



Polisförbundet

REMISS/YTTRANDE

2012-06-10

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Polisförbundets synpunkter avseende Polisorganisationskommitténs betänkande "En sammanhållen svensk polis" (SOU 2012:13).

1. Inledning

Detta remissvar är ett yttrande från Polisförbundet.

Organisationskommitténs betänkande är omfångsrikt och medför, om det skulle införas, en mycket stor förändring för Polisen. Polisförbundet vill vara med och utveckla Polisen och av den anledningen inleddes ett partsgemensamt fackligt arbete i början av 2012. För att förändringsarbetet ska bli framgångsrikt krävs en god samverkan, både mellan arbetstagarorganisationer och med arbetsgivaren.

Med stöd av en arbetstagarkonsult från Partsrådet har de fackliga organisationerna träffats och formerats i olika arbetsgrupper – allt i syfte att bli en konstruktiv samarbetspart i det kommande förändringsarbetet. Initialt har arbetet huvudsakligen varit inriktat på att ta del av och lämna synpunkter på Polisorganisationskommitténs betänkande (SOU 2012:13). Det fackligt partsgemensamma arbetet fortsätter således även under den eventuella genomförandefasen.

I syfte att få en bred förankring har Polisförbundet arbetat med styrelser eller kontaktpersoner i polismyndigheterna, olika referensgrupper och även ställt frågor till arbetsplatsträffar i hela landet.



Remissvaret är uppbyggt i fyra avsnitt:

1. En inledning som övergripande beskriver det fackligt partsgemensamma arbetet.
2. Ett avsnitt som beskriver vad som egentligen krävs för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.
3. Synpunkter på Polisorganisationskommitténs betänkande.
4. Tilläggsförslag.

2. Vad som egentligen krävs för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

Polisförbundet stödjer Polisorganisationskommitténs förslag om inrättandet av en polismyndighet **men...**

Vill man få högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat så finns det annat än organisation som har betydligt större påverkan:

- Ökad balans mellan struktur och kultur
- Organisationsutveckling istället för omorganisation
- Ökad delaktighet, medarbetardrivet utvecklingsarbete och samverkan
- Relevant målstyrning
- Relevant ledningsstruktur
- Rätt ledarskap
- Balanserad resursfördelning
- Rätt förutsättningar

Ökad balans mellan struktur och kultur

”Man får inte vara polis längre. Korvstoppning av blanketter, koder och planer till tusen börjar ta knäcken på den mest inbitne polis. Här ska man sitta och planera timmar, dagar, veckor, månader, kvartal, halvår, år – och sen ska det göras sammandrag, utdrag och redovisningar kors och tvärs. Koder här och siffror där, kryss och streck. Det börjar bli både viktigare och ta mera tid med att göra detta jobb än att arbeta som polis. Och trivseln på jobbet... Man äcklas över alla dessa underlag för databehandling. Vad är det tänkt att den svenska polisen skall vara – en stol- och kontorsbunden, datastyrd individ utan verklig känsla för praktiskt, meningsfullt polisarbete?”

(En polisinspektör i Tärnaby i en debattartikel i Svensk polis nr 12 1973).

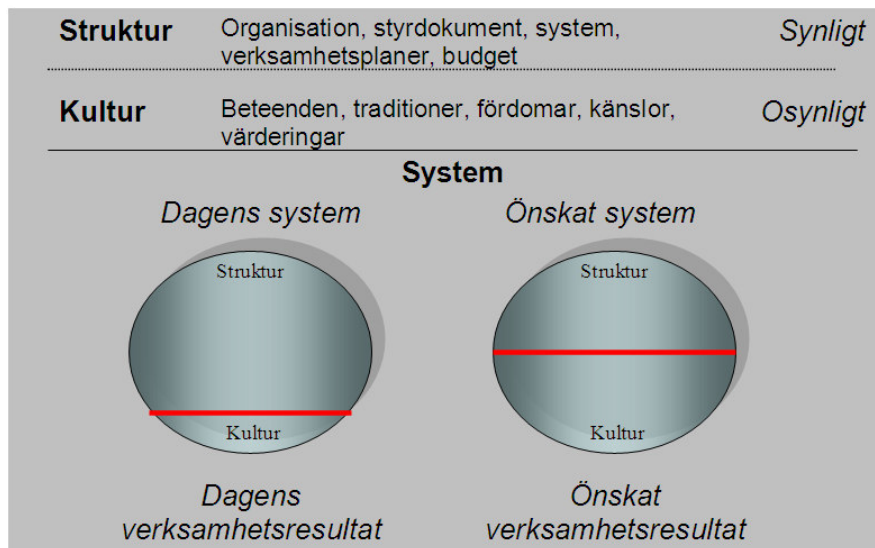


Utdraget ur debattartikeln från 1973 känns oroväckande aktuell. Man kan konstatera att, trots att Polisen hade genomgått en mycket stor organisationsförändring i och med förstatligandet och minskandet av antal polismyndigheter så fanns det annat än organisatoriska hinder som störde polisarbetet längst ut, närmast medborgarna.

Polisen fortsatte dock att förändras. Organisationstrender avlöste varandra, ibland skulle det decentraliseras, ibland centraliseras. 2012 står vi inför en kombinerad centralisering och decentralisering. Centralisering genom en myndighet och tydligare styrning samtidigt som den lokala förankringens betydelse understryks.

Forskaren och polisen Stefan Holgersson behandlade i sin doktorsavhandling 2005 konsekvenserna av de sammanslagningar och den centralisering som skett från 1990-talet och framåt. Han menade att effekterna av att centralisera enheter som är geografiskt spridda ofta överskattas eftersom det egentligen krävs att arbetsuppgifterna samlas på en ort/enhet för att få effekt. Problemet är att den typen av centralisering ofta är omöjlig då förutsättningarna för att lösa uppgiften finns i den lokala förankringen vilket leder till att effekterna uteblir samtidigt som det inverkar negativt på verksamheten.

Organisation och styrsystem är strukturfrågor och viktiga för organisationens resultat men många gånger är det förändringar i kulturen som är det som verkligen får effekt. Det är också viktigt att det finns en balans mellan struktur och kultur. Inom Polisen har strukturfrågorna varit det primära i förändringsarbeten, möjligen undantaget värdegrundsarbetet, varför det är rimligt att anta att det finns en viss obalans.



"Varje system är perfekt designat för att ge det resultat det ger. Det är inte fel på människorna, det är mer en fråga om vilka betingelser vi befinner oss i." (Deming)



Organisationsutveckling istället för omorganisation

"Vi tränade hårt - men varje gång vi började få fram fungerande grupper skulle vi omorganiseras.

Jag lärde mig senare i livet att vi är benägna att möta varje ny situation genom omorganisation och också vilken underbar metod detta är för att skapa illusionen av framsteg medan den åstadkommer kaos, ineffektivitet och demoralisering."

(Gaius Petronius, död år 60 e Kr)

Omorganisation är en vanligt förekommande metod/modell inom Polisen. Den kan till exempel ha sin grund i att man vill öka effektiviteten, anpassa sig efter nya arbetsmetoder eller helt enkelt att en ny chef "vill sätta sin prägel på organisationen".

Organisationsförändringar följer ofta samma mönster med minskad effektivitet omedelbart innan och under förändringsarbetet innan den nya organisationen stabiliserar sig ("sätter sig") så att effektiviteten/produktiviteten är tillbaka ungefär på de nivåer som de var på innan.

I rapporten "Iakttagelser om landsting (Ds 2005:7) poängterar man att organisationsförändringar inte med någon automatik påverkar vårdens innehåll och kvalitet. Sjukvården utvecklas genom sitt inre arbete och därför bör kraften istället ägnas åt det som de kallar "system- och processororienterat effektiviseringsarbete", det vill säga att genom ett ständigt pågående förbättringsarbete internt skapa en bättre vård. Utredarna bedömde att om det arbetssättet skulle genomföras i hela sjukvården skulle detta ge effektiviseringsvinster på 3 miljarder per år, samtidigt som vårdens effektivitet skulle öka. Man menade att det framförallt är genom ett sådant arbete som vården kan effektiviseras.

Utredarna slog fast att organisationsförändring är överskattad som metod för effektiviseringar. "Det har blivit allt mer uppenbart att de leder till energiförluster och organisatorisk stress."

"... organisatoriska förändringar ofta bygger på rationaliserade myter om vad som är effektivt, snarare än på förutsättningslösa utvärderingar om vad som faktiskt är effektivt."

(Stefan Holgersson i sin doktorsavhandling 2005)

Så även om Polisförbundet är positivt till att Polisen blir en myndighet så vill vi förtydliga att organisationsförändringar sällan når de effektiviseringsvinster man avsåg. Det krävs att man också gör något annat, annars är risken stor att besvikelsen över det uteblivna förväntade resultatet snart leder till nya organisationsförändringar med nya uteblivna förväntade resultat.

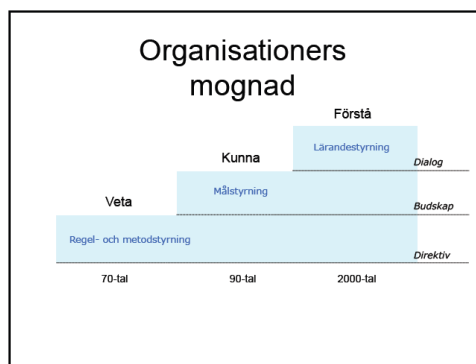
Begreppet lärande organisation förekommer i olika styrdokument inom Polisen. Ibland framstår det som ett önskat läge som organisationen ska arbeta mot men ibland framstår det dock som något som ska implementeras/genomföras.

En lärande organisation är inte en organisationsmodell utan en beskrivning av en organisation som skapar goda förutsättningar för medarbetarnas lärande och som tar

tillvara detta lärande så att det kommer till nytta i organisationens strävan att påverka och snabbt anpassa sig till omvärlden.

Det är också viktigt att det finns ett styrsystem som stödjer utvecklingen av den lärande organisationen – lärandestyrning.

Det finns en rad definitioner kring lärande organisationer. Det finns dessutom sannolikt inga ”icke lärande organisationer” för ett visst lärande förekommer nog alltid.



Det finns dock vissa förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en organisation ska kunna utveckla sitt lärande så att det kommer organisationen till gagn:

- En organisationskultur som inte bara tillåter utan aktivt stöder frågor från anställda på alla nivåer (jämför diskussion om tyst organisation under *Förutsättningar*)
- Utveckling i organisationen med hjälp av färdighet i kritisk reflektion (jämför diskussion om tyst organisation under *Förutsättningar*)
- Regelbundna och skiftande tillfällen till gemensamt frågande och reflekterande (jämför diskussionen om tyst organisation under *Förutsättningar*)
- Ett fortlöpande sökande efter tillfällen till lärande i organisationens löpande verksamhet. (jämför diskussionen om *medarbetardrivet utvecklingsarbete* m.m.)
- Kritisk reflektion om resultatet av handlandet (jämför diskussionen om tyst organisation under *Förutsättningar*)

En närbesläktad teori är den om single- och doubleloop (Argyris och Schön) som går ut på att man inte bara utifrån konsekvenserna prövar ett nytt handlande (singleloop) utan också prövar värderingarna som styr vårt handlande och ger konsekvenser (double-loop).

Det kanske är dags att pröva de värderingar som styr vårt handlande. Sedan lång tid har man inom Polisen, utifrån konsekvenserna (t ex resultat, rationaliseringar, besparingar, satsningar, centraliseringar, decentraliseringar, förändrad brottslighet m.m.), prövat ett nytt handlande - oftast ny organisation. Men om vi också prövar värderingarna som styr vårt handlande kanske vi kan se att det kan finnas andra sätt att nå dit organisationen vill.

Oavsett vad saker och ting kallas och vilka nyansskillnader olika organisationsrecept kan innehålla så handlar det till slut ändå om hur vi tillsammans ska organisera våra krafter och lära oss av erfarenheterna så att vi som organisation blir bättre rustade att möta och hantera framtida problem och svårigheter. Organisationer består av de individer som befolkar den och en organisation agerar som ett resultat av dess medlemmars agerande.

Ökad delaktighet, medarbetardrivet utvecklingsarbete och samverkan

"En person som inte får information kan inte ta ansvar. En person som får information kan inte låta bli att ta ansvar."

(Jan Carlzon)

Medlemmar i en organisation har sällan en klar och tydlig bild av hur verksamheten fungerar som helhet. Man känner ofta till sin egen del men är inte lika insatt i hur denna del står i relation till resten av systemet/organisationen.

Helhetssyn kan bara skapas genom att göra medarbetarna delaktiga, inte minst i det ständigt pågående utvecklingsarbetet. På så sätt får man, utöver engagerade och motiverade medarbetare, en situation där utvecklingen sker i verksamheten där frågorna dyker upp, genom att de som arbetar där varje dag får vara med och påverka sin egen miljö. Det kräver dock en tro på att alla vill vara med och utveckla sitt eget arbete.

Förändring eller förbättring kan inte implementeras/införas varken hos individer eller organisationer – det är ett långsiktigt och ständigt pågående arbete som bygger på teorin att genom att fokusera på *hur* vi arbetar och genom att *ständigt förbättra sättet att arbeta* så kommer också resultatet.

I ett medarbetardrivet förändrings-/utvecklingsarbete ses medarbetarna som metodexperter. Man tillåts arbeta i förbättringsgrupper, i den egna gruppen eller i tvärgrupper, och har rätt att besluta och själva agera. Det blir medarbetarna själva som identifierar hinder eller brister i sina arbetsflöden och som tar fram metoder för att komma till rätta med det. Genom att fokusera på *hur* vi arbetar och ständigt förbättra sättet så kommer också resultatet.

Fokus på metoder är fokus på att göra och leder till:

- Ett ökat engagemang och motivation
- Att alla tillåts att delta i utvecklings-/förbättringsarbete
- Att ambitionsnivån höjs, utan extra tryck från ledningen
- Att homogena referensramar hos medlemmarna i ett team/organisation skapas.
- Bättre lojalitet mot gemensamma beslut.

Förutsättningen är dock att medarbetarna i processerna ges tillräckliga möjligheter att själva påverka processernas utformning. Fokusering på processerna gör att medarbetarna bättre förstår sina jobb vilket stödjer och främjar förmågan att själva hitta nya kreativa lösningar. Medarbetarna tar ansvar, och har befogenheter, för den egna processens prestationsförmåga och för den egna processens förmåga att bidra till helheten.

Lean är en verksamhetsstrategi som sätter fokus på att flödena ska vara effektiva. Genom att fokusera på flödena kan en organisation minska mycket av det merarbete som läggs



ner i onödan och frigöra tid, energi och fokus mot kärnverksamheten. Flödeseffektivitet är också att knyta samman olika delar vilket också bidrar till en större helhetssyn.

