstyrelsen. En tidigare gällande övre gräns för hur många valda ledamöter som fick ingå i en polisstyrelse avskaffades därför fr.o.m. den 1 januari 1997.³¹

Förvaltningspolitiska kommissionen framhöll 1997 att polisväsendet är ett exempel på ett förvaltningsområde med en särskilt komplicerad struktur.³² Kommissionen uttalade att statsförvaltningens ledningsorgan normalt inte bör utses av kommunala instanser, men att det finns starka skäl att göra undantag när det gäller polisväsendet. Kommissionen angav att styrelserna inom polisväsendet på regional och lokal nivå inte bara har viktiga beslutsfunktioner utan att de också fyller en insynsfunktion av stor betydelse. Kommissionen uttalade att det förelegat allmän enighet om att polisverksamheten skulle ha insyns- och styrorgan utsedda på politiska grunder, framför allt därför att verksamheten så nära berör enskilda människors integritet i olika avseenden. Kommissionen menade att antalet styrelsenivåer är onödigt stort och förordade en översyn av ledningsorganisationen. Kommissionen angav att det vid en sådan översyn särskilt borde uppmärksammas hur gränssnittet mellan länsstyrelse och lokal polismyndighet skulle vara utformat, särskilt i län med endast en polismyndighet eftersom länsstyrelsens styrelse och polismyndighetens styrelse i ett sådant län i stort sett hade samma kompetensområde.

Polisledningskommittén föreslog 1998 att polisstyrelserna skulle utgöra styrelser för polismyndigheterna och att huvuddelen av länsstyrelsernas ansvar och uppgifter skulle komma att överföras till polismyndigheten och handhas av polisstyrelsen eller myndig-

³⁰ Prop. 1989/90:155.

³¹ Prop. 1996/97:1, bet. JuU1, rskr. 96.

³² Förvaltningspolitiska kommissionen, 1997. *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57).

hetschefen. Polisledningskommittén fann det angeläget att säkerställa goda kontakter mellan polisen och andra samhällsorgan och enskilda. Kommittén förordade därför att det fortsatt borde finnas möjlighet att inrätta organ under polisstyrelsen i form av polisenämnder, liksom närpolisråd som kunde utveckla lokala kontaktnät. Enligt Polisledningskommitténs uppfattning skulle polisenämnderna tilldelas uppgifter av polisstyrelsen. Polisledningskommittén betonade betydelsen av att nämnden fick verkliga beslutsbefogenheter med huvuduppgift att utöva medborgerlig insyn och kontroll.

En ny, ännu gällande, polisförordning (1998:1558) trädde i kraft den 1 januari 1999. Förordningen tog fasta på bl.a. de ovan redovisade förslagen. Sedan förordningens ikraftträdande har det endast skett små författningsändringar som har betydelse för förtroendemannainflytandet inom polisen.

Kommittén för tillsyn över polis och åklagare framförde att det var angeläget att polisstyrelserna fullföljde det ansvar styrelsen hade för tillsynsfrågor.³³ Polisstyrelsernas sammansättning skulle säkerställa att tillsynen beaktade kraven på demokratisk insyn och kontroll. För att säkerställa tillsynen borde polisstyrelserna åläggas i polislagen och polisförordningen att årligen fastställa en verksamhetsplan för tillsynsarbete. Förslaget ledde inte till någon författningsändring.

Den 1 januari 2008 trädde två förändringar med betydelse för polisstyrelsen i kraft. För det första formaliserades rätten för personalföreträdare att yttra sig vid all handläggning i polisstyrelserna eller nämnderna. För det andra preciserades i lagtexten att styrelsen ska biträda länspolismästaren med förslag till åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. förändrades den 1 januari 2011 och verksamheten lokaliserades då till Rikspolisstyrelsen. Vid denna förändring infördes bestämmelser i polisförordningen om på vilket sätt polisstyrelsens ledamöter ska beredas insyn i handläggningen av dessa ärenden.³⁴

³³ Kommittén för tillsyn över polis och åklagare, 2003. *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41).

³⁴ Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

2.3 Rikspolisstyrelsens nuvarande organisation

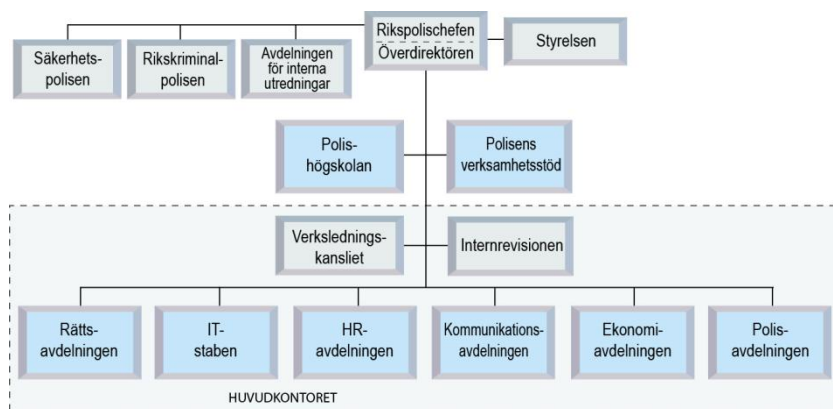
Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen (1984:387) central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen (1983:773) innehåller bestämmelser om myndighetens ledning och övriga bestämmelser om verksamheten.

Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen, vilken utses av regeringen. Inom myndigheten finns även en av regeringen utsedd överdirektör, vilken är rikspolischefens ställföreträdare.

Myndigheten har en styrelse bestående av högst åtta personer, med rikspolischefen som ordförande (se nedan).

Rikspolisstyrelsen består av ett huvudkontor med ett verksamhetskansli, en enhet för internrevision samt sex avdelningar, se figur 2.1. Vid Rikspolisstyrelsen finns vidare Polisens verksamhetsstöd, Avdelningen för interna utredningar, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen, Sakerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och Sakerhetspolisen.

Figur 2.1 Rikspolisstyrelsens organisation



Rikspolisstyrelsens huvudkontor utarbetar bland annat mål och nationella strategier samt föreskrifter och allmänna råd för polisen, bevakar rättsutvecklingen, samt säkerställer genom styrning och uppföljning att målen och strategierna får genomslag i polisens operativa verksamhet. Huvudkontoret ansvarar även för metodutveckling inom polisen samt fördelar medel till polisverksamheten.

Internrevisionen bedriver oberoende och objektiv revisionsverksamhet. Riktlinjer för internrevisionen beslutas av Rikspolisstyrelsens styrelse.

Polisens verksamhetsstöd utför och vidareutvecklar tjänster till polisen i hela landet på uppdrag av Rikspolisstyrelsens huvudkontor. Polisens verksamhetsstöd har ungefär 1 000 anställda över hela landet och utför administrativa tjänster som behövs för att polisen ska kunna bedriva en långsiktig och effektiv verksamhet. Några av de uppgifter som Polisens verksamhetsstöd ansvarar för är: drift och utveckling av polisens it-system, förvaltning av polisens lokaler, Rikspolisstyrelsens diarium, att svara på frågor från allmänheten, intern och extern kommunikation, trycksaker och webbplats, ekonomifrågor såsom ekonomiska redovisningar och löner, samt personalfrågor (till exempel rekrytering).

Rikskriminalpolisen bedriver operativ verksamhet inom Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisen bedriver underrättelseledd bekämpning av grov organiserad brottslighet liksom brott med större geografisk spridning och brott med internationella förtecken. Rikskriminalpolisen inriktar polisens kriminalunderrättelsetjänst och har nationellt samordningsansvar för bland annat gränskontroll och särskilt personsäkerhetsarbete.

Inom Rikskriminalpolisen finns det nationella underrättelsecentret och Sveriges nationella kontaktpunkt mot internationella brottsbekämpande organisationer som Interpol och Europol. Vidare biträder Rikskriminalpolisen polismyndigheterna med expertkompetens bland annat genom nationella insatsstyrkan och polisflyget. Därutöver ansvarar de för polisens utlandsstyrka. Vidare får Rikspolisstyrelsen, enligt beslut av regeringen, genom Rikskriminalpolisen leda polisverksamhet i fråga om viss närmare specificerad brottslighet, såsom spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen har också i uppdrag att driva bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer. Syftet med verksamheten är att skydda den svenska

demokratien och dess institutioner, medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt den nationella säkerheten. En del av Säkerhetspolisens uppdrag innebär således att utreda brott och för denna uppgift har Säkerhetspolisen polisiära befogenheter. Den mest centrala delen av uppdraget är dock att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst ska förhindra ovan angivna brottslighet. För att effektivt kunna fullgöra denna uppgift bedriver myndigheten säkerhetsunderrättelseverksamhet som syftar till att göra hot- och sårbarhetsbedömningar vilka kan tjäna som underlag för att myndigheten ska kunna vidta åtgärder för att förhindra eller avbryta brottslig verksamhet.

Polishögskolan i Solna genomför polisens grundutbildning och vidareutbildning. Grundutbildning och viss vidareutbildning utförs även som uppdragsutbildning vid universiteten i Växjö och Umeå.

Styrelsen för Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har en styrelse bestående av högst åtta ledamöter, rikspolischefen medräknad. Förutom rikspolischefen som är ordförande är styrelseledamöterna förtroendevalda och förordnas av regeringen för en bestämd tid.³⁵ Chefen för Säkerhetspolisen respektive chefen för Rikskriminalpolisen ingår i styrelsen när denna handlägger ärenden inom Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område.

Rikspolisstyrelsens styrelse är inte en styrelse i myndighetsförordningens mening utan en styrelse med begränsat ansvar. Med stöd av polisförordningen och Rikspolisstyrelsens instruktion har regeringen undantagit Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna från stora delar av myndighetsförordningens bestämmelser. Bland annat gäller detta bestämmelserna om myndighetens ledning.

Rikspolisstyrelsens styrelses ansvar, uppgifter och beslutsbefogenheter regleras i Rikspolisstyrelsens instruktion. Styrelsen för Rikspolisstyrelsen ska enligt denna instruktion pröva om Rikspolisstyrelsens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen ska biträda rikspolischefen och lämna förslag på åtgärder som anses motiverade. Av instruktionen framgår att styrelsen beslutar om:

³⁵ I nuläget fyra år.

- myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer, och
- sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Styrelsen ska även nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen och utse en eller flera av sina ledamöter att särskilt följa utredningar i ärenden om brott av anställda inom polisen.³⁶

2.4 Polismyndigheternas nuvarande organisation

Enligt 4 § polislagen utgör varje län ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet. Polismyndigheterna utgör fristående myndigheter som ansvarar för ledning och genomförande av polisverksamheten inom sina respektive distrikt. Polisförordningen innehåller uppgifter om hur en polismyndighet både lokalt och regionalt får vara organiserad. Varje polismyndighet får inom ramen för dessa bestämmelser besluta om sin inre organisation. Förordningen innehåller också bestämmelser om vem som har beslutanderätt i olika frågor inom polisen samt om den enskilde polisens anställningsförhållande i respektive myndighet.

2.4.1 Ledning

Polismyndigheterna leds av en polisstyrelse och en länspolis-mästare. Polisstyrelserna har formellt sett ett stort ansvar för polisverksamheten och dess ekonomi genom att de beslutar om verksamhetsplan och budget samt regelbundet följer upp resultatet. Länspolismästaren har parallellt med detta ett löpande ansvar för både verksamhet och ekonomi.

³⁶ Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m.

Polisstyrelsens roll och uppgifter

Varje polismyndighet ska ledas av en polisstyrelse (5 § polislagen). Närmare bestämmelser om polismyndigheternas organisation finns i polisförordningen. Av denna framgår att polisstyrelsen ska bestå av länspolismästaren och högst tretton ledamöter vilka utses av regeringen för en bestämd tid.³⁷ Bland ledamöterna utser regeringen ordförande och vice ordförande i polisstyrelsen.

Polisstyrelserna får enligt polislagen inrätta en eller flera polisenämnder som under polisstyrelsen ska leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som polisstyrelsen bestämmer. Det är numera endast polismyndigheterna i Stockholms län och Skåne som har inrättat polisenämnder. Det är polisstyrelsen som utser ledamöter och suppleanter i polisenämnden. För att komma i fråga som ledamot eller suppleant i polisstyrelse eller polisenämnd, eller för att få behålla ett sådant uppdrag, fordras att vederbörande är svensk medborgare och är bosatt inom polisdistriktet samt har rösträtt vid val till kommunfullmäktige. Av polisförordningen framgår att ledamöterna i polisstyrelserna bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd. Vidare bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade.

Vid polismyndigheten får det också finnas närpolisråd och andra organ för samråd och samverkan mellan polismyndigheterna och andra myndigheter eller allmänheten.

Polisstyrelsen ska biträda länspolismästaren och föreslå honom eller henne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Länspolismästarens ansvar å sin sida är att hålla styrelsen informerad om verksamheten.

Polisstyrelsens uppgifter anges i polisförordningen. Till dessa uppgifter hör att se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för verksamheten. Styrelsen ska också ansvara för att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav. Styrelsen ska vidare se till att förvaltningen fungerar väl och att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter. Polisstyrelsen avgör viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten och sådana viktiga frågor som rör organisationen samt beslutar om budgeten.

³⁷ I nuläget fyra år.

Polisstyrelsen beslutar också om den arbetsordning som ska gälla vid polismyndigheten. Arbetsordningen ska innehålla de allmänna bestämmelser för arbetet inom myndigheten som behövs utöver polislagen, polisförordningen och andra föreskrifter av regeringen och Rikspolisstyrelsen. Polisstyrelsen ska yttra sig i samband med att vissa högre befattningshavare ska anställas inom myndigheten.

Till uppgifterna hör också att besluta om vad som ska gälla i fråga om planering och uppföljning av polisens arbete. Polisstyrelsen ska vid planeringen och uppföljningen samverka nära med Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, med Kustbevakningen. Polisstyrelsen får utse en eller flera ledamöter i polisstyrelsen eller i polisenämnd att särskilt följa utredningar i ärenden enligt förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och som gäller anställda eller uppdragstagare vid myndigheten. Styrelsen kan bestämma att en polisenämnd får ta emot information om hur ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Vad gäller polisenämnderna avgör nämnderna ärenden i den utsträckning som polisstyrelsen bestämmer, liksom frågor som hänskjuts till nämnden av länspolismästaren, av den ställföreträdande chefen eller av chefen för det närpolisområde som ingår i nämnden. Polisstyrelsen bör särskilt se till att ärenden delegeras till polisenämnden i den utsträckning som behövs med hänsyn till att polisarbetet ska vara lokalt förankrat. Polisenämnden får dock inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

Länspolismästaren

Länspolismästaren är chef för polismyndigheten och utses av regeringen. Vid de tre storstadsmyndigheterna, polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne, finns också en biträdande länspolismästare.

Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens verksamhet. Länspolismästaren är som sådan skyldig att vid myndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.³⁸

³⁸ Se 4,5 och 7 §§ polislagen (1984:387), 2 kap. 1–11 §§ och 3 kap. 1–6 §§ polisförordningen (1998:1558) samt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Länspolismästaren ska se till att verksamheten 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 polismyndigheten hushållar väl med statens medel. Länspolismästaren ansvarar för polismyndighetens arbetsgivarpolitik enligt 8 § myndighetsförordningen och företräder myndigheten som arbetsgivare.

Länspolismästaren ska också hålla polisstyrelsen informerad om verksamheten. Länspolismästaren ska, om inte polisstyrelsen bestämt något annat, se till att de övriga ledamöterna i polisstyrelsen fortlöpande informeras om sådana ärenden som avses i 3 § förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. och som gäller anställda och uppdragstagare vid myndigheten. Ledamöterna ska i sådana fall även informeras om hur de ärenden som överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Beslut av större vikt får inte fattas inom polismyndigheten i länspolismästarens frånvaro. Utan länspolismästarens medgivande får det inte heller vidtas sådana åtgärder som är oförenliga med de föreskrifter som polismyndigheten meddelat. Utöver strategiska beslut eller andra beslut av större vikt för myndigheten får länspolismästaren även, i likhet med vissa andra i 3 kap. 8 § polisförordningen angivna befattningshavare, fatta beslut om tvångsåtgärder som anges i denna bestämmelse.

2.4.2 Inre organisation

Polismyndigheternas interna organisation och dess arbetsordning beslutas, som nämnts, av polisstyrelsen. Genom det lokala beslutsfattandet återspeglar myndigheternas skiftande organisation till viss del myndigheternas varierande förutsättningar och syn på hur en ändamålsenlig organisation bör vara utformad. Merparten av landets polismyndigheter är linjeorganisationer eller linje-stabsorganisationer.³⁹ Likheter finns mellan hur polismyndigheterna har utformat sin organisation men det finns också exempel på att en viss funktion kan ha olika innehåll och mandat. Storleken på en myndighet avspeglar inte val av organisationsform. De tre storstads-

³⁹ Med linjeorganisation avses en befälskedja där var och en ansvarar inför endast en överordnad chef. När en sådan organisation är kompletterad med ett antal specialistfunktioner talar man om en linje-stabsorganisation.

myndigheterna har dock valt att organisera sig på ett likartat sätt. Vid varje polismyndighet finns en strategisk ledningsgrupp som leds av länspolismästaren och en operativ ledningsgrupp som vanligtvis leds av en operativ polischef.

2.5 Statens kriminaltekniska laboratorium

Statens kriminaltekniska laboratorium är en fristående myndighet med Rikspolisstyrelsen som chefsmyndighet. Laboratoriets uppgift är att som opartiskt expertorgan utföra kriminaltekniska undersökningar i brottmål åt rättsväsendets myndigheter på nationell nivå. Polisens kriminaltekniska verksamhet samordnas av Rikspolisstyrelsen. Laboratoriet har det övergripande ansvaret för kriminalteknisk utrustning och metodik inom polisväsendet. Laboratoriet är ackrediterat enligt ISO/IEC 17025 för merparten av dess undersökningar.

Myndigheten är förlagd till Linköping och har för närvarande runt 295 anställda fördelade på myndighetsledning och stab samt följande fem enheter:

- *Biologienheten*
DNA-analyser i brottmål samt hantering av DNA-registren.
- *Dokument- och informationsteknikenheten*
Olika typer av informationsbärare, från handstil och dokument till datorer.
- *Droganalysenheten*
Narkotika- och dopningsbeslag, gifter, illegal alkohol samt bevisinstrumentet för alkoholutandningsprov – Evidenzer.
- *Förvaltning och service*
Ger support inom it, personal, ekonomi, diarieföring, arkivering, utbildning och övrig administration.
- *Kemi- och teknikenheten*
Klassisk kriminalteknik, det vill säga fingeravtryck, fibrer, skospår, vapen, inbrottsverktyg, brand, färger med mera.

Huvuddelen av de kriminaltekniska undersökningarna utförs för rättsväsendet (polis, åklagare och domstol) i brottmål. Dessutom utförs uppdragsärenden, det vill säga undersökningar för enskilda uppdragsgivare, andra myndigheter nationellt och inter-

nationellt. Myndigheten bedriver även forskning, utveckling, information, utbildning samt stöd och service inom hela det kriminaltekniska området. Internationell samverkan bedrivs bl.a. genom ENFSI:s arbetsgrupper (European Network of Forensic Science Institutes).

2.6 Samverkan över myndighetsgränserna

Om behovet av samverkan

Varje polismyndighet ska i princip klara sin egen verksamhet inom ramen för tilldelade resurser. För flertalet av myndigheterna är det svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens inom alla de områden som polisverksamheten omfattar. Dagens organisation med 21 polismyndigheter av skiftande storlek kräver långtgående samverkan för att klara att upprätthålla kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten. Samverkan mellan polismyndigheterna har skett under många år i olika konstellationer. Samverkan har främst skett med angränsande polismyndigheter eller i de tidigare s.k. förstärkningsområdena.

Vid särskilda behov har en polismyndighet möjlighet att begära polisförstärkning från en annan polismyndighet. Om de berörda myndigheterna inte kan enas i frågan beslutar Rikspolisstyrelsen. Vid särskilda händelser kan Rikspolisstyrelsen på direkt begäran av en polismyndighet besluta om förstärkning från ett eller flera andra distrikt. En polismyndighet kan också begära förstärkning från Rikspolisstyrelsen.⁴⁰

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan också med stöd av förordningen bestämma att en polismyndighet ska bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Samverkan i sju samverkansområden

För att skapa effektiva organisations- och ledningsstrukturer i frågor av särskild gemensam betydelse har rikspolischefen efter överenskommelse med länspolismästarna fastställt en indelning av polisverksamheten i sju samverkansområden som gäller sedan den

⁴⁰ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen 8–10 §§.

1 januari 2009.⁴¹ Vilka polismyndigheter som innefattas i respektive samverkansområde framgår av figur 2.2. I kapitel 5 utvecklar kommittén hur nuvarande organisation och beslutsbefogenheter begränsar samverkansförmågan.

Organisatoriskt har samverkansområdena en i huvudsak likartad utformning. Varje samverkansområde har en strategisk ledningsgrupp med deltagande av länspolismästarna och en regional operativ ledningsgrupp med deltagande av operativa chefer. Det förekommer också deltagande av operativa chefer, stabschefer och informationsansvariga i regionala strategiska ledningsgrupper. I viss utsträckning tillämpas roterande ordförandeskap. I den regionala operativa ledningsgruppen ingår vanligen representanter för kriminalunderrättelseverksamheten på lokal och regional nivå. I några fall deltar även Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen.

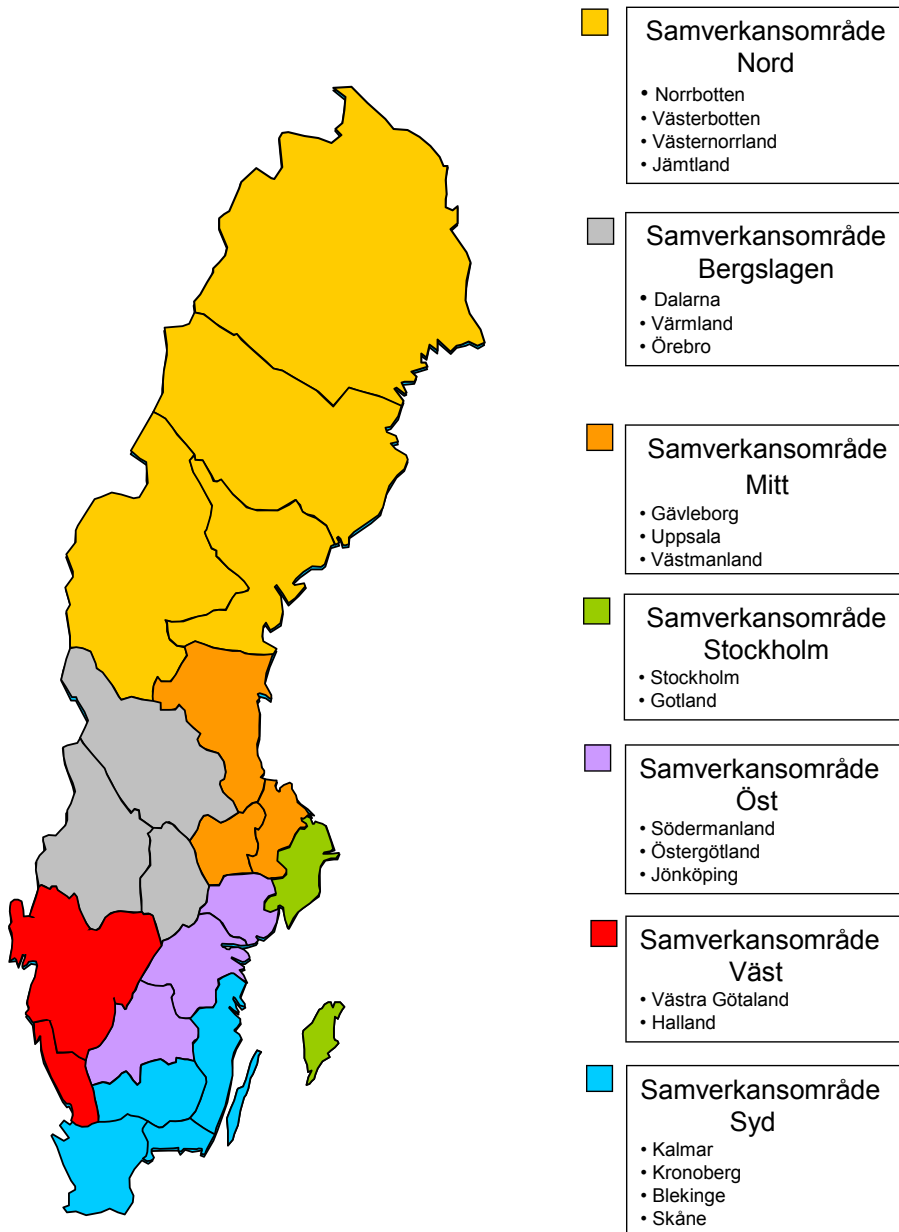
Till beslutsorganen har knutits någon form av berednings- och samordningsfunktion. Arbetet utförs antingen med särskilt avdelade resurser vid en organisatorisk enhet eller som en tilläggsuppgift vid en polismyndighet. Den mest utvecklade funktionen är den som har skapats inom ramen för Sydsamverkan där deltagande polismyndigheter har bildat ett särskilt sekretariat med en fast bemanning om tre personer.

Sydsamverkan har valt att även inkludera polisens förtroendemannaorganisation i strukturen för sin regionala samverkan. Övriga samverkansområden inkluderar förtroendemannaorganisationen på olika sätt, bland annat genom deltagande i den regionala strategiska ledningsgruppen eller genom information från länspolismästaren.

Samverkansområde Bergslagen, som omfattar polismyndigheterna i Värmland, Dalarna och Örebro län har tillskapat en regional samverkansgrupp som, förutom polisen, även innefattar regionens länsstyrelser. Gruppen benämns Samhällsråd SWT.

⁴¹ Rikspolisstyrelsen, 2009. Beslut om indelning av polisen i samverkansområden (STA-124-898/09).

Figur 2.2 Polisens regionala samverkansområden



Finansiering av samverkansområdenas verksamhet sker på olika sätt. Såväl kostnadsfördelning som bärande av egna kostnader förekommer. I vissa samverkansområden finns uttryckliga överenskommelser om kostnadsfördelning. En vanlig lösning är att gemensamma kostnader för samverkan belastar en myndighet med samma andel som myndighetens anslag utgör av samverkansområdets totala anslag. En annan vald lösning är att kostnaderna delas lika om inte annat har bestämts i en särskild överenskommelse om samverkan. Tillfälliga och begränsade förstärkningsrörelser bekostas vanligen av den förstärkande myndigheten medan ersättning för merkostnader, rörliga kostnader eller reella kostnader utgår vid mer omfattande förstärkningsrörelser.

Det förekommer också att en polismyndighet erbjuder andra polismyndigheter att köpa tjänster såsom myndighetsjuridik, teknikspaning och telefonitjänster. Ett sådant samarbete behöver inte omfatta samtliga myndigheter i ett samverkansområde. Den köpande myndigheten betalar det uppskattade värdet för tjänsten.

Förekomsten av styrdokument är mycket varierande. Även det sakliga innehållet varierar i stor utsträckning. Ett vanligt förekommande styrdokument är generella inriktningsdokument för samverkans omfattning och innehåll. Styrdokumentet kan avse de regionala strategiska och operativa ledningsgrupperna men även andra delar av samverkan.

2.7 Samverkan i övrigt

2.7.1 Grov organiserad brottslighet

Vad gäller grov organiserad brottslighet har samverkan utvecklats i och med att en överenskommelse undertecknades i juni 2009 mellan Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Organisationen för satsningen består av två råd, ett kansli, ett nationellt under rättelsecenter, åtta regionala underrättelsecenter och nio aktionsgrupper.

Samverkansrådet

Samverkansrådet består av de nio samverkansmyndigheternas chefer samt Rikskriminalchefen som föredragande. Rådets huvuduppgift är att fatta beslut om den strategiska inriktningen för satsningen. Rådet sammanträder två gånger om året och ordförande är rikspolischefen. Från Nationella underrättelsecentret beställer Samverkansrådet årligen en myndighetsgemensam lägesbild av den grova organiserade brottsligheten. I ett vidare perspektiv är lägesbilden också ett viktigt steg i det långsiktiga arbetet med att öka svenska myndigheters förmåga att gemensamt beskriva och bekämpa grov organiserad brottslighet.

Utifrån lägesbilden tas ett årligt strategiskt inriktningsbeslut fram. Beslutet fastställs av Samverkansrådet och är styrande för verksamheten i Operativa rådet. Beslut fattas alltid i konsensus.

Operativa rådet

Operativa rådet består av höga operativa chefer från samma myndigheter som är representerade i Samverkansrådet. Fyra av myndigheterna (Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Polisen) har utökad representation i rådet. Representanterna i Operativa rådet har mandat att fatta operativa beslut för sin myndighet. Eftersom polismyndigheterna i rådet är representerade av företrädare för varje samverkansområde samt Rikskriminalpolisen, som ordförande, innebär detta att konsensus måste uppnås mellan dessa företrädare för att fatta beslut om och genomföra gemensamma insatser tillsammans med övriga myndigheter, som deltar i den satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Samverkansrådet och Operativa rådet har ett kansli som ansvarar för att bereda de ärenden som ska behandlas och beslut som ska fattas.

Aktionsgrupper

De nio särskilda aktionsgrupperna är administrativt och fysiskt inplacerade vid åtta polismyndigheter och vid Rikskriminalpolisen. Aktionsgrupperna ska verka nationellt och flexibelt och i princip uteslutande arbeta i insatser beslutade av Operativa rådet. Aktionsgrupperna består av totalt 200 polisanställda.

Ett nationellt underrättelsecenter (NUC)

Det nationella underrättelsecentret finns hos Rikskriminalpolisen och består av personal från samverkansmyndigheterna utom Åklagarmyndigheten. Dessutom finns Försäkringskassan och Migrationsverket representerade i underrättelsecentret. Centret består av en strategisk analysfunktion och en kommande operativ underrättelsefunktion. Samordning och utveckling av centret sker genom en arbetsgrupp med representanter från de medverkande myndigheterna.

Regionala underrättelsecenter (RUC)

Regionala underrättelsecenter finns på åtta platser i landet. De är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro, Uppsala, Sundsvall och Umeå. Det finns två regionala underrättelsecenter i det norra samverkansområdet och ett i vart och ett av de övriga samverkansområdena. Underrättelsecentren har funnits olika länge och verksamheten har kommit olika långt. Verksamheten är under utveckling och det pågår ett gemensamt arbete med att ta fram ett ramverk vad gäller metodutveckling, samsyn och samordning.

I regionala underrättelsecentret ingår Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen och Tullverket. Försäkringskassan tillkom i april år 2010. Även andra myndigheter deltar i arbetet efter utvärdering och beslut i respektive regionala underrättelsecenter. Bland annat har Arbetsförmedlingen och Finanspolisen pekats ut som viktiga att samarbeta med.

2.7.2 Samverkan kring mängdbrott

Rikspolischefen beslutade i juni 2011 att inrätta en nationell resurs med cirka 150 poliser där fokus ska ligga på bekämpning av mängdbrott och ordningsstörningar.⁴² Detta ska ses som ett första steg i utvecklingen mot en nationell ledning och samordning av mängdbrott inklusive seriebrottslighet utifrån Rikspolisstyrelsens nuvarande mandat. En nationell operativ ledningsgrupp har bildats

⁴² Rikspolisstyrelsen, 2011. *Beslutsprotokoll*. A-121-754/11.

för uppdraget där chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Representanter från respektive samverkansområde ingår också. Utifrån dagens polisorganisation och med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att leda polisverksamhet kan en sådan operativ ledningsgrupp enbart i konsensus fatta beslut.

2.7.3 Polisens kontaktcenter

Polisens kontaktcenter är en nationell verksamhet som funnits sedan 2005. Uppgiften är att ta emot anmälningar, tips och upplysningar som kommer in via det gemensamma telefonnumret 114 14. Kontaktcentret hanterar även de polisanmälningar som kommer in via polisens webbplats, www.polisen.se.

Verksamheten bedrivs vid de sju polismyndigheterna i Hallands, Jönköpings, Västmanlands, Norrbottens, Skånes, Västra Götalands och Stockholms län. De tre sistnämnda enheterna har, till skillnad från övriga enheter, även öppet nattetid. Samtliga enheter ansvarar gemensamt för hela landet. Samtalen fördelas inte efter någon geografisk princip utan först tillgängliga operatör besvarar samtalet oavsett var detta kommer ifrån. Efter granskning av förundersökningsledare vid något av de sju kontaktcentren överförs anmälan till berörd polismyndighet.

Under 2009 omfattade verksamheten totalt 428 årsarbetskrafter till en kostnad av 208 mnkr.⁴³ Verksamheten finansieras till största delen genom särskilt tilldelade anslagsmedel för verksamheten som inräknas i de sju nämnda polismyndigheternas totala anslagsram. Därutöver kan de berörda polismyndigheterna tillskjuta medel från den egna anslagsramen till verksamheten. Några särskilda villkor hur medlen ska, eller får, användas finns inte. De sju polismyndigheterna där kontaktcentren är belägna har stort inflytande över den operativa bemanningen och planeringen genom att de disponerar de medel som tilldelats för verksamheten. Rikspolisstyrelsen har inte begärt någon uppföljning av hur medlen använts eller redovisning av kostnadsutfallet för verksamheten, men följer kontinuerligt hur myndigheterna klarar uppställda mål för verksamheten. Ett sådant mål är att 90 procent av alla samtal ska besvaras inom tre minuter, ett mål som inte uppnåtts.⁴⁴

⁴³ Rikspolisstyrelsen 2010. *Förslag avseende ekonomistyrningen av PKC-verksamheten*. POA-190-3773/09.

⁴⁴ Polisens årsredovisning 2010, s. 38.

En partssammansatt grupp inom Rikspolisstyrelsen har lämnat förslag till ny finansiering samt styrning för en kostnadseffektiv verksamhet. Gruppen konstaterar i sin slutrapport att nackdelarna med nuvarande system är att:

- styrning och ledning varierar eftersom den påverkas av sju olika myndighetsledningar,
- uppdraget utförs på olika sätt,
- rekrytering, bemanningsplanering, tillämpning av arbetstidsavtal, lönesättning och personalrelaterade frågor hanteras olika.⁴⁵

Utredningsgruppen anser det rimligt att anta att dessa faktorer bidrar till den relativa spännvidd som kan konstateras i hur de sju olika enheterna uppnår målen. Även myndigheter som lägger ner i stort sett identiska resurser på denna verksamhet kan uppvisa stora skillnader vad gäller enhetens måluppfyllelse. Gruppen framhåller att det är sannolikt att verksamheten sammantaget inte kan bedrivas på det mest kostnadseffektiva och mest resultatorienterade sätt med nuvarande förutsättningar. Det mest rationella och effektiva är, enligt gruppen, att samla ansvaret och resurserna för verksamheten under en huvudman. Detta hindrar inte att verksamheten även fortsättningsvis kan vara uppdelad i flera geografiska enheter. I rapporten föreslås att en beräkning ska göras av verksamhetens resursbehov till följd av ändrade förutsättningar och fattade beslut. Finansieringen föreslås komma att ske på samma sätt som för Polisens administrativa center.

2.7.4 Polisens administrativa center⁴⁶

Polisens administrativa center är en del av Polisens verksamhetsstöd och tillhandahåller ekonomi- och personaladministrativa tjänster till bl.a. polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Verksamheten inleddes hösten 2004 då tre polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium enades om att bilda en gemensam organisation för att förenkla och effektivisera personal- och ekonomihanteringen. Detta blev starten på Polisens administrativa center. Detta är lokaliserat till Linköping. I slutet av 2005 utökades

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Innehållet i detta avsnitt bygger till stor del på Statskontorets rapport 2011:1, *Ska vi blanda in polisen?*

verksamheten genom att rikspolischefen beslutade att polisens hela ekonomiadministration utan undantag skulle koncentreras till det administrativa centret. När det gäller de personaladministrativa tjänsterna hade däremot polismyndigheterna frihet att även fortsättningsvis välja hur uppgifterna skulle organiseras.

En löneadministrativ process infördes 2009 och sedan årsskiftet 2011/12 är samtliga polismyndigheter anslutna till alla tjänster som Polisens administrativa center tillhandahåller.

De tjänster som Polisens administrativa center erbjuder omfattar först och främst sådana som är transaktionsintensiva och som kan standardiseras och som inte kräver någon specifik polisiär myndighetsförståelse. Centret beräknas årligen komma att hantera 350 000 leverantörsfakturor, 25 000 kundfakturor och 335 000 löneutbetalningar. Verksamheten vid det administrativa centret omfattar omkring 95 medarbetare.

Centrets verksamhet finansieras genom att polismyndigheterna betalar för sin del av hanteringen. Modellen utgår från att beställaren, ekonomiavdelningen vid Rikspolisstyrelsen, och utföraren, centret, gemensamt fastställer vilka volymer verksamheten ska klara att hantera inför varje nytt verksamhetsår. Detta blir styrande för bemanningen av verksamheten. Större avvikelser hanteras under året i dialog mellan beställare och utförare. Huvudmannskapet för verksamheten ligger således hos Rikspolisstyrelsen medan polismyndigheterna står för huvuddelen av finansieringen.

