

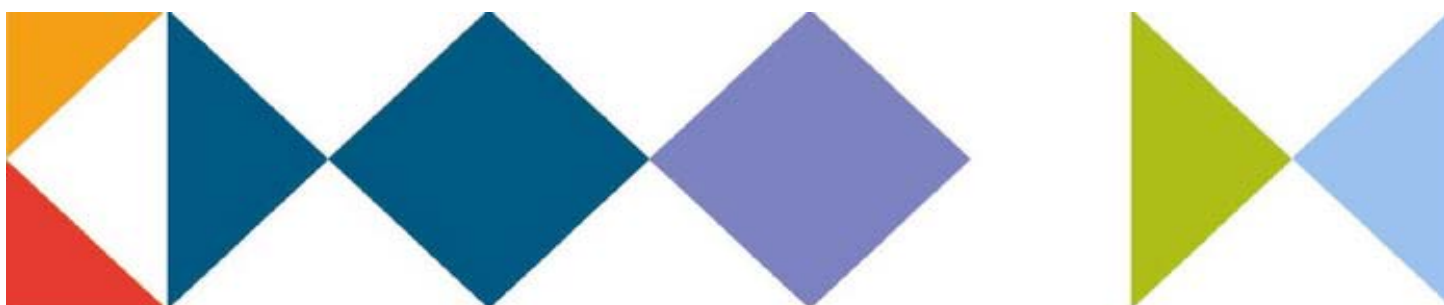


2011:20



STATSKONTORET

Riksdagens och regeringens styrning av Polisen





MISSIV

DATUM

2011-08-31

ERT DATUM

2011-01-19

DIARIENR

2011/20-5

ER BETECKNING

Ju 2010:09/2011/2

Polisorganisationskommittén
Ju 2010:09
Kv. Garnisonen
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet

Statskontoret fick i januari 2011 i uppdrag av Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) att analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet.

Statskontoret har tidigare avrapporterat uppdraget att kartlägga och analysera Polisens förtroendemannaorganisation till Polisorganisationskommittén genom rapporten *Polisens förtroendemannaorganisation* (2011:12).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen* (2011:20).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Anna Pauloff, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Pauloff

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	17
1.1	Statskontorets utgångspunkter	17
1.2	Polisorganisationskommitténs uppdrag till Statskontoret	17
1.3	Metod	18
1.4	Genomförande	22
1.5	Avgränsningar	23
1.6	Disposition	24
2	Bakgrund	27
2.1	Styrningen av polisverksamheten	27
2.2	Riksdagens debatt om styrningen av Polisen	31
2.3	Tidigare granskningar av regeringens styrning av Polisen	34
3	Styrning genom reglering, organisering och utnämning	39
3.1	Polisens uppgifter	39
3.2	Polisens organisation	42
3.3	Polisens ledning	46
3.4	Reglering av Polisens verksamhet	49
3.5	Sammanfattande slutsatser	53
4	Resultatstyrningen av Polisen	57
4.1	Utgångspunkter för regeringens resultatstyrning	57
4.2	Riksdagens och regeringens mål och uppdrag	58
4.3	Rikspolisstyrelsens mål och inriktning	65
4.4	Informella kontakter	70
4.5	Rikspolisstyrelsens uppföljning och redovisning av resultat	72
4.6	Regeringens uppföljning och redovisning av resultat	76
4.7	Styrning och uppföljning av målet om 20 000 poliser, insatser mot grov organiserad brottslighet och det brottsförebyggande arbetet	78
4.8	Sammanfattande slutsatser	83

5	Finansiell styrning av Polisen	87
5.1	Utgångspunkter för regeringens finansiella styrning	87
5.2	Om medelsfördelningen i författning	87
5.3	Om medelsfördelningen i regleringsbrev	88
5.4	Polisens planeringsförutsättningar	89
5.5	Fördelning av anslaget inom Polisen	89
5.6	Ekonomiskt utfall perioden 2005–2010	92
5.7	Sammanfattande slutsatser	94
6	Styrning genom tillsyn, kontroll och utvärdering	97
6.1	Tillsyn och inspektion	97
6.2	Internrevision	104
6.3	Intern styrning och kontroll	105
6.4	Utvärdering	106
6.5	Sammanfattande slutsatser	109
7	Regeringens styrning av andra stora myndigheter	113
7.1	Styrning av andra myndigheter	113
7.2	Styrning genom organisering	113
7.3	Resultatstyrning	117
7.4	Finansiell styrning	120
7.5	Tillsyn	121
7.6	Sammanfattande iakttagelser	123
8	Slutsatser om riksdagens och regeringens styrning av Polisens verksamhet	125
	Referenser	133

Bilagor

1	Uppdraget	139
2	Intervjuförteckning	141

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av Polisorganisationskommittén analyserat riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet. Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) har till uppgift att analysera i vilken utsträckning Polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet.

I denna rapport analyserar Statskontoret hur riksdagen och regeringen använder olika styrmedel för att styra Polisens verksamhet. Statskontoret bedömer också hur väl dessa styrmedel samspelar och kompletterar varandra och om den samlade styrningen och ledningen är tillräckligt tydlig för att statsmakernas styrning av polisverksamheten ska få genomslag.

Statskontoret har parallellt med detta uppdrag genomfört ytterligare ett uppdrag åt Polisorganisationskommittén, nämligen att kartlägga och analysera Polisens förtroendemannorganisation. Uppdraget redovisades till Polisorganisationskommittén den 31 maj 2011 (Statskontoret, 2011:12).

Polisen utgör en myndighetskoncern

Polisens huvudsakliga uppdrag är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisen består av Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet i varje län och Statens kriminaltekniska laboratorium. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Anslaget till Polisen uppgår år 2011 till cirka 20 miljarder kronor. Inom Polisen finns cirka 28 000 anställda.

Polisen utgör en så kallad myndighetskoncern. Med det menas att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter. Inom Polisen har Rikspolisstyrelsen vissa befogenheter över polismyndigheterna, där

den egentliga polisverksamheten bedrivs. Formellt sett är polismyndigheterna dock fristående myndigheter under regeringen.

Under de senaste 15 åren har samtliga myndighetskoncerner med undantag av Polisen omvandlats till enmyndigheter. Det gäller till exempel Försvarsmakten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Regeringens styrning av Polisen riktas till Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har till uppgift att utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten och förmedla dem till polisorganisationen. Även om polismyndigheterna utgör fristående myndigheter, är det till Rikspolisstyrelsen som regeringens huvudsakliga styrning riktas. Till exempel riktas regeringens regleringsbrev till Rikspolisstyrelsen, som inom ramen för det tilldelade anslaget beslutar om medelsfördelning till polismyndigheterna. Samtliga återrapporteringskrav och uppdrag till Polisen lämnas också till Rikspolisstyrelsen, och regeringens resultatdialog sker mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Vidare lämnar Rikspolisstyrelsen en årsredovisning för hela Polisens verksamhet till regeringen.

Polismyndigheterna lyder också direkt under riksdagen och regeringen

Samtidigt som Rikspolisstyrelsen har en överordnad roll gentemot polismyndigheterna lyder polismyndigheterna i viss mening även direkt under riksdagen och regeringen. Polismyndigheternas ändamål och uppgifter regleras inte i Rikspolisstyrelsens instruktion utan i polislagen och polisförordningen. Vidare är det regeringen som förfogar över den huvudsakliga utnämningssmakten i polismyndigheterna genom att utse länspolismästarna och de lokala polisstyrelserna.

Polismyndigheterna har också befogenheter att fatta självständiga beslut i vissa avgörande frågor. Exempelvis har polismyndigheterna rätt att utforma sin egen organisation. De har också egna styrelser med särskilda befogenheter att besluta om verksamhetens inriktning och polismyndighetens ekonomi. Polismyndigheterna beslutar även om sin egen verksamhetsplan utifrån Rikspolisstyrelsens riktlinjer. Rikspolisstyrelsen har inte befogenheter att vidta åtgärder för att ändra verksam-

hetens inriktning eller för att korrigera bristande resultat i en polismyndighet.

Nedan sammanfattas Statskontorets bedömning av riksdagens och regeringens tillämpning av olika styrmedel. Därefter behandlas Statskontorets bedömning av hur väl tillämpningen av dessa styrmedel samspelar och kompletterar varandra och om den samlade styrningen och ledningen uppfyller de krav på tydlighet som krävs för att statsmakternas styrning av polisverksamheten ska få genomslag.

I enlighet med Statskontorets uppdrag redovisas hinder i regeringens styrning. Det betyder inte att det enbart är regeringens styrning som behöver förändras för att uppnå en mer effektiv styrning av Polisen. Flera av de styrproblem som Statskontoret har pekat på i denna rapport berör även Rikspolisstyrelsens sätt att utveckla och precisera Polisens verksamhet. Det faller dock utanför Statskontorets uppdrag att göra bedömningar av hinder i Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna.

Statskontorets bedömning av riksdagens och regeringens tillämpning av styrmedel

Regeringen har inte gett Rikspolisstyrelsen tillräckliga förutsättningar att styra Polisen

Statskontoret kan konstatera att en stor del av regeringens resultatstyrning har överlämnats till Rikspolisstyrelsen. Med utgångspunkt i Polisens omfattande och komplexa verksamhet är det enligt Statskontorets bedömning varken möjligt eller lämpligt att regeringen utformar alltför detaljerade mål och återrappporteringskrav för Polisens alla uppgifter. Att utveckla och precisera regeringens resultatstyrning bör vara en uppgift för polisorganisationen, där den väsentliga sakkompetensen finns.

Enligt Statskontorets bedömning finns det dock brister i de grundläggande förutsättningarna för Rikspolisstyrelsen som gör det svårt att omsätta regeringens styrning i Polisens organisation. De områden som Statskontoret särskilt vill lyfta fram handlar om att regeringen behöver skapa en tydlighet i vilka frågor den vill prioritera, säkerställa att Riks-

polisstyrelsen har tillräckligt mandat för att styra polismyndigheterna och kräva en utvecklad resultatuppföljning av Rikspolisstyrelsen.

Tydlighet i regeringens prioriteringar viktigare i en myndighetskoncern

Statskontoret menar att regeringen behöver vara tydligare med vilka prioriteringar den vill se i Polisens verksamhet. I praktiken fungerar budgetpropositionen som det huvudsakliga styrdokumentet gentemot polismyndigheterna. I budgetpropositionen signalerar regeringen att de flesta av Polisens verksamheter är prioriterade. De få långsiktiga mål som finns är så vida att de inrymmer nästan alla verksamheter. Statskontoret vill poängtera att budgetpropositionen utgör regeringens förslag till statsbudget och riktar sig till riksdagen. Den är inte ett styrdokument för Polisens verksamhet.

Regeringen behöver enligt Statskontoret utforma uppföljningsbara mål för de prioriterade verksamheterna, till exempel när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Den nuvarande målkedjan från regeringen till Rikspolisstyrelsen och vidare till polismyndigheterna saknar enligt Statskontoret tydlighet. Statskontoret vill betona att Polisens nuvarande organisation inte utgör något hinder för att förtydliga målstrukturen och de prioriteringar som regeringen vill se.

Rikspolisstyrelsen behöver utökade befogenheter

För att Rikspolisstyrelsen ska kunna omsätta regeringens prioriteringar i hela polisorganisationen behöver regeringen säkerställa att Rikspolisstyrelsen har tillräckliga befogenheter att styra verksamheten på ett effektivt och rättssäkert sätt. Utformningen av den nuvarande organisationen utgör ett tydligt hinder i detta avseende. I allt för många fall tvingas Rikspolisstyrelsen i dag förhandla fram samverkanslösningar med polismyndigheterna. Det gäller exempelvis vilka polismyndigheter som ska ansvara för vissa regionala funktioner, bland annat Polisens kontaktcenter.

Resultatredovisningen behöver bli bättre

Enligt Statskontorets bedömning ger Polisens nuvarande resultatredovisning inte regeringen något tydligt underlag för att bedöma hur Polisens resurser, verksamhet och resultat hänger ihop. I dag saknas analys och långsiktig utvärdering. För att regeringens resultatstyrning

ska fungera effektivt krävs att regeringen ställer krav på att Rikspolisstyrelsen utvecklar sin resultatredovisning. En förstärkt resultatredovisning är också viktig för att ge riksdagen information om Polisens utveckling och måluppfyllelse. Polisens organisation utgör enligt Statskontoret inget hinder för en sådan mer utvecklad resultatuppföljning.

Regleringen av Polisens verksamhet har inte förändrats

Riksdagen och regeringen har inte genomfört några förändringar i de författningar som reglerar Polisens grundläggande uppgifter och befogenheter efter att myndighetsförordningen införts. Det innebär att ledningsformen styrelser med begränsat ansvar fortfarande tillämpas i Polisens organisation, trots att regeringen har avskaffat denna ledningsform i statsförvaltningen generellt. Både Rikspolisstyrelsens styrelse och polismyndigheternas styrelser är styrelser med begränsat ansvar. Det innebär att styrelsernas ansvar överlappar Rikspolisstyrelsens och länspolismästarens rätt att fatta beslut. Det kan leda till att styrförmågan inom Polisen begränsas och att ansvarsutkrävandet försvåras. Det kan också göra det svårare att få genomslag för regeringens prioriteringar.

Regeringen utser länspolismästarna men styr i övrigt inte polismyndigheterna

Regeringen utser, förutom de högsta cheferna inom Rikspolisstyrelsen och ledamöter till Rikspolisstyrelsens styrelse, även länspolismästarna och ledamöter till polismyndigheternas styrelser. Regeringen har därmed stort inflytande över vilka personer som utses till polismyndigheternas ledning. Den utnämningssmakt som regeringen utövar i polismyndigheterna åtföljs dock inte av någon annan styrning eller kommunikation direkt med polismyndigheterna. Till exempel deltar inte länspolismästarna i resultatdialogerna eller några andra möten mellan Justitiedepartementet och Polisen. Regeringen riktar inte heller sin styrning direkt till polismyndigheternas styrelser efter det att styrelseledamöterna har utsetts. Statskontoret ställer sig därför frågande till vilken funktion regeringens utnämningssmakt fyller i praktiken när det gäller polismyndigheternas ledning.

Svag finansiell styrning från regeringens sida

Regeringen har under de senaste åren genomfört en stor satsning på att öka antalet poliser till minst 20 000. Satsningen har huvudsakligen inneburit att anslaget till Polisen har ökat. Därutöver har riksdagen och regeringen i princip inte använt finansiella styrmedel för att aktivt styra polisverksamhetens inriktning. Regeringen har med få undantag inte angett några särskilda villkor vid medelsfördelningen till Polisen, vilket är ovanligt i jämförelse med andra myndighetskoncerner. Det finns exempelvis inte några villkor i regleringsbrevet när det gäller hur Rikspolisstyrelsen ska fördela medel till polismyndigheterna. Den finansiella styrningen av polismyndigheterna har därmed överlåtits till Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har inte rätt att åtgärda fel som upptäcks genom tillsyn och kontroll

Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll inom Polisen är att regeringen inte har gett Rikspolisstyrelsen förutsättningar att besluta om att polismyndigheterna ska åtgärda upptäckta brister. Det har lett till att det inte finns några formella krav på att polismyndigheterna ska genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om någon åtgärd ska vidtas. I detta avseende utgör Polisens nuvarande organisation ett tydligt hinder.

Regeringen tillämpar ett annat tillsynsbegrepp för Polisen

Tillsyn bör enligt riksdagen och regeringen främst avse granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Regeringen tillämpar dock en bredare definition av begreppet tillsyn i Polisens verksamhet. Tillsyn av Polisen omfattar både effektivitetsgranskning och resultatuppföljning. Det har lett till att tillsynen av regelefterlevnaden spelar en relativt begränsad roll i Polisens verksamhet, trots att rättssäkerhet är en så viktig fråga för rättsväsendet. Statskontoret ser inget skäl till att Polisens tillsyn ska definieras på ett annorlunda sätt än i övriga statsförvaltningen.

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet har små resurser. Det är enligt Statskontoret en anledning till att tillsynen i hög grad sker av personer i den operativa verksamheten. Tillsynsverksamheten är därmed inte självständig och oberoende. Statskontoret menar att vid en eventuell omorganisation av Polisen bör regeringen noggrant överväga hur tillsynsfunktionen ska konstrueras för att garantera rättssäkerheten.

Svårare att omsätta utvärderingsresultat i en myndighetskoncern

Regeringen har hittills inte säkerställt sitt löpande behov av kvalificerat kunskapsunderlag om Polisens verksamhet. Regeringens nuvarande ambitioner att förstärka forskning och utvärdering av Polisens verksamhet kan enligt Statskontoret leda till en mer träffsäker och långsiktig styrning av verksamheten.

Statskontoret menar att Polisens nuvarande organisation inte utgör något hinder för regeringen att fortsätta på den inslagna vägen med att förstärka forskning och utvärdering av Polisens verksamhet. Strukturer för forskning och utvärdering kan byggas upp oberoende av vilken organisationsform Polisen har.

Om regeringen däremot vill skapa bättre förutsättningar för att resultaten från forskning och utvärdering får större genomslag i hela organisationen, utgör den nuvarande organisationen ett hinder.

Statskontorets bedömning av riksdagens och regeringens samlade styrning

Regeringens åtgärder är inte tillräckliga

Regeringen har under senare år tagit flera initiativ för att förbättra styrningen av Polisens verksamhet. Under 2000-talet har regeringen bland annat ställt krav på att ett system för resultatredovisning av Polisens verksamhet ska byggas upp, verkat för att utveckla resultatdialogerna och formerna för informella kontakter med Rikspolisstyrelsen, beställt flera utredningar om styrningen av Polisens verksamhet och lämnat uppdrag till Rikspolisstyrelsen om att effektivisera verksamheten.

Statskontoret menar att de initiativ som regeringen har tagit visar att det finns en reell ambition att försöka förbättra formerna för regeringens styrning av Polisen. Vår bedömning är dock att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga för att säkerställa en effektiv verksamhet.

Inkonsekvens i regeringens styrning

Statskontoret menar sammantaget att Polisens komplicerade organisationsstruktur med fristående myndigheter under Rikspolisstyrelsen har gett upphov till en grundläggande inkonsekvens i regeringens styrning. Regeringen riktar vissa styrmedel direkt till polismyndigheterna, medan andra styrmedel har Rikspolisstyrelsen som mottagare. Det riskerar enligt Statskontoret att förstärka bilden av att regeringens styrning är osäker.

Flera styrmedel ger större genomslag

Statskontoret menar att regeringen har varit tydlig i sin styrning av Polisens insatser mot grov organiserad brottslighet och med målet om att uppnå 20 000 poliser. I dessa frågor har regeringen formulerat mål, ställt krav på återrapportering och i vissa fall även tillämpat den finansiella styrningen genom att avsätta särskilda medel för ändamålen. Frågorna har tagits upp under flera års tid både i de formella styrdokumenterna och i de informella kontakter som regeringen har med Rikspolisstyrelsens ledning. Regeringen har också förmedlat dessa mål till polismyndigheterna och allmänheten via massmedierna. Statskontoret menar att om regeringen tillämpar flera styrmedel samtidigt och över en längre period, är sannolikheten större att regeringens prioriterade frågor får genomslag i polisorganisationen.

Nuvarande organisation utgör ett hinder för en effektiv styrning

Statskontoret har inte funnit att riksdagens och regeringens tillämpning av olika styrmedel motverkar varandra, men inte heller att de förmår förstärka varandra annat än i vissa specifika frågor som har exemplifierats ovan. Enligt Statskontorets sammanvägda bedömning utgör Polisens nuvarande organisation ett hinder för att få till stånd ett effektivare samspel mellan olika styrmedel. Den nuvarande organisationsmodellen förutsätter att regeringens styrning i högre utsträckning riktas även mot polismyndigheterna.

Brister i styrningen kan inte enbart åtgärdas genom en organisationsförändring

Statskontoret har identifierat omfattande och allvariga brister i riksdagens och regeringens styrning av Polisen. I syfte att förbättra förutsättningarna för Polisen och effektivisera verksamheten är det angeläget att ompröva såväl riksdagens och regeringens styrning av Polisen som den nuvarande organisationen.

Ett flertal brister i styrningen av Polisen bedöms inte kunna åtgärdas utan att Polisen ombildas till en sammanhållen myndighet. Det gäller följande åtgärder:

- Tydligare genomslag för riksdagens och regeringens mål och prioriteringar i Polisens organisation.
- Tydligare ansvarsförhållanden i ledningen av Polisens verksamhet.
- Ökade möjligheter att åtgärda problem och avvikelser i Polisens verksamhet.
- Ökat genomslag för utvärderingsresultat.

En sammanslagning till en myndighet skulle ge formella och organisatoriska förutsättningar för en tydligare ledning och styrning av Polisen. Därmed bedömer Statskontoret att riksdagens, regeringens och Rikspolisstyrelsens prioriteringar skulle kunna få ett större genomslag även om en stor del av styrningen lämnas över till Polisen.

Det är dock viktigt att poängtera att samtliga brister i riksdagens och regeringens styrning av Polisen inte kan lösas enbart med en omorganisation. Statskontoret menar att regeringen kan vidta ett flertal åtgärder inom ramen för nuvarande organisation för att öka genomslaget av styrningen. De åtgärder som regeringen kan vidta inom ramen för nuvarande organisation är:

- Mer precisa och tydliga prioriteringar i regeringens mål och inriktning för Polisens verksamhet.
- Tydligare finansiell styrning av Polisens verksamhet.

- Förstärkt redovisning som tar hänsyn till resultat och effekter på såväl kort som lång sikt samt jämförelser mellan polismyndigheter.
- Tydligare och förstärkt tillsyn av Polisens verksamhet.
- Större utrymme för forskning och utvärdering av metoder och resultat.

Statskontoret bedömer att dessa åtgärder kan vidtas både inom ramen för nuvarande organisation och inom ramen för en ombildad organisation i form av en enmyndighet.

1 Inledning

1.1 Statskontorets utgångspunkter

I juli 2010 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09). Kommittén har till uppgift att analysera i vilken utsträckning Polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i Polisens verksamhet. Med utgångspunkt i de hinder som kommittén identifierar ska den lämna förslag till en helt eller delvis ny organisation för Polisen. Kommitténs uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2012 (Dir. 2010:75).

För att Polisen ska ha förutsättningar att utöva sin verksamhet så effektivt som möjligt krävs också att andra eventuella hinder i styrkedjan från riksdagen och regeringen till Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna identifieras och undanröjs. I Polisorganisationskommitténs direktiv betonas exempelvis att styrkedjan i Polisen är komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän på flera olika nivåer i polisorganisationen. Flera utredningar har pekat på att ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är tydliga.

1.2 Polisorganisationskommitténs uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av Polisorganisationskommittén att analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av Polisens verksamhet.

Statskontoret ska utifrån ett resultatperspektiv:

- analysera tillämpningen av de olika styrmedel och styrmetoder (författningar, riktlinjer, ekonomisk styrning, informella kontakter, delegering av normgivningsmakt) som riksdagen och regeringen använder för att styra och leda polismyndigheternas (Rikspolisstyrelsens och länspolismyndigheternas) verksamhet,

- bedöma hur väl tillämpningen av dessa styrmedel och styrmetoder samspelar och eventuellt kompletterar varandra och om den samlade styrningen och ledningen uppfyller de krav på tydlighet som krävs för att statsmakternas styrning av polisverksamheten ska få genomslag.

Uppdraget ska slutredovisas som en underlagsrapport till Polisorganisationskommitténs hinderanalys senast den 1 september 2011.

Statskontorets uppdrag återfinns i bilaga 1.

Statskontoret har parallellt med detta uppdrag genomfört ytterligare ett uppdrag åt Polisorganisationskommittén. Uppdraget innebar att kartlägga och analysera polisens förtroendemannaorganisation. Det avrapporterades till Polisorganisationskommittén den 31 maj 2011 (Statskontoret, 2011:12).

1.3 Metod

Analysens inriktning

En huvuduppgift i Statskontorets uppdrag är att identifiera hinder i riksdagens och regeringens styrning som är kopplade till hur polisverksamheten är organiserad.

Statskontorets arbete ska avse både riksdagens och regeringens styrning av polismyndigheterna. En utgångspunkt är att det är regeringen som styr förvaltningen utifrån riksdagens beslut om lagstiftning och ekonomiska ramar. Analysen omfattar därför i första hand regeringens styrning.

Riksdagens styrning analyseras främst i fråga om hur finansmakten utövas, eftersom det är på detta område som riksdagen har störst utrymme att besluta om förändringar i den löpande styrningen. Den lagstiftningsmakt som riksdagen utövar förväntas ha ett mer långsiktigt perspektiv. Statskontoret analyserar även regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Statskontoret ska analysera tillämpningen av olika styrmedel utifrån ett resultatperspektiv. Det gör vi genom att särskilt granska några av de

områden som riksdagen och regeringen har lagt stor vikt vid under de senaste åren och vilka resultat som Polisen har uppnått inom dessa områden. Det gäller Polisens insatser mot grov organiserad brottslighet, målet om att öka antalet poliser till 20 000 och det brottsförebyggande arbetet. Statskontoret använder resultatperspektivet även genom att granska hur regeringen och riksdagen säkerställer att de får tillräcklig information om Polisens resultat för att de ska kunna styra verksamheten på ett effektivt sätt.

Statskontorets arbete inriktas på hur vart och ett av riksdagens och regeringens styrmedel tillämpas. Vidare analyserar vi om tillämpningen av de olika styrmedlen samspelar på ett tydligt sätt så att riksdagens och regeringens styrning får tillräckligt genomslag i Polisens verksamhet. Ytterst ska Statskontorets analys kunna ligga till grund för att avgöra om tillämpningen av ett eller flera styrmedel negativt påverkar förutsättningarna för något annat styrmedel. Idealt ska tillämpningen av olika styrmedel sammantaget ge bättre förutsättningar för att riksdagens och regeringens styrning får genomslag i Polisens verksamhet.

Analys av styrmedel

De styrmedel som Statskontoret analyserar i denna rapport är:

- styrning genom reglering,
- styrning genom organisering,
- styrning genom utnämning,
- resultatstyrning (inklusive informella kontakter),
- finansiell styrning,
- styrning genom tillsyn, kontroll och utvärdering.

Dessa styrmedel utgår bland annat från Ekonomistyrningsverkets (ESV) terminologi, Styrutredningens betänkande Att styra staten (SOU 2007:75) och regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175). Nedan går vi igenom vart och ett av styrmedlen och på vilket sätt vi analyserar dem.

Styrning genom reglering

Statskontoret analyserar hur riksdagen och regeringen styr Polisens uppdrag och uppgifter med utgångspunkt i hur de regleras genom polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558) samt förordningen (1998:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Av särskilt intresse är att beakta de problem som kan finnas med att tillämpa myndighetsförordningen (2007:515).

En utgångspunkt för analysen av detta styrmedel är att Polisens uppgifter och syftet med den polisiära verksamheten bör vara tydligt reglerade och att ansvar och befogenheter bör hänga samman.

Regeringens styrning genom regleringsbrev och särskilda uppdrag har i rapporten betraktats som en del av resultatstyrningen.

Styrning genom organisering

Detta styrmedel fokuserar på hur förvaltningen är organiserad. Både riksdagen och regeringen förfogar över organisationsmakten.

Polisens organisation är utformad som en så kallad myndighetskoncern.¹ Statskontorets granskning utgår från de specifika problem som ofta förekommer i denna typ av organisation.² Analysen avser både Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen står dock i fokus med tanke på dess uppgift att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Styrning genom val av ledningsform och utnämning av chefer

Andra viktiga styrmedel handlar om vilken ledningsform myndigheten har och hur myndighetens ledning utses. Statskontoret har beskrivit och analyserat Polisens ledningsform och regeringens utnämning av chefer i rapporten om Polisens förtroendemannaorganisation (Statskontoret, 2011:12). Beskrivningarna och slutsatserna från denna tidi-

¹ Med myndighetskoncern menas att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter. Om myndigheterna i en myndighetskoncern har slagits samman till en gemensam myndighet benämns de enmyndighet. Dessa begrepp har dock inte någon formell juridiskt status.

² Se exempelvis Statskontorets rapport i serien Om offentlig sektor *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*, 2010.

gare rapport utgör en av grunderna för Statskontorets bedömningar i denna rapport.

Resultatstyrning

Statskontoret beskriver och analyserar riksdagens och regeringens mål och särskilda uppdrag samt krav på återrapportering som regleras inom ramen för den årliga budgetprocessen. Vi granskar även Rikspolisstyrelsens resultatuppföljning.

En utgångspunkt för Statskontorets bedömning av regeringens resultatstyrning är att regeringens mål på såväl kort som lång sikt tydligt bör framgå. Det bör också finnas en tydlig uppfattning inom Rikspolisstyrelsen om vilken resultatinformation som regeringen efterfrågar.

Informella kontakter

Regeringen kommunicerar med myndigheterna även genom informella kontakter. Med informella kontakter avses här informationsutbyte mellan regeringen och myndigheter som ett stöd för att tillämpa olika styrmedel. Informella kontakter är således inte ett styrmedel i sig. Statskontorets analys avser de informella kontakterna mellan regeringen och Rikspolisstyrelsen.