"Efter att jag fick insyn i lean-filosofin har jag flera gånger funderat över vad vi egentligen använder vår tid till i myndigheten. Om man skulle slå ihop all den tid som medarbetarna lägger på att leta efter blanketter i bakluckan på en polisbil, skriver beslagspunkter, planerar sin arbetstid i dåliga IT-program, kopierar papper, letar efter papper att fylla på kopian med, försöker hitta en ledig bil och mycket mer så inser man att det handlar om årsarbetskrafter som ägnar sig åt annat än det vi egentligen ska göra. Det är inte konstigt att resultatet inte är bättre när vi sammantaget varje dag har en som bara går runt och letar efter en ledig bil, en som skriver beslagspunkter, en som letar efter vaktmästaren, tre som kopierar papper osv. Det räcker nu!"

(Polischef i södra Sverige)

Det är viktigt att ökad processorientering, kundfokus och medarbetardrivet ständigt förbättringsarbete inte bara blir tomma fraser utan blir en del av organisationskulturen.

En kulturell förändring kan inte implementeras/genomföras utan måste växa fram inifrån genom medarbetare som förstår och känner delaktighet för grundtankarna i det nya synsättet. Det ställer väldigt stora krav på konsekvent och tydligt ledarskap. Ledarskapet måste uppmuntra och stödja det nya arbetssättet, trots att det blir medarbetaren (och inte chefen) som är den som står för utvecklingen på sin arbetsplats. Även strukturen kan behöva anpassas för att stödja det nya arbetssättet.

Samverkan är en metod som syftar till att stödja myndighetens verksamhet. Med hjälp av metoden får arbetsgivarrepresentanter och chefer stöd att fatta kloka beslut. Samtidigt blir fackligt förtroendevalda och medarbetare mer delaktiga i verksamheten. De ges strukturerade tillfällen att bidra med sina perspektiv och erfarenheter. Ett mål med att tillämpa metoden är att främja effektiviteten i arbetet. Samverkan är därmed inte något mål i sig utan ett medel för att nå verksamhetens mål. Samtidigt ger metoden alla inom myndigheten möjlighet att bidra med och utveckla sin kompetens i takt med verksamhetens utveckling.

För att kloka beslut ska kunna fattas krävs ett visst processdjup i samverkansprocessen. Djupet baseras på att deltagarna har kompetens att diskutera de frågor som avhandlas.

Idag saknas det önskvärda processdjupet vilket leder till att frågorna förenklas och endast symptomen behandlas. Ska samverkan ge önskade effekter krävs processdjup.

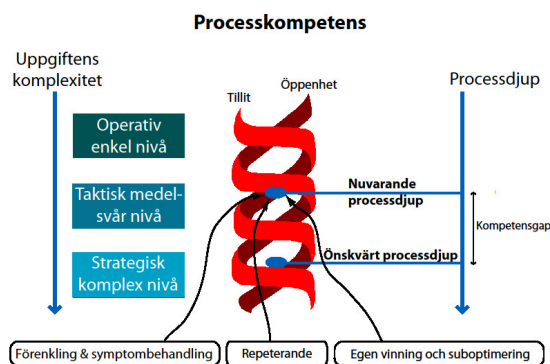


Bild från Wendelheim m fl.

Relevant målstyrning

"The test of Police efficiency is the absence of crime and disorder, not the visible evidence of police action in dealing with it"

(Sir Robert Peel, Londonpolisens grundare)

Effektivitet är ett komplext och mångfasetterat begrepp vars innebörd har diskuterats både mycket och länge. Den vanligast förekommande definitionen av organisatorisk effektivitet är dock "graden av måluppfyllelse".

Ska man höja effektiviteten (graden av måluppfyllelse) så ställer detta emellertid höga krav på kvaliteten för de satta målen. För offentliga organisationer är det ofta också så att organisationen måste möta krav från flera starka intressenter med ibland motstridiga krav vilket kräver både balans och avvägningar mellan olika effektivitetsaspekter. Det finns också en risk för att "siffrans makt" skapar en illusion av att allt är med trots att väsentliga aspekter har lämnats utanför målstyrningen.

Det mätbara blir viktigare än att göra det viktiga mätbart. Verksamheten utformas så att den blir mätbar snarare än för att åstadkomma verkliga resultat. Kvantitet blir viktigare än kvalitet.

Inom Polisen finns en svag förankring och liten förståelse för de nationella målen. Dessutom bygger Polisens **måluppföljning** på hur myndigheten presterade det föregående året snarare än att finna en nivå som är "bra" eller "tillräckligt bra". Effekten blir att en myndighet som presterade bra och nådde de nationella målen ena året sannolikt inte kommer att nå målen nästa år och vice versa. Att jämföra polismyndigheternas resultat blir inte heller särskilt enkelt eftersom målen är satta efter olika förutsättningar, vilket får till effekt att en myndighet som inte når sina mål ändå kan vara mycket bättre än en myndighet som når sina.

När det finns en svag förankring och liten förståelse för de nationella målen skapas också revirtänk inom polismyndigheterna. "Murar" byggs upp och enheterna fokuserar på att försöka nå sina mål snarare än att hjälpas åt över enhetsgränserna. Om en enhet hjälper en annan minskar möjligheterna att nå sina egna mål. Inom utredningsverksamheten finns det dessutom en uppenbar risk att man endast väljer att arbeta med de ärenden som har en god prognos. Ett svårutrett ärende, t ex våld i nära relation, kan innehålla samma mängd nerlagt utredningsarbete men ha en sämre prognos att bli redovisat och eftersom ett nerlagt ärende inte renderar några poäng i måluppföljningen kan det vara bättre att satsa på de säkra korten.

Målstyrning har varit ett av världens allra mest utbredda organisationsrecept de senaste trettio åren. Den svenska varianten infördes i staten 1988 och beskrivs, tillsammans med den finansiella styrningen, som statens ekonomiska styrning.

Många menar att målstyrning har lett till mer överordnad styrning och kontroll på bekostnad av mindre frihet och ansvar för medarbetaren. Många menar också att målstyrningen ofta används vid sidan av såväl regelstyrning som informell styrning vilket kan bli ett problem, i synnerhet om andra styrmodeller tydligt står i konflikt med målstyrning.

Med **regelstyrning** menas att man genom beskrivningar, manualer och regler definierar hur arbetet ska göras medan tanken med målstyrning är att medarbetarna ska ha större frihet och ansvar att själva planera och utföra sitt arbete inom av ledningen uppsatta ramar. Polisen har behållit regelstyrning och infört målstyrning.

Statskontoret har identifierat en rad problem med målstyrning (2006:3), bland annat att mål och medel beslutas i olika sammanhang, att regeringen haft svårigheter att formulera övergripande mätbara mål, att graden av detaljstyrning genom uppdrag med omfattande återrapporteringskrav är för stor och att målen är för många vilket skapar otydlighet.

Arbetet med målen ska också inrapporteras, följas upp, analyseras och utvärderas. Om resultaten inte blir bättre ses detta som ett kvantitativt problem som löses genom ännu mer uppföljning. Man bör vara medveten om att alltför omfattande kontroll riskerar att underminera känslan av personligt ansvar.

Målen är som regel alltid satta för aktiviteter och inte för effekterna i samhället. Till exempel räcker det idag inte med att ”antalet döda och svårt skadade i trafiken ska minska” utan målen sätts rörande alkoholutandningsprov, ordningsböter etc. Det skulle räcka med det övergripande målet och sedan låta myndigheten/myndigheterna ta fram metoder för att uppnå detta. På samma sätt räcker det sannolikt med ”minskad brottslighet och ökad trygghet” istället för en rad mål om utredningsresultat (som dessutom inte harmoniserar med åklagarmyndighetens mål). Man borde istället se för om det finns förutsättningar för flera statliga myndigheter att formulera gemensamma strategiska mål. Med en ökad myndighetssamverkan skulle Polisen tillsammans med till exempel Skolverket, Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ungdomsstyrelsen med flera kunna formulera gemensamma övergripande mål som syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten.

I ESO-rapporten om resultatstyrning och effektivitet (2010:3) menade utredaren att verksamheten måste utvärderas med väl fungerande mätmetoder och som svarar på relevanta frågor vilket inte är fallet inom Polisen. Utredaren menade vidare att sannolikheten är stor att meningslösa mätningar möter ett starkt och berättigat motstånd i organisationen. Rapporten kritiserar dels vissa av Polisens mål och dels de mått som används för att granska uppfyllelsen av dessa mål.

Verksamheten ska också **kvalitetssäkras**, som regel genom en ökad granskning. Antalet granskare inom Polisen har, i syfte att öka och säkra kvaliteten, ökat markant de senaste 5-10 åren. Även granskarna granskas och de som granskar granskarna granskas också.

Framtidens Polis bör gå från den traditionella ekonomistyrningen till en mer **modern verksamhetsstyrning** – det vill säga att utveckla den vertikalt orienterade ekonomistyrningen till en horisontellt orienterad styrning.

Medarbetarnas delaktighet är en förutsättning för en fungerande verksamhetsstyrning men det ställer också krav på att medarbetarna har den information som krävs för planering och genomförande av arbetet.

Relevant ledningsstruktur

Ledningsstrukturen är naturligtvis viktig och syftar till att tydliggöra ansvarsförhållanden i organisationen. Det måste framgå vem som är ansvarig på respektive hierarkiska nivå.

Idag finns viss otydlighet inom Polisen rörande ansvaret. Både länspolismästarna och rikspolischefen är ansvariga för verksamheten men det är lite otydligt inför vem. Detta måste tydliggöras. *På samma sätt måste ansvarsförhållanden, beslutsvägar och befogenheter i resten av organisationen tydliggöras.*

Idag finns också en skillnad mellan polismyndigheterna rörande både antal chefer per anställda, antal hierarkiska nivåer och funktionsbenämningar. I samband med en ny sammanhållen svensk polis behöver man se över och likrikta detta.

Ledningsstruktur är således viktigt men, precis som i resonemanget under ”ökad balans mellan struktur och kultur”, behöver man även se över ledningskultur för att nå en effekt.

Forskaren Gunnar Ekman menade i sin avhandling (1999) att chefer har en relativt liten betydelse för vad som verkligen händer i organisationen, eftersom det finns ett stort avstånd mellan ledning och praktik. Hur arbetet ska bedrivas bestäms i själva verket genom ”småprat” mellan medarbetarna längre ner i organisationen. Det är varken i sammanträdesrummen eller i styrdokumenterna som saker och ting bestäms. Den chef som vill lyckas med sitt ledarskap måste förstå och delta i småpratet, istället för att gömma sig bakom texter eller i sammanträdesrum.

Poliser har, liksom en del andra yrkesgrupper som t ex läkare, sjuksköterskor, lärare, ett självständigt yrkesansvar och är autonoma i sin yrkesutövning vilket också krävs av yrkets natur. Samtidigt blir poliser svårare att styra vilket kräver en annan form av ledningsstruktur/ledningskultur/ledningsfilosofi.

En tydlig ledningsstruktur ska dels tydliggöra ansvarsförhållanden och beslutsvägar och dels vara en väl känd struktur för alla anställda, oavsett var i organisationen man verkar. Det ska inte finnas några tveksamheter vem som är ansvarig, vart man ska vända sig med en viss typ av ärende, etc. En tydlig ledningsstruktur kan behöva dela på den operativa verksamheten och på verksamheten som är inriktad på att ge rätt förutsättningar.

Med ledningskultur avses de grundantaganden, värderingar och beteenden som finns rörande ledarskapet i organisationen. En ledningskultur där cheferna är både



kulturskapare och kulturbärare av ett nytt sätt att se på medarbetare, ledarskap, delaktighet, långtgående delegation och vad som egentligen krävs för att skapa resultat.

Rätt ledarskap

På 1960-talet presenterade forskaren Douglas McGregor sin teori om att sättet att organisera och leda organisationer inte främst var svar på omständigheternas krav, utan snarare ett uttryck för den grundläggande människosyn som de ledande personerna hade som grund för sin utformning av organisation och styrsystem.

McGregor urskiljde två huvudtyper av människosyn, teori X och teori Y. Teori X utgick från en uppfattning att människan betraktades som ovillig att arbeta, ovillig att ta initiativ och ovillig att medverka i förändringsarbeten. För att få människor att göra goda insatser måste ledningen kompensera denna ovilja med hjälp av regler, direktiv, uppföljningar och materiella belöningssystem. Människosynen i teori X har gemensamma drag med Taylorismen som har haft stor påverkan på hur vi i organiserar oss i västvärlden.

Teori Y utgick däremot från en människosyn där människan betraktades som i grunden aktiv, engagerad och nyfiken. Om man utformade organisation och ledningsprinciper utifrån en sådan människosyn skulle människorna också svara upp och fungera i enlighet med förväntningarna.

Inom Polisen har ledarskapet präglats av styrning genom regler, inriktningsbeslut, arbetsmetoder som i detalj beskriver arbetet, FAP, policys, individuell lön och framförallt uppföljning. Har organisationen inte nått det förväntade resultatet har man sett det som ett kvantitativt problem och infört fler FAP:ar, policys och framförallt uppföljning. Trots detta infinner sig inte det förväntade resultatet varför det nog är dags att ifrågasätta den grundläggande ansatsen. Att se på människor enligt teori X är förlegat och ineffektivt. Vill man nå resultat är det första steget att börja se på sina medarbetare enligt teori Y. Poliser vill nämligen göra ett bra arbete och vill vara med och utveckla sitt arbete, både i vardagen som i mer omfattande förändringsarbeten. Men det är inte bara sättet att se på sina medarbetare som behöver ifrågasättas utan även de rådande ledningsprinciperna - själva ledarskapet.

Under ganska lång tid har de rådande ledningsprinciperna kritiserats inom organisations- och ledarskapsforskningen. **Forskningen** har nämligen visat att människor i huvudsak inte agerar utifrån t ex instruktioner, policys, belöningssystem (t ex individuell lön) utan utifrån deras sätt att tolka och förstå sina olika arbetssituationer. Detta innebär att chefer behöver axla en allt mer pedagogisk roll och inse att deras främsta möjligheter att påverka verksamheten ligger i att påverka medarbetarnas förståelse av företagets strategiska inriktning och de metoder man ska välja för att uppnå målen.

Ett sådant ledarskap, ett **förståelsebaserat ledarskap**, kräver också goda förutsättningar för att skapa delaktighet och lokal handlingsfrihet. Detta kräver att man minskar detaljkontrollen och regelstyrningen men om man lyckas har man skapat goda möjligheter att

utnyttja organisationens samlade kompetens och skapat engagerade medarbetare som trivs och som vill göra ett bra arbete.

Det är inte strukturer, system och föreskrifter som i sig styr människors handlande. Det styrs istället av hur människor uppfattar och förstår dessa strukturer, system och föreskrifter.