Rikspolisstyrelsen har genomfört en utvärdering efter införandet av den ekonomiadministrativa funktionen vid Polisens administrativa center.⁴⁷ Den förväntade besparingen vid starten var för polisen 35–49 årsarbetskrafter. Men utvärderingen visade att besparingen till stor del uteblivit. Den totala besparingen uppgick i maj 2008 till fyra årsarbetskrafter. Efter justering för bl.a. volymförändringar sedan verksamheten inleddes och utökade krav på den ekonomiadministrativa hanteringen uppskattades den reella besparingen till omkring 20 årsarbetskrafter, dvs. halva den förutspådda vinsten.

Statskontoret fick i november 2010 regeringens uppdrag⁴⁸ att analysera om det finns förutsättningar att föra över hela eller delar av Polisens administrativa center till det myndighetsgemensamma servicecenter som Servicecenterutredningen (Fi 2010:08) förbe-

⁴⁷ Rikspolisstyrelsen 2008-08-20. *Utvärdering och analys av EA-projektet – en koncentrerad ekonomiadministration inom Polisen*, EKB-129-4122/04.

⁴⁸ Regeringsbeslut 2010-11-11. Fi 2010/5048 (delvis).

redde bildandet av.⁴⁹ En överföring bör i så fall enligt Statskontoret omfatta hela centrets verksamhet. Statskontoret bedömde dock att Rikspolisstyrelsen bör fördjupa analysen kring sekretess och informationssäkerhet innan en eventuell verksamhetsöverföring sker. En sådan överföring bör enligt Statskontorets bedömning inte ske förrän de sista sex polismyndigheterna har anslutit sin lönehandläggning till Polisens administrativa center och andra nödvändiga förberedelser, t.ex. vad gäller it, har avslutats.

2.7.5 Polisväsendets it-service

Polisens it-verksamhet är omfattande. Systemen är delvis föråldrade och kostnadskrävande att förvalta. I syfte att ta ett fastare grepp om utvecklingen och att genomföra nödvändiga förändringar och utvecklingsarbete har huvuddelen av it-verksamheten inom polisväsendet samordnats inom ramen för Polisväsendets it-service. I likhet med Polisens administrativa center utgör Polisens it-service en del av Polisens verksamhetsstöd.

Polisens it-service har omkring 430 anställda och omsätter drygt 1 mdkr per år. Flertalet av de anställda är placerade vid någon av de tre centrala sektionerna vid Rikspolisstyrelsen i Stockholm; Servicecenter, Applikationsdrift och Teknisk Infrastruktur, men Polisens it-service har även regionala servicekontor vid sex polismyndigheter i landet bl.a. för support och drift av radio, data och telefoni.

It-staben vid huvudkontoret ansvarar för, samordnar, inriktar och följer upp it-verksamheten inom polisen. Detta i syfte att säkerställa stabens bidrag till att öka polisens förmåga att nå verksamhetens mål. Viktiga delar av arbetet är att:

- etablera en förtydligad och förstärkt styrning av såväl utvecklingsverksamhet som av it-verksamhet i stort,
- verka för att polisen har en applikations- och plattformstruktur baserad på modern teknik som stödjer verksamheten på ett optimalt sätt,
- höja utvecklingstakten så att Rikspolisstyrelsen snabbt ska kunna leverera nytt eller förbättrad it-stöd vid rätt tidpunkt samt att

⁴⁹ Servicecenterutredningen, 2011. *Ett gemensamt servicecenter* (SOU 2011:38).

- säkerställa att it-stödet är kostnadseffektivt.

Det finns enligt Polisens nationella it-strategi med tillhörande handlingsplan en efterfrågan på ett förbättrat it-stöd eftersom det finns en stor skillnad mellan den verksamhetsnytta som dagens system ger och den nytta som skulle kunna uppnås med ett förnyat och moderniserat it-stöd.⁵⁰ It-drift och systemförvaltning är beställningstjänster på samma sätt som ekonomi- och personaladministration.

⁵⁰ Rikspolisstyrelsen. *Nationell IT-strategi – utvecklingsområden för Polisens IT 2010–2015* och Rikspolisstyrelsen. *Nationell IT-handlingsplan – genomförande av Polisens IT-strategi 2010–2015*.

3 Styrning av polisorganisationen

3.1 Polisens uppdrag och målen för verksamheten

3.1.1 Minska brottsligheten och öka människors trygghet

Målet för rättsväsendet, där polisen ingår, är den enskildes rätts-säkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken, för vilken polisen är ett väsentligt medel, är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.¹ Kraven på rättssäkerhet innebär att polisens myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom. Ett starkt och väl fungerande rättsväsende utgör kärnan för en fungerande demokrati och är en förutsättning för att samhällets åtgärder mot brottslighet ska bli framgångsrika. Polisen har i detta sammanhang en avgörande betydelse.

3.1.2 Polisverksamhetens ändamål och polisens uppgifter

Syftet med polisens verksamhet är enligt polislagen att, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I polislagen ges vidare en uppräkningslista av polisens huvuduppgifter.² Enligt uppräkningslistan ska polisen

¹ Prop. 2010/11:1.

² 1-2 §§ polislagen (1984:387).

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

De tre första punkterna ovan motsvarar i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, övervaknings- och ingripandeverksamhet samt brottsutredande verksamhet. Den fjärde punkten avser den hjälpande och stödjande delen av polisens verksamhet. Bestämmelsen ger en ram kring polisens arbetsfält och är inte någon fullständig uppräkningslista av polisens arbetsuppgifter. Ytterligare uppgifter för polisen framgår av särskilda bestämmelser. Polisens uppgifter handlar i dessa fall många gånger om att pröva ansökningar om tillstånd av olika slag. I andra fall svarar polisen för tillsyn eller utredning av viss verksamhet eller för handräckning åt andra myndigheter. Utformningen av bestämmelsen om polisens uppgifter har sin grund i att polisens verksamhet fortlöpande ska kunna anpassas till förändringar i samhället.

Polisen ska samarbeta med Åklagarmyndigheten och med Ekobrottsmyndigheten.³ Samarbete ska också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det polismyndigheterna att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och att underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.⁴

Polisen får enligt polislagen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer samt meddela föreskrifter om sådant säkerhetsarbete.

Utöver de grundläggande bestämmelserna i polislagen finns det en rad andra författningar som styr polisens verksamhet och organisation. Dessa är i första hand polisförordningen (1998:1558),

³ Samverkan med Åklagarmyndigheten regleras både i polislagen och i rättegångsbalken.

⁴ 2 a och 3 §§ polislagen.

förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, polisutbildningsförordningen (1999:740) samt polisdatalagen (2010:361). Även rättegångsbalken och brottsbalken innehåller bestämmelser av betydelse för polisverksamheten. Polisen har dessutom tilldelats uppgifter inom ramen för flera speciallagar, t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, vapenlagen (1996:67), narkotikastrafflagen (1968:64) och ordningslagen (1993:1617). Polisen har också uppgifter enligt trafiklagstiftningen och lokala ordningsbestämmelser.

Eftersom såväl Rikspolisstyrelsen som de 21 polismyndigheterna är statliga förvaltningsmyndigheter styrs de av bl.a. förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515)⁵ samt förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Om polismans befogenhet finns regler i såväl polislagen som i ordningslagen (1993:1617) och delgivningslagen (2010:1932).

Polisens huvuduppgifter, såsom de kommer till uttryck i polislagen, kan delas in i tre huvudsakliga verksamhetsområden. Dessa benämns brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service. En närmare beskrivning av vad som ingår inom dessa verksamhetsområden finns i avsnitt 4.2.

3.1.3 Befogenhet att använda våld och tvång

I syfte att kunna fullgöra sina uppgifter har polisen i polislagen givits särskilda befogenheter att under vissa förutsättningar använda våld och tvång mot enskilda. Vad gäller våldsanvändningen tar polislagen framför allt sikte på situationer när en polisman⁶ möts med våld eller hot om våld. Också när någon som ska häktas, anhållas eller annars med lagligt stöd berövas friheten gör motstånd, har polismannen rätt att i viss utsträckning använda våld för att kunna utföra sin tjänsteåtgärd.

Andra exempel på när viss våldsanvändning kan vara tillåten är när det sker i syfte att avvärja en straffbelagd handling eller att

⁵ Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna är i vissa avseenden undantagna att följa myndighetsförordningen, se 15 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 1 kap. 7 § polisförordningen.

⁶ De tjänstetitlar som ger polismans befogenhet framgår av 1 kap. 4 § polisförordningen. En polisman måste också vara tjänsteman hos någon av polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. (4 § 2 st. polislagen).

avvärja en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Därtill kommer att polisman har befogenhet att t.ex. verkställa beslut om beslag samt att utföra husrannsakan eller att kroppsvisitera någon.

3.2 Riksdagens och regeringens styrning av polisen⁷

Riksdagen styr på ett övergripande plan och styrningen innefattar främst beslut om lagstiftning. Polisens organisation regleras i polislagen och det är således riksdagen som beslutar om förändringar i detta avseende.⁸ Det är vidare riksdagen som beslutar om regeringens förslag till statsbudget och anslagsfördelning inom utgiftsområdet.

Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisväsendet lyder under regeringen, antingen direkt eller indirekt. Ett grundläggande verktyg för regeringens styrning av myndigheterna under regeringen är myndighetens instruktion, som bland annat anger ansvarsområde, uppgifter och ledningsform för verksamheten.⁹ För Rikspolisstyrelsen finns en instruktion¹⁰, Säkerhetspolisen har en egen instruktion¹¹ och Statens kriminaltekniska laboratorium har en egen instruktion¹². För de länsvisa polismyndigheterna finns ingen instruktion, däremot finns flera bestämmelser av instruktionskaraktär i polisförordningen.

Regeringen beslutar om anställning av rikspolischefen och överdirektören samt chefen och biträdande chefen för Säkerhetspolisen, de 21 länspolismästarna (eller 19 eftersom två av länspolismästarna i nuläget är chef över vardera två myndigheter), chefen för Rikskriminalpolisen och chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium. Regeringen beslutar också om vem som ska ingå i Rikspolisstyrelsens styrelse och polismyndigheternas polisstyrelser.

Även om polismyndigheterna utgör egna myndigheter, är det till Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet som regeringens huvudsakliga styrning riktas. Till

⁷ Avsnittet bygger i huvudsak på Statskontorets rapport *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* (2011:20) som Statskontoret skrivit på kommitténs uppdrag.

⁸ 4–7 §§ polislagen (1984:387).

⁹ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111 ff.

¹⁰ Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (instruktionen).

¹¹ Förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen (Säkerhetspolisens instruktion).

¹² Förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL:s instruktion).

exempel riktas regeringens regleringsbrev till Rikspolisstyrelsen, som inom ramen för det tilldelade anslaget beslutar om medelsfördelning till polismyndigheterna. Samtliga återrapporteringskrav och uppdrag till polisen lämnas också till Rikspolisstyrelsen, och regeringens resultatdialog sker mellan ledningen för justitiedepartementet och rikspolischefen.

Vad avser resultatstyrningen, som är en del av ekonomistyrningen, har regeringens styrning av polisväsendet sedan 2004 i stor utsträckning varit inriktad på kvantitativa mål. Även om antalet kvantitativa mål är förhållandevis få sett till polisens uppgifter, har målen och hur de bryts ned kritiserats från olika håll, både inom och utom polisorganisationen. Detta gäller t.ex. både resultatmått för andelen uppklarade brott och målet om antalet anställda poliser i den svenska polisorganisationen.

3.3 Rikspolisstyrelsens ansvar och beslutsbefogenheter

Polisen utgör en så kallad myndighetskoncern. Med det menas att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter. Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet vissa befogenheter över polismyndigheterna, där den operativa polisverksamheten bedrivs.

Det är Rikspolisstyrelsens ansvar att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer för polisverksamheten samt att förmedla detta till polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har också till uppgift att fördela de ekonomiska medel som polisen tilldelas av statsmakterna.

Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisen vilket medför att teknik- och metodutveckling liksom uppföljning är viktiga delar av verksamheten. Till Rikspolisstyrelsens uppgifter hör också att bedriva tillsyn över verksamheten.

Rikspolisstyrelsen har inte befogenheter att vidta åtgärder för att ändra verksamhetens inriktning eller för att korrigera bristande resultat i en polismyndighet. Om en polisverksamhet inte når upp till de krav som ställs ska Rikspolisstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt

verka för en förbättring. Vid behov ska Rikspolisstyrelsen också anmäla sådana förhållanden till regeringen.

3.3.1 Finansiell styrning

Hur går fördelningsprocessen till?

Polisens verksamhet finansieras huvudsakligen inom en sammanhållen anslagspost under statsbudgetens utgiftsområde 4, Rättsväsendet. Regeringen föreslår anslagspost för ett år och aviserar ram för de påföljande två åren. När riksdagen har antagit budgeten utfärdar regeringen regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen. I enlighet med det fördelar Rikspolisstyrelsen sedan medelsramar till polismyndigheterna. Detta sker i samband med beslut om de treåriga planeringsförutsättningarna. Rikspolisstyrelsens beslut om medelsramar för polismyndigheterna omfattar normalt ett år och kan revideras under pågående budgetår. Rikspolisstyrelsen bestämmer också vilka villkor som ska gälla för polismyndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om medelsanvändningen i polismyndigheterna. Dock ansvarar respektive länspolismästare för polismyndighetens medelsförvaltning och ekonomiska redovisning.

Närmare om fördelningen inom polisen

År 1992 infördes ramanslagsmodellen inom staten. Det året fördelade regeringen anslaget och därefter fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att fördela polisens anslagspost mellan polismyndigheterna m.fl. På regeringens uppdrag togs en fördelningsmetod fram under 1992–1994 som främst baserades på befolkning och brottsbelastning. Därefter har olika metoder tillämpats för att fördela resurstillskott. Sedan 1996 har fördelningen skett i dialog med polismyndigheterna m.fl. Det har fått till följd att skillnaderna i resurstilldelningen mellan polismyndigheterna inte går att förklara, vilket har lett till kritik från olika håll, såväl internt inom polisen som från t.ex. Ekonomistyrningsverket. Verket påpekade i en rapport till regeringen 2009 att det var motiverat att göra en grundlig översyn av om den rådande fördelningen av resurser mellan polismyndigheterna var ändamålsenlig med hänsyn till

dagens förhållanden.¹³ Syftet med översynen skulle vara att säkra att resursfördelningen mellan polismyndigheterna gav varje myndighet rimliga villkor inom en given total anslagsram för polisverksamheten att utföra sitt uppdrag med hänsyn till relevanta lokala förhållanden, såsom brottsbelastning.

Rikspolisstyrelsen har därför, med hjälp av representanter från flertalet polismyndigheter, arbetat fram en metod för fördelning av polisens resurser. Utgångspunkten för arbetet har varit att ta fram en metod som är transparent, förutsebar och stabil över tid och samtidigt ett stöd för att omfördela resurser mellan polismyndigheterna.

Den metod som har arbetats fram bygger på befolkningsandel, lokal problembild och belastning samt eventuella nationella eller regionala uppdrag eller specialverksamhet. Dessutom har hänsyn tagits till att det ska finnas en närvarande och tillgänglig polis i hela landet genom att särskilda medel beräknas för län med långa avstånd mellan tätorter. För storstäderna beräknas också särskilda medel för de speciella behov som finns där och som inte avspeglas i brottsstatistiken.

Metoden ska vara en utgångspunkt för all resursfördelning inom polisen och ge likartade förutsättningar att klara den belastning och problembild som finns lokalt.

3.3.2 Föreskrifter och allmänna råd

Som central förvaltningsmyndighet har Rikspolisstyrelsen befogenheter att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Föreskriftsrätten har dock försetts med begränsningar. Rikspolisstyrelsen får inte leda polisverksamhet och inte heller meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen beslutar. Regeringen har givit sådana förordnanden vad gäller verksamheten inom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Det har förutsatts att bemyndiganden ska meddelas med stor försiktighet, i synnerhet när det gäller befogenheter för Rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för den egentliga polisverksamheten som avser resursutnyttjande och liknande frågor.¹⁴ Det har också förutsatts att försiktighet iakttas när fråga är om polisverksamhet som i första hand de lokala och regionala med-

¹³ Ekonomistyrningsverket, 2009. *Polisen – styrningen och uppföljningen*. Rapport 2009:6.

¹⁴ Polislagen En kommentar, Berggren och Munck, åttonde uppl. s. 53.

borgarstyrelserna har att besluta om.¹⁵ Därtill kommer att det från statsmakternas håll i flera sammanhang har uppmanats till restriktivitet i fråga om Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för polisverksamheten:

Behovet av en detaljreglering av hur verksamheten vid polismyndigheterna ska bedrivas måste vägas mot intresset att låta myndigheterna lösa sina uppgifter utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Min grundläggande syn på beslutandestrukturen inom det framtida polisväsendet innebär att polismyndigheternas handlingsfrihet bör öka när det gäller att lösa de uppgifter som statsmakterna har lagt på dem. Detta innebär att jag, i likhet med polisberedningen, anser att styrelsens befogenheter att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer nu måste begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt. Inom det administrativa området finns det emellertid verksamheter som av olika skäl måste vara enhetliga och därför förutsätter en föreskriftsrätt från styrelsen. Som exempel på det kan jag nämna frågor som gäller handläggning av personalärenden, materialanvändning samt registerverksamheten.¹⁶

Den uttalade synen på ett restriktivt användande av Rikspolisstyrelsens föreskriftsmakt kommer även till uttryck i Rikspolisstyrelsens instruktion, enligt vilken föreskrifter får meddelas endast för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen.¹⁷ Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas.

De områden där Rikspolisstyrelsen erhållit föreskriftsrätt, och därmed en möjlighet att styra polisverksamheten genom föreskrifter, är framför allt områden där det finns ett nationellt intresse av enhetlighet i verksamheten eller behov av gemensamma administrativa rutiner. Dessa är bl.a. ekonomi- och personaladministrativa rutiner, beväpning och övrig personlig utrustning för poliser och annan personal inom polisen, sådan utrustning som används i polisverksamhet samt gemensamma informationssystem inom polisen.¹⁸

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas mot mål som statsmakterna angett.¹⁹ Rikspolisstyrelsen får också meddela de föreskrifter som behövs

¹⁵ Jfr prop. 1983/84:111 med förslag till ny polislag, s. 71 och SOU 1979:6 *Polisen*, s. 232–235.

¹⁶ Jfr prop. 1983/84:89 om polisens organisation, s. 38 och SOU 1998:74 *Styrningen av polisen*, s. 11.

¹⁷ 13 § andra stycket.

¹⁸ I 13–13 f §§ instruktionen anges inom vilka områden Rikspolisstyrelsen har rätt att meddela föreskrifter.

¹⁹ 13 c § instruktionen.

för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande.²⁰ Utformningen av sistnämnda bemyndigandet ger möjligheter till olika tolkningar. Detta leder till osäkerhet kring omfattningen av normgivningskompetensen. Bemyndigandet har, ensamt eller i kombination med andra bemyndiganden, kommit att användas för att meddela föreskrifter för polisverksamheten inom vitt skilda sakområden där behovet av nationell enhetlighet har ansetts särskilt framträdande.²¹

Allmänna råd kan betraktas som rekommendationer om hur föreskrifter eller andra bindande regler ska tillämpas i verksamheten. Rikspolisstyrelsen kan enligt vedertagen praxis meddela allmänna råd över hela polisens ansvarsområde. Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd för polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete.²²

3.3.3 Nationella styrdokument och arbetsmetoder

Jämte föreskrifter och allmänna råd styr Rikspolisstyrelsen polismyndigheterna genom nationella styrdokument med anvisningar för polismyndigheternas verksamhet. Rikspolischefens inriktningsdokument innehåller en redovisning av rikspolischefens syn på polisens uppdrag och hur det ska genomföras. Polisens planeringsförutsättningar är ett annat dokument som utvecklar och preciserar mål och riktlinjer för verksamheten. Där anges vilka områden som är särskilt prioriterade och områden som behöver utvecklas. I planeringsförutsättningarna fastställs även nationella mål för delar av verksamheten och där anges vissa nationella strategier. Planeringsförutsättningarna ligger till grund för den årliga verksamhetsplaneringen inom polismyndigheterna och övriga delar av polisorganisationen. Nationella mål omsätts i verksamhetsplanerna till lokala mål och anpassas efter lokala förhållanden.

Rikspolisstyrelsen meddelar även andra anvisningar för polismyndigheternas verksamhet. Styrelsen beslutar exempelvis om nationella strategier, handlingsplaner, riktlinjer, policys, metodstöd

²⁰ 13 e § instruktionen.

²¹ Exempel på sådana föreskrifter är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om radioutrustning och kommunikationscentraler (RPSFS 2010:4, FAP 140-1), Polisens grafiska profil (RPSFS 2005:6, FAP 153-1), Polisens informationsbehandling med stöd av IT (RPSFS 2009:4, FAP 174-1) och Polisens kontaktcenter (PKC) (RPSFS 2008:4, FAP 150-0).

²² 12 § instruktionen.

och handböcker inom olika verksamhetsområden. Dokumenten ger anvisningar om hur arbetet inom specifika områden ska bedrivas och de kan innehålla mål för den specifika verksamheten, framgångsfaktorer för att beskriva de avgörande förutsättningar som krävs för att nå målen och resultatmått för att mäta måluppfyllelsen. Nationella strategier finns bl.a. för kriminalteknik, trafik, internationell verksamhet och kommunikation. Till följd av krav i vissa författningar har polisen i likhet med den övriga statsförvaltningen styrande dokument avseende bl.a. miljöledning och systematiskt arbetsmiljöarbete.

3.4 Uppföljning, tillsyn, kontroll och internrevision

3.4.1 Uppföljning och utvärdering

Rikspolisstyrelsen ska enligt sin instruktion följa upp och analysera polisverksamheten. Om verksamheten inte motsvarar angivna krav ska Rikspolisstyrelsen genom påpekanden eller uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring.

På uppdrag av regeringen inrättades en särskild funktion för utvärderingsverksamhet vid Rikspolisstyrelsen den 1 januari 2011. Styrelsen håller nu på att bygga upp och utveckla en egen kapacitet att beställa och genomföra utvärderingar och kvalificerade uppföljningar. Till utvärderingsfunktionen finns ett råd som har till främsta uppgift att stå som garant för att utvärderingsverksamheten bedrivs utan otydlig påverkan samt att projekten håller hög kvalitet och är verksamhetsrelevanta. Resultatet från utvärderingar, kvalificerade uppföljningar och annan relevant information kommer att förmedlas i en rapportserie.

Rikspolisstyrelsen har bl.a. till följd av regeringens krav i regleringsbrevet och på annat sätt fokuserat på uppföljning av polismyndigheternas verksamhetsresultat. Polisverksamhetens verksamhetsutfall följs upp i polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP) och sammanställs i rapporter. Rapporterna, som uppdateras varje månad, redovisar verksamhetsrelevant resultatinformation både nationellt och per polismyndighet. Resultatrapporternas innehåll diskuteras återkommande på länspolismästarmöten och i Rikspolisstyrelsens planeringsdialoger med polismyndigheterna. En återkommande diskussionspunkt har varit att polismyndigheterna redovisat genomförd verksamhet delvis olika. Exempelvis har

myndigheterna kodat arbetad tid olika, vilket påverkar kvaliteten i redovisningen. I syfte att öka kvaliteten i tidredovisningen har Rikspolisstyrelsens nationella anvisningar för tidredovisning för 2011 kortats och förtydligats.

3.4.2 Tillsyn

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet.²³ Regeringen har fastställt att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisen fungerar väl.²⁴ I kapitel 10 lämnas en utförligare redogörelse av nuvarande ordning.

3.4.3 Intern styrning och kontroll

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att en myndighet med rimlig säkerhet fullgör krav på att verksamheten ska bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen, med en tillförlitlig och rättvisande redovisning samt med god hushållning med statens medel.²⁵

För den interna styrningen och kontrollen inom polisen svarar rikspolischefen.²⁶ Samtidigt är länspolismästaren skyldig att vid polismyndigheten genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för.²⁷ Motsvarande ansvar har chefen för Statens kriminaltekniska laboratorium.²⁸

Rikspolisstyrelsen har beslutat föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll inom polisen samt riktlinjer och en mall för självutvärdering. Tanken är att den interna styrningen och kontrollen ska ingå som en naturlig del av polisens verksamhetsstyrning. Polismyndigheterna ska på liknande sätt integrera den

²³ 7 § polislagen.

²⁴ 2 a § instruktionen.

²⁵ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll jämförd med 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁶ 21 § instruktionen.

²⁷ 5 b § polisförordningen.

²⁸ 6 b § SKL:s instruktion.

interna styrningen och kontrollen i ledningen och styrningen av verksamheten.

Polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsen genomför i enlighet med föreskrifter och riktlinjer egna utvärderingar av verksamheten som grund för identifiering och värdering av risker. I polisens årsredovisning finns den samlade bedömningen av den interna styrningen och kontrollen vid polisen. Av årsredovisningen för 2010 framgår bl.a. att processen för intern styrning och kontroll har bidragit till ett bättre underlag för bedömning av risknivån inom polisen, och därmed till ökad förmåga att uppfylla de krav som myndighetsförordningen, polislagen och polisförordningen ställer.

Det är rikspolischefens uppgift att, med länspolismästarnas och chefen för Statens kriminaltekniska laboratoriums underlag som grund, intyga att polisorganisationen som helhet har en betryggande intern styrning och kontroll. Statskontoret har konstaterat att det är komplicerat att få till stånd väl fungerande kontrollsystem inom en organisation som innefattar flera myndigheter och en central förvaltningsmyndighet.²⁹ Polisens organisation innebär att den interna styrningen och kontrollen utövas i flera led där rikspolischefens möjligheter att fullgöra sitt ansvar i hög utsträckning är beroende av på vilket sätt länspolismästarna fullgör sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen i respektive polismyndighet. I kapitel 5 redovisar kommittén vilka hinder som föreligger för en effektiv intern styrning och kontroll av polisens verksamhet.

3.4.4 Rikspolisstyrelsens internrevision

Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.³⁰ Rikspolisstyrelsens internrevision omfattar samtliga polismyndigheter, Rikskriminalpolisen, Statens kriminaltekniska laboratorium, Polishögskolan och övrig verksamhet inom Rikspolisstyrelsen.

Det är Rikspolisstyrelsens styrelse som beslutar om internrevisionens revisionsplan samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. I revisionsplanen

²⁹ Statskontoret 2011, Fångar FISKEN* fel, s. 33. * FISKEN = förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

³⁰ 3 § internrevisionsförordningen (2006:1228).

för 2011 presenteras de av internrevisionen identifierade största riskområdena inom polisen samt förslag till granskningsåtgärder.³¹ Det framgår att internrevisionen har mycket begränsade resurser och därför är de föreslagna granskningarna mycket begränsade i relation till polisens totala verksamhet.

3.5 Säkerhetspolisen

Formellt är Säkerhetspolisen en del av Rikspolisstyrelsen. Dock har Säkerhetspolisen en i hög grad självständig ställning inom Rikspolisstyrelsen. Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen. Regeringen styr verksamheten vid Säkerhetspolisen genom författningar, regleringsbrev med riktlinjer för verksamhetens inriktning och med särskilda beslut. Säkerhetspolischefen och biträdande säkerhetspolischefen tillsätts av regeringen.

I Säkerhetspolisens instruktion framgår närmare i vilken utsträckning Säkerhetspolisen ansvarar för uppgifter som ska utföras av Rikspolisstyrelsen. I viss utsträckning klargörs också Säkerhetspolisens ansvar i förhållande till Rikspolisstyrelsen. Exempelvis finns en bestämmelse om att frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet avgörs av rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende, om det finns särskilda skäl.³² Formellt har denna bestämmelse endast kommit till användning två gånger under 2000-talet. Ett sådant tillfälle var i samband med EU-toppmötet i Göteborg 2001 då rikspolischefen fattade beslut om ansvarsfördelningen. Ett annat sådant tillfälle var inför valrörelsen 2010 då rikspolischefen beslutade om framtagandet av gemensamma nationella hotbilder.

Säkerhetspolischefen ska hålla rikspolischefen informerad om den verksamhet som pågår.³³ Säkerhetspolischefen ska också hålla Rikspolisstyrelsens styrelse informerad om verksamheten.³⁴ Säkerhetspolischefen är vice ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Rikspolisstyrelsens styrelse ska nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer

³¹ Rikspolisstyrelsen IR-977-6024/10.

³² 7 § Säkerhetspolisens instruktion. (Före 2007 hade rikspolischefen något större möjlighet att fatta beslut i frågor på Säkerhetspolisens område. Genom den ändring som då gjordes markerades ytterligare Säkerhetspolisens fristående ställning.)

³³ 7 § Säkerhetspolisens instruktion.

³⁴ 7 § Säkerhetspolisens instruktion jämförd med 21 e § Rikspolisstyrelsens instruktion.

för verksamheten som regeringen meddelar. Styrelsen ska en gång om året och därutöver när det behövs till regeringen lämna de synpunkter och förslag som granskningen leder fram till.³⁵ Mot den bakgrunden föredras Säkerhetspolisens årsredovisning, resultatredovisning samt budgetunderlag för styrelsen, som beslutar dessa dokument.

3.6 Grundläggande gemensamma arbetssätt

Under 2000-talet har polisen utvecklat ett antal grundläggande arbetssätt. Nedan redovisas två av dem som i stor utsträckning påverkar organisatoriska frågor och beslutsbefogenheter. Polisens underrättelsemodell (PUM) är polisens lednings- och styrningsmodell för all polisoperativ verksamhet. Polisens nationella utredningskoncept (PNU) ska bidra till att effektivisera utredningsverksamheten. Avsikten är att alla polismyndigheter ska bedriva verksamheten med stöd av dessa arbetssätt.

För att polismyndigheterna ska kunna införa och bedriva verksamheten enligt de två modellerna krävs att de genomför organisatoriska förändringar, skapar nya funktioner, anpassar kompetensutvecklingen m.m. Nya resurser eller omprioritering av resurser krävs ofta för att kunna genomföra verksamheten fullt ut. I kapitel 5 redogör kommittén bland annat för vilka hinder som nuvarande ledningsstruktur och organisation innebär för att få fullt genomslag för de två beskrivna arbetssätten.

3.6.1 Polisens underrättelsemodell (PUM)

Polisverksamhet ska bedrivas genom ett problemorienterat och underrättelselett arbetssätt. Polisens underrättelsemodell är polisens lednings- och styrningsmodell för all planlagd operativ polisverksamhet. Polisens underrättelsemodell ska inrikta verksamheten så att polisens aktiviteter mot brott, ordningsstörningar och otrygghet har rätt utformning, sätts in vid rätt tidpunkt och med rätt resurs. Lednings- och styrningsmodellen har införts och utvecklats under 2000-talet för svensk polis. Modellen är tänkt att användas på lokal, regional och nationell nivå. Utifrån en strategisk inriktning med en beslutshorisont på 3–5 år ska en operativ ledning

³⁵ 22 c § Rikspolisstyrelsens instruktion.

av verksamheten med en beslutshorisont på 3–6 månader inriktad på polisverksamheten. En väl fungerande kriminalunderrättelseverksamhet är en förutsättning för att polisens lednings- och styrningsmodell ska vara effektiv för den polisoperativa verksamheten. Detta avser såväl lokal, regional som nationell nivå.

Polismyndigheterna har byggt upp en organisatorisk struktur för att kunna leda och styra den polisoperativa verksamheten i enlighet med modellen. Likaså har en organisatorisk struktur byggts upp inom polisens sju samverkansområden. Det innebär i korthet att det finns en kriminalunderrättelseverksamhet som tar fram en lägesbild och adekvat beslutsunderlag för operativa ledningsgrupper på lokal- och samverkansnivå. I polismyndighetens operativa ledningsgrupp är det ordföranden som är resursägare och slutligt beslutar om inriktningen av verksamheten under pågående verksamhetsår. Den strategiska inriktningen av verksamheten för polismyndigheten beslutas av länspolismästaren.

Inom polisens samverkansområden finns regionala operativa ledningsgrupper. Verksamhetens omfattning och struktur varierar mellan olika samverkansområden. Polismyndighetens representant – vanligtvis ordföranden i respektive operativa ledningsgrupp – deltar i mötena. Någon av polismyndigheternas representanter är ordförande i den regionala operativa ledningsgruppen. Representanterna för polismyndigheterna har mandat att fatta beslut som är bindande för sina respektive myndigheter. Skillnaden mellan den lokala operativa ledningsgruppen och den regionala operativa ledningsgruppen är att ordföranden i sistnämnda inte har mandat att fatta beslut som är bindande för de polismyndigheter som ingår i samverkansområdet. För att en gemensam planlagd insats eller planerad verksamhet ska kunna beslutas och genomföras krävs konsensus. På nationell nivå har genomslaget av lednings- och styrningsmodellen varit begränsat beroende på Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att leda operativ verksamhet främst vad avser mängdbrottslighet.

3.6.2 Polisens nationella utredningskoncept (PNU)

Polisens nationella utredningskoncept är ett arbetssätt som ska effektivisera polisens utredningsverksamhet. Arbetssättet är framtaget på nationell nivå tillsammans med personal från polismyndigheterna som har kompetens inom de olika verksamhets-

områdena. Modellen består av huvudprocessen *Det brottsutredande uppdraget* och de tre stödprocesserna *Ledarskap*, *Kompetensutveckling* och *Metodförvaltning*. Nedan beskrivs främst det brottsutredande uppdraget.

För att kunna utveckla och bedriva utredningsverksamheten enligt modellen krävs att polismyndigheterna anpassar sin organisation, utser nya funktioner, genomför kompetensutveckling, investerar i ny teknik samt avsätter medel för detta. I kapitel 5 beskrivs vilka hinder kommittén identifierat med nuvarande organisation och beslutsstruktur för att kunna genomföra och utveckla den brottsutredande verksamheten.

De fyra viktigaste faktorerna för en effektiv brottsutredning är:

1. att polisen snabbt vidtar adekvata utredningsåtgärder på brottsplatsen (inledande utredningsåtgärder),
2. att det finns tillgång till aktiva förundersökningsledare som har rätt kompetens under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås (förundersökningsledning),
3. att polismyndigheterna bedriver en effektiv brottssamordning (brottssamordning) och
4. att polisen i nära anslutning till brottet utför brottsplatsundersökningar samt säkrar och analyserar spår (kriminalteknik).

Inledande utredningsåtgärder

Av tradition har det inom polisen funnits en åtskillnad mellan den brottsförebyggande och den brottsutredande delen av uppdraget. Polisens sätt att organisera sig och bedriva verksamhet har inneburit att poliser i yttre tjänst inte har haft som sitt primära uppdrag att utreda brott. I stället har utredningsarbetet, efter det att brottsanmälan har överlämnats av den yttre personalen, i huvudsak bedrivits av utredare som har tjänstgjort inne på polistationen. Det har inneburit att påbörjandet av utredningen har fördröjts. Sådana fördröjningar innebär att handläggningstiderna blir längre vilket i sin tur påverkar möjligheten att klara upp fler brott.

En viktig utgångspunkt i polisens utredningskoncept är att alla poliser ska se sig som brottsutredare oavsett organisatorisk till-

hörighet. Vikten av ledning och styrning i nära anslutning till brottet är en framgångsfaktor för att öka möjligheterna att klara upp fler brott. Det innebär att operativa förundersökningsledare ska leda och styra verksamheten så att långtgående och adekvata utredningsåtgärder genomförs direkt i anslutning till brottet och att brottsutredningarna kan färdigställas och överlämnas snarast möjligt till åklagaren. Polisen har tillförts många nyutbildade poliser under de senaste tre åren och också av det skälet har det varit viktigt att dessa får stöd genom en tydlig och direkt ledning.

En annan avgörande framgångsfaktor för att kunna arbeta med långtgående utredningsåtgärder är att polisanställda med brottsutredningsuppdrag arbetar på tider när de flesta brotten begås. Det avser såväl personal i yttre som i inre tjänst.

För att förbättra förutsättningarna för att arbeta enligt de arbetsmetoder som Polisens nationella utredningskoncept innebär har polisen utvecklat ett utredningsstöd som benämns Pust. Det är ett nationell mobilt it-stöd som skapar förutsättningar för att utveckla och genomföra nya gemensamma, kvalitativa samt rationella utredningsmetoder.³⁶

Pust infördes i en första etapp vid samtliga polismyndigheter under 2011. Den första delen av Pust har genomförts inom ramen för utvecklingsarbetet om mängdbrott och fokuserat på de brott där utredningen normalt kan färdigställas i nära anslutning till brottsplatsen. När Pust är fullt utbyggt är avsikten att detta helt ska ersätta nuvarande system och rutiner för avrapportering samt utredning, dvs. det som i dag benämns Rationell Anmälans Rutin (RAR).