Statskontorets bedömning av hur de informella kontakterna fungerar utgår ifrån att sådana kontakter enligt riksdagens konstitutionsutskott bör betraktas som ett stöd i styrningen och inte ge upphov till informell styrning.

Finansiell styrning

Den finansiella styrningen utövas enligt 1 kap. 4 § regeringsformen ytterst av riksdagen, som i och med dess beslut om skatt till staten och om hur statens medel ska användas sätter ekonomiska ramar för regeringens styrning av staten och kommunerna. I praktiken har regeringen en viktig roll för att närmare bereda beslut om och villkoren för hur dessa medel fördelas. Riksdagen beslutar om anslagens storlek och ändamål, medan regeringen styr finansiella villkor inom ramen för anslagens ändamål. Det innebär att regeringen beslutar om mål och krav på återrapportering för den offentligt finansierade verksamheten.

Statskontoret granskar riksdagens och regeringens anslagsfördelning till Polisen. Vi analyserar även Polisens interna medelsfördelning i syfte att ta reda på om den nuvarande fördelningsmodellen på ett tydligt sätt avspeglar riksdagens och regeringens prioriteringar.

Styrning genom utvärdering, tillsyn och kontroll

Det finns olika typer av kontrollfunktioner som står till riksdagens och regeringens förfogande. Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen (2006:1228) räknas till regeringens kontrollmakt. Extern uppföljning och utvärdering av Polisens verksamhet är också en del av kontrollmakten.

Som en del av den externa styrningen analyserar Statskontoret även tillsynen över Polisens verksamhet. Med tillsyn avses här tillsyn över Polisens tillämpning av lagar och förordningar i enlighet med tillsynsutredningens definition och regeringens efterföljande skrivelse (SOU 2004:100 och Skr. 2009/10:100). Tillsyn ska handläggas av ett självständigt och oberoende tillsynsorgan. Vi kartlägger och analyserar Polisens tillsynsverksamhet för att kunna bedöma om dessa krav är uppfyllda.

Statskontoret utgår i bedömningarna från att regeringens kontrollfunktioner bör försäkra regeringen om att problem och brister korrigeras.

1.4 Genomförande

Intervjuer

Statskontoret har genomfört en omfattande intervjuundersökning med företrädare för Polisen, regeringen och riksdagen. Totalt har drygt 60 personer intervjuats. Ledande befattningshavare och företrädare för vissa centrala funktioner vid Rikspolisstyrelsen har ingått i intervjuundersökningen, liksom den nuvarande och två tidigare rikspolischefer. Statskontoret har också intervjuat länspolismästare, ordförande och vice ordförande i polisstyrelsen vid sammanlagt sju polismyndigheter. De är polismyndigheterna i Stockholms län, Skåne, Västra Götaland, Gävleborgs län, Kronobergs län, Västernorrlands län och Östergötlands län.

Statskontoret har intervjuat den politiska ledningen och tjänstemän i Justitiedepartementet, tjänstemän i Finansdepartementet, ledamöter i riksdagens justitieutskott samt personal i justitieutskottets kansli.

Statskontoret har också inhämtat erfarenheter från Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket med anledning av deras rapporter om Polisens verksamhet under senare år. Vi har därutöver träffat ytterligare personer med insyn i riksdagens och regeringens styrning av Polisens verksamhet (se bilaga 2 för en intervjuförteckning).

Rapporten har utarbetats parallellt med Statskontorets rapport om Polisens förtroendemannaorganisation (Statskontoret, 2011:12). Intervjuerna genomfördes under perioden februari–maj 2011.

Skriftliga underlag

Statskontoret har analyserat gällande författningar och olika styrdokument från regeringen och Rikspolisstyrelsen som rör Polisens mål, uppgifter och genomförande.

Statskontoret har även tagit del av tidigare granskningar av styrningen av Polisen.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av utredarna Claes Elmgren, Viveka Karlestrand, Anna Pauloff (projektledare) och Johan Sörensson.

Rikspolisstyrelsen och Justitiedepartementet har kontrollerat faktauppgifter och lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten.

1.5 Avgränsningar

Statskontorets rapport ska ligga till grund för Polisorganisationskommitténs analys av hinder mot högre kvalitet och effektivitet i den nuvarande organisationen. Statskontoret ska identifiera problem i riksdagens och regeringens styrning av Polisen. I enlighet med uppdraget ska Statskontoret inte lämna några förslag på förändringar.

Statskontorets uppdrag inkluderar inte Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen. Uppdraget avser heller inte Polishögskolan och tillhörande polisutbildningar eller Polisens verksamhetsstöd (PVS).

Statskontorets analys avgränsas i huvudsak till regeringens styrning. Det har dock funnits anledning att även beakta Rikspolisstyrelsens styrning av polisorganisationen, eftersom det är Rikspolisstyrelsen som omsätter regeringens styrning gentemot polismyndigheterna.

Att regeringens styrning får genomslag kan betyda att mål och riktlinjer omsätts i organisationen, det vill säga att de får genomslag i Polisens arbetssätt. Det kan också betyda att mål och riktlinjer får genomslag i myndigheternas resultat. Statskontorets analys avser primärt iakttagelser som rör genomslag i fråga om Polisens arbetssätt.

En tidsmässig avgränsning görs till regeringens styrning under 2000-talet med fokus på de senaste åren. Statskontoret har bland annat granskat regeringens regleringsbrev och Rikspolisstyrelsens årsredovisningar mellan åren 2005 och 2010. Granskningen av den finansiella styrningen (kapitel 5) går dock ytterligare några år tillbaka i tiden.

1.6 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt riksdagens, regeringens och Rikspolisstyrelsens styrning av Polisens verksamhet och tidigare granskningar av styrningen av Polisen. Vi gör också en kort sammanfattning av hur frågan om styrningen av Polisen har behandlats i riksdagsdebatten under de senaste tio åren.

Rapportens disposition baseras i övrigt på den kategorisering av styrmedel som har beskrivits tidigare. Kapitlen 3–6 innehåller en beskrivning och analys av vart och ett av styrmedlen. Bedömningarna i dessa kapitel svarar mot uppdragets första punkt, att analysera hur riksdagen och regeringen har tillämpat olika styrmedel och styrmetoder för att styra och leda polismyndigheterna.

I kapitel 3 behandlar vi riksdagens och regeringens styrning genom organisering, reglering och utnämning.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi regeringens resultatstyrning och regeringens informella kontakter med Polisen.

I kapitel 5 beskrivs och analyseras den finansiella styrningen.

I kapitel 6 behandlar vi styrning genom tillsyn, kontroll och utvärdering.

I kapitel 7 beskriver vi några iakttagelser av regeringens styrning av andra stora myndigheter.

I kapitel 8 finns Statskontorets bedömning av hur väl tillämpningen av olika styrmedel och styrmetoder samspelar och kompletterar varandra och om den samlade styrningen och ledningen uppfyller de krav på tydlighet som krävs för att statsmakternas styrning av polisverksamheten ska få genomslag. Detta kapitel svarar därmed mot uppdragets andra punkt.

2 Bakgrund

2.1 Styrningen av polisverksamheten

Polisen består av Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet i varje län och Statens kriminaltekniska laboratorium. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna styrs, precis som andra myndigheter, genom de olika styrmedel som har beskrivits i kapitel 1.

Enligt polislagen (1984:387) är ändamålet med polisverksamheten att arbetet ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens arbete ska vara ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. I polislagen anges även Polisens uppgifter vara att bland annat förebygga brott, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal samt i övrigt fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.

Riksdagens styrning är övergripande

Det är i första hand regeringen som ska styra myndigheterna. Riksdagens styrning är övergripande och innefattar framför allt beslut om lagstiftning och kontroll av regeringens styrning. Om myndighetens organisation regleras i lag, ingår det i riksdagens mandat att besluta om förändringar av myndighetsorganisationen. Därutöver beslutar riksdagen om regeringens förslag till statsbudget och utskottens förslag om anslagsfördelning inom utgiftsområdena. Anslaget till Polisen uppgår år 2011 till cirka 20 miljarder kronor.

Regeringens styrning riktas mot Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen central förvaltningsmyndighet för Polisen. Den egentliga polisverksamheten bedrivs som regel i polismyndigheterna. Viss polisverksamhet bedrivs även av Rikskriminalpolisen, som är en operativ enhet vid Rikspolisstyrelsen. Regeringen har dock i flera avseenden gett i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen att samordna eller leda operativ polisverksamhet. Det har handlat om att säkerställa nationell enhetlighet eller samla viss spetskompetens nationellt för att det är resursmässigt rationellt.

I budgetpropositionen anger regeringen utgångspunkterna för sin politik under de kommande åren. I Polisens regleringsbrev omvandlar regeringen politiken till uppdrag och återrappporteringskrav samt tilldelar det anvisade anslaget. Regleringsbrevet riktas till Rikspolisstyrelsen, som inom anslaget ska tilldela polismyndigheterna ekonomiska ramar. Rikspolisstyrelsen ska även utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten och förmedla dem till polisorganisationen. Samtliga återrappporteringskrav och uppdrag till Polisen riktas till Rikspolisstyrelsen.

Polislagen styr Polisens uppgifter

Ett grundläggande verktyg för styrningen av myndigheterna under regeringen är myndighetens instruktion, som bland annat anger ansvarsområde, uppgifter och ledningsform för verksamheten (prop. 2009/10:175, s. 111 ff.). Polisens uppgifter finns dock inte i instruktionen utan i polislagen. För Rikspolisstyrelsen finns en instruktion, förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Motsvarande för polismyndigheterna finns till viss del i polisförordningen (1998:1558). Dessa förordningar innehåller dock inte några ytterligare uppgifter.

Särskilda uppdrag vid sidan av regleringsbrevet

Vid sidan av regleringsbrevet lämnar regeringen varje år ett antal uppdrag till Rikspolisstyrelsen. I regleringsbrevet för år 2011 gav regeringen Rikspolisstyrelsen sexton särskilda uppdrag. Därefter, till och med den 30 juni, har regeringen beslutat om ytterligare tre uppdrag.

Regeringen styr på ett års sikt – Rikspolisstyrelsen på tre

Regeringens direkta styrning av myndigheterna, genom regleringsbrevet, är ettårig. Rikspolisstyrelsen har dock ett längre perspektiv i sin styrning av polisverksamheten. Utgångspunkten för denna styrning är dokumentet Rikspolischefens inriktning, som är långsiktigt och uppdateras vid behov, senast i april 2011. I dokumentet beskriver rikspolischefen sin syn på Polisens uppdrag och hur det ska genomföras. I juni varje år beslutas Rikspolisstyrelsens preliminära planeringsförutsättningar, som anger nationella och polismyndighetsvisa mål för några

områden inom kärnverksamheten. Planeringsförutsättningarna sträcker sig över de tre kommande åren.

Rikspolisstyrelsen fördelar medel till Polisen

Rikspolisstyrelsen beslutar också om medelsfördelningen till polismyndigheterna enligt en särskild fördelningsmodell, som bland annat tar hänsyn till befolkningsstorlek och brottsbelastning. Polisens verksamhet finansieras genom en sammanhållen anslagspost. Regeringen har inte föreskrivit några villkor för hur anslaget ska fördelas mellan polismyndigheterna. Däremot finns det en del återrapporteringskrav om hur vissa medel har använts.

Polismyndigheternas verksamhetsplaner beslutas av polisstyrelsen

Planeringsförutsättningarna och medelsfördelningen ligger till grund för polismyndigheternas arbete med ettåriga verksamhetsplaner och budgetar. Verksamhetsplanerna beslutas av polismyndigheternas respektive polisstyrelse.

Rikspolisstyrelsen redovisar hela Polisens resultat

Rikspolisstyrelsen lämnar årsredovisning för hela Polisens verksamhet baserad på uppgifter ur gemensamma system för verksamhetsuppföljning. Polismyndigheterna publicerar inte någon egen årsredovisning. I Polisens årsredovisning redovisas dels Polisens samlade resultat, dels de olika polismyndigheternas resultat. Samtidigt som årsredovisningen presenteras överlämnar Rikspolisstyrelsen ett budgetunderlag för Polisens beräknade kostnader de kommande tre åren.

I regleringsbrevet för Polisen infördes från år 2007 ett krav på Rikspolisstyrelsen att lämna tertialredovisningar i juni och oktober samt i samband med årsredovisningen. Från och med år 2010 ställer regeringen krav på att redovisningen ska fördelas efter polismyndigheternas resultat och visa hur ett antal indikatorer har utvecklats. Rikspolisstyrelsens ska även analysera resultatet.

Formella uppföljningar och informella kontakter mellan regeringen och Rikspolisstyrelsen

Under våren, i anslutning till att Rikspolisstyrelsen överlämnar Polisens årsredovisning, genomförs en resultatdialog mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Under en period i mitten av 2000-talet prövade regeringen att genomföra resultatdialoger även med länspolismästarna. I dag har Justitiedepartementet dock inte några löpande kontakter med länspolismästarna utan enbart med Rikspolisstyrelsen.

Justitiedepartementet träffar en gång per månad Rikspolisstyrelsens ledning för ett informellt samtal. I mötet deltar bland annat statssekreteraren och ibland justitieministern. Mötena handlar i första hand om aktuella frågor och lämpliga strategier för att hantera dem. Särskilda uppdrag och andra ärenden bereds löpande på tjänstemannanivå.

Tjänstemän i Justitiedepartementet och vid Rikspolisstyrelsen har löpande informella kontakter. Det finns fem myndighetshandläggare vid Polisenheten i Justitiedepartementet som arbetar med styrningen av Polisen.

Regeringen gör en övergripande bedömning av resultatet

Rikspolisstyrelsen redovisar Polisens resultat till regeringen i årsredovisningar och tertialredovisningar. Regeringens resultatredovisning till riksdagen utgörs av en övergripande bedömning i budgetpropositionen av hur Polisen har uppfyllt de övergripande målen.

Regeringen utnämner tjänstemän och förtroendemän på flera nivåer

Regeringen beslutar om anställning av de högsta tjänstemännen vid Rikspolisstyrelsen. Det gäller bland annat rikspolischefen, överdirektören och rikskriminalpolischefen. Regeringen utser också länspolismästare. Dessutom beslutar regeringen om vem som ska ingå i Rikspolisstyrelsens styrelse och i polismyndigheternas styrelser.

Rikspolisstyrelsen har tillsynsansvaret för Polisen

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisverksamheten och ska bland annat se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast. Det sker bland annat genom att Rikspolisstyrelsen genomför inspektioner av verksamheten vid polismyndigheterna. Resultatet av dessa redovisas i rapporter, som bland annat görs tillgängliga för Justitiedepartementet.

Rikspolisstyrelsen genomför även annan kontrollverksamhet som berör hela Polisen. Rikspolisstyrelsens internrevision genomför revisioner som även omfattar polismyndigheternas verksamhet. Rikspolisstyrelsen har även nyligen inrättat en utvärderingsfunktion.

Rikspolischefen har ansvar för den interna styrningen och kontrollen inom hela Polisen. Länspolismästarna ska dock genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för i polismyndighetens verksamhet.

Regeringen har även andra möjligheter att utvärdera och analysera Polisens verksamhet. Det sker till exempel genom Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret. Brottsförebyggande rådet (Brå) ska bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete. Under riksdagen sker granskning av Riksrevisionen.

2.2 Riksdagens debatt om styrningen av Polisen

År 1965 förstatligades Polisen, efter att det tidigare hade funnits polisorganisationer på statlig nivå, på länsnivå och på kommunnivå med olika uppdragsgivare. För Polisen präglades 1980- och 1990-talen av olika reformer. År 1999 fastställdes huvuddragen i den nuvarande ledningsorganisationen genom att en ny polisförordning (1998:1558) beslutades. Den så kallade länspolismästarreformen hade genomförts och det fanns nu en polismyndighet i varje län. Länsstyrelsens ansvar

för Polisen upphörde. Varje polismyndighet leddes därefter av en läns-polismästare och en polisstyrelse.³

Under 2000-talet har riksdagen vid flera tillfällen diskuterat Polisens organisering. I diskussionerna har ibland förespråkats centralisering, ibland decentralisering av polisverksamheten. I oktober 2001 lämnades den första motionen om en enmyndighetslösning för Polisen (motion 2001/02:Ju355, M). Skälen som angavs för en sammanslagning var att den befintliga organisationen med 21 polismyndigheter skapade stora hinder för samordning av verksamheter och ekonomi och innebar en omfattande byråkrati. I andra motioner har samma lösning föreslagits (se bland annat motionerna 2002/03:Ju243, M, 2005/06:Ju410, M, 2007/08:Ju411, M och 2008/09:Ju379, S).

Vidare har det i vissa motioner föreslagits en kommunalisering av vissa polisfunktioner, till exempel närpolisorganisationen (se bland annat motionerna 2003/04:Ju299, C och 2007/08:Ju248, C). Ett skäl som angavs för den förändringen var att en kommunal polis skulle ha bättre förutsättningar att locka unga poliser till glesbygden. En lokal polis skulle säkerställa en organisation som utgår från människors behov av trygghet.

Det har också förekommit förslag om andra organisatoriska lösningar, till exempel en sammanslagning av den brottsutredande verksamheten vid polis- och åklagarväsendena (motion 2001/02:Ju313, FP). Ett annat förslag har varit att införa en nationell myndighet för att bekämpa den organiserade brottsligheten (motion 2007/08:Ju431, M).

Justitieutskottet konstaterade år 2006 att det inte var berett att ta ställning till frågan om en enmyndighetsorganisation, med anledning av att Riksrevisionens styrelse hade föreslagit en översyn i frågan. Utskottet pekade bland annat på att den nuvarande organisationsstrukturen har fördelar i förhållande till en enmyndighetsorganisation, till exempel genom större möjligheter att anpassa polisverksamheten till lokala förutsättningar samt mer lokal förankring och demokratisk insyn genom de lokala polisstyrelserna (Bet. 2005/06:JuU40). I budgetpropositionen

³ I Statskontorets rapport Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) finns en mer utförlig beskrivning av den historiska utvecklingen från år 1850 och framåt.

år 2009 anförde regeringen att den hade för avsikt att utreda Polisens organisation (prop. 2009/10:1, uo 4, s. 21).

Riksdagen har således vid ett antal tillfällen under 2000-talet tagit ställning i frågor om organisering och styrning av Polisen. Justitieutskottet har återkommande konstaterat att det har pågått arbete både i regeringen och vid Rikspolisstyrelsen för att åstadkomma effektiviseringar. År 2008 poängterade Justitieutskottet att polisorganisationen och styrningen av denna under senare år hade genomgått väsentliga förändringar. Dessutom konstaterade utskottet att regeringen ställt upp målet om 20 000 poliser till halvårsskiftet 2010 och ställt krav på att Polisens synlighet och närvaro skulle öka ytterligare (Bet. 2007/08:JuU10, s. 7 f.).

I huvudsak har riksdagen och utskottet delat regeringens bedömningar av Polisen. Riksdagen har dock gjort ett antal tillkännagivanden⁴ till regeringen i polisfrågor under 2000-talet.

Justitieutskottet har föreslagit att riksdagen ska göra följande tillkännagivanden om styrningen av Polisen:

- År 2001/02: Regeringen bör överföra nationella insatsstyrkan från Polismyndigheten i Stockholms län till Rikspolisstyrelsen.
- År 2002/03: Regeringen bör se till att poliser som har dömts för brott inte bör tillåtas arbeta med samma typer av brott.
- År 2004/05: Regeringen bör se över frågan om att låta vissa utbildningsmoment i polisutbildningen automatiskt ge akademiska poäng.
- År 2005/06: Regeringen bör se till att handledning för Polisens personal blir en obligatorisk del av polisverksamheten.
- År 2007/08: Regeringen bör låta genomföra en översyn av vilka behov som finns för att, inom ramen för det nordiska samarbetet, skapa bättre möjligheter för de nordiska ländernas polismyndigheter att samarbeta operativt över gränserna.

⁴ Ett tillkännagivande är ett beslut där riksdagen meddelar regeringen vad den anser i en viss fråga. Riksdagen kan i ett tillkännagivande exempelvis uttala att den anser att frågan bör utredas eller att regeringen bör komma med ett förslag.

- År 2010/11: Regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som genomförs med anledning av det pågående arbetet för att förbättra Polisens information till brotts-offer.

2.3 Tidigare granskningar av regeringens styrning av Polisen

Riksrevisionen har genomfört flera granskningar av Polisens verksamhet och även av andra verksamheter som hör till rättsväsendet. Här sammanfattar vi två av studierna, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna (år 2005) och Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts? (år 2011).

År 2008 gav regeringen Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utvärdera Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna. Ekonomistyrningsverket redovisade sina iakttagelser och slutsatser i rapporten Polisen. Styrning och uppföljning (år 2009). Regeringen har även gett ett konsultföretag, Enhancer, i uppdrag att analysera ledningen inom Polisen. Enhancers slutsatser redovisades i en rapport år 2009.

Riksrevisionen – Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

I fokus för Riksrevisionens rapport från år 2005 (RiR 2005:18) var frågan om Rikspolisstyrelsens styrning var tillräckligt effektiv för att regeringens och riksdagens mål skulle få genomslag. Riksrevisionen granskade Rikspolisstyrelsens målstyrning, finansiella styrning, tillsynen av polismyndigheterna samt Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt. Riksrevisionen fann genomgående stora brister i styrningen.

Enligt Riksrevisionen ansåg företrädare för både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna att det var oklart på vilka områden som Rikspolisstyrelsen kunde styra hur myndigheterna preciserade och följde upp verksamhetsmål. Riksrevisionen konstaterade att det som helhet saknades en enhetlig målstruktur där riksdagens och regeringens mål bröts ner och preciserades på ett tydligt sätt. Bland annat hade rege-

ringen lyft fram prioriterade brottstyper utan att de hade fått genomslag i Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna.

Sammantaget tillämpades en svåröverskådlig styrmodell för Polisen som inte gav förutsättningar för en rak styrkedja från riksdagen och regeringen till polismyndigheterna.

Riksrevisionen ansåg att problemet med otydlig styrning inte enbart handlade om hur Rikspolisstyrelsen styrde polismyndigheterna utan också om hur regeringens resultatstyrning var utformad. Målen och återrappporteringskraven överlappade varandra och följde inte någon tydlig struktur. Enligt Riksrevisionen gav inte regeringens styrning någon tydlig vägledning för polisverksamheten.

Enligt Riksrevisionen gav Rikspolisstyrelsens anslagsfördelning få incitament för effektiviseringar eller för att nå riksdagens och regeringens mål. Det saknades koppling mellan verksamhet och ekonomi.

I fråga om tillsynsverksamheten fann Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsens resurser för tillsyn var förhållandevis små och att tillsynen i första hand inriktades mot funktionaliteten i administrativa system, dokumentation och rutiner för ärendehandläggning. Få av rapporterna tog upp frågor med direkt koppling till riksdagens och regeringens mål.

Enligt Riksrevisionen hade Rikspolisstyrelsen varit alltför passiv i att använda föreskriftsrätten för att säkerställa planmässighet, samordning och rationalisering.

Ekonomistyrningsverket – Polisen – Styrning och kontroll

Regeringen gav år 2008 i uppdrag till Ekonomistyrningsverket att analysera om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna var tydlig och effektiv. Sammanfattningsvis fann ESV i rapporten Polisen – Styrning och kontroll (ESV 2009:6) en del brister och oklarheter i Rikspolisstyrelsens styrning. ESV konstaterade samtidigt att den övergripande styrningen fungerar förhållandevis väl och utvecklas i rätt riktning.

När det gäller resultatstyrningen konstaterade ESV att denna inte i alla delar var tydlig. Enligt ESV täckte Rikspolisstyrelsens styrdokument in de prioriteringar som görs i regeringens regleringsbrev, men ESV skulle gärna se att Polisen utgick från en tydligare verksamhetslogik i sin styrning.

I fråga om ansvarsförhållanden inom Polisen fann ESV flera problem. Enligt ESV finns det en skillnad mellan den formella fördelningen av ansvar och befogenheter och hur den uppfattas i praktiken. Ett problem är att regeringen utser och fördelar ansvar till tre olika nivåer: Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Enligt ESV arbetar polismyndigheterna på olika sätt, vilket också får konsekvenser för styrningen. Till följd av den oklara rollfördelningen finns det inte något samlat ansvar för verksamhet, ekonomi och intern styrning och kontroll för polismyndigheternas verksamhet.

ESV föreslog i sin rapport att fördelningen av ansvar mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna klargörs genom att Rikspolisstyrelsen ges ett tydligare ansvar för att åstadkomma planmässighet, samordning och rationalisering och att länspolismästaren bör ha ett entydigt ansvar för polismyndigheternas verksamhet inom ramen för de beslut som Rikspolisstyrelsen fattar. Rikspolisstyrelsen bör ges rätt att fatta beslut som säkerställer att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som regeringen och riksdagen bestämmer.

ESV tog också upp Rikspolisstyrelsens tillsyn och menade att den bör användas mer aktivt och tydligt som en del i styrningen.

Avslutningsvis analyserade ESV Rikspolisstyrelsens anslagsmodell och föreslog att en tydlig och transparent modell borde tas fram.

Enhancer – Organisationskartläggning av Polisen (2009)

Under år 2008 gav Justitiedepartementet företaget Enhancer i uppdrag att kartlägga och analysera ledningsstruktur och delegation i de tre översta rapporteringsnivåerna inom Rikspolisstyrelsens huvudkontor och Polisens verksamhetsstöd. I uppdraget ingick också att på motsvarande sätt kartlägga och analysera ledningsgrupp och direktrappor-

terande chefer inom Polismyndigheten i Stockholms län och Polismyndigheten Dalarna.

Enhancer avrapporterade uppdraget i januari 2009. Enligt rapporten ansåg Enhancer att Polisens uppdrag var väl beskrivet av regeringen. Däremot saknades det en beskrivning av hur Polisen ska utvecklas inom överskådlig tid, det vill säga inom fem–tio år. För enskilda funktioner och roller saknades det regelmässigt tydliga beskrivningar av vad som förväntas i utveckling och förbättring. Chefer i organisationen kunde ofta enbart svara svävande på vad uppdraget innebär. Det förekom även felaktiga delegeringar i betydande omfattning. Enhancer menade att det med utgångspunkt i dessa brister var svårt att följa upp om det som görs är relevant för helheten.

Enhancer bedömde att struktur och bemanning var rätt i 45–55 procent av organisationen. Ett problem som konstaterades var att antalet organisatoriska nivåer var alltför stort.

Riksrevisionen – Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?

I Riksrevisionens rapport från år 2010 om Polisens brottsförebyggande arbete (RiR 2010:23) konstaterades att det finns flera brister i detta arbete. Mycket återstår att göra för att det brottsförebyggande arbetet ska fungera väl och i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Det planlagda brottsförebyggande arbetet har varit mindre omfattande än beräknat, effekterna är oklara och Polisens genomförande grundar sig för lite på ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbetssätt.

Riksrevisionen förde i sin rapport fram flera delvis sammanhängande orsaker till bristerna i det brottsförebyggande arbetet. Regeringens styrning har inte gett Polisen tillräckliga förutsättningar i form av preciserade och långsiktiga mål som är möjliga och relevanta att följa upp. Regeringen har i stället ändrat målen återkommande. Det är också oklart på vilket sätt de nationella prioriteringar som regeringen gör i budgetpropositionen ska påverka det brottsförebyggande arbetet. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte heller tillräckligt tydligt angett i vilken grad det planlagda brottsförebyggande arbetet ska prioriteras i förhållande till andra verksamheter.

Riksrevisionen konstaterade också att Rikspolisstyrelsen i allt lägre grad valt att ange verksamhetsmål för det brottsförebyggande arbetet, delvis till följd av kritik mot tidigare verksamhetsmål. Det fanns när rapporten skrevs inget kvantitativt mål för det brottsförebyggande arbetet.

Enligt Riksrevisionens granskning finns det dessutom olika uppfattningar inom Polisen om vad som avses med brottsförebyggande arbete.

3 Styrning genom reglering, organisering och utnämning

3.1 Polisens uppgifter

Ändamålet med polisverksamheten är enligt 1 § polislagen (1984:387) att Polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens arbete ska vara ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet.

Till Polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen att

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

De tre första punkterna representerar i huvudsak Polisens uppdrag inom den brottsförebyggande verksamheten och inom det som kallas utredning och lagföring. Den fjärde punkten syftar på Polisens serviceverksamhet. Även den femte punkten omfattas av vad Rikspolisstyrelsen som regel beskriver som serviceverksamhet. Vid sidan av polislagen har Polisen en lång rad skyldigheter enligt andra författningar. De kan innebära att Polisen ska pröva ansökningar i så kallade polismyndighetsärenden om tillstånd för viss verksamhet eller liknande. I andra fall svarar Polisen exempelvis för tillsyn över viss verksamhet, utredning eller olika slag av handräckning åt andra myndigheter, eller provisoriska åtgärder i avvaktan på andra myndigheters beslut.