Traditionellt ledarskap har stort fokus på resultat. Det som räknas är att nå ett visst resultat, hur det sker är av sekundärt intresse. En chef bedöms som regel utifrån hur han eller hon nått resultat (oftast också begränsat till att omfatta de nationella målen). Ett processorienterat synsätt med medarbetardrivet utvecklingsarbete kräver ett ledarskap som inte bara fokuserar på resultatet utan också flyttar uppmärksamheten till processerna. I takt med att medarbetarna blir alltmer bemyndigade att ständigt förbättra processerna blir chefs roll mer och mer en stödjande coachroll samtidigt som chefen behåller tillräcklig grad av kontroll och styrning av verksamheten.

Med rätt person för uppgiften ökar organisationens möjligheter att nå resultat varför **rekrytering av chefer** är en viktig del i att få ett bra ledarskap inom Polisen. Den stora utmaningen i rekryteringsarbete är att hitta metod och verktyg för att hitta just rätt personer för rätt plats. Forskningen har visat att prognosförmågan (validiteten) vid rekrytering varierar stort mellan olika metoder/verktyg. Sämst validitet (träffsäkerhet) har ”antal utbildningsår” och bäst validitet har arbetsprover. Inom Polisen har antal utbildningsår ofta vägt tungt, inte minst vid gallringsarbetet, medan att ha provat/prövats i en funktion, t ex på ett vikariat, ofta inte alls haft samma tyngd. Det är dags att använda de metoder som forskningen har visat fungerar bäst – arbetspröva framtida chefer, lägga stor energi på utformning av kravprofiler, använd kompetensbaserade intervjuer etc och skapa en plan för detta i organisationen.

I boken ”Good to Great” (Collins 2006) beskrivs en massiv genomlysning av framgångsrika amerikanska företag och den har fått stort genomslag inom ledarskaps- och organisationsområdet. Författaren/forskaren sorterar fram företag som håller **mästarklass** över tid. Av tusentals belysta företag klarar elva företag att nå mästarklass (Good to Great-företag). Tio av dessa elva företag hade dessutom en sak gemensam när det gällde chefsrekrytering – man rekryterade cheferna internt.

Chefer behöver **legitimitet** i organisationen, i synnerhet om man vill anamma ett mer kommunikativt, coachande och förståelsebaserat ledarskap. Det är också viktigt att cheferna i en ledningsgruppen har kompetens att diskutera alla de ämnen som kan tänkas hamna på agendan. Kompetens, verksamhetsintresse, fallenhet, mod att delegera och släppa fram medarbetare, förmåga att entusiasmera, motivera, engagera och mycket mer är viktiga inslag för att öka medarbetarnas engagemang.

En framgångsrik organisation bygger på medarbetarnas engagemang och kunskap. Ledarskap handlar om relationen mellan chefskap och medarbetarskap. Först när denna relation är utvecklad och tydlig för alla individer frigörs hela organisationens potential.

Detta kräver chefer som är trygga, både i sig själva och i sin roll och som har rätt förutsättningar för att vara chef/ledare.

Ledarskapet inom Polisen får ofta kritik, både internt och externt, men är betydligt bättre än vad det framstår som. Det är många gånger inte ledarskapet som är dåligt utan det är förutsättningarna för chefen att bedriva sitt ledarskap som är dåligt. Chefen administrerar, attesterar, sitter på möten, svarar på skrivelser och uppföljningskrav, m.m. istället för att utöva ledning, stödja, coacha m.m. En chef måste, precis som för övriga medarbetare, ha rätt förutsättningar för att kunna göra ett bra arbete.

Balanserad resursfördelning

En god resursfördelning mellan polismyndigheterna idag (mellan regioner i framtiden) är naturligtvis också något som har betydelse för bland annat verksamhetsresultatet. På samma sätt har det betydelse hur resurserna fördelas inom polismyndigheterna idag (regionerna i framtiden).

Den ekonomiska fördelningsmodell som används idag, en ny är framtagen men används långt ifrån fullt ut, härstammar från 1990-talet men eftersom modellen också har "kompletterats" med åtskilliga hundratals enskilda beslut är det idag omöjligt att se vad som ligger bakom att polismyndigheten X har fått mer eller mindre än polismyndighet Y.

Den ekonomiska fördelningsmodellens har, naturligtvis, fått effekter på hur många anställda som finns i de olika polismyndigheterna. Det har således varit en ekonomisk fördelningsmodell som styrt antal polisanställda i myndigheterna – inte verksamhetens behov. Den politiska satsningen på 20 000 poliser år 2010 har därför också fallit olika ut. Ökningen av antalet poliser innan och efter satsningen varierar mellan myndigheterna med allt från blott en 6-procentig ökning till en ökning med 50 %, vilket beror på att en ekonomisk fördelningsmodell, och inte verksamhetskrav, har styrt. Detta får naturligtvis effekter på resultatet.

Ökningen av antalet poliser är dessutom inte så stor om man ställer det i relation till antalet invånare. 2011 finns det 2,15 poliser per tusen invånare vilket kan jämföras med 2,0 per tusen invånare 1985¹.

Resursfördelning inom polismyndigheterna får också stor betydelse för verksamhetsresultatet. De senaste åren har antalet granskare ökat, på bekostnad av personal i kärnverksamheten. Från politiskt håll ställs frågan varför verksamhetsresultatet inte ökar samtidigt som den enskilde polisen menar att arbetsbördan nog aldrig varit större än nu. Att renodla polisarbetet är sannolikt också något som skulle bidra till en effektivare kärnverksamhet.

I samband med en ny sammanhållen svensk polis är det viktigt att man låter verksamhetsbehovet styra och inte en förlegad ekonomisk fördelningsmodell. Av samma skäl behöver

¹ Aftonbladets granskning av Polisen/ Publicerat: 09:35 - 16 mars 2012

man också gå igenom var resurserna behövs för att verkligen nå högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrat verksamhetsresultat.

Rätt förutsättningar

Poliser vill göra ett bra arbete och behöver därför rätt förutsättningar för att kunna göra det. Genom att fokusera på individens förutsättningar istället för, eller i alla fall samtidigt som, att fokusera på organisationens förutsättningar kommer helheten att förbättras.

Grundläggande trygghet innebär att individen har en rimlig lön och bra anställningsvillkor. I en enmyndighet är det extra viktigt att det finns ett rörlighetsavtal som bestämmer om/hur/var/när en anställd kan användas i myndigheten. Ett arbetstidsavtal som uppfattas som rimligt, både för arbetsgivaren och individen, är en annan trygghetsförutsättning som är viktig. Dagens arbetstidsavtal beskrivs som ett arbetsmiljöproblem.

Arbetsmiljön ska vara god vilket till exempel kan innefatta rimlig arbetsbelastning, bra och säkra arbetsplatser, psykosocial miljö m.m.

Tyst organisation inom Polisen har diskuterats både internt och externt den senaste tiden. Medarbetare har berättat om hur man tystats eller till och med straffats för att man ifrågasatt något som inte fick ifrågasättas. Det måste vara "högt i tak" i en organisation, både mellan medarbetare och mellan medarbetare och chefer. Allt måste kunna kritiskt ifrågasättas i syfte att utveckla eller förstå verksamheten.

Rätt kompetens för det arbete man ska utföra kan tyckas vara en självklarhet. Detta kräver att arbetsgivaren bland annat tillhandahåller både utbildningar och fortbildningar. Idag saknas t ex en utbildning för brottsutredare trots att det i rapporten om Polisens nationella utredningskoncept (PNU) från 2005 framgår att rikspolisstyrelsen ska ta fram en sådan utbildning i flera steg. Kompetensutveckling är ingen förmån utan en förutsättning.

Rätt utrustning är viktigt och kan innefatta allt från tillräckligt antal och bra utrustade arbetsplatser till teknisk utrustning, skyddsutrustning och fordon m.m.

Administrativt stöd skulle kunna frigöra resurser för kärnverksamheten och kunna effektivisera själva kärnprocessen. Administrationen har ökat inom Polisen vilket sker på bekostnad av verksamhetsresultat.

IT-stöd har också en stor påverkan på resultatet. Polisen har idag system som många gånger uppfattas som en belastning istället för ett stöd i processen. Onödigt dubbelarbete, långa inloggningstider, långsamma och många olika system m.m. stjäl tid och energi.

Information är svårt men viktigt. Medarbetarna behöver information både för att kunna göra ett bra arbete och för att kunna skaffa sig en bättre helhetssyn.

Arbeta i team har flera positiva effekter på allt från arbetsmiljö till verksamhetsresultat. Ett team kännetecknas av att medlemmarna litar på varandra, deltar engagerat i



diskussioner runt lösningar/idéer, är delaktiga och engagerade i beslut och planer samt fokuserar på att uppnå ett gemensamt resultat. Polisen har en tradition av att arbeta i team men de senaste åren har detta förändrats. Polisens bör ges rätt förutsättningar att arbeta i team.

Lärande organisation kan skapas genom att det i teamens uppdrag ligger att ständigt bidra till att förbättra verksamheten. Det kräver dock tid till reflektion och tid till att bedriva ett strukturerat förbättringsarbete.Handledning är ytterligare ett sätt att få tillstånd en lärande organisation.

Tydliga yrkesroller är väsentligt för att upprätthålla en rättssäker och professionell polisverksamhet. Därför krävs det en tydlig rågång mellan vilka uppgifter poliser och vilka uppgifter andra ska ha inom Polisen.

Trivsel är en annan parameter som får stor påverkan på verksamhetsresultatet. Medarbetare som trivs på jobbet kommer att prestera bättre. Trivselhöjande insatser kan således få minst lika goda effekter på resultatet som införande av nya metoder eller att flytta runt organisationsrutor.

Verksamhetsmässiga förutsättningar som till exempel rimliga avstånd så att man inte tvingas lägga onödigt mycket tid på transporter till följd av att det stängts polisstationer eller dömts ut arrestlokaler är också en förutsättning för individen som får effekter på resultatet. Andra exempel skulle kunna vara att fokus/energi/tid läggs ner på fel saker för att polisverksamheten inte har renodlats.

Budskapet är således ganska enkelt. Detta var några exempel på viktiga förutsättningar för individen. Det finns säkert fler viktiga förutsättningar men vårt budskap är att om man fokuserar på att ge individen och teamet rätt förutsättningar så kommer detta att ge positiva effekter på verksamhetsresultatet.

Avslutningsvis

Polisförbundet ställer sig positiv till att Polisen blir en myndighet och är också positiv till mycket i Polisorganisationskommitténs betänkande **men...**

Om man bara gör Polisen till en myndighet och genomför en organisationsförändring så kommer detta endast att få marginella positiva effekter. Det är viktigt att man tar chansen och också inför/genomför det som egentligen krävs för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

De anställda inom Polisen vill vara engagerade, effektiva och tillgängliga – ge oss förutsättningarna för det.

3. Synpunkter och kommentarer kring betänkandet

Polisförbundet är i stora delar positiv till kommitténs ställningstaganden och förslag. Kommittén har både trovärdigt och välformulerat presenterat sitt uppdrag så att det i princip i alla delar tagits emot väl inom Polisförbundet.

Polisförbundet anser dock att det kommer att krävas mer än en ny organisation för att nå regeringens mål om högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Sammanfattning

Polisens resurser och resultat

Polisförbundet framhåller att man behöver utveckla målstyrningen inom Polisen. Man bör skilja på det som är uppdraget för varje enhet/motsvarande och det man mäter. Idag gör man det man mäter vilket leder till en suboptimering och en mindre effektiv verksamhet.

Administrationen har blivit allt mer belastande för både chefer och medarbetare i den operativa verksamheten, vilket påtagligt begränsar effektiviteten.

Hinder med polisens nuvarande organisation

Polisförbundet menar att huvudkontoret inte har den kompetens som krävs för att stödja myndigheterna i dess utveckling, vilket begränsar möjligheterna till en effektivare verksamhet.

Den interna styrningen och kontrollen leder inte till en effektivare verksamhet, enligt Polisförbundet. Polisen bör i större omfattning fokusera på uppdrag som leder till en effektivare verksamhet och mindre på att nå kvantitativa mål.

Det finns dock goda exempel att ta vara på som till exempel den särskilda polistaktiken (SPT).

Polisens dåliga resultatkultur fokuserar på kvantitativa mål och bidrar inte till en lärande organisation, fokus ligger på att uppfylla målen vilket leder till suboptimering och begränsad effektivitet och dålig spridning av goda exempel.

En ny organisation för polisverksamheten

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet och att den nya myndigheten benämns Polismyndigheten. Samt att Säkerhetspolisens ombildas till en fristående myndighet, övriga synpunkter avseende Säkerhetspolisens organisation avvaktar vi med tills utredningen är klar.



En myndighet ger de bästa förutsättningarna men det krävs mer för att uppfylla regeringens krav.

Polisförbundet delar kommitténs förslag till namn på den nya myndigheten och att Polismyndigheten själv ska besluta sin organisation.

Huvudkontoret ska ha en mycket god förmåga att skapa en helhetsbild över svensk polis för att kunna inhämta bra underlag för strategiska och vissa operativa beslut.

Myndigheten ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning och det ska inrättas en nationell operativ ledning för att för att bland annat kunna biträda polisregionerna.

Det är bra att SKL knyts närmre Polisen och att hela kedjan av forensisk verksamhet behålls inom den nya organisationen.

Polisförbundet delar kommitténs förslag avseende särskilda utredningar.

Polisförbundet anser också att det behövs en samordningsfunktion som stöd för insynsrådets och regionpolisrådets verksamhet.

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande avseende allmänhetens kontaktpunkt. För att ytterligare öka möjligheterna att komma åt missförhållanden inom Polisen, lägger Polisförbundet ett tilläggsförslag om att inrätta en partssammansatt etisk grupp som har till uppgift att bland annat ta omhand synpunkter via allmänhetens kontaktpunkt men även ta omhand interna synpunkter. Den etiska gruppen ska inte utesluta det Etiska rådet som har en annan sammansättning.

Polisförbundet anser att kommittén skulle ha lyft fram att polisutbildningen i framtiden ska bli en akademisk utbildning inom ramen för högskolan.

Polisförbundet delar uppfattning om att polismyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet. Polisförbundet föreslår att, förutom de av riksdagen föreslagna 15 ledamöterna, även Polisförbundet ska ha rätt att närvara samt yttra sig vid all handläggning i insynsrådet.

Anställningar

Polisförbundet välkomnar förslaget med en rikspolischef som får ett tydligare ansvar för hela organisationen och en tydligare delegation. Ett uppenbart problemområde ur demokratiskt hänseende är dock att rikspolischefen får en kraftigt utökad befogenhet och därmed en ökad maktkoncentration.

Vid utnämning av chefsbefattningar är det av synnerlig vikt att kriterierna främjar ett förståelsebaserat ledarskap med god samverkansförmåga med medarbetarna och verksamheten i fokus.