Förundersökningsledningen

Förundersökningsledning är särskilt viktig i utredningens initiala fas. Förundersökningsledare ska tidigt identifiera om det kan finnas skäl att hos åklagare väcka frågan om beslut om förundersökningsbegränsning eller om frihetsberövande. Förundersökningsledaren ska ha en aktiv roll hela vägen i processen och bär ansvaret för utredningen i de ärenden där förundersökningen leds av polismyndigheten. Han eller hon ska ge direktiv och fatta beslut i nära anslutning till att brottet har begåtts eller upptäckts, ge fortsatta

³⁶ Mobiliteten ligger i MOPS (Mobilt Operativt Polisstöd). Denna teknik används för att på ett säkert sätt på fältet kunna kommunicera med polisens it-miljö, däribland Pust.

direktiv under utredningen och slutligen se till att förundersökningen kvalitetssäkras innan den lämnas över till en inre utredningsenhet och sedan innan den slutredovisas till åklagare. Avgörande framgångsfaktorer för en effektiv förundersökningsledning är att det finns ett tillräckligt antal förundersökningsledare med rätt kompetens i tjänst under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås.

Brottssamordning

Syftet med att ha en brottssamordningsfunktion vid varje polismyndighet är att få ett samlat grepp och en helhetsbild av vilka brottsanmälningar som görs vid myndigheten. Denna kunskap ger möjlighet att se brottstrender och göra jämförande analyser mellan olika tillvägagångssätt m.m. (s.k. operativ brottsanalys) och mellan olika spår (s.k. forensisk analys) i syfte att finna en misstänkt gärningsperson. Avsikten är också att samordna ärenden med samma misstänkta gärningsperson (ärendesamordning).

Enligt Polisens nationella utredningskoncept ska det därför finnas en funktion, dvs. en eller flera personer, som ansvarar för en myndighetsgemensam brottssamordning. Alla brottsanmälningar ska passera denna funktion så att all utredningsinformation finns tillgänglig på ett och samma ställe. I den mån det finns flera ärenden med samma misstänkta gärningsperson ska dessa samordnas inom en och samma organisatoriska enhet. De olika utredningarna bör då också ledas av en och samma förundersökningsledare. En fortlöpande kontroll ska göras av om nya brottsmisstankar uppkommer mot den misstänkte. Om så sker ska ärendena snarast samordnas till den utredare som har övriga ärenden. Frågor om eventuell förundersökningsbegränsning eller om beslut om frihetsberövande kan då tidigt uppmärksammas. Genom en effektiv ärendesamordning skapas förutsättningar för en snabb och samlad lagföring beträffande de personer som begår en större del av mångdbrotten, nämligen de som ofta återfaller i brott.

Kriminalteknik

Rikspolisstyrelsen beslutade 2007 om en kriminalteknisk strategi med handlingsplan. Där framgår att det vid varje polismyndighet ska finnas tillgång till kriminalteknisk kompetens på tre nivåer. Lokala avvikelser ska förekomma endast om det är motiverat av verksamhets- eller resursskäl. Poliserna har från polisutbildningen grundläggande kunskap för att kunna genomföra en brottsplatsundersökning, spårsäkring och viss analys. Nästa nivå är lokala brottsplatsundersökare som har vidareutbildats för att kunna göra en mer fullständig undersökning och analys, särskilt i mängdbrottsärenden. Utbildning av lokala brottsplatsundersökare sker vid respektive polismyndighet eller inom samverkansområdet. Lokala brottsplatsundersökare ska finnas tillgängliga under de dagar och på de tider på dygnet då de flesta brotten begås. Lokala brottsplatsundersökare ska stå till förundersökningsledarens förfogande för undersökning av brottsplatsen i direkt anslutning till brottet. Den högsta nivån vid polismyndigheterna är kriminaltekniker som utbildas av Statens kriminaltekniska laboratorium. Dessa tas i första hand i anspråk för den grövre brottsligheten men även för mängdbrottsutredningar.

4 Polisens resurser och resultat

4.1 Polisens resurser¹

4.1.1 Resursutvecklingen 2000–2010

Ekonomi

Polisens verksamhet finansieras i huvudsak inom ett anslag på statsbudgetens utgiftsområde 4, Rättsväsendet. Anslaget är avsett för de 21 polismyndigheternas verksamhet liksom för Statens kriminaltekniska laboratorium samt Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Säkerhetspolisen finansieras över eget anslag.

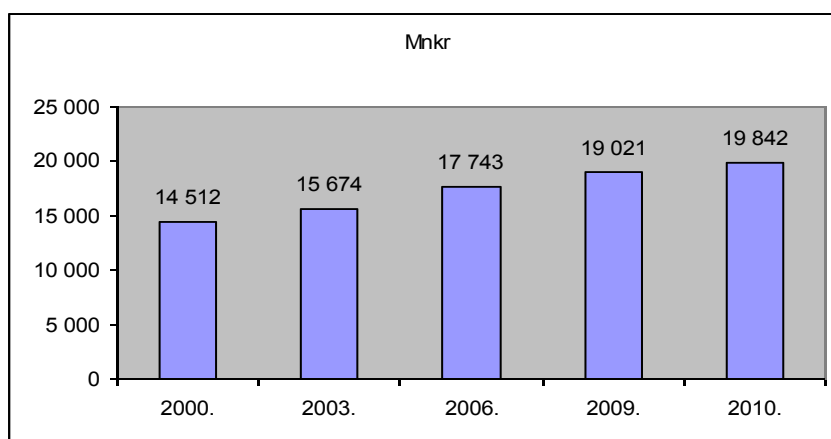
Polisen har under senare år tillförts betydande resurser. I fasta priser ökade anslaget med 41 procent från 2000 till 2010.² Anslaget till polisen under 2010 var 19,1 miljarder kronor. Till detta kommer vissa avgifter och bidrag.

Av polisens årsredovisningar framgår att i fasta priser ökade kostnaderna för polisens verksamhet med 37 procent under perioden 2000–2010. Polisens driftkostnader, vilka utgörs av kostnader för personal, lokaler och övrig drift, uppgick under 2010 till närmare 19 miljarder kronor. Detta motsvarade nästan 2 000 kronor per invånare i genomsnitt för landet, men kostnaderna varierade mellan olika polismyndigheter.

¹ Anm: Även om uppgifter när det gäller resurser finns tillgängliga för 2011 används i detta kapitel genomgående uppgifter för perioden 2000–2010. Detta motiveras av att huvuddelen av uppgifterna angående verksamhetens utveckling (avsnitt 4.2) är hämtade från kriminalstatistiken. Kriminalstatistikens uppgifter för 2011 publiceras i augusti 2012, dvs. efter betänkandets publicering.

² Anm: Omräkning till fasta priser har gjorts med ledning av Statistiska centralbyråns årsmedeltal för konsumentprisindex.

Figur 4.1 Kostnadsutveckling i fasta priser inom polisen 2000–2010, mnkr (2010-års priser)



Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisningar respektive år, senast polisens årsredovisning 2010, tabell 2.1.4 Tre år i sammandrag. I kostnaderna ingår finansiella kostnader och avskrivningar.

Under 2010 avsåg drygt 85 procent av nettokostnaderna, 16 miljarder kronor, de 21 polismyndigheternas verksamhet medan resterande kostnader avsåg de centrala funktionerna Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan samt Statens kriminaltekniska laboratorium.

Tabell 4.1 Anslagsförbrukning (nettokostnader) inom polisen 2010, mnkr.

| Myndighet | Mnkr |
|---------------------------------------|---------------|
| 21 polismyndigheter | 16 010 |
| Centrala funktioner | 2 688 |
| Varav Rikspolisstyrelsen | 1 592 |
| Rikskriminalpolisen | 689 |
| Polishögskolan | 310 |
| Statens kriminaltekniska laboratorium | 219 |
| Summa | 18 820 |

Källa: Polisens Årsredovisning 2010, tabell 28.8 Anslagsredovisning per redovisningsenhet.

Rikspolisstyrelsen svarar för bl.a. infrastruktur för it, drift och förvaltning av gemensamma it-system, utbildningsverksamhet, upphandlingstjänster, lokalförsörjning m.m. för hela polisverksamheten. Vissa av dessa tjänster faktureras polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen tar dock som grundregel inte

betalt av polismyndigheterna för några tjänster. Det kriminaltekniska laboratoriet debiterade polismyndigheterna under 2010 med ett mindre belopp.³ I första hand avsåg dessa medel avgifter för utbildningar och konferenser som Statens kriminaltekniska laboratorium anordnar, mestadels på uppdrag från Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan. En mindre del avsåg kostnader för externa analyser som Statens kriminaltekniska laboratorium inte kunnat utföra inom den egna verksamheten.

Liksom inom andra offentliga verksamheter är största delen av polisens kostnader personalrelaterade, närmare 75 procent. Lokalkostnaderna utgör 10 procent och övriga driftkostnader inom polisen uppgår till 15 procent.

Personal

Under perioden 2000–2010 ökade antalet anställda inom polisen med 26 procent till drygt 28 000. Ökningstakten under perioden var densamma för såväl poliser som anställda med annan kompetens. Under det senaste året var dock de senares antal i princip oförändrat medan drygt 1 000 nya poliser anställdes. Kostnadsökningen per anställd var i fasta priser under perioden nio procent.

Som framgår av nedanstående tabell uppnåddes regeringens mål avseende 20 000 poliser under 2010.⁴ Antalet anställda med annan kompetens ökade med 1 500 personer under den redovisade perioden, vilket enligt Rikspolisstyrelsen delvis förklaras av nyrekrytering i samband med att Polisens kontaktcenter etablerades vid sju polismyndigheter samt särskilda satsningar på bl.a. 300 civila funktioner.⁵ Uppbyggnaden av Polisens administrativa center och ATK-sektionen (Automatisk trafiksäkerhetskontroll) vid Rikspolisstyrelsen liksom ny verksamhet vid Rikskriminalpolisen förklarar också ökningen av antalet anställda med annan kompetens än den polisiära. Till detta bidrar även nyrekrytering vid Statens kriminaltekniska laboratorium till följd av förändrad DNA-lagstiftning och ökad efterfrågan på verksamhet som utreder it-relaterad brottslig-

³ Totalt sex miljoner kronor.

⁴ Anm: Detta innebär att Sverige har ungefär lika många poliser per invånare som exempelvis Nederländerna, 215, tio procent fler poliser per invånare än Danmark och omkring 40 procent fler än Norge och Finland. (Internationella siffror avser 2008, Eurostat).

⁵ Rikspolisstyrelsen (2010). *Redovisning av utvecklingen av antalet poliser och civilanställda inom polisen under perioden december 2006 till juni 2010*. HR-710-2026/10.

het samt mer personal för rutinanalyser och mer personal med högre kompetens inom bl.a. narkotikaområdet.

Drygt 2 000 av de 28 000 anställda inom polisen hade vid utgången av 2010 sin anställning vid Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Andelen poliser vid Rikspolisstyrelsen och laboratoriet var 35 procent och vid polismyndigheterna var andelen poliser i genomsnitt 76 procent.

Tabell 4.2 Utveckling av antal anställda från år 2000 till 2010

| År | Anställda vid årets Slut | Varav anställda poliser | Andel poliser | Totalkostnad/ Anställd 1 000 kr |
|------------------|--------------------------------|-------------------------------|------------------|---------------------------------------|
| 2000 | 22 294 | 16 089 | 72% | 651 |
| 2003 | 23 062 | 16 292 | 71% | 680 |
| 2006 | 24 631 | 17 423 | 71% | 720 |
| 2009 | 26 891 | 19 144 | 71% | 707 |
| 2010 | 28 017 | 20 292 | 72% | 708 |
| 2000–2010 | +26% | +26% | | +9% |

Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisningar respektive år, senast polisens årsredovisning 2010, tabell 2.1.4 Tre år i sammandrag.

Som framgår av tabellen minskade den totala kostnaden i relation till antalet anställda något under den senaste fem-årsperioden. Detta sammanhänger med att andra kostnader än personalkostnader inte ökade i samma takt som nytillskottet av anställda. Dessutom var lönerna för nyanställda lägre än vad som i genomsnitt gäller för samtliga anställda.

Det sammanlagda antalet årsarbetskrafter, dvs. samtliga anställningar omräknat till heltidstjänster, uppgick 2000 till 21 700 och 2010 till 25 000, dvs. en ökning med 16 procent. Antalet årsarbetskrafter per anställd sjönk enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen under perioden från 0,97 till 0,89. Detta gällde såväl poliser som anställda med annan kompetens.⁶

För att följa upp resursåtgången och hur resurserna fördelas på skilda uppgifter tillämpar polisen tidredovisning. Denna ska enligt

⁶ Uppgifter om antal årsarbetskrafter respektive år har överlämnats särskilt av Rikspolisstyrelsen, som dock påpekar att uppgifterna inte är fullt jämförbara mellan olika år beroende på skiftande beräkningsunderlag.

Rikspolisstyrelsens riktlinjer ge underlag för att kunna prioritera och leda polisens verksamhet, såväl centralt som lokalt, genom att ge kunskap om hur polisen använder sina personalresurser fördelat på olika verksamheter.⁷ Genom tidredovisningen ska det vara möjligt att följa upp och analysera prestationer, effekter och uppsatta mål jämfört med resursinsatsen. Strukturen för tidredovisningen är densamma som för uppföljningen av polisens resultat i polisens system för verksamhetsuppföljning, VUP. Kvaliteten på uppföljningen är helt avhängig kvaliteten på de uppgifter som rapporteras in i tidredovisningen liksom i övriga system.⁸ Det är länspolismästaren vid varje polismyndighet som är ytterst ansvarig för kvaliteten på resultat- och tidredovisningen.

Kvaliteten på de redovisade uppgifterna har ifrågasatts av såväl polisens egen internrevision som av Riksrevisionen.⁹ Polisen har uppmanats att förbättra tidredovisningen så att den bättre kan fungera som underlag för styrning och uppföljning av polisens verksamhet.

Mot bakgrund av kritiken har flera åtgärder vidtagits. Det tar dock tid innan sådana åtgärder får genomslag i redovisade uppgifter. Även om tidredovisningen för 2010 är av varierande kvalitet finns det för närvarande inte något annat underlag som bättre beskriver resursfördelningen inom polisen i relation till verksamheten. Den ekonomiska redovisningen, som skulle ha kunnat vara ett alternativ, baseras främst på organisatoriska enheter och är inte relaterad till prestationer.

Med stöd av uppgifter från tidredovisningen kan bl.a. följande iakttagelser göras om den personella resursfördelningen.

Under 2010 redovisades drygt 40 miljoner arbetstimmar i polisens tidredovisningssystem. Av dessa avsåg tre miljoner timmar Rikspolisstyrelsen inklusive Rikskriminalpolisen och Polishögskolan samt Statens kriminaltekniska laboratorium, medan 37 miljoner timmar avsåg polismyndigheternas verksamhet.

Huvuddelen, 75 procent, av polismyndigheternas arbetstid avsåg de tre kärnverksamheterna, dvs. brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt service. Dessa verksamheter omfattade 33,

⁷ Riktlinjer: Rikspolisstyrelsen (2010). *Polisens tidredovisning enligt PRR för 2011*. EA-900-3226/2010.

⁸ Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens verksamhetsstyrning. Dokumentation*. RPS Rapport 2011.

⁹ Internrevisionen (2009). *Polisens system för verksamhetsuppföljning – VUP 2008-02-07 med uppföljning 2009-12-30, IR-977-692/09* samt Riksrevisionen (2010). *Polisens årsredovisning 2009. Revisionsrapport 2010-05-12*. Dnr. EA-978-2682/10.

53 respektive 13 procent av all tid som under 2010 bokfördes som kärnverksamhet.

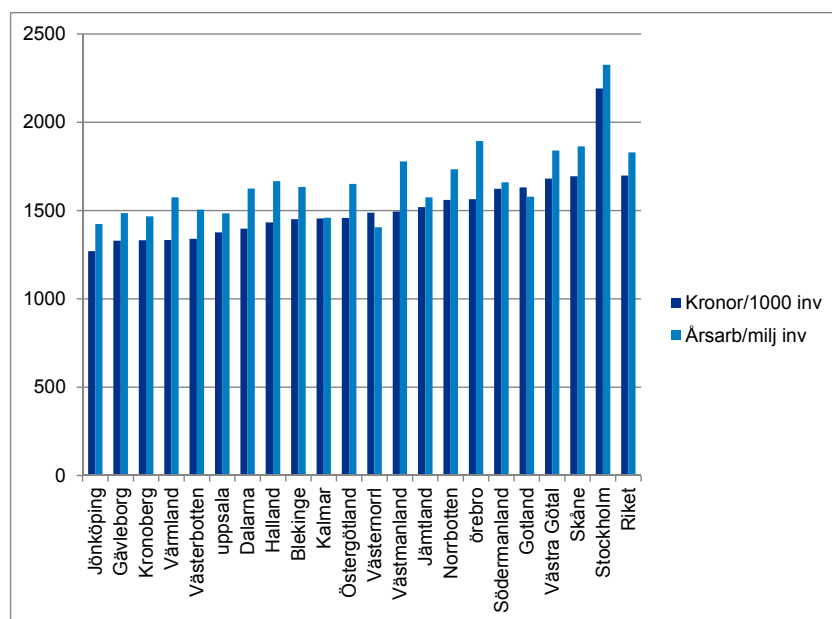
Resterande 25 procent av den totala tiden avsåg gemensamma verksamheter som ledning och styrning, kompetensförsörjning samt stödverksamheter. Med stödverksamhet avses främst ekonomi- och personaladministration samt it. Vid Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium redovisades 0,8 miljoner timmar, 25 procent, för kärnverksamhet och 2,2 miljoner timmar för ledning, styrning och stödverksamhet.

4.1.2 Polismyndigheternas resurser 2010

Under 2010 uppgick, som nämnts, polismyndigheternas nettokostnader till drygt 16 miljarder kronor, vilket motsvarar 1 700 kronor per invånare i landet. För flertalet polismyndigheter var dessa kostnader, exklusive kostnader för polisens kontaktcenter, omkring 1 500 kronor per invånare (+/- 10 procent). Kostnaderna för Polismyndigheten i Stockholms län var närmare 2 200 kronor per invånare. Detta åskådliggörs i figur 4.2 där myndigheterna har placerats in med hänsyn till deras kostnader per invånare. Riksgenomsnittet, cirka 1 700 kr per invånare, syns längst till höger.

De flesta polismyndigheter disponerar 1,5–1,7 årsarbetskrafter av poliser per 1 000 invånare. Polismyndigheterna i Örebro län, Skåne och Västra Götaland har en högre polistäthet, drygt 1,8 årsarbetskraft per 1 000 invånare och Polismyndigheten i Stockholms län 2,3 årsarbetskraft per 1 000 invånare. Skillnaderna i antal årsarbetskrafter mellan myndigheterna följer i huvudsak skillnaderna i kostnader per invånare. Detta är naturligt med tanke på att personalkostnaderna utgör närmare 75 procent av de samlade kostnaderna inom polisen. För Polismyndigheterna i Västernorrlands, Kalmar och Södermanlands län samt för Polismyndigheten Gotland redovisas dock högre kostnader per invånare än vad som motiveras av antalet årsarbetskrafter.

Figur 4.2 Kostnader per polismyndighet (kronor/1 000 invånare) samt antal poliser (årsarbetskrafter/ miljoner invånare) 2010



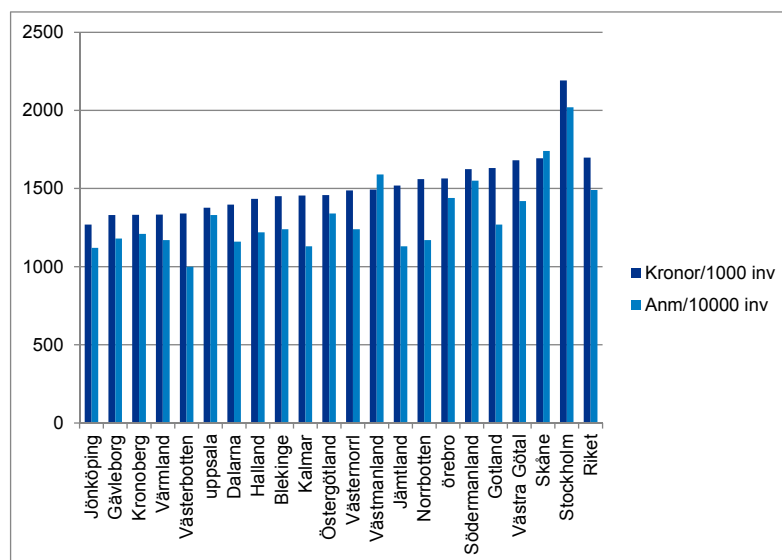
Källa: Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010*. Tabell 28.8 Anslagsredovisning per redovisningsenhet samt bilaga 3 Anställda, årsarbetskrafter och medeltal anställda.

Med undantag för Polismyndigheten i Stockholms län är resurserna när det gäller ekonomiska medel och poliser sålunda någorlunda jämnt fördelad över landet i relation till befolkningsunderlaget. Att såväl kostnaderna per invånare som polistätheten i Stockholmsområdet är närmare 30 procent högre än riksgenomsnittet förklaras till stor del av att den anmälda brottsligheten är 35 procent högre i Stockholmsområdet än genomsnittet för övriga landet, att Polismyndigheten i Stockholms län har en del specialfunktioner som flertalet övriga polismyndigheterna inte förfogar över samt att frekvensen av större arrangemang som kräver polisiär närvaro är högre i Stockholmsområdet. Det är i Stockholm som riksdagen, regeringen och ambassaderna finns samt de flesta statsbesök äger rum. Stora evenemang inom bl.a. idrott och musik eller av politisk karaktär kräver också en stor del av storstadspolisens resurser.

I figur 4.3 redovisas polismyndigheternas kostnader 2010 per 1 000 invånare och antal brottsanmälningar per 10 000 invånare. Som framgår av figuren redovisar de ytmässigt stora Polismyndigheterna i Jämtlands och Västerbottens län samt Polismyndigheten i

Norrboten något högre kostnader per brottsanmälan än flertalet andra polismyndigheter. Detsamma gäller några av de befolkningsmässigt mindre polismyndigheterna, som dem i Kalmar län och på Gotland. Polismyndigheterna i Skåne och Västmanlands län samt Polismyndigheterna i Uppsala och Södermanlands län uppvisar jämförelsevis låga kostnader per brottsanmälan. Skillnaderna mellan den polismyndighet som hade högst respektive lägst kostnad per brottsanmälan var drygt 40 procent.

Figur 4.3 Kostnader per polismyndighet (kronor/1 000 invånare samt brottsanmälningar (antal/10 000 invånare) 2010



Källa: Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010* samt Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Av polismyndigheternas tidredovisning för 2010 framgår att samtliga myndigheter utom tre använde mellan 71 och 78 procent av tillgängliga resurser på kärnverksamheten och mellan 22 och 29 procent av tiden på gemensam verksamhet. Hur tiden fördelas inom respektive huvudgrupp skiljer dock betydligt mellan olika polismyndigheter.

Förutom verksamhetsmässigt motiverade skillnader samt skillnader i prioritering och arbetssätt kan en inte obetydlig del av skillnaderna sannolikt bero på varierande tolkning av de anvisningar som utfärdats av Rikspolisstyrelsen för vilka aktiviteter som

ska redovisas under respektive område. Inte minst varierar tillämpningen av vad som ska redovisas som brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring mellan polismyndigheterna. Som tidigare nämnts är kvaliteten på de redovisade uppgifterna i tidredovisningen i vissa avseenden bristfällig trots att nationella anvisningar för tillämpningen finns. Rikspolisstyrelsen har lämnat förtydligande anvisningar för tidredovisningen. Dessa gäller fr.o.m. 2011.

Tabell 4.4 Arbetstidens omfattning och fördelning under år 2010 vid polismyndigheterna(1 000 timmar)

| Typ av verksamhet | | Samtliga Polismyndigheter | | | |
|---|---------------------------|---------------------------|--------------|------|------|
| | | Timmar | Andel | Max | Min |
| Kärnverksamhet | Brottsförebyggande arbete | 9 500 | 25 % | 44 % | 14 % |
| | Utredning och lagföring | 15 100 | 40 % | 50 % | 34 % |
| | Service | 3 800 | 10 % | 14 % | 7 % |
| | Summa kärnverksam. | 28 400 | 75 % | | |
| Gemensam verksamhet | Ledning och styrning | 2 500 | 7 % | 15 % | 5 % |
| | Kompetensförsörjning | 3 000 | 8 % | 13 % | 2 % |
| | Stödverksamhet | 3 400 | 9 % | 11 % | 2 % |
| | Summa gemensamt | 8 900 | 25 % | | |
| Polismyndigheternas samlade verksamhet | | 37 300 | 100 % | | |

Fördelningen mellan andelen poliser respektive anställda med annan kompetens varierar mellan myndigheterna. Under 2010 svarade poliser för mellan 70 och 80 procent av samtliga årsarbetskrafter vid de olika polismyndigheterna.¹⁰ Det bör observeras att de redovisade uppgifterna avser ett enskilt år, 2010.

4.2 Polisverksamhetens resultat¹¹

En verksamhets resultat ska ses i relation till de mål som finns för verksamheten. Målen för Polisen är och har, med vissa variationer i regleringsbrevens ordalydelse, främst varit

¹⁰ Rikspolisstyrelsen (2011). *Polisens årsredovisning 2010*. bilaga 3. Anställda, årsarbetskrafter och medeltal anställda.

¹¹ En myndighets resultat innefattar såväl myndighetens prestationer som effekterna av prestationerna.

- att minska risken för att brott begås,
- att bidra till att öka människors trygghet,
- att fler brott ska leda till lagföring samt
- att kvaliteten ska höjas på den brottsutredande verksamheten.

Vidare ska de uppgifter som inte handlar om brottsbekämpning utföras med utgångspunkt från medborgarnas behov, genom snabb och korrekt handläggning, god service och hög tillgänglighet i enlighet med förvaltningslagens krav. Rikspolisstyrelsen har, utöver dessa verksamhetsmål, beslutat om nationella servicemål för polisen.¹²

Utöver de nämnda målen för polisen ställer regeringen i regleringsbrev för respektive år ett antal återrapporteringskrav på myndigheten. Dessa återrapporteringskrav avser i första hand redovisningar av hur verksamheten utvecklats inom vissa specifika områden, men även redovisning av mer omfattande uppdrag.¹³

4.2.1 Kommitténs utgångspunkter

Direktiven

Som framgått ovan har polisen tillförts betydande resurser under 2000-talet. Kostnaderna för verksamheten kan inte ses isolerat utan måste relateras till vad samhället får ut av satsade medel, dvs. verksamhetens resultat. Regeringen framhåller i kommitténs direktiv att det finns tecken på att polisen inte fullt ut lever upp till de krav som ställs på ett effektivt resursutnyttjande. Den övergripande frågan som ska besvaras är om polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Organisationsstrukturens specifika betydelse för att nå ett väsentligt förbättrat resultat behöver analyseras med utgångspunkt från åtminstone två olika perspektiv.

För det första kan frågeställningen inte handla om en generell förväntan på väsentligt förbättrade resultat i alla delar av polisens

¹² Rikspolisstyrelsen (2009). *Nationella servicemål för Polisen*. POA 190-3308/09.

¹³ Statskontoret (2011). *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*, avsnitt 4.2. (2011:20)

verksamhet. Det finns flera skäl för detta. Polisens kärnverksamheter påverkas av ett stort antal yttre faktorer som polisen inte själv råder över och kan påverka i nämnvärd utsträckning. Exempel på sådana faktorer återfinns i avsnitt 4.4.4. Det måste också tydligare preciseras vilka verksamhetsresultat som polisen avsevärt ska förbättra och uppnå med utgångspunkt från de övergripande målen i relation till resursinsats och kostnadseffektivitet. Som framgår av det följande har förtroendet för polisen ökat hos allmänheten och det brottsförebyggande arbetet har av allt att döma intensifierats.

Det grundläggande problemet som såväl polisen som regeringen behöver begrunda och förhålla sig till är att verksamhetsresultaten vid en närmare betraktelse totalt sett, och särskilt när det gäller området utredning och lagföring, ännu inte avspeglar den ökning av anslaget med drygt 40 procent, eller den ökning av antalet poliser med 26 procent som polisorganisationen tillförts under perioden 2000–2010. Det är framför allt mot den bakgrunden som frågan om polisens organisation får sin betydelse och relevans.

För det andra har flera bedömare, inklusive Rikspolisstyrelsen, framhållit att det finns betydande skillnader i resultat mellan olika polismyndigheter, något som även framgår av de uppgifter som redovisas i avsnitt 4.2.4. Även om förutsättningarna för att bedriva verksamhet självfallet skiljer sig mellan olika delar av landet, så är de redovisade skillnaderna i resultat i vissa delar anmärkningsvärt stora. Den högre resursnivån tycks således inte ha lett till en märkbar utjämning av vare sig kvalitet, produktivitet eller handläggningstider mellan de 21 polismyndigheterna. Givet att de redovisade skillnaderna återspeglar verkliga förhållanden, innebär detta att polisverksamheten bedrivs olika effektivt i olika delar av landet. Eftersom de redovisade skillnaderna i resultat tycks vara bestående över tid, skulle detta dessutom kunna innebära att de myndigheter som presterar sämre resultat än andra fortsätter att göra detta oavsett vilka resurser som tillförs. Det ligger då nära till hands att anta att förklaringen till de stora skillnaderna skulle kunna vara av organisatorisk karaktär.

Resultatkulturen i polisorganisationen

Vid de kontakter som kommittén under utredningsarbetet har haft med företrädare för samtliga polismyndigheter, fackliga organisationer m.fl. (se kap. 1) har det återkommande anförts att proble-

men med att redovisa polisens verksamhet och vilka resultat som uppnås är betydande. Detta anses dels bero på komplexiteten i verksamheten, dels på de system för redovisning som används inom polisens verksamhet. Det har varit tydligt att det inom polisen finns många olika uppfattningar om relevansen av de resultatmåttn som tillämpas. Det har vid upprepade tillfällen vid dessa kontakter framhållits att de redovisade resultaten, såsom de kan avläsas i polisens verksamhetssystem och i den officiella kriminalstatistiken, inte på ett fullgott sätt avspeglar verkliga förhållanden.

En del av kritiken riktar sig mot enskilda redovisningskriterier. En annan del av kritiken handlar om att måtten ifråga inte lyckas fånga och ge en rättvisande bild av hela polisens verksamhet. Kommittén kan konstatera att tillgängliga uppgifter gör det svårt att bedöma polisens effektivitetsutveckling och redovisade skillnader mellan polismyndigheter.

4.2.2 Om underlaget för bedömningen

Polisens verksamhet är, som tidigare framgått, omfattande och varierad. Polisen ska utöver att förebygga och utreda brott även lämna skydd, upplysningar och annan hjälp. Resultaten och graden av måluppfyllelse för många av polisens uppgifter är svåra att bedöma. Inte minst gäller detta stora delar av det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen fokuserar alltmer på att myndigheterna ska redovisa prestationer. Av 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, FÅB, framgår att resultatredovisningen främst ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med hänsyn till volym och kostnader.

Rikspolisstyrelsens uppföljning sker utifrån organisation, brottstyp och resultat. För att möta kraven på återrapportering i regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i polisorganisationen anges i polisens verksamhetsredovisning flera indikatorer på verksamhetens resultat som t.ex. antal personuppklarade brott, antal ärenden som redovisats till åklagare, genomströmningstider, andel öppna ärenden efter sex månader och andel inkommande ärenden till Polisens kontaktcenter som besvarats inom tre minuter. Vidare redovisas anslagsutfall i procent av tilldelade medel.

I första hand är det verksamhetsområdet utredning och lagföring som uppmärksammas i polisens uppföljning, medan övriga kärnområden, brottsförebyggande arbete respektive service, inte givits motsvarande betydelse. I regleringsbrev för budgetåret 2011 efterfrågar regeringen en återrapportering av de insatser och prestationer som har genomförts inom det brottsförebyggande arbetet och vilka resurser som polismyndigheterna har avsatt för detta arbete.¹⁴

Rikspolisstyrelsens prestationsredovisning, liksom kriminalstatistiken, återspeglar hur många ärenden som handlagts, men inte arbetets innehåll och de resurser som dessa ärenden tagit i anspråk. Ett personuppklat brott kan utgöras av ett ärende där gärningsmannen gripits på brottsplatsen och erkänt utan omsvep eller ett ärende som lett till ett gripande först efter omfattande spaning och ett stort antal förhör med vittnen och misstänkta gärningsmän. Ett tekniskt uppklat brott kan utgöras av ett ärende som lagts ner omgående med motiveringen brott ej styrkt eller ha lagts ner först efter ett omfattande utredningsarbete med flera förhör och tekniska undersökningar. Arbetsinsatsen i dessa båda fall skiljer sig avsevärt åt, men resultatet kan komma att noteras på samma sätt, nämligen genom beslutet att ett ärende klarats upp till följd av att brott inte kunnat styrkas. På samma sätt kan också arbetsinsatsen skilja avsevärt mellan utredning av ett bedrägeribrott och t.ex. en bilstöld, men i statistiken över avslutade ärenden kommer de att se likvärdiga ut.

Det är inte givet att prestationsmålen säger något om effekterna på högre nivå eller i ett vidare perspektiv, dvs. på t.ex. brottsligheten eller tryggheten. För att bedöma dessa effekter fordras kompletterande information och djupare analyser. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten krävs också att prestationerna kan relateras till kostnader och effekter.

Det kan vara värt att uppmärksamma att polisens nationella mål för serviceverksamheten skiljer sig från målen för övrig verksamhet genom att de i stort fokuserar på, ur medborgarperspektiv viktiga, aspekter som handläggningstid och tillgänglighet. Målen för serviceverksamheten är att vid utgången av 2010 skulle minst 85 procent av kunderna vara nöjda med polisens service. Väntetiderna vid telefonkontakt med polisens växel ska inte överstiga 60

¹⁴ Regeringskansliet (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Regeringskansliet.

sekunder och 9 av 10 samtal till Polisens kontaktcenter ska besvaras inom tre minuter. Samtal till ledningskommunikationscentral, som har larmkaraktär ska besvaras inom 15 sekunder och 90 procent av övriga samtal inom tre minuter. Handläggningstiden för en normal passansökan eller ett registerutdrag ska inte överstiga en vecka. Polisens uppföljning av serviceverksamheten omfattar även bemötandeaspekter. Se även avsnitt 4.3.

I Polisens årsredovisning 2009 framhölls att ”även om polisens resultat som helhet är bra är det bekymmersamt att polismyndigheternas resultat är alltför varierande”.¹⁵ I flera utredningar har i allmänna ordalag framförts kritik av polisens resultat. Mer sällan har dessa utredningar redovisat några konkreta uppgifter om underlaget för dessa slutsatser. Kommittén har valt att i de följande avsnitten utifrån tillgängliga officiella uppgifter, i första hand kriminalstatistiken och polisens årsredovisningar, lyfta fram ett antal indikatorer som är ägnade att åskådliggöra såväl resultatutvecklingen över tid som skillnaderna i resultat mellan olika polismyndigheter. Urvalet av uppgifter utgör endast ett antal exempel och avser inte att på något sätt ge en heltäckande eller rättvisande bild av hela polisverksamhetens resultat. Den bild som framträder ger emellertid underlag för diskussion om kostnads-effektiviteten i stort i organisationen och illustrerar framför allt de begränsade möjligheter som i dag finns att uttala sig om polisens effektivitetsutveckling över tid liksom skillnader mellan polismyndigheterna på några centrala områden. Redovisningen kan även utgöra en utgångspunkt för senare uppföljning av hur polisens resultat utvecklas.

4.2.3 Resultatutvecklingen 2000–2010

Brottsförebyggande arbete

Inom det brottsförebyggande arbetet ryms aktiviteter som polisen medverkar i för att förhindra eller försvåra genomförande av brottslig verksamhet eller ordningsstörningar. Polisen genomför planlagda aktiviteter, mot kartlagda problem, själv eller i samverkan med kommunerna eller andra lokala intressenter. Det brotts-

¹⁵ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Polisens årsredovisning 2009*.

förebyggande arbetet ska grundas på kunskap från forskning och beprövad erfarenhet om vilka åtgärder som är effektiva.

I budgetpropositionen för 2012 anges att målet för den brottsförebyggande verksamheten är att brottsligheten ska minska och att antalet brottsoffer ska bli färre. För att den brottsförebyggande verksamheten ska fungera väl ska polisen vara synlig och tillgänglig på tider och platser där många människor rör sig och där risken för att brott begås är stor.

Det nationella mått som vanligen används för bedömning av brottslighetens omfattning och utveckling över tid, är den officiella statistiken över antalet anmälda brott. Detta mått tar dock inte hänsyn till att många brott – och för vissa brottstyper de flesta begångna brotten – inte kommer till polisens kännedom och alltså inte anmäls.¹⁶ Omvänt anmäls en del händelser som brott som senare visar sig inte vara brott, men de ligger ändå kvar i statistiken som anmälda brott. Under perioden 2000–2010 ökade antalet anmälda brott med 13 procent (tabell 4.5).