Polislagens uppräknings av arbetsuppgifter är inte uttömmande, vilket följer av att det anges att de uppräknade åliggandena ”hör” till Polisens uppgifter. Vid sidan av polislagen finns det fler än 150 lagar och förordningar som ger polismyndigheten befogenhet att fatta olika beslut, till exempel om tillstånd, handräddning och andra åtgärder.

En renodling av Polisens uppgifter har uteblivit

I Justitieutskottets betänkande Polisfrågor år 1999 behandlades frågan om en renodling av Polisens arbetsuppgifter. Justitieutskottet ansåg att många av de arbetsuppgifter som utfördes av Polisen i stället kunde utföras av andra myndigheter. Utskottet nämnde till exempel trafikövervakning, prövning av olika tillståndsärenden och passhantering. Utskottet ansåg att regeringen borde tillsätta en utredning med uppdrag att se över dessa frågor (Bet. 1999/2000: JuU6).

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att tillsätta en sådan utredning (Dir. 2000:105, Översyn av Polisens arbetsuppgifter). Denna utredning, Polisverksamhetsutredningen, lämnade under åren 2001–2002 tre betänkanden med förslag på hur Polisen i ökad utsträckning skulle kunna koncentrera sig på sin centrala funktion, det vill säga att öka tryggheten och minska brottsligheten (SOU 2001:87, SOU 2002:70 och SOU 2002:117). Utredningen föreslog bland annat att vissa tillståndsuppgifter skulle överföras från Polisen till kommunen och att möjligheten att begära polishandräddning skulle begränsas. Utredningen anförde också skäl för att överföra annan verksamhet till andra myndigheter, till exempel passhanteringen, förlustanmälningar, hittegodsverksamheten, ansvaret för stängsling av gruvhål och omhändertagande av djur.

Polisverksamhetsutredningens förslag har ännu inte lett till något beslut om förändring av Polisens uppgifter.

Myndighetsförordningen är inte fullt ut tillämplig

Enligt 1 kap. 7 § polisförordningen (1998:1558) ska vissa bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) inte tillämpas på polismyndigheterna. Exempel på sådana är bestämmelserna om ledning, ledningens ansvar, delegering och ärendenas handläggning. I stället ska bestämmelserna i polisförordningen gälla.

Undantagen från myndighetsförordningen förefaller i första hand bero på att Polisen fortfarande är en myndighetskoncern. Som Statskontoret tidigare har behandlat i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) finns dessutom både vid Rikspolisstyrelsen och vid polismyndigheterna styrelser med begränsat ansvar. Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar avskaffades i övrigt när myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008, men för Polisen har denna ledningsform levt kvar. Myndighetsförordningen har inte heller på något annat sätt inneburit några stora förändringar i Rikspolisstyrelsens instruktion. Det är en skillnad mot de flesta andra myndigheters instruktioner, som genomgick omfattande revideringar i samband med att myndighetsförordningen infördes.

Enligt Ekonomistyrningsverket är fördelningen av ansvar och befogenheter inom Polisen otydlig, bland annat som en följd av att myndighetsförordningen i relevanta delar inte är tillämplig för Polisen (ESV 2009:6, s. 84).

Enligt direktiven till Polisorganisationskommittén ska en utgångspunkt för kommittén vara att myndighetsförordningen ska vara tillämplig för Polisen (Dir. 2010:175, s. 6).

Polislagen ger stort utrymme för uppdragsstyrning

Polislagens ändamålsformulering och uppdrag i 1–2 §§ polislagen har inte förändrats sedan lagen trädde i kraft den 1 oktober 1984. Bestämmelserna är således gamla. De beslutades dessutom under en tid då polisorganisationen var mer decentraliserad och innan det hade uppkommit ett behov av en stark centralmyndighet. Ingen av de personer som Statskontoret har talat med har trots det pekat på ett behov av att ändra ändamålen och uppgifterna såsom de har formulerats i polislagen. Den nuvarande formuleringen är generellt utformad. Inom ramen för bestämmelserna har riksdagen och regeringen ett relativt stort utrymme att styra Polisen med uppdrag.

Delegerat verksamhetsansvar

I praktiken har regeringen delegerat ansvaret att ange och precisera mer konkreta mål för Polisens verksamhet till Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, vilket regleras i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 3 kap. 1 § polisförordningen.

Uppgiften för Rikspolisstyrelsen är att precisera mål och riktlinjer utifrån regeringens och riksdagens beslut samt förmedla detta till polismyndigheterna. De lokala polisstyrelserna, som beslutar om planeringen och inriktningen av verksamheten och ekonomin, ska särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast.

Rikspolisstyrelsens uppgifter i fråga om tillsyn och uppföljning är där-
emot tydligare reglerade än Rikspolisstyrelsens övergripande uppgifter (se vidare kapitel 6). Rikspolisstyrelsen ska utöva tillsyn och följa upp och analysera Polisens verksamhet. I tillsynsfunktionen ingår också, enligt förordningen, att Rikspolisstyrelsen ska beakta att verksamheten bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens prioriteringar och riktlinjer.

3.2 Polisens organisation

Polisen består av Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Inom Polisen finns cirka 28 000 anställda.

Rikspolisstyrelsen leder polisverksamheten

Rikspolisstyrelsen är enligt 7 § polislagen central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta.

Rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen och ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse. Styrelsen ska bestå av högst åtta ledamöter inklusive rikspolischefen. Ledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid. Rikspolisstyrelsens styrelse är en styrelse med begränsat ansvar och beslutar bland annat om Polisens årsredovisning och budgetunderlag.

Polismyndigheterna ansvarar för den lokala polisverksamheten

Enligt polislagen utgör varje län ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet. Länspolismästaren är chef för polismyndigheten. För ledningen av polismyndigheten ska det finnas en polissty-

relse. Polisstyrelsen består av länspolismästaren och av det antal övriga ledamöter som regeringen beslutar, dock högst 13. Polisstyrelsens ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid. För varje ledamot ska det finnas en suppleant. Polisstyrelsen är en styrelse med begränsat ansvar.

Polisstyrelserna har möjlighet att inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistrikten som styrelsen bestämmer. I dag finns det polisenämnder vid Polismyndigheten i Stockholms län och Polismyndigheten i Skåne.

Polismyndigheternas organisationer ser olika ut

Grundläggande bestämmelser om polismyndigheternas organisation finns i polislagen och polisförordningen. Varje polismyndighet får inom ramen för dessa bestämmelser besluta om sin inre organisation. Enligt 3 kap. 2 § polisförordningen ska polisstyrelsen avgöra bland annat viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation. Enligt 3 kap. 6 § polisförordningen ska andra beslut om organisering fattas av länspolismästaren. I dag är polismyndigheterna organiserade på olika sätt.

Rikspolisstyrelsens initiativ för större samordning

Rikspolisstyrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Inom ramen för denna uppgift har Rikspolisstyrelsen rätt att besluta om allmänna råd samt i vissa uppräknade fall om föreskrifter. Rikspolisstyrelsen får till exempel besluta om utformningen av polismyndigheternas kriminalunderrättelseverksamhet.

Det finns därutöver flera exempel där Rikspolisstyrelsen har beslutat om föreskrifter som har varit styrande för polismyndigheternas organisering. Exempelvis har Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (PKC) (RPSFS 2008:4, FAP 150-0) påverkat hur polismyndigheterna har organiserat sig. Rikspolisstyrelsen har beslutat att PKC-verksamhet ska bedrivas vid sju av polismyndigheterna, där allmänhetens frågor, anmälningar och tips ska samordnas för hela Polisen. Någon uttrycklig rätt att samordna PKC-verksamheten, på motsvarande sätt som vad gäller kriminalunderrättelseverksamheten, finns dock inte för Rikspolisstyrelsen. Enligt uppgift till Statskontoret föregicks därför föreskriften om Polisens kontaktcenter

av att samtliga länspolismästare och rikspolischefen kom överens om denna samverkanslösning och om vilka de sju polismyndigheterna skulle vara.

Rikspolisstyrelsen kan även påverka den lokala organisationen på andra sätt än genom föreskrifter och allmänna råd och särskilda beslut. Det sker till exempel genom att nationella strategier och metoder tas fram. År 2004 påbörjade Rikspolisstyrelsen arbetet med Polisens nationella utredningskoncept (PNU) för att ta till vara väl fungerande metoder i brottsutredningsverksamheten. Året efter infördes Polisens undermåttelsesmodell (PUM) som är en modell för ledning och styrning av den planlagda operativa verksamheten på lokal, regional och nationell nivå. Som en följd av att Rikspolisstyrelsen har tagit initiativet till undermåttelsesmodellen har samtliga polismyndigheter exempelvis säkerställt att det finns en strategisk respektive en operativ ledningsgrupp vid myndigheterna (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 6).

I Statskontorets intervjuer med Rikspolisstyrelsen redovisas att hälften av polismyndigheterna ännu inte använder alla de arbetssteg som ingår i Polisens nationella utredningskoncept. Exempelvis har inte rollen som förundersökningsledare stärkts i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen vill och som är en grundpelare i konceptet. Exemplet visar att det i dag är svårt för Rikspolisstyrelsen att få genomslag för initiativ att styra polismyndigheternas organisering och arbetsmetoder.

Regeringens initiativ för större samordning

Under perioden 2005–2007 gav regeringen Polisen flera uppdrag att förbättra verksamheten, bland annat genom större samordning internt kring exempelvis Polisens kontaktcenter och mot värdetransportrån. Polisen uppmanades även att samverka med andra myndigheter om till exempel utredningar om barn som har utsatts för brott och om förbättrad samordning inom rättsväsendet i Norrland.

Under senare tid har regeringen även intresserat sig för polismyndigheternas organisering. I november 2009 beslutade regeringen att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att effektivisera polisverksamheten. Uppdraget ska slutredovisas den 1 oktober 2011. I uppdraget ingår bland

annat att Rikspolisstyrelsen ska verka för att polismyndigheterna har ändamålsenliga organisationer och ledningsstrukturer (Regeringens beslut den 26 november 2009 i Ju2009/9595/PO).

Rikspolisstyrelsen har hittills delredovisat uppdraget i tre rapporter. Av redovisningen framgår att samtliga polismyndigheter har skapat den organisation som har ansetts mest ändamålsenlig utifrån rådande lokala förutsättningar och förhållanden samt utifrån hur myndigheten har tolkat Polisens uppdrag. Rikspolisstyrelsen fann att det i huvudsak gick att kategorisera de 21 polismyndigheterna i fyra olika grupper efter hur de var organiserade (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-03-20).

I mars 2011 redovisade Rikspolisstyrelsen en fördjupad analys av polismyndigheternas organisations- och ledningsstrukturer till regeringen. Myndigheterna hade på begäran inkommit till Rikspolisstyrelsen med förslag till åtgärder för att ytterligare utveckla organisations- och ledningsstrukturen i syfte att effektivisera polisverksamheten. Resultatet av de åtgärder som har föranletts av förslagen ska redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2011 (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2011-03-28, s. 5 f.).

Vid sidan av att regeringen har försökt förmå Polisen att göra egna förändringar har den även beslutat om konkreta organisationsförändringar. Regeringen beslutade den 17 juli 2008 att ge bland annat Rikspolisstyrelsen i uppdrag vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Rikspolisstyrelsen skulle senast den 30 juni 2009 ha inrättat särskilda aktionsgrupper vid åtta av regeringen namngivna polismyndigheter och vid Rikskriminalpolisen. Aktionsgrupperna skulle användas till regionala och nationella insatser och omfatta 200 personer, utöver den personal som tidigare hade avsatts vid dessa myndigheter för detta ändamål. Samtidigt skulle regionala underrättelsecentra inrättas vid, i första hand, de aktuella polismyndigheterna (Regeringens beslut den 17 juli 2008 i Ju2008/5776/PO).

Rikspolisstyrelsen samordnar eller leder operativ polisverksamhet i vissa fall

Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion formell rätt att i vissa fall samordna polisverksamhet. Det gäller till exempel gränskontroll, IT-incidenter och vid internationellt samarbete i brottsutredningar. Rikskriminalpolisen ansvarar för denna polisverksamhet.

Regeringen har också gett Rikspolisstyrelsen möjlighet att leda viss polisverksamhet. Det gäller till exempel den verksamhet som bedrivs inom Säkerhetspolisen. Därutöver får Rikspolisstyrelsen bland annat leda polisverksamhet som bedrivs med flyg eller som avser spaning mot grov organiserad brottslighet.

Utrymmet för Rikspolisstyrelsen att samordna och leda polisverksamhet har utökats under de senaste åren. Senast den 26 maj 2011 beslutade regeringen att ge Rikspolisstyrelsen ett nationellt ansvar för spaning i utredningar om mutbrott och bestickning samt brott som har samband med dessa (Regeringens beslut den 26 maj 2011 i Ju2011/4179/L4).

Rikspolisstyrelsen har under år 2010 begärt att få samordna polismyndigheternas arbete med mängdbrott. Begäran har enligt Justitiedepartementet därefter dragits tillbaka.

Enligt Justitiedepartementet är utgångspunkten för departementets bedömning att polismyndigheterna, i enlighet med polislagens intentioner, ska leda polisverksamheten om det inte finns starka skäl för nationell samordning. Ett sådant skäl kan vara att antalet brott är litet, men behovet av kompetens är stort. Så var fallet med till exempel mutor och bestickning. Vissa andra brott, till exempel mängdbrott som omfattar cirka 75 procent av alla anmälda brott, anses däremot som en kärnuppgift för varje polismyndighet.

3.3 Polisens ledning

Regeringen utser rikspolischefen, överdirektören, Säkerhetspolisens generaldirektör, Rikskriminalpolisens chef, laboratoriechefen vid Statens kriminaltekniska laboratorium och länspolismästarna. Dess-

utom utnämner regeringen ledamöterna i Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelserna.

Regeringen utnämner chefer

Enligt 6 kap. 1–2 §§ polisförordningen är det regeringen som beslutar att anställa länspolismästarna. Länspolismästarna i Skåne, Stockholms län och Västra Götaland anställs efter anmälan från Rikspolisstyrelsen. Övriga länspolismästare anställs efter förslag från Rikspolisstyrelsen.

Justitiedepartementet ansvarar för rekryteringen av länspolismästarna i Skåne, Stockholms län och Västra Götaland. Även om regeringen formellt innehar utnämningsmakten, deltar Justitiedepartementet inte i rekryteringen av länspolismästarna utanför storstadsområdena. Rikspolisstyrelsen genomför urvalet och bereder ärendet i respektive polisstyrelse och i tjänsteförslagsnämnden. Därefter begär Rikspolisstyrelsen ett regeringsbeslut, oftast utan att ha diskuterat frågan i förväg med departementet.

När regeringen har beslutat i ärendet kontakter justitieministern polisstyrelsens ordförande. I normalfallet är det dock rikspolischefen som meddelar den nya länspolismästaren att hon eller han har fått tjänsten. Regeringen lämnar sålunda inte några signaler om viktiga frågor till länspolismästaren, vilket annars ofta sker när nya myndighetschefer utnämns.

Rikspolisstyrelsens styrelses roll behöver förtydligas

Statskontoret har i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) angett att Rikspolisstyrelsens styrelse är att likställa med en styrelse med begränsat ansvar. Styrelsens uppgift är att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. En huvuduppgift för styrelsen är också att utöva medborgarinsyn i verksamheten, till exempel genom att granska brottsanmälningar mot polisanställda och besluta om internrevision i Polisen.

Huvuddelen av ledamöterna i styrelsen är även ledamöter i Justitieu-skottet, vilket gör att de får information från flera olika håll om Polisens verksamhet. Det är svårt att dra någon slutsats om vad det får för betydelse för styrelsearbetet respektive för riksdagens styrning av

Polisen. Möjligen får denna konstruktion till följd att Justitieutskottet kan få information om Polisens verksamhet utan att den behöver inhämtas via Regeringskansliet.

Polisstyrelsernas ansvar överlappar andra ledningsfunktioners

För ledningen av en polismyndighet ska det finnas en polisstyrelse. Ledamöterna och deras suppleanter utses av regeringen efter nominering av respektive partiorganisation.

Polisstyrelsen har rätt att fatta beslut i viktiga frågor om polismyndighetens verksamhet, ekonomi och budget. Polisstyrelsen ska särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl.

Det beslutsmandat som polisstyrelserna har överlappar ibland Rikspolisstyrelsens och länspolismästarens rätt att fatta beslut i olika frågor. Statskontoret menade i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) att det överlappande ansvaret medför att styrförmågan begränsas och att ansvarsutkrävandet försvåras inom polisorganisationen.

Regeringen lämnar inte några uppdrag eller kommunicerar på något annat sätt direkt med polisstyrelserna efter att de har utnämnts. Den övergripande styrningen från regeringen utvecklas och preciseras av Rikspolisstyrelsen och länspolismästaren innan den når polisstyrelsen, som fattar beslut om polismyndighetens verksamhetsplan.

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar som styrelsen bestämmer. Polisenämnder finns endast vid Polismyndigheten i Stockholms län och Polismyndigheten i Skåne.

3.4 Reglering av Polisens verksamhet

Som tidigare har nämnts regleras Polisens verksamhet och befogenheter i en lång rad författningar. Liksom för andra myndigheter bildar förvaltningslagen (1986:223) en ram för verksamheten. Bland de mest centrala finns polislagen, som bland annat innehåller bestämmelser om polisens tvångs- och våldsanvändning. I rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948) regleras förutsättningarna för den brottsutredande verksamheten och ersätter inom det området förvaltningslagen. Polisens informationshantering regleras bland annat i polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister.

Från Regeringskansliets sida anges att en stor del av resurserna på Justitiedepartementet går till att bereda och införa EU-lagstiftning. På Polisens område rör huvuddelen av EU-lagstiftningen frågorna om informationsutbyte mellan länderna, bland annat för att bekämpa terrorism och allvarlig brottslighet, och gränskontrollfrågor. Justitiedepartementet anger att arbetet med EU-lagstiftningen är en väsentlig orsak till att alla lagstiftningsinitiativ från Polisen inte har kunnat prioriteras.

Rikspolisstyrelsen har omfattande föreskriftsrätt

Rikspolisstyrelsen kan besluta om vissa föreskrifter som riktas mot enskilda, kommuner eller landsting genom till exempel förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, förordningen (1999:1135) om misstankeregister, vapenförordningen (1996:70) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag. Sådana föreskrifter ska beslutas av Rikspolisstyrelsens styrelse enligt 22 b § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Därutöver har regeringen i första hand reglerat Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd i Rikspolisstyrelsens instruktion. Rikspolisstyrelsen får enligt 12 § i instruktionen besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av Polisens arbete. Enligt 13–13 f §§ får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om bland annat Polisens utrustning, ekonomiadministrativa och personaladministrativa rutiner, planering och uppföljning, rekryteringsverksamheten och tillämpningen av förordningen (2010:1031) om hand-

läggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Rikspolisstyrelsen får enligt 13 c § besluta om föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som regeringen och riksdagen har angett. Rikspolisstyrelsen får också meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande, enligt 13 e §.

Sammanlagt har Rikspolisstyrelsen utfärdat fler än 160 föreskrifter och allmänna råd. De allra flesta har karaktären av att vara verkställighetsföreskrifter, det vill säga tillämpningsföreskrifter för polisverksamheten. Många av dem har sitt ursprung i den samlade uppdatering av samtliga föreskrifter som Rikspolisstyrelsen gjorde åren 2000–2001, inom ramen för det dåvarande så kallade FAP-kansliet. Sedan dess har det inte skett någon allmän översyn av föreskrifterna och de allmänna råden. Enligt Rikspolisstyrelsens arbetsordning har avdelningarna och staben, inom sina respektive ansvarsområden, ansvar för att utfärdate föreskrifter och allmänna råd är uppdaterade och lämpligt utformade. När behov uppstår av att ta fram nya föreskrifter och allmänna råd eller att ändra eller upphäva sådana, ska frågan så snart det bedöms lämpligt anmälas hos Rättsavdelningen (Rikspolisstyrelsen, Arbetsordning, gällande fr.o.m. den 1 mars 2011, avsnitt 5.4).

Några av föreskrifterna är till karaktären inriktade på att uppnå nationell samordning, till exempel vad gäller vissa kompetenskrav för vissa befattningar (bland annat operatör i kommunikationscentralen⁵), om användande av informatörer⁶ och om intern styrning och kontroll.⁷

Föreskrifträtten krockar med polisstyrelsernas beslutsmandat

Rikspolisstyrelsens föreskrifter, i synnerhet sådana som utarbetas i syfte att skapa nationell samordning, kan komma i konflikt med de lokala polisstyrelsernas beslutsmandat.

⁵ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om radioutrustning och kommunikationscentraler (RPSFS 2010:4, FAP 140-1)

⁶ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om användande av informatörer (RPSFS 2007:5, FAP 490-1)

⁷ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll inom Polisen (RPSFS 2009:20, FAP 970-1)

Polisstyrelsen ska avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten och om ekonomi, viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation och andra frågor som länspolismästaren hänskjuter till styrelsen. Styrelsen ska också biträda länspolismästaren och föreslå henne eller honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Om Rikspolisstyrelsen vill samordna polisverksamheten genom att till exempel besluta om en föreskrift som anknyter till en organisationsfråga, ska den frågan underordnas polisstyrelsens beslut. Om någon av polisstyrelserna gör invändningar mot en sådan föreskrift, är denna mycket svår att verkställa. Det finns dock exempel på att sådana föreskrifter ändå har kunnat genomdrivas. Exempelvis har Rikspolisstyrelsen föreskrivit att Polisens kontaktcenter ska samordnas vid sju polismyndigheter. Föreskriften kunde genomdrivas eftersom beslutet hade föregåtts av en överenskommelse mellan rikspolischefen och alla länspolismästare om vilka de sju polismyndigheterna skulle vara.

Statskontoret har i sin tidigare rapport Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) konstaterat att även om polisstyrelserna sällan använder sitt beslutsmandat, är det tydligt att det hindrar Rikspolisstyrelsens förmåga att styra polisverksamheten nationellt. (Statskontoret, 2011:12, s. 94).

Oenighet om hur långt föreskriftsrätten sträcker sig

I 13 § Rikspolisstyrelsens instruktion anges att föreskrifter endast får meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom Polisen. Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas. Liknande innebörd har bestämmelsen i 13 e §, som anger att Rikspolisstyrelsen får meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande.

Enligt uppgift till Statskontoret förekommer det relativt ofta, när Rikspolisstyrelsen bereder förslag till nya föreskrifter, att polismyndigheterna har invändningar mot deras innehåll. Det händer oftast om polismyndigheten uppfattar föreskrifternas krav som ekonomiska pålagor. Inte sällan gäller det synpunkter på om Rikspolisstyrelsen har det formella mandatet att besluta om föreskrifter av det angivna slaget. För att komma vidare i processen händer det att Rikspolisstyrelsen av

taktiska skäl väljer att utfärda allmänna råd om den aktuella frågan i stället för föreskrifter.

Det finns en kultur kring att inte styra med föreskrifter

Enligt representanter för Rikspolisstyrelsen används inte föreskrifter i särskilt stor utsträckning för att styra polisverksamheten. Hur föreskriftsrätten utnyttjas har dock förändrats under de senaste tio åren. Under perioden 2006–2008 tillkom eller ändrades inte sällan föreskrifterna för att öka Rikspolisstyrelsens styrning, medan det under andra tider har varit mer fokus på att anpassa föreskrifterna efter nya arbetsätt och tillämpning.

Statskontoret har också uppmärksammat att frågan om att Rikspolisstyrelsen använder sin föreskriftsrätt i liten utsträckning har diskuterats i kontakter mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen anges ha anfört att det inte lämpar sig att utfärda föreskrifter om samordning och ledning. Enligt Justitiedepartementet är dock föreskriftsrätten ett av de styrmedel som har ställts till Rikspolisstyrelsens förfogande med den organisationsstruktur som finns för Polisen.

Föreskriftsrätten är inte anpassad för nationell samordning

Polislagen trädde i kraft i mitten av 1980-talet. Vid den tiden förekom det ännu inte någon diskussion om en stark central förvaltning för Polisen. Polismyndigheterna var således relativt oberoende av varandra. I förarbetena till polislagen poängterades även att det för Rikspolisstyrelsens ställning är grundläggande att Rikspolisstyrelsen inte leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. Rationalisering ska Rikspolisstyrelsen verka för bland annat genom inspektioner och allmänna råd (prop. 1983/84:111, s. 71).

I Statskontorets intervjuer har det poängterats både bland representanter för Regeringskansliet och för Rikspolisstyrelsen att polislagen och polisförordningen inte är anpassade efter dagens förhållanden, med Rikspolisstyrelsen som tar ett stort ansvar för den nationella samordningen.

Det har också poängterats i intervjuerna att det i flera år har funnits en medvetenhet om den kommande organisationsöversynen av Polisen. Därmed har flera förändringar av relevant lagstiftning, till exempel polislagen och Rikspolisstyrelsens instruktion, fått stå tillbaka.

Regelstyrning hör samman med tillsyn och uppföljning

Statskontoret återkommer i kapitel 6 till regeringens styrning genom uppföljning, kontroll och tillsyn i Polisen. Det finns dock skäl att påpeka att genomslaget av regelstyrning till stor del beror på hur man utnyttjar olika former av rättslig tillsyn. Regeringen har i ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen relativt nyligen konstaterat att tillsynen inom Polisen behöver lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel (Regeringens beslut den 26 november 2009 i Ju2009/9595/PO, s. 3).

3.5 Sammanfattande slutsatser

Polislagens allmänt hållna formuleringar ger regeringen utrymme att styra

Beskrivningen av Polisens uppgifter, som de kommer till uttryck i författning, är visserligen relativt gammal, men den ger en allmänt hållen redogörelse av vilket ansvar Polisen har. De initiativ som har tagits, till exempel av Polisverksamhetsutredningen, har inte lett till någon renodling av Polisens uppgift. Enligt direktiven till Polisorganisationskommittén ska kommittén inte heller överväga en förändring av Polisens uppdrag enligt 1 och 2 §§ polislagen. Enligt Statskontoret ger polislagens formulering regeringen stora möjligheter att styra verksamheten med uppdrag. Ändamåls- och uppgiftsbeskrivningen i polislagen kan dock inte ensam utgöra ett så grundläggande styrinstrument som regeringen har uttalat att en myndighets instruktion ska vara (se prop. 2010/11:175, s. 111). Till skillnad från de flesta andra myndigheters instruktioner har dock regeringen inte tagit initiativ till att förändra regleringen av Polisens verksamhet mot bakgrund av införandet av myndighetsförordningen. Det har varken skett genom förordningsändringar, som regeringen själv kan besluta om, eller genom förslag till riksdagen om ändringar i polislagen. Styrningen måste kompletteras och förtydligas för att ge Polisen nödvändig vägledning om verksamhetens inriktning.

Regeringen vill öka den nationella samordningen

Polismyndigheterna har i dag möjlighet att besluta om sin inre organisation, vilket gör att myndigheterna är organiserade på olika sätt. Både Rikspolisstyrelsen och regeringen har vid flera tillfällen tagit initiativ till att förbättra den nationella samordningen. Regeringen har exempelvis beslutat om hur Polisen ska organisera arbetet mot grov organiserad brottslighet. Regeringen har dessutom gett Rikspolisstyrelsen ett pågående uppdrag att verka för att polismyndigheterna har ändamålsenliga strukturer.

Regeringen utnyttjar inte sin utnämningsmakt

Regeringen har formellt sett stort inflytande över hur ledningsfunktionerna inom Polisen bemannas genom att många högre chefer, Rikspolisstyrelsens styrelse och polisstyrelser utnämns av regeringen. Regeringen och Justitiedepartementet deltar dessutom i rekryteringen i vissa fall, exempelvis av rikspolischef och länspolismästare i de tre storstadslänen. Däremot deltar Justitiedepartementet inte alls i utnämningarna av övriga funktioner, utom att beredningen av beslutet sker på sedvanligt sätt inom Regeringskansliet. Efter att cheferna har tillsatts har dock Regeringskansliet inte någon ytterligare kontakt med dem, även om de formellt sett är ansvariga för myndigheter under regeringen. Flera länspolismästare har angett att de uppfattar detta som konstigt. De anger också att de i första hand betraktar rikspolischefen som sin överordnade. Detta är sannolikt något som regeringen har avsett även om det inte sammanfaller med Polisens organisation.

I dag framstår det som att regeringen avstår från att utnyttja ett av de styrmedel den förfogar över och som skulle kunna användas för att i högre grad uppnå enhetlighet och genomslag för regeringens politik. Om Polisen skulle ha en annan organisatorisk lösning, utan fristående polismyndigheter, framstår det som onödigt att belasta regeringen med dessa beslut.

Otydliga gränser för Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt

Enligt Statskontorets bedömning finns det utrymme för Rikspolisstyrelsen att i högre grad än i dag styra verksamheten med föreskrifter. Sannolikt finns det områden där föreskrifter kan användas för att komplettera andra styrsignaler. Det kan exempelvis gälla att påskynda genomslaget för nationella initiativ. Inom ramen för införandet av

Polisens nationella utredningskoncept kunde Rikspolisstyrelsen bland annat ha föreskrivit om kompetenskrav för förundersökningsledarna, som har en nyckelposition i konceptet. I dag beskrivs den ojämna kompetensen hos förundersökningsledarna i landet som ett av de stora hindren för mer effektiva brottsutredningsverksamhet. Situationen kan jämföras med att Rikspolisstyrelsen i andra fall har utfärdat motsvarande kompetenskrav i föreskriftsform, exempelvis för operatörer i kommunikationscentralerna.