Polisförbundet delar i stort kommitténs förslag avseende den regionala nivån.



Polisförbundet föreslår att, förutom de av riksdagen föreslagna 15 ledamöterna att de fyra fackliga organisationerna som sluter huvudavtal på det statliga området ska ha rätt att närvara samt yttra sig vid all handläggning i regionpolisråden.

Polismyndigheten ska själv besluta sin lokala organisation. För att säkerställa en beslutsstruktur inom Polismyndigheten som tillförsäkrar en lokalt förankrad polisverksamhet i hela landet är en geografisk underindelning av polisregionerna nödvändig.

Det är viktigt med ett högt tempo i förändringsarbetet för att inte skapa onödig oro och effektivitetsförlust men inte på bekostnad av god kommunikation och en sund försiktighetsprincip samt medarbetarnas delaktighet.

Tillsyn över polisverksamheten

Polisförbundet delar uppfattningen om att det behövs ett fristående granskningsorgan över polisverksamheten, och menar att ansvaret borde utökas till att även gälla tillsyn över rättsväsendet i sin helhet.

Genomförande

En genomförandeorganisation bör inrättas som leds av en person som är väl förtrogen med hur ett gott samverkansarbete bör bedrivas, som förstår hur man ska göra organisationen delaktig i förändringsarbetet, samt har hög kompetens inom arbetsmiljöområdet. Det kommer också att krävas nationella utbildningsinsatser för hur förändringsarbetet ska bedrivas för att det ska bli effektivt.

Polisförbundet saknar att det inte finns något kapitel som fokuserar på hur kompetensförsörjningen inom Polisen ska utvecklas.

För att få utvecklingen av verksamheten att fungera väl krävs en tydlig struktur och filosofi (Lean) för hur arbetet ska bedrivas. Polisen behöver en verksamhetsstrategi för att leda verksamheten i kontinuerlig förbättring.

Det behövs en tydlig styr- och ansvarskedja, kommittén går dock inte närmare in på hur en sådan skulle kunna se ut. Polisförbundet lämnar därför ett förslag på en tydlig ledningsstruktur.

En god kåranda är en viktig framgångsfaktor för en effektiv polisverksamhet, trygga poliser är bra poliser.

Polisens underrättelse modell (PUM) och PNU bör ersättas för att i istället införa metoder som leder till en effektivare verksamhet, framtagna av dem som kan verksamheten bäst.

Polisförbundet är oroat över den utveckling vi kan se inom Kommunikationscentral (KC)- och Polisens kontaktcenter (PKC)-verksamhet vilken flyttas allt längre ifrån den



operativa verksamheten. Polisförbundet anser att det är absolut fel väg att gå. KC- och PKC verksamheten är hjärtat inom polisorganisationen och behöver därför vara starkt knuten till den operativa verksamheten och därför inte organiseras inom PVS. Växelttelefonin är inte operativ verksamhet i sig men eftersom den bör vara starkt geografiskt knuten till KC och PKC bör dessa tre verksamheter samordnas. Vi föreslår att Polisen ska utveckla KC verksamheten och hämta kunskap från hur man valt att hantera den i bland annat Danmark.

Det är mycket tveksamt att de koncentrationer av administrativa verksamheter som hittills genomförts inom Polisen har blivit mer kostnadseffektiva eller resulterat i bättre resultat.

Polisförbundet anser att SKL bör utvecklas ytterligare genom att bli ett Biometriskt center för forensisk verksamhet.

Förslaget om allmänhetens kontaktpunkt är mycket bra men man behöver en struktur för att på ett bra sätt kunna ta omhand den information som tas emot där.

Etiska rådet bör vara kvar men rådet bör ha en bredare sammansättning.

Polisförbundet delar ställningstagandet om att polismyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och menar att arbetstagarorganisationerna ska ha rätt att närvara och yttra sig.

Vad gäller utnämning av vissa chefsbefattningar är det viktigt att det finns en ändamålsenlig rekryteringsprocess.

Polisförbundet delar ställningstagandet att tjänsteförslagsnämnden ska behålla sin nuvarande form.

Polisförbundet menar att benämningen regionpolismästare är lämplig som funktionsbenämning men inte som titel/anställningsform och att frågan därför bör utredas ytterligare.

Polisförbundet föreslår att, förutom de av riksdagen föreslagna 15 ledamöterna, de fyra fackliga organisationerna som sluter huvudavtal på det statliga området ska ha rätt att närvara samt yttra sig vid all handläggning i regionpolisråden.

Polisförbundet anser att det är av synnerlig vikt att den som kommer att leda förändringsarbetet är väl förtrogen med hur ett gott samverkansarbete bör bedrivas och hur organisationen ska göras delaktig i förändringsarbetet.

För bästa möjliga genomförande menar Polisförbundet att man behöver lägga stora resurser i att förbereda och utbilda polisorganisationen i att genomföra förändringsarbetet.

Ett tydligt uppdrag, med relevanta indikatorer och beslut på lägsta ändamålsenliga nivå, kommer tillsammans med ökad delaktighet att vara de största medverkande krafterna till att skapa ett bättre verksamhetsresultat.

Polisförbundet delar betänkandets ställningstagande att polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen. Polisförbundet delar inte ställningstagandet att man bör

överväga mer långtgående centralisering eller outsourcing av administrativ verksamhet. Det finns erfarenhet inom Polisen om att det varken leder till billigare eller bättre verksamhet, dessutom finns det säkerhetsrisker för de anställda med ett sådant förfarande.

Långtgående delegation är nödvändig vad avser polisoperativt arbete men Polisförbundet anser att det även ska gälla budget- och personalansvar.

Polisförbundet delar i stort betänkandets ställningstagande att utvecklingen av verksamheten ska ske tillsammans med medarbetarna. För att få utvecklingen av verksamheten att fungera väl krävs dock en tydlig struktur och filosofi för hur arbetet ska bedrivas. Man kan sammanfatta det med att Polisen behöver en verksamhetsstrategi för att leda verksamheten i kontinuerlig förbättring. Polisförbundet utvecklar detta ställningstagande under avsnitt 11.2.5 och 11.2.6.

Polisförbundet är tveksamt till kommitténs ställningstagande att KC, PKC och växtelefonifunktioner sammantaget inte skulle utgöra polisoperativ verksamhet. Genomförandeorganisationen bör lägga särskild vikt vid att utreda hur arbetet med KC, PKC och växtelefonin ska samordnas och kvalitetssäkras för att uppnå bästa resultat.

Det kan inte nog understrykas att medborgerlig insyn är angelägen för polisens legitimitet i samhället.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Arbetsstagarorganisationerna delar kommitténs utgångspunkter att organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete. Polisförbundet menar att en väl utvecklad samverkan i kombination med en väl beprövad filosofi och arbetsmetodik kommer att ge de bästa förutsättningarna.

Polisförbundet menar att de förutsättningar som enskilda medarbetare har för att utföra sina uppgifter **är helt avgörande** för verksamhetens kvalitet. Det kan gälla saker som ledning, styrning, organisation, beslut, ansvar och resurser, men även omgivningens och polisanställdas egna attityder och förhållningssätt. Ett viktigt verktyg för att uppnå regeringens krav på effektivitet är att den nya myndigheten också bedriver ett väl anpassat och fungerande arbetsmiljöarbete.

Det är dock viktigt att den nationella styrningen, som ska vara stark, enbart styr sådant som är ändamålsenligt. Risker är annars stora att allt för många beslut tas centralt vilket leder till en toppstyrd organisation.

Polisförbundet anser att principerna för medelsfördelningen, som är en del i den strategiska ledningen, bör utvecklas.

Det kommer att krävas enhetliga definitioner och enhetlig tillämpning av olika begrepp inom det personalpolitiska området. Detta kräver att man snarast inleder ett arbete tillsammans med personalorganisationerna för att säkerställa att de personalpolitiska frågorna ska lösas, på ett för medarbetaren och verksamheten, bra sätt.



För att den tänkta organisationsförändringen ska falla väl ut är det av största vikt att förändringen sker i enlighet med det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Arbetsstagarorganisationerna menar att tillräckliga medel måste avsättas och vid behov kunna tillföras i arbetet med organisationsförändringen.

Polisen ska vara en effektiv resursutnyttjande organisation där alla medarbetare har den utbildning, kompetens och de befogenheter som krävs för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. Det kan innebära att nuvarande ambition och ekonomiska ram inte kommer att räcka till för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

Polisförbundets tilläggsförslag

Polisförbundet lägger två tilläggsförslag för att ytterligare stärka förtroendet för Polisen, bildande av en etisk grupp samt införande av polislegitimation.

4. Polisens resurser och resultat

4.4.3 Indikatorer på kostnadseffektivitetens variation mellan polismyndigheter

Brottsförebyggande arbete

Polisförbundet ifrågasätter det relevanta i att försöka mäta hur mycket tid som läggs på brottsförebyggande arbete.

Regeringen har uttalat att ”Aktiviteter som polisen genomför i samverkan med andra aktörer eller självständigt i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörning.” Det är en bra definition enligt Polisförbundet.

Polisen utför ett sådant brottsförebyggande arbete i sin dagliga gärning, ingripanden, utredningar och i samarbete med andra aktörer, såsom målsägande, vittnen, misstänkta, målsmän, ungdomar, i samverkan med andra organisationer etc.

Att skilja ut i tid vilket som är brottsförebyggande arbete och vad som är utredning lagföring i detta är mindre klokt eftersom det i princip omöjligt att urskilja vad som är brottsförebyggande och inte.

Däremot är det väsentligt att genomföra kvalitetsmätningar för att ta reda på om det brottsförebyggande arbetet är framgångsrikt eller inte.

Utredning lagföring

Kommittén konstaterar att skillnaderna i resursåtgång och resultat varierar påtagligt mellan polismyndigheterna när det gäller att ta hand om anmälningarna och föra fram dessa till lagföring. Man menar att skillnaderna kan vara tecken på varierande effektivitet, men att det också kan 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.

Polisförbundet finner det anmärkningsvärt att det inte framkommit information om att det idag utförs alltför mycket administrativa arbetsuppgifter för poliser och chefer i den operativa verksamheten vilket påtagligt begränsar effektiviteten.

Förutom de skäl som kommittén anger finns det ett stort behov av att tydliggöra rollerna inom Polisen och att bygga effektiva team med rätt kompetenser där det finns en tydlig rågång mellan vilka uppgifter poliser ska och vilka uppgifter andra ska ha.

5. Hinder med polisens nuvarande organisation och ledningsstruktur

5.1.1 Fördelningen av ansvar och beslutsbefogenheter mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna

Föreskrifter och allmänna råd

Kommittén väljer att ta Polisens kontaktcenter som ett exempel på brister av organisatorisk art.

Polisförbundet delar uppfattningen att problemen i viss mån kan ha med organisationen att göra, men det största problemet är inte organisatoriskt. Dels är det brist på mandat att kunna fatta beslut och dels finns det brister i samordningen av verksamheten från centralt håll.

Det är relevant att huvudkontoret blir huvudman för centren (enligt avsnitt 2.7.3) men för att kunna ge rätt förutsättningar krävs en annan kompetens på huvudkontoret än vad som finns idag.

Huvudmannaskapet behöver ha stor förståelse för verksamheten samt tro på att medarbetarna med rätt förutsättningar ständigt kommer att förbättra verksamheten.

Nationella styrdokument och arbetsmetoder m.m.

Polisförbundet delar kommitténs problembild i stort, men saknar en analys varför detta problem uppstår.

Det går inte att trycka ned metoder som inte är efterfrågade i organisationen vilket har visat sig gång på gång. Däremot finns det goda exempel på medarbetardrivet utvecklingsarbete som nått utmärkta resultat. Exempelvis den *särskilda polistaktiken*.

En lärande organisation drar nytta av de goda exemplen och implementerar dessa i organisationen.

Vi delar dock kommitténs uppfattning om att det krävs en stark och beslutskapabel nationell ledning, men det är viktigt att detta också innefattar en mycket god förmåga att skapa delaktighet och förutsättningar för organisationen att ständigt förbättra polisverksamheten.

Intern styrning och kontroll och uppföljning

Polisförbundet uppfattar att Polisen blivit en del av granskningssamhällets fixering av kvantitativa mått. Verksamheten utformas så att den blir mätbar, inte för att åstadkomma verkliga resultat. Som en hög chef inom Polisen uttryckte det *"Jag bryr mig inte om hur det ser ut i samhället, min uppgift är att nå mina mål"*. Eller som när en arbetsgrupp inom Polisen kom fram till att verksamheten inte fungerade optimalt var förslaget från ledningen inte oväntat, mer granskning.

Henrik Berggren² har i en artikel beskrivit bland annat följande:

När ideologin att kontrollera och granska tar överhanden försvinner sunt förnuft. Och den som ifrågasätter all kontroll och granskning framstår som en skum person som sannolikt vill dölja sin egen eller andras ineffektivitet och lättja.

Men granskning, utvärderingar och revision med mera drar resurser som istället skulle kunna användas i verksamheten. Varje sak som läggs till som ska granskas blir ytterligare en arbetsuppgift som ska utföras genom hela organisationen.

Inte sällan är det chefer som drabbas av besluten att granska och följa upp, snart har de inte längre tid att vara chefer och leda verksamheten.

Michael Power³, en forskare som ägnat mycket tid åt att analysera granskningssamhället, menar att den ständigt växande internrevisionen kan ha ytterst negativa effekter på den egentliga verksamheten som till exempel en myndighet ska ägna sig åt. Bland annat menar han att just de överdrivna kraven på intern kvalitetssäkring i bankerna var en orsak till 2008 års finanskris – det blev viktigare att dokumentera besluten än att fundera på om de var förnuftiga eller inte.

Som någon har uttryckt, det verkar som om revision befriar folk från att ta ansvar för vad de själva gör.

Granskningssamhället riskerar att underminera den tillit som är en av samhällets viktigaste tillgångar. Därför måste vi vara varsamma om tilliten i ett samhälle och hålla granskningar och kontrollsystem inom rimliga gränser.

Granskningssideologin inom offentliga sektorn talar till människans misstänksamma sida: kan vi verkligen lita på att lärarna undervisar bra, att läkarna är kompetenta, att poliserna

² Fil dr i historia och författare, Frizon/Axess nr 4 2011

³ Professor i revision vid London School of Economics

är hederliga? Det kan vi förstås inte. Men det gäller att hitta en rimlig avvägning mellan kontroll och tillit.

Berggren tar som exempel att det blir uppenbart inom läraryrket som tappat mycket av sin forna professionella status och inte längre förmår attrahera de bästa och mest motiverade studenterna. Det finns flera förklaringar till detta, men utan tvekan har den starka fixeringen vid mätbara resultat berövat lärarna en del av den pedagogiska frihet som en gång var en av de attraktiva aspekterna av yrket.