Huvuddelen av de anmälda brotten avser s.k. brottsbalksbrott och är främst anmälningar från målsägande om t.ex. vålds- och sexualbrott, olaga hot, stölder och ekonomiska brott m.m., men även brott mot allmänheten och staten. Medan förmögenhetsbrotten minskat något under perioden 2000–2010 har antalet anmälda våldsbrott ökat kraftigt.

Som framgår av tabell 4.5 utgörs en mindre, men ökande, andel av brotten av brott mot speciallagstiftningar, i första hand brott mot trafikbrottslagen och narkotikastrafflagen.

¹⁶ Brottsförebyggande Rådet (2011). *Utsatthet för brott år 2010. Resultatet från nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*, s. 12-13.

Tabell 4.5 Utveckling av brottsanmälningar 2000–2010 (1 000-tal)

| År | Inkomna anmälningar 1000-tal | Varav våldsbrott | Varav förmögenhetsbrott | Varav mot speciallag | Andel brott mot speciallag |
|-------------------|------------------------------------|---------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| 2000 | 1 215 | 146 | 888 | 135 | 11 % |
| 2003 | 1 255 | 166 | 895 | 152 | 12 % |
| 2006 | 1 225 | 198 | 797 | 185 | 15 % |
| 2009 | 1 406 | 235 | 885 | 234 | 17 % |
| 2010 | 1 370 | 241 | 833 | 245 | 18 % |
| Förändring | +13 % | +65 % | -6 % | +81 % | |

Anm: Våldsbrott avser brott mot person, BrB kap. 3–7. Förmögenhetsbrott avser BrB kap. 8–12. I tabellen särredovisas inte brott mot allmänheten och mot staten, BrB kap. 13–15, resp. kap. 16–20.

Källa: Brottsförebyggande rådet. Kriminalstatistik.

Anmälningarna om brott mot speciallagstiftningarna är i allmänhet föranledda av polisens egna insatser. De har oftast inte något specifikt offer och de upptäcks och anmäls sällan av allmänheten, utan uppdagas i stället nästan uteslutande genom polisens eller tullens insatser.

Under perioden 2000–2010 ökade antalet anmälningar för brott mot speciallagstiftningarna från 135 000 till 245 000, vilket innebar en ökning från 11 procent till 18 procent av samtliga brottsanmälningar. En stor del av ökningen svarade narkotikabrotten för.

Ökningen av anmälda brott mot speciallagstiftningarna kan till stor del sannolikt förklaras av ökade polisinsatser, men det kan inte uteslutas att en del av förklaringen även ligger i förändringar i sättet att mäta. Brottsförebyggande rådet konstaterar t.ex. att det kan uppstå rubricerings- och gränsdragningsproblem när polisen ska kategorisera brott. Det kan förekomma skillnader mellan olika polismyndigheters tillämpning av anvisningarna för kategorisering och antalsräkning av brott. Särskilt svårt har det t.ex. varit att skapa en enhetlig praxis för antalsräkning vid narkotikabrott.¹⁷

Utredning och lagföring

Målet för verksamhetsområdet Utredning och lagföring är att fler brott ska klaras upp och att verksamheten bedrivs med hög och jämn kvalitet.

¹⁷ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Det är polisens uppgift att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polisen arbetar för att handläggningstiderna ska bli kortare och som ett led i detta ska allt mer av det brottsutredande arbetet genomföras av poliser i yttre tjänst direkt på plats i anslutning till att brott har begåtts.

Antalet uppklarade brott är ett mått som speglar antal beslut som polis och åklagare fattar med anledning av inkomna brottsanmälningar. Men det säger inte något om vilka insatser som polisen gjort innan beslut fattats i ärendet. I följande tabell redovisas utvecklingen när det gäller uppklarade brott samt antal lagföringsbeslut under perioden 2000–2010.

Som framgår av tabellen nedan har det totala antalet uppklarade brott ökat med 70 procent under perioden. Bland de uppklarade brotten återfinns tekniskt uppklarade brott, vilket vanligen innebär att anmälningarna har lagts ner eller avslutats med motiveringen att brott inte kan styrkas eller att spaningsuppslag saknas m.m. Bland de uppklarade brotten återfinns också så kallade personuppklarade brott, dvs. sådana brott där en person bundits till brottet genom åklagarbeslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse.¹⁸

Tabell 4.6 Utveckling av uppklarade brott samt lagföringsbeslut 2000–2010¹⁹

| År | Uppklarade brott 1 000-tal | Lagföringsbeslut 1 000-tal | Andel uppklarade av inkomna | Andel lagföringar av inkomna |
|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| 2000 | 313 | 119 | 26 % | 10 % |
| 2003 | 361 | 114 | 29 % | 9 % |
| 2006 | 416 | 120 | 34 % | 10 % |
| 2009 | 528 | 142 | 38 % | 10 % |
| 2010 | 533 | 138 | 39 % | 10 % |
| Förändring | +70 % | +16 % | +50 % | 0 % |

Anm: Tabellen innehåller även anmälningar som kommit in till tull och åklagare. Omkring 97 procent av anmälningarna avser dock polisen.

¹⁸ Anm. Kategori tekniskt uppklarade brott omfattar många andra nedläggningsgrunder, såsom att gärningen inte är brott, den misstänkte är minderårig, angivelsen är återkallad, brottet är preskriberat, den misstänkte är avliden, åtal är inte påkallat ur allmän synpunkt m.m.

¹⁹ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

Det är framför allt de tekniskt uppklarade brotten som har ökat medan de personuppklarade brotten har haft en lägre ökningstakt. Under perioden 2000–2010 ökade således antalet personuppklarade brott med 36 procent²⁰ medan de tekniskt uppklarade brotten mer än fördubblades.²¹ En del av ökningen av de personuppklarade brotten förklaras av att brott som anmäls till följd av polisens egna insatser vid trafikkontroller och narkotikaspaning har ökat betydligt mer än övriga anmälda brott. Som nämnts är ett mål med polisverksamheten att fler brott ska leda till lagföring. Som framgår ovan har antalet lagföringar ökat med 16 procent, medan den andel av de anmälda brotten som leder till lagföring i stort sett varit konstant, omkring tio procent, under perioden.²²

Serviceverksamhet

Till kärnverksamheten Service hör verksamheten vid Polisens kontaktcenter dit allmänheten kan vända sig för icke akuta ärenden av skilda slag antingen per telefon 114 14 eller via polisens hemsida på internet, www.polisen.se. Målet att 90 procent av telefon-samtalen ska besvaras inom tre minuter har inte uppnåtts.²³ En fylligare redogörelse för verksamheten vid Polisens kontaktcenter finns i avsnitt 2.7.3

Till serviceområdet hör även t.ex. utfärdande av pass och tillståndsgivning för vapeninnehav m.m. enligt vapenförordningen (1996:70) liksom tillståndsgivning för fyrverkeri och sprängning, hotell- och pensionatsrörelse, allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och användande av offentlig plats m.m. enligt ordningslagen (1993:1617) och lokala ordningsföreskrifter. Hit hör också händelsestyrda aktiviteter som att bistå allmänheten och räddningstjänsten med handräckning m.m.

²⁰ Från 179 000 till 244 000 brott.

²¹ Från 134 000 till 289 000 brott.

²² Anm: I statistiken över personer lagförda för brott redovisas lagföringsbeslut mot personer som under ett kalenderår funnits skyldiga till brott. Med ett beslut om lagföring avses i statistiken fällande domslut i tingsrätt eller lagföringsbeslut utanför domstol, det vill säga av godkänt strafföreläggande eller meddelad åtalsunderlåtelse. Ordningsbot som utfärdas av polis eller tull som också är en typ av lagföring inkluderas inte i statistiken. En enskild person kan lagföras vid flera tillfällen under ett år. I statistiken redovisas lagförd person för varje lagföringsbeslut som denne står för under referensperioden.

Källa: Brå, 2010. *Personer lagförda för brott*.

²³ Rikspolisstyrelsen (2010). *Förslag avseende ekonomistyrningen av PKC-verksamheten*. POA-190-373/09.

Utfärdande av pass och tillstånd av olika slag, liksom t.ex. delgivning, är avgiftsfinansierade verksamheter. Den totala intäkten från den avgiftsfinansierade verksamheten var närmare 600 miljoner kronor 2010. Polisens kostnader för verksamheten uppgick samma år till omkring 900 miljoner kronor.

Under 2010 utfärdades 1 100 000 pass och 127 000 ID-kort av polisen. Vidare medverkade polisen i 98 000 delgivningsärenden. Rikspolisstyrelsen får månadsvis uppgifter om dessa verksamheter från polismyndigheterna. Uppgifter som visar hur många tillståndsärenden som avgjordes har inte gått att få fram, vare sig totalt eller per polismyndighet. Några uppgifter avseende serviceverksamhetens omfattning efterfrågas heller inte av regeringen.

Trots att serviceverksamheten i sin helhet omfattar 10–15 procent av polisens totala verksamhet och alltså omsätter drygt två miljarder kronor, saknas en samlad bild på central nivå över hur dessa resurser används och vilka resultat som uppnås.

4.2.4 Polismyndigheternas resultat 2010

Varierande förutsättningar

Varje polismyndighet ska, oavsett storlek, kunna förebygga brott, utreda och, med några undantag, kunna ta hand om all brottslighet inom sitt område. Detta gäller i princip oavsett hur sällsynt förekommande denna brottslighet är. I Rikspolisstyrelsens dokumentation av verksamhetsstyrningen framhålls att verksamheten ska bedrivas med hög och jämn kvalitet vid samtliga polismyndigheter.²⁴ I polisens årsredovisning 2009 framhålls att ”sett ur ett medborgarperspektiv har allmänheten rätt att kräva en bra polisverksamhet oavsett var i landet man bor”.

Det finns skillnader mellan polismyndigheternas resultat, vilket beror på såväl interna faktorer som på de skillnader i förutsättningar som finns mellan polismyndigheterna. De senare skillnaderna försvårar möjligheterna att hålla en likvärdig kvalitet på verksamheten oavsett var den bedrivs. Olika förutsättningar finns bl.a. när det gäller befolkningsunderlag och areal och i relation till brottslighetens omfattning.

²⁴ Rikspolisstyrelsen (2011). *Så styrs polisen*. RPS rapport 2011.

Polismyndigheterna i Jämtlands län och Blekinge län omfattar 127 000 respektive 153 000 invånare medan Polismyndigheten i Stockholms län har ett befolkningsunderlag på omkring 2,1 miljon invånare. Säsongsmissiga variationer ger flera kustnära orter och polismyndigheter ett större befolkningsunderlag än normalt under sommaren och fjällnära områden större underlag under vintertid.

Polisdistriktet i Norrbotten har 33 gånger större yta än polisdistriktet i Blekinge län och omfattar närmare en fjärdedel av landets totala yta. Antalet invånare per kvadratkilometer är tre i Norrbottens län och drygt 300 i Stockholms län.²⁵ Sådana betydande skillnader kan inte, varken inom polisverksamheten eller inom annan offentlig service, kompenseras på ett sätt som innebär att alla medborgare har exakt samma eller likvärdiga möjligheter att få del av de resurser som finns.

Det är inte bara de demografiska och geografiska faktorerna som varierar över landet utan även kriminalitetens omfattning. Antalet anmälda brott per tusen invånare var 146 per 1 000 invånare för riket som helhet 2010, men varierade mellan 100 i Västerbottens län, varav 20 mot person och närmare 200 i Stockholms län, varav 30 mot person.²⁶

Sådana betydande skillnader påverkar de resursinsatser som krävs och de prioriteringar och arbetsmetoder som används.

Regeringen framhåller i regleringsbrevet för 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter i polisorganisationen att verksamheten ska bedrivas med hög och jämn kvalitet (Ju 2011/473). Denna ambition bör, mot bakgrund av vad som nämnts ovan, enligt kommitténs mening närmast uppfattas som att verksamheten ska ge ett likartat resultat oavsett när eller var en händelse inträffar som kräver polisens resurser och kompetens.

Brottsförebyggande arbete

På nationell nivå beskrivs resultatet av polisens brottsförebyggande insatser genom utvecklingen av antalet brottsanmälningar. Totala antalet brottsanmälningar varierade under 2010 mellan 100 (Västerbottens län) och 202 (Stockholms län) per 1 000 invånare. För

²⁵ Statistiska centralbyrån (2011), *Befolkningsstatistik*. www.scb.se

²⁶ Brottsförebyggande rådet (2011). *Kriminalstatistik 2010*.

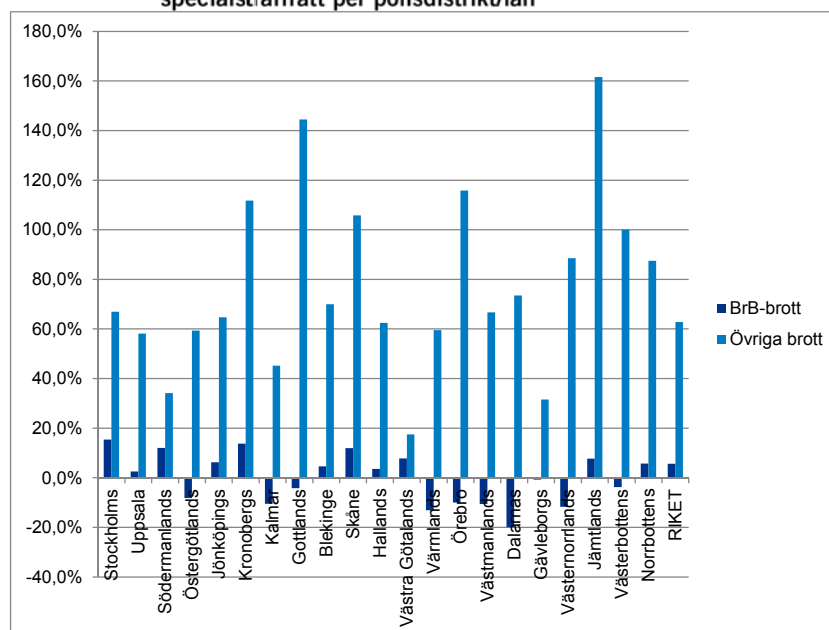
brott mot speciallagstiftningarna var variationen mellan 17 (Hallands län) och 39 (Gotlands kommun) per 1 000 invånare.

Under perioden 2000–2010 ökade antalet brottsanmälningar med närmare sex procent för landet som helhet. Utvecklingen skiljde sig åt mellan olika polismyndigheter. I några fall var antalet anmälningar lägre 2010 än tio år tidigare.

Som framgår av figur 4.4 har antalet brottsbalksbrott minskat inom många polisdistrikt under de senaste tio åren. Framför allt gäller detta för Polismyndigheten Dalarna som redovisar en minskning av dessa brott med 20 procent. Sex andra polismyndigheter visar en minskning av dessa brott med omkring tio procent. I vilken mån som dessa minskningar kan tillskrivas brottsförebyggande insatser eller är beroende av andra faktorer kan inte bedömas enbart mot bakgrund av denna redovisning.

Inom samtliga polisdistrikt har anmälda brott mot speciallagstiftningarna ökat under perioden 2000–2010. Dessa ökningsberor, som nämnts, till stor del på att polisens egna insatser har intensifierats under den redovisade perioden. Merparten av ökningen består av anmälningar för brott mot narkotikastrafflagen (främst innehav), men även brott mot trafikbrottslagen (rattfylleri m.m.) har ökat. Även om sådana insatser från polisens sida innebär att fler brott anmäls, och att brottsligheten därmed statistiskt sett ökar, bidrar de till en ökad trygghet för allmänheten och medför sannolikt att risken för t.ex. trafikolyckor minskar.

Figur 4.4 Förändring (i procent) mellan 2000 och 2010 i antal anmälningar om brott mot brottsbalken respektive mot specialstraffrätt per polisdistrikt/län



Källa: Brottsförebyggande rådet. Kriminalstatistik 2000 samt Kriminalstatistik 2010.

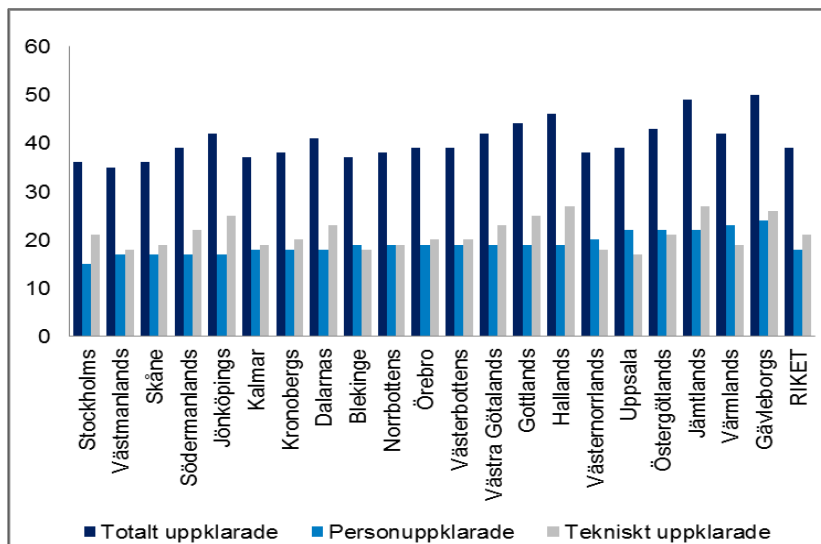
Utredning och lagföring

Antalet personuppluarade brott 2010 var närmare 245 000. Uppklaringsprocent är ett mått som redovisar antalet brott som klarats upp under ett år (anmälda samma år eller tidigare) i procent av antalet anmälda brott under samma år. Uppklaringsprocent redovisas i kriminalstatistiken för personuppluarade brott (personuppluaringsprocent), tekniskt uppluarade brott (teknisk uppluaringsprocent) och totalt (total uppluaringsprocent).

Under 2010 var uppluaringsprocenten i genomsnitt 39 procent med en variation mellan 35 och 50 procent bland polismyndigheterna som framgår av figur 4.5. Variationerna kan förklaras av polismyndigheternas varierande framgång att lösa sina utredande uppgifter och/eller av skillnader i typer av anmälda brott mellan olika polismyndigheter. Av figuren framgår även andelen personuppluarade brott, dvs. sådana brott där en person bundits till brottet genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller att åtalsunderlåtelse har meddelats. Andelen personuppluarade brott av anmälda brott varierade 2010 mellan 15 och 24 procent

mellan myndigheterna. I figuren återfinns polismyndigheter med lägst andel personuppklarade brott till vänster.

Figur 4.5 Samtliga brott. Uppklaringsprocent per polismyndighet 2010 med fördelning på personuppklarade respektive tekniskt uppklarade brott



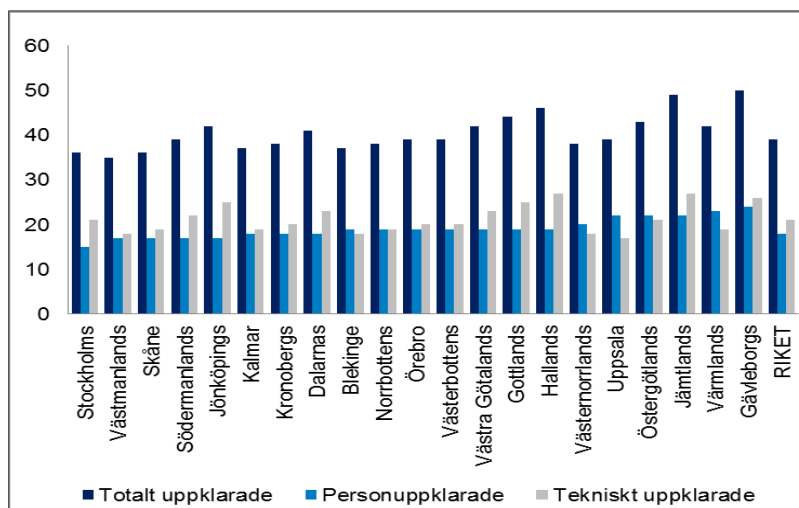
Källa: Särskild redovisning inhämtad från Brottsförebyggande rådet 2011.

För att dämpa effekten av eventuella skillnader i brottstyp mellan olika polisdistrikt redovisas i figur 4.6 uppklaringsprocenten enbart för brott mot person (3–7 kap, brottsbalken). Den totala uppklaringsandelen för brott mot person var 2010, mellan 46 och 66 procent mellan polismyndigheterna. I huvudsak sammanfaller en högre andel personuppklarade brott mot person med en högre andel personuppklarade brott totalt.

Andelen personuppklarade brott av samtliga anmälda brott mot person varierade mellan polismyndigheterna mellan 11 och 19 procent. Inom gruppen Brott mot person finns betydande variationer i möjligheten att finna en person som kan kopplas till gärningen. För t.ex. ofredandebrotten är personuppklaringen enligt kriminalstatistiken 5 procent medan den för våld med dödlig

utgång anges till 25 procent. För den senare kategorin redovisades andelen tekniskt uppklarade brott till 60 procent.²⁷

Figur 4.6 Brott mot person (3–7 kap. brottsbalken). Uppklaringsprocent per polismyndighet 2010, med fördelning på personuppklarade respektive tekniskt uppklarade brott



Källa: Särskild redovisning inhämtad från Brottsförebyggande rådet 2011.

En del av de redovisade skillnaderna kan bero på skillnader i brotts typer mellan olika polisdistrikt. Skillnaderna kan förmodligen också förklaras av polismyndigheternas varierande praxis i tillämpningen av möjligheterna att avsluta ärenden.

De 245 000 personuppklarade brotten under 2010 resulterade i att det under samma år lagfördes 138 000 personer för brott (en person kan lagföras för fler än ett brott, i genomsnitt 1,8 brott under 2010).

Antal lagförda personer i relation till antal brottsanmälningar varierade under året från knappt 8 procent i Gotlands polisdistrikt och närmare 9 procent i Stockholms län till 15 procent i Norrbotten.

²⁷ Kriminalstatistik 2010. Tabell 2.3 Anmälda brott, uppklarade brott, total uppklaringsprocent, personuppklaringsprocent och teknisk uppklaringsprocent efter brottstyp, 2010. Anm: Uppklaringsprocenten beräknas som antal brott uppklarade 2010 (anmälda 2010 eller tidigare) i procent av antal anmälda brott 2010.

Den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden under perioden 2007–2010 varierade såväl mellan olika brottskategorier som mellan landets polismyndigheter. För våldsbrott varierade medelgenomströmningstiden under perioden för landets polismyndigheter mellan 72 och 172 dagar. För bedrägeri varierade motsvarande tider mellan 49 och 198 dagar och för narkotikabrott mellan 48 och 137 dagar.²⁸ I vissa fall kan särskilt långa genomsnittliga handläggningstider förklaras av att ett eller flera ärenden som har varit öppna länge har avslutats under perioden. De redovisade skillnaderna förklaras inte av skillnader i resurstillgång såsom ekonomiska förutsättningar eller antal tillgängliga polistimmar. Också här kan skillnaderna i stället sannolikt tillskrivas skillnader i prioriteringar, arbetssätt och metoder.

Serviceverksamheten

Av polisens årsredovisning framgår inga uppgifter om serviceverksamhetens omfattning i relation till insatta ekonomiska eller personella resurser. Kommittén saknar således underlag för att bedöma serviceverksamhetens resultat på polismyndighetsnivå.

4.3 Kvalitetsvärderingar utifrån medborgarbehov

4.3.1 Vad är kvalitet i polisens verksamhet?

Kvalitet i polisverksamheten har flera dimensioner. Det kan gälla polisens bemötande såväl av dem som utsatts för brott som av vittnen, liksom även bemötandet och omhändertagandet av brottsmisstänkta eller av personer som omhändertagits eller kommit i kontakt med polisen av annan anledning än brott.

Kvalitet kan också kopplas till graden av tillgänglighet, dvs. i vilken mån som allmänheten kan komma i kontakt med polisen och t.ex. göra en anmälan eller påkalla polisens uppmärksamhet. Det kan t.ex. gälla polismyndighetens öppettider, svarstider vid telefonkontakt eller allmänhetens möjlighet att göra anmälan, eller av annan anledning kontakta eller få besked av polisen, via internet.

²⁸ Anm: Uppgifter om handläggningstider för vissa ärendetyper inhämtat särskilt från Rikspolisstyrelsen, sept. 2011.

I det brottsförebyggande arbetet kan kvalitetsbegreppet vara kopplat till hur väl polisen lyckas etablera lokal samverkan med myndigheter, företagare, skolor och andra organisationer i syfte att minska risken för kriminalitet, men också i vilken omfattning som polisen förmår att minska brottsligheten genom att t.ex. punktmarkera särskilt utsatta platser eller kriminella personer.

Inom utredningsverksamheten kan kvalitet vara knutet till den omsorg med vilken brottsutredningar genomförs. En god kvalitet definieras i det sammanhanget av att en genomförd brottsutredning eller förundersökning utan ytterligare insatser kan ligga till grund för åklagares beslut. I kvalitetsbegreppet kan också vägas in den totala handläggningstiden och tiden från anmälan om ett brott till dess att utredningen överlämnas till åklagaren.

Inom serviceverksamheten är kvalitetsbegreppet i regel knutet till såväl frågor om bemötande och tillgänglighet som till handläggningstid.

4.3.2 Vad tycker allmänheten?

För att få kunskap om allmänhetens uppfattning om hur väl polisens arbete svarar mot medborgarnas behov och förväntningar och om medborgarnas förtroende för polisen görs regelbundet olika typer av undersökningar och mätningar. Dessa undersökningar och mätningar har under senare år blivit ett naturligt sätt att komplettera polisens kunskaper om brottsligheten samt dess omfattning och utbredning men också kunskaperna i fråga om människors utsatthet för brott. Informationen förbättrar även polisens möjligheter att styra, planera och prioritera verksamheten. Undersökningarna och mätningarna utförs dels på uppdrag av Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, dels på uppdrag av andra offentliga organ. Även inom den akademiska världen genomförs denna typ av undersökningar. Nedan följer en presentation av ett antal relevanta undersökningar och mätningar.

Nationella Trygghetsundersökningen

Brottsförebyggande rådet (Brå) presenterade 2007 för första gången en studie kring människors utsatthet, trygghet och förtroende för rättsväsendet, den s.k. Nationella trygghetsunder-

sökningen (NTU). Undersökningen genomförs därefter årligen. Den senaste studien presenterades 2011.²⁹

I rapporten, som behandlar människors förtroende för samtliga myndigheter i rättskedjan, konstateras att allmänhetens förtroende är viktigt både för rättsväsendets legitimitet och för möjligheten att arbeta effektivt. För att rättsväsendet ska kunna utreda brott måste exempelvis människor rapportera vad som hänt till polisen. Vidare är rättsväsendet beroende av att målsäganden och vittnen ställer upp och lämnar riktiga uppgifter. Därtill måste finnas ett förtroende för att människor som misstänks för brott får sin sak prövad på ett korrekt sätt genom rättskedjan.

I Nationella trygghetsundersökningen har 61 procent av de tillfrågade (ett urval av 20 000 personer i åldrarna 16–79 år med en svarsfrekvens om cirka 74 procent) uppgett att de har mycket eller ganska stort förtroende för rättsväsendet som helhet. För polisen var motsvarande siffra 62 procent. Allmänhetens förtroende för polisen är något högre än det förtroende som människor har för rättsväsendet som helhet och för de övriga institutionerna inom rättskedjan. En rimlig tolkning är enligt Brottsförebyggande rådet att resultatet återspeglar det faktum att polisen är den första länken i rättskedjan och den myndighet som flest människor har kontakt med och får information om genom bl.a. media. Det höga förtroendet för rättsväsendet är således nära kopplat till människors förtroende för polisen.³⁰ Förtroendet för polisen har ökat från 55 procent 2006 till 62 procent 2010 i de studier som Brottsförebyggande rådet genomfört.

Med utgångspunkt från bl.a. den nationella trygghetsundersökningen analyserade Brottsförebyggande rådet tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet.³¹ Anmälningsbenägenheten visade sig vara betydligt lägre i ungdomsgruppen än bland vuxna. Den lägre anmälningsbenägenheten hängde framför allt samman med att ungdomarna oftare ansåg att brottet var en småsak. En annan viktig faktor var att ungdomarna ansåg det var meningslöst att göra en anmälan ”eftersom polisen ändå inte kunde göra något”. I jämförelse med

²⁹ Brottsförebyggande rådet, 2011. *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2011:1.

³⁰ Brottsförebyggande rådet, 2007. *Nationella trygghetsundersökningen 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2007:14, s.93.

³¹ Brottsförebyggande rådet, 2009. *Tonåringars benägenhet att anmäla brott och deras förtroende för rättsväsendet*. Rapport 2009:20.

övriga åldersgrupper visar det sig att ungdomar (16–19 år) har högt förtroende för att rättsväsendet behandlar utsatta bra och att rättsväsendet hanterar misstänkta rättvist. Dessa omdömen gäller inte bara för rättsväsendet i stort utan även för polisens del.³²

I november 2010 presenterade Brottsförebyggande rådet en delrapport om utsatthet för brott från Nationella trygghetsundersökningen som i sin helhet presenterades i februari 2011.³³ Av delrapporten framgår att antalet personer som uppger att de utsatts för brott har minskat de senaste fem åren, från 26 procent utsatta i befolkningen 2005 till 23 procent 2010. Det är framför allt utsatthet för trakasserier och stöld ur eller från fordon som minskar. Utsatthet för misshandel är oförändrad under de tre senaste åren. Delrapporten visar att de flesta i befolkningen inte utsatts för brott under 2010 och den andel som uppger att de utsatts för brott har minskat något sedan 2005. Utsattheten är högre bland de i åldern 20–24 år. Hur många gånger man utsatts för brott under ett år är mycket ojämnt fördelat. Majoriteten av dem som utsatts uppger att det skedde vid ett enstaka tillfälle, medan en liten del av befolkningen rapporterade en hög upprepad utsatthet.

Polisens lokala trygghetsundersökningar

Polismyndigheterna använder en rad olika metoder för att inhämta medborgarinformation. Den vanligaste metoden är geografiska medborgarundersökningar, s.k. lokala trygghetsmätningar som genomförs med hjälp av olika marknadsundersökningsföretag. Undersökningarna har bl.a. genomförts genom medborgarenkäter. Lokala trygghetsmätningar har sedan 1996 använts åtminstone någon gång i cirka 230 kommuner och i många kommuner återkommande. Över 750 000 respondenter har under 1996–2011 besvarat i stort sett samma frågeformulär. Enkäten vänder sig till personer i åldern 16–84 år och svarsfrekvensen ligger normalt på runt 70 procent. Detta innebär att undersökningen är den största i sitt slag. Resultatet av de lokala trygghetsmätningarna ger en konkret problembild.

³² Brottsförebyggande rådet, 2009. *Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2009:2.

³³ Brottsförebyggande rådet, 2011. *Utsatthet för brott år 2010. Resultat från Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2011*.

Genom återkommande lokala medborgarundersökningar får polisen en bild av vilka problem som allmänheten upplever som vanligast, i vilken utsträckning de blivit utsatta för olika typer av brott, deras oro för att utsättas för brott och om de därför avstår från aktiviteter. Därutöver ställs frågor om hur de upplever polisens lokala agerande och problemengagemang. Svaren utgör ett underlag för polismyndigheten på alla nivåer i planerings- och prioriteringsarbetet och används som en uppföljningsmetod på såväl myndighetsnivå som lokal nivå. Med detta som utgångspunkt kan polisen prioritera och sätta in de åtgärder som bedöms ge bäst effekt. Eftersom mätningarna görs på kommunnivå, eller på kommundel alternativt stadsdel, kan resultatet med fördel användas för operativ planering och prioritering. Ett antal av de polismyndigheter som genomför lokala trygghetsundersökningar använder en analysmodell där de tar fram ett trygghetsindex genom en sammanvägning av resultatet från 33 indikatorer.³⁴

Mätningarna används som ett led i utbildningen av poliser, kommunala brottsförebyggande råd, stadsdelsnämnders personal och andra lokala aktörer i brottsprevention samt för planering av brottspreventiva åtgärder. Det används också som ett underlag för att ta fram en gemensam problembild i samverkan mellan polisen och kommunen. Mätningarna kan även utgöra underlag för en långsiktig bedömning av samhällsutvecklingen runt oro och otrygghet. Av genomförda lokala trygghetsmätningar framgår att antalet svarande som uppger sig varit utsatta för fysiskt våld, stöld och skadegörelse har minskat sedan 2005. Av Polismyndigheten i Skånes senaste trygghetsmätning, som genomfördes i samtliga kommuner i länet hösten 2011, framgår att både den faktiska utsattheten för brott och den allmänna oron att utsättas för brott har minskat.³⁵

³⁴ Resultat från 33 indikatorer för problem/ ordningsstörningar (14 mått), utsatthet för mängdbrott (4 mått), abstrakt oro (5 mått), konkret otrygghet (7 mått) samt för polisens agerande i bostadsområdena (3 mått) vägs samman till ett trygghetsindex. Medelvärden för problemnivåerna för de 33 indikatorerna utgör modellens sammanvägda trygghetsindex. Samtliga indikatorer tillskrivs samma värde.

³⁵ Polismyndigheten i Skåne (2011). *Genomförd trygghetsundersökning vid polismyndigheten i Skåne* (dnr AA-480-22129/11)

Brottsofferundersökning

Polisen har under 2009 genomfört en nationell brottsofferundersökning.³⁶ Undersökningen genomfördes av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Rikspolisstyrelsen. Undersökningen vände sig till personer som anmält tillgreppsbrott och våldsbrott, dock inte brott i nära relation. Undersökningen genomfördes genom enkäter och vände sig till 10 000 personer med en svarsfrekvens på 50 procent. Syftet med undersökningen var att ta reda på hur brottsoffer upplever sina kontakter med polisen för att kunna ge underlag till förbättringar.

En hög andel av brottsoffren är nöjda eller ganska nöjda med kontakterna de har haft med polisen (70 procent). En av tio uppger dock att de är ganska eller mycket missnöjda efter sina kontakter med polisen. Andelen brottsoffer som är missnöjda är större bland dem som har anmält våldsbrott än bland dem som anmält tillgreppsbrott. Bemötandet är det som brottsoffren är mest nöjda med. Cirka 80 procent var nöjda med det bemötande de fick av polisen. Brottsoffren är generellt sett mer nöjda med bemötandet vid anmälan än vid senare kontakter. 70 procent var nöjda med tillgängligheten, dvs. möjligheten att på ett enkelt sätt få kontakt med någon inom polisen som kunde hjälpa dem. Brottsoffren var i större utsträckning nöjda med tillgängligheten vid anmälan än vid senare kontakter. Minst nöjda var brottsoffren med effektiviteten, dvs. polisens förmåga att utreda och klara upp brott. Endast 23 procent var nöjda med detta. Vid en jämförelse mellan polismyndigheterna finns skillnader när det gäller brottsoffrens nöjdhet. För den totala nöjdheten har den polismyndighet som har högst andel nöjda brottsoffer 73 procent och den med lägst andel nöjda brottsoffer 60 procent.

Serviceundersökningar

Statistiska centralbyrån genomförde på uppdrag av Rikspolisstyrelsen vid årsskiftet mellan 2010 och 2011 serviceundersökningar för ärendetyperna ansökan om pass och nationellt idkort samt ansökan om tillstånd för innehav av vapen och ammunition. Undersökningen genomfördes genom enkäter och

³⁶ Rikspolisstyrelsen (2010). *Polisens nationella brottsofferundersökning*. Rapport 2010:3.

enligt analysmodellen nöjd-kund-index (NKI). Analysmodellen är uppbyggd dels av ett mått på den totala nöjdheten, NKI, dels av ett antal kvalitetsfaktorer som speglar olika aspekter i den undersökta verksamheten. Totalt skickades 30 000 enkäter ut och svarsfrekvensen var cirka 58 procent. I undersökningarna ställdes frågor om hur nöjda servicemottagarna varit med polisens service när det gäller tillgänglighet, bemötande, effektivitet, information och möjligheten att få lämna synpunkter. En motsvarande undersökning genomfördes årsskiftet mellan 2007 och 2008 och resultatet är jämförbart med resultatet i denna undersökning.

Servicemottagarna är generellt mycket nöjda med servicen. Nöjd-kund-index för pass är 84 på en 100-gradig skala och för vapenärenden 74. Den kvalitetsfaktor som servicemottagarna är allra nöjdst med för vapenärenden är bemötandet och för pass är det bemötande samt utförande och handläggningstid. Servicemottagarna ger sämst betyg åt tillgängligheten. Det skiljer i resultat mellan polismyndigheterna, t.ex. för det sammanvägda måttet nöjd-kund-index för vapenärenden mellan den myndigheten med sämst resultat, 66 och den myndighet som servicemottagarna är nöjdst med 85.³⁷

Polisen genomförde parallellt med undersökningen som beskrivs ovan en automatiserad telefonundersökning kopplad till talsvaret på polisens telefonnummer 114 14, för ärendetyperna polisanmälan, tips och upplysningar. Totalt besvarade 4 236 personer frågorna. Kundnöjdheten mättes i tillgänglighet, bemötande och utförande. 85 procent var nöjda eller mycket nöjda med bemötandet och för utförande svarade 79 procent att de var nöjda eller mycket nöjda. 88 procent svarade att de fick förväntad eller bättre service än vad de förväntade sig. Vad avsåg tillgänglighet, dvs. hur lätt det var att nå polisen per telefon och hur länge de fick vänta, var bara 59 procent nöjda eller mycket nöjda, vilket får anses vara ett ganska stort missnöje med polisens tillgänglighet vid kontakt med polisen via telefonnummer 114 14. Polisen har genomfört ytterligare en telefonundersökning under hösten 2011. Kundnöjdheten för bemötande och utförande var i stort oförändrad medan nöjdheten med tillgängligheten ökat från tidigare 59 procent till 71 procent.³⁸

³⁷ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Serviceundersökningar 2010/2011*. POA-159-4866/10.