En rimlig bedömning av hur långt Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt sträcker sig är att föreskriftsrätten tillhör Rikspolisstyrelsen, om det inte uttryckligen står att beslutskompetensen tillhör någon annan, till exempel polismyndigheterna. När det gäller organisationsfrågor har polismyndigheterna, genom antingen polisstyrelsen eller länspolismästaren, ett tydligt beslutsmandat i polisförordningen. Det utrymme som återstår för Rikspolisstyrelsen att styra polismyndigheterna i utformningen av den inre organisationen är därmed mycket litet i dag.

Statskontoret bedömer att det sannolikt inte skulle vara möjligt att utöka Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt i den nuvarande organisationen, mot bakgrund av det mandat som polisstyrelserna och länspolismästarna har. De överlappande ansvarsområdena blir då fler och risken för att de olika parterna skulle blockera varandra blir större. Enligt Statskontoret finns det inte någon enighet inom Polisen om beslutsmandatet på respektive nivå inom den nuvarande organisationen. Det innebär en otydlighet för både styrningen och ansvarsfördelningen inom organisationen.

4 Resultatstyrningen av Polisen

4.1 Utgångspunkter för regeringens resultatstyrning

Regeringens resultatstyrning är tillsammans med den finansiella styrningen huvudpelarna i den ekonomiska styrningen. Resultatstyrning av statlig förvaltning har dock förändrats under senare år. Det har delvis skett som en följd av Styrtredningens arbete (SOU 2007:75), budgetpropositionerna för åren 2009 och 2010 (prop. 2008/2009:1, uo 4 och prop. 2009/2010:1, uo 4) och regeringens förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175). Det är i regleringsbrevet som regeringen ska ange mål, återrapporteringskrav och särskilda uppdrag för myndigheterna.

Avsikten med de senaste årens förändringar är att resultatstyrningen på ett mer systematiskt vis ska anpassas till verksamhetens förutsättningar och behov. Regeringens styrning ska bli mer strategisk och verksamhetsanpassad än tidigare (prop. 2009/10:175, s. 97 ff.). Det innebär att regeringens mål och återrapporteringskrav i första hand ska ta sikte på prestationer som rör myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. Effektmål som myndigheten i liten utsträckning kan påverka ska i princip inte anges. Regeringen har också angett att målen bör bli färre och tydligare än tidigare för att regeringens styrsignaler ska få större genomslag i myndigheternas verksamhet (prop. 2008/2009:1).

Viktigare att tänka igenom vad som ska redovisas

Som ett led i den förändrade resultatstyrningen har regeringen också tagit bort den tidigare indelningen av myndigheternas verksamhet i verksamhetsgrenar. Vidare har förordningen (2000:605) om myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag förändrats. I korthet innebär förändringarna att såväl myndigheterna som regeringen behöver göra en tydligare bedömning av vad som ska ingå i resultatredovisningen.

Formerna för resultatredovisning till riksdagen ska utvecklas

Regeringens huvudsakliga resultatredovisning till riksdagen ska precis som tidigare göras i budgetpropositionen. I den ska regeringen redovisa vilka effekter som har uppnåtts med statliga insatser och resurser utifrån de mål som riksdagen har beslutat om (prop. 2010/11:40).

Regeringen har anfört att formerna för riktade resultatanalyser och resultatskrivelser till riksdagen bör utvecklas (prop. 2009/10:175). Varje utskott i riksdagen bör precisera vilken resultatinformation riksdagen behöver. Enligt regeringen kan det finnas särskilda motiv att lämna redovisningar för sektorsövergripande områden och områden som i hög grad styrs av andra styrmedel än ekonomiska, till exempel av författning (prop. 2010/11:40). Enligt 4 kap. 8 § regeringsformen ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde.

4.2 Riksdagens och regeringens mål och uppdrag

Regeringens mål för Polisen är få

Målen för rättsväsendet är att öka den enskildes rättsäkerhet och rättstrygghet. Målen för kriminalpolitiken, som får merparten av resurserna för utgiftsområdet, är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.

Regeringens budgetproposition anger därutöver mål för två verksamheter som mer specifikt avser polisorganisationen. För verksamheten Brottsförebyggande arbete är målen att antalet brott ska minska och att antalet brottsoffer ska bli mindre. Målen för verksamheten Utredning och lagföring är att fler brott ska klaras upp och att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet. Även målet för verksamheten Stöd till brottsoffer om att minska skadeverkningarna av brott är relevant för Polisen (prop. 2010/11:1, uo 4). Med tanke på polisverksamhetens omfattning har regeringen således formulerat relativt få mål.

Budgetpropositionen är ett centralt underlag för Rikspolisstyrelsen i den styrning som myndigheten utövar i förhållande till polismyndigheterna. Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen är det budgetpropositionen som Rikspolisstyrelsen utgår ifrån när Polisens planeringsföresättningar arbetas fram.

Budgetpropositionen anger flera prioriterade områden

I budgetpropositionen för år 2011 anges den övergripande inriktningen i regeringens politik och målen vara att brottsligheten ska minska och att fler brott ska klaras upp. Regeringen klargör också att handläggningstider för mängdbrott och ungdomsmål bör minska. Även IT-relaterad brottslighet lyfts fram. Därutöver förväntas Polisen utveckla sina ledningsformer och samverkan med externa aktörer. Regeringens inriktning av Polisens verksamhet, som den framgår i budgetpropositionerna, har i stort sett varit densamma sedan år 2006. Utöver nämnda områden har regeringen under de senaste åren även lyft fram frågor som rör våld i nära relationer och stöd till brottsoffer.

Ökade förväntningar på bättre verksamhetsresultat

Frågor som rör Polisens resurser har återkommande tagits upp i de senaste årens budgetpropositioner. Regeringen har angett att den av Polisen förväntar sig en effektivare brottsutredande verksamhet, ökad och mer effektiv samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och ett utvecklat samarbete med andra aktörer i samhället. Regeringen har också betonat vikten av att Polisen arbetar kunskapsbaserat.

Regeringen har efter hand blivit tydligare i förväntningarna på ett bättre verksamhetsresultat. I budgetpropositionen för år 2011 förväntar sig regeringen att handläggningstiderna för vissa brottmål ska minska. Regeringen pekar också på behovet av ett förbättrat verksamhetsresultat med tanke på de resursförstärkningar som Polisen har fått. Enligt regeringens bedömning har de ökade resurserna skapat förutsättningar för Polisen att kraftigare ingripa mot brottsligheten. (prop. 2010/11:1, uo 4, s.19).

Riksdagen ställde sig bakom regeringens mål

Riksdagens justitieutskott har under de senaste åren i stort sett ställt sig bakom regeringens mål och budgetförslag för Polisen. Utskottet föreslog dock mindre medel till Polisen för år 2011 än vad regeringen hade

föreslagit och ville lämna ett tillkännagivande om stöd till brottsoffer (Bet. 2010/11:JuU1). Riksdagsmajoriteten antog regeringens budgetförslag men godkände utskottets förslag till tillkännagivande (riksdagens protokoll 2010/11:35, 2010-12-15).

Tonvikt på återrapportering i regleringsbrevet

Budgetpropositionens övergripande målsättningar återges i regleringsbrevet för år 2011, dock inte som uttryckliga mål. I regleringsbrevet slår regeringen fast att Polisen ska vara synlig och tillgänglig i hela landet. Vidare ska en större andel brott klaras upp och det brottsförebyggande arbetet ska utvecklas. Polisen ska också bli mer effektiv och verksamhetsresultatet ska förbättras.

Några konkreta eller preciserade mål anges inte i regleringsbrevet för verksamheterna Brottsförebyggande verksamhet eller Utredning och lagföring. I stället ligger tyngdpunkten på olika återrapporteringskrav, i första hand redovisningar av hur resultatet har utvecklats inom vissa specifika områden och redovisningar av mer omfattande uppdrag.

I uppställningen nedan redovisas de kriminalpolitiska målen, de övergripande mål för Polisen som återfinns i budgetpropositionen och exempel på regleringsbrevets återrapporteringskrav under år 2011.

Kriminalpolitiska mål:

- Minska brottsligheten
- Öka tryggheten

Mål för verksamheten i budgetpropositionen för år 2011:

Brottsförebyggande arbete:

- Antalet brott ska minska.
- Antalet brottsoffer ska bli mindre.

Utredning och lagföring:

- Brottsuppleringen ska öka.
- Verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet.

Stödet till brottsoffer:

- Skadeverkningarna av brott ska minska.

Exempel på återrapporteringskrav i regleringsbrevet för år 2011:

Brottsförebyggande arbete:

- Insatser och prestationer som har genomförts inom det brottsförebyggande arbetet samt vilka resurser som polismyndigheterna har avsatt för detta arbete.
- Vilka åtgärder som har vidtagits med avseende på resultatet av den nationella trygghetsundersökningen (NTU) samt resultatet av dessa.
- Hur många samverkansöverenskommelser som har ingåtts samt resultatet av dessa.

Indikatorer i tertiärrapporter (totalt 13):

- Antal anmälda brott.
- Antal och andel personupplärade brott.
- Antal ärenden redovisade till åklagare.
- Andelen av alla inkommande samtal till Polisens kontaktcenter som besvaras av operatör inom tre minuter.
- Medianen för genomströmningstiden för bearbetade ärenden.

Kompetens och ledarskap:

- Hur Polisen arbetar med att utveckla kompetensförsörjningsprocessen för att säkerställa en effektiv och fungerande verksamhet på kort och lång sikt.

Arbetstidens förläggning:

- Vilka åtgärder som Polisen har vidtagit för att säkerställa att arbetstidens förläggning utgår från verksamhetens behov.

Polisens kontaktcenter:

- Vilka åtgärder som har vidtagits för att förbättra styrningen och uppföljningen av Polisens kontaktcenter (PKC).

Internationellt arbete:

- Omfattningen av Polisens informationsutbyte med Europol, Interpol, inom Schengen-samarbetet och i den nordiska sambandsmannakretsen samt hur detta samarbete har påverkat Polisens verksamhetsresultat.

Utredning av grova brott:

- Vilka åtgärder som har vidtagits inom Polisen för att förbättra handläggningen av grova brott.

Prognoser:

- Prognoser för 2011–2015 vid fem tillfällen under året.

IT för en grönare förvaltning:

- Hur Polisen har följt de rekommendationer som regeringen angett för att uppnå de mål som beslutats i IT för en grönare förvaltning – agenda för IT för miljön 2010–2015.

Som framgår är regeringens återrappporteringskrav betydligt fler än målen. Rikspolisstyrelsen förväntas i sin styrning av polismyndigheterna fylla gapet mellan regeringens mål och återrappporteringskraven genom att precisera målen och bryta ner dem för polisorganisationen.

I regleringsbrevet för år 2011 finns det totalt 25 återrappporteringskrav, varav vissa redovisas i uppställningen ovan. Återrappporteringskraven är av olika karaktär. Vissa är kvantitativa, medan andra handlar om att beskriva hur Polisen arbetar inom olika områden. Ett övergripande krav är att Rikspolisstyrelsen ska redovisa hur Polisen har arbetat med att förbättra sitt verksamhetsresultat.

Regleringsbrevet innehåller också 13 indikatorer som Rikspolisstyrelsen ska redovisa tertiärvis tillsammans med en ekonomisk prognos för Polisens verksamhet. Indikatorerna handlar exempelvis om antal anmälda brott, antal och andel personuppklarade brott och antal ärenden redovisade till åklagare. Enligt Justitiedepartementet återspeglar valet av indikatorer de områden som regeringen har särskild anledning att följa, bland annat mot bakgrund av att resultatutvecklingen på vissa områden behöver förbättras. Exempelvis bedöms de genomsnittliga

svarstiderna vid Polisens kontaktcenter vara alltför långa. Därför återfinns måttet ”andelen av alla inkommande samtal till PKC som har besvarats av operatör inom tre minuter” med som en indikator. Antalet indikatorer har ökat mellan åren 2010 och 2011.

Återrapporteringskraven minskade först men ökade igen

Regleringsbrevet för år 2006 var det mest omfattande under den senaste femårsperioden med över 35 återrapporteringskrav.⁸ Detta regleringsbrev rymde bland annat ett uppdrag att redovisa hur regleringsbrevets mål har brutits ned på ett enhetligt vis i Polisens organisation. Något motsvarande återrapporteringskrav återfinns inte i senare års regleringsbrev.

Sedan år 2006 har regeringen sett över regleringsbrevet till Rikspolisstyrelsen i flera delar. Antalet specifika återrapporteringskrav har minskat. Enligt Justitiedepartementet har detta varit en tydlig strävan från regeringens sida. Antalet mål, återrapporteringskrav och uppdrag har upplevts vara för många. Av Statskontorets intervjuer framgår också att Rikspolisstyrelsen har önskat färre återrapporteringskrav och uppdrag. År 2007 infördes dock ett krav på tertiärredovisningar av resultatutvecklingen.

Regleringsbrevet för år 2009 innehöll få återrapporteringskrav och är det mest avskalade under de senaste fem åren. Detta regleringsbrev innehöll tolv återrapporteringskrav. Sedan år 2009 har dock antalet återrapporteringskrav återigen ökat och blivit mer detaljerade.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen uttrycker att regleringsbrevet fortfarande är för omfattande och att alltför stort fokus ligger på kvantitativa återrapporteringar. I stället skulle man hellre se tydligare mål-angivelser från regeringens sida.

Nya och pågående uppdrag

I regleringsbrevet för år 2011 redogörs också för sex nya och tio pågående regeringsuppdrag. En del ska redovisas i anslutning till årsredovisningen, andra ska redovisas separat vid andra tillfällen.

⁸ Exklusive återrapporteringskrav som avsåg organisationsstyrning och kompetensförsörjning.

De nya uppdragen handlar om:

- handläggningstider i utredningar om unga lagöverträdare,
- utveckling av det brottsförebyggande arbetet,
- utveckling av prognosarbetet,
- förbättrad hantering av mängdbrott,
- verkställighet av avvisningsbeslut,
- plan för att effektivisera verksamheten med rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Flera av uppdragen ska Rikspolisstyrelsen genomföra i samverkan med berörda myndigheter.

De uppdrag som redan hade påbörjats handlar bland annat om:

- effektivisering av polisverksamheten,
- nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor,
- anpassning av planering av IT-baserad verksamhetsutveckling till RIF,
- tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel,
- mångfaldsprojektet,
- satsning mot grov organiserad brottslighet,
- satsning mot prostitution och människohandel.

Även i dessa fall ska Rikspolisstyrelsen samverka med andra myndigheter. Vid sidan av dessa uppdrag har Rikspolisstyrelsen även ett par internationella uppdrag.

Under första halvåret 2011 har regeringen beslutat om ytterligare tre uppdrag:

- inrättande av sociala insatsgrupper för unga som riskerar bli kriminella,
- minskad införseln av illegala skjutvapen till Sverige,
- åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet.

Något fler uppdrag sedan år 2006

Antalet regeringsuppdrag har ökat något sedan år 2006. Det gäller främst de uppdrag som regeringen beslutar om under budgetåret. Antalet uppdrag i regleringsbrevet har ökat från 8 uppdrag år 2006 till 16 uppdrag år 2011. Däremellan har det legat på ungefär 15 varje år. Under år 2010 beslutade regeringen om 12 uppdrag vid sidan av regleringsbrevet, vilket var dubbelt så många som år 2007. Under första halvåret år 2011 beslutade regeringen om 3 sådana uppdrag. Förutom att antalet regeringsuppdrag tycks ha ökat något förefaller även uppdragens omfattning ha ökat under denna period.

4.3 Rikspolisstyrelsens mål och inriktning

Nationella och myndighetsvisa mål ska omsättas i lokala verksamhetsplaner

Dokumentet Rikspolischefens inriktning ligger till grund för Rikspolisstyrelsens verksamhetsstyrning och Polisens planeringsföresättningar (RPS rapport 2011). Den nuvarande Rikspolischefens inriktning reviderades våren 2011. I denna redovisar rikspolischefen i stora drag sin syn på Polisens uppdrag och hur verksamheten bör utvecklas. Rikspolischefen anger fem övergripande mål, bland annat att färre brott ska begås och att människor ska känna sig trygga. Avsikten är att dessa övergripande mål ska preciseras i mer konkreta mål i Rikspolisstyrelsens planeringsföresättningar.

Planeringsföresättningarna gäller för polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikskriminalpolisen och fastställs från och med år 2012 i början av varje år. Preliminära planeringsföresättningar fastställs i början av juni året före. I planeringsföresättningarna har angetts nationella och myndighetsvisa mål. För varje polismyndighet redovisas den förväntade lägsta målopfyllelsen för en rad olika ärendetyper. Planeringsföresättningarna är treåriga men revideras årligen.

Efter att de preliminära planeringsföresättningarna har beslutats fattar polisstyrelserna beslut om verksamhetsplaner för polismyndigheterna utifrån de lokala föresättningar. Statskontoret har beskrivit denna

planeringsprocess i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12).

Få konkreta mål som är möjliga att följa upp

Rikspolisstyrelsen fastställer i planeringsförutsättningarna nationella mål och strategier inom sammanlagt tio områden.⁹ De områden som är målsatta är sådana som har prioriterats i dokumentet Rikspolischefens inriktning. Ett av dessa områden handlar om ledning och styrning av den polisoperativa verksamheten. Övriga områden anger mål för olika brottskategorier, till exempel brott i nära relationer, grova våldsbrott och grov organiserad och systemhotande brottslighet.

I tabellen nedan redovisas hur Rikspolisstyrelsens nationella mål i planeringsförutsättningarna förhåller sig till regeringens kriminalpolitiska mål och de mål som anges i budgetpropositionen för år 2011. I tabellen redovisas också exempel på Polisens resultatmått som används i Polisens nationella system för verksamhetsuppföljning (VUP).

⁹ Polismyndigheterna sätter själva upp mål för verksamheten utifrån planeringsförutsättningarna. Statskontoret har dock inte analyserat de enskilda polismyndigheternas verksamhetsplaner.

Tabell 4.1 Mål och exempel på resultatmått för Polisen, år 2011

Kriminal-politiska mål	Mål för verksamheten enligt BP	Rikspolisstyrelsens nationella mål ¹	Exempel på Polisens resultatmått ²
<p>1. Minska brottsligheten.</p> <p>2. Öka människors trygghet.</p>	<p><i>Brotsförebyggande arbete:</i></p> <p>Antalet brott ska minska.</p> <p>Antalet brottsoffer ska bli mindre.</p>	<p>Polisen ska verka för att minska våldsbrottsligheten med utgångspunkt i lokala problembilder. Orsakerna bakom våldsbrottsutvecklingen ska analyseras. Val av åtgärder ska utgå från ett problemorienterat arbetssätt. Analysen och de valda åtgärderna ska dokumenteras och utfallet av arbetet/åtgärderna ska kontinuerligt följas upp.</p> <p>Andelen ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden om misshandel utomhus exkl. anmälningar där brottsoffret är i åldern 0-6 år, ska öka till 25 procent till utgången av år 2011.</p> <p>Andelen ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden om tillgrepp genom inbrott ska öka till 5,5 procent till utgången av 2011.</p>	<p><i>Brotsförebyggande arbete:</i></p> <p>Fördelning av resurser inom kärnverksamheten för BF:</p> <ul style="list-style-type: none"> -KUT (kriminalunderättelsetjänst) -Samverkan -Självständigt -Händelsestyrd <p>Andel utförd resurstid för planlagda BF-insatser i relation till den resurstid som planerats:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Totalt -Med andra aktörer -Självständigt <p>Anmald brotsutveckling inom brottsområde 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> -våldsbrott, -övriga brott mot person, -tillgreppsbrott, -skadegörelsebrott
	<p><i>Utredning och lagföring:</i></p> <p>Brotsuppleringen ska öka.</p> <p>Verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet.</p>	<p>Polismyndigheterna ska arbeta i enlighet med fastställd handlingsplan för utredning av grova våldsbrott.</p> <p>Förutsättningarna för att bedriva grov organiserad och systemhotande brottslighet i Sverige ska förvärras.</p> <p>Antalet ärenden redovisade till åklagare av inkomna ärenden om brott i nära relation ska till utgången av 2011 antalsmässigt inte understiga 6 800 stycken.</p> <p>Antalet skadade och dödade i trafiken ska minska.</p> <p>Polisen ska bidra till att minska tillgången på och användningen av narkotika i samhället med ökat fokus på överlåtelsebrott.</p>	<p><i>Utredning och lagföring:</i></p> <p>Fördelning av resurser inom kärnverksamheten utredningstimmar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Andel utredningstimmar för brottsområde 1,2,3 av antalet utredningstimmar totalt. <p>Andel HR för misshandel med prioritet 1 som har polis-på-plats-tid inom 15 minuter av totalt antal HR för misshandel.</p> <p>Antal ärenden redovisade till åklagare för brottsområde 1.</p> <p>Andel personupplärade brott av antalet anmällda brott för brottsområde 1.</p>
	<p><i>Stödet till brottsoffer:</i></p> <p>Skadeverkningarna av brott ska minska.</p>	<p>Antalet personer och andra parter som är nöjda med Polisens service, tillgänglighet, bemötande och handläggning av polisrättsärenden ska öka och minst 85 procent ska vara nöjda eller mycket nöjda.</p> <p>Polisen ska vid utgången av 2012 ha en god krisberedskap och samtidigt skapa förutsättningar för en uthållig hantering av större händelser som gör att samhällets medborgare känner tillit till Polisen när en kris inträffar.</p>	<p><i>Service (övrig verksamhet):</i></p> <p>Andel servicemottagare som i serviceundersökningen är nöjda med Polisen totalt och avseende:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Korrekt handläggning -God service -Tillgänglighet -Förtroende <p>Andel inkomna samtal till Polisens kontaktcenter (PKC) som besvaras inom tre minuter.</p>

¹ Enligt Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2011-2013, 2010-06-22.

² Enligt prioriterade nationella framgångsfaktorer och resultatmått för PRR för 2007, 2006-05-29.

I planeringsförutsättningarna anges fem nationella mål som är kvantitativa och formulerade på ett sådant sätt att de går att följa upp över tid (markerade i fetstil i tabellen). Som exempel kan nämnas målet om att antalet ärenden som redovisas till åklagare ska öka från en nivå till en högre, likaså att antalet skadade och dödade i trafiken ska minska. De fem kvantitativa målen bryts ned till preciserade målnivåer för respektive polismyndighet. Dessa har tagits fram i dialog med varje polismyndighet.

Övriga mål i planeringsförutsättningarna uttrycker snarare en inriktning och anger i allmänna ordalag hur Polisen bör arbeta inom vissa områden. Det gäller till exempel våld i offentlig miljö, där målet är att Polisen ska verka för att minska våldsbrottsligheten bland annat med utgångspunkt i den lokala problembilden. Ett annat exempel är grov organiserad brottslighet, där målet är att förutsättningarna för att bedriva grov organiserad och systemhotande brottslighet ska försvåras. Polismyndigheterna kan i sina verksamhetsplaner omvandla även dessa målsättningar till kvantitativa mål. Hur målen ska följas upp framgår inte på ett tydligt sätt i Polisens planeringsförutsättningar.

Tabellen visar att det inte finns någon tydlig koppling mellan regeringens mål och Rikspolisstyrelsens nationella mål och resultatmått. De nationella målen följer exempelvis inte samma struktur som regeringens mål enligt budgetpropositionen. I budgetpropositionen används den indelning som tidigare benämndes verksamhetsgrenar. Budgetpropositionens indelning i brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring återfinns inte i planeringsförutsättningarna. Polisens resultatredovisning i det nationella systemet för verksamhetsuppföljning bygger däremot i princip på samma struktur som målen i budgetpropositionen.

Det är också svårt att förstå vilka av de nationella målen som ska vara uppfyllda för att regeringens övergripande mål ska kunna uppnås. Svårast att avgöra är hur målkedjan ser ut när det gäller regeringens mål inom det brottsförebyggande arbetet. Det brottsförebyggande arbetet är inte målsatt i Polisens planeringsförutsättningar, men det har kopplats till ett antal resultatmått i resultatredovisningen.

Sammantaget går det inte att få en överblick över hur Polisens nationella mål och verksamhetsuppföljning är kopplade till regeringens mål.

Kritik mot de kvantitativa målen

Även om antalet kvantitativa mål är förhållandevis litet sett till Polisens uppgifter, har målen och hur de bryts ned kritiserats från olika håll, både inom och utom polisorganisationen. Flera av dem som Statskontoret har intervjuat menar att Rikspolisstyrelsen har lagt alltför stort fokus på mätbara resultat, vilket har lett till negativa effekter och att målnivåerna egentligen borde ses som något annat än just mål. I stället borde de framhållas som framgångsfaktorer för att nå de nationella målen. Denna kritik har också framförts av en del forskare (Holgersson, 2005).

Det är till exempel problematiskt att utgå från andelen uppklarade brott som mått på måluppfyllelse. Det framhålls i en rapport från Expertrådet för studier i offentlig ekonomi (ESO) om Polisens resultatstyrning (ESO 2010:3). Dels kan mål av det slaget leda till anpassningsmekanismer där endast de enklaste brotten prioriteras, dels påverkas brottsuppleringen i flera fall av externa faktorer som inte har med Polisens effektivitet att göra.

Även inom Rikspolisstyrelsen finns en diskussion om vilka styreffekter som har uppstått genom de nationella målen och målnivåerna. Enligt Rikspolisstyrelsen har bland annat dessa diskussioner lett till förändringar av de preliminära planeringsförutsättningarna för perioden 2012–2014 som rikspolischefen beslutade om den 22 juni 2011.

Fler mål i samband med förändringar i Rikspolisstyrelsens styrning

I de preliminära planeringsförutsättningarna för perioden 2012–2014 har Rikspolisstyrelsen valt ett delvis annat upplägg för de nationella målen och hur dessa bryts ned på de enskilda polismyndigheterna. I stället för kvantitativa mål anges riktvärden som mått för den myndighetsvisa uppföljningen. Rikspolisstyrelsen har också låtit ett genomsnitt för de tre senaste årens resultat vara vägledande. Syftet är dels att utifrån regeringens krav hitta en metod som ger bättre förutsättningar för jämförelser mellan polismyndigheterna, dels att motverka de negativa styreffekter som de nuvarande målnivåerna har medfört. Riks-

polisstyrelsens avsikt är att riktvärdena ska utgöra grund för ett förbättrat resultat och att omotiverade skillnader i resultat mellan polismyndigheterna ska minska.

En tydlig skillnad jämfört med de nuvarande planeringsförutsättningar-
na är att antalet mål har mer än fördubblats. Likaså har de kvantitativa målen ökat i antal.

4.4 Informella kontakter

Informella kontakter bör inriktas mot informationsutbyte, kunskapsutveckling och förtydliganden

Kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna är viktiga inslag i regeringens styrning för att säkerställa en effektiv förvaltning. Enligt regeringen bör de informella kontakterna vara inriktade mot informations- och kunskapsutbyte och kan även syfta till förtydliganden i regeringens styrning (prop. 2009/10:175, avsnitt 12.3). Det är myndigheten som har det fulla ansvaret för besluten i det enskilda fallet, oavsett vilka informella kontakter som har förekommit (Bet. 1986/87:KU29).

När det gäller myndigheternas handläggning av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller tillämpning av lag bör kontakterna vara särskilt återhållsamma. De informella kontakterna bör då huvudsakligen vara inriktade på informationsutbyte och kunskapsutveckling (Bet. 1986/87:KU29).

Viktig del i regeringens styrning

Informella kontakter mellan Rikspolisstyrelsen, regeringen och Regeringskansliet förekommer på flera sätt. Kontakter tas löpande och under hand på flera nivåer efter behov. Förutom att ledande befattningshavare utbyter information gör också handläggare det i frågor som rör både verksamheten och beredning av förändringar i lagstiftningen. För Regeringskansliet är det till exempel viktigt att kunna inhämta ytterligare information från Rikspolisstyrelsen i aktuella frågor som har initierats av myndigheten. Likaså är det viktigt att kunna informera Rikspolisstyrelsen om kommande förändringar innan

regeringen har beslutat om dessa. Regeringen använder också de informella kontakterna för att initiera frågor som är aktuella och som regeringen vill säkerställa att Polisen har fäst tillräcklig uppmärksamhet på. För några år sedan tog till exempel regeringen upp frågan om värde-transportrån vid en informell kontakt, eftersom det då hade skett ett stort antal sådana rån.

Enligt uppgifter till Statskontoret fungerar de informella kontakterna väl mellan Regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen. Någon kritik har inte framförts, utan de intervjuade har snarare framhållit betydelsen av dessa kontakter. Nuvarande och tidigare ledande befattningshavare ser de informella kontakterna som ett naturligt och viktigt inslag i styrningen av Polisen, dels med tanke på att Polisens verksamhet i hög grad är händelsestyrd, dels mot bakgrund av den politiska betydelse en väl fungerande polisverksamhet har.