Som Henrik Berggren skriver, om man vill ha verklig kvalitet måste de som arbetar där ha en stark professionell identitet, ett yrkes etos om man så vill. Det är en bättre kvalitetssäkring än all dokumentation i världen.

5.3.1 Ingen kan ta ansvar för helheten

Polisförbundet delar kommitténs uppfattning i stort men, vi menar att det finns goda förutsättningar att ta ansvar för helheten oavsett organisation.

Problemet är att det inte finns någon som har tagit ansvar att skapa en helhetsbild över polisverksamheten.

Polisförbundet utvecklar var och hur helhetsbilden kan skapas i den nya organisationen under avsnitt 11.2.6.

5.3.2 Utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder försvåras

Polisförbundet delar inte uppfattningen om att det är organisationen i första hand som utgör hinder för utveckling av nationella strategier och arbetsmetoder. Brister avseende delaktighet i framtagandet av strategier och arbetsmetoder har lett till begränsad förståelse för förändringsarbete. Trots mycket tydlig ledning och styrning har det inte gått att trycka ner förändringarna i organisationen. Inte sällan beror detta på att åtgärderna inte varit efterfrågade och inte lett till en bättre verksamhet. Medarbetarna har ofta känt att det kommer en ny pålaga från RPS som stör och skapar hinder i det vardagliga arbetet.

Kommittén menar att också den särskilda polistaktiken (SPT) är exempel på hur dagens organisation motverkar effektivitet och enhetlighet.

Polisförbundet delar inte den uppfattningen, vi menar att SPT är ett av undantagen som visade på ett utomordentligt väl genomfört förändringsarbete med stor delaktighet från medarbetare och chefer. Arbetet leddes av en forskare, Otto Adang, målsättningen var att bli världsbest. Det fanns inga kriterier förutom "learning at all costs". Ständiga förbättringar genomfördes genom att kontinuerligt följa verksamheten på plats "peer view" för att sedan diskutera förslag till åtgärder. Arbetet ledde hela tiden framåt genom att man fokuserade på praktik – utbildning – forskning.

Man nådde i princip målet. Man kan säga att SPT i Sverige var världsledande och många länder gjorde besök för att se och lära.

Polisförbundets uppfattning är att när nyckelpersonerna som utvecklat SPT försvann klarade Polisen inte av att fullfölja arbetet att ständigt förbättra verksamheten.

RPS gick tillbaks till tidigare kultur där man försöker trycka ner nationella strategier och arbetsmetoder utan någon egentlig framgång.

5.3.3 Goda exempel har svårt att få spridning

Polisförbundet delar i stort kommitténs uppfattning men ser också andra hinder för att goda exempel har svårt att få spridning.

Den resultatkultur som råder inom Polisen där fokus ligger på kvantitativa mått, antal utredningar, antal förhör med mera, bidrar inte till en lärande organisation.

Chefer och medarbetare premieras för att uppfylla kvantitativa mål inte för att nå verkliga resultat för att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Den dåliga resultatkulturen skapar inte utrymme för reflektion och för att ta till sig nya arbetsmetoder, strategier eller att för den delen ständigt förbättra verksamheten.

Flera sådana försök från medarbetare har bestraffats på olika sätt, bland annat genom mobbning och dålig löneutveckling.

Detta systemfel har lett till att många delar inom Polisen kan kännetecknas av att vara en "tyst organisation".

För att undanröja detta hinder krävs en stark och beslutskapabel nationell ledning, med en mycket god förmåga att skapa delaktighet och förutsättningar för organisationen att ständigt förbättra polisverksamheten.

9. En ny organisation för polisverksamheten

9.1 Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna ombildas till en myndighet

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande att rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet och att den nya myndigheten benämns Polismyndigheten.

9.1.1 En sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna

Polisförbundet delar uppfattningen om att en sammanhållen myndighet ger de bästa förutsättningarna **men** anser inte att det är avgörande för att Polisen ska uppfylla de krav

regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat. Däribland det Polisförbundet anger i avsnitt 2.

Polisförbundet menar att det är andra åtgärder som är avgörande för att uppfylla de krav regeringen ställer på Polisen. Däribland kommitténs uppfattning att möjligheten att få genomslag för nationella strategier och arbetsmetoder är beroende av att polisen etablerar en kultur av gemensamt ansvarstagande. En förutsättning för att nå de förväntade resultaten är att man i den nya myndigheten bedriver ett väl fungerande arbetsmiljöarbete.

9.1.2 Namn på den nya myndigheten

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

9.1.3 Säkerhetspolisen ombildas till en fristående myndighet

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande att det mest lämpliga om det blir en ny myndighet är att ombilda Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet.

Övriga synpunkter avseende Säkerhetspolisens organisation avvaktar vi med tills utredningen är klar.

9.1.4 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter

Polisförbundet avvaktar med att lämna sitt ställningstagande tills utredningen är klar.

I linje med riksdagen och offentliga utredningars ställningstagande om renodling av Polisens kärnverksamheter, borde det inom snar framtid vara relevant att utreda vilka förutsättningar som finns att samla den brottsbekämpande verksamhet inom Polisen för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

9.3.1 Polismyndigheten ska själv besluta sin organisation

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

9.3.2 Huvudkontor

Polisförbundet menar att huvudkontoret ska ha mycket god förmåga att skapa en helhetsbild över svensk polis. Helhetsbilden ska utgöra underlag för strategiska och vissa operativa beslut avseende polisverksamheten.



9.3.3 Polismyndighetens organisation ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande om att organisationen ska utgå från en geografisk uppgifts- och ansvarsfördelning.

9.3.4 Nationell operativ avdelning

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande att det bör finnas en nationell operativ avdelning som ska leda och samordna viss operativ verksamhet samt inom vissa områden upprätthålla specialistkompetens dels med eget verksamhetsansvar, dels för att kunna biträda polisregionerna.

9.3.5 Statens kriminaltekniska laboratorium

Polisförbundet utvecklar sina synpunkter under avsnitt 11.2.10.

9.3.6 Särskilda utredningar

Polisförbundet delar kommitténs förslag avseende särskilda utredningar.

9.3.7 Samordningsfunktion

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

9.3.8 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

Polisförbundet utvecklar sina synpunkter under avsnitt 11.2.11.

9.3.9 Etiska rådet

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande om att Etiska rådet bör vara kvar. Rådet bör dock ha en bredare sammansättning än vad rådet har i dess nuvarande form.

Se även tilläggsförslag avseende etisk grupp inom Polisen.

9.3.10 Polishögskolan

Polisförbundet anser att kommittén skulle lyft fram att polisutbildningen i framtiden ska bli en akademisk utbildning inom ramen för högskolan.

Polisycket och brottsligheten ser helt annorlunda ut i dag jämfört med för bara 10 år sedan, och behovet av att arbeta effektivt och evidensbaserat ökar hela tiden. Därför måste Sverige – precis som andra länder – reformera polisutbildningen.

En akademisk polisutbildning skulle stärka polisens förmåga att utvärdera den egna verksamheten och ta till sig aktuell forskning på området och bidra till att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

9.4 Ledningsform för den nya myndigheten

Polisförbundet delar kommitténs förslag om att polismyndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet.

9.4.4 Polismyndighetens insynsråds sammansättning och uppgifter

För att skapa och utveckla en öppen organisationsstruktur är insyn från både interna och externa parter viktigt. För att insynsrådet ska erhålla en fullständig bild av myndighetens arbete är det av vikt att de fackliga organisationerna finns representerade. Detta bidrag ökar också rådets legitimitet hos de anställda samt hos allmänheten.

Polisförbundet föreslår därför att, förutom de av riksdagen föreslagna 15 ledamöterna, även de fyra fackliga organisationerna som sluter huvudavtal på det statliga området inom Polisen, ska ha rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i insynsrådet.

9.5 Anställningar

Polisförbundet välkomnar förslaget med en rikspolischef som får ett tydligare ansvar för hela organisationen och en tydligare delegation. Ett uppenbart problemområde ur demokratiskt hänseende är att rikspolischefen får en kraftigt utökad befogenhet och därmed en ökad maktkoncentration.

9.5.1 Utnämning av vissa chefsbefattningar

Polisförbundets utgångspunkt är att chefsbefattningar ska tillsättas med de kandidater som har bäst förutsättningar att utföra sitt uppdrag och utöva ett gott ledarskap. Kriterier som ska vara vägledande är personlig lämplighet, kompetens och erfarenhet. Principerna för rekrytering av nya chefer ska vara anpassade efter verksamhetens behov där de mest lämpade styr, leder och utvecklar polisväsendet. Endast då kan polisväsendet bli en modern och effektiv organisation. För detta krävs en ändamålsenlig rekryteringsprocess med kvalitetssäkrade och väl förankrade metoder.



9.6 Den regionala nivån

Polisförbundet delar i stort kommitténs förslag avseende den regionala nivån.

Polisförbundet anser att benämningen regionpolismästare i sig är lämplig men inte som titel/anställningsform utan i så fall som en funktionsbenämning.

Vi anser inte det vara relevant att benämnas regionpolismästare om man inte längre innehar en sådan funktion. Frågan bör utredas ytterligare.

9.6.2 Utnämning av ledamöter i regionpolisråden

Polisförbundet föreslår att, förutom de av riksdagen föreslagna 15 ledamöterna att de fyra fackliga organisationerna som sluter huvudavtal på det statliga området inom Polisen ska ha rätt att närvara samt yttra sig vid all handläggning i regionpolisråden.

9.6.3 Allmänhetens kontaktpunkt i polisregionen för högre kvalitet i polisverksamheten

Polisförbundets synpunkter avseende allmänhetens kontaktpunkt under avsnitt 11.2.11 gäller även för polisregionerna.

9.7 Den lokala nivån

Polisförbundet delar kommitténs förslag

9.7.1 Geografisk underindelning av polisregionerna

Den lokala verksamhetens behov och dess erfarenheter ska tas tillvara på bästa möjliga sätt när organisationen byggs vilket sannolikt kräver en geografisk underindelning.

Det är positivt med en flexibel och föränderlig organisation, samtidigt kan det krävas likartade organisatoriska enheter för att möjliggöra ledning och styrning samt samarbete över regiongränserna, på ett effektivt sätt.

9.9 Tidpunkt för genomförandet

Polisförbundet anser att kommitténs förslag om att en lämplig tidpunkt för införande av den nya organisationen och därmed etablerandet av den nya myndigheten *Polismyndigheten* är den 1 januari 2015. Det är viktigt med tempo i förändringsarbetet för att inte skapa onödig oro och effektivitetsförlust. Kommunikation och en sund försiktighetsprincip samt att det inte får ske på bekostnad av medarbetarnas delaktighet är även det av yttersta vikt.

10. Tillsyn över polisverksamheten

10.1 Ett fristående granskningsorgan för tillsyn över polisverksamheten

Polisförbundet delar uppfattningen om att det behövs ett fristående granskningsorgan över polisverksamheten, och menar att det borde utökas till att även gälla tillsyn över rättsväsendet i sin helhet.

11. Genomförande

11.1 En särskild genomförandeorganisation bör inrättas

Polisförbundet delar bedömningen att en genomförandeorganisation bör inrättas. Polisförbundet menar emellertid att det är av stor vikt att den som kommer att leda förändringsarbetet är väl förtrogen med hur ett gott samverkansarbete bör bedrivas och förstår hur man ska göra organisationen delaktig i förändringsarbetet.

Polisförbundet instämmer kring det planerade behovet av en genomförandeorganisation vars mandat bör blir extensivt. Det är också av yttersta vikt att det förs en konstruktiv dialog mellan RPS och genomförandeorganisationen för att uppnå bästa möjliga resultat i förändringsarbetet. Det är också av vikt att Polisförbundet får påverkansmöjlighet i denna dialog. Redan nu pågår flertalet förberedelsearbeten på RPS inför den kommande nationaliseringen.

Polisförbundet förutsätter att det pågående förberedelsearbetet, liksom det kommande förändringsarbetet, kommer att ske i en konstruktiv samverkansanda mellan alla berörda parter. Det finns idag tydliga brister, på de flesta nivåer, i samverkan mellan parterna inom Polisen. Parterna har därför för avsikt att tillsammans med Partsrådet starta ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra samverkan, vilket kommer att vara en nödvändighet för att lyckas nå regeringens intentioner om bland annat väsentligt förbättrade verksamhetsresultat.

Det är angeläget att genomförandeorganisationen har hög kompetens inom arbetsmiljöområdet och då särskilt gällande psykosociala frågor. Ett tydligt och nära samarbete med skyddsorganisationen är en självklarhet med hänvisning till bestämmelserna i Arbetsmiljölagen och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete.

11.1.2 Nära samarbete med polisorganisationen

Polisförbundet delar i allt väsentligt kommitténs förslag men vill dock påpeka att det inte kommer att räcka med en tät dialog med personalorganisationerna för att nå önskade synergieffekter. Polisförbundet förutsätter att betänkandet också menar att det kommer att



krävas delaktighet från de fackliga organisationerna och då inte minst i genomförandeorganisationen.

För att vara så väl förberedda som möjligt inför förändringsarbetet föreslog Polisförbundet redan i november 2011 att inrätta en partsgemensam organisation för att ta omhand organisationsförberedande frågor, minska oron i organisationen och skapa en gemensam helhetsbild. Någon sådan har ännu inte inrättats trots påtalande om vikten av god samverkan i förändringsarbetet. Det överensstämmer med det tydliga ställningstagande som gjorts om transparens och delaktighet från rikspolischefen och sedermera också från betänkandet. Det handlar inte för någon part i arbetet om att få rätt – utan att göra rätt.

För bästa möjliga genomförande menar Polisförbundet att man behöver lägga stora resurser i att förbereda och utbilda polisorganisationen i att genomföra förändringsarbetet.

11.1.3 Uppdrag och mandat till en särskild utredare

Polisförbundet delar kommitténs uppfattning om den särskilda utredarens uppdrag och mandat, förbehållit ovan nämnda ställningstagande. Vi delar dessutom uppfattningen om att polisorganisationen bör inleda ett förberedande arbete för att bistå den särskilda utredaren.

Det är viktigt att genomförandeorganisationen tar tillvara på de lärdomar som bl.a. Riksrevisionens rapport 2010:3 *”Från många till en- en sammanslagning av myndigheter”* samt Statskontorets rapport *”När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter”* drar om risker och konsekvenser vid organisationsförändringar.

11.2.1 Beslut på lägsta ändamålsenliga nivå

Polisförbundet delar helt betänkandets ställningstagande i denna del.

Ett tydligt uppdrag, med relevanta indikatorer på lägsta ändamålsenliga nivå kommer, tillsammans med ökad delaktighet, med största sannolikhet att vara de största medverkande krafterna till att skapa ett bättre verksamhetsresultat.