³⁸ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Polisens service i PKC*. POA-142-663/11.

Svenskt Kvalitetsindex

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) är ett system för att mäta och analysera hur de faktiska kunderna och andra användare bedömer varor och tjänster i Sverige. Regelbundna mätningar av kundnöjdhet och kvalitetsutveckling i näringsliv och offentlig sektor har genomförts sedan 1989.

Den senaste mätningen genomfördes under hösten 2011 avseende brottsutredning och ärendehantering. Nöjdheten hos brottsoffer, som utsatts för bilinbrott, bostadsinbrott och misshandelsbrott fick betyget 53,7 på en skala av 100. Förtroendet för polisens brottsutredningar var lägre i förhållande till föregående år, men i paritet med resultatet från 2008. Mätningen bygger på ett underlag av 200 respondenter. Nöjdhet hos allmänheten som varit i kontakt med polisens servicefunktioner (t.ex. passhantering) har successivt ökat sedan SKI började genomföra mätningar 2008. År 2011 är index 63,5, vilket är jämförbart med flera av de andra statliga myndigheterna som Svenskt Kvalitetsindex mäter.

SOM-institutet

SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför varje höst sedan 1986 en nationell frågeundersökning – Riks-SOM – i syfte att kartlägga den svenska allmänhetens vanor och attityder på temat samhälle, politik och medier. Den rikstäckande undersökningen för 2010 omfattar 9 000 personer i åldrarna 16 till 85 år.

Den svenska befolkningens förtroende för polisen brukar vara högt i mätningarna. Vid den senaste mätningen hösten 2010 hamnade polisen på andra plats av de 21 undersökta institutionerna, endast sjukvården hade högre förtroende hos allmänheten.³⁹ 62 procent av respondenterna angav att de hade mycket stort eller ganska stort förtroende för polisen. Placeringen kan sägas vara stabil sett över en längre tidsperiod och förtroendet för polisen som institution har ökat under de senaste åren i studierna som SOM-institutet genomför.

³⁹ Holmberg, S & Weibull, L, 2011. *Förtroendekurvorna pekar uppåt* i Lycksalighetens ö. SOM-institutet.

4.4 Kostnadseffektivitet

Till kommitténs uppdrag hör att analysera i vilken utsträckning som polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav som regeringen ställer på ökad kostnadseffektivitet i polisens verksamhet. Ett skäl till detta är bl.a. de betydande ekonomiska resurser som polisen har tillförts under senare år. I proposition 2011/12:1 anför regeringen att ”med ökade resurser och fler anställda följer också tydliga krav på förbättrade resultat och effektivitet”.

4.4.1 Vad är kostnadseffektivitet?

Kostnadseffektivitet definieras vanligen som ett mått på en verksamhets förmåga att nå uppställda mål (effektivitet) och användandet av de resurser som krävs för att genomföra detta (ekonomi). Enklare uttryckt kan kostnadseffektivitet sägas vara ett mått på hur mycket resurser som krävs för att nå ett visst mål. Kostnadseffektivitet är ett relativt begrepp vilket innebär att en insats inte kan vara kostnadseffektiv i sig utan endast i förhållande till ett annat alternativ, t.ex. vid en jämförelse över tid, mellan organisationer eller mellan olika handlingsalternativ.⁴⁰

Kostnadseffektivitet kan mätas på skilda nivåer. För bedömning av kostnadseffektiviteten i relation till polisens organisation är det rimligt att bedöma resultatet av myndighetens verksamhet i relation till den effekt verksamheten har på de samhällsförhållanden som denna syftar till, dvs. för polisens del framför allt att förebygga och utreda brott samt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Några svenska organisationer som polisens kostnadseffektivitet går att jämföra med finns inte. Att göra internationella jämförelser är vanskligt av många skäl. Det finns t.ex. skillnader mellan länderna när det gäller uppgiftsfördelning mellan polisen och andra organisationer, lagstiftning och brottslighet ser olika ut och det statistiska underlaget för sådana jämförelser är behäftat med betydande brister. Däremot finns relativt goda förutsättningar för

⁴⁰ Anm: Någon officiellt etablerad definition av begreppet kostnadseffektivitet finns inte. Beskrivningarna skiljer sig något åt beroende på val av litteratur, men innehåller alltid komponenterna ”förmåga att uppnå mål” och ”den resursåtgång detta kräver”. Se även Lindahl, C (2001, uppdaterad 2009). *Att mäta kostnadseffektivitet. En guide för Olof Palmes Internationella center.*

att bedöma kostnadseffektivitetens utveckling inom delar av polisverksamheten över tid. I första hand gäller detta inom området utredning och lagföring. Dessutom går det att göra vissa jämförelser mellan landets polismyndigheter, även om underlaget för sådana jämförelser uppvisar en del brister.

4.4.2 Utvecklingen 2000–2010

Ovan har konstaterats att underlaget för bedömning av kostnadseffektiviteten inom polisen är bristfälligt, bl.a. beroende på kvaliteten när det gäller polisens tidredovisning, men också beroende på att ekonomiska uppgifter inte korresponderar mot vare sig verksamhetsrelaterade uppgifter eller verksamhetens effekter. Den ekonomiska redovisningen är baserad på organisatoriska enheter.

Brottsförebyggande arbete

Som tidigare redovisats har antalet anställda inom polisen ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Regeringens ambition att nå målet om minst 20 000 poliser infriades under 2010. Avsikten med satsningen har bland annat varit att öka polisens synlighet i samhället för att därigenom öka befolkningens känsla av trygghet och för att minska brottsligheten.

Ökad polisiär närvaro och nya polisiära arbetsmetoder leder i vissa fall till att fler brott uppmärksammas och anmäls. Att antalet anmälda brott ökar i kriminalstatistiken är inte detsamma som att brottsligheten ökar. För att kunna bedöma om en viss typ av brottslighet faktiskt har ökat eller inte krävs betydligt mer kunskap och djupare analys.

Hur stor betydelse polisens arbete har för minskad brottslighet och ökad trygghet är en fråga som ständigt är aktuell och där det finns olika uppfattningar men begränsat med studier. Det finns dock studier som visar på att polisens arbetsätt har stor betydelse, åtminstone i geografiskt avgränsade områden och när det gäller vissa typer av brott.⁴¹ Kunskaper om polisens påverkan på nationell nivå är däremot betydligt sämre. Att faktorer på många olika

⁴¹ Se t.ex. Sherman, L et al. (1997). *Preventing crime: What works, What doesn't, What's promising.*

samhällsområden och den allmänna utvecklingen i samhället har stor betydelse för brottslighetens utveckling är oomtvistat. Att även den demografiska faktorn, särskilt ungdomskullarnas storlek, måste vägas in när brottsutvecklingen analyseras är också vedertaget.

Polisens arbete, i vissa fall tillsammans med övriga samhällsaktörer, kan påverka möjligheten att förhindra brott och ge ökad trygghet i samhället. Trygghetsundersökningarna visar att färre personer faktiskt har utsatts för mängdbrott under de senaste åren. En del av förklaringen till detta kan vara att polisen tillsammans med lokala samhällsaktörer lyckats utveckla det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Utökningen av antalet poliser med drygt 3 000 de senaste fem åren har inneburit att polisen har haft förutsättningar att prioritera och fokusera på det brottsförebyggande arbetet i större utsträckning än innan.

Av Brottsförebyggande rådets senaste nationella trygghetsundersökning framgår att andelen personer som känner sig otrygga eller som känner oro för att bli utsatta för brott har minskat något i befolkningen under senare år.⁴²

Det förebyggande och trygghetsskapande arbetet med ökad polisiär närvaro kan inte mätas på ett enkelt sätt i ekonomiska termer och det är därför svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i det förebyggande arbetet och den ökade polisiära närvaron.

Utredning och lagföring

Polisens brottsofferundersökningar visar att brottsoffren generellt sett är nöjda med bemötandet och de kontakter de haft med polisen, men många anser att polisens förmåga att utreda och klara upp brott kan förbättras.

Vad som kan användas för att bedöma polisverksamhetens kostnadseffektivitet i sin helhet avseende verksamheten utredning och lagföring är främst de något trubbiga uppgifter som anges i kriminalstatistiken och i Rikspolisstyrelsens årsredovisning för respektive år. Någon uppdelning av hur mycket av tillgängliga resurser som under respektive år har lagts på verksamhetsområdet Utredning och lagföring respektive på andra områden finns inte.

⁴² Brottsförebyggande rådet (2010). *NTU 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2011:1.

I brist på ett mer förfinat underlag redovisas i tabell 4.7 några mått som grovt speglar delar av polisens verksamhet i relation till polisens totala resurser. Som framgår av tabellen har polisens totala kostnader i relation till antalet brottsanmälningar långsiktigt ökat samtidigt som antalet brottsanmälningar i relation till antalet årsarbetare minskat något. Relationen anmälda brott i förhållande till insatta resurser kan ses som en grov indikator på hur kostnadseffektiviteten har utvecklats när det gäller polisens arbete för att minska antalet brott.

Tabell 4.7 Några verksamhetsresultat i relation till tillgängliga totala resurser 2000-2010 inom polisen – indikatorer avseende utveckling av polisverksamhetens kostnadseffektivitet⁴³

| År | Polisens totala kostnad (i fasta priser) per | | | Brotts- anmälan | Uppklarade brott | Lagförings- beslut |
|----------------|--|---------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|
| | brotts- Anmälan | uppklarade brott | Lagförings- beslut | | | |
| 2000 | 12 000 kr | 46 400 kr | 122 200 kr | 56,1 | 14,5 | 5,5 |
| 2003 | 12 500 kr | 43 400 kr | 137 800 kr | 57,7 | 16,6 | 5,2 |
| 2006 | 14 500 kr | 42 600 kr | 148 300 kr | 53,9 | 18,3 | 5,3 |
| 2009 | 13 500 kr | 36 100 kr | 134 400 kr | 59,0 | 22,1 | 6,0 |
| 2010 | 14 100 kr | 36 100 kr | 139 500 kr | 54,7 | 21,3 | 5,5 |
| Förändr | +18 % | -22 % | +14 % | -3 % | +47 % | 0 % |

Anm 1: Förändringen över perioden blir precis densamma vare sig beräkningen görs utifrån årsarbetskrafter för samtliga anställda eller enbart poliser

En påtaglig förbättring kan noteras för kategorin uppklarade brott med en sjunkande total kostnad per uppklarat ärende och väsentligt fler uppklarade brott per årsarbetskraft (och även per anställd), åtminstone fram till 2009. Huvuddelen av denna förändring utgörs dock av teknisk uppkläring.

Polisverksamhetens kostnader relaterade enbart till personuppklarade brott 2000 var 81 000 kronor (i 2010-års priser) medan de var 79 000 kronor per personuppklarat brott 2010. dvs. i stort sett oförändrat. I relation till antalet anställda har de personuppklarade brotten ökat med närmare tio procent och i relation till

⁴³ Observera att beräkningarna baseras på de totala kostnaderna (och antal anställda) för polisen respektive år, dvs. oavsett om resurserna faktiskt använts för angivna uppgifter eller för annan del av polisens verksamhet.

antal årsarbetare med 18 procent. Som nämnts tidigare har andelen anmälda trafikbrott och narkotikabrott ökat, främst som en följd av polisens ökade insatser på dessa områden, vilket i sig har påverkat personupplklaringsprocenten. Även andra förändringar av den anmälda brottsligheten har skett under den redovisade perioden, vilket gör det svårt att bedöma om kostnadseffektiviteten när det gäller uppklarade brott har förändrats.

Kostnaderna per lagföringsbeslut har ökat, med en topp i mitten av århundradets första decennium för att därefter minska. I relation till antal årsarbetskrafter verkar inte antalet lagföringsbeslut ha varierat särskilt mycket under den studerade perioden. För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten avseende lagföringar behöver även hänsyn tas till de insatser som görs inom åklagarväsendet och vid domstol och alltså vilket resultat som uppnås.

Kommitténs intryck av redovisade uppgifter är att kostnadseffektiviteten i stort sett är oförändrad under den studerade perioden när det gäller polisens huvuduppgifter att genom brottsförebyggande insatser minska brottsligheten och att genom polisiär utredning medverka till att gärningsmännen ställs till svars för begångna brott. Det hindrar inte att det genomförda brottsförebyggande arbetet kan ha haft betydande effekt. Till det otacksamma med just förebyggande arbete hör svårigheten att leda i bevis vad alternativet hade blivit om inte de förebyggande insatserna genomförts.

Service

Underlag saknas för att bedöma utvecklingen över tid när det gäller kostnadseffektiviteten för polisens tredje huvuduppgift, den serviceinriktade verksamheten. Några mått som beskriver omfattningen av och kostnaderna för de uppgifter som ingår under serviceområdet finns inte annat än för delar av detta.

Genomförda serviceundersökningar visar ändå att de tillfrågade generellt är nöjda med servicen och bemötandet, men att tillgängligheten främst vid polisens kontaktcenter uppvisar brister även om resultatet vid senaste mätningen har förbättrats påtagligt.⁴⁴

⁴⁴ Rikspolisstyrelsen, 2011. *Polisens service i PKC*. POA-142-663/11.

4.4.3 Indikatorer på kostnadseffektivitetens variation mellan polismyndigheter

Brottsförebyggande arbete

Det brottsförebyggande arbetet omfattar många skilda aktiviteter. Regeringen har uttalat att med förebyggande arbete avses "Aktiviteter som polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörning."⁴⁵

Riksrevisionen framhåller att det inom polisen saknas en enhetlig syn på vad brottsförebyggande arbete är. Denna otydlighet kring vad brottsförebyggande arbete är får flera konsekvenser för polisens verksamhet, bland annat för styrningen, informationsöverföringen och uppföljningen.⁴⁶ Otydligheten förklarar sannolikt en del av den stora variation som föreligger mellan olika polismyndigheter i andel av arbetstiden som redovisas som förebyggande arbete, mellan 14 och 44 procent (jfr. tabell 4.4).

Det finns inte i vare sig kriminalstatistiken eller i underlag från Rikspolisstyrelsen något självklart mått att relatera till när det gäller de resurser som läggs på förebyggande arbete. En möjlig variabel kan vara befolkningsunderlaget. I själva verket kan behovet av förebyggande insatser vara större i tätbefolkade områden och socialt utsatta miljöer, särskilt som där vanligen även finns större tillgång till droger, alkohol, nöjesetablissemang av skilda slag samt andra brottsbefrämjande faktorer.

De brottsförebyggande insatserna, mätt i antal arbetstimmar under 2010 i relation till befolkningsunderlag var störst vid Polismyndigheten i Norrbotten, 1,75 timmar per invånare, och minst vid Polismyndigheterna i Kalmar län och Jämtlands län: 0,54 respektive 0,58 timmar. Skillnaderna uttryckt på detta sätt kan tyckas små, men de innebär att Polismyndigheten i Norrbotten redovisade tre gånger så mycket resurser per invånare på brottsförebyggande insatser än polismyndigheterna i övriga nämnda områden. Polismyndigheterna i Stockholms län, Västernorrlands län och Örebro län är andra polismyndigheter som redovisade jämförelsevis mycket resurser på förebyggande arbete under året – närmare 1,3 timmar per invånare.

⁴⁵ Proposition 2007/08:1, utgiftsområde 4.

⁴⁶ Riksrevisionen (2010). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23.

Syftet med brottsförebyggande arbete är att minska brottsligheten, men något samband mellan polisens insatta resurser och frekvensen brottsanmälningar kan inte spåras i statistiken över antal anmälda brott. Det betyder givetvis inte att ett sådant samband saknas. Resultatet av trygghetsmätningar de senaste åren är att utsatthet för brott minskat och att medborgarna är tryggare. I undersökningar där mätningarna brutits ner på kommunnivå eller ännu mindre enheter finns skillnader i resultat som rimligtvis helt eller delvis måste förklaras med polisens prioritering, agerande och val av arbetsmetoder. Erfarenheter från områden där polisen tillsammans med kommunen och andra lokala aktörer utifrån en gemensam problembild agerar utifrån sin kompetens och ansvar skapar goda förutsättningar att uppnå bättre resultat.

Det är emellertid, som tidigare framhållits, svårt att bedöma om brottsförebyggande insatser i sig är kostnadseffektiva generellt sett, åtminstone utifrån kriminalstatistikens uppgifter och polisens tidredovisning. Detta hindrar inte att vissa brottsförebyggande insatser kan vara mer kostnadseffektiva än andra vilket även har visats i ett antal internationella studier.⁴⁷

Utredning och lagföring

Det finns stora skillnader mellan hur mycket resurser som polismyndigheterna lägger ner på utredning av anmälda brott både i relation till polismyndigheternas totala verksamhet och i relation till befolkningens storlek och till antal brottsanmälningar. Som framgått av tabell 4.4. redovisar några polismyndigheter omkring en tredjedel av det totala antalet arbetstimmar inom området utredning och lagföring medan andra redovisar halva sin tillgängliga tid under denna rubrik. Ett axplock av uppgifter som åskådliggör skillnaderna i resursåtgång mellan olika polismyndigheter är

⁴⁷ Se t.ex. Sherman, L et al. 1997: *Preventing Crime: What works, What doesn't, What's promising*. Report to the U.S. Congress. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice och särskilt följande:

Farrington, D. P. and Welsh, B. C. (2007) *Saving Children from a Life of Crime: Early Risk Factors and Effective Interventions*. Oxford: Oxford University Press.

Perry, A. E., McDougall, C. and Farrington, D. P. (2006, Eds.) *Reducing Crime: The Effectiveness of Criminal Justice Interventions*. Chichester: Wiley.

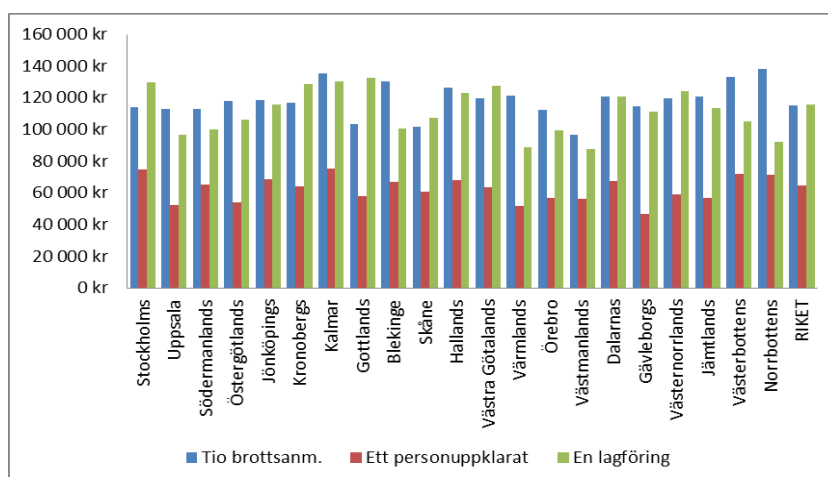
Welsh, B. C. and Farrington, D. P. (2006, Eds.) *Preventing Crime: What Works for Children, Offenders, Victims and Places*. Dordrecht, Netherlands: Springer.

att antalet redovisade arbetstimmar

- varierade under 2010 mellan två timmar per invånare vid Polismyndigheten i Stockholms län och en timme per invånare vid Polismyndigheten Värmland.
- motsvarade omkring 13 timmar per brottsanmälan vid Polismyndigheterna i Jönköpings, Jämtlands samt Västerbottens län och knappt nio timmar vid Polismyndigheten Värmland.
- per personuppklarat ärende varierade mellan 81 timmar vid Polismyndigheten i Jönköpings län och 40 timmar vid Polismyndigheten Värmland.
- per lagföring varierade mellan 131 timmar vid Polismyndigheten i Jönköpings län, 120 timmar vid Polismyndigheten i Stockholms län och 68 timmar vid Polismyndigheten Värmland.

I figur 4.7 åskådliggörs respektive polismyndighets kostnader i relation till antal brottsanmälningar, antal personuppklarade brott och antal lagföringar. För att få någorlunda jämförbara storheter i figuren är kostnaderna redovisade för tio brottsanmälningar. Riksgenomsnittet framgår längst till höger i figuren.

Figur 4.7 Polismyndigheternas totala kostnader i relation till antal brottsanmälningar, personuppklarade brott och lagföringar 2010



Källa. Brottsförebyggande rådet, 2011. *Kriminalstatistik 2010* samt Rikspolisstyrelsen 2011. *Polisens årsredovisning 2010*.

Utan att gå djupare in på de redovisade uppgifterna kan konstateras att skillnaderna i resursåtgång och resultat varierar påtagligt mellan polismyndigheterna när det gäller att ta hand om anmälningarna och föra fram dessa till lagföring. Skillnaderna kan vara tecken på varierande effektivitet, men det kan också vara andra faktorer som förklarar skillnaden, t.ex. anmälningarnas svårighetsgrad eller möjligheten att finna gärningsmannen för att kunna lagföra honom eller henne. Varierande sätt att redovisa resultat och tidsåtgång kan också förklara hela eller åtminstone en del av skillnaderna.

Service

Under begreppet service ryms bl.a. Polisens kontaktcenter samt tillståndsgivning av olika slag. Det kan t.ex. gälla pass, körkort, vapenlicens, mötes- och demonstrationsrätt osv.

Variationerna var stora mellan olika polismyndigheter även när det gäller den andel av arbetstiden som i tidredovisningen för 2010 redovisades under begreppet Service. Polismyndigheterna redovisade här mellan sju och 14 procent av den totala arbetstiden. Polismyndigheten i Jämtlands län redovisade 0,5 timmar per invånare på denna verksamhet och motsvarande siffra vid Polismyndigheten i Västernorrlands län var 0,2. Genomsnittet för landet var 0,4 timmar.

Skillnaderna förklaras inte av om polismyndigheten svarar för verksamheten vid Polisens kontaktcenter eller inte.

4.4.4 Några faktorer som försvårar möjligheten att bedöma kostnadseffektiviteten

Det finns såväl externa som interna förhållanden som kan förklara den i huvudsak oförändrade, eller i vissa avseenden negativa, utvecklingen av kostnadseffektiviteten under den studerade perioden. Härtill kommer interna hinder i form av olika målkonflikter för polisens verksamhet, se kapitel 5. I det följande diskuteras kortfattat ett antal externa faktorer.

De externa faktorerna är av den karaktären att de inte nämnvärt påverkas av vare sig polisorganisationen själv eller av hur denna verksamhet är organiserad.

En sådan faktor är förändringen av brottspanoramat under den redovisade perioden 2000–2010. Så har t.ex. den grövre brottsligheten och antalet anmälda ekonomiska brott och bedrägerier ökat liksom sexualbrott och grövre våldsbrott med undantag för dödligt våld. Flera av dessa brottstyper ställer betydande krav på polisens utredningsresurser. Andra brottstyper som har ökat är vissa mindre allvarliga brott såsom snatterier och klotter, medan anmälningar om fordonsstölder och andra egendomsbrott har minskat.⁴⁸ Även brott som i huvudsak påverkas av polisens egna åtgärder, såsom antalet anmälda narkotikabrott och rattfylleri, har ökat sedan 2000.

Vissa förändringar har genomförts i brottsbalken. Bland annat tillkom nya bestämmelser beträffande sexualbrott 2003 liksom lagen för straff för terroristbrott och finansiering av bl.a. sådana brott (2002) samt lagen om tillträdesförbud 2005. Bestämmelser om bidragsbrott infördes 2007. Nya brottskategorier har tillkommit såsom stalkning och databrott av olika slag, nya bestämmelser för kriminalisering av sjöfylleri och sänkta gränser för rattnykterhet har införts. Flera nya preparat och substanser har narkotikaklassats.

Under perioden har inte bara brottsligheten och vad som är att beteckna som kriminaliserad verksamhet förändrats. Detsamma gäller polisens arbetsuppgifter. Det brottsförebyggande arbetet har givits ökad uppmärksamhet från såväl riksdagens och regeringens som Rikspolisstyrelsens sida. Större vikt har enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisningar således lagts vid olika former av förebyggande insatser bland annat genom ökad polisiär närvaro på gator och torg, liksom åtgärder för att minska våld i offentlig miljö genom t.ex. skärpt krog tillsyn. Arbetet mot ungdomsfylleri och langning har intensifierats under senare år. Polisen har även genomfört satsningar för att minska trafikolyckor och rattnykterhet. Fler samverkansuppgifter med andra myndigheter och organisationer har tillkommit i brottsförebyggande syfte. Det svenska medlemskapet i EU sedan 1995 och inträdet i Schengensamarbetet har successivt medfört både nya förutsättningar och nya åtaganden för polisen.

Till detta kommer demografiska förhållanden som innebär att befolkningen har ökat med sex procent under perioden 2000–2010 och att en förtätning har skett i och runt storstäderna.⁴⁹ Tillgången

⁴⁸ Brottsförebyggande rådet (2010). *Kriminalstatistik 2010*.

⁴⁹ Statistiska Centralbyrån (2011). *Befolkningsstatistik*. www.scb.se.

på alkohol och narkotika, inklusive narkotikaklassade läkemedel har ökat sedan länge, bl.a. som en följd av ändrade införselregler, internethandel och smuggling.

Dessa och andra förändringar i samhället påverkar polisens möjligheter att över tid redovisa en ökad kostnadseffektivitet.

Slutsatsen blir att i praktiken ger de ovan redovisade uppgifterna en begränsad bild av utvecklingen totalt sett när det gäller kostnadseffektiviteten inom polisorganisationen under perioden 2000–2010.

När det gäller bedömning av de uppmärksammade skillnaderna mellan olika polismyndigheterna är dock flertalet ovan uppräknade externa faktorer av underordnat intresse. Dessa faktorer är i huvudsak lika för samtliga polismyndigheter. Det kan i stället antas att de uppmärksammade skillnaderna mellan polismyndigheterna, förutom skillnader i brottslighetens omfattning och karaktär samt förekomsten av särskilt socialt utsatta områden, till betydande del är beroende av olika prioriteringar och ambitionsnivåer samt skillnader i arbetsmetoder mellan olika myndigheter. Att sådana skillnader förekommer sammanhänger nära med Rikspolisstyrelsens begränsade mandat att fatta beslut som är bindande för de 21 fristående polismyndigheterna i dessa frågor och är således av organisatorisk karaktär. Hit hör även det faktum att dessa myndigheter sinsemellan varierar påtagligt i storlek och har skiftande möjligheter att ha den varierande kompetens som krävs för ett fullödigt polisarbete. Detta diskuteras vidare i kapitel 5.

Ett bestående intryck är också att tilltron till resultatredovisningssystemets utformning och tillförlitlighet överlag är svag i polisorganisationen. Därmed saknas enligt kommitténs uppfattning också förutsättningar att skapa en samfäll syn på vad som är bra resultat i polisens verksamhet, vilket i sin tur får allvarliga konsekvenser för möjligheten att utöva en effektiv strategisk ledning och styrning.

5 Hinder med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur

En huvuduppgift för kommittén är att identifiera vilka hinder som finns med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur för att kunna uppnå de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet och ökad flexibilitet samt väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. Under arbetets gång har ett stort antal sådana hinder identifierats med koppling till polisens organisation och ledningsstruktur. Hindren redovisas i detta kapitel under två övergripande rubriker; otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden (5.1) samt många polismyndigheter av skiftande storlek (5.2). Därefter analyseras vilka konsekvenser hindren får för polisverksamheten (5.3).

En koncentrerad sammanställning av problemställningar av det här slaget riskerar lätt att uppfattas som en stark kritik av hela polisens verksamhet. Utan att förringa betydelsen av de problemställningar som blottlagts under utredningsarbetets gång, vill kommittén därför särskilt understryka att polisen i många avseenden också fungerar bra. Polisanställda utför varje dag, runt om i Sverige, arbete som innebär att människor får den hjälp och service de önskar och behöver, brott förhindras, brott utreds och utredningar leder till fällande domar. Som framgått av föregående kapitel åtnjuter polisen också ett stort förtroende hos Sveriges befolkning.

5.1 Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

Den nuvarande organisationen hindrar effektiv styrning av polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Ansvarsfördelningen såväl mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna som mellan länspolismästarna och polisstyrelserna är otydlig.

Vi har i kapitel 3 beskrivit Rikspolisstyrelsens, polismyndigheternas, länspolismästarnas och polisstyrelsernas ansvar och beslutsbefogenheter. Fördelning av ansvar och befogenheter mellan Rikspolisstyrelsens styrelse och rikspolischefen å ena sidan och länspolismästarna och polisstyrelserna å andra sidan är i vissa delar inte tydlig. Huvuduppgifter och ansvar definieras i olika författningar (se kap. 3). Författningarnas ordalydelse innehåller dock vissa överlappningar av ansvarsområden.

5.1.1 Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen har begränsade befogenheter att agera inom de områden som faller under dess ansvar. Till exempel har Rikspolisstyrelsen begränsad möjlighet att fatta de beslut som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen beslutar. Trots att ett sådant säkerställande är en av Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är styrelsen hänvisad till att genom en kombination av styrmedel försöka förmå polismyndigheterna att agera enligt statsmakternas vilja. Detta medför att förväntningar och krav på vad Rikspolisstyrelsen ska styra inte går hand i hand med vad den enligt instruktion och regelverk i övrigt har möjlighet att utträta i realiteten.

Föreskrifter och allmänna råd

Räckvidden för Rikspolisstyrelsens mandat att meddela föreskrifter i frågor av framför allt organisatorisk art är otydlig i förhållande till polismyndigheternas och polisstyrelsernas befogenheter och ansvar.

Särskilt gäller detta förhållandet mellan bestämmelserna om Rikspolisstyrelsens normgivningskompetens och om polisstyrelsens uppgifter och ansvar att avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten samt viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation.¹

Rikspolisstyrelsens föreskrifter innehåller till viss del bestämmelser av organisatorisk art, såsom krav på att det vid polismyndigheterna ska finnas vissa funktioner eller enheter. I en del fall, som t.ex. beträffande Polisens kontaktcenter (se avsnitt 2.7.3), har det emellertid varit tydligt att bemyndigandet inte varit tillräckligt för att föreskriva om inrättandet och placeringen av de olika centren. För sådana fall är man hänvisad till att polismyndigheterna frivilligt och gemensamt kommer överens om hur verksamheten ska organiseras, då dessa frågor faller inom det område polisstyrelserna har att besluta om.

Rikspolisstyrelsens begränsade möjligheter att utfärda föreskrifter utgör utan tvekan ett hinder för en effektiv styrning av polisverksamheten. Ett stort antal aktörer är i dag inblandade och gör utifrån olika aspekter anspråk på att styra verksamheten. Den gällande ordningen för bemyndiganden och befogenheter att besluta i olika frågor är mycket svåröverskådlig. Överlappande befogenheter finns på flera områden, bl.a. mellan polisstyrelserna och Rikspolisstyrelsen samt polisstyrelsen och länspolismästaren. Med detta följer också tolknings- och tillämpningsproblem. Det har också i flera sammanhang förekommit att polismyndigheter har ifrågasatt Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter på visst område. Alternativt har de underlåtit att följa föreskrifter som utfärdats.² Dessa förhållanden får konsekvenser för styrningens effektivitet och har lett till att föreskrifter som styrmedel endast används i begränsad utsträckning till förmån för informella processer som förutsätter att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna kommer överens.

¹ Bestämmelserna återfinns i 12–13 f §§ instruktionen och i 3 kap. 1–2 §§ polisförordningen.

² Ett exempel är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (RPSFS 2008:4, FAP 150-0).

Nationella styrdokument och arbetsmetoder m.m.

De styrdokument som Rikspolisstyrelsen beslutar har i styrhänseende en oklar ställning.³ Dokumenten innehåller ofta rekommendationer i exempelvis organisatoriska frågor där polisförordningens bestämmelser ger polismyndigheterna den fulla beslutanderätten. Vidare ger styrdokumentet anvisningar som innebär att vissa uppgifter ska utföras av personal med viss kompetens men även här tillkommer beslutanderätten polismyndigheterna.

Inom det område där Rikspolisstyrelsen har befogenheter att agera, såsom att precisera och förmedla mål och riktlinjer och att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet, är polismyndigheterna skyldiga att följa styrelsens anvisningar. Samtidigt följer av polisförordningens bestämmelser att polisstyrelsen och länspolismästaren är ansvariga för polisverksamheten i länet och att polisstyrelserna har egna beslutsbefogenheter i vissa frågor, bland annat om polismyndighetens organisation. Dessa till synes motstridiga förhållanden bidrar till att det råder oklarhet inom polisorganisationen i vad mån Rikspolisstyrelsens verksamhet i dessa avseenden är bindande för polismyndigheterna.

I de delar det finns sådana oklarheter blir följden att det är svårt för Rikspolisstyrelsen att effektivt och med kraft säkerställa att nationella och enhetliga arbetssätt och metoder implementeras. Exempel på detta är riktlinjerna om Polisens underrättelsemodell (PUM), Polisens nationella utredningskoncept (PNU), metodstödet för utredning av grova våldsbrott (PUG) och Polisens nationella trafikstrategi. I samtliga dessa fall har det handlat om att introducera nya arbetsmetoder i syfte att effektivisera och höja kvaliteten i kärnverksamheten. Förutsättningarna att lyckas ändra och utveckla sedan länge inarbetade mönster och metoder i verksamheter med en stark organisationskultur kräver erfarenhetsmässigt en stark och beslutskapabel nationell ledning.

De oklarheter som i dag finns bidrar till att påtagligt försvåra det utvecklingsarbete som pågår inom polisen. Ofta väljs mer komplexa lösningar med stort utrymme för individuella variationer i syfte att möta polismyndigheternas skiftande förutsättningar. Utvecklingen av gemensamma arbetsmetoder bygger ibland till och med uttryckligen på frivillighet, där polismyndigheterna ges möj-

³ Bl.a. rikspolischefens inriktning, Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar, nationella strategier, se kapitel 3.

lighet att avstå från att använda gemensamma metoder, it-system, blanketter eller liknande. Alternativt ges myndigheterna utrymme att göra förändringar eller anpassningar av desamma. Utöver det faktum att detta många gånger undergräver själva syftet med åtgärderna, försvårar det därtill en gemensam nationell uppföljning och utvärdering.

Oklarheterna har vid enskilda tillfällen föranlett att polismyndigheter uttryckligen motsatt sig att följa direktiv från Rikspolisstyrelsen även i fall där anvisningarna enligt styrelsens uppfattning varit bindande för polismyndigheterna. I planeringsförutsättningar för polismyndigheterna angav exempelvis Rikspolisstyrelsen 2009, efter dialog med respektive polismyndighet, bl.a. mål för antalet genomförda alkoholutandningsprover för var och en av polismyndigheterna. En polisstyrelse beslutade inom ramen för sin verksamhetsplanering att halvera det av Rikspolisstyrelsen angivna målet i syfte att frigöra resurser för annan verksamhet. Beslutet kunde motiveras med att polisstyrelsen enligt polisförordningen ska avgöra bl.a. viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten. Exemplet belyser den oklara status som planeringsförutsättningarna har, liksom otydligheten i polisförordningens bestämmelser om polisstyrelsens respektive länspolismästarens ansvar för verksamheten i länet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten *Polisen, styrning och uppföljning* föreslagit att det bör tydliggöras att Rikspolisstyrelsen har rätt att fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen bestämmer.⁴ ESV har också påpekat att det bör slås fast att länspolismästarna och polisstyrelserna ska utföra sitt uppdrag i enlighet med de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar. Statskontoret har på motsvarande sätt i rapporten *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* konstaterat att det finns brister i de grundläggande förutsättningarna för Rikspolisstyrelsen som gör det svårt att omsätta regeringens styrning i polisens organisation. Ett av de områden som Statskontoret lyfter fram är att regeringen måste säkerställa att Rikspolisstyrelsen har tillräckliga mandat för att styra polismyndigheterna.⁵

⁴ Ekonomistyrningsverket. *Polisen, styrning och uppföljning*, 2009:6.

⁵ Statskontoret. *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*, 2011:20.

Medelstilleddning

Rikspolisstyrelsen fördelar i enlighet med regleringsbrevet medelsramar till polismyndigheterna. Polismyndigheternas medel disponeras av länspolismästarna, vilka har det övergripande ansvaret för myndigheternas medelsförvaltning och ekonomiska redovisning. Genom fortlöpande kontakter med polismyndigheterna om det ekonomiska läget följer Rikspolisstyrelsen polismyndigheternas medelsförbrukning och gör prognoser för organisationen som helhet. Polismyndigheterna är skyldiga att bedriva sin verksamhet i enlighet med de ekonomiska ramar som satts upp.