Möten mellan statssekreteraren och rikspolischefen

Den kanske viktigaste formen för informella kontakter är de återkommande månadsmöten som äger rum mellan regeringen och Rikspolisstyrelsen.

Vid dessa möten deltar i första hand statssekreteraren i Justitiedepartementet och rikspolischefen. Det förekommer även att justitieministern deltar. Med på mötena är också expeditionschefen för Justitiedepartementet och cheferna för Polisenheten respektive Enheten för allmän ordning och säkerhet. Från Rikspolisstyrelsens deltar även överdirektören och berörda avdelningschefer.

Frågor som diskuteras vid de informella kontakterna

Under år 2010 och första halvåret 2011 har sammanlagt 13 månadsmöten ägt rum. Antalet frågor vid de olika mötena har varierat mellan tre och nio. I första hand är det frågor som Justitiedepartementet har initierat, men cirka en tredjedel har väckts av Rikspolisstyrelsen. Vid dessa möten har frågor om ekonomi och bemanning, inklusive målet om 20 000 poliser, återkommande diskuterats. Även frågor om utnämningar och pågående lagstiftningsärenden har tagits upp.

Därutöver har Justitiedepartementet tagit upp frågor som rör verksamhetens innehåll. Enligt uppgift till Statskontoret var det frågor som

departementet av olika skäl haft anledning att lämna synpunkter på, antingen för att de var särskilt aktuella eller för att departementet har funnit brister i verksamheten. Statskontorets genomgång av dagordningarna från dessa möten visar exempelvis att mängdbrott har diskuterats vid sex tillfällen. Ett annat exempel är Polisens kommunikationscentraler (PKC) som inte har nått de uppställda målen för svarstider. Frågor om PKC har diskuterats vid tre tillfällen under perioden.

Ytterligare ett exempel som belyser ovanstående förhållande är att frågor om den grova organiserade brottsligheten inte har funnits med som en egen punkt på dagordningarna. Enligt uppgift till Statskontoret har det berott på att regeringen är förvissad om att Polisen numera arbetar med frågan på ett bra sätt. När satsningen på grov organiserad brottslighet inleddes under åren 2008 och 2009 diskuterades den även vid månadmötena.

Frågor som Rikspolisstyrelsen har initierat har handlat både om förändringar av Polisens arbetsformer, exempelvis Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, och innehållet i Polisens verksamhet. Vid ett tillfälle har Rikspolisstyrelsen tagit upp frågan om mängdbrott.

4.5 Rikspolisstyrelsens uppföljning och redovisning av resultat

Regeringens krav på resultatredovisning

Regeringen har från och med regleringsbrevet år 2007 ställt krav på att Rikspolisstyrelsen ska lämna en redovisning av ett antal indikatorer i juni och oktober varje år i form av så kallade tertialrapporter. Det ska den också göra i samband med årsredovisningen.¹⁰ Rikspolisstyrelsen ska också analysera resultatet, bedöma utvecklingen och redogöra för de åtgärder som kommer att vidtas. Från och med år 2010 ställer regeringen krav på att redovisningen ska fördelas efter polismyndigheters resultat.

¹⁰ Tio indikatorer enligt regleringsbrevet för år 2010 och tretton indikatorer enligt regleringsbrevet för år 2011. Se även avsnitt 4.2.

Vid samma tidpunkt som årsredovisningen presenteras överlämnar Rikspolisstyrelsen också ett budgetunderlag för Polisens beräknade kostnader de kommande tre åren.

I anslutning till att Rikspolisstyrelsen lämnar årsredovisningen genomförs en resultatdialog mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Som nämnts tidigare hålls också möten varje månad mellan Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen, där bland annat utvecklingen av Polisens insatser diskuteras. Det förekommer också många löpande informella kontakter (se avsnitt 4.4).

Årsredovisningens resultat är svårt att bedöma

I enlighet med regeringens krav redovisar Rikspolisstyrelsen i årsredovisningen för år 2010 både det aggregerade resultatet för Polisens verksamhet och resultat för varje polismyndighet. Rikspolisstyrelsen redovisar i sin årsredovisning regleringsbrevets indikatorer uppdelade på elva olika brottskategorier.¹¹ Även utfallet för de nationella målen i planeringsförutsättningarna redovisas. I årsredovisningen bedömer Rikspolisstyrelsen förändringar i resultatutvecklingen mellan innevarande och föregående år och gör jämförelser mellan polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsens sammantagna bedömning i årsredovisningen för år 2010 är att Polisen har uppnått de huvudsakliga målen för verksamheten. Exempelvis görs bedömningen att Polisens arbete mot våldsbrottslighet har förbättrats något under år 2010 jämfört med året innan. Bedömningen grundas på det sammanvägda utfallet av olika indikatorer, bland annat att antalet anmälda misshandelsbrott utomhus har minskat, att den redovisade arbetstiden för våldsbrott har ökat och att antalet öppna ärenden¹² har fortsatt att minska. För våld i offentlig miljö hade Rikspolisstyrelsen i sina planeringsförutsättningar för år 2010 satt upp ett nationellt mål om att antalet anmälda misshandelsbrott utomhus skulle minska till 39 015. Målet uppnås inte men har förbättrats sedan år 2009.

¹¹ Något färre brottskategorier redovisas på polismyndighetsnivå

¹² Öppna ärenden avser antal öppna ärenden mellan inskrivningsdatum och efterfrågad tidpunkt, till exempel äldre än sex månader.

Ett annat exempel gäller arbetet mot narkotikabrott, som Rikspolisstyrelsen bedömer har förbättrats något under år 2010. Bedömningen grundar sig bland annat på att antalet anmälda brott och antalet arbetade timmar har ökat, fler ärenden har redovisats till åklagare och fler brott har personupplärats.¹³ Dock talar andra indikatorer för att det skett en negativ utveckling. Både andelen redovisade ärenden av inkomna och antalet ärenden redovisade per 1 500 utredningstimmar har sjunkit jämfört med år 2009. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att arbetsproduktiviteten därmed kan ha sjunkit.

Exemplen ovan visar att Polisens resultatutveckling är svår att tolka utifrån de uppgifter som finns i årsredovisningen. Det är inte tydligt hur de olika indikatorerna hänger samman med varandra, med Polisens insatser och med brottsutvecklingen i stort. Resultatutvecklingen i årsredovisningen kopplas heller inte till de kriminalpolitiska målen eller till regeringens övriga mål för Polisen.

Rikspolisstyrelsen gör regelbundna uppföljningar

Rikspolisstyrelsen följer kontinuerligt upp polismyndigheternas verksamhet. Uppföljningen sker i Polisens system för verksamhetsuppföljning (VUP) för samtliga brottsområden, brottskategorier samt för mängdbrott.

Månatlig uppföljning finns tillgänglig i systemet för verksamhetsuppföljning och utgör en stående punkt på dagordningen vid länspolismästarmötena. Återkommande uppföljning sker också när planeringsförutsättningarna ska revideras under våren. Likaså följs resultatet upp i samband med rikspolischefens utvecklingssamtal med länspolismästarna. Därutöver sker återkoppling på olika nivåer kontinuerligt mellan Rikspolisstyrelsen och enskilda polismyndigheter.

Företrädare för såväl Rikspolisstyrelsen som Regeringskansliet anser att regleringsbrevets indikatorer är viktiga för uppföljningen. För Rikspolisstyrelsens del anges att dess roll att följa upp myndigheterna blir tydligare i och med indikatorerna som ska redovisas tertiärvis. Indikatorerna får därmed en styrande funktion.

¹³ Att ett brott är personupplärat innebär att åklagare har fattat beslut om åtal, meddelat åtalsunderlåtelse eller utfärdat strafföreläggande.

Organisationen sätter gränser för åtgärder mot bristande resultat

I Rikspolisstyrelsens uppgift att följa upp myndigheternas verksamhet ingår också att informera om resultatet och vid behov göra regeringen uppmärksam på brister som bör rättas till. Ansvar för att överväga åtgärder med anledning av Rikspolisstyrelsens uppföljning ligger på de enskilda polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen upplever detta förhållande som otillfredsställande. Den kan inte vidta åtgärder för att korrigera dåliga resultat i polisorganisationen men är samtidigt den myndighet som regeringen ytterst håller ansvarig för resultatutvecklingen.

Statskontorets intervjuer i polisorganisationen visar att det inte är tydligt vilka befogenheter Rikspolisstyrelsen har i förhållande till polismyndigheterna. Enligt Rikspolisstyrelsens ledning utnyttjar Rikspolisstyrelsen sina befogenheter mer än vad som formellt ryms i myndighetens uppgifter. Samtidigt menar ledningen att polismyndigheterna rättar sig efter Rikspolisstyrelsens styrning mer än vad de egentligen skulle behöva göra, med tanke på polismyndigheternas formella ansvar.

Att Rikspolisstyrelsen skulle tänja för mycket på sitt mandat ifrågasätts av andra, även av personer inom Rikspolisstyrelsen. Enligt denna uppfattning skulle Rikspolisstyrelsen snarare kunna gå längre och eftersträva en starkare roll gentemot polismyndigheterna. Enligt detta synsätt gäller det för Rikspolisstyrelsen att i praktiken utnyttja sin ställning som förvaltningsmyndighet och positionera sig i förhållande till polismyndigheterna. Det finns en uppfattning att polismyndigheterna värnar om sin självständighet, även om de gemensamma intressena också är viktiga. Utvecklingsinsatser tar ofta lång tid att genomföra och de centrala initiativen konkurrerar inte sällan med lokala projekt. Det gäller särskilt metodfrågor. Rikspolisstyrelsen har visat sig ha bättre förutsättningar att skapa enighet om utrustningsfrågor, IT-projekt och andra kostnadstunga investeringar.

4.6 Regeringens uppföljning och redovisning av resultat

Regeringens resultatuppföljning avser hela rättskedjan

Regeringens resultatredovisning till riksdagen görs i budgetpropositionen. Någon särskild resultatredovisning därutöver lämnas inte av regeringen. I budgetpropositionen redovisar regeringen en bedömning av det sammanlagda resultatet av samtliga myndigheter som berörs av regeringens mål inom utgiftsområdet Rättsväsendet.

Begränsad redovisning av Polisens prestationer

Regeringens resultatbedömning baseras i stor utsträckning på Rikspolisstyrelsens bedömning av polismyndigheternas insatser. Därutöver används den officiella kriminalstatistiken och utfallet från den nationella trygghetsundersökningen från Brottsförebyggande rådet. Regeringens resultatbedömning görs på ett övergripande plan.

Några tydliga resultatindikatorer eller mått som påvisar effekter av Polisens resurser eller prestationer redovisas inte. När det gäller kostnader kopplade till rättsväsendet redovisar regeringen utvecklingen på en aggregerad nivå utan att bryta ned den per polismyndighet eller verksamhet inom rättsväsendet. Det går inte av budgetpropositionen att utläsa någon mer preciserad bedömning av just Polisens prestationer.

Exempelvis anger regeringen i budgetpropositionen för år 2011 att rättsväsendets myndigheter delvis har nått regeringens mål i det brottsförebyggande arbetet sett utifrån en bedömning av brottsutvecklingen och av myndigheternas resurser och prestationer. Några indikatorer som visar på vilket sätt myndigheternas prestationer har påverkat brottsligheten anges dock inte. Enligt regeringens bedömning har myndigheternas ökade ansträngningar haft en dämpande effekt på brottsutvecklingen. Regeringen framhåller den ökade upplevda tryggheten som en betydelsefull faktor (prop. 2010/11:1, uo 4, s. 37).

Regeringen framhåller att det kan vara svårt att härleda effekter till Polisens prestationer. En såväl ökad som minskad registrerad brottslighet kan vara resultatet av ökade insatser från Polisens sida. Regeringen konstaterar att det så kallade mörkertalet vid anmälningar är

stort. Enligt regeringens bedömning är det svårt att avgöra vilka åtgärder som ger bäst resultat över tid. Därför måste myndigheterna fortsätta följa upp och utvärdera olika åtgärder och metoder (prop. 2010/11:1, uo 4, s. 37).

Enligt företrädare för Regeringskansliet har Polisens årsredovisning utvecklats i rätt riktning. Samtidigt efterfrågar Regeringskansliet mer analys och en bättre redovisning av bland annat det brottsförebyggande arbetet. Som nämnts tidigare har Rikspolisstyrelsens bristande resultatredovisning lett till att regeringen har uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att redovisa utfallet av vissa av de indikatorer som återfinns i regleringsbrevet.

Statskontoret noterar att regeringen inte har redovisat någon samlad bedömning av hur resurstillskotten har påverkat Polisens resultat. Statskontoret kan dock konstatera att Justitieutskottet har efterfrågat en redovisning av vilka resultat resursförstärkningarna till Polisen har medfört (Bet. 2007/08:JuU1). Någon sådan redovisning har ännu inte lämnats till riksdagen.

Riksdagen gjorde en egen resultatbedömning fram till år 2008

Fram till riksdagsåret 2007/08 gjorde Justitieutskottet en egen resultatbedömning av Polisens verksamhet.

Utskottets bedömning var relativt omfattande. Den satte i högre grad fokus på Polisens resultat än regeringens bedömning i budgetpropositionen, som avser rättsväsendet som helhet. Resultatbedömningen innehöll till exempel uppgifter om kostnader och nedlagd arbetstid fördelade på olika verksamheter inklusive brottsområden. Redovisningen innehöll också en analys av antalet inkomna ärenden, antalet äldre ärenden, genomsnittlig utredningstid och antalet ärenden som har redovisats till Åklagarmyndigheten. Utskottet redovisade också utvecklingen för olika brottstyper.

Utskottets bedömning var i vissa avseenden mer detaljerad än den resultatbedömning regeringen lämnade i budgetpropositionen. I Justitieutskottets resultatbedömning för Polisens verksamhet år 2007 angavs exempelvis att utvecklingen i fråga om våldsbrott var oroande

och att utskottet utgick från att Rikspolisstyrelsen vidtog nödvändiga åtgärder. Utskottet uttalade sig också om genomströmningstiderna för Polisens handläggning och fann det oroväckande att dessa ökade (Bet. 2006/07:JuU1, s. 29 ff.). Motsvarande slutsats saknades i regeringens resultatbedömning (Jfr prop. 2008/09:1, uo 4).

Utskottet efterfrågar inte någon resultatredovisning

Enligt uppgifter till Statskontoret upphörde utskottet med att utarbeta en resultatredovisning av två skäl. Dels var arbetet tidskrävande, dels användes resultatredovisningen i liten utsträckning av utskottets ledamöter. Efter att resultatbedömningen upphörde har den inte efterfrågats av riksdagsledamöterna.

En viktig kanal i dag för information till utskottet är det underlag och den insyn som utskottets ledamöter får i egenskaper av ledamöter i Rikspolisstyrelsens styrelse och i insynsråd i andra myndigheter inom rättsväsendet.

4.7 Styrning och uppföljning av målet om 20 000 poliser, insatser mot grov organiserad brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Statskontoret har särskilt granskat regeringens styrning i tre av de frågor som uppmärksammas under de senaste åren. Det gäller mobileringen mot grov organiserad brottslighet, satsningen på att öka antalet poliser till 20 000 och det brottsförebyggande arbetet. Styrningen har utformats på olika sätt och har visat sig ge olika resultat.

Regeringen har drivit på arbetet mot grov organiserad brottslighet på flera sätt

Regeringen tog hösten 2007 initiativ till att koordinera och driva på arbetet mot grov organiserad brottslighet i landet. Initialt gavs sex experter från olika myndigheter i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden för en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Med utgångspunkt i dessa förslag gavs Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter i uppdrag att:

- inrätta särskilda aktionsgrupper vid åtta utpekade polismyndigheter och Rikskriminalpolisen,
- etablera permanenta regionala underrättelsecentrum på åtta platser i landet,
- vidareutveckla Rikspolisstyrelsens operativa råd till ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan i operativa frågor,
- årligen redovisa resultaten av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Bland de myndigheter som berörs av satsningen finns, vid sidan av Polisen, även Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Tullverket, Försäkringskassan och Brottsförebyggande rådet (Brå).

Uppdraget har följts av ytterligare uppdrag till de aktuella myndigheterna. Bland annat har Ekobrottsmyndigheten fått i uppdrag att i samverkan med andra myndigheter upprätta en nationell specialistfunktion för att kunna spåra, säkra, återföra och förverka vinster av brott. Ett annat uppdrag riktades till Brottsförebyggande rådet och innebar att myndigheten skulle medverka till lokalt brottsförebyggande arbete mot grov organiserad brottslighet.

Regeringen har därutöver tagit flera lagstiftningsinitiativ. För närvarande pågår en översyn av reglerna om sekretess och utbyte av information mellan myndigheter som samverkar mot grov organiserad brottslighet (Dir. 2010:112). Inom Regeringskansliet bereds förslag om en ny regel om förundersökningsbegränsning vid omfattande och komplicerad brottslighet, exempelvis stora organiserade brottsbågar (se SOU 2010:38). Regeringen har även tagit initiativ till att stärka vapenlagstiftningen för att minska tillgången till illegala vapen (prop. 2010/11:72).

En särskild utredare har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta för personer som vill lämna kriminella grupperingar och för att förhindra nyrekrytering till sådana grupperingar. Uppdraget redovisades i betänkandet Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15). I mars 2011 gavs Rikspolis-

styrelsen i uppdrag att inrätta sociala insatsgrupper, i enlighet med utredarens förslag.

För Polisens del har regeringens beslut bland annat inneburit att ett antal regionala aktionsgrupper har skapats. 200 poliser arbetar i dessa aktionsgrupper, som ska täcka hela landet. Regeringen har även tilldelat verksamheten öronmärkta medel, som ska särredovisas.

Enligt den senaste redovisningen till regeringen om satsningen har myndigheterna angett att de har funnit ett arbetsätt som gör det möjligt att gemensamt bygga upp kunskap om den grova organiserade brottsligheten och på så sätt skapa den mest heltäckande lägesbild myndigheterna hittills har haft. I redovisningen anges att det finns ett gemensamt mål att sätta in tillräckliga resurser för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten så att den som begår brott lagförs och att utbytet av brott kan förverkas. Enligt redovisningen hade insatserna under år 2010 berört 313 misstänkta personer. Övriga resultat var bland annat att 186 personer häktades och närmare 200 fängelseår utdömdes i tingsrätten. Budgeten för Polisens aktionsgrupper uppgick under år 2010 till 183 miljoner kronor (Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten – 2010, s. 4).

Också Brottsförebyggande rådet gör en utvärdering av satsningen på uppdrag av Samverkansrådet, som är ett myndighetsgemensamt beslutsorgan med uppgift att fatta beslut om satsningens strategiska inriktning. Utvärderingen ska redovisas i oktober 2011.

Regeringen har styrt en ökning av antalet poliser genom att öka anslaget

Under åren 2001–2006 hade regeringen som mål att ett stort antal nya poliser skulle utbildas. För att finansiera satsningen på 4 000 nya poliser mellan åren 2001–2004 fick Polisen stora resursförstärkningar under perioden. Målet innebar dock inte någon stor nettoökning av antalet poliser.

Efter maktskiftet år 2006 formulerade den nya regeringen målet att antalet poliser skulle öka till 20 000 år 2010. Regeringen angav att effektiv brottsbekämpning förutsätter att det finns poliser på de platser och på de tider brott begås. För att öka den polisiära närvaron, öka

utredningskapaciteten och förebygga brott behövde Sverige fler poliser (prop. 2006/07:1, uo 4).

Regeringen gjorde det möjligt att öka antalet poliser genom att höja det ekonomiska anslaget. I regleringsbreven för åren 2007 och 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att redovisa dels hur målet skulle uppnås, dels hur resurstillskottet skulle användas. Det har dock inte funnits några specifika krav på vad verksamheten ska uppnå med hjälp av de kraftigt ökade resurserna. Att Polisen ska vara synlig och tillgänglig har dock varit viktigt för regeringen för att öka den upplevda tryggheten. Åren 2007–2009 har Rikspolisstyrelsen i regleringsbreven haft i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att öka synligheten och närvaron samt resultatet av dessa åtgärder. I regleringsbrevet för år 2007 angavs uttryckligen att redovisningen skulle ske mot bakgrund av målet om 20 000 poliser.

Ökningen av antalet poliser möjliggjordes genom att fler elever antogs till polisutbildningen på utbildningsorterna Solna, Umeå och Växjö och genom distansutbildning.

Rikspolisstyrelsen preciserade målet genom att i sina planeringsföresättningar ange hur många polisaspiranter varje polismyndighet skulle ta emot. Rikspolisstyrelsen följde varje månad upp utvecklingen av antalet anställda hos polismyndigheterna.

Målet om att det ska finnas 20 000 poliser uppnåddes under år 2010. Regeringen har i budgetpropositionen angett att satsningen på ett ökat antal poliser har förbättrat Polisens förutsättningar att vara närvarande och synliga i hela landet samt att förhindra och utreda fler brott. Enligt regeringen måste nu Polisen förvalta de stora resurstillskotten väl och fortsätta att effektivisera verksamheten (prop. 2010/11:1, uo 4, s. 51).

Regeringen har haft svårt att formulera mål för det brottsförebyggande arbetet

En av Polisens grunduppgifter är att förebygga brott. Regeringen har dock haft svårt att närmare precisera vad den brottsförebyggande verksamheten ska inrymma.

Regeringen har angett att Polisens brottsförebyggande arbete ska vara planlagt, proaktivt och problemorienterat samt att det ska göras i samverkan med andra samhällsaktörer. Det ska även vara kunskapsbaserat på så sätt att det ska bygga på underrättelser och kunskap om vilka åtgärder som är effektiva. Regeringen har dock inte definierat vad som avses med brottsförebyggande arbete (se till exempel prop. 2007/08:1, uo 4, prop. 2008/09:1, uo 4 och prop. 2009/10:1, uo 4).

I regleringsbreven för Rikspolisstyrelsen har regeringen under de senaste åren formulerat olika mål för det brottsförebyggande arbetet. Under åren 2007–2008 var målet att antalet brott skulle minska och att antalet brottsoffer därmed skulle bli mindre. Denna formulering fanns fortfarande kvar i budgetpropositionen för år 2010, men i regleringsbreven för åren 2010 och 2011 finns inget mål för det brottsförebyggande arbetet. År 2009 var målet i regleringsbrevet att det brottsförebyggande arbetet skulle bidra till att minska brottsligheten, dels genom insatser inom det egna ansvarsområdet, dels genom aktiv medverkan i samhällets gemensamma brottsförebyggande arbete.

År 2011 har Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att tillsammans med Brottsförebyggande rådet beskriva Polisens strategiska brottsförebyggande arbete och ange hur det kan utvecklas. I uppdraget ingår att analysera vilket kunskapsstöd som Polisen behöver i det brottsförebyggande arbetet och bedöma Polisens metodstöd.

Det har inte avsatts några särskilda medel för det brottsförebyggande arbetet, som enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisningar motsvarar cirka 30 procent av den samlade verksamheten.

I årsredovisningen för år 2010 angav Polisen att antalet brott var lägre år 2010 än året innan. Rikspolisstyrelsen bedömde att Polisen under år 2010 i huvudsak hade uppnått målen för verksamheten. Anmälningar om en del brottstyper har ökat, vilket enligt Rikspolisstyrelsen i vissa fall kan förklaras av ökad polisiär aktivitet och minskade mörkertal. Polisen redovisade även ett antal brottsförebyggande metoder som hade utvecklats under året och som på sikt kan utvecklas till evidensbaserade arbetsmetoder (Polisens årsredovisning 2010, s. 32 ff.).

4.8 Sammanfattande slutsatser

Informella kontakter är viktiga för regeringens styrning

De informella kontakterna mellan regeringen och Rikspolisstyrelsen spelar en viktig roll i styrningen. I samband med dessa kontakter får regeringen viktig information om bland annat Polisens resultatutveckling. Statskontorets intryck är att dessa kontakter fungerar väl i förhållandet mellan regeringen och Rikspolisstyrelsen.

En nödvändig förutsättning i den nuvarande organisationen med organisatoriskt fristående polismyndigheter, där regeringen medvetet har valt att inte kommunicera med myndighetscheferna, är att information ändå når ut från Rikspolisstyrelsen. Det är särskilt viktigt i samband med de informella kontakterna, som kan innehålla betydelsefulla förtydliganden men som inte dokumenteras.

Polisens komplexa verksamhet bör inte detaljstyras av regeringen

Polisens verksamhet omfattar många olika verksamhetsområden och inrymmer insatser som kräver både uthållighet och förmåga att hantera hastigt uppkomna situationer. Därtill påverkas Polisens prestationer och effekterna av Polisens verksamhet i stor utsträckning av omständigheter som ligger utanför Polisens kontroll. Med utgångspunkt i denna komplexitet är det, enligt Statskontorets bedömning, varken möjligt eller lämpligt att regeringen utformar alltför detaljerade mål och återrporteringskrav för Polisens alla skilda uppgifter. Expertkompetensen finns inom Polisen och det är därför enligt Statskontoret rimligt att Polisen även fortsättningsvis har till uppgift att precisera riksdagens och regeringens mål och utveckla ändamålsenliga former för uppföljning och utvärdering. I dag har dock inte heller Rikspolisstyrelsen formulerat mer än några få mål som är uppföljningsbara.

Rikspolisstyrelsen får liten vägledning av regeringen för att precisera sin styrning

De instruktionsenliga uppgifterna, såsom de är formulerade i polislagen, är så vida att de ger liten vägledning för Rikspolisstyrelsen att precisera sin verksamhetsstyrning. Polisen blir därmed i praktiken beroende av att regeringen preciserar och väger olika prioriteringar

mot varandra i fråga om Polisens verksamhet. Regleringsbrevet förefaller inte heller ge Rikspolisstyrelsen tillräckligt med information för dess styrning av polismyndigheterna. Ett annat tecken på att Polisen behöver vägledning är att Rikspolisstyrelsen i så hög grad låter sig styras av innehållet i budgetpropositionen, som formellt sett inte är ett styrmedel för myndigheterna.

Målstrukturen för Polisens verksamhet är otydlig

Statskontorets genomgång visar att det inte finns någon tydlig koppling mellan regeringens övergripande mål för utgiftsområdet och de konkreta mål och mått som utgör grund för uppföljning i Rikspolisstyrelsens styrning. För att säkerställa att regeringens prioriterade områden får genomslag i Polisens verksamhet behöver målkedjan förtydligas av både regeringen och Rikspolisstyrelsen.

Regeringen har svårt att formulera mål för Polisens verksamhet

Regeringen har främst styrt Polisens verksamhet genom att formulera återrappporteringskrav i stället för uppföljningsbara mål. Regeringen har utöver de kriminalpolitiska målen endast formulerat fyra övergripande mål för Polisens verksamhet. Att det finns så få mål beror delvis på en medveten strategi att minska antalet mål i enlighet med regeringens ambitioner att utforma en mer strategisk resultatstyrning. Regeringens styrning via omfattande återrappporteringskrav visar dock på att det finns ett större behov från regeringens sida att styra polisverksamheten än vad som avspeglas i målen. Statskontorets bedömning är att en annan del av förklaringen till att regeringens mål är så få och övergripande är att regeringen inte har förmått formulera uppföljningsbara mål för Polisens verksamhet.

Statskontoret menar att det från regeringens sida saknas mål som Polisen i stor utsträckning kan påverka själv och som Rikspolisstyrelsen kan precisera och omsätta i operativ verksamhet. Ett exempel på ett mål som inte uppfyller dessa kriterier är regeringens mål om att minska antalet brottsoffer. Även om regeringen inte ska detaljstyra Polisen behöver, enligt Statskontoret, de målsättningar som regeringen för fram i budgetpropositionen omvandlas till tydligare uppföljningsbara mål som sträcker sig över längre tid. Detta för att säkerställa att Riks-

polisstyrelsens resultatstyrning får genomslag i Polisens verksamhet. Rikspolisstyrelsen har också efterfrågat tydligare mål från regeringen.

Regeringen lyckas bättre med att få genomslag för sin politik i de fall målbilden är konkret, till exempel vad gäller målet om 20 000 poliser eller mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet. I det förstnämnda fallet får regeringens mål snarast beskrivas som ett medel för att uppnå något annat. Målet om att öka den polisiära synligheten i samhället har inte förmedlats lika tydligt.

Många återrapporteringskrav minskar utrymmet för en långsiktig uppföljning

Enligt Statskontorets bedömning innebär regeringens krav på att Rikspolisstyrelsen återkommande ska redovisa vissa indikatorer att resultatuppföljningen i allt för hög utsträckning fokuseras på just dessa krav. Det kan inte uteslutas att denna uppmärksamhet medfört att utrymmet för en mer långsiktig uppföljning har minskat. Det är även möjligt att de till synes omfattande informella kontakterna har medfört att behovet av en mer öppen och långsiktig uppföljning har upplevts som mindre viktigt.