Polisförbundet ser framför sig ett utvecklingsarbete och en lärande organisation där ledning och medarbetare bedriver ett ständigt förbättringsarbete inom svensk polis. Intentionerna med en omorganisation, där beslut tas på lägsta ändamålsenliga nivå, bör vara att ge alla medborgare samma möjlighet till en rättssäker behandling oavsett till vilken region i landet de vänder sig.



11.2.2 Polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen

Polisförbundet delar betänkandets ställningstagande att polismyndighetens lokalt bedrivna arbete ska vara basen.

Betänkandet menar att det vad avser stödverksamhet och administrativ verksamhet finns anledning för den särskilda utredaren att överväga mer långtgående centralisering.

Polisförbundet delar inte ställningstagandet att man bör överväga mer långtgående centralisering eller outsourcing av administrativ verksamhet.

Det finns erfarenhet inom Polisen av att det varken leder till billigare eller bättre verksamhet. Dessutom finns det säkerhetsrisker för de anställda med ett sådant förfarande.

I stället bör man sträva efter att nå en så stor mångfald av kompetenser som möjligt på Polisens arbetsplatser. En alltför homogen sammansättning hämmar utveckling och förståelse för verksamheten. Det kan bildas subkulturer och en vi och dem känsla i organisationen vilket motverkar en effektiv verksamhet med goda resultat.

Polisförbundet anser att det är viktigt med en decentraliserad organisationsstruktur. När centralisering ska ske bör tydliga fördelar kunna identifieras och klart överväga nackdelarna. I en sammanslagning av myndigheter är risken stor för att delar av verksamheter och beslut klättrar uppåt i hierarkin.

Det är viktigt att ett decentraliserat arbetsmiljö-, ekonomi- och personalansvar kvarstår, där direkta chefer ges möjlighet att leda och styra sin verksamhet och personal. Polisförbundet har erfarenheter av att de centraliseringar som gjorts inom Polisen inte nödvändigtvis lett till en effektivare verksamhet. Inte bara i lokalsamhället krävs det ett nära samarbete med berörda parter utan också inom en organisation.

Ofta har det varit tekniken som öppnat för möjligheter att centralisera verksamhet vilket har lett till en övertro till att centralisering är bättre än lokalt bedrivet arbete. Ofta förs argument som att det blir billigare, samordnat och leder till bättre resultat. Lika ofta har dessa argument inte visat sig hålla. Som exempel kan nämnas LKC i Polismyndigheten i Stockholm, Polisens administrativa center (PAC) och delar av Polisens verksamhetsstöd, där centraliseringen lett till en sämre verksamhet. Medarbetare upplever att de får sämre service genom långa telefontider och möts av personal som inte är engagerade på samma sätt som tidigare när man kända varandra.

I stället för att se tekniken som en möjlighet till centralisering bör man se tekniken som en möjlighet till en sammanhållen administrativ verksamhet som bedrivs på lägsta ändamålsenliga nivå integrerat med övrig verksamhet. Detta är viktigt inte minst för att internt öka förståelsen för att alla anställda är en del i en helhet för att nå målsättningen att minska brottsligheten och öka tryggheten och inte minst för att det sannolikt blir roligare att arbeta och för att arbetsplatserna blir mer levande.

11.2.3 Geografisk underindelning och långtgående delegation

Geografisk underindelning

Polisförbundet ställer sig frågande till vilka speciella funktioner som ska centraliseras i regionerna till förmån för att polisarbete ska bedrivas nära medborgarna.

Däremot delar vi helt betänkandets ställningstagande att Polismyndigheten måste anpassa sin organisation och verksamhet efter de förutsättningar som råder i det område där arbetet bedrivs. Riskanalys rörande antal polisanställda per region behöver också göras.

Långtgående delegation nödvändig vad avser polisoperativt arbete

Polisförbundet delar helt betänkandets ställningstagande men anser att det även ska gälla budget- och personalansvar.

11.2.4 Bärkraftiga polisregioner

Polisförbundet delar i stort betänkandets ställningstagande.

Det finns även annan verksamhet som med fördel kan bedrivas ur ett regionalt perspektiv. Det är dock viktigt som betänkandet nämner att specialistfunktionerna är relevanta i förhållande till verksamhetsbehovet.

11.2.5 Omfördelning av viss verksamhet till polisregionerna

Polisförbundet delar i stort betänkandets ställningstagande. Framförallt att utvecklingen av verksamheten ska ske tillsammans med medarbetarna.

För att få utvecklingen av verksamheten att fungera väl krävs dock en tydlig struktur och filosofi för hur arbetet ska bedrivas. Man kan sammanfatta det med att Polisen behöver en verksamhetsstrategi för att leda verksamheten i kontinuerlig förbättring.

Polisförbundet anser att författarna till boken *Vad är Lean?* Niklas Modig och Pär Åhlström, träffar väldigt rätt med sina slutsatser om vad som är en framgångsrik verksamhetsstrategi. För att citera Dag Lotsander, ledande föreläsare och rådgivare inom The Toyota Way. Tidigare Sr General Manager med 20 års erfarenhet av ledarskap inom Toyota.

”Författarna har på ett fenomenalt sätt fångat både likheterna och de viktiga skillnaderna mellan The Toyota Way och lean. De ger en utmärkt pedagogisk vägledning inför varje organisations resa med lean som verksamhetsstrategi.”

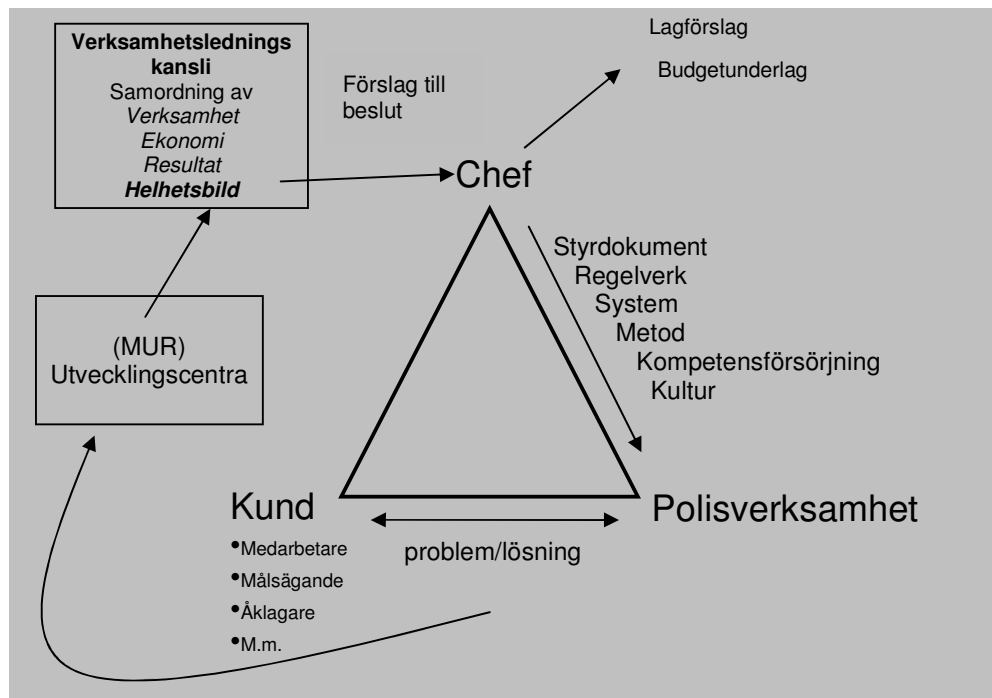
Lean arbete har påbörjats på olika håll inom Polisen och Polisförbundet menar att detta arbete behöver utvecklas ytterligare. Målsättningen bör vara att skapa en lean verksamhetsstrategi för Polisen.



Polisförbundet är mer tveksamt till att dela upp utvecklingsarbetet till vissa sakkunnigmyndigheter. Problemet med ett sådant förhållningssätt är att ansvaret blir någon annans. Istället bör varje team i den nya organisationen ha ett tydligt uppdrag i förhållande till helheten med ansvar och befogenheter att kontinuerligt förbättra verksamheten. Till exempel bör ett uppdrag till organisationen vara att kontinuerligt förbättra flödeseffektiviteten.

Däremot anser vi att det kommer att behövas utvecklingscentra i samtliga polisregioner för att samordna och sprida erfarenheter som leder till kontinuerliga förbättringar.

Polisen har redan idag inrättat ett liknande utvecklingscentra genom införandet av Metod och utvecklingsrådet (MUR). Polisförbundet anser att den verksamheten bör överföras till den nya organisationen och införas i en väl känd nationell struktur på samtliga nivåer inom organisationen. Utvecklingsarbetet bör drivas ur ett verksamhetsperspektiv på lägsta ändamålsenliga nivå och samordnas för att nå synergieffekter, en lärande organisation.



Exempel på modell för ständigt utvecklingsarbete

11.2.6 Tydligare ansvarsfördelning

Polisförbundet delar betänkandets ställningstagande att det behövs en tydlig styr- och ansvarskedja. Betänkandet går dock inte närmare in på hur en sådan skulle kunna se ut.



Frågan om styr- och ansvarskedja är enligt Polisförbundet central för att få en förbättring till stånd.

Polisförbundet anser att det saknas en tydlig ledningsstruktur för Polisen. Just avsaknaden av en sådan leder till den oordning och de hinder som råder i organisationen och som många utredningar, inte minst denna, har kommit fram till finns. Denna oordning begränsar i allt väsentligt möjligheterna till en lärande organisation.

Exempel på nationell ledningsstruktur

Nationell struktur innebär att polisens verksamhet oavsett organisation bedrivs i en för alla anställda mycket väl känd struktur.

För att bättre kunna ta tillvara den kompetens som finns i organisationen behöver Polisen hitta former för hur man ska samarbeta kring polisverksamheten. Idag bedrivs bra polisverksamhet i hela landet, genom bättre samarbete skulle polisverksamheten kontinuerligt kunna förbättras.

Problemet är att det inte funnits någon bra struktur för hur detta samarbete ska ske. RPS och myndigheterna har olika intresse och möjligheter vilket medför stora skillnader i resultat. Brist därpå leder till det systemfel som råder inom Polisen.

Genom att skapa en nationell struktur menar vi att rollerna och arbetet förtydligas inom polisverksamheten. Det kan därigenom ges möjlighet till en bättre "vi-känsla" och att alla områden ska kunna få gehör för sitt arbete och ges goda förutsättningar till en professionell och effektivt verksamhet.

Polisens arbete bedrivs idag i stort i förhållande till två perspektiv, operativ ledning och strategisk ledning. Operativ ledning är Polisen traditionellt sätt ganska bra på. Men allt fler resurser tas ifrån den operativa ledningen för att hantera andra frågor som är viktiga för verksamheten. Denna utveckling har eskalerat de senaste åren och man kan med säkerhet konstatera att förutsättningarna att bedriva operativ ledning har försämrats för cheferna.

Operativ ledning utövas av chefen inom ramen för samtliga ledningsnivåer med syfte att leda och samordna polisverksamheten och dess resurser för att nå ett förutbestämt mål.

Operativ ledning på olika nivåer har generellt sett olika karaktär avseende uppdrag, förmåga, syfte, resurser samt utsträckning i tid och rum.

Operativ ledning innebär att planera och kontrollera genomförandet av beordrad verksamhet och följa upp läget, ge uppgifter samt fördela resurser. Chefen ansvarar för att information kommuniceras både horisontellt och vertikalt genom hela organisationen.

De andra frågorna som är viktiga och som hanteras inom organisationen men utan struktur, skulle vi kunna kalla verksamhetsledning.

Verksamhetsledning innebär att man inom ramen för samtliga ledningsnivåer leder och styr polisverksamheten och dess organisation i förhållande till verksamhetsutvecklingen.

Verksamhetsledning integrerar verksamhet – ekonomi – resultat vilket innebär ansvar för målformulering, verksamhets- och organisationsutveckling, kompetensförsörjning, ekonomi, inköp, interna regelverk, uppföljning, återsrapportering, m.m.

Verksamhetsledningen ansvarar för framtagandet av Polisens styrdokument; Budgetunderlag, Planeringsförutsättningar, Verksamhetsplan och Årsredovisning.

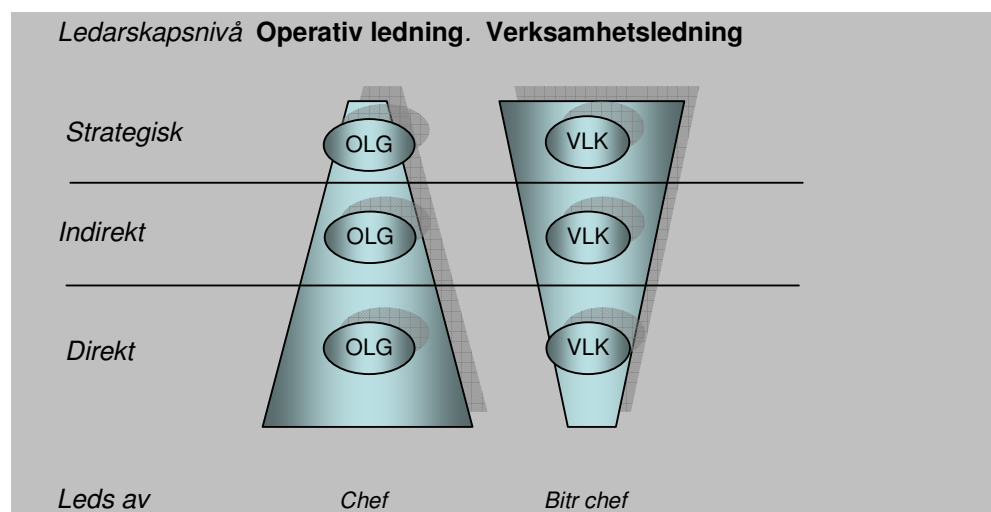
Verksamhetsledning kännetecknas av kravet på att skapa och upprätthålla rationaliteten i verksamheten över tid och samordnas och leds av den biträdande chefen på samtliga ledningsnivåer under RPC.

Enkelt uttryckt står verksamhetsledningen för underhållet av polisorganisationen.

Den biträdande chefsfunktionen saknas ofta idag vilket leder till att chefen får en allt för stor arbetsbörda och inte kan fokusera på den operativa ledningen och vara delaktig i teamen för att kontinuerligt förbättra verksamheten. Dessutom begränsas chefen i sin kompetensutveckling. Det är högst sannolikt att polisverksamhetens effektivitet skulle öka samt resultat förbättras genom att införa en nationell struktur för verksamhetsledning.

Polisförbundet kan, tillsammans med flera utredningar, konstatera att Polisen saknar helhetsbild över verksamheten.