Trots Rikspolisstyrelsens möjlighet att utifrån prognoser påvisa ekonomiska risker för den enskilda polismyndigheten, har styrelsen begränsat inflytande över medelsförbrukningen. Behöver åtgärder vidtas i verksamheten för att minska medelsförbrukningen kan sådana beslut fattas endast av polismyndigheterna eftersom detta faller inom polismyndigheternas ansvarsområde.

Ordningen riskerar att försvåra såväl en effektiv ekonomistyrning som genomförandet av nödvändiga åtgärder för att få en ekonomi i balans. Systemet bygger på att polismyndigheterna, länspolismästarna och polisstyrelserna känner lojalitet mot de av Rikspolisstyrelsen fattade besluten. Konsekvenserna av att bryta mot givna medelsramar är otydliga. Den ekonomiska styrningen och uppföljningen av polismyndigheternas medelsförbrukning har under senare år skärpts. Detta har dock framför allt skett till följd av att regeringen i olika sammanhang skärpt kraven på organisationens finansiella kontroll. Oklarheterna vad gäller Rikspolisstyrelsens befogenheter kvarstår dock alltjämt.

Tillsyn

Rikspolisstyrelsen har enligt polislagen och sin instruktion uppdraget att utöva tillsyn över polisväsendet. Styrelsen ska särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller kravet på rätts säkerhet och att förvaltningen inom polisen fungerar väl. Regeringen har givit tillsynsbegreppet en bredare innebörd för polisen än vad som gäller generellt.

Rikspolisstyrelsens tillsyn bedrivs bland annat genom särskilda inspektioner som resulterar i rapporter, där kritik och påpekanden kan göras angående brister i verksamheten. Inspektionsrapporterna tillställs polismyndigheterna och publiceras. Rapporternas status uppfattas dock som oklar inom polisorganisationen och de rekommendationer som ges får, vad kommittén kan bedöma, ett allt för begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta att polismyndigheterna ska åtgärda de upptäckta bristerna.

Intern styrning och kontroll

Det är rikspolischefens uppgift att med polismyndigheternas underlag som grund intyga att polisorganisationen som helhet har en betryggande intern styrning och kontroll. Med hänvisning till en rapport från Statskontoret⁶ konstaterade rikspolischefen dock i årsredovisningen för 2010 att det är komplicerat att få till stånd väl fungerande kontrollsystem inom en organisation som innefattar flera myndigheter och en central förvaltningsmyndighet, eftersom den centrala förvaltningsmyndigheten inte ansvarar för alla väsentliga risker själv. Polisens organisation innebär att den interna styrningen och kontrollen utövas i flera led där rikspolischefens möjligheter att fullgöra sitt ansvar i hög utsträckning är beroende av på vilket sätt länspolismästarna fullgör sitt ansvar för den interna styrningen och kontrollen i respektive polismyndighet. Som beskrivits i tidigare avsnitt saknar Rikspolisstyrelsen i viktiga avseenden mandat och befogenheter att styra polismyndigheternas verksamhet. Rikspolischefen och Rikspolisstyrelsen har bl.a. genom sin föreskriftsrätt vissa möjligheter att vidta åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll, men kommittén konstaterar att det kan ifrågasättas om det ansvar som i formell mening åvilar rikspolischefen motsvaras av tillräckliga befogenheter.

Situationen belyses väl av rikspolischefens bedömning i årsredovisningen för 2010. Av denna framgår att rikspolischefen anser att brister avseende den interna styrningen och kontrollen vid polisen som helhet föreligger i kvalitetssäkringen av resultat- och avgiftsredovisningen, då dessa i dagsläget inte uppfyller kraven på enhet-

⁶ Statskontoret 2011, "Fångar FISKEN* fel?", s. 33 *FISKEN= förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

lighet och kvalitet i alla delar. Kvalitetssäkringen bedöms behöva utvecklas i såväl tidredovisningen som i rutinerna för olika it-system. Åtgärder för att rätta till dessa brister pågår men innan de får avsedd effekt är rikspolischefens bedömning att den interna styrningen och kontrollen, sett ur ett nationellt perspektiv, inte är betryggande i denna del. Rikspolischefen gör denna bedömning trots att samtliga länspolismästare har gjort bedömningen att den interna styrningen och kontrollen har genomförts på ett betryggande sätt i respektive polismyndighet. Att länspolismästarna och rikspolischefen gör olika bedömning beror till stor del på att länspolismästarna har att bedöma sin respektive myndighet medan rikspolischefen gör en samlad bedömning av polisen.⁷

Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll inom polisen är, som redan påpekats, att Rikspolisstyrelsen inte har förutsättningar att besluta om att polismyndigheterna ska åtgärda identifierade brister. Det innebär att det heller inte finns några formella krav på att polismyndigheterna ska genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om och när en åtgärd ska vidtas. I detta avseende utgör polisens nuvarande organisationsform ett tydligt hinder.

Uppföljning

Rikspolisstyrelsen redovisar polisorganisationens resultat som helhet inför uppdragsgivaren regeringen. Rikspolisstyrelsen lämnar årsredovisning och tertiärrapporter till regeringen och företräder polisorganisationen i myndighetsdialogen med regeringen.

Denna ordning leder till att avståndet mellan de som bedriver polisverksamheten, dvs. polismyndigheterna, och de som utkräver ansvar av polisorganisationen, dvs. regeringen, är stort. Detta kan vara en förklaring till svårigheterna att få genomslag för en god resultatkultur inom polisen. Den polismyndighet som har stora brister i sin verksamhet ansvarar förvisso för detta inför Rikspolisstyrelsen och riskerar kritik inom ramen för utvecklingssamtal och dialoger m.m. Länspolismästaren ansvarar således inför Rikspolisstyrelsen, men har samtidigt fått sitt mandat genom beslut av regeringen.

⁷ Även i årsredovisningen för 2011 framgår att rikspolischefen på motsvarande sätt bedömer att det finns brister avseende den interna styrningen och kontrollen på några punkter även om samtliga länspolismästare har gjort bedömningen att den interna styrningen och kontrollen har genomförts på ett betryggande sätt, Polisens årsredovisning 2011, s. 187.

Länspolismästarna har därtill endast ansvar för verksamheten i den egna polismyndigheten vilket kan riskera att gå ut över polisorganisationens resultat som helhet. En polismyndighet kan ställas inför valet att göra prioriteringar som gagnar polisorganisationen som helhet i exempelvis samverkansfrågor, men där den kortsiktiga nyttan i ett lokalt perspektiv är begränsad eller rentav negativ. I sådana fall saknas tillräckliga incitament att verka för hela polisorganisationens bästa.

Enligt kommitténs bedömning präglas polisorganisationen således av en beslutsstruktur som innebär att Rikspolisstyrelsens tillsyns- och uppföljningsansvar inte ger det genomslag vad gäller ledning och styrning som krävs för att säkerställa effektivitet i verksamheten.

5.1.2 Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och polisstyrelserna

I kapitel 3 beskrivs ansvar och beslutsbefogenheter för polisstyrelse och länspolismästare. Kommittén kan konstatera att det råder delade meningar om t.ex. ansvarsfördelningen mellan länspolismästaren och polisstyrelsen vid de olika myndigheterna. En del polisstyrelseledamöter uppfattar sig som observatörer och informationsmottagare, andra uttrycker att beslutsbefogenheterna är en ren chimär medan somliga uppfattar sin roll som tydliga beslutsfattare med styrande funktion i myndigheten. Några ledamöter formulerar det som att det inte är de formella beslutsbefogenheterna som är det centrala utan att de med sin politiska tyngd har stor påverkan på myndighetens inriktning av verksamheten. Flera ledamöter ger uttryck för uppfattningen att de fungerar som en brygga mellan lokalsamhället och polisen. En del berättar att länspolismästaren i deras myndighet använder dem som "bollplank" eller mer eller mindre dagliga samtalspartners och att de på detta sätt har stor påverkan på verksamheten. Vid de seminarier om förtroendemannainflytande som kommittén höll under Polisriksdagen 2011 tydliggjordes dessa skillnader i synsätt och arbetssätt mellan ledamöter från olika myndigheter.

Kommittén kan konstatera att det finns stora skillnader i sättet att bedriva polisstyrelsearbete. Den nuvarande fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan länspolismästarna och deras respektive polisstyrelser tenderar att i mycket stor utsträckning

vara beroende av vilka personer som sitter på respektive poster. I detta ligger en uppenbar organisatorisk sårbarhet.

5.2 Många polismyndigheter av skiftande storlek

Polisens organisationsstruktur med 21 polismyndigheter av skiftande storlek utgör hinder för ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och högre kvalitet i verksamheten samt försvårar en tydlig och effektiv styrning av polisverksamheten.

5.2.1 Alla myndigheter ska ha alla funktioner

Polismyndigheterna är egna resultatenheter och förväntas därmed att i stort upprätthålla den kompetens och de funktioner som krävs för uppdraget.

Kommittén konstaterar att flera polismyndigheter anser sig ha svårt att klara grunduppdraget på ett tillfredställande sätt. Detta illustreras av att polisstyrelserna i Kalmar län och Kronobergs län i en gemensam skrivelse hemställde om att Rikspolisstyrelsen skulle lämna en begäran till Justitiedepartementet om att skyndsamt besluta om en sammanslagning av de två polismyndigheterna till en gemensam polismyndighet.⁸

I skrivelsen framför polisstyrelserna att de mindre myndigheterna inte räcker till i alla sammanhang. Som exempel nämner de ett ökat specialiseringsbehov och ett ökat krav på certifiering för innehavare av vissa funktioner, ett ökat behov av specialister och spetskompetens, ökade krav på uppföljning och analys på strategisk nivå m.m. De framför vidare att länsgränserna i olika operativa sammanhang ofta blir avgörande för vilka åtgärder som vidtas. Ett gemensamt resursanvändande inom ett större verksamhetsområde skulle leda till att en större gemensam resurs fanns tillgänglig för att lösa ett större gemensamt uppdrag. Detta skulle i sin tur leda till bättre förutsättningar för samordningsvinster, större slagkraft, större flexibilitet och ökad kostnadseffektivitet. Den polisiära närvaron på landsbygden och då inte minst i gränsområdena skulle kunna ges andra och bättre förutsättningar att kunna öka. Avslut-

⁸ Polismyndigheten i Kronobergs län, 2010. Skrivelse till Rikspolisstyrelsen angående hemställan om att Polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län slås samman till en gemensam polismyndighet. APG 126-6382/10.

ningsvis konstaterar polisstyrelserna i skrivelsen att efterhand som samarbetet mellan de två polismyndigheterna blir intensivare, blir det samtidigt allt tydligare att det finns hinder av formell natur som till viss del hindrar ett optimalt samarbete. Inte minst gäller detta vid styrning och ledning på olika nivåer samt vid uppföljning.

Kraven på polisverksamheten förändras över tid och behovet av specialistkompetens inom olika områden samt krav på högre kompetens för många funktioner inom polisen har ökat väsentligt under senare år. Det stora flertalet av polismyndigheterna har i dag svårt att rekrytera samtliga av de spetskompetenser som krävs för att bedriva en effektiv polisverksamhet. Det avser såväl att hålla specialistkompetens som att kunna vara uthållig över tid. Polismyndigheterna tilldelas ekonomiska ramar för att bedriva verksamheten inom polisdistriktet och gör därmed i första hand prioriteringar och avvägningar mellan lokalt tillgänglig polis och förmågan att ställa spetskompetens till förfogande inom det egna distriktet. Funktioner där det i dag krävs ny eller högre kompetens finns inom flera olika verksamhetsområden. Det kan avse att arbeta som operatör i en kommunikationscentral för vilket det i dag krävs certifiering. Utvecklingen av kriminalunderrättelseverksamheten, den kriminaltekniska och it-forensiska verksamheten samt utredningsverksamhet av vissa brottstyper har gjort att det inom dessa områden ställs helt andra krav på kompetens i dag än för t.ex. femton år sedan.

Rekryteringsunderlaget för vissa specialfunktioner är begränsat i många myndigheter och det kan bli problem att hitta tillräckligt många som uppfyller de krav som ställs och det tar i många fall lång tid att bygga upp kompetens inom ett specifikt område. När det gäller bemanning uppstår inte sällan problem då rekryteringsunderlaget är för litet – bl.a. beroende på låg personalrörlighet mellan polismyndigheter – för att rekrytera tillräckligt många för att kunna hålla t.ex. dygnet-runt-bemanning. Mindre myndigheter kan också ha svårt att upprätthålla kompetent förundersökningslednings-bemanning under nätter och helger, vilket leder till ojämn utredningskvalitet mellan polismyndigheterna. Det får i sin tur till effekt att inte tillräckligt många initiala utredningsåtgärder vidtas vilket i förlängningen innebär sämre möjlighet att säkra bevis och i slutändan kunna lagföra personer.

Inom serviceverksamheten har de mindre polismyndigheterna ofta svårt att hålla en bemanningsnivå som förenar kravet på god service med den lokala trafikmängden. För att täcka dygnets alla

delar men också vid luncher, raster och annan frånvaro krävs antingen överbemanning av funktionen eller resursbrist med sämre tillgänglighet och service som resultat.

Kommitténs konstaterar att polismyndigheterna i många fall är för små för att kunna uppnå effektivitet och kvalitet på alla funktioner. Även om de skulle klara av att hålla kompetens för alla funktioner är det inte rimligt eftersom underlaget för vissa uppgifter är för begränsat och därmed inte kostnadseffektivt.

5.2.2 Skiftande storlek och förutsättningar vid polismyndigheterna försvårar effektiv styrning

Nuvarande organisationsform med 21 fristående polismyndigheter med ansvar för sin verksamhet och olika förutsättningar att lösa sitt uppdrag innebär att polismyndigheterna uppvisar betydande skillnader vad avser verksamhetens omfattning. De tre storstadsmyndigheterna Stockholm, Västra Götaland och Skåne omfattar cirka 58 procent av det totala antalet anställda i polismyndigheterna. Resterande är anställda vid övriga 18 polismyndigheter. Som tidigare belysts i kapitel 4 varierar befolkningsunderlaget och de geografiska förutsättningarna kraftigt.

Dessa betydande skillnader mellan polismyndigheterna tillsammans med det stora antalet myndigheter skapar svårigheter för styrningen av polisorganisationen och minskar möjligheterna att säkerställa enhetlighet och likvärdig kvalitet i verksamheten. Vidare innebär många myndighetsgränser svårigheter att nå samsyn, skapa samordning och gemensamma prioriteringar.

Inom ramen för den kartläggning och analys av polismyndigheternas organisation och ledningsstrukturer som Rikspolisstyrelsen genomfört på regeringens uppdrag framgår bl.a. att myndigheterna oberoende av storlek har inrättat samma typ av funktioner.⁹ Införandet av polisens underrättelsemodell, som är polisens lednings- och styrningsmodell för all operativ verksamhet, kan i vissa fall ha bidragit till att antalet ledningsgrupper i polismyndigheterna har ökat. Det är relativt stor skillnad i antalet ledningsgrupper som myndigheterna redovisar.¹⁰ Det finns inte något tydligt samband mellan att större myndigheter har fler ledningsgrupper. För många ledningsnivåer i en organisation utgör ett

⁹ Ju2009/9595/PO.

¹⁰ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju2009/9595/PO)*.

hinder för effektiv ledning och styrning.¹¹ När mindre myndigheter väljer att i viss utsträckning organisera sig liknande stora myndigheter finns en risk för att organisationen och ledningsstrukturen blir mindre ändamålsenlig och mindre effektiv.

Inom ramen för arbetet med det nämnda regeringsuppdraget till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten har frågan om myndigheternas olika nomenklatur avseende befattningar och funktioner aktualiserats. I Rikspolisstyrelsens kartläggnings- och analysarbete har jämförelser mellan myndigheterna försvårats när det gäller t.ex. antalet ledningsgrupper eller chefer som finns i myndigheterna. Detta till följd av att det inte finns nationella definitioner inom polisen av vad som är en ledningsgrupp eller en chef.

Rikspolisstyrelsens arbete med nationella metoder, strategier m.m. bedrivs genom generella direktiv, lika för alla myndigheter, trots att polismyndigheternas förutsättningar att följa givna riktlinjer eller motsvarande uppvisar betydande skillnader. Detta innebär i praktiken såväl risker för att verksamheten i polismyndigheterna inte alltid organiseras på ett ändamålsenligt sätt som svårigheter för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna att utöva en tydlig styrning. Styrelsens direktiv måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till polismyndigheternas skiftande förutsättningar, vilket kan begränsa tydligheten i styrelsens anvisningar. Detta förhållande försvårar utvecklingsarbetet inom polisen och skapar betydande merarbete då komplexa lösningar ofta väljs av hänsyn till polismyndigheternas olika förutsättningar.

5.3 Konsekvenser för verksamheten

Polisens nuvarande organisationsstruktur och ansvarsfördelning innebär att ingen kan ta ansvar för helheten och att samverkansförmågan begränsas. Nuvarande ordning innebär också svårigheter vid strategisk samverkan med Åklagarmyndigheten på nationell nivå och försvårar kontakter med övriga för verksamheten viktiga myndigheter, genom att beslutsfunktioner finns på olika nivåer. Utvecklingen av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras och goda exempel har svårt att få spridning. Nuvarande organisation innebär även hinder för att upprätthålla kompetens att agera samordnat i internationella sammanhang.

¹¹ Enhancer, *Organisationskartläggning Polisen. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning*, 2009.

5.3.1 Ingen kan ta ansvar för helheten

Den nuvarande ansvarsfördelningen samt uppdelningen inom polisorganisationen i en central förvaltningsmyndighet och 21 fristående polismyndigheter innebär en betydande risk att ingen inom nuvarande organisation kan ta ansvar för helheten i polisens verksamhet. Polismyndigheternas ledning med styrelse och länspolismästare har ansvar för polisverksamheten i det egna distriktet. Rikspolischefen är chef för den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen och saknar viktiga befogenheter i förhållande till polismyndigheterna. Som en konsekvens av detta kan inte länspolismästarna och rikspolischefen fungera som en nationell ledningsgrupp för hela polisverksamheten. Länspolismästarmötet fungerar främst som ett forum för information och erfarenhetsutbyte. Vid mötet deltar länspolismästarna samt avdelningschefer vid Rikspolisstyrelsen. Sammantaget deltar ungefär 30 personer i mötet. Det stora antalet deltagare samt att rikspolischefen har begränsat beslutsmandat i förhållande till länspolismästarna försvårar enligt kommitténs uppfattning arbetet med att skapa en nationellt sammanhållen polis och strävan att förverkliga de av regeringen uppsatta gemensamma målen för polisorganisationen.

5.3.2 Utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras

Under 2000-talet har polisen genomfört ett flertal mer ingripande verksamhetsförändringar, inom gällande organisatoriska ramar, vars syfte har varit att uppnå en tydlig nationell inriktning för att därigenom åstadkomma en effektivare brottsbekämpning över hela landet. Det har avsett såväl lednings- och styrningsmodell som arbetsmetoder. Erfarenheterna – bl.a. genom utvärderingar av verksamheten – visar att nuvarande organisationsstruktur och otydlighet i ansvar och befogenheter utgör ett hinder för att få fullt genomslag av verksamhetsförändringarna. Som ett exempel kan nämnas organisationsförändringen av Polisens kontaktcenter (PKC). En utvärdering av PKC-verksamheten som genomfördes under hösten 2009 pekade på brister i bl.a. styrningen av verksamheten.¹²

¹² Översyn av PKC-verksamheten och hanteringen av ärenden från PKC, Rikspolisstyrelsen dnr. POA-190-3773/09.

Dessa brister hade lett till att förväntad kvalitetsförbättring och effektivitet vad avser bl.a. servicenivån inte hade uppnåtts.

När en ny nationell arbetsmetod ska införas inom polisen är det naturligt att pröva det som anses göra arbetsmetoden effektiv, dvs. framgångsfaktorerna, tillika vilka risker som finns för att inte uppnå fullt nationellt genomslag med arbetsmetoden. Det avser allt från behov av organisationsförändringar, funktioner, kompetenskrav, kompetensutveckling, teknik, resurser, arbetsmiljö och ekonomiska förutsättningar. Det räcker ofta med att endast någon av parametrarna inte uppfylls för att de förväntade effekterna ska utebli, till delar eller helt och hållet. För att kunna utveckla effektiva arbetsmetoder, som får genomslag inom hela polisen och som är kunskapsbaserade, dvs. bygger på forskning och beprövad erfarenhet, krävs möjlighet att nationellt besluta vilka arbetsmetoder som ska användas samt en rad andra avgörande faktorer såsom t.ex. vilken kompetens som krävs. Det finns ett tydligt samband mellan å ena sidan ledning och styrning och å andra sidan uppnått verksamhetsresultat. Det finns ett antal exempel på detta förhållande som förtjänar att lyftas fram.

Ett exempel är gemensamt framtagna arbetsmetoder som Polisens nationella utredningskoncept (PNU) och metodstöd för utredning av grova våldsbrott (PUG). Arbetsmetoderna innebär att olika moment ska utföras av personal med särskild kompetens. Metodstödet för utredning av grova våldsbrott är ett stöd för polismyndigheternas operativa förberedelse- och planeringsarbete samt en vägledning för den personal som engageras i det konkreta utredningsarbetet. Målsättningen är att metodstödet ska bidra till att svensk polis utreder grova brott enligt en gemensam, nationell metodik, vilket även innebär att arbetet underlättas för Riksmordkommissionen och nationella bedömandegruppen i de ärenden där deras kompetens efterfrågas genom att alla utredningar som biträds eller genomlyses kommer vara uppbyggda enligt samma metodik. I dagsläget ligger beslutet att utreda grova våldsbrott enligt metodstödet hos polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen har inte mandat att säkerställa att alla 21 myndigheter har ett mer enhetligt arbetssätt. Polismyndigheterna tillämpar i dag metodstödet på olika sätt, vissa myndigheter gör det fullt ut medan andra genomför delar av det, vilket leder till skiftande kvalitet i utredningsarbetet.

Ett annat belysande exempel är skillnaden i kompetens mellan förundersökningsledare i olika polismyndigheter. I polisens nationella utredningskoncept (PNU) har förundersökningsledaren en

central roll. Denne är en garant för att utredningsverksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet. En förutsättning för att förundersökningsledaren ska kunna göra korrekta och rättssäkra bedömningar är att hon eller han har tillräckligt hög kompetens. För att möta kravet på kompetens finns en 20 veckor lång nationell förundersökningsledarutbildning. Under 2010 har Rikspolisstyrelsen i inspektioner, rapporter och utredningar påtalat vikten av att polismyndigheternas förundersökningsledare genomgår den nationella förundersökningsledarutbildningen.

Det föreligger i dag stora skillnader mellan polismyndigheterna vad avser kompetens och organisation. Rikspolisstyrelsen anser sig sakna mandat att besluta om vilken lägsta kompetens- eller utbildningsnivå som gäller för förundersökningsledare inom polisen. Polismyndigheterna är fria att, med beaktande av bestämmelserna i 3 kap. 6–6 a §§ polisförordningen, delegera uppgiften till valfri polisman. Samtidigt tas det fram lokala utbildningar för förundersökningsledare, med varierande längd och innehåll, vid polismyndigheterna. Detta leder sammantaget till variationer vad gäller utbildnings- och kompetensnivå för förundersökningsledare inom polisen, vilket leder till kvalitetsskillnader. Rikspolisstyrelsen har i ett remissyttrande till Justitiedepartementet framfört att Rikspolisstyrelsen saknar en uttalad föreskriftsrätt avseende utbildnings- och kompetensnivå för förundersökningsledare inom polisen.¹³ Motsvarande variationer i utbildningslängd finns också för en rad andra funktioner, t.ex. för lokala brottsplatsundersökare.

Ytterligare ett exempel på Rikspolisstyrelsens begränsade möjlighet att besluta om lägsta kompetensnivå är behovet av nationell grund- och vidareutbildning för spaningsverksamhet för att effektivisera arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Polisens aktionsgrupper är organisatoriskt placerade vid åtta polismyndigheter samt vid Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen anser sig därmed sakna mandat att föreskriva vilken kompetens som en spanare som arbetar vid aktionsgrupper ska ha.

En annan aspekt på samma problematik är risken för kvalitets- och effektivitetsskillnader på grund av att alla polismyndigheter i dag inte har en fullt ut fungerande brottsamordningsfunktion. Operativ brottsanalys i ärenden utan känd gärningsperson och samordning av ärenden med samma misstänkta gärningsperson brister därför. En fungerande brottsamordning där kompetenta

¹³ Rikspolisstyrelsen. Dnr RA-403-3654/10.

förundersökningsledare tjänstgör under brottsfrekventa tider ökar också möjligheterna att snabbt färdigställa utredningar i enklare ärenden alternativt att fatta tidiga beslut om nedläggning av ärenden som inte har möjlighet att klaras upp. Möjlighet att kunna besluta nationellt om organisation av t.ex. brottsamordningen skulle öka möjligheten att effektivisera utredningsarbetet.

Att polisens nationella utredningskoncept (PNU) inte tillämpas enhetligt i landet illustreras också av erfarenheterna från de brottsanmälningar som kommer in till Polisens kontaktcenter. I de fall det vid kontaktcentret görs en bedömning att ärendet är akut och att en polispatrull bör skickas till platsen, bland annat för att vidta inledande utredningsåtgärder, kontaktas berörd länskommunikationscentral (LKC). Huruvida en patrull skickas till platsen eller inte skiljer sig dock åt mellan olika polismyndigheter i många ärendetyper. Det kan bero på olika anvisningar om teknisk undersökning av brottsplats ska genomföras eller inte. I avsaknad av nationella riktlinjer saknas också grundförutsättningar att bedriva verksamheten med hög och jämn kvalitet.

Olikheter i delegationsordningarna vid polismyndigheterna försvårar införandet av nationella arbetsmetoder. Ett belysande exempel på detta var när polisen under 2011 införde det nya nationella mobila utredningsstödet (Pust) för alla poliser. Utredningsstödet berör framför allt de som arbetar i yttre tjänst och de som är förundersökningsledare. Avsikten är att poliser i yttre tjänst ska kunna slutföra en utredning på plats genom att bl.a. direkt kunna göra slagningar i register och kunna få beslut om t.ex. husrannsakan och kroppsvisitation från en förundersökningsledare. Vid pågående implementering av polisens utredningsstöd har organisatoriska hinder tydliggjorts i den meningen att polismyndigheterna har olikheter i sina delegationsordningar. Delegationen för förundersökningsledare (FU-ledare) ser olika ut vid myndigheterna. Ofta är FU-ledningsdelegationen kopplad till olika arbetsledningspositioner med personalansvar eller ledningsansvar för annan verksamhet. För att det nya utredningsstödet ska uppnå den kvalitativa effektivisering som är tänkt ställs krav på särskild förundersökningskompetens vilket inte samtliga poliser med FU-ledarskapsdelegation besitter.

Frågan om den nationella förstärkningsorganisationen för särskild polistaktik är ytterligare ett exempel på hur dagens organisation motverkar effektivitet och enhetlighet. En målsättning med förstärkningsorganisationen är att få fler personer lagförda i sam-

band med större oroligheter och våldsamer. För att arbetet ska bli effektivt måste de tre största polismyndigheterna, där de flesta större opinionsyttringar och idrottsevenemang äger rum, införa ett gemensamt arbetssätt. Dessutom krävs en mer enhetlig organisation för spaning, dokumentation och utredningsarbete i respektive polismyndighet. Rikspolisstyrelsen har inte mandat att besluta över den lokala organisationen utan det krävs att de tre myndigheterna kommer överens på frivillig basis för att resultat ska kunna nås i detta avseende.

5.3.3 Goda exempel har svårt att få spridning

Inom ramen för polisens brottsförebyggande och trygghets-skapande arbete har flera arbetsmetoder utvecklats vid olika polis-myndigheter under de senaste åren. I polisens årsredovisning för 2010 finns flera exempel på arbetsmetoder där Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att dessa på sikt ska kunna utvecklas till evidens-baserade arbetsmetoder. Styrelsen har dock begränsat mandat att besluta att en arbetsmetod som bedöms som framgångsrik ska användas av samtliga polismyndigheter. Till införandet av en arbets-metod hör många gånger behov av organisatoriska förändringar eller att nya funktioner tillskapas, vilket styrelsen inte har mandat att besluta. Det innebär i praktiken att varje polismyndighet själv får avgöra vilka metoder som ska användas. En konsekvens av detta är att de goda exemplen har svårt att få spridning över landet.

5.3.4 Begränsad samverkansförmåga

Rikspolisstyrelsen saknar i dag befogenheter att besluta om inom vilka områden polismyndigheterna ska samverka. Sam-verkan mellan myndigheter förutsätter därför konsensus mellan samtliga inblandade myndigheter. Detta innebär att nödvändig samverkan går om intet om inte alla medverkande polis-myndigheter prioriterar att samverka om t.ex. en gemensam funktion. Det administrativa merarbetet för samverkan kan också ta överhanden vilket gör arbetet ineffektivt.

5.3.5 Hinder för samverkan inom polisorganisationen

Samverkan är en nödvändig förutsättning för en fungerande polisverksamhet. Dagens organisation med 21 polismyndigheter kräver långtgående samverkan för att klara att upprätthålla kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten. Polisväsendets organisation med ansvar för polisverksamheten i sina respektive distrikt förutsätter att det finns former för polismyndigheterna att samverka i gemensamma frågor. Utifrån ett medborgarperspektiv kan polisväsendet inte betraktas som en organisation av självständiga enheter där var och en ansvarar för sitt geografiska område. Den medborgare som tar kontakt med polisen ska få hjälp och stöd med samma höga kvalitet oavsett var i landet hon eller han bor. Organisatoriska gränser kan skapa problem som är svåra att acceptera. Rikspolisstyrelsen saknar i dag befogenheter att besluta om inom vilka områden polismyndigheterna ska samverka. Förutsättningarna att genomföra förändringar blir därmed mycket begränsade eftersom det krävs konsensus.

Samverkan mellan polismyndigheter har skett under många år i olika konstellationer. Samverkan har främst skett med angränsande polismyndigheter eller i de tidigare s.k. förstärkningsområdena. En mer formaliserad samverkan mellan polismyndigheterna utvecklades under 2000-talet och de samverkansområden som i dag finns inom polisen beslutades av rikspolischefen tillsammans med länspolismästarna att gälla från den 1 januari 2009.¹⁴

Någon nationell uppföljning eller utvärdering av vilka effekter samverkan har på brottsbekämpningen eller kvaliteten i verksamheten har inte genomförts under 2000-talet. En utvärdering har genomförts inom ramen för samverkan mellan polismyndigheterna i Sydsamverkan. Utvärderingen visar att det är svårt att avgöra om samverkan varit kostnadseffektiv eftersom det inte genomförts några uppföljningar eller utvärderingar av genomförda samverkansprojekt. Utredaren konstaterar att en mer integrerad och långtgående samverkan än den som beskrivs i utvärderingen, inte torde vara möjlig att åstadkomma med nuvarande myndighetsindelning.¹⁵

Samverkan sker främst inom områden som inte är kontroversiella eller kan uppfattas som mer ingripande i en polismyndighets självständighet. Processen är lång från det att fråga om sam-

¹⁴ Rikspolisstyrelsen, 2009. Beslut om indelning av polisen i samverkansområden (STA-124-898/09).

¹⁵ Polismyndigheten i Kronobergs län, slutrapport – Översyn och utvärdering av Sydsamverkans strukturer och arbetsformer. APG-160-5459/08.

verkan uppkommer inom ett samverkansområde till att samverkan genomförs. Det krävs enighet mellan de samverkande polismyndigheterna vad som ska genomföras och hur det ska utföras. Detta i sig innebär att risken för kompromisser som urholkar möjligheter till kostnadseffektivitet är stor. Rör det sig om en organisatorisk förändring där t.ex. målet är att ha en gemensam kommunikationscentral för flera polismyndigheter krävs dels beslut av respektive polisstyrelse, dels att länspolismästarna är överens, dels samverkan alternativt förhandling med personalorganisationerna i respektive polismyndighet. Förutsättningarna att genomföra förändringar blir mycket begränsade eftersom det krävs konsensus. I praktiken sker inga större angelägna strukturförändringar. Eftersom samverkansområdena har möjlighet att anamma olika lösningar kan detta också försvåra en nationell helhetssyn. Hindren för att få till stånd rationaliseringar och möjligheten att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet påverkas dels av Rikspolisstyrelsens begränsade mandat och därmed möjlighet att ta ett helhetsansvar för verksamheten, dels av att polismyndigheterna är egna resultatenheter. Länspolismästaren har det fulla territoriella ansvaret för verksamheten och för polismyndighetens resultat. Genom att t.ex. samverka i en gemensam kommunikationscentral som placeras i en annan polismyndighet frånhänder sig länspolismästaren i praktiken möjligheten att ha full kontroll för de verksamhetsprocesser som påverkas av arbetet i den gemensamma kommunikationscentralen och därmed möjligheten att påverka polismyndighetens samlade resultat. Om flera verksamheter samordnas till en annan polismyndighet utarmas successivt verksamheten i den egna myndigheten. Det finns en inbyggd motsägelse i att förvänta sig långtgående samverkan mellan polismyndigheter samtidigt som myndighetschefen är ansvarig för verksamheten i den egna myndigheten. Polismyndigheterna tilldelas ekonomiska ramar för att bedriva verksamhet inom det egna polisdistriktet.

Inom polisen används normalt servicenivåavtal vid överenskommelser om köp av tjänster mellan polismyndigheter. Servicenivåavtalen definierar vilken tjänst som ska levereras och med vilken kvalitet. Avtalen talar för att en länspolismästare skulle kunna låta en annan polismyndighet utföra vissa tjänster och fortfarande ha kontroll på det totala verksamhetsresultatet. Några vitesklausuler eller andra sanktionsvillkor används av naturliga skäl inte inom polisen. Det innebär att konsekvensen av ett eventuellt

avtalsbrott normalt uteblir. Därmed har länspolismästaren vid köp av tjänster från en annan myndighet inte möjlighet att i praktiken påverka egna myndighetens resultat fullt ut.

Nuvarande polisorganisation med 21 polismyndigheter som har eget verksamhetsansvar och eget ekonomiskt ansvar hindrar således en effektiv samverkan. När det uppstår behov av rörlighet av resurser eller arbetsuppgifter över länsgränserna finns det med rådande modell för ledning och styrning en inbyggd tröghet att tillmötesgå sådana önskemål. Kravet på självfinansiering av begärda insatser, tillsammans med svåradministrerade system för interndebitering, försvårar i praktiken samverkan i operativa och andra frågor. Ett exempel på detta är att inom flera olika områden, bland annat taktik, utbildas instruktörer centralt på Polishögskolan för att genomföra utbildningar med central kursplan lokalt i polismyndigheterna. Då varje polismyndighet själva förfogar över sina egna instruktörer har samverkan mellan myndigheterna varit mycket begränsad. Situationer har uppstått där den ena myndigheten är klar med utbildningsinsatsen och har instruktörer över medan den andra myndigheten har svårt att hinna klart på grund av brist på instruktörer. Då varje polismyndighet har sin egen budget har det funnits motstånd mot att låna ut instruktörer till andra polismyndigheter.

Även det faktum att polismyndigheterna gör olika tolkningar av det nationella arbetstidsavtalet för polisen försvårar samverkan. Detta har visat sig problematiskt t.ex. när en aktionsgrupp som arbetar mot grov organiserad brottslighet ska samverka med en annan aktionsgrupp i en annan polismyndighet. Samverkan mellan polismyndigheterna vad avser bekämpning av mängdbrott innebär också svårigheter som är begränsande. Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen har i rapporten *Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna* uppmärksammat detta som en tröghet vid omfördelning av resurser, vilket innebär en bristande flexibilitet.¹⁶

Ansvar för polisverksamheten inom ett polisdistrikt ligger i dag på den som har det territoriella ansvaret. Belastningen på olika orter eller inom geografiska områden är inte statisk utan behoven varierar över tid och rum. Det finns ett nationellt intresse av en större flexibilitet så att resurserna kan flyttas dit där de behövs mest på både kort och lång sikt. Vissa polismyndigheter har behov

¹⁶ Rikspolisstyrelsen, 2010. *Granskning av lednings- och styrningsprocessen vid polismyndigheterna*. IR-977-521/10.

av säsongsförstärkning, t.ex. Jämtland och Dalarna under vintersäsongen och Gotland på sommaren. För dessa myndigheter innebär det stora påfrestningar på den egna verksamheten om möjligheten till säsongsförstärkning uteblir eller endast sker i begränsad omfattning. För att kunna bedriva en effektiv polisverksamhet krävs resursförstärkning inte bara av uniformerad polis för att arbeta förebyggande mot främst våld i offentlig miljö och trafikövervakning utan också möjlighet att utreda brotten i nära anslutning till att de anmäls. I de ärenden som inte kan slutföras i nära anslutning till anmälan förlorar polisen både tempo och kvalitet i utredningarna eftersom såväl målsäganden som vittnen och misstänkta många gånger endast befinner sig på orten under semesterveckan.