Statskontoret menar att en mer långsiktig och analytisk uppföljning behövs som grund för Polisens redovisning till regeringen och för Polisens egen verksamhetsutveckling. Det är dock viktigt att understryka att Polisens organisation inte utgör något hinder för en mer utvecklad uppföljning och utvärdering.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen behöver utvecklas

Enligt Statskontorets bedömning behöver regeringens resultatuppföljning och resultatredovisning till riksdagen utvecklas. Den uppföljning och redovisning som regeringen gör i dag på grundval av bland annat Rikspolisstyrelsens redovisning är inte tillräcklig för att bedöma vilka resultat som kan knytas till Polisens prestationer och ange vilka långsiktiga mål och prioriteringar som bör göras. Statskontoret vill poängtera att även riksdagens justitieutskott har ett ansvar att precisera och efterfråga resultatinformation på sitt område.

Däremot behöver inte att den utvecklade resultatuppföljningen göras årligen, enligt Statskontorets bedömning. Utgångspunkten bör i stället vara att genomföra en sådan fördjupad uppföljning med några års mellanrum.

Resultatredovisningen visar inte hur resurser, verksamhet och resultat hänger samman

Rikspolisstyrelsens redovisning till regeringen är omfattande och innehåller bland annat en redovisning av regleringsbrevets krav på återrapportering och utfallet av Rikspolisstyrelsens nationella mål. Utöver denna redovisning till regeringen följer Rikspolisstyrelsen själv upp brottsutvecklingen och Polisens aktiviteter. Uppföljningen tycks dock i begränsad omfattning ligga till grund för omprövningar eller förändringar i Rikspolisstyrelsens styrning.

Enligt Statskontorets bedömning ger dagens resultatredovisning inte någon vägledning för att utifrån en effektkedja kunna bedöma hur Polisens resurser, verksamhet och resultat hänger ihop. För att kunna göra det krävs en mer omfattande analys, ett behov som också har lyfts fram av Justitiedepartementet. När det gäller regeringens bedömning av Polisens resurser är redovisningen i budgetpropositionen tämligen grov. Budgetpropositionen innehåller exempelvis inte någon jämförelse mellan resursinsatser för olika brottskategorier. En analys av Polisens resultat behöver innehålla flera olika faktorer som påverkar brottsligheten och hur dessa förändras över tid.

Samtidigt som Polisen under senare år har tillförts stora resurser har regeringen uttryckt att den förväntar sig ett förbättrat verksamhetsresultat. Regeringen har dock varken preciserat på vilket sätt resultatet ska förbättras eller ställt krav på att Polisen ska redovisa hur resurserna har använts.

5 Finansiell styrning av Polisen

5.1 Utgångspunkter för regeringens finansiella styrning

Den finansiella styrningen över myndigheterna utövas genom riksdagens beslut om budgetpropositionen.

Regeringen har inte genomfört några större förändringar av den finansiella styrningen sedan modellen med ramanslag infördes under 1990-talet. Avsikten med ramanslagen är att ge myndigheterna större frihet att besluta om hur resurserna ska användas och större flexibilitet att omdisponera medel från ett budgetår till ett annat.

Den finansiella styrningen är omgärdad av regler om myndigheternas rätt att disponera anslag, ta ut avgifter för sin verksamhet och ramar för lån och kredit. Den finansiella styrningen utövas främst i samband med att regeringen beslutar om myndigheternas regleringsbrev. I regleringsbreven anger regeringen myndighetens ekonomiska förutsättningar och villkoren för myndighetens finansiering.

Regeringen har möjlighet att precisera hur myndigheten ska använda ett anslag.

Medel till polisorganisationen fördelas via ett ramanslag som disponeras av Rikspolisstyrelsen. För år 2011 uppgick anslaget till 19,6 miljarder kronor. Av regleringsbrevet framgår att det är Rikspolisstyrelsen som ska tilldela polismyndigheterna medelsramar.

5.2 Om medelsfördelningen i författning

Enligt 2 § 2 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen ska Rikspolisstyrelsen utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen. Enligt 13 c § får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksam-

heten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen har angett. Rikspolisstyrelsen har dock inte utfärdat några sådana föreskrifter.

5.3 Om medelsfördelningen i regleringsbrev

Regeringen använder inte anslagsfördelningen för att styra hur Polisen bedriver sin verksamhet. I regleringsbrevet anger regeringen att Rikspolisstyrelsen ska tilldela polismyndigheterna medel inom de ramar och villkor som regeringen har bestämt. Utöver det beslutade anslagsbeloppet får Rikspolisstyrelsen också disponera vissa avgiftsinkomster för att finansiera vissa verksamheter. I det senaste regleringsbrevet finns utöver detta inget angivet om hur anslaget ska användas. Regeringen har inte angett något om hur anslaget ska fördelas på olika verksamheter. Förutom att Rikspolisstyrelsen vid ett antal tillfällen under året ska redovisa ekonomiska prognoser för Polisen finns det inte något krav på återrapportering om hur anslaget fördelats. (Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, Ju2010/1416/PO m.fl.).

I regleringsbrevet för år 1997 angavs storleken på det belopp som lägst skulle fördelas ut till polismyndigheterna. I 1998 års regleringsbrev angavs att inom anslaget skulle Rikspolisstyrelsen tilldela polismyndigheterna länsramar. Vid fördelningen av medel skulle hänsyn tas till myndigheternas arbetsbelastning och medborgarnas behov. För år 1999 fanns samma skrivning med tillägget att en betydande del av ramhöjningen skulle tillfalla polismyndigheterna i storstadsregionerna. Vidare skulle en engångssumma på 200 miljoner kronor avsättas för särskilda förstärkningar i de mest belastade storstadsområdena. För åren 2000 och 2001 var skrivningen densamma som för år 1998. Den var densamma även för år 2002, med tillägget att 15 miljoner kronor skulle avsättas för bekämpningen av miljöbrott. I regleringsbrevet för år 2003 sades inget alls om hur medlen skulle fördelas.

För åren 2004, 2005 och 2006 reglerades endast att minst 10 miljoner kronor av anslaget skulle användas till att bekämpa människohandel.

Från år 2007 angav regeringen inga villkor för medelsfördelningen. Enligt regleringsbrevet var det Rikspolisstyrelsens uppgift att tilldela polismyndigheterna medelsramar inom anslaget. Regeringen lämnar således till Rikspolisstyrelsen att säkerställa att polismyndigheterna har tillräckligt med resurser för att bedriva adekvat polisverksamhet.

5.4 Polisens planeringsförutsättningar

I Polisens planeringsförutsättningar finns rubriken Finansiering. Beslutet om medelstilldelningen har dock ännu inte fattats av riksdagen när de preliminära planeringsförutsättningarna beslutas, varför innehållet under rubriken är kortfattat. Enligt Rikspolisstyrelsen är dock inte denna osäkerhet om medelstilldelningen ett hinder för planeringen ”eftersom de främsta förutsättningarna för planeringen, nämligen personalresursen och uppdraget är kända”¹⁴. Rikspolisstyrelsen konstaterar i planeringsförutsättningarna att Polisen ska planera och genomföra verksamheten med en ekonomi i balans, det vill säga bedriva verksamheten inom de ramar som riksdagen och regeringen beslutar.

I planeringsförutsättningarna anges fördelningen av polisaspiranter till respektive polismyndighet.

5.5 Fördelning av anslaget inom Polisen

En resursfördelningsmodell med många beståndsdelar

År 1992 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att lämna förslag till en metod för medelstilldelning som innebar att medlen till den lokala polisorganisationen skulle fördelas på en rampost för varje län.

Arbetet hann dock inte slutföras förrän en ny rikspolischef tillträdde år 1996. Under dennes tid fördelades medlen i huvudsak efter dialog med respektive länspolismästare. Någon strikt resursfördelningsmodell användes alltså inte.

Våren 2005 tillsattes en arbetsgrupp inom Rikspolisstyrelsen för att se över principerna för medelsfördelningen inom polisorganisationen.

¹⁴ Polisens planeringsförutsättningar för perioden 2011–2013.

Arbetsgruppen tog fram kriterier som man menade att en reformerad metod för medelsfördelning borde uppfylla

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

- antalet anmälda brott inom ett visst brottsområde (brott mot person, tillgreppsbrott samt skadegörelsebrott),
- antalet våldsbrott,
- befolkningens storlek i länet.

Innan anslaget fördelades på polismyndigheterna skulle resurser sättas av för funktioner som är gemensamma för polisväsendet, det vill säga för Rikspolisstyrelsen inklusive Polishögskolan och Rikskriminalpolisen samt Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Medel skulle även sättas av för vissa verksamheter, till exempel ansvaret för nationella ledarskapscentra, särskilda satsningar av övergripande karaktär och extraordinära händelser. Arbetsgruppen var oenig om förslaget och det genomfördes aldrig.

Medlen fördelas i flera steg

I dag saknas således en utvecklad resursfördelningsmodell. Rikspolisstyrelsen fördelar dock anslaget enligt följande principer. Det första steget är att medel fördelas till Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Därefter fördelas medel till polismyndigheterna. Utgångspunkten för fördelningen är föregående års nivå. Eventuellt resurstillskott delas upp i två poster, dels nivåförändringar, dels engångsbelopp. Nivåförändringar består av ett allmänt procentpåslag som motsvarar pris- och löneomräkningen men också av en del andra poster, till exempel ökade kostnader om personalstyrkan har blivit större. Engångsbelopp är, som namnet antyder, medel för tidsbegränsade insatser eller åtgärder.

Vid fördelningen av det årliga resurstillskottet under perioden 2008–2010 användes i princip den modell som togs fram år 2006 men som aldrig beslutades formellt. En princip var att befolkningen stod för

20 procent och brottsbelastningen för 70 procent av hur tillskottet fördelades. Län med mycket våldsbrott fick en större andel. Fördelningen av polisaspiranter skedde på samma sätt.

Det är rikspolischefen som beslutar om resursfördelningen.

Tilldelade medel disponeras av polismyndigheternas chefer, det vill säga länspolismästarna, vilka enligt 4 kap. 5 a § polisförordningen (1998:1558) har det övergripande ansvaret för myndighetens medelsförvaltning och ekonomiska redovisning. Det ekonomiska ansvaret är lokalt. Länspolismästaren ansvarar för att polismyndigheten hushållar väl med statens medel.

Medelsförbrukningen följs upp regelbundet

Rikspolisstyrelsens Ekonomiavdelning följer varje månad upp polismyndigheternas verksamhetsresultat och medelsförbrukning. En ekonomisk prognos över Polisens medelsförbrukning lämnas till regeringen och Ekonomistyrningsverket fem gånger per år. Rikspolischefen har i olika sammanhang kontakter med länspolismästarna om såväl det ekonomiska läget som hur verksamhetens resultat utvecklas.

En ny fördelningsmodell diskuteras

Den nuvarande ordningen för att fördela medel har kritiserats internt inom Polisen för att inte vara rättvis, flexibel eller tydlig och att den grundar sig på förhållanden från början av 1990-talet. Mot bakgrund av den framförda kritiken har Rikspolisstyrelsen tagit fram ett förslag till en ny modell för fördelning av resurser i samarbete med bland andra ett antal polismyndigheter. Den nya modellen påminner i stora delar om den som presenterades år 2006. En av huvudtankarna bakom modellen är att den ska vara tydlig på ett helt annat sätt än den nuvarande när det gäller att förstå skillnader i fördelningen.

Fördelningen enligt den nya modellen är tänkt att genomföras i olika steg. Först fördelas medel till Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium. I nästa steg beräknas och fördelas särskilda satsningar. Det kan gälla tidsbegränsade satsningar inom vissa områden där särskilda medel ska fördelas till samtliga eller några polismyndigheter. Efter detta beräknas medel för verksamheter som bara finns hos vissa polismyndigheter. Även polismyndigheter

som ska kompenseras för huvudstads-, storstads- och glesbygdsfaktorer ingår i denna beräkning. Därefter fördelas återstående medel till polismyndigheterna med hjälp av fördelningsnycklar.

Förslaget till den nya fördelningsmodellen har presenterats för samtliga polismyndigheter. Det är ännu oklart när den eventuellt kommer att införas.

Tidredovisningen har betydelse för medelsfördelningen

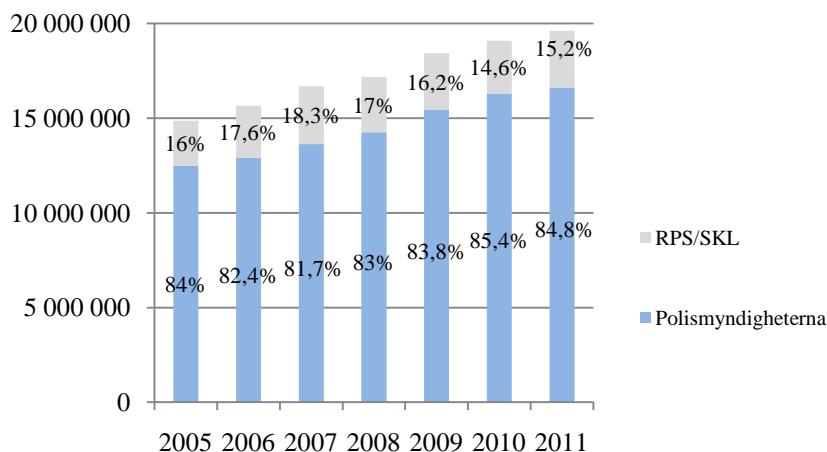
Enligt den nuvarande ordningen fördelas den största delen av anslaget, 70 procent, med utgångspunkt i belastningen på polismyndigheten. I den föreslagna modellen ska belastningen få ännu större betydelse. Anslaget ska enligt förslaget fördelas med 29 procent till brottsförebyggande arbete, 55 procent till utredning och lagföring och 16 procent till serviceverksamhet.

Fördelningen av resurser till olika verksamhetsgrenar baseras på polismyndigheternas tidredovisning. Utgångspunkten är således historiska uppgifter.

5.6 Ekonomiskt utfall perioden 2005–2010

Under perioden 2005–2011 har anslaget till polisorganisationen ökat med 4,7 miljarder kronor i löpande priser, vilket innebär en ökning med 32 procent. Den huvudsakliga anledningen till resursförstärkningen är regeringens mål att öka antalet poliser till 20 000. Denna satsning har beskrivits i kapitel 4.

Figur 5.1 Anslag till polisorganisationen, åren 2005–2011 (tusen kronor, löpande priser).



Under åren 2005–2007 beslutade Rikspolisstyrelsen att minska polismyndigheternas procentuella andel av Polisens anslag. Rikspolisstyrelsens del av anslaget ökade därmed under perioden. Enligt Ekonomistyrningsverket kan detta delvis förklaras av att Polisen genom regeringens satsning på fler poliser fick möjlighet att öka intagningen till polisutbildningen (ESV 2009:6). Efter år 2007 har Rikspolisstyrelsens andel av anslaget minskat, visar Statskontorets granskning. I absoluta tal har medlen till Rikspolisstyrelsen minskat från 2,86 miljarder kronor år 2007 till 2,57 miljarder kronor år 2010.

Under år 2008 fanns förväntningar på att fler poliser skulle anställas, samtidigt som Polisen hade resursbrist. Situationen löstes genom att Rikspolisstyrelsen tillförde polismyndigheterna pengar för första halvåret och avvaktade därefter vårpropositionen som gav besked om resursförstärkning.

Under hela perioden 2005–2010 ökade de anslagna beloppen till polismyndigheterna med drygt 4 miljarder kronor i löpande priser, från 12,5 miljarder kronor till 16,3 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning på 30,5 procent.

Antalet anställda har ökat med 3 600

Mellan 72 och 73 procent av de totala kostnaderna har utgjorts av personalkostnader under den studerade perioden. Andelen personalkostnader har inte ökat trots den stora satsningen på att öka antalet poliser. Antalet anställda vid polismyndigheterna har ökat med 3 597 personer, eller 14 procent, under perioden 2005–2010, varav nya poliser stod för merparten av ökningen. Vid en tredjedel av polismyndigheterna har däremot antalet civilanställda minskat under perioden. Rikspolisstyrelsen har beslutat om fördelningen av nyutbildade poliser.

Den genomsnittliga ökningen av andelen poliser är 18,8 procent. Utvecklingen av antalet civilanställda varierar mellan polismyndigheterna under perioden.

5.7 Sammanfattande slutsatser

Regeringen styr medelsfördelningen i liten utsträckning

Regeringen har under de senaste åren genomfört en stor satsning på att öka antalet poliser till minst 20 000. Satsningen har huvudsakligen tagit sig uttryck genom att regeringen har tagit initiativ till att riksdagen ska öka anslaget till Polisen. Därutöver har regeringen inte använt finansiella styrmedel för att aktivt styra polisverksamhetens inriktning.

I regeringens modell för fördelning av ekonomiska medel till Polisen ingår centralmyndigheten i den gemensamma anslagsposten. Modellen medför att Rikspolisstyrelsen fördelar medel till sig själv. Det finns få andra exempel på att medelsanvändningen styrs så lite. I flertalet av de tidigare myndighetskoncernerna som Statskontoret har studerat har det funnits separata anslagsposter för centralmyndigheten och för övriga myndigheter som ingick i koncernen.

Regeringen har lämnat över den finansiella styrningen

Regeringen har inte angett några andra villkor vid medelsfördelningen till Polisen, vilket också är ovanligt i jämförelse med andra myndighetskoncerner. Från år 2007 och framåt finns exempelvis inte några villkor i regleringsbrevet när det gäller hur Rikspolisstyrelsen ska för-

delar medel till polismyndigheterna, varken hur mycket som ska fördelas till polismyndigheterna eller vad medlen ska användas till. Den finansiella styrningen av polismyndigheterna har därmed överlåtits till Rikspolisstyrelsen.

Särskilda satsningar som regeringen har tagit initiativ till ska som regel ske inom den befintliga ramen och utan krav på ekonomisk särredovisning. Satsningen på 20 000 poliser har exempelvis inneburit att anslaget har höjts, men regeringen har inte gett Rikspolisstyrelsen något specifikt uppdrag att redovisa på vilket sätt pengarna har använts. Ett undantag är mobiliseringen mot grov organiserad brottslighet, för vilken regeringen har avsatt särskilda resurser. Denna samverkansinsats inkluderar flera andra myndigheter som omfattas av andra utgiftsområden. Det har därmed i detta fall funnits särskilda skäl för en specificerad kostnadsredovisning.

Medelsfördelning används inte som ett sätt att styra verksamhetens inriktning

Inte heller Rikspolisstyrelsen kopplar samman styrningen av verksamheten och medelsfördelningen. Anslaget tas för givet när verksamheten prioriteras och styrs med utgångspunkt i att personalresursen och uppdraget är kända. Utgångspunkten i Rikspolisstyrelsens styrning är således att medelsfördelningen följer fördelningen av personalresursen, inte i huvudsak regeringens prioriteringar. Om regeringen skulle se ett behov av att använda de finansiella styrmedlen i högre grad än i dag, krävs det sannolikt en större flexibilitet hos Rikspolisstyrelsen.

Anslaget följer i stället till stor del polismyndigheternas resursbehov, sett till antalet anställda. Rikspolisstyrelsens fördelning av nya poliser förefaller inte heller ske med utgångspunkt i prioriteringar i verksamheten, utan den syftar snarast till att garantera en rättvis spridning. Samtidigt bör det dock påpekas att Rikspolisstyrelsens möjlighet att styra fördelningen av medel till olika verksamheter försvåras av de lokala polisstyrelsernas mandat att besluta om polismyndigheternas budget och verksamhetsplan.

Under perioden 2005–2010 har Rikspolisstyrelsen fördelat en allt större andel av Polisens anslag till polismyndigheterna. De anslagna medlen till polismyndigheterna har under perioden ökat med 30,5

procent. Antalet anställda har under den tiden ökat med 14 procent. Den andel av kostnaderna som utgörs av personalkostnader har emellertid inte ökat.

Svårt att i samförstånd finna en ny modell för medelsfördelning

Rikspolisstyrelsen har under nästan 20 år diskuterat en modell för fördelningen av medel inom polisorganisationen. Den ordning som används nu förefaller ha börjat tillämpas i brist på andra alternativ. Samtidigt riktas det kritik mot Rikspolisstyrelsen i detta avseende från polismyndigheterna. Att resurserna fördelas så att en likvärdig polisverksamhet kan garanteras medborgarna är en viktig fråga om rättstrygghet. Enligt den nuvarande ordningen har det varit svårt att göra nya prioriteringar och omfördelningar mellan polismyndigheterna.

Trots att frågan har varit aktuell länge förefaller regeringen ha följt Rikspolisstyrelsens anslagsfördelning på avstånd. Något uppdrag att lösa frågan har inte regeringen beslutat om sedan mitten på 1990-talet. Statskontoret har förståelse för att det är svårt att hitta en modell som alla kan komma överens om. Detta faktum förstärker dock enbart behovet av att regeringen ger Rikspolisstyrelsen stöd i frågan. I dag är Rikspolisstyrelsen utlämnad till att finna en samverkanslösning, vilket sannolikt är mycket svårt eftersom det vid en förändring av anslagsfördelningen alltid kommer att finnas vinnare och förlorare bland polismyndigheterna. Möjligheten att nå en snabb lösning är sannolikt större om regeringen ger Rikspolisstyrelsen ett specifikt uppdrag att ta fram och slå fast en fördelningsmodell.

6 Styrning genom tillsyn, kontroll och utvärdering

6.1 Tillsyn och inspektion

Regeringen definierar tillsynen av Polisen annorlunda än den generella definitionen av tillsyn

Under lång tid fanns det inte någon enhetlig definition av begreppet tillsyn i statsförvaltningen (SOU 2004:100, s. 37). Regeringen angav dock år 2009 att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige (Skr. 2009/10:79, s. 14). Riksdagen ställde sig bakom skrivelsen och angav att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp (Bet. 2009/10:FiU12).

Rikspolisstyrelsen har tillsyn över Polisen. Det framgår av 7 § 1 polislagen (1984:387). Regeringen har fastställt i 2 a § andra stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom Polisen fungerar väl.

Regeringen har med andra ord gett tillsynsbegreppet en bredare innebörd för Polisen än vad som gäller generellt. Rikspolisstyrelsens tillsyn förväntas innehålla även effektivitetsrevision och resultatuppföljning. Det har i sin tur lett till att Rikspolisstyrelsen använder tillsynsbegreppet som en samlad benämning för de olika metoder som används vid Rikspolisstyrelsen för att vidta åtgärder som syftar till att kontrollera Polisens verksamhet. Enligt Rikspolisstyrelsen består dess tillsynsverksamhet bland annat av uppföljning (finansiell uppföljning och verksamhetsuppföljning), intern revision, inspektion och utvärdering (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 28).

Kontroll av Polisens verksamhet sker även på andra sätt, till exempel genom polisstyrelserna, vilket Statskontoret har beskrivit i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12). Åklagarnas skyldighet att pröva polismyndighetsbeslut i en förundersökning är ett annat sätt att utöva kontroll.

Det särskilda förfarande som tillämpas för handläggningen av anmälningar mot polisanställda utgör inte tillsyn av polisverksamheten, utan reglerna har tillkommit för att säkerställa ett särskilt snabbt åklagarinträde. Sedan en anmälan mot en polisanställd har överlämnats till åklagaren, ska den handläggas på samma sätt som vilken åklagarledd förundersökning som helst.

Regeringen använder Rikspolisstyrelsens inspektionsresultat som bakgrundsinformation

Rikspolisstyrelsens huvudsakliga tillsynsarbete, enligt regeringsskrivelsens definition av tillsyn, sker på två sätt. Dels har avdelningscheferna vid Rikspolisstyrelsen ett ansvar för att löpande följa polismyndigheternas arbete inom respektive chefs verksamhetsområde, dels gör Rikspolisstyrelsen inspektioner.

Den löpande tillsynen ligger till grund för korrigeringar och metodutveckling i Polisens verksamhet. Denna tillsyn sker bland annat inom ramen för dialoger mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 31).

Enheten för inspektionsverksamhet är bemannad med två personer på heltid. Metoderna för inspektion har utvecklats under de senaste fyra åren. Som grund för inspektionsarbetet upprättas en årlig plan med planerade uppdrag och uppföljning av inspektioner. Verksamheten omfattar både inspektioner av vissa sakområden och granskningar av inträffade händelser, exempelvis Polisens agerande vid helikopterrånet i Västberga i Stockholm år 2009. Inspektionerna föregås som regel av en förstudie där det aktuella området inventeras, kartläggs och analyseras. Direktiv till inspektionerna tas därefter fram av Enheten för inspektionsverksamhet. En inspektion omfattar i regel fyra eller fem polismyndigheter, där en viss verksamhet studeras. Under år 2010

redovisade Rikspolisstyrelsen följande tio inspektioner (Rikspolisstyrelsen, Årsredovisning 2010):

- Kommenderingen vid ordningsstörande händelser i Malmö i september 2008
- Mordutredning vid Polismyndigheten i Dalarna
- Polismyndigheternas hantering av brottsofferfrågor
- Kontaktpoliser i skolorna
- Ärendebalanser i kriminalärenden
- Det särskilda personsäkerhetsarbetet
- Polismyndigheternas tillsyn över vapenhandlare
- Polismyndigheternas handläggning av ärenden om mäns våld mot kvinnor
- Undercover-verksamhet

Enligt Rikspolisstyrelsen bygger inspektionsverksamheten på att resurser för att utföra inspektionerna finns hos polismyndigheterna (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30, s. 30). Inspektionerna genomförs av representanter för polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Inspektionsgruppen leds normalt av en länspolismästare eller en hög chef vid Rikspolisstyrelsen.

Utgångspunkten i direktiven för inspektionerna är regelmässigt att de ska iakttas om de granskade polismyndigheterna arbetar rättsenligt, att polisarbetet håller hög kvalitet, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet, och att polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har beslutat. Enligt en representant för Enheten för inspektionsverksamhet förväntas det att de rättsliga frågorna, det vill säga tillsynen av rättsenligheten, ska utgöra en grundstomme i inspektionerna.

Huvuddelen av de slutsatser som finns i inspektionsrapporterna från år 2010 avser dock frågor om effektivitet och måluppfyllelse. Exempelvis påpekas som en primär slutsats i inspektionen av brottsofferfrågor att det för brottsofferverksamheten finns mycket sparsamt med mål. De

mål som finns är ofta svåra följa upp (Rikspolisstyrelsen, Inspektion av polismyndigheternas handläggning av brottsofferfrågor, Inspektionsrapport 2010:3). I inspektionen av ärendebalanser konstateras att det finns höga balanser vid några av de granskade myndigheterna. Orsaken till detta är brister i ledning och styrning, ordning och reda samt personligt ansvar (Rikspolisstyrelsen, Ärendebalanser i utredningsverksamheten, Inspektionsrapport 2010:5).

Enligt uppgift förekommer det att det vid inspektioner uppmärksammas enskildheter som är så allvarliga att tjänstemän vid en polismyndighet kan misstänkas för brott. Då lämnas information om iakttagelsen till länspolismästaren, som prövar vilka åtgärder som ska vidtas.

Inspektionerna avslutas regelmässigt med att rikspolischefen beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas vid Rikspolisstyrelsen för att förbättra förutsättningarna inom de granskade områdena. Rikspolischefen beslutar även om rekommendationer om vilka åtgärder som polismyndigheterna bör vidta med anledning av inspektionerna. Rikspolisstyrelsen kan med nuvarande fördelning av ansvar dock inte ge tvingande direktiv till polismyndigheterna i dessa fall.

Rikspolisstyrelsen har nyligen börjat göra uppföljande inspektioner hos polismyndigheterna med anledning av tidigare inspektioner. Hittills har en uppföljningsinspektion gjorts av polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare (Rikspolisstyrelsen, Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare, 2011-01-31).

Enligt länspolismästarna vid de sju polismyndigheter som Statskontoret har besökt finns det rutiner för hur Rikspolisstyrelsens tillsynsrapporter ska hanteras. Det vanligaste sättet är att någon i myndighetens ledningsgrupp handlägger rapporten och analyserar om den bör föranleda någon åtgärd vid den egna polismyndigheten. Det finns dock inte någon rutin för hur rapporterna ska behandlas inför polisstyrelserna.

En kopia av inspektionsrapporterna överlämnas från Rikspolisstyrelsen till Justitiedepartementet. Rapporterna görs också tillgängliga via Polisens webbplats. Enligt representanter för Rikspolisstyrelsen förekommer det inte någon återkoppling från departementet om specifika till-

synsrapporter. Enligt Justitiedepartementet används inspektionsrapporterna som referensmaterial tillsammans med annat bakgrundsmaterial, till exempel rapporter från Brottsförebyggande rådet, i styrningen av Polisen. Regeringen agerar dock inte direkt mot en enskild polismyndighet, även om det skulle framkomma vid en inspektion att polismyndigheten har brustit i något visst avseende.

Tillsyn av Polisen är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv

Regeringen anförde i tillsynsskrivelsen år 2009 att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället, såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara (Skr. 2009/10:79, s. 5).

I betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) från Kommittén om tillsynen över polis och åklagare slås fast att det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna. I verksamheterna, som har en avsevärd omfattning, avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Frågorna avgörs under sekretess. Om verksamheterna inte fungerar som de ska eller inte har medborgarnas förtroende, kan respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut undergrävas (SOU 2003:41, s. 170).

Tillsyn ska vara en del av styrningen

Under år 2009 gav regeringen ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att utöka användningen av tillsyn som en central del av styrningen. Enligt regeringen ska Rikspolisstyrelsen använda tillsyn mer tydligt och aktivt som en del av styrningen av polismyndigheterna. De områden tillsynen avser är kärnområden för tydlig och effektiv styrning, kontroll och uppföljning. Tillsynen behöver lyftas fram, användas strategiskt och bli mer systematisk för att kunna utgöra ett effektivt styrmedel (Regeringens beslut den 26 november 2009 i Ju2009/9595/PO).

Av uppdraget framkommer det inte vilka konkreta problem regeringen har sett i den nuvarande tillsynsverksamheten. Det framgår inte heller på vilket sätt regeringens styrning ska få större genomslag genom för-

bättrad tillsyn av polismyndigheterna. I uppdraget hänvisas dock till att bland annat Ekonomistyrningsverket i sin rapport *Polisen – Styrning och uppföljning* (ESV 2009:6) föreslog att Rikspolisstyrelsen borde använda tillsyn som en mer tydlig och aktiv del i styrningen (ESV 2009:6, s. 86 f.).

Fokus i regeringens uppdrag är således att förbättra styrningen genom tillsynsverksamheten, med utgångspunkt i den definition av tillsyn som finns i Rikspolisstyrelsens instruktion. Uppdraget förefaller inte i första hand riktas mot att öka rättssäkerheten i polisverksamheten.

Samtidigt kan det konstateras att en annan myndighet inom rättsväsendet, Åklagarmyndigheten, under de senaste åren har vidtagit åtgärder för att förbättra den rättsliga tillsynen i sin verksamhet. Åklagarmyndigheten ska bland annat verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i landet. Som högste åklagare under regeringen ska Riksåklagaren verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. I enlighet med detta uppdrag genomför Åklagarmyndigheten rättslig tillsyn över åklagarnas verksamhet. Riksdagen och regeringen har dock inte författningsreglerat tillsynsbegreppet eller tillsynsverksamheten inom myndigheten.

I oktober 2010 redovisades en intern rapport inom Åklagarmyndigheten som syftade till att klargöra innehållet i den rättsliga tillsynen och lägga fast övergripande mål och principer för denna verksamhet (Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, 2010-10-01). I maj 2010 beslutade regeringen att ge Åklagarmyndigheten i uppdrag att inrätta en mer sammanhållen struktur för rättslig tillsyn inom myndigheten. I beslutet konstaterar regeringen att rättsväsendet har ett särskilt ansvar för rättssäkerhet och rättstrygghet i samhället. Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Det medför bland annat att möjligheterna för att brott ska klaras upp och leda till lagföring inte ska vara beroende av var i landet ett brott har begåtts (Regeringens beslut den 26 maj 2011 i Ju2011/4130/Å).

Självständig tillsyn i och utanför organisationen

Som tidigare har nämnts har regeringen angett att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning av tillsynsobjekten (Skr. 2009/10:79, s. 14).

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare anförde år 2003 att det inte fanns tillräckliga skäl att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Kommittén ansåg visserligen att det fanns en stor fördel med att ett sådant organ skulle bli oberoende i förhållande till polis och åklagare. Vissa skäl talade dock emot att ett nytt kontrollorgan skulle inrättas. För det första talade statsfinansiella skäl emot att inrätta ett organ med en så begränsad uppgift. För det andra skulle myndigheterna och tjänstemännen få ytterligare ett organ att beakta auktoritativa uttalanden från, vilket skulle kunna förändra strukturen inom Polisen och åklagarväsendet. För det tredje får inte ett tillsynsorgan bestämma om hur en myndighet ska besluta i ett enskilt ärende som avser myndighetsutövning mot enskild. Kommittén fann efter en samlad bedömning inte tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan (SOU 2003:41, s. 185 f.).¹⁵

I den myndighetsinterna utredningen om Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn konstaterades att det för flera av de andra stora myndigheterna, bland annat Försäkringskassan, har bildats organisatoriskt fristående tillsynsorgan. Utredningen pekade dock på att inom Åklagarmyndigheten bedrivs en stor del av tillsynsverksamheten inom de tre utvecklingscentrumen, som är tydligt skilda från den löpande verksamheten vid åklagarkamrarna. Övrig tillsyn sker inom Rättsavdelningen, som även den är skild från den operativa verksamheten. Utredningens mening var därför att Åklagarmyndigheten har förutsättningar att bedriva tillsyn i den egna myndigheten (Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, 2010-10-01, s. 61 ff.).

¹⁵ I sammanhanget bör det påpekas att de förslag som kommittén har lämnat inte har genomförts. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen, men ett antal remissinstanser, bland annat Justitieombudsmannen, riktade stark kritik mot utredningen. Justitieombudsmannen kritiserade särskilt analysen av tillsynsbegreppet och avsaknaden av diskussion av frågan om inrättande av ett särskilt tillsynsorgan för polis och åklagare (JO dnr 2496-2003).

6.2 Internrevision

Regeringen har beslutat att Rikspolisstyrelsen ska tillämpa internrevisionsförfordningen (2006:1228), enligt 14 b § i Rikspolisstyrelsens instruktion. Internrevisionen omfattar verksamheten vid både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

Enligt instruktionen ska Rikspolisstyrelsen styrelse bland annat besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Statskontoret har i rapporten Polisens förtroendemannaorganisation (2011:12) konstaterat att diskussioner om internrevisionsfrågor utgör en väsentlig del av styrelsens arbete.

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen består av fyra anställda revisorer. Dessutom deltar externa konsulter i vissa fall i revisionsprojekten. Under år 2010 genomfördes två granskningar av Polisens kärnverksamhet och åtta granskningar av stödverksamheten. Därutöver följdes fyra tidigare granskningar upp. Statskontoret konstaterar att internrevisionsfunktionen vid Rikspolisstyrelsen är liten i jämförelse med andra myndigheter. Motsvarande funktion vid Försäkringskassan består till exempel av 19 revisorer.

Internrevisionen har i årsrapporterna för åren 2009 och 2010 konstaterat att det sker ett kontinuerligt förbättringsarbete med kritiska ledningsprocesser vid Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Internrevisionen har vid flera tillfällen lämnat rekommendationer till polismyndigheterna när det har funnits brister. Vissa av dessa har omfattat relativt genomgripande frågor. I en revision av intern styrning och kontroll konstaterades till exempel att polismyndigheterna inte hade brutit ned sina mål på delmål eller beaktat samtliga identifierade risker för att inte nå målen (Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, Granskning av intern styrning och kontroll vid Polisen, 2009-12-20). I en annan revision rekommenderade internrevisionen flera polismyndigheter att se över och förändra sammansättningen av myndigheternas operativa ledningsgrupper (Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, Polisens lednings- och styrningsprocess vid polismyndigheterna, 2009).

6.3 Intern styrning och kontroll

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheterna säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll anges att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör kraven på att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringen har beslutat att rikspolischefen har ansvaret för att polismyndigheterna har en betryggande intern styrning och kontroll, enligt 21 a § andra stycket i Rikspolisstyrelsens instruktion. Regeringen har också beslutat, enligt 3 kap. 5 b § polisförordningen (1998:1558), att länspolismästaren är skyldig att vid polismyndigheterna genomföra den interna styrning och kontroll som Rikspolisstyrelsen ansvarar för. Som stöd för länspolismästarens arbete har Rikspolisstyrelsen beslutat om föreskrifter och allmänna råd om intern styrning och kontroll inom Polisen (RPSFS 2009:20, FAP 970-1). Ekonomistyrningsverket har bedömt att ansvarsfördelningen framstår som inkonsistent och bör justeras så att det tydligt framgår att ansvaret ligger hos rikspolischefen (ESV 2009:6, s. 97).

Vid den årliga granskningen av Polisens årsredovisning konstaterade Riksrevisionen år 2009 att de riskanalyser och åtgärdsplaner som hade upprättats enligt förordningen om intern styrning och kontroll inte hade aggregerats för hela Polisen avseende vilka risker och åtgärder som borde prioriteras. Riksrevisionen pekade också på att riskanalyserna och åtgärdsplanerna inte var kompletta för de tre största polismyndigheterna. Den sammantagna bedömningen var att det var väsentligt för Polisen att arbetet med intern styrning och kontroll fortsatte så att alla delar av förordningens krav täcks in (Riksrevisionen, Revisionsrapport Polisens årsredovisning 2008). Riksrevisionen har inte framfört några liknande synpunkter sedan dess.

År 2009 granskade Rikspolisstyrelsens internrevision den interna styrningen och kontrollen inom Polisen. Internrevisionen fann då att skillnaderna mellan polismyndigheternas organisation i vissa fall kan

försvåra en ändamålsenlig intern styrning och kontroll. Processen för intern styrning och kontroll bedömdes vara en integrerad del i verksamhetsstyrningen endast vid ett fåtal polismyndigheter. Polismyndigheterna saknade dessutom en samsyn om vilka kontrollåtgärder som ska rapporteras till Rikspolisstyrelsen (Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, Granskning av intern styrning och kontroll vid Polisen, 2009-12-20).

Under år 2010 utvecklades arbetet inom Polisen med intern styrning och kontroll. Syftet var bland annat att utveckla processen för identifiering, bedömning, åtgärder och dokumentation av risker i verksamheten. I utvecklingsuppdraget ingick att öka enhetligheten i bedömningarna mellan de olika polismyndigheterna. Med hänvisning till en rapport från Statskontoret konstaterade rikspolischefen dock i årsredovisningen för år 2010 att det är komplicerat att få till stånd väl fungerande kontrollsystem inom en organisation som innefattar flera myndigheter och en central förvaltningsmyndighet, eftersom den centrala förvaltningsmyndigheten inte ansvarar för alla väsentliga risker själv. Han bedömde att i den interna styrningen och kontrollen vid Polisen som helhet finns det brister i kvalitetssäkringen av resultat- och avgiftsredovisning, eftersom dessa i dag inte uppfyller kraven på enhetlighet och kvalitet i alla delar (Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning 2010, s. 195).

6.4 Utvärdering

Rikspolisstyrelsen har ett brett tillsynsansvar som inrymmer även effektivitetsrevision och resultatuppföljning. Rikspolisstyrelsen ska enligt sin instruktion även följa upp och analysera polisverksamheten, genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring om verksamheten inte når upp till de krav som ställs samt vid behov anmäla förhållandet till regeringen. Det finns i övrigt inte något formellt krav från riksdagen och regeringen på Polisen att utvärdera sin egen verksamhet

Forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs i olika former vid rättsväsendets myndigheter. Brottsförebyggande rådet är den myndighet inom rättsväsendet som har till uppgift att bedriva forsknings- och

utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna underlag för åtgärder och prioriteringar på hela det kriminalpolitiska området.

Den utbildning och forskning som sker vid universiteten och högskolorna har också stor betydelse för regeringens tillgång till kvalificerat beslutsunderlag inom det kriminalpolitiska området.

Krav på förbättrad utvärdering av Polisens verksamhet

Under år 2009 gav regeringen ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen att ta ett samlat ansvar för utvärderingsverksamheten inom Polisen. Regeringen menade att Polisen borde bli bättre på att utvärdera för att kunna utveckla och effektivisera polisverksamheten och att Rikspolisstyrelsen i större utsträckning borde arbeta med utvärderingar. Uppdraget innebär att Rikspolisstyrelsen borde avgöra vad som ska utvärderas, se till att utvärderingar genomförs, säkerställa att resultaten förmedlas till polismyndigheterna och följa upp vilka åtgärder som vidtas med anledning av utvärderingarna. Regeringen slog också fast att utvärderingarna borde genomföras både av Polisen och av externa utvärderare (Regeringens beslut den 26 november 2009 i Ju2009/9595/PO). Rikspolisstyrelsen återrappporterade uppdraget i september 2010 (Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, Delredovisning 2010-09-30).

Bakgrunden till uppdraget var bland annat ett förslag från Ekonomistyrningsverket. För att uppnå en mer effektiv styrning både från statsmakternas sida och inom Polisen borde Rikspolisstyrelsen ges ett utvärderingsuppdrag och inrätta en fristående utvärderingsfunktion. Ekonomistyrningsverket menade att det inte räcker med kvantitativa uppgifter eller beskrivningar för att bedöma Polisens arbete. Utvärderingar kan ge underlag för utveckling och organisering av verksamheten, bidra till att Polisen blir en lärande organisation och stärka rapporteringen till statsmakterna och allmänheten (ESV 2009:6).

Frågan om Polisens förmåga att ta till sig forskning och att utveckla och utvärdera metoder har diskuterats under lång tid. I en av de senare utredningarna, som föreslog att dagens grundutbildning till polis borde ersättas med en högskoleutbildning, konstaterades att det var en allmän uppfattning att forskningen på polisområdet länge har varit eftersatt och att en naturlig plattform för sådan forskning saknades. I detta av-

seende låg Sverige efter andra jämförbara länder. Utredningen menade att eftersom polisutbildningen inte är en högskoleutbildning saknades en naturlig koppling mellan forskningen och polisutbildningen och i förlängningen till polisverksamheten. Som en följd av detta menade utredningen att det var svårt att bedriva utvecklingsarbete inom Polisen utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, till exempel när man förfinar befintliga metoder eller utvecklar nya (SOU 2008:39, s.146 f.).

Behovet av en förstärkt polisforskning betonades även i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi år 2010. Där påpekades att resursbrist sannolikt är en förklaring till att den forskningsbaserade metodutvecklingen inom svensk polis är eftersatt. Rapporten pekade på två möjliga vägar för att förstärka polisforskningen. Den ena skulle vara att inrätta en organisatoriskt fristående utvärderingsfunktion. Den andra skulle vara att bygga upp en organisation för utvärdering inom den ordinarie verksamheten. Avseende det sista alternativet framhölls att det krävs tydliga direktiv från huvudmannen och öronmärkta medel från central nivå inom organisationen för att lyckas (ESO 2010:3).

Rikspolisstyrelsen har inrättat en utvärderingsfunktion

Med anledning av regeringens uppdrag inrättades den 1 januari 2011 en utvärderingsfunktion vid Rikspolisstyrelsens stab. Funktionens huvudsakliga uppgift är att göra utvärderingar och kvalificerade uppföljningar samt beställa sådana från externa utförare. Vid funktionen ska kvalificerade forskare med utvärderingskompetens arbeta. För närvarande är fyra personer verksamma där. Till utvärderingsfunktionen har också knutits ett råd, Rådet för Rikspolisstyrelsens utvärderingsenhet. Rådet består av fem personer, som har till uppgift att stå som garant för att utvärderingsverksamheten bedrivs korrekt. Resultat från utvärderingar, kvalificerade uppföljningar eller annan information som är relevant för polisverksamheten ska förmedlas via en rapportserie. Den nya funktionen för utvärderingsverksamhet har fått en budget på 5 miljoner kronor, varav cirka 2 miljoner för funktionens egen verksamhet och cirka 3 miljoner kronor för externa uppdrag (Justitiedepartementet, En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet, Idéskiss, 2011-03-31).

Justitiedepartementet vill förstärka rättsväsendets forsknings- och utvecklingsverksamhet

Inom Justitiedepartementet har nyligen en idéskiss utarbetats som innehåller ett förslag till strategi för den framtida organisationen av forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet. I promemorian föreslås att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att utveckla och stärka Brottsförebyggande rådet så att det kan utgöra ett nytt institut för rättsväsendets utveckling. Uppgiften skulle vara att analysera och utvärdera hela rättskedjan samt lämna förslag till och följa upp utvecklingsåtgärder. För att stärka den kriminalvetenskapliga grundforskningen föreslås att regeringen låter utreda hur akademiska miljöer som har kriminalpolitisk betydelse kan stärkas. Ytterligare ett förslag är att regeringen inrättar ett samverkansråd för rättsväsendets utveckling, där Justitiedepartementet och brottmålskedjans centrala myndigheter ingår. Idéskissen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet (Justitiedepartementet, En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet, Idéskiss, 2011-03-31).

6.5 Sammanfattande slutsatser

Rikspolisstyrelsen kan inte styra polismyndigheterna för att åtgärda fel

Ett genomgående problem vid tillsyn, internrevision och intern styrning och kontroll i Polisen är att Rikspolisstyrelsen inte har getts formella förutsättningar att besluta om att polismyndigheterna ska åtgärda upptäckta brister. Det har lett till att det inte finns några formella krav på polismyndigheterna att genomföra föreslagna åtgärder. I praktiken avgör respektive länspolismästare om någon åtgärd ska vidtas.

Rikspolisstyrelsen har avsatt små resurser för tillsyn, kontroll och utvärdering.

Regeringen har inte fokuserat på rättssäkerhetsfrågorna i Polisen

Regeringen har lagt fast en annan definition för Polisens tillsynsverksamhet än den som gäller generellt. Det innebär att tillsyn av Polisen

omfattar både effektivitetsgranskning och resultatuppföljning. Statskontoret bedömer att resultatet av tillsynsverksamheten stämmer överens med hur regeringen har definierat tillsynsbegreppet för Polisen. Fokus i till exempel inspektionsverksamheten är i hög grad på effektivitet och måluppfyllelse. Rättssäkerheten har kommit i bakgrunden och tillsynen av regelefterlevnaden spelar en relativt begränsad roll. Det beror delvis på att inspektionerna har ett brett fokus. En annan viktig anledning är att antalet inspektioner är litet, i förhållande till den omfattande verksamhet som Polisen bedriver.

Tillsynen över Polisens regelefterlevnad förefaller, såvitt Statskontoret kan bedöma, i första hand ske genom Justitieombudsmannens extraordinära tillsyn genom handläggningen av enskilda klagomål. Justitieombudsmannen har dessutom möjlighet att genomföra inspektioner av myndigheter, om ombudsmannen finner det påkallat. Under år 2010 genomförde Justitieombudsmannen inspektioner vid två polismyndigheter.

Trots att rättssäkerhet är en så viktig fråga för rättsväsendet har således tillsynsverksamheten en relativt begränsad betydelse för Polisen.

Det är tveksamt om tillsynen över Polisen kan anses vara självständig

Statskontoret bedömer att det är tveksamt om dagens tillsynsverksamhet bedrivs på ett från verksamheten självständigt sätt, i enlighet med de krav som regeringen framförde i tillsynsskrivelsen år 2009. Rikspolisstyrelsens enhet för inspektionsverksamhet utför inga egna inspektioner utan ansvarar till exempel för planering, utformning av direktiv och kvalitetssäkring. Det egentliga tillsynsarbetet utförs av chefer och personal från den operativa verksamheten. Statskontoret konstaterar att det finns vissa fördelar med detta arbetssätt. Inspektionsdeltagarna har ofta god sakkunskap om det granskade området. Det har vidare framförts i intervjuer att det har positiv betydelse för inspektionernas status att det är höga chefer som leder dem. Statskontoret poängterar dock att det utifrån de principer som riksdagen och regeringen har slagit fast är olämpligt att de som leder tillsynen av polismyndigheterna i huvudsak är samma personer som har det högsta ansvaret för polismyndigheternas verksamhet. Självständigheten i

tillsynen kan därmed ifrågasättas, i synnerhet som Rikspolisstyrelsens egna avsatta resurser är så små.

Om tillsynsverksamheten organisatoriskt knyts närmare den operativa polisverksamheten kommer tillsynen att bli ännu mindre självständig än vad den är i dag, enligt Statskontorets bedömning. Så kan bli fallet vid en eventuell förändring av myndighetsstrukturen, exempelvis om Polisen ombildas till en sammanhållen myndighet.

Rikspolisstyrelsens styrelse förfogar inte över brister i polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsens styrelse leder internrevisionsarbetet genom att fastställa riktlinjer och plan för revisionsarbetet och för vilka åtgärder som internrevisionen ska föranleda.

Statskontorets bedömning är att ansvaret för uppföljningen av resultatet av internrevisionen är otydligt fördelat mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Detta bekräftas bland annat i de intervjuer som vi har genomfört. Rikspolisstyrelsen ska genomföra internrevision även vid polismyndigheterna men har inte någon formell möjlighet att ge i uppdrag till länspolismästaren att redovisa en åtgärdsplan eller att genomföra åtgärder. Liksom vad gäller till exempel inspektionsverksamheten kan Rikspolisstyrelsen, inom ramen för nuvarande organisation, enbart lämna rekommendationer till polismyndigheterna. Om Rikspolisstyrelsens styrelse anser att de lokala bristerna är stora, måste styrelsen vända sig till regeringen för att den ska styra polismyndigheterna. Detta har dock inte hänt.

Intern styrning och kontroll komplicerat i en myndighetskoncern

Statskontoret konstaterar, precis som i den tidigare nämnda rapporten *Fångar FISKEN* fel?* (Statskontoret, 2011), att när myndigheten inte själv ansvarar för alla väsentliga risker behövs ett annat arbetssätt som innefattar efterkontroller och uppföljningar av externa parter. Rikspolisstyrelsen har påbörjat ett sådant arbete genom bland annat sina föreskrifter, internrevisionens granskning och det pågående utvecklingsuppdraget. Den nuvarande organisationsstrukturen innebär dock en svårighet, i och med att väsentliga delar av den interna styrningen och kontrollen omfattas av länspolismästarnas respektive polisstyrel-

ernas beslutsmandat över polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har visserligen ett ansvar för samordning, planmässighet och rationalisering inom Polisen, men länspolismästaren och polisstyrelsen ansvarar för polisverksamheten i respektive län. Därigenom kan de lokala funktionerna besluta om exempelvis organisation, arbetssätt och prioriteringar, som i viss utsträckning kan påverka Polisens samlade förutsättningar för styrning och kontroll.

Väsentligt att förstärka forskning och utvärdering

Behovet av att stärka Polisens förmåga att ta till sig forskning samt utveckla och utvärdera metoder har framhållits från flera olika håll. För att kunna precisera mål och prioriteringar för Polisens verksamhet behöver regeringen kvalificerade underlag som visar hur Polisens resurser, verksamhet och resultat hänger ihop. Statskontoret menar att det är av stor vikt att de initiativ som hittills tagits av regeringen och av Rikspolisstyrelsen fullföljs för att uppnå en mer effektiv styrning både från statsmakternas sida och inom Polisen.

7 Regeringens styrning av andra stora myndigheter

7.1 Styrning av andra myndigheter

I detta kapitel går vi igenom hur regeringen använder vissa styrmedel för att styra andra stora myndigheter. Det gäller regeringens styrning av myndigheternas organisation, resultatstyrning, finansiell styrning och styrning via tillsyn. Statskontoret har bedömt att dessa områden är de mest relevanta att jämföra med hur regeringen styr Polisen. Det är också inom dessa områden som det finns samlad information. Kapitlet bygger framför allt på tidigare rapporter från Statskontoret om andra stora myndigheter.

7.2 Styrning genom organisering

Många myndigheter har tidigare, precis som Polisen har i dag, haft en organisation med en central förvaltningsmyndighet och flera underlydande myndigheter. Under de senaste 15 åren har dock regeringen tagit initiativ till att ombilda de så kallade myndighetskoncernerna till enmyndigheter. Den enda myndighetskoncern som finns kvar i dag är Polisen. Bland de tolv myndighetskoncerner som har ombildats finns stora myndigheter som exempelvis Försvarsmakten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.¹⁶

Genom enmyndighetsreformerna har en ansenlig del av statsförvaltningen omorganiserats. År 2010 svarade enmyndigheterna för 32 procent av samtliga årsarbetskrafter i de statliga förvaltningsmyndigheterna. Om Polisen skulle ombildas till enmyndighet skulle dessa myndigheter sammanlagt svara för närmare hälften av alla årsarbetskrafter (45 procent).¹⁷

¹⁶ De tolv enmyndigheterna och årtal för deras bildande är Försvarsmakten (1994), Tullverket (1999), Arbetsmiljöverket (2001), Skatteverket (2004), Försäkringskassan (2005), Åklagarmyndigheten (2005), Kriminalvården (2006), Skogsstyrelsen (2006), Kronofogdemyndigheten (2006), Arbetsförmedlingen (2008), Lantmäteriet (2008), och Riksarkivet (2010).

¹⁷ Uppgifterna avser februari 2010. Källa: Statskontoret, Färe men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010, 2010.

De resultat som regeringen önskade uppnå med enmyndighetsreformerna var en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, mer effektivt resursutnyttjande och ökad rättssäkerhet. Dessa mål liknar till stor del de krav som regeringen nu ställer på Polisens verksamhet (se exempelvis Dir. 2010:75).

Svag uppföljning av förändringsarbetet från regeringen

Statskontoret har konstaterat att regeringens styrning av reformerna har varit svag. Regeringen har ofta varit tydlig med vad den har velat uppnå med omorganisationerna men reformerna har inte följts upp systematiskt. Det riskerar att medföra att regeringen får svårare att vidta eventuella åtgärder i tid, om verksamheten utvecklas åt fel håll (Statskontoret, 2010).

Bättre förutsättningar för ledning och styrning inom enmyndigheterna

Ett av målen med omorganisationerna till enmyndigheter har varit att uppnå tydligare ledning och styrning. Statskontoret har tidigare funnit att förutsättningarna för ledning och styrning har blivit bättre i och med att myndighetsgränserna avskaffades. Sedan enmyndigheterna bildades, har ansvar och befogenheter blivit tydligare och myndighetsledningarna har fått större möjligheter att styra hela myndighetens verksamhet. Myndigheternas möjligheter att uppnå en ökad rättssäkerhet och mer enhetligt rättstillämpning har också ökat. Många problem kvarstår dock. Enmyndigheten ger enligt Statskontoret vissa grundförutsättningar men är inte någon lösning som garanterar en i alla avseenden väl fungerande praktik. Andra faktorer, exempelvis verksamhetens karaktär, hur den leds och vilken kultur som finns i myndigheten, har avgörande betydelse för hur väl enmyndighetsreformen faller ut (Statskontoret, 2010).

Regeringen styrde myndighetskoncernernas organisation

I de tidigare myndighetskoncernerna styrde regeringen i stor utsträckning organisationen genom att i myndigheternas instruktioner definiera hur organisationen skulle se ut. Regeringen beslutade då om indelning i regionala myndigheter för flertalet av myndighetskoncernerna. De

flesta koncerner hade en gemensam instruktion som reglerade alla myndigheters uppgifter i koncernen (Statskontoret, 2004:16, s. 94). Vissa regionala myndigheter eller organ styrdes dock av lag, vilket till exempel var fallet med de länsbaserade försäkringskassorna inom den tidigare socialförsäkringsadministrationen. På liknande sätt har regeringen och riksdagen definierat polismyndigheternas organisation i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558) och Rikspolisstyrelsens organisation i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Enmyndigheterna styr själva sin organisering

Genom omorganisationerna till enmyndigheter har regeringen och riksdagen beslutat om ramarna för hur myndigheternas yttre organisation ska se ut. Däremot har regeringen inte styrt utformningen av den inre organiseringen. Detta ansvar har huvudsakligen lämnats över till myndigheten i samband med att myndighetsgränserna i koncernen togs bort. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation.

Både för- och nackdelar med de nya möjligheterna

Friheten att själva besluta om organisationens utformning har lett till att enmyndigheterna tillämpar olika principer för sin inre organisation, beroende på vad som har bedömts vara effektivt för verksamheten. En fördel med denna ordning är att enmyndigheterna har fått möjligheter att själva omfördela personal och verksamheter efter sina behov. Det har bland annat medfört att vissa verksamheter har kunnat koncentreras till färre platser, vilket kan leda till effektiviseringar och ökad kvalitet. Statskontoret har bland annat konstaterat att Skatteverket på detta sätt har kunnat effektivisera sin administrativa verksamhet och viss kärnverksamhet (Statskontoret, 2010). Statskontoret har också bedömt att Försäkringskassans verksamhet på sikt kan effektiviseras genom den ärendekoncentration som myndigheten har genomfört (Statskontoret, 2009:19).

En annan positiv utveckling som möjliggjorts genom bildandet av enmyndigheterna är att myndigheterna har fått ökade möjligheter att anpassa sig till olika typer av omvärldsförändringar. Detta argument betonades bland annat i samband med Tullverkets omorganisation.

Myndigheten hade behov av att snabbt kunna omfördela resurser efter förändrade trafikströmmar vid olika gränsstationer (SOU 1998:18). Även inom kriminalvården ansågs det vara ett problem att Kriminalvårdsstyrelsen inte hade mandat att besluta om löpande anpassningar av den lokala organisationen efter sina ekonomiska förutsättningar och olika omvärldsförändringar, till exempel vid förändringar i brottsutvecklingen. Att ge myndigheten möjlighet att själv besluta om sin organisation var därför ett viktigt argument för att bilda enmyndighet år 2006 (prop. 2004/05:176).