Därför menar Polisförbundet också att det på varje nivå inom Polisen behövs en samordningsfunktion, ett verksamhetsledningskansli, vars uppdrag är att ansvara för helhetsbilden av respektive nivå. Idag finns verksamhetsledningskansliet bara på Huvudkontoret men samordningsfunktionen bör införas på respektive nivå genom hela organisationen.

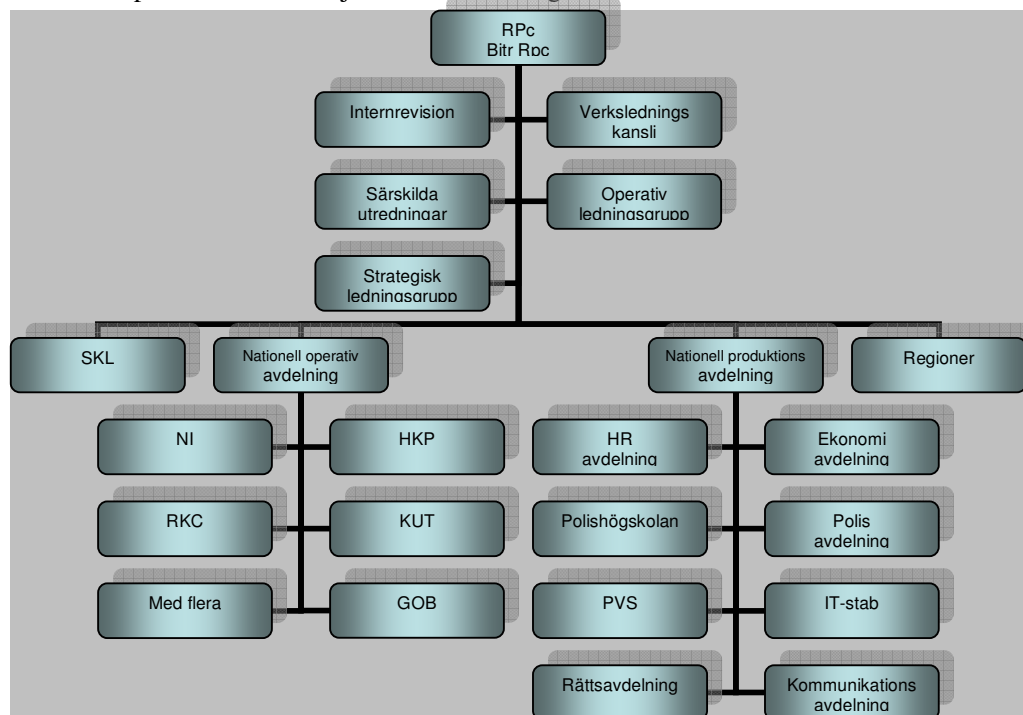


OLF = Operativ ledningsgrupp

VLK = Verksamhetsledningskansli



Strukturen passar även in i följande nationella organisationsskiss.



Av samordningsskäl ska den organisation/struktur som finns inom Nationell produktionsavdelning (verksamhetsledning) ska också finnas inom respektive regions huvudkontor med samma uppdrag att upprätthålla verksamhetens förmåga över tid.

11.2.7 Funktionsindelning för viss operativ verksamhet

Polisförbundet delar i stort betänkandets ställningstagande men vill poängtera i sammanhanget att det är viktigt för personalen att man på ett tydligt sätt ingår i en helhet. Det finns en risk att funktionsindelning leder till ett vi och dem perspektiv inom organisationen, vilket bör undvikas. Kårandan inom Polisen är viktig och en framgångsfaktor om den får utvecklas i positiv riktning och i samklang med myndighetens värdegrund.

11.2.8 Ny inriktning för nationell operativ verksamhet

Polisförbundet delar i stort kommitténs ställningstagande.

Polisförbundet har i avsnitt 11.2.6 beskrivit en nationell struktur och en organisationsskiss för omhändertagande av strategisk ledning.

I samma nationella struktur bör organisationen omhänderta den operativa verksamheten som kommittén beskrivit. Det är viktigt att det finns samordningsfunktioner på samtliga

nivåer och att det på så sätt skapas en adekvat bild över helheten och genom det förståelse för fattade beslut.

Uppdragen på respektive nivå bör vara extremt tydliga och följa en röd tråd genom hela organisationen.

Polisförbundet anser däremot att man bör ersätta PUM i den nya organisationen. Begreppet har efter snart tio år ännu inte vunnit genomslag i organisationen.

Fokus ska ligga på att samtliga medarbetare, som ska arbeta i team, levererar rätt produkt till kunden; medarbetaren, åklagaren, allmänheten, regeringen etc. Teamen ska dessutom ha ansvar för att arbeta med ständiga förbättringar för att nå den rätta leveransen till kunden.

Medarbetarna kommer sedan med hjälp av utvecklingscentra ta fram en väl beprövad metodik för hur effektivt arbete ska bedrivas och ständigt göra förbättringar och genom det bli en lärande organisation.

Det är viktigt att i sammanhanget poängtera att Polisens mål är att minska brottsligheten och öka tryggheten. Den suboptimering som vi kan se idag där Polisen framförallt satsar på kvantitativa mål leder inte till den målsättningen. Kvantitativa mål för med sig att det brottsförebyggande arbetet i princip helt åsidosätts till förmån för att snabbt göra en ny utredning, lagföring etcetera som kan leda till högre lön. Polisverksamheten består i långt mycket mer än att producera det som mäts kvantitativt.

11.2.9 Funktionsindelning för annan verksamhet än polisoperativ verksamhet

Polisförbundet är tveksamma till kommitténs ställningstagande i stort och delar inte uppfattningen att KC, PKC och växeltelefonifunktioner sammantaget inte skulle utgöra polisoperativ verksamhet.

Växeltelefonin är inte polisoperativ verksamhet i sig men eftersom den bör vara starkt geografiskt knuten till KC och PKC bör verksamheten hanteras i det sammanhanget.

Polisförbundet känner igen argumentationen från tidigare sammanslagningar av polisoperativa verksamheter där enhetlighet, rättsäkerhet, kostnadseffektivitet, högre kvalitet genom att förlägga verksamhet på färre orter och begränsade teknikkostnader har varit tongivande.

Bildandet av en KC i Stockholm är ett sådant exempel. Verkligheten blev en helt annan; ökade kostnader, ineffektivitet, problem med rekrytering med mera. Poliser använder fortfarande sin egen telefon för att ringa till KC för att komma fram. Många ingripanden har också avbrutits på grund av att patrullerna inte kommer fram till KC.

Polisförbundet föreslår att man utreder om KC-verksamheten i Köpenhamn kan vara en modell att ta tillvara även i Sverige, där en relativt begränsad bemanning på enheten

sköter de högst prioriterade ärendena medan en motsvarighet till PKC hanterar resterande.

KC och PKC är i allra högsta grad att anse som polisoperativ verksamhet. Det är i dessa verksamheter många av Polisens utredningar/ingripanden inleds.

Båda verksamheterna är minutoperativ verksamhet som kräver bred poliserfarenhet för att kvalitetssäkra att förstahandsåtgärderna inleds på rätt sätt. Det är också det första filtret för ingående ärenden till Polisen. Polisen målsättning bör vara att filtrera bort ärenden som inte är relevanta för organisationen att arbeta med. Här fyller växeltelefonin, KC och PKC en extremt viktig funktion. Varje ärende som kommer in i organisationen som inte borde vara där skapar merarbete och slöserier.

För att förstahandsåtgärderna ska inledas på ett optimalt sätt är lokalkännedom, personkännedom och kännedom om medarbetarna och deras status och kompetens viktiga parametrar att ta hänsyn till.

Verksamheten går inte att jämföra med till exempel SOS eller liknande.

Genomförandeorganisationen bör lägga särskild vikt i att utreda hur arbetet med KC, PKC och växeltelefonin ska samordnas och kvalitetssäkras för att uppnå bästa resultat.

När det gäller frågan om brottsamordning och att den skulle vara avgörande för att fler brott klaras upp är korrekt, men att en koncentration till färre orter, rent generellt som Polisförbundet uppfattar det, skulle leda till såväl högre kvalitet som kostnadseffektivitet delar vi inte.

Vad det gäller stödverksamhet och administrativ verksamhet som det enligt kommittén finns anledning att koncentrera har Polisförbundet redan lämnat åsikter om vikten av andra värden än rent kostnadseffektiva som har betydelse för en effektiv verksamhet. Däribland kvalitet, levande arbetsplatser med en mångfald av funktioner och förståelse för varandra och varandras uppdrag.

Därför anser Polisförbundet att ju mer sammanhållen verksamheten kan bedrivas desto bättre. Centralisering av verksamhet bör därför enbart göras av verksamhetsskäl inte av teoretiska kostnadsskäl. Polisen måste visa att man kan lära av tidigare erfarenheter.

11.2.10 Statens kriminaltekniska laboratorium

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande att Statens kriminaltekniska laboratorium får allt större betydelse för möjligheten att klara av fler brott.

Polisförbundet anser att verksamheten bör utvecklas ytterligare genom att ett Biometriskt center inrättas. Där Polisen har det samlade ansvaret för all brottsbekämpande verksamhet i Sverige avseende Foto, DNA, fingeravtryck, signalement, facial recognition, IRIS, och liknande. Biometrisk center är redan framgångsrikt inrättat i andra länder, däribland Holland.



Betänkandet lyfter fram behovet av specialistkompetenser. Detta är bra eftersom det är en nödvändighet att SKL aktivt arbetar med att öka antalet personer med specialistkompetenser. Det är en nödvändighet för att Polisens forensiska förmåga ska kunna stå i paritet med de anspråk på kompetens, effektivitet och kvalitet som samhället berättigat kommer att ställa på Polismyndigheten. För att åstadkomma detta krävs god forskning och utveckling på SKL. Dessa specialisttjänster kommer av naturliga orsaker att i hög grad utgöras av personal med forskningsbakgrund. Polisförbundet ser att kraven på ett fungerande och modernt ledarskap ska vara höga för att SKL ska klara att såväl motivera, behålla och utveckla medarbetare, särskilt med sådana specialistfunktioner. Det finns en risk att SKL, som är en jämförelsevis liten myndighet, "försvinner" och glöms bort i det omfattande arbetet med omorganisationen av den reguljära polisorganisationen.

11.2.11 Allmänhetens kontaktpunkt för högre kvalitet i polisverksamheten

Polisförbundet delar kommitténs förslag att det ska finnas en av allmänheten väl känd och lätt tillgänglig kontaktpunkt på både nationell och regional nivå. Det är viktigt att även medarbetarnas synpunkter och förslag kan omhändertas i organisationen.

Synpunkterna bör omhändertas i den struktur som Polisförbundet presenterat under punkten 11.2.5 genom att vidarebefordras till relevant funktion inom Polisen.

Till exempel till berört regionalt utvecklingscentra som bör inrättas i enlighet med kommitténs förslag eller till den etiska grupp som Polisförbundet föreslagit ska inrättas inom Polisen.

11.2.12 Medborgerlig insyn och demokratisk kontroll

Polisförbundet delar i allra högsta grad kommitténs ställningstagande i denna del.

Det kan inte nog understrykas att medborgerlig insyn är angelägen för polisens legitimitet i samhället.

Polisen är hela tiden föremål för kritik, vilket är helt korrekt och nödvändigt. Med ökad insyn och förståelse för polisverksamheten kan sannolikt en hel del negativ kritik bemötas mer positivt, vilket sannolikt leder till ökat förtroende för Polisen.

12. Konsekvenser av kommitténs förslag

12.1 Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

12.1.1 Organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete

Polisförbundet delar kommitténs utgångspunkter att organisationsförändringen är en del av ett större förändringsarbete. Risker är dock avsevärd att organisationen inte har en

gemensam syn på hur förändringsarbetet ska bedrivas och med vilken filosofi. Polisens nuvarande förutsättningar kommer inte att räcka för att nå önskvärt resultat.

Förutsättningarna för att bedriva förändringsarbetet måste vara lika över hela landet.

Polisförbundet anser därför att det inför förändringsarbetet kommer att krävas en avsevärd utbildningsinsats av personalen.

Polisförbundet menar att en väl utvecklad samverkan i kombination med en väl beprövad filosofi och arbetsmetodik kommer att ge de bästa förutsättningarna.

RPS och Polisförbundet kommer under hösten att påbörja arbetet med att utveckla samverkan, bland annat genom Partsrådets regi. Polisförbundet ser det förestående arbetet som en upptakt i att få alla inom Polisen att bedriva en god samverkan som leder till förbättrade verksamhetsresultat och bra arbetsmiljö.

Polisförbundet anser att Polisen ska införa en verksamhetsstyrning baserad på LEAN-filosofin och anpassa den till Polismyndighetens nya organisation.

12.1.2 Mycket kraft för själva förändringsarbetet

I detta stycke tar utredningen fasta på en av de stora riskerna med organisationsförändringen. Att bedriva ordinär verksamhet samtidigt som det genomförs en mycket stor förändring kommer att ställa höga krav på medarbetarna i organisationen. Detta i sig belyser vikten av att både medarbetarnas inflytande och delaktighet i förändringsprocessen måste säkerställas.

12.2 Konsekvenser i ett medborgarperspektiv

12.2.1 Ökad enhetlighet och rättssäkerhet

Polisförbundet delar i princip kommitténs uppfattning i denna del. Men för att få denna enhetlighet att verkligen fungera krävs att den är framtagen av dem som kan verksamheten bäst, alltså de som idag arbetar med respektive verksamhet.

12.2.2 Det demokratiska perspektivet

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

12.3 Konsekvenser i ett rättskedjeperspektiv

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande. Helt avgörande är att Polisen och åklagarna på strategisk nivå skapar förutsättningar för ständiga förbättringar genom hela rättskedjan. Detta görs lämpligast genom att ge medarbetarna ansvar och befogenheter att driva utvecklingsarbetet.

Tydliga uppdrag krävs för att arbetet ska vara framgångsrikt. En del i det uppdraget bör vara att alla alltid överlämnar rätt produkt till kunden⁴ samt göra det genom så få överlämningar i processen som möjligt.

12.4 Konsekvenser i ett verksamhetsperspektiv

12.4.1 Regeringens krav på verksamheten

Polisförbundet menar att de förutsättningar som enskilda medarbetare har för att utföra sina uppgifter **är helt avgörande** för verksamhetens kvalitet. Det kan gälla saker som ledning, styrning, organisation, beslut, ansvar och resurser, men även omgivningens och polisanställdas egna attityder och förhållningssätt.

Ett viktigt verktyg för att uppnå regeringens krav på effektivitet är att den nya myndigheten också bedriver ett väl anpassat och fungerande arbetsmiljöarbete.