Ett annat exempel är att arbetsbelastningen vid polismyndigheterna varierar under sommarperioden. De myndigheter som ligger vid kusten med attraktiva turistorter har naturligt ett helt annat tryck än inlandsmyndigheter. Någon strukturerad nationell planering för förstärkningsrörelser under sommaren finns inte utan varje polismyndighet planerar sin verksamhet och semesterplanering för personalen. Inom samverkansområdena sker en viss gemensam verksamhetsplanering för att klara arbetstoppar vid t.ex. midsommar och festivaler av olika slag. Det finns en uppenbar risk för att polismyndigheten i första hand ser till sina egna behov och i andra hand möjligheten att förstärka en annan polismyndighet. Om myndigheterna inte kan enas har Rikspolisstyrelsen möjlighet att, enligt 10 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat. Denna möjlighet har utnyttjats i ytterst begränsad utsträckning och då främst i situationer när inte förutsättningarna att använda nationella förstärkningsorganisationen varit uppfyllda. Någon nationell bedömning av förstärkningsrörelser sker inte och därmed görs inte heller någon helhetsbedömning av behoven för svensk polis.

När den nationella förstärkningsorganisationen används innebär det att även dess ledningsorganisation deltar, eftersom endast ledningsfunktionerna vid förstärkningsorganisationen har kompetens för det specifika arbetssättet. Dock är det uteslutande polismyndigheten i distriktet som har rätt att utöva ledning inom det egna geografiska området. Förstärkningsorganisationens ledningskompetens kan endast efter formell delegation vara stöd till polismyndighetens egen resurs, vilket givetvis försvårar effektiv ledning. Då delegationsordningen ser olika ut i polismyndigheterna

ligger också besluten på olika nivåer och hos olika funktioner, vilket ytterligare försvårar ett effektivt samarbete.

Myndighetsgränserna kan också vara ett bekymmer om flera myndigheter vill samordna vissa funktioner för att kunna effektivisera verksamheten. Om flera myndigheter t.ex. vill samarbeta om gemensam vapenhandläggning behöver vapenhandläggaren dubbla inloggningskort med fingerade personnummer för att få behörighet i den myndighet där handläggaren inte är anställd. Detsamma gäller vissa andra ärendehanteringssystem.

Det förekommer också att en befattningshavare har ett visst beslutsmandat i en myndighet och ett annat i en annan myndighet. Det kan röra sig om vem som får besluta om att det ska göras t.ex. husrannsakan. Det är i sig inte ett stort problem med att befattningshavare har olika beslutsmandat så länge verksamheten strikt håller sig inom myndigheten. I och med att myndigheterna i ökande grad samarbetar i olika frågor blir detta förhållande mer problematiskt. Detta kan illustreras av att en person som arbetar inom två samverkande myndigheter genom att ansvara för en viss typ av verksamhet i båda myndigheterna kan få skilda beslutsbefogenheter beroende på inom vilken myndighet frågan uppstår. Detta får anses vara en ordning som motverkar samverkan och arbetet med att säkra kvalitet och effektivitet.

5.3.6 Hinder för samordning av operativ verksamhet

Polisen samordnar redan i dag verksamhet såväl på regional som på nationell nivå. Dagens organisation utgör dock hinder för att samordna operativ verksamhet i den omfattning som krävs för att kunna bedriva en effektiv och flexibel verksamhet. Behovet av att samordna operativ verksamhet ökar i takt med internationalisering och globalisering. Brottsligheten följer inte nations- eller myndighetsgränserna. Gränserna kan tvärtom fungera som skyddsnät för brottslingarna, som de medvetet kan dra nytta av. Det finns behov av att på regional och nationell nivå leda och samordna viss verksamhet för att kunna bekämpa brottsligheten. För samordning av den operativa verksamheten ställer också sekretessbestämmelser upp hinder genom att försvåra utbytet av uppgifter mellan polismyndigheterna, vilket behandlas vidare i avsnitt 5.3.10.

Ett exempel på samordningsbehov är vid bekämpningen av seriebrottslighet av mängdbrottskaraktär där polisen behöver

utveckla den strategiska planeringen och stärka sin förmåga och bli bättre på att upptäcka samt lagföra denna typ av brottslighet. Från effektivitetssynpunkt krävs att Rikspolisstyrelsen genomför nationell samordning och att styrelsen har förutsättningar att fatta beslut och leda verksamheten. En sådan ordning har i dagsläget tillskapats genom frivilliga skriftliga överenskommelser mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Bekämpningen av seriebrottslighet har en tydlig koppling till medborgarnas förtroende för polisens förmåga att klara upp brott, inte minst ur ett trygghetskapande perspektiv. Polisens förmåga att avbryta brottslig aktivitet och på ett professionellt sätt utreda t.ex. åldringsbrott skapar förutsättningar för ett brottsoffearbete som bidrar till ökad trygghet för drabbade målsäganden. Andra exempel på aktuell seriebrottslighet är bidragsbrott och assistansbedrägerier.¹⁷

Ett annat område som kan lyftas fram för att illustrera samordningsbehovet är polisens förmåga att agera vid brottsligt angrepp mot kärnteknisk anläggning eller vid olycka i sådan anläggning. Det finns ett starkt behov av att kunna leda och samordna denna verksamhet på nationell nivå. Dagens organisation och Rikspolisstyrelsens begränsade mandat ger inte förutsättningar att leda verksamheten nationellt. I dag finns kärnkraftverk för elproduktion i tre län samt för forskning m.m. i ytterligare två län. Polismyndigheten inom vars geografiska område en anläggning är placerad har ansvaret för att planlägga samt upprätthålla den förmåga som krävs för polisens uppdrag. Det är således den lokala polismyndigheten som både planerar och leder verksamheten vid en olycka eller angrepp och som gör avväganden om vilken förmåga som ska upprätthållas. Dessa polismyndigheter samverkar i dag men det finns skillnader i såväl ledningsfilosofi och organisationsstruktur som kompetensförsörjning för att upprätthålla förmågan. Detta försvårar samarbetet mellan polismyndigheterna och förstärkande enheter från främst Nationella insatsstyrkan (NI) och piketen från de tre storstadsmyndigheterna. Enligt 3 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen svarar Rikspolisstyrelsen för samordning av bl.a. polisens planering för sådana händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Rikspolisstyrelsen arbetar med stöd av denna bestämmelse tillsammans med

¹⁷ Av beslutsprotokoll den 27 juni 2011, A-121-754/11, från Rikspolisstyrelsen framgår att polisen ska flytta fram sina positioner när det gäller bekämpning av seriebrottslighet. Av beslutet framgår att uppföljning av verksamheten ska genomföras och redovisas till rikspolischefen senast den 31 december 2012.

berörda polismyndigheter och andra myndigheter som har i uppdrag att säkerställa säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna. Syftet är att utveckla verksamheten vad avser likartade insatsplaner, likformig utbildning m.m. Gemensamma övningar som avser samhällets förmåga att hantera konsekvenserna av en kärnteknisk olycka genomförs i syfte att utveckla den egna verksamhetens krishanteringsförmåga.

5.3.7 Hinder för samordning inom områden som kräver specialistkompetens

Det finns ett flertal områden där polismyndigheterna har behov av specialkompetens för att klara uppdraget och där dagens organisation med 21 polismyndigheter med skiftande storlek utgör ett hinder för att uppnå såväl rättssäkerhet som kostnadseffektivitet. Ett exempel på detta är kriminalteknik och it-forensisk verksamhet. Alla polismyndigheter har en teknisk rotel med kriminaltekniker och viss grundläggande laboratorieverksamhet. De flesta polismyndigheterna har även lokala brottsplatsundersökare som utför tekniska undersökningar vid t.ex. bostadsinbrott, skadegörelse och misshandel. I de tre större polismyndigheterna finns därutöver en mer utvecklad laboratorieverksamhet som utför egna undersökningar av spår från brottsplatser m.m. De polismyndigheter som inte har denna kompetens skickar i större utsträckning sina spår för analys till Statens kriminaltekniska laboratorium.

Strukturen med fristående myndigheter, där Rikspolisstyrelsen saknar föreskriftsrätt avseende det kriminaltekniska området, tillsammans med obalansen i myndighetsstorlek utgör också i detta avseende ett hinder för en effektiv verksamhet. Storleken på polismyndigheterna skapar helt olika förutsättningar att rent resursmässigt kunna utveckla förmågan vad avser kriminalteknisk verksamhet. Detta gäller på samma sätt för den it-forensiska verksamheten som är organiserad på olika sätt inom myndigheterna och bemannad i varierande grad. De tre storstadsmyndigheterna har en särställning vad gäller alla specialistfunktioner.

Effekterna av dessa skillnader är att den kriminaltekniska verksamheten skiljer sig åt mellan polismyndigheterna avseende såväl kvalitet som volym. Vidare innebär många myndighetsgränser svårigheter att nå samsyn, skapa samordning och gemensamma prioriteringar. T.ex. kan vissa polismyndigheter prioritera att arbeta

med att säkra och identifiera skoavtryck eller utföra brandplatsundersökningar i stor omfattning medan andra polismyndigheter har en helt annan prioritering i sin kriminaltekniska verksamhet.

Teknisk bevisning har i dag en stor tyngd i rättsprocessen och blir därmed en rätts säkerhetsfråga. Kvalitets- och kompetenssäkring i alla led från brottsplats till domstol är avgörande. Den nuvarande organisationsstrukturen är ett hinder för att säkerställa att förutsättningarna för att upprätthålla och använda rätt kompetens finns och fungerar när så krävs. Orsakerna till detta ligger framför allt i avsaknad av en tydlig ansvarsfördelning av vad det är som ska göras lokalt, regionalt (samverkansområde) och nationellt. Obalansen i myndighetsstorlek är naturligtvis även här en bidragande faktor.

Behovet av specialistkompetens och operativ samordning på såväl nationell som regional nivå avseende polisiärt underrättelsearbete på internet är i dag stort. Den svenska polisens arbete på internet har fram till för ett par år sedan uteslutande varit reaktivt, dvs. polisen utredde tidigare olika typer av brott i vilka internet hade en större eller mindre betydelse. I och med att polisen i dag arbetar mer underrättelsebaserat och proaktivt har betydelsen av internet ökat markant. I polisens underrättelseverksamhet på internet finns mycket information att ta del av och bearbeta. Diskussioner förs på internet om brottslighet. T.ex. sker handel med anabola steroider till största delen på internet och stora delar av förmedlingen av prostitution som tidigare ägde rum på gatan sker nu på nätet. Med kunskap från internet kan underlag till hotbildsrapporter, trender m.m. tas fram som i sin tur ligger till grund för beslut om prioritering av operativa insatser. Beträffande denna verksamhet finns stora olikheter mellan myndigheternas möjligheter att kunna ha rätt kompetens och tillräckliga resurser. Flertalet myndigheter saknar personal med kompetens i särskilda metoder för att inhämta information från internet.

Också polisens hemliga teleövervakning och informatörsverksamhet är i detta avseende problematisk. Hemlig teleövervakning är en resurskrävande verksamhet för polismyndigheterna som under långa perioder avsätter polispersonal för övervakning. Genom att flera polismyndigheter samverkar om gemensam hemlig telefonavlyssning kan såväl ekonomiska fördelar som frigörande av poliser för t.ex. yttre spaning ske. Sårbarheten vad gäller kompetensförsörjning kan också minimeras. Informatörsverksamheten är en mycket känslig verksamhet där kravet på rätts säkerhet är särskilt

framträdande. Att varje polismyndighet ska upprätthålla alla de kompetenser som krävs för området är inte realistiskt. Genom att samverka mellan flera polismyndigheter om vissa funktioner uppnås dels högre rättssäkerhet, dels ekonomiska fördelar. I dag utnyttjas inte arbetssättet i den utsträckning som skulle kunna ske på grund av att varje enskild myndighet inte anser sig ha möjlighet att avsätta resurser och upprätthålla kompetensen.

Ännu ett exempel på hur nuvarande organisation innebär svårigheter för samordning är polisens bombhundsverksamhet. Denna bedrivs i dag vid de tre stora polismyndigheterna och är en nationell resurs som ska försörja polisens totala behov. Det är dock de tre polismyndigheterna själva som avgör hur många bombhundar med förare som ska finnas vid myndigheten. Någon nationell helhetsbedömning av behov och förmåga sker inte och ekonomiska medel för att upprätthålla en tillräcklig nivå fördelas inte till de tre polismyndigheterna.

Av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter framgår att myndigheter som anges i förordningen ska ha ett miljöledningssystem som ska integrera miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. Rikspolisstyrelsen anges i förordningen men inte polismyndigheterna. Vissa polismyndigheter har ifrågasatt när styrelsen begär in underlag från dem för att kunna sammanställa den årliga redovisning som avlämnas i samband med årsredovisningen.

Ytterligare ett område där nuvarande organisationsstruktur med 21 polismyndigheter leder till kvalitetsbrister är enligt kommitténs uppfattning verksamheten med analys och uppföljning av myndighetens resultat. Det finns ett behov av att stärka förmågan att analysera uppnådda resultat i syfte att förbättra styrningen av verksamheten och fördjupa resultatculturen inom organisationen. Resultatuppföljningen ska stödja utvecklings- och förbättringsarbetet inom polisen. Uppgiften att analysera verksamhetens samlade resultat är ett nationellt ansvar men för att kunna klara detta krävs ett underlag av hög kvalitet från samtliga polismyndigheter. Dagens organisationsstruktur med 21 polismyndigheter försvårar arbetet.

5.3.8 Arbetsrättsliga begränsningar för ökad flexibilitet och rörlighet

Att de olika polismyndigheterna är anställningsmyndigheter medför att det föreligger hinder för arbetsgivaren enskilt att omfördela resurser från en myndighet till en annan när verksamhetens krav på bemanning förändras. Som arbetsrätten är utformad får arbetstagararen en ny anställning när han eller hon under viss tid eller tillsvidare flyttar till en annan polismyndighet.

Ett annat arbetsrättsligt hinder för ökad rörlighet, kopplat till att det inom polisen finns olika anställningsmyndigheter, är att det i princip saknas rättsliga möjlighet att tidsbegränsat anställa någon vid en annan polismyndighet under längre tid än två år. Sådan möjlighet finns endast för anställning vid Rikspolisstyrelsen.¹⁸ Denna problematik har aktualiserats vad avser poliser som ingår i de aktionsgrupper som finns vid åtta polismyndigheter inom ramen för satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Ett hinder mot rörlighet mellan olika anställningsmyndigheter är att anställningsvillkoren i viss utsträckning tillämpas olika. Något som dels beror på att lönesättningen ska vara individuell och att varje polismyndighet har och har haft betydande autonomi på lönesättningsområdet, dels på att övriga nationella anställningsvillkor, däribland arbetstidsfrågor, tillämpas olika av polismyndigheterna på ett sätt som inte enbart kan hänföras till de respektive myndigheternas olika förutsättningar. Detta hinder består alltså huvudsakligen av ett icke avsett konkurrensverktyg.

5.3.9 Arbetsmiljöansvaret

Varje anställningsmyndighet inom polisen har arbetsmiljöansvar för de egna medarbetarna. Rikspolischefen har endast ett ansvar för att ta fram riktlinjer och metoder inom området samt för att svara för viss samordning.

Uppgiftsfördelning (delegering) i enlighet med kraven i AFS 2001:1 om systematiskt arbetsmiljöarbete kan inte göras över myndighetsgränserna. I de fall medarbetare arbetar vid annan myndighet än anställningsmyndigheten är det därför vanligt att överenskommelser skrivs avseende ansvarsfördelningen inom arbetsmiljöområdet mellan anställningsmyndighet och den myndighet där medarbetare temporärt utför arbete om denna tjänstgöring sker

¹⁸ 8 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

under längre tid. Denna ordning är komplex och skapar i ökad omfattning oklarhet och problem då allt fler medarbetare inom polisen arbetar ”gränsöverskridande”, dvs. vid en annan myndighet än den egna anställningsmyndigheten.

Varje myndighet har ansvar för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet bedrivs inom den egna organisationen i syfte att förebygga ohälsa och olycksfall samt för att stimulera till goda arbetsinsatser, samarbete och flexibilitet. Hur detta sker är avhängigt det engagemang, den kompetens och de resurser som står till respektive myndighets förfogande avseende arbetsmiljöarbetet. Då myndigheterna varierar kraftigt inte minst avseende storlek innebär detta att även kvalitet och resurser i arbetsmiljöarbetet varierar.

Konkret handlar det om att en myndighet inte alltid har nödvändiga arbetsmiljöresurser i samband med en krissituation, t.ex. avseende så kallad debriefing och avlastningssamtal. I sådana fall är det nödvändigt att andra myndigheter kan bistå samt även att myndigheterna använder samma metoder och ”talar samma språk” inom området. I den nuvarande polisorganisationen är detta inte alltid fallet.

Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 2001 belyste tydligt behovet av såväl samordning som gemensamma metoder, inte minst inom arbetsmiljöområdet. Utvecklingen har därefter gått mot ökad samordning. Problemställningen är fortfarande aktuell och det är problematiskt att i tillräcklig utsträckning undanröja svårigheterna i nuvarande organisation.

5.3.10 Sekretessregler kan hindra utbyte av information

I polisens brottsbekämpande verksamhet gäller ofta sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden. Dessutom gäller många gånger sekretess för uppgifter i förundersökning i brottmål, under rättelseverksamhet eller i verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.¹⁹

När uppgifter är sekretessbelagda med hänvisning till förundersökningssekretess eller för att skydda beslutade eller förutsedda åtgärder i det brottsbekämpande arbetet är det oftast inget problem att utbyta uppgifter mellan polismyndigheter eller mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen när det finns ett behov av detta. Det beror på att ett sådant informationsutbyte som regel inte

¹⁹ Sekretessen regleras bl.a. i 35 kap. 1 § och 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

strider mot syftet med sekretessbestämmelsen. Detsamma gäller för informationsutbyte i underrättelseverksamheten.

I de fall sekretess bedöms gälla till skydd för en enskilds förhållanden finns däremot vissa hinder för utbyte av informationen. Detta beror på huvudregeln att sekretess gäller mellan myndigheter, och således också för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen.²⁰ I dessa fall måste det därför finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att en polismyndighet ska kunna lämna ut en sekretessbelagd uppgift till Rikspolisstyrelsen eller till en annan polismyndighet. Sådana bestämmelser finns t.ex. beträffande misstankeregistret och belastningsregistret. Uppgifter ur dessa register kan därför lämnas ut till en polismyndighet om de behövs i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.²¹

För att kunna bedriva ett effektivt brottsbekämpande arbete måste polismyndigheterna i vissa fall få omedelbar tillgång till varandras uppgifter genom direktåtkomst. Av tekniska skäl kan inte någon sekretessprövning av uppgifter i ett enskilt ärende ske i dessa fall. En polismyndighet kan därför inte ge en annan polismyndighet direktåtkomst till sekretessbelagda uppgifter. En förutsättning för direktåtkomst är därför att uppgifterna inte omfattas av sekretess i förhållande till den mottagande myndigheten.

Modern teknik ökar möjligheterna att skapa överblick och samordning i det brottsbekämpande arbetet och att utnyttja tillgänglig information på ett effektivt sätt. Men myndighetsgränserna gör i nuläget att det finns svårigheter att utnyttja dessa möjligheter.

Den nya polisdatalagen har till viss del förenklat för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta uppgifter.²² Den sekretess-

²⁰ 8 kap. 1 § OSL.

²¹ Se 35 kap. 10 § OSL, 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister samt 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister. Ett annat exempel på en sekretessbrytande bestämmelse är 10 kap. 2 § OSL. I denna paragraf framgår att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, medger inte sekretessgenombrott på den grunden att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin verksamhet. I 10 kap. OSL finns också bestämmelser som bryter sekretessen i vissa fall vid misstankar om brott m.m. När det gäller informationsutbyte inom ramen för underrättelseverksamheten, där det inte finns misstanke om något konkret brott, kan i vissa fall den s.k. generalklausulen tillämpas. En sekretessbelagd uppgift får enligt denna bestämmelse lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen kan således i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, utväxla uppgifter. Hos polismyndigheterna har det i många fall rätt osäkerhet om hur denna bestämmelse ska tolkas. Detta gäller särskilt vid utbyte av information i underrättelseverksamheten.

²² Polisdatalagen (2010:361) trädde ikraft den 1 mars 2012.

brytande bestämmelsen²³ i lagen tar dock endast sikte på personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga²⁴ och som behandlas helt eller delvis automatiserat eller som är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Om personuppgifter hanteras på något annat sätt gäller inte den sekretessbrytande bestämmelsen ifråga. I ett sådant fall måste, för att uppgifter ska kunna utväxlas, någon annan sekretessbrytande bestämmelse vara tillämplig, t.ex. någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Varje polismyndighet för ett personregister benämnt Rationell anmälningsrutin (RAR), som används bl.a. för att ta upp brottsanmälningar. Innan ikraftträdandet av den nya polisdatalagen var det stora svårigheter att utbyta information mellan polismyndigheterna. Kommittén har kunnat konstatera att det förelegat avsevärda svårigheter att få tillgång till uppgifter hos de andra polismyndigheterna. Som exempel kan nämnas att utredare som arbetar med en utredning eller något annat projekt som avser en misstänkt person eller viss misstänkt brottslig verksamhet endast efter administrativt merarbete och onödig väntan har kunnat skaffa sig kunskap om existerande anmälningar. Detsamma gäller kunskap om huruvida det bedrivs brottsutredningar eller underrättelseprojekt riktade mot samma person eller samma företeelse av en polismyndighet i någon annan del av landet.

Att seriebrottslighet, med dagens 21 RAR-system, i flera fall inte ens uppdagas medför samtidigt att färre brott klaras upp. Det finns t.ex. flera exempel på serier av växlingsbedrägerier där en polismyndighet efter att ha fått tillstånd att söka i flera andra polismyndigheters RAR-system har identifierat många anmälningar med liknande tillvägagångssätt. Flera av dessa ärenden har då lagts ned men återupptagits varigenom lagföringen har ökat.

Vissa av de hinder kommittén identifierat vad gäller utbyte av information mellan myndigheterna i polisorganisationen har förvisso redan undanröjts genom den nya polisdatalagen. Det är emellertid för tidigt att utvärdera hur den nya lagstiftningen fungerar i praktiken och hur olika myndigheter tillämpar den när de lägger in uppgifter i systemen.

²³ 2 kap. 16 § polisdatalagen.

²⁴ Se prop. 2009/10: 85 s. 124ff om innebörden av ”gemensamt tillgängliga uppgifter”.

5.3.11 Samarbete med Åklagarmyndigheten

Det är framför allt i polisens utrednings- och lagföringsverksamhet som Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna arbetar gemensamt. I situationer när t.ex. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten fattar ett beslut om samverkansformer eller arbetsmetoder på nationell nivå finns en stor risk att ett sådant beslut inte får genomslag. Detta förhållande har direkt koppling till polisens organisation och till Rikspolisstyrelsen begränsade mandat att fatta beslut å hela polisens vägnar. Det finns ett stort behov av strategisk samverkan på nationell nivå mellan Åklagarmyndigheten och polisen om t.ex. effektivisering av arbetsformer och informationsöverföring. När ett samverkansbeslut mellan Åklagarmyndigheten och polisen krävs finns förvisso möjlighet för länspolismästarna och rikspolischefen att vid ett länspolismästarmöte fatta ett gemensamt beslut – om samtliga är eniga – som sedan kan ligga till grund för överenskommelsen med Åklagarmyndigheten. Denna modell för strategiskt beslutsfattande på nationell nivå är dock ytterst ineffektiv och osäker. Polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur innebär därför ett hinder i situationer där det behövs övergripande beslut som berör hela polisorganisationen, t.ex. för att säkerställa tillräcklig kvalitet i utredningsarbetet.

Kommittén kan konstatera att det finns olika syn på hur utredningsverksamheten hos polisen fungerar och borde fungera. Åklagarrepresentanter har starka önskemål om särskilt avdelade resurser som står under åklagarens ledning. Dessa ser ett stort problem i att de inte kan bestämma över polisresurserna, varken över vem som ska arbeta med ett visst ärende eller brottsmisstanke, hur utredningsresursens kvalifikationer ser ut eller om den person som är insatt i ett ärende ska fortsätta arbeta med ärendet eller plötsligt måste prioritera andra arbetsuppgifter. Från polisen uppfattar man att åklagare ibland har svårt att se att polisen även har ansvar för ett stort antal andra uppgifter än de som Åklagarmyndigheten hanterar. Det gör det svårt att föra dialog om vilken hänsyn som måste tas till polisens ekonomiska resurser eller till andra uppgifter som polisen ska utföra. Vissa av de problem som finns i det dagliga samarbetet mellan polis och åklagare är enligt kommitténs uppfattning inte kopplade direkt till polisens organisation. Istället handlar det ofta om frågor om vem som bestämmer över de personella resurserna. Denna fråga ligger inte inom ramen för kommitténs uppdrag att hantera.

5.3.12 Samarbete med övriga myndigheter i och utanför rättsväsendet

Polisens verksamhet berör på olika sätt och i större eller mindre omfattning statliga myndigheter både inom och utanför rättsväsendet, t.ex. Kriminalvården, Migrationsverket, Rättsmedicinalverket, Försäkringskassan, Trafikverket och Skatteverket samt organisationer som t.ex. brottsofferjourerna och andra ideella organisationer. Polisen har en skyldighet att samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.²⁵ Detta gäller både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna såväl som enskilda organisationer. Som exempel på enskilda organisationer med vilka samarbete ofta kan vara av stort värde kan nämnas folkrörelserna, olika typer av föräldraföreningar samt försäkringsbolagen.

Det särskilda samarbetet som sker inom ramen för arbetet mot grov organiserad brottslighet beskrivs i avsnitt 2.7.1.

Vad gäller polisens samarbete med andra myndigheter har flera av dessa de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Till exempel har Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket gjorts om från så kallade myndighetskoncerner till så kallade enmyndigheter. Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. I organisationsförändringarna har många myndigheter även lämnat länen som indelningsgrund för en regional organisation. Det är nu endast polismyndigheterna och länsstyrelserna som är länsindelade. Andra myndigheter uppvisar stor variation vad gäller såväl antal enheter som geografiska gränslinjer. Förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan polisen och flertalet andra myndigheter har härigenom förändrats. Kommittén kan konstatera att kontakterna mellan polisen och andra för brottsbekämpningen mycket viktiga myndigheter i vissa fall försvårats genom att beslutsfunktioner finns på olika nivåer.

5.3.13 Polisens internationella samarbete

Det internationella polissamarbetet får en allt större betydelse i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Det är därför viktigt att polismyndigheterna har direktkontakter med polismyndigheter

²⁵ 3 § polislagen.

i andra länder, särskilt i operativa ärenden. Sådana kontakter ska uppmuntras och underlättas. En förutsättning för att verksamheten ska vara effektiv är att polismyndigheterna har tillräcklig kunskap och erfarenhet för att i en globaliserad värld ta tillvara de möjligheter som det internationella polissamarbetet erbjuder. Det förhållandet innebär en särskild utmaning för små och medelstora polismyndigheter på samma sätt som annan verksamhet som inte är dagligen förekommande. Dagens organisation med 21 polismyndigheter av skiftande storlek utgör ett hinder när det gäller att upprätthålla kompetens inom området. Vidare påverkar nuvarande organisation samt bristande internationell kompetens också möjligheten att kunna agera samordnat och enhetligt i internationella sammanhang.

6 Behövs förändring av polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur?

6.1 Utgångspunkter

Förändringsbehovet sett ur ett medborgarperspektiv, rättskedjeperspektiv och verksamhetsperspektiv

Av den probleminventering som kommittén genomfört och redovisat i föregående kapitel är det framför allt två huvudsakliga faktorer som bedöms försvåra möjligheten att höja kvaliteten och effektivisera polisens verksamhet. Den ena gäller otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden och den andra gäller många polismyndigheter av skiftande storlek. Kommittén konstaterar att dessa hinder leder till att organisationen saknar kraft att genomföra förändringar som är nödvändiga för verksamheten som helhet. Angelägna, och sedan länge efterfrågade, förändringar genomförs inte om inte alla berörda myndigheter kommer överens. De identifierade hindren och problemställningarna innebär att verksamheten inom polisväsendet totalt sett inte bedrivs så effektivt som den borde.

Att polisverksamheten i Sverige fungerar effektivt är av stor betydelse av många skäl. Kommitténs analys av behovet av en förändring av polisorganisationen tar sin utgångspunkt i tre perspektiv; medborgarperspektivet, rättskedjeperspektivet och verksamhetsperspektivet.

- *Medborgarperspektivet*.¹ Polisens grunduppdrag är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att garantera allmänheten skydd och annan hjälp. För medborgarnas trygghet och säkerhet är det viktigt att polisen utför sitt uppdrag effektivt och rätts-

¹ Här inbegrips även sådana personer som befinner sig i Sverige utan att vara medborgare.

säkert. Detta för att på bästa möjliga sätt förebygga brott och härigenom medverka till minskad brottslighet i samhället. För medborgarna är det därutöver självfallet också av stor betydelse att polisverksamheten bedrivs kostnadseffektivt.

- *Rättskedjeperspektivet:* För statsmakterna är polisen central för att upprätthålla grundläggande värden i samhället. Ett starkt och väl fungerande rättsväsende utgör kärnan för en fungerande demokrati. Att polisens arbete med att utreda brott håller hög kvalitet är också en av grundförutsättningarna för att brott ska kunna leda till åtal och därmed till fällande domar. Att detta dessutom sker inom rimlig tid är väsentligt för att alla delar av rättskedjan ska kunna fungera väl.
- *Verksamhetsperspektivet:* Detta perspektiv tar sin utgångspunkt i polisens uppdrag såsom statsmakterna definierat det, och handlar om vilka polisens organisatoriska förutsättningar är att lösa sina specifika uppgifter. Till dessa förutsättningar hör en ändamålsenlig organisatorisk struktur, klara lednings- och ansvarsförhållanden, en arbetsledning och en god arbetsmiljö där vikten av väl genomfört arbete i relation till verksamhetens övergripande mål värdesätts. Till detta hör även att ändamålsenliga och effektiva arbetsmetoder används och att nationellt och internationellt visade framgångsrika arbetssätt utnyttjas.

De huvudhinder vi identifierat i polisens organisation och ledningsstruktur; otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden samt många polismyndigheter av skiftande storlek, innehåller i sig en mängd problemställningar. Sammantagna och sedda i ljuset av de tre ovan nämnda perspektiven är det kommitténs uppfattning att de identifierade hindren är av den karaktären och svårighetsgraden att förändringar behöver vidtas.

Försiktighetsprincipen

Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag är att inte större förändringar av polisens organisation bör göras än vad som är absolut nödvändigt. Vägledande bör i det avseendet vara att skapa så goda förutsättningar som möjligt för organisationen att uppnå regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat. Denna

försiktighetsprincip bygger på vetenskapen att större organisationsförändringar ofta leder till stora verksamhetsstörningar. Erfarenhet från andra sådana processer visar att mycket kraft går åt till att hantera en omorganisation på bekostnad av kärnverksamheten. Oro hos medarbetarna inför kommande förändringar är en annan faktor som kan ge sämre trivsel, och i förlängningen sämre verksamhetsresultat som följd.

I följande avsnitt analyseras därför möjligheten till förbättringar genom begränsade förändringar inom gällande organisationsstruktur, dvs. utan att ändra den yttre strukturen.

En förändring ska gagna polisens verksamhet i sin helhet

Beskrivningen av de hinder och problem som finns i kapitel 5 har något av en slagsida mot de svårigheter som finns med polisens utredningsverksamhet i nuvarande organisationsstruktur. Den brottsförebyggande verksamheten och arbetet med att snabbt ge hjälp i akuta situationer samt serviceverksamheten har sina särskilda problemställningar och angelägna förbättringsområden.

Kommitténs uppfattning är att det finns en stor utvecklingspotential inom flera av polisens verksamhetsområden. Det är viktigt att förslag som rör förändringar och förbättringar av organisationen inte medför sämre förutsättningar för några delar av polisens verksamhet.

Kommitténs utgångspunkt i detta avseende är därför att endast föreslå sådana förändringar som gagnar alla delar av polisens verksamhet, eller åtminstone inte missgynnar någon av dem. Organisationens ska med andra ord endast ändras om de förutsedda effekterna vad avser tydligare ledning och styrning samt förbättrad resursanvändning och helhetssyn, innebär förbättrade premisser för polisverksamheten i sin helhet.

6.2 Räcker det att ändra arbetssätt?

6.2.1 Större initiativförmåga vid Rikspolisstyrelsen

Inom många områden av polisverksamheten finns det inget som hindrar Rikspolisstyrelsen från att ta en stor mängd initiativ som syftar till utveckling och förbättring. Vi har tidigare beskrivit inom vilka områden Rikspolisstyrelsen har beslutsmandat och före-

skriftsrätt, se kapitel 3. När styrelsen agerar utanför dessa områden och beslutar eller på andra sätt tar initiativ i syfte att utveckla verksamheten på ett enhetligt sätt över landet, finns i princip inget som tvingar polismyndigheterna att följa dessa ansatser. När regeringen ger Rikspolisstyrelsen ett särskilt uppdrag, t.ex. att se över något inom organisationen eller i verksamheten har Rikspolisstyrelsen regeringens stöd, vilket självfallet stärker styrelsens mandat.

Konsekvensen av att Rikspolisstyrelsen – inom nuvarande organisationsstruktur och med nuvarande, delvis oklara, begränsade mandat och beslutsbefogenheter – skulle ta ytterligare initiativ till utveckling och förbättring, kan förvisso mycket väl bli att polisorganisationen som helhet utvecklas och förbättras. Det förutsätter i så fall att styrelsen framöver blir mer framgångsrik i sin strävan att vinna de 21 polismyndigheternas gehör för sina idéer och förslag. Det förutsätter också att nämnda myndigheter sätter en större tilltro än i dag till Rikspolisstyrelsen som garant för att polisen som helhet utvecklas på ett konstruktivt sätt och på den grunden accepterar styrelsens direktiv och föreskrifter. Skulle detta trots allt inte lyckas, kan resultatet emellertid istället bli att Rikspolisstyrelsen ytterligare försvagas i sin auktoritet och legitimitet och därmed undergräver sin överordnade ställning. Kommittén är av den uppfattningen att en begränsad förändring av Rikspolisstyrelsens initiativkraft inte räcker för att åstadkomma de förbättringar som krävs inom polisorganisationen.

6.2.2 Samverkan undanröjer vissa hinder, men kräver konsensus

Inom polisväsendets sju samverkansområden bedrivs i vissa delar ett omfattande samarbete. Polismyndigheterna har inom samverkansområdena valt att samverka inom ett antal sakområden som huvudsakligen kan grupperas i kategorierna polisförstärkning, metodutveckling samt gemensamma organisatoriska enheter eller funktioner. Denna samverkan har beskrivits i avsnitt 2.6. På många håll i landet samarbetar också enskilda polismyndigheter med varandra i specifika frågor.

Myndighetsgränserna i sig innebär ett betungande administrativt merarbete. Det gäller såväl ekonomiadministrativa åtgärder för fakturaunderlag, som beräkning av arbetstid och behörigheter inom olika it-system och diarieföring m.m. Polismyndigheterna uppvisar

också olikheter i delegationsordningarna, vilket begränsar samverkan. Myndighetsgränserna är här till men för en effektiv resursanvändning.

Kommittén kan konstatera att det finns såväl verksamhetsmässiga som effektivitetsmässiga skäl för samverkan över myndighetsgränserna. Små och medelstora polismyndigheter har inte resurser och kompetens att täcka alla nödvändiga funktioner. Detta gäller särskilt för dygnstäckande verksamhet, behov av specialistkompetens, vid arbetsanhopning och då särskilda krav ställs på ut hållighet över tid. Kommittén anser att resurs- och kompetensproblematiken till viss del kan lösas om polismyndigheterna fortsätter att utveckla sitt samarbete i nuvarande organisation.

Det kan emellertid konstateras att samverkansområdena samverkar i olika utsträckning och inom olika områden. Den valda utformningen är styrd av lokala och regionala behov men ger också uttryck för att samverkansområdena har nått olika långt. Det saknas nationell styrning av den regionala samverkan. Den bygger istället helt på frivillighet mellan fristående polismyndigheter. Frivilligheten innebär att polismyndigheterna måste vara överens i alla avseenden för att en samverkan ska komma till stånd. En sådan ordning kan medföra att en myndighet i första hand bevakar egna intressen på bekostnad av regionala intressen. En åtgärd, av t.ex. organisatorisk natur, som skulle innebära stor regional nytta i form av betydande effektiviseringar och kostnadsbesparingar kan då hindras om den befaras innebära en försämring för någon polismyndighet.

Polisen har behov av att genomföra övergripande strukturreformer som skapar förutsättningar för att uppnå enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet i ett nationellt perspektiv. Nuvarande ordning för samverkan som bygger på frivillighet, omöjliggör för polisen att ta tillvara den potentialen.