Som har nämnts ovan har det förekommit att enmyndigheten har valt att koncentrera och specialisera viss verksamhet. Det finns dock vissa risker med en sådan utveckling. Statskontoret har tidigare pekat på att en ökad specialisering kan leda till sämre möjligheter att flytta ärenden eller personal mellan olika verksamheter, eftersom den efterfrågade kompetensen kanske bara finns på ett fåtal ställen i landet. En ökad koncentration kan också leda till att det bildas stuprör i verksamheten och bristande samsyn mellan verksamheter som inte längre bygger på samma logik. En ökad specialisering leder därför ofta till ett ökat behov av att koordinera och samordna verksamhet. Denna iakttagelse har Statskontoret gjort i Försäkringskassans förändringsarbete (Statskontoret, 2009:19). Den har även stöd i organisationsforskningen (Thompson, 1967 och Mintzberg, 1979).

Det faktum att regeringen har överlämnat organisationsmakten till myndigheten kan också leda till vissa negativa konsekvenser för regeringen. Försäkringskassan har nyligen deklarerat att myndigheten har för avsikt att kraftigt minska Försäkringskassans lokala närvaro för spontana besök (Försäkringskassan, Handlingsplan för att anpassa kostnaderna till en lägre anslagsnivå år 2013, 2011). Anledningen var regeringens aviserade minskningar av förvaltningsanslaget. Regeringen beslutade då att ge Försäkringskassan i uppdrag att avvakta med att lägga ned några servicekontor till dess frågan utretts ytterligare (Regeringens beslut den 12 maj 2011 i S2011/4945/SF).

Även om den rådande principen enligt myndighetsförordningen är att myndigheten själv beslutar om utformningen av sin organisation, har regeringen i vissa fall infört krav på hur den lokala och regionala organisationen ska vara utformad i myndigheternas instruktioner. Till

exempel har Skatteverket, Kriminalvården och Lantmäteriet vissa bestämmelser om organisation i sina instruktioner.¹⁸ Det förekommer också att vissa myndigheter har haft krav på sig att förlägga viss del av verksamheten till särskilt utpekade orter av regionalpolitiska skäl, bland annat till följd av Lokaliseringsutredningen (N 2004:15). Sådana krav kan naturligtvis vara legitima utifrån regionalpolitiska ställningstaganden, men de kan riskera att hämma en myndighets verksamhetsutveckling (Statskontoret, 2010). Försäkringskassan hade exempelvis inledningsvis problem med att bygga upp rätt kompetens i samband med koncentrationen av administrativa funktioner till Östersund (Statskontoret, 2008:19).

7.3 Resultatstyrning

Den komplexa myndighetsstruktur som fanns inom de tidigare myndighetskoncernerna har oftast lyfts fram som ett hinder främst för den interna styrningen inom myndigheterna. På vilket sätt regeringens resultatstyrning kompliceras av att det finns flera fristående myndigheter inom samma myndighetskoncern har bara berörts översiktligt i några utredningar.

Flera myndighetskoncerner styrdes genom omfattande återrapporteringskrav

Regeringen styrde de tidigare myndighetskoncernerna på olika sätt. Det förefaller dock som att det var relativt vanligt att antalet uppställda mål var få medan återrapporteringskraven av olika slag var många.

Inom socialförsäkringsadministrationen utgjorde de länsvisa försäkringskassornas självständiga ställning ett hinder för en effektiv styrning från regeringens sida, eftersom försäkringskassorna i vissa avseenden styrdes av riksdagen. Detta tros ha varit en av orsakerna till att regeringen styrde socialförsäkringsadministrationen på detaljnivå genom omfattande resultatkrav och uppdrag. Exempelvis hade socialförsäkringsadministrationen 35 återrapporteringskrav och ungefär lika många särskilda uppdrag i sitt regleringsbrev år 2002 (Statskontoret, 2002:26).

¹⁸ Se förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket; förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården; förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

I Statskontorets rapport om myndighetskoncernen kriminalvården konstaterades att regeringen tillämpade en mjuk styrning med stora frihetsgrader för kriminalvården att själv prioritera och utforma sin verksamhet. I regleringsbrevet fanns få mätbara resultatkrav. Däremot hade regeringen en ganska omfattande och aktiv uppföljning av verksamheten via till exempel återrapporteringskrav och statistiktillgång. Statskontorets bedömning var att det inte tycktes finnas något behov av att förändra denna typ av styrning. (Statskontoret, 2003:20, s. 90 f.).

Inom det tidigare Arbetsmarknadsverket fanns det däremot en omfattande styrning genom mål från regeringens sida. I början av 2000-talet anfördes det att antalet mål var så stort att det fanns en risk för att medarbetarna inte skulle kunna klara av att prioritera mellan olika uppgifter i det dagliga arbetet (Statskontoret, 2004:16, s. 128).

Regeringens styrambitioner för Försvarsmakten

Försvarsmakten var den första myndighetskoncern som ombildades till enmyndighet. De huvudsakliga skälen till sammanslagningen år 1994 var att det fanns oklarheter i ansvar och befogenheter för de över hundra försvarsmyndigheterna och att det saknades en överordnad funktion. Den tidigare organisationen med flera myndigheter som löd direkt under regeringen ansågs kunna innebära besvärliga lydnads- och orderförhållanden såväl i krig som i fred.

En viktig fråga för den utredning som lämnade förslaget om enmyndighet, Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO), var farhågan att den nya sammanhållna myndigheten och dess chef skulle bli alltför stark och få för stor makt i förhållande till regeringen. Utredningen föreslog att det skulle införas en militär ledning i myndigheten och att särskilda regler borde utarbetas för formerna för beslutsfattande. För att balansera de befogenheter som i fred samlas hos överbefälhavaren menade utredningen att det borde övervägas att inrätta en styrelse för den nya försvarsmakten. Utredningen menade vidare att det naturliga sättet att balansera överbefälhavarens utökade befogenheter vore att säkerställa att Försvarsdepartementet fick den kompetens och kapacitet som behövs för att regeringen ska kunna styra och kontrollera verksamheten inom Försvarsmakten. Det ansågs viktigt för regeringen att inte lämna alltför stor frihet till den nya myndigheten (SOU 1991:112).

Regeringens formella styrning av enmyndigheterna är mindre detaljerad

Regeringen har i vissa fall haft en uttalad ambition att i högre utsträckning än tidigare styra enmyndigheterna på en övergripande och mer strategisk nivå. Till exempel klargjorde regeringen ambitionen att styrningen av Försäkringskassan efter organisationsförändringen skulle vara mindre detaljerad och omfattande och i stället koncentreras till en mer strategisk nivå. Statskontoret konstaterade i uppföljningen av Försäkringskassans omställning till enmyndighet att förutsättningarna för regeringen att på ett effektivt sätt styra socialförsäkringsadministrationen hade förbättrats genom den nya organisationen. Själva styrverktygen var dock desamma som gällde för styrningen av den tidigare centrala myndigheten Riksförsäkringsverket. Regeringskansliets organisation för styrningen av Försäkringskassan och socialförsäkrings-systemet var även den i princip densamma som före organisationsförändringen (Statskontoret, 2006:1).

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen har blivit mindre detaljerad efter enmyndighetsreformen än tidigare. I en rapport från Riksrevisionen från år 2010 konstateras att regeringen gradvis har minskat detaljeringsgraden i målen och i allt högre grad överlätit på Arbetsförmedlingen att precisera mål och målnivåer (RiR 2010:1, s. 70). Riksrevisionen har granskat styrningen inom arbetsmarknadspolitiken under flera år både före och efter att enmyndigheten bildades. Det är således en allmän utveckling över lång tid som avses.

I de intervjuer som Statskontoret genomförde med Finansdepartementet i samband med uppföljningen av enmyndighetsreformerna rapporterades att regeringens styrning hade förenklats genom att enmyndigheten Skatteverket bildades. Tidigare fick företrädare för departementet lägga mycket tid på att resa runt och träffa länsskattecheferna. Efter sammanslagningen kunde regeringen vända sig direkt till myndighetsledningen.

En allmän trend eller en konsekvens av enmyndigheterna?

Statskontoret menar att den detaljerade styrningen från regeringens sida gentemot de tidigare myndighetskoncernerna sannolikt var en del i en allmän trend i regeringens styrning och inte nödvändigtvis berodde

på modellen med myndighetskoncerner. Det är heller inte säkert att denna slutsats gäller alla myndigheter. Det är dock troligt att de svårigheter som fanns att utöva styrning inom myndighetskoncernerna på grund av att myndigheterna var fristående också har avspeglats i regeringens styrning i form av en hög detaljeringsgrad i den formella styrningen. Det finns tecken på att denna detaljeringsgrad har minskat i och med att enmyndigheter bildats. Regeringens uttalade ambition om en mer strategisk styrning har sannolikt också haft betydelse i detta avseende. Det faktum att regeringen har överlämnat ansvaret för att utforma sin egen organisation till enmyndigheterna är också ett steg mot att regeringen styr enmyndigheterna på ett mindre detaljrikt sätt än vad som var fallet med myndighetskoncernerna.

7.4 Finansiell styrning

I likhet med Polisens nuvarande anslag hade även den tidigare myndighetskoncernen kriminalvården ett ramanslag för hela sin verksamhet. Statskontoret konstaterade i en rapport att Kriminalvårdsstyrelsen i förhållande till många andra myndigheter hade en stor frihet att disponera medlen för verksamheten. Ingen styrning skedde från regeringens sida av hur mycket pengar som skulle användas för frivård, fängelse eller häkten och inga direktiv gavs om hur mycket pengar som skulle gå till programverksamhet eller till viss annan verksamhet. Statskontorets bedömning var att det heller inte fanns något behov för regeringen av att styra mer via ekonomiska riktlinjer eller restriktioner men att regeringen borde ställa större krav på en redovisning av hur medlen använts (Statskontoret, 2003:20, s. 86).

Anslagsfördelningen inom en myndighetskoncern kritiserar ofta internt

Inom myndighetskoncernerna har inte varit ovanligt att de fördelningsmodeller som den överordnade myndigheten i en myndighetskoncern tillämpar är utsatta för kritik från de underordnade myndigheterna. Inom det tidigare Arbetsmarknadsverket fördelade exempelvis Arbetsmarknadsstyrelsen år 2003 totalt 52 miljarder kronor under sex olika anslag till länsarbetsnämnderna. Länsarbetsnämnderna gjorde sedan egna prioriteringar inom ramen för tilldelade medel och Arbetsmarknadsstyrelsens riktlinjer. Fördelningsmodellen baserades på bedöm-

ningar av förutsättningarna på arbetsmarknaderna i länen, exempelvis utifrån antal arbetssökande, och en servicefaktor som tog hänsyn till länens folkmängd, yta, antal kommuner och företag. Det fanns också en tröghetsfaktor som skulle motverka oönskat stora och snabba förändringar i medelsfördelningen. Fördelningsmodellen kritiserades hårt av länsarbetsdirektörerna, som ansåg att modellen inte tog hänsyn till länens skilda förutsättningar. De menade att fördelningen i högre grad borde baseras på prognoser än historiska data. Inför omorganisationen till en myndighet gjordes en översyn av modellen (Statskontoret, 2004:16, s. 61 ff.).

Även inom Försvarsmakten fanns omfattande diskussioner om fördelningen av anslag mellan de olika försvarsgrenarna. Anslagen fördelades mellan försvarsgrenarna på procentuellt sett på samma sätt varje år. Olika intressen bevakades starkt i den tidigare myndighetskoncernen. Det framgick av de intervjuer Statskontoret genomförde i samband med rapporten När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter (Statskontoret, 2010).

Ny modell för att väga in försäkringskassornas resultat avvisades

Inom socialförsäkringsadministrationen fördelades anslagen av Riksförsäkringsverket efter antal invånare i länet, ärendevolym och genomsnittskostnader. Det fanns även här ett motstånd mot snabba förändringar som tog hänsyn till föregående års fördelningsnyckel. Riksförsäkringsverket gjorde år 2002 en översyn av om det skulle vara möjligt att låta de olika försäkringskassornas tidigare resultat påverka medelstillsdelningen, men man fann att övervägande skäl talade mot detta (Statskontoret, 2002:26, s. 65).

7.5 Tillsyn

Frågan om tillsynen över en myndighets verksamhet har i flera fall aktualiserats i samband med att enmyndigheter bildats. Regeringen har dock valt att organisera tillsynen över enmyndigheternas verksamhet på olika sätt, vilket blir tydligt om man studerar tillsynen av Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens, Kriminalvårdens respektive Åklagarstyrelsens verksamheter.

Riksförsäkringsverket hade före sammanslagningen till en myndighet ett uttalat ansvar för tillsyn, som i huvudsak innebar att löpande utöva tillsyn över hur försäkringskassornas tillämpade aktuella författningar liksom tillsyn i enskilda ärenden (prop. 2003/04:69). I samband med att Försäkringskassan bildades år 2005 bedömde utredaren att det inte fanns något behov av att inrätta ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över den nya myndigheten och dess tillämpning av socialförsäkringen. I stället hänvisade utredaren till den pågående utvecklingen av kontrollfunktionen i staten, regeringens möjlighet att via andra organ, exempelvis Justitieombudsmannen och Justitiekanslern, få sitt behov av systemtillsyn tillgodosett samt det pågående reformarbetet om tillsyn. Några år senare bedömde emellertid regeringen att det behövdes en tillsynsfunktion. År 2009 inrättades Inspektionen över socialförsäkringen (ISF) med uppgift att utöva tillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) bildades år 2004, det vill säga fyra år innan en myndigheten Arbetsförmedlingen inrättades år 2008. IAF utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. Regeringens motiv för att inrätta myndigheten var att tillsynen över alla delar i arbetslöshetsförsäkringen borde hållas samman i en myndighet som är fristående från berörda parter för att säkra likabehandlingen av de försäkrade och för att stärka legitimiteten i försäkringen. Detta mot bakgrund av tidigare påtalade brister i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2001/02:151, s. 24 ff.).

Till skillnad från tillsynen över socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen utövas tillsynen över åklagarverksamheten av riksåklagaren inom ramen för tre utvecklingscentrum, som enligt Åklagarmyndigheten är skild från den löpande verksamheten vid åklagarkamrarna. Övrig tillsyn sker inom rättsavdelningen, som även den ska vara skild från den operativa verksamheten (se även kapitel 6).

När det gäller Kriminalvården föreslog en utredning år 2009 att regeringen inrättar en ny tillsynsmyndighet som ska bedriva både system- och verksamhetstillsyn (SOU 2009:80). Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.6 Sammanfattande iakttagelser

Det finns stora skillnader i regeringens styrning av andra stora myndigheter. Det förefaller bero delvis på myndigheternas olika verksamhet, delvis på den politik som regeringen vid olika tillfällen har bedrivit.

Den största förändringen i regeringens styrning av andra stora myndigheter är sammanslagningarna till enmyndigheter. Omorganisationerna har enligt Statskontoret lett till bättre förutsättningar för ledning och styrning inom myndigheterna. Polisen är i dag den enda myndighetskoncern som återstår.

Regeringens formella styrning av enmyndigheterna har blivit allt mindre detaljerad. Ansvar för att organisera verksamheten har överlämnats till enmyndigheterna, och den formella styrningen via exempelvis regleringsbrev för flera av dessa myndigheter har minskat i omfattning.

I de tidigare myndighetskoncernerna tillämpades olika resursfördelningsmodeller. Oavsett vilken modell som användes uppstod ofta konflikter om den ekonomiska fördelningen mellan de underlydande myndigheterna.

Tillsynen har inte lösts på ett enhetligt sätt i samband med ombildningarna till enmyndigheter. Ibland har regeringen brutit loss tillsynen i ett externt tillsynsorgan. I andra fall har tillsynen funnits kvar inom enmyndigheten.

8 Slutsatser om riksdagens och regeringens styrning av Polisens verksamhet

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets slutsatser om hur väl regeringens och riksdagens olika styrmedel och styrmetoder samspelar och kompletterar varandra. Vi diskuterar också om den samlade styrningen och ledningen uppfyller de krav på tydlighet som krävs för att statsmakternas styrning av polisverksamheten ska få genomslag. Kapitlet svarar därmed mot den andra punkten i Statskontorets uppdrag.

Styrningen av Polisen kräver expertkunskap

Det är svårt att formulera styrande mål för Polisens verksamhet. Det beror på att verksamheten är beroende av många andra aktörer. Dessutom är den omfattande och i många fall händelsestyrd. Liknande förhållanden gäller även andra samhällsområden, exempelvis skolan och hälso- och sjukvården. Även om det finns betydande skillnader mellan Polisens verksamhet och dessa andra offentliga verksamheter finns vissa gemensamma drag.

Statskontoret menar att det i en organisation med hög grad av professionalisering, såsom Polisens, är naturligt och kanske till och med nödvändigt att en stor del av styrningen lämnas över till dem som är experter på att utföra verksamheten. Samtidigt finns det i en verksamhet som kräver samverkan med flera andra aktörer ett stort behov av att regeringen samordnar sin styrning av Polisen med styrningen av andra verksamheter. En av de större utmaningarna i regeringens styrning är därmed att hitta rätt balans i att låta Polisen styra sin egen verksamhet och samtidigt koordinera styrsignalerna med en rad andra verksamheter inom och utanför rättsväsendet.

Regeringen har tagit flera initiativ under senare år för att förbättra styrningen av Polisens verksamhet

Regeringen har under senare år tagit flera initiativ för att förtydliga styrningen av Polisens verksamhet. Under 2000-talet har regeringen bland annat krävt att ett system för resultatredovisning av Polisens verksamhet ska byggas upp, verkat för att utveckla resultatdialogerna

och formerna för informella kontakter med Rikspolisstyrelsen, beställt flera utredningar om styrningen av Polisens verksamhet och lämnat uppdrag till Rikspolisstyrelsen om att effektivisera verksamheten. Bland de senaste initiativen kan nämnas uppdraget till Rikspolisstyrelsen om att bygga upp en utvärderingsfunktion och tillsättningen av en organisationskommitté med syftet att undanröja hinder för en effektiv verksamhet. Regeringen har också verkat för att förbättra samordningen mellan rättsväsendets samtliga myndigheter, bland annat genom försök till gemensam beredning av myndigheternas regleringsbrev och genom att utforma gemensamma uppdrag som gäller till exempel mängdbrott och grov organiserad brottslighet.

Statskontoret menar att de initiativ som regeringen har tagit visar att det finns en reell ambition att utveckla och förtydliga formerna för regeringens styrning av Polisen. Trots dessa ansträngningar återstår dock en hel del för att Polisen ska få så goda förutsättningar som möjligt att utföra sin verksamhet. Vår bedömning är att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga för att säkerställa en effektiv styrning av Polisen.

Regeringens styrning har i stora delar överlämnats till Rikspolisstyrelsen

Regeringen har inte formulerat preciserade och uppföljningsbara mål för flera av Polisens verksamhetsområden, vilket har lett till att en stor del av styrningen har lämnats över till Rikspolisstyrelsen. Flera mål är allmänt formulerade och handlar om att förbättra verksamheten i olika avseenden. Det tydligaste exemplet gäller regeringens styrning av det brottsförebyggande arbetet, där bristen på styrning från regeringens sida är påtaglig.

Det faktum att regeringen överlämnar en stor del av resultatstyrningen till Rikspolisstyrelsen behöver inte utgöra något problem i sig, förutsatt att det är tydligt vilka områden som regeringen vill prioritera och att Rikspolisstyrelsen har ett tydligt mandat att genomföra regeringens önskemål. Statskontoret menar dock att båda dessa förutsättningar saknas. Regeringen har inte förmått att på ett tydligt och konsekvent sätt definiera vilka frågor som är prioriterade annat än i ett fåtal fall. Till det kommer att Rikspolisstyrelsen saknar tydliga beslutsbefogenheter för att få tillräckligt genomslag för sin styrning på grund av polisorga-

nisationens utformning med fristående polismyndigheter. I allt för många fall tvingas Rikspolisstyrelsen i dag förhandla fram samverkanslösningar med polismyndigheterna. Ofta tar det dessutom lång tid att få genomslag för olika förändringar.

Bättre resultatuppföljning underlättar effektiv styrning

Med en stor frihet för Rikspolisstyrelsen att utforma styrningen över Polisen är det viktigt att riksdagen och regeringen följer upp Polisens prioriteringar, resultat och kostnadseffektivitet. Regeringen behöver kvalificerade underlag för att kunna ange och precisera mål och prioriteringar för Polisens verksamhet. I dag samlar Rikspolisstyrelsen in en stor mängd data, men varken Rikspolisstyrelsen, riksdagen eller regeringen gör någon mer djupgående resultatuppföljning. Enligt Statskontorets bedömning ger den nuvarande resultatredovisningen inte någon tydlig vägledning för att kunna bedöma hur Polisens resurser, verksamhet och resultat hänger ihop.

Statskontoret menar att regeringen har ställt ett berättigat krav på Polisen att polismyndigheterna ska kunna jämföras för att säkerställa att verksamheten är rättssäker och enhetlig. Enligt Statskontorets bedömning skulle dock förutsättningarna för riksdagen och regeringen att styra Polisen förbättras om regeringen ytterligare preciserade vilken uppföljning som Rikspolisstyrelsen förväntas göra på kort respektive lång sikt.

Regeringen saknar en tydlig styrstrategi

Regeringen och Justitiedepartementet använder en styrstrategi som består av ett fåtal långsiktiga mål och betydligt fler kortsiktiga och i huvudsak händelsestyrda prioriteringar. Inom Polisen uppfattas denna styrning som osammanhängande, vilket leder till diskussioner om vad som är viktigast när allt ska prioriteras.

På grund av avsaknaden av en tydlig styrstrategi finns det enligt Statskontoret ett ömsesidigt misstroende mellan regeringen och Polisen om förmågan att styra respektive följa upp verksamheten. Det avspeglas bland annat i regeringens krav på omfattande återrapporteringar och regelbundna redovisningar av vissa indikatorer. Regeringens och Rikspolisstyrelsens planeringsprocesser går dessutom i otakt. Rikspolisstyrelsens preliminära planeringsförutsättningar, som ska precisera

regeringens prioriteringar, kommer i juni varje år medan regeringens regleringsbrev beslutas först i december. Detta problem förefaller inte helt kunna överbryggas genom informella kontakter utan riskerar i stället att leda till oklarheter kring vem som styr.

Regeringen har varit konsekvent och uthållig i vissa frågor

De politiska mål som regeringen har ställt upp under de senaste åren har fått genomslag i Polisens verksamhet, även om syftena med målen ibland har varit oklara. Det gäller till exempel arbetet för att uppnå 20 000 poliser och insatserna mot grov organiserad brottslighet. Regeringen har på detta sätt prioriterat två eller tre politiska mål under en mandatperiod. Målen har uppnåtts, även om det är oklart vilka effekter de har fått, exempelvis i form av minskad brottslighet.

I dessa frågor har regeringen formulerat mål, ställt krav på återrapportering och i vissa fall även tillämpat den finansiella styrningen genom att avsätta särskilda medel för ändamålen. Frågorna har tagits upp under flera års tid både i de formella styrdokumenterna och i de informella kontakter som regeringen har med Rikspolisstyrelsens ledning. De har också förmedlats till polismyndigheterna och allmänheten via massmedierna. Regeringens styrning i dessa fall visar således på att om flera styrmedel tillämpas samtidigt och över en längre period, är sannolikheten större att regeringens prioriterade frågor får genomslag i polisorganisationen.

Styrmedlen har varken motverkat eller förstärkt varandra

Statskontoret har inte funnit att regeringens och riksdagens olika styrmedel motverkar varandra men inte heller att de förmår förstärka varandra annat än i vissa specifika frågor som har exemplifierats ovan. Problemet är snarare att regeringen framför allt genom budgetpropositionen signalerar att de flesta verksamheterna är prioriterade. De få långsiktiga mål som finns är så vida att de inrymmer nästan alla verksamheter.

Statskontoret menar att regeringens styrning sannolikt skulle få större genomslag om flera styrmedel tillämpades parallellt i vissa frågor. Det är inte omöjligt att regeringens styrning av det brottsförebyggande

arbetet skulle få större genomslag om regeringen styrde via fler styrmedel, exempelvis mätbara mål, tydlig uppföljning, kontinuerlig dialog och styrning via finansiella villkor. En förutsättning för detta är förstås att innehållet i det brottsförebyggande arbetet är tydligt definierat och att det bygger på kvalitetssäkrade metoder.

Om det är svårt att hitta uppföljningsbara mål för ett område, kan det vara ett alternativ att både regeringen och Rikspolisstyrelsen ställer krav på att kvalitetssäkrade metoder ska användas i det brottsförebyggande arbetet och följer upp i vilken utsträckning sådana metoder tillämpas. Ett sådant angreppssätt har bland annat använts inom Försäkringskassan för att säkerställa att handläggare inom ett visst ärendeslag arbetar på ett likartat och effektivt sätt.

Regeringens styrning av Polisen kan förtydligas genom förstärkt forskning och utvärdering

Regeringen har hittills inte säkerställt sitt löpande behov av kvalificerat kunskapsunderlag om Polisens verksamhet. Regeringens nuvarande ambitioner att förstärka forskning och utvärdering av Polisens verksamhet kan, enligt Statskontoret, leda till en mer problemorienterad, träffsäker och långsiktig styrning av verksamheten. Ett viktigt led i detta arbete är uppdraget till Rikspolisstyrelsen att bygga upp en utvärderingsfunktion. I likhet med de behov som har identifierats inom andra stora myndigheter, såsom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, finns det även för Polisens del löpande behov av såväl intern som extern utvärdering av verksamheten.

Statskontoret menar att Polisens nuvarande organisation inte utgör något hinder för regeringen att fortsätta på den inslagna vägen med att förstärka forskning och utvärdering av Polisens verksamhet. Att bygga upp strukturer för detta ändamål kan göras oberoende av vilken organisationsform Polisen har. Om regeringen däremot vill öka genomslaget i hela organisationen av resultatet från forskning och utvärdering, utgör den nuvarande organisationen ett hinder.

Tydligare styrning genom förstärkt tillsyn och kontroll

En mer strikt tillämpning av tillsynsbegreppet och en förstärkt tillsynsfunktion skulle enligt Statskontorets bedömning ge regeringen ett bättre underlag för att bedöma hur rättssäkerheten i Polisens verksam-

het utvecklas. Det skulle underlätta för regeringen att bedöma om och när särskilda åtgärder behöver vidtas för att stärka rättssäkerheten. Regeringen kan enligt Statskontoret öka tillsynsfunktionens status och genomslag inom den nuvarande organisationen genom att ge Rikspolisstyrelsen tydligare befogenheter att vidta åtgärder med anledning av genomförd tillsyn. Statskontoret menar också att regeringen noggrant bör överväga hur tillsynsfunktionen ska konstrueras för att garantera rättssäkerheten vid en eventuell omorganisation av Polisen.

Polisens nuvarande organisation utgör ett hinder för en effektiv styrning

Statskontoret har flera gånger i rapporten pekat på att Rikspolisstyrelsen har mandat att fatta beslut om polismyndigheterna i ett antal frågor. I flera frågor saknar dock Rikspolisstyrelsen möjlighet att besluta om att polismyndigheterna ska korrigera brister i sin verksamhet. Detta förhindrar ett effektivt och likvärdigt resultat i landet. Ibland hindras Rikspolisstyrelsens initiativ av att polismyndigheterna är fristående myndigheter och ibland försvåras styrningen av att de lokala polisstyrelserna och Rikspolisstyrelsen har överlappande mandat.

Statskontoret menar att den nuvarande styrningen har inneburit att Rikspolisstyrelsen förväntas styra de fristående polismyndigheterna utan tillräckliga befogenheter att säkerställa att regeringens övergripande målsättningar omsätts i praktiken. Regeringens problem med att styra Polisens verksamhet förstärks således av Polisens nuvarande organisation, även om långt ifrån alla problem kan lösas genom en ny organisation.

Det finns enligt Statskontoret i huvudsak två vägar att gå för att förtydliga regeringens styrning och därigenom öka sannolikheten för att regeringens prioriteringar får genomslag i hela polisorganisationen. Regeringen kan bestämma sig för att styra Polisens verksamhet mer detaljerat i fler frågor än de två till tre som den hittills har styrt under en mandatperiod. För att få genomslag för en sådan mer detaljerad styrning krävs, enligt Statskontoret, att regeringen tillämpar flera styrmedel samtidigt och riktar sin styrning, förutom till Rikspolisstyrelsen, direkt till de enskilda polismyndigheterna. En sådan styrning kräver tydligare mål och en plan för att få till stånd en samlad uppföljning som ger utrymme för analys. Det innebär sannolikt också att det kom-

mer att behövas större resurser och breddad kompetens inom Justitiedepartementet.

En annan väg är att, i likhet med vad som sker i dag, lämna över en stor del av styrningen till Polisen och samtidigt skapa organisatoriska förutsättningar för en tydligare ledning och styrning av hela polisorganisationen. Det kräver att regeringen har stort förtroende för Polisens högsta ledning och att verksamheten följs upp noggrant.

Referenser

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Bet. 1986/87:KU29, Om ledningen av den statliga förvaltningen

Bet. 1999/2000:JuU6, Polisfrågor

Motion 2001/02:Ju313, Sammanslagning av åklagarmyndigheten med