12.4.2 Tydligare styr- och ansvarskedja

Polisförbundet delar utredningens syn på vikten av tydlighet rörande styrning och ansvar. För att detta ska tas tillvara fullt ut måste även arbetsmiljöansvaret vara tydligt kopplat till verksamhetsansvaret.

Det är dock viktigt att den nationella styrningen, som ska vara stark, enbart styr sådant som är ändamålsenligt. Risken är annars stor att allt för många beslut tas centralt vilket leder till en toppstyrd organisation.

12.4.3 Adekvat beslutsnivå

Det är angeläget att man i den nya myndigheten eftersträvar att beslut fattas så nära berörda medarbetare som möjligt. Korta beslutsvägar är att föredra. Detta kräver att den nya organisationen utvecklas mot en lärande organisation, samt att man strukturerat och målinriktat arbetar med att påverka kulturen i organisationen.

Risk för detaljstyrning

Polisförbundet delar i stort kommitténs uppfattning, men för att konsekvenserna ska bli de önskvärda anser vi att Polismyndigheten ska utgöra en teamorganisation. Polisförbundet utvecklar begreppet under avsnitt 2 i remissvaret.

⁴ Vem som är kund kan i allra högsta grad variera, det kan vara allmänheten, den misstänkte, kollegan, en annan enhet, eller åklagaren med flera.

12.4.4 Behov av strategisk ledning och styrning

Polisförbundet delar i stort kommitténs ställningstagande, men anser att den framtida ledningsorganisationen sannolikt ställer krav på utvecklad kompetens på **alla** nivåer. Därför bör Polisen lämna den föråldrade ekonomistyrningen till förmån för en modern verksamhetsstyrning.

Polisförbundet menar att principerna för medelsfördelningen, som är en del i den strategiska ledningen, bör utvecklas. Polisförbundet anser det vara rimligt att ta reda på *hur* man bör fördela medlen för att kunna bedriva en optimal polisverksamhet.

Om man följer Verksamhetsresultaten och NMI så säger de att polisorganisationen i princip är statisk. NMI visar att det i princip inte skett någon förändring på nationell nivå sedan mätningarna 2005, 2007 och 2010, om man tittar på medelvärdena.

Det kan alltså vara så att en icke väl fungerande medelsfördelning leder till en statisk polisverksamhet och en icke effektiv verksamhet.

Vi befinner oss i ett kritiskt läge, med försämrade resultat och med ett stort förändringsarbete framför oss.

För att Polisen ska nå den effekt regeringen efterfrågar bör också förutsättningarna för medelsfördelningen inom Polisen utvecklas och grunda sig på polisens resultat och förmåga att lösa uppdraget att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Hur man bör fördela pengarna bör grunda sig på varje enhets förutsättningar att klara sitt uppdrag. En resultatenhet kan till exempel utgöras av ett NÄPO eller en utredningsrotel.

Uppdrag/mål

$$\text{Ekonomi} + \text{Verksamhet} + \text{Resultat} = \text{Resultatenhet}$$

Det är först genom en analys av det uppdrag och förmåga som varje resultatenhet har som man kan bilda sig någon uppfattning om vad som krävs för att påverka resultatet och bidra till en effektivare polisverksamhet.

En grov överslagsräkning ger för handen att det finns cirka 2 000 enheter/motsvarande inom Polisen. Den största påverkan för resultat och förtroende för Polisen görs genom dessa enheters insatser. Det är därför högst väsentligt att fokus läggs på att ge dessa enheter rätt förutsättningar.

Det eventuella gap som uppstår mellan förmåga och uppdrag bör identifieras och eventuella åtgärder sättas in. Det kan innebära omprioriteringar, metodutveckling, utbildningsinsatser, inköp av utrustning, identifiering av kompetensbehov med mera. Sammantaget ger detta en helhetsbild över vilka resurser polisen behöver för att klara uppdraget och bli en effektivare polis.



Underlagen bör ligga till grund för både hemställan i budgetunderlag och för medelsfördelning.

Genom att hantera ekonomi, verksamhet och resultat integrerat i första linjen ökar dessutom förståelsen för hur medelsfördelningen påverkar resultatet.

Strategisk ledning och styrning handlar också om att sätta mål för verksamheten.

Organisationen bör på alla nivåer ha stor förståelse för vilka mål som är satta och varför. Dessutom bör man säkerställa att målen leder till en effekt i samhället. I det fall de inte gör det ska man noga överväga om de ska vara kvar.

12.4.5 Huvudkontor i stället för Rikspolisstyrelse kräver ny kompetens

Polisförbundet delar i stort kommitténs ställningstagande, men vill särskilt påtala vikten av att huvudkontoret måste ha en hög kompetens inom arbetsmiljöområdet och vara väl förtrogna med det arbete som bedrivs inom Polisen.

Huvudkontoret behöver vara mer stödjande än styrande och säkerställa att varje enhet/motsvarande har rätt förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. Man bör även utarbeta en förmåga att inneha och kommunicera helhetsbilden över en sammanhållen svensk polis.

12.4.6 Nödvändigt förändringsarbete kräver engagemang på alla nivåer

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande, men för att förändringsarbetet ska bli effektivt krävs en gedigen utbildningsinsats i hur förändringsarbetet ska bedrivas innan arbetet startar.

12.4.7 Konsekvenser för nationell operativ verksamhet

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

12.4.8 Särskilda utredningar

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

12.4.9 Verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium

Polisförbundet delar i stort kommitténs ställningstagande, men vi ifrågasätter det relevanta i att det bara är SKL inom Polisen som ska tillförsäkras rätt resurser. Dessutom ifrågasätter vi om det är polisledningen som kan styra det. Vi anser att det enbart är

regeringen som kan tillförsäkra att Polisen har rätt resurser. Däremot ska polisledningen givetvis vara så kostnadseffektiv som möjligt.

Polisförbundet har tidigare i remissvaret föreslagit att Polisen ska lämna en omodern och ineffektiv ekonomistyrning till förmån för verksamhetsstyrning.

Med ett sådant verktyg kan man avgöra vilken verksamhet som är effektiv och vilken som inte är det och vilka åtgärder som i så fall krävs för att den ska bli det.

12.4.10 Ledning och styrning av polisregioner

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

12.4.11 Register- och sekretessfrågor

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande.

12.4.13 Internationellt samarbete

Polisförbundet delar i stort kommitténs ställningstagande, men menar att det måste ges förutsättningar till internationellt samarbete på lägsta ändamålsenliga nivå, vilket innebär första linjen. Idag saknar första linjen tillgång till information vilket begränsar möjligheterna att bedriva ett effektivt internationellt samarbete.

12.5 Konsekvenser som rör arbetsgivaransvaret och det personalpolitiska området

12.5.1 Personalpolitisk framförhållning krävs

Polisförbundet delar kommitténs uppfattning att det krävs en mycket god framförhållning och att organisationsförändringen ställer stora krav på arbetsgivarpolitisk enhetlighet. Det kommer att krävas enhetliga definitioner och enhetlig tillämpning av olika begrepp inom det personalpolitiska området. Detta kräver att man snarast inleder ett arbete tillsammans med personalorganisationerna för att säkerställa att de personalpolitiska frågorna ska lösas på ett för medarbetaren och verksamheten bra sätt.

Det är Polisförbundets uppfattning att alla kollektivavtal kring anställningsvillkor måste ses över för att säkerställa att de fungerar även i den nya organisationen.

12.5.2 Personalpolitisk enighet

För att säkerställa en bra och ändamålsenlig personalpolitik är det av vikt att ta tillvara de goda och väl fungerande riktlinjer och policys som finns i nuvarande organisation. Samt att man på motsvarande vis avvecklar rutiner och policys som inte är önskvärda.

12.5.3 Arbetsgivaren och personalorganisationerna

Polisförbundet vill påminna om Arbetsmiljölagens krav på samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare oavsett om det finns samverkansavtal eller ej.

12.5.4 Arbetsmiljöarbetet

För den tänkta organisationsförändringen ska falla väl ut är det av största vikt att förändringen sker i enlighet med det systematiska arbetsmiljöarbetet samt att de lagstadgade kraven på riskbedömning rörande risken för ohälsa och olycksfall efterlevs. I en så pass omfattande förändringsprocess som denna krävs att man kontinuerligt genomför riskbedömningar i samtliga led.

Skyddsorganisationen bör struktureras i enlighet med den nya organisationen. Skyddsombudsorganisationen hanteras av de fackliga organisationerna på så vis att arbetsmiljöarbetet kan bedrivas på ett konstruktivt sätt tillsammans med såväl arbetsgivaren som internt inom de fackliga organisationerna.

12.6 Konsekvenser för personalen

Polisförbundet ser positivt på möjligheten till fler karriärvägar för medarbetare inom Polisen. Det är också positivt att personal utvecklas under hela sin anställning, det förutsätter stora möjligheter till karriärväxling och kompetensutveckling för alla personalkategorier.

12.6.1 Allmänna konsekvenser

Att en så pass omfattande förändring som den som utredningen föreslår kommer att få konsekvenser för personalen är oundvikligt.

Mot bakgrund av detta är det av synnerlig vikt att arbetsmiljöarbetet tydliggörs under hela förändringsprocessen. I detta ligger att personalen har ett stort inflytande och en stor delaktighet. Polisförbundet förutsätter att man under hela förändringsprocessen strävar efter att tillvara ta den breda kompetens som finns i nuvarande organisation.

I betänkandet konstateras "Även om Polismyndigheten, så långt det är möjligt, arbetar med omställningsåtgärder och kompetensväxling går det inte att bortse från det faktum att



med nuvarande ambition om 20 000 poliser och en begränsad ekonomisk ram kan en viss övertalighet av anställda med annan kompetens än polisiär uppstå.”

Polisen ska vara en effektiv resursutnyttjande organisation där alla medarbetare har den utbildning, kompetens och de befogenheter som krävs för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. Det kan innebära att nuvarande ambition och ekonomiska ram inte kommer att räcka till för att nå de krav som regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

En framtida polismyndighet kommer framförallt att påverka myndigheterna organisatoriskt vad avser ledning och styrning. Polisförbundet vill verka för en tydligt kompetensstyrd rekrytering. Verksamhetens krav och behov av kompetens ska styra utformningen av kravprofiler vid rekrytering. Vi vill verka för en genomlysning av Polisens kompetensförsörjningsbehov både på kort och på lång sikt.

Polisförbundet vill verka för att alla medarbetare som ställs inför behov av omställning i arbetslivet får ett konstruktivt stöd. I dessa situationer är det avgörande att medarbetaren snabbt kan erhålla ett professionellt stöd för att ta nya steg i sin karriär.

Många medarbetare besitter en hög och mångfasetterad kompetens och måste därför erhålla ett individuellt stöd anpassat för deras enskilda behov. Förutom avtalsenliga omställnings- och trygghetsinsatser bör även insatser såsom exempelvis coachning, arbetslivskonsulent och andra karriärplaneringsinsatser komma ifråga redan i ett tidigt skede i organisationsförändringsprocessen.

12.6.2 Tjänstgöring efter order och ingripanden på ledig tid

Polisförbundet delar kommitténs uppfattning om att det blir en konsekvens för poliserna men är dock osäkra på effekterna varför vi anser att den frågan bör utredas ytterligare och i samband med detta bör även anställningsvillkoren ses över.

12.7 Anställningsavtal och andra avtal

12.7.1 Anställningsavtal

Vid en nybildad enmyndighet ska det råda klarhet över en arbetstagares arbetsskyldighet gällande arten av arbetsuppgifter, var arbetet ska utföras geografiskt och var inom arbetsgivarens organisation arbetstagaren hör. För att uppnå detta ska arbetsledningsrätten och den geografiska arbetsskyldighetens regleras bland annat via avtal.

12.7.2 Civilrättsliga avtal

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande och vill framhäva vikten av att förändringen görs i god tid, i synnerhet rörande gällande avtal.

12.9 Ekonomiska konsekvenser

Polisförbundet är tveksamt till om kommitténs bedömning rörande kostnaderna för omställning och genomförande är tillräckliga.

Polisförbundet menar att tillräckliga medel måste avsättas och vid behov kunna tillföras arbetet med organisationsförändringen.

12.11 Organisationsförändringen behöver följas upp

Polisförbundet delar kommitténs ställningstagande om att organisationsförändringen behöver följas upp med beaktande av medborgarperspektivet, verksamhetsperspektivet och rättskedjeperspektivet.

För att uppföljningen ska bli mer fullständig anser Polisförbundet att man även bör beakta medarbetarperspektivet.

4. Polisförbundets tilläggsförslag

Etisk grupp

Polisförbundet menar att det krävs mer för att förtroendet för Polisen ska vårdas och ytterligare stärkas och föreslår därför att det inrättas en etisk grupp inom Polisen.

För att nå denna inriktning ska Polisen kännetecknas av att vara en transparent organisation, öppen för förändring och utveckling. Polisorganisationen ska dessutom arbeta förebyggande för att minska ärendeflödet till internutredningsenheten.

För att åstadkomma detta bör polisorganisationen strategiskt arbeta med etiska frågor för att bidra till att öka förtroendet för Polisen samt med att förbättra arbetsmiljön.

Polisförbundet föreslår att det inom RPS inrättas en etisk grupp, bestående av parterna, som har till uppgift att arbeta förebyggande med utgångspunkt från erfarenheter från verksamheten, Personalansvarsnämnden och internutredningsenheten. Dessutom kommer allmänhetens kontaktpunkt att kunna bidra med information som kan användas i det förebyggande arbetet.

Med utgångspunkt från denna kunskap ska sedan parterna enas om åtgärder för att undanröja och förebygga systemfel eller misskötsamhet. Målet är att skapa en lärande organisation i ständig utveckling.



För att utvecklingen ska nå bred framgång behöver frågorna också omhändertas på lägsta ändamålsenliga nivå, arbetet bedrivs således både centralt och lokalt. Samordning krävs mellan dessa båda nivåer.

Polislegitimation

Idag är diskrepansen mellan disciplinpåföljd och avsked alltför stor vilket innebär att systemet inte gynnar en lärande organisation likt den inom sjukvården, Lex Maria. Därför anser vi det behövs ytterligare ett arbetsrättsligt verktyg.

Relevanta och proportionella påföljder för hela skalan av fel måste skapas. En lösning skulle kunna vara att en polis genom sitt fel inte längre, eller under en tid, inte kan verka som polis, men trots detta fortfarande kan behålla sin anställning.

Polisförbundet föreslår att det införs en polislegitimation.

Det befintliga systemet behöver således utvecklas så att legitimationen kan dras in för viss tid eller tills vidare, alternativt för alltid, utan att avsked eller uppsägning av personliga skäl behöver tillgripas.

Stockholm den 16 juli 2012

Lena Nitz

Polisförbundets ordförande

Göran Malmberg, Patrik Oldin

Föredragande ombudsmän