Svårigheterna med för små polismyndigheter kan enligt kommitténs uppfattning endast i begränsad utsträckning undanröjas med ökad samverkan. Konsensuskravet och en rad administrativa hinder gör dock att detta är en osäker metod att förlita sig till för nödvändiga förbättringsåtgärder. Även om en utvecklad samverkan bedöms kunna leda en bit på vägen mot regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet, bedömer kommittén att frivillig samverkan mellan fristående myndigheter inte är tillräckligt

för att lösa svårigheterna med nuvarande organisations- och ledningsstruktur.

Kommitténs slutsats blir därför att de identifierade hindren inte kommer att kunna undanröjas, eller ens begränsas i någon större grad med förändringar inom den rådande strukturen. Enligt försiktighetsprincipen blir därför nästa steg att undersöka om det räcker att utöka Rikspolisstyrelsens mandat, och om detta inte bedöms tillräckligt, att analysera om det i vart fall räcker att minska antalet polismyndigheter.

6.3 Räcker det att utöka Rikspolisstyrelsens mandat?

I föregående kapitel har de problemställningar som finns med otillräcklig beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden i nuvarande organisations- och ledningsstruktur beskrivits. Kommittén konstaterar att behovet av att få en tydligare styrning av polisverksamheten kräver en förändring av relationen mellan Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet och de 21 polismyndigheterna. Att inskränka Rikspolisstyrelsens beslutsbefogenheter och föreskriftsrätt skulle i en förlängning innebära att regeringen var tvungen att styra varje polismyndighet direkt. En sådan ordning strider mot den svenska förvaltningsmodellen. Ett sådant inskränkande skulle inte heller lösa några av de i föregående kapitel beskrivna problemen.

Om Rikspolisstyrelsen istället skulle ges ytterligare beslutsbefogenheter inom de områden som polismyndigheterna i dag själva beslutar om t.ex. inom vilka områden myndigheterna ska samverka, skulle flera av de beskrivna problemställningarna däremot kunna begränsas. Med betydande förändringar av de mandat som åvilar de lokala polismyndigheternas chefer och styrelser skulle styrmöjligheterna förbättras. Även möjligheten att öka samordningen inom ramen för nuvarande organisation och myndighetsstruktur skulle förbättras.

Problemet med att införa en sådan ordning är att nya problem skulle dyka upp. Myndighetschefen, länspolismästaren, skulle ha ansvaret för brottsbekämpningen inom ett geografiskt område, polisdistriktet, utan att ha en reell möjlighet att styra organisationen och verksamheten. En myndighetschef måste ha befogenheter att bestämma över sin organisation och verksamheten inom

myndigheten för att ansvar ska kunna utkrävas av denne. Med en sådan konstruktion skulle själva myndighetsbegreppet inom polisväsendet urvattnas och frågan är om inte en sådan ordning därigenom snarast skulle öka de otydliga ansvarsförhållandena. Även om polismyndigheterna har att följa de mål och riktlinjer som riksdag och regering samt Rikspolisstyrelsen ger uttryck för kommer det dessutom alltid att finnas lokala, fackliga och partipolitiska, intressen och opinioner som inverkar på hur verksamheten bedrivs och vilka metoder etc. som används.

Genom vissa förändringar och förtydliganden i de författningar som styr ansvarsfördelningen för polisen skulle sannolikt vissa smärre förbättringar kunna uppnås men detta skulle inte i någon större omfattning undanröja de identifierade hindren. Framför allt skulle ett sådant förslag skapa nya problem.

Kommittén gör således bedömningen att tydligare beslutsmandat och ansvarsområden för de olika delarna inom polisväsendet är nödvändiga men inte tillräckliga för att lösa problemen med nuvarande organisation och ledningsstruktur. Inte heller skulle utökade beslutsbefogenheter för Rikspolisstyrelsen innebära färre svårigheter än i dag.

6.4 Räcker det att minska antalet polismyndigheter?

Alternativet till att slå samman alla polismyndigheter till en enda myndighet är att väsentligt minska antalet polismyndigheter från dagens 21. En struktur med väsentligt färre polismyndigheter som alla är bärkraftiga skulle skapa förutsättningar för att i stort undanröja de hinder som beskrivits i avsnitt 5.2 (många polismyndigheter av skiftande storlek). Om de nya myndigheterna gjordes tillräckligt stora och bärkraftiga skulle det nämligen innebära att de områden där polismyndigheterna har behov av specialistkompetens, t.ex. kriminalteknik, it-forensisk verksamhet och annan kvalificerad utredningsverksamhet, kan tillgodoses i varje myndighet.

Vi har i avsnitt 5.2.2 redovisat svårigheterna i nuvarande struktur med att Rikspolisstyrelsens direktiv och anvisningar måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till polismyndigheternas skiftande förutsättningar, vilket begränsar tydligheten i styrningen av polismyndigheterna. I ett alternativ med färre myndigheter som är någorlunda jämförbara i storlek och resursmässigt, skulle styrningen kunna förenklas och göras tydligare. De hinder som

kommittén har identifierat med många myndigheter av skiftande storlek skulle således till viss del kunna begränsas genom alternativet med färre, bärkraftiga polismyndigheter.

Som konstaterats i avsnitt 6.3 skulle utökade beslutsbefogenheter för Rikspolisstyrelsen inte medföra färre svårigheter än i dag. Behovet av att få en tydligare styrning av polisverksamheten kräver en förändring av relationen mellan Rikspolisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet och polismyndigheterna. Detta förhållande gäller oavsett om polisen är uppdelad i 21 polismyndigheter eller väsentligt färre. Detta innebär att de problem som är kopplade till bristen på helhetssyn och nationellt perspektiv kvarstår i sin helhet.

Behovet av övergripande strukturreformer inom polisen och behovet av nationell operativ samordning kommer inte att kunna tillgodoses med mindre än att befogenheten att besluta om och genomdriva dessa reformer finns på nationell nivå. Därmed är risken uppenbar att dessa avgörande reformer inte kommer att genomföras. Förutsättningen för att utveckla och genomdriva nationella strategier och arbetsmetoder kräver nationell besluts-kraft. Detsamma gäller möjligheten att få genomslag för nationella strategiska överenskommelser som sluts med andra myndigheter, t.ex. Åklagarmyndigheten. I en flermyndighetslösning finns enligt kommitténs mening inte förutsättningar att åstadkomma den nödvändiga beslutskraften som krävs för detta. Dessutom skulle dagens oklara ansvarsförhållanden och otydliga styrkedja kvarstå.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att polisen i en flermyndighetslösning inte kan nå sin fulla utvecklingspotential. Polisen kan i en sådan organisationsstruktur inte heller tillräckligt väl uppfylla de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet.

6.5 Förändringar av polisens organisation och ledningsstruktur är nödvändiga

Kommittén har, med beaktande av en försiktighetsprincip, till att börja med undersökt olika möjligheter att undanröja hinder i nuvarande organisation. Vår slutsats och samlade bedömning är att det inte är tillräckligt vare sig att utveckla Rikspolisstyrelsens roll som initiativtagare och central förvaltningsmyndighet eller att polismyndigheterna på olika sätt uppmanas och uppmuntras att

samverka i större utsträckning än vad som sker i dag. Inte heller bedöms en begränsad förändring av ledningsstrukturen, som innebär att Rikspolisstyrelsens beslutsmandat utökas och förtydligas, räcka för att komma tillrätta med alla de hinder som identifierats under arbetets gång. Kommittén har därför vidare undersökt om det räcker att väsentligt minska antalet polismyndigheter inom ramen för en flermyndighetsmodell och kan konstatera att det inte är tillräckligt.

Inom polisorganisationen finns, som beskrivits i föregående kapitel, många områden som behöver utvecklas, stärkas och förbättras. Kommittén är av den bestämda uppfattningen att polisen har en mycket stor utvecklings- och förbättringspotential som inte tas till vara med polisorganisationens nuvarande utformning. Till denna utvecklings- och förbättringspotential hör bl.a. förmågan att besluta om och genomdriva övergripande strukturreformer med ett nationellt nyttoperspektiv för ögonen. Dit hör även tillvaratagandet av de möjligheter som en förstärkt nationell samordning av operativ verksamhet ger.

De identifierade hindren är av den karaktären och svårighetsgraden att såväl tydliga organisatoriska förändringar som förändringar av ledningsstrukturen behöver vidtas. Det är kommitténs övertygelse att detta är en förutsättning för att regeringens krav på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet ska kunna förverkligas.

7 Internationell utblick

7.1 Nuvarande organisation och reformprocesser i Finland, Danmark, Norge, Nederländerna samt England och Wales

Följande avsnitt syftar till att översiktligt beskriva polisverksamhetens organisation och reformprocesser i de nordiska grannländerna och i Nederländerna samt England och Wales. Redovisningen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av respektive länders polisväsende. Ambitionen är i stället att belysa utvecklingen i dessa länder vad gäller polisens mål, organisation och såväl genomförda som planerade reformer.

7.1.1 Finland

Organisation och reformarbete

Finland har en nationell polis, indelad i 24 lokala polisinrättningar. Utöver de geografiskt definierade polisinrättningarna finns riksomfattande specialenheter; centralkriminalpolisen, rörliga polisen (trafikpolis) och skyddspolisen (säkerhetspolis). Polisinrättningarna och de riksomfattande enheterna är alla direkt underordnade Polisstyrelsen som är central förvaltningsmyndighet. Polisstyrelsen, under ledning av polisöverdirektören, är ytterst ansvarig för all operativ polisverksamhet och styr polisinrättningarna och de riksomfattande enheterna genom resultatavtal, budgetstyrning och direktiv. Inrikesministeriet har det yttersta ansvaret för strategisk styrning. Åland har en självständig polismyndighet som står under Landskapsregeringen i Mariehamn.

På nationell nivå och vid polisinrättningarna finns polisdelegationer. Delegationen på nationell nivå tillsätts av regeringen och består av företrädare för inrikesministeriet och Polisstyrelsen

samt av representanter från olika delar av samhället. Delegationerna på lokal nivå väljs av kommunfullmäktige. Delegationernas syfte är att vara verktyg för insyn och konsultation och de har ingen beslutsbefogenhet.

Den senaste reformen av det finska polisväsendet genomfördes i två steg under 2009 och 2010. Dagens organisation med 24 polis-inrättningar infördes 2009. Polisstyrelsen som central förvaltningsmyndighet bildades 2010. Polisstyrelsen övertog funktioner som tidigare varit dels inrikesministeriets, dels länsstyrelsernas ansvar.

Den finska polisen har utvecklats från att före 1996 omfatta 250 polis-inrättningar – därefter 90 stycken under tiden fram till den senaste reformen – till att numera omfatta 24 polis-inrättningar. Trots utvecklingen mot färre enheter är polis-inrättningarna i Finland fortfarande relativt många. Jämfört med Sveriges 21 läns-polismyndigheter har Finlands 24 polis-inrättningar i genomsnitt ungefär hälften så många invånare som ett svenskt polisdistrikt. Polis-inrättningarna varierar också i hög grad vad gäller storlek (de minsta har färre än 100 poliser anställda).

De senaste årens omorganisation av den finska polisen har varit en del av ett större arbete med syfte att göra den finska offentliga förvaltningen mer effektiv, tydlig, enkel och ändamålsenlig.¹ De huvudsakliga skälen till ovan nämnda två-steps-reform var att många polis-inrättningar ansågs vara för små och att organisationen som helhet ansågs vara svårbemästrad. Reformen syftade till att förenkla och förtydliga polisens förvaltningsstruktur genom att avskaffa mellannivåer och överlappande funktioner. Dessutom sågs ett behov av renodling av inrikesministeriets roll genom begränsning av dess ansvar till att gälla strategisk ledning och inte – som tidigare – även ledning av den operativa verksamheten.²

Målsättningen var att omstruktureringen skulle öka effektiviteten och minska administrationen. På så sätt skulle resurser frigöras till den lokala polisens operativa arbete. Ambitionen var att centralisera polisens förvaltning men att bibehålla övrig verksamhet decentraliserad.

¹ RP 58/2009 s. 7.

² Ibid, s. 8.

Utvärdering av reformarbetet

En utvärdering av polisedningens, polisernas och allmänhetens inställning under och efter reformens genomförande har genomförts.³ Enligt utvärderingen bedömde tillfrågade polischefer och övriga polismän konsekvenserna av reformen på skilda sätt. Medan cheferna överlag var neutralt inställda till hur reformen har påverkat polisverksamheten var deras underordnade till övervägande del negativa. Allmänheten var också huvudsakligen neutral i sina omdömen och förväntningar på polisens utveckling till följd av reformen. Poliserna ansåg att omorganisationen skapat spänningar mellan central och lokal nivå i polisens organisatoriska struktur. En allmän slutsats som presenteras i studien är att reformen skapade en potential till högre effektivitet och tydligare styrning men att denna potential ännu inte realiserats i önskvärd grad.

Mål och uppföljning

Den övergripande visionen för den finska polisen är att Finland 2014 ska vara det säkraste landet i Europa. Detta ska uppnås genom en polis som är ”yrkeskunnig, tjänstvillig, pålitlig, samarbetsvillig och effektivt organiserad”. Den finska polisens uppgifter är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning.

De övergripande målen utvecklas ytterligare genom ett antal strategiska prioriteringar, t.ex. att ”Fokus ska ligga på att säkerställa och vidareutveckla åtgärder för förebyggande av olyckor och brott. Till särskilda prioriteringar hör bl.a. att förhindra spridning av organiserad brottslighet och utslagning, att stödja integration av invandrare samt främja boendesäkerhet”.⁴

Finlands statistik över anmälda brott och uppklarade brott är till sin konstruktion lik den som Sverige för. Polisens verksamhet relateras till serien över anmälda brott och man använder bl.a. andelen uppklarade brott på ungefär samma sätt som i Sverige. Den finska statistiken som relaterar till polisväsendet innehåller också

³ Haraholma, *The Reform of Police Administration in Finland – evaluation report of the changes and effects*, 2012.

⁴ Inrikesministeriet: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages>

ett stort antal uppgifter om polisens verksamhet för olika ärendetyper.

7.1.2 Danmark

Organisation och reformarbete

Polisen i Danmark är en regionalt organiserad nationell polis och lyder under *Justitsministeriet*. Organisationen är, efter den senaste reformen 2007, indelad i 12 *politikredser* (poliskretsar), som var och en leds av en *politidirektør*. Denne styr och ansvarar för poliskretsens verksamhet, både operativt och administrativt. Poliskretsarna är underordnade *Rigspolitiet* som leds av *rigspolitichefen*. Denne agerar koncernchef och är ansvarig för polisens verksamhet som helhet. *Politidirektøren* i varje poliskrets ansvarar inför *rigspolitichefen*, som i sin tur ansvarar inför *justitsministern*. Att skapa detta tydliga och raka styr- och ansvarsförhållande genom hela organisationen var en avgörande utgångspunkt för den omorganisationen som genomfördes 2007.⁵ Genom denna reform tydliggjordes strukturen för den danska polisen som en sammanhållen enhet.

Genom reformen avskaffades indelningen av ordningspolis och kriminalpolis. I varje poliskrets inrättades också ett kretsråd för demokratisk insyn och samarbete med kommunerna och andra lokala aktörer. I detta råd utarbetas varje år en handlingsplan för polisens samarbete med kommunerna. Före reformen var Danmark indelat i 54 polisdistrikt. Dagens danska organisation med 12 poliskretsar har ett genomsnittligt befolkningsunderlag per krets som ungefär motsvarar det som gäller för Sveriges 21 länspolismyndigheter.

Den senaste reformen innebar en viss centralisering genom att antalet poliskretsar blev färre och större samt genom att *Rigspolitiet* fick ett tydligare mandat att styra polisorganisationen. Administration av personal- och ekonomifrågor flyttades i viss mån uppåt i organisationen. *Rigspolitiet* fortsatte ansvara för bl.a. metodutveckling och vissa specialistkompetenser. I motiven till reformen underströks dock att målet var att den nya ordningen med större, mer bärkraftiga enheter skulle möjliggöra en betydande decentralisering av flera viktiga funktioner och beslutskompetenser i polisens

⁵ Justitsministeriet, *Resumé af forslaget til en politireform og en domstolsreform*, 16 dec 2005.

verksamhet.⁶ Syftet var följaktligen att reformen skulle inrymma element av både centralisering och decentralisering.

Utvärdering av reformarbetet

I en omfattande utvärdering som sträcker sig över tiden för genomförandet av den nya organisationen har man följt upp hur allmänheten, lokala samarbetspartners och polisen själv uppfattar förändringarna och hur dessa skildrats i media.⁷ Det är sammantaget varken en entydigt positiv eller negativ bild som framträder. Genomgående negativa omdömen präglade visserligen året då reformen genomfördes. En förbättring kan dock skönjas mot slutet av den utvärderade perioden. Medierapporteringen har enligt utvärderingen övervägande givit en negativ bild av reformen. Poliserna har själva uttryckt visst missnöje med implementeringen av omorganisationen och vissa poliser pekade på negativa effekter med de nya större poliskretsarna. Samtidigt har många av de tillfrågade poliserna uppgett att de upplever att kretsarna stärkts och givits bättre möjligheter att klara upp mer komplexa fall samtidigt som samarbetet mellan poliskretsarna har förbättrats.⁸

Mål och uppföljning

Den danska polisens uppgifter är att förebygga brott, störningar i den allmänna ordningen eller säkerheten och fara för enskilda personer. Vidare är uppgifterna att avbryta brottslig verksamhet och att se till att brott utreds, att ge medborgarna bistånd i farliga situationer, att utföra kontroll och tillsyn enligt gällande rätt och att ge andra myndigheter bistånd enligt gällande regler. Målen för polisens verksamhet utformas med hänsyn till uppgifterna och särskilt prioriterade områden anges år för år.⁹

För att styra och följa upp verksamheten används ett mål- och resultatstyrningssystem med poängsättning (PRES: Politikredsens ResultatEvalueringssystem) på nio olika teman: Ledning, strategi och planläggning, medarbetare, samarbete och resurser, arbets-

⁶ Ibid, s. 3.

⁷ Balvig F, et al, 2011. *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007–2011*.

⁸ Ibid, s. 179ff.

⁹ Se t.ex. Politiets og anklagemyndighedens årsrapport 2010. Målrappoterung, s. 13.

<http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/BB1B19E8-5CB5-4F40-85B3-981410908BE1/0/Politietsoganklagemyndighedensaarsrapport2010.pdf>

flöden, brukare och allmänhet, samhället och sist effektresultat. De indikatorer som används för att mäta var och en av dessa teman är många och flera olika metoder används för att samla in data: enkäter, offerundersökningar, brottsstatistik och annan officiell statistik, brukarundersökningar m.m. Det sammanvägda resultat som erhålls i form av poäng, dels på varje tema, dels totalt, jämförs över tid.

7.1.3 Norge

Organisation och reformarbete

Norge har en lokalt organiserad nationell polis som sedan 2002 är indelad i 27 polisdistrikt. Inom dessa ryms 290 länsmansdistrikt och 47 polisstationsdistrikt som sammantaget utgör en enhetlig polisstyrka. Medan polisstationerna i allmänhet är renodlade polisenheter ansvarar länsmanskontoren utöver polisverksamhet även för viss annan offentlig förvaltning, exempelvis utmätning. *Justisdepartementet* har det övergripande ansvaret för polisens verksamhet. *Politidirektoratet* är bemyndigat att operativt leda och styra polisdistrikten och att arbeta med uppföljning och utveckling samt att utöva tillsyn. Tillsammans utgör *Politidirektoratet* och *Justisdepartementet* den norska polisens centrala ledning. Den norska polisen inbegriper även vissa specialorgan såsom *Kripas* med ansvar för organiserad och annan allvarlig brottslighet och *Økokrim* med ansvar för ekonomisk brottslighet och miljöbrott. Dessa specialorgan står även de under *Politidirektoratets* ledning. För samarbete mellan kommunerna och polisen, framförallt med brottsförebyggande arbete, finns s.k. *politiråd*. Syftet med dessa samarbetsorgan är att vara en ingång för folkvalda på lokal nivå till insyn och möjlighet att påverka polisens prioriteringar och planläggning. Det är inte ett beslutande organ.

Den senast genomförda reformen på området är känd under namnet *Politireform 2000*. Reformen innebar bl.a. att *Politidirektoratet* bildades samt att antalet polisdistrikt minskades från 54 till dagens 27. Målsättningen med reformen var att höja kvaliteten och effektiviteten i polisens brottsbekämpande verksamhet, att förbättra tillgängligheten och servicen till allmänheten samt att öka kostnadseffektiviteten.¹⁰ Det ansågs inte vara ändamålsenligt med

¹⁰ *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*, St. meld nr 22 (2000–2001), s. 4.

det stora antalet, ofta små, administrativa enheter. Organisationen bedömdes vara ineffektiv och många distrikt ansågs vara för små för att ha förmåga att hantera nya kriminalitetsmönster.

Utvärdering av reformarbetet

Politireform 2000 har utvärderats och resultaten därifrån har publicerats i en rapport.¹¹ Utvärderingen genomfördes bl. a. genom att polischeferna och övriga anställda gavs möjlighet att i två omgångar, 2004 och 2006, ge sin syn på reformen och dess följder för polisverksamheten. Den framträdande slutsatsen i rapporten är att reformen var nödvändig. Det konstateras att reformen haft positiv effekt vad gäller kostnadseffektivitet och bekämpande av allvarlig brottslighet men liten effekt på s.k. vardagskriminalitet (mängdbrott). Reformen bedömdes vidare ha haft liten eller ingen effekt på polisens förebyggande arbete och samarbete med lokala aktörer. Vad gäller polisens tillgänglighet, synlighet och service till allmänheten konstateras att denna inte förbättrats och att många hävdar att dessa områden har försämrats till följd av reformen. Utvärderingen visar på en stor skillnad mellan polischefernas och övriga anställdas inställning till reformens effekter. Polischeferna är överlag betydligt mer positiva. Bilden av reformen var mer positiv 2006 jämfört med 2004.¹²

Politidirektoratet har på uppdrag av *Justisdepartementet* utrett fortsatta behov av och möjligheter till ändring av den norska polisens organisation. I en rapport till *Justisdepartementet* i juni 2011 framgår att *Politidirektoratet* föreslår att antalet polisdistrikt bör reduceras från 27 till 18. Vidare föreslås förändringar av den interna organisationen i polisdistrikten.¹³ Det kan konstateras att det finns krafter som vill fortsätta utvecklingen mot färre polisenheter i Norge. I skrivande stund är det inte möjligt att förutsäga om detta kommer att förverkligas.

¹¹ *Sluttevaluering Politireform 2000*, 2006.

¹² *Ibid*, s. 79.

¹³ *Inspill till st.meld om vidareutveckling av politi. og lensmannsetaten*, brev från Politidirektoratet till Justisdepartementet, 1 juni 2011.

Mål och uppföljning

Målet för den norska polisens verksamhet är att minska brottsligheten genom att stärka det förebyggande arbetet och att utreda brott effektivt, att tillförsäkra rättstrygghet och rättssäkerhet, bl.a. genom att stärka brottsoffrens ställning och tillvara rättssäkerheten vid utredning av brott, att öka tryggheten i samhället genom att effektivt hantera sådana förhållanden som skapar otrygghet, genom att öka förmågan till krishantering och genom att värna om rikets säkerhet och självständighet, att vara effektiv och serviceorienterad och slutligen att arbeta för en konsekvent invandrings- och flyktingpolitik.¹⁴

Norges officiella kriminalstatistik förs av *Statistisk sentralbyrå* på grundval av registeruppgifter från den norska polisen. Sättet att föra statistik över anmälda brott och uppklarade brott är likt det som gäller för svensk kriminalstatistik.

7.1.4 Nederländerna

Organisation och reformarbete

Nederländerna har för närvarande 25 regionala polismyndigheter och en central poliskår med nationellt ansvar vid namn *Korps landelijke politiedienst* (KLPD). KLPD är indelad i nio avdelningar med ansvar att leda och understödja de regionala myndigheterna i vissa polisiära verksamheter. Nederländerna har även ett gendarmeri: *Koninklijke Marechaussee*. Detta är en paramilitär polisorganisation med ansvar för bl.a. bevakning, gräns- och migrationsfrågor samt understöd av den civila polisen vid exempelvis kravaller.

Det finns en tradition i Nederländerna att dela på ansvaret för polisen.¹⁵ Detta innebar att fram till regeringsskiftet 2010 ansvarade Inrikesministeriet för polisens ordningsbevarande uppdrag, medan Justitieministeriet ansvarade för polisens brottsbekämpande verksamhet. Justitieministeriet har nu helhetsansvar för polisen. Regionala och kommunala civila myndigheter har i Nederländerna inte bara en konsultativ roll utan även ansvar för ledning och tillsyn av

¹⁴ Norska regeringens budgetproposition för 2012 för Justitie-sektorn: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012.html?id=657376>

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Inrikesministeriet), *Policing in the Netherlands*, 2004, s. 11.

polisens arbete. Borgmästaren i den kommun med flest invånare i polisdistriktet fungerar som den regionala polismyndighetens högste ansvarige. Vid viktigare beslut som rör polismyndighetens inriktning etc. fattas beslut av ett råd bestående av samtliga borgmästare samt chefsåklagaren i distriktet.

Det pågår ett arbete med att reformera den nederländska polisens organisation. Det är en omfattande omorganisation som förbereds. Den stora nyheten är upprättandet av en nationell polismyndighet indelad i tio regioner. Det som eftersträvas är en högre effektivitet och flexibilitet i polisens organisation men också en starkare och mer ändamålsenlig polis med bättre samarbete mellan regionerna. Ledning, styrning och ansvar inom organisationen ska få en tydligare och enklare struktur med färre nivåer. Justitieministern ska också ges utökad möjlighet, i jämförelse med dagens system, att styra polisen.¹⁶

Genom reformen förväntas den byråkratiska bördan för den lokala polisen minska, vilket ska leda till ökade resurser för huvuduppgiften: att bekämpa och förebygga brott samt att trygga den allmänna ordningen.¹⁷

Vissa av polisens funktioner kommer i och med reformen att centraliseras. Det handlar bl.a. om it- och personalfrågor. Det poängteras dock i den nederländska regeringens avsiktsförklaring för reformen att tyngdpunkten i polisens verksamhet ska fortsätta att vara lokalt förankrad i de nya förstärkta regionerna och att den lokala polisens verksamhet ska fortsätta att utgå från lokala förutsättningar. Det kommer även i fortsättningen att finnas organ för civil insyn och inflytande på kommunal och regional nivå. Den speciella roll som borgmästaren i polisdistriktets största kommun i nuläget har kommer genom reformen att förändras till att mer handla om samordning än om operativt ansvar för polisen.¹⁸

¹⁶ Skrivelse från det nederländska Justitiedepartementet till parlamentets underhus, 14 december 2010.

¹⁷ Coalition agreement, 2010, s. 55.

<http://www.government.nl/government/cabinet/coalition-agreement>.

¹⁸ Skrivelse från det nederländska Justitiedepartementets till parlamentets underhus, 14 december 2010.

Mål och uppföljning

I Nederländerna är polisen i omvandling men kärnuppgifterna är oförändrade: att ge bistånd vid katastrofer och nödsituationer, att hålla översikt över det offentliga rummet, att upprätthålla allmän ordning och att uppdaga brott. Målsättningen för reformarbetet är minskad byråkrati, högre kvalitet, bättre utrymme för reellt polisarbete och en ökad synlighet på gatorna. Dessa målsättningar konkretiseras på följande sätt för polisens arbete: enklare brottsanmälningsrutin, snabbare handläggning av ärenden och minskad administration; en helhetssyn på arbetet, kortare svarstider, närhet till lokalsamhället och transparenta och klara regler för hur resurserna används på basis av en lokalt överenskommen trygghets- och säkerhetsplan.¹⁹

I Nederländerna har man, liksom i Sverige, en lång tradition av att föra relativt detaljerad officiell kriminalstatistik och av att göra regelbundna offerundersökningar.

7.1.5 England och Wales

Organisation och reformarbete

Storbritannien rymmer delvis separata rättsystem. England och Wales är i polishänseende dock att betrakta som en enhet. Eftersom denna del av Storbritannien är så dominerande och eftersom dess polis för närvarande genomgår en intressant reformprocess är det naturligt att fokusera på polisens organisation i England och Wales.

Polisen i England och Wales är organiserad i 43 självständiga regionala polismyndigheter. Det finns ingen central överordnad polismyndighet. Sedan 2006 har dock *Serious and Organised Crime Agency* (SOCA) ett antal nationella ansvarsområden med avseende på organiserad och gränsöverskridande kriminalitet. *The Metropolitan Police* (också känd under namnet *Scotland Yard*), som är Storlondons polismyndighet, har även vissa landsomfattande uppdrag, exempelvis samordning av enheter för anti-terrorism.

I den pågående reformprocessen är väsentliga förändringar av polisen i England och Wales på väg att genomföras. En innovation är att polisstyrelserna, dvs. ledningen för polismyndigheterna,

¹⁹ Faktablad på engelska från Ministry of Security and Justice: National Police. Augusti 2011.

ersätts med *Police and Crime Panels* under ledning av direktvalda polischefer, *Police and Crime Commissioners*. I den nuvarande ordningen består styrelsen av ett antal domare, lokala politiker och oberoende ledamöter. I den nya ordningen som träder i kraft under år 2012 (val kommer att förrättas under november 2012) väljs polischeferna direkt av den lokala befolkningen med en mandatperiod på fyra år. Möten där allmänheten ges tillfälle till dialog med den lokala polisen (s.k. *beat meetings*) ska bli en obligatorisk del av polischefens ansvar. Den engelska regeringens syfte med reformen i dessa delar är att stärka bandet mellan polisen och invånarna genom att, som det uttrycks, ersätta byråkratiskt ansvarsutkrävande med demokratiskt ansvarsutkrävande. Inrikesministern har också uttalat att nationella mål, direktiv och riktlinjer med syfte att styra den lokala polisens verksamhet och inriktning ska avskaffas. Syftet med denna förändring är dels att polisen bättre ska kunna arbeta utifrån lokala förutsättningar och utifrån önskemål från lokalbefolkningen, dels att den byråkratiska bördan på den lokala polisen ska kunna minskas.²⁰

Som en andra del av reformen är avsikten att skapa en nationell myndighet med landsomfattande ansvar för organiserad och gränsöverskridande brottslighet under namnet *National Crime Agency*. Denna myndighet kommer att överta dels de uppgifter som SOCA idag ansvarar för, dels uppgifter från andra organ för bl.a. gränskontroll och bekämpning av barnpornografi. *National Crime Agency* ska enligt Inrikesministeriet inrättas under 2013.²¹

En bakgrundsfaktor är det omfattande besparingskrav som för närvarande råder för offentlig förvaltning i Storbritannien. Polisen i England och Wales är inget undantag utan förväntas framöver att genomföra besparingar motsvarande 12 procent av deras årliga budget.²²

²⁰ Home office, *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people*, 2010, s. 7.

²¹ Home office, *The national Crime Agency – A plan for the creation of a national crime-fighting capability*, 2011. I skrivande stund har detta dock inte färdigbehandlats i lagstiftningsprocessen.

²² Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), *Valuing the Police – Policing in an age of austerity*, 2010.

Mål och uppföljning

När det gäller polisens arbete med immigration och gränsövervakning, åtgärder för att garantera rättssäkerhet samt arbete med att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet kommer det fortfarande att finnas centralt fastställda mål. Dessa mål kommer i framtiden i huvudsak att avse *National Crime Agency*. Som påpekats ovan kommer i allt väsentligt, när det gäller den s.k. vardagsbrottsligheten, både målen för polisens verksamhet fastställas och dess resultat bedömas av medborgarna.

I den pågående reformprocessen i England och Wales är alltså en grundläggande utgångspunkt att polisen ska kunna hållas ansvarig av lokalbefolkningen och andra lokala aktörer – det demokratiska ansvarsutkrävandet. Detta i motsats till det byråkratiska ansvarsutkrävandet, som den ansvarige ministern har bedömt som en verkninglös metod. Det omfattande arbetet med centralt fastställda mål och olika sorters stöd till polisorganisationerna (riktlinjer, manualer, bästa rutiner, uppföljning och utvärdering) har enligt regeringsuttalanden inte lett till nödvändiga förbättringar i polisens verksamhetsresultat, trots att man satsat stora både personella och ekonomiska resurser på detta under en lång följd år.²³

För att lokalsamhället ska kunna följa upp och värdera polisens resultat ska dock den centrala administrationen (Inrikesdepartementet i samarbete med Justitiedepartementet) se till att all statistik och annan information som är nödvändig för att kunna bedöma både problem- och resultatutveckling finns lätt tillgänglig. Det är bl.a. sådan information som lokalsamhället ska kunna ta del av inför möten med den lokala polisen (s.k. *beat meetings*) som kommer att hållas regelbundet. En konsekvens av inställningen att allmänheten ska kunna använda statistiken på ett meningsfullt sätt, är bl.a. att begreppet ”uppklarade brott” som mer betecknar ett administrativt uppklarande än ett reellt, inte längre används utan har blivit ersatt av begreppet ”lösta brott”, dvs. brott där någon har åtalats eller befunnits skyldig till brottet.

²³ Home office, *A new approach to fighting Crime*, 2011.

Home office, *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people*, 2010.

7.2 Vilka erfarenheter kan svensk polis dra nytta av?

Utformningen av ett lands polisorganisation är ett nationellt intresse som ofta är nära förknippat med nationella traditioner på rätts- och förvaltningsområdet. Det kan också finnas olika motiv till varför en strukturreform genomförs. Att tillgodogöra sig erfarenheter från hur andra länder utformar sin polisorganisation har därför sina svårigheter. Det är dock möjligt att dra vissa generella slutsatser om utveckling och tendenser utifrån erfarenheterna från de länder vi valt att studera.

Vad gäller Norge, Danmark, Finland och Nederländerna kan konstateras att tendensen i dessa länder går mot färre enheter och tydligare ledning och styrning. Denna tendens har drivits fram av samhällsförändringar med avseende på brottslighetens karaktär, den tekniska utvecklingen, internationellt samarbete och högre ställda krav på effektivitet och kvalitet i offentlig förvaltning. I samtliga länder vi studerat har tendensen mot förändrade mönster av organiserad och gränsöverskridande brottslighet ansetts innebära utmaningar för polisen.

Den tekniska utvecklingen och ny inriktning eller prioritering av verksamheten ställer krav på en polis med specialistkompetenser. Ny teknik ger också nya möjligheter för kommunikation inom polisen samt nya verktyg att förebygga och utreda brott. Dessa fenomen framstår utifrån vad som framkommit i vår studie som allmängiltigt europeiska.

I samtliga de länder som vi undersökt har det ansetts finnas ett behov att minska den byråkratiska bördan på den lokala polisen för att denna ska kunna lägga mer resurser på brottsbekämpande verksamhet. I regel har tillvägagångssättet för att möta detta behov varit att vissa administrativa uppgifter utförs på färre platser, dvs. flyttas uppåt i organisationen.

Utvecklingen i England och Wales skiljer ut sig från övriga länder i vår jämförelse. Det är här fråga om en redan jämförelsevis decentraliserad polisorganisation som genom den senaste reformen ytterligare decentraliseras.

En nyckel till förståelse av ovan refererade länders reformer av polisorganisationen ligger i behovet att finna en väl avvägd balans mellan det som kallas "centralisering" respektive "decentralisering". Centralisering av vissa funktioner kan i många fall vara både lämplig och nödvändig. Drivande orsaker bakom denna utveckling är framförallt krav på högre effektivitet, bättre kvalitetssäkring och

enhetlighet samt behov av vissa specialistkompetenser. Ett återkommande drag är emellertid också insikten om att tyngdpunkten i polisens arbete måste vara lokalt förankrad och att polisen måste ha goda relationer till lokala aktörer.

Erfarenheterna från utvärderingar i de tre nordiska länderna ger konkreta exempel på problematiken vid större strukturella förändringar av polisorganisationen. Det framstår som en stor utmaning att genomföra organisatoriska förändringar som innehåller inslag i centraliserande riktning utan att detta på ett negativt sätt påverkar tillgänglighet och synlighet för medborgarna i hela landet. Erfarenheten att omorganisationen i sig tar kraft från kärnverksamheten och orsakar oro internt inom polisorganisationen är viktig kunskap att beakta vid utformning av ett svenskt genomförandearbete.

Kommittén kan konstatera att en betydande del av de problem och utmaningar som i respektive land lyfts fram i motiven till genomförda eller planerade reformer sammanfaller med identifierade hinder i den svenska polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur som beskrivits i kapitel 5.

Med undantag för England och Wales finns det en tydlig utveckling mot färre och mer bärkraftiga enheter. Behovet av att tydliggöra ansvarsförhållanden och styrningen av en organisation är ett annat återkommande tema som skäl till reformerna i de olika länderna. Dessa utvecklingslinjer ligger i samklang med kommitténs förslag till förändring av den svenska polisorganisationen som beskrivs i kapitel 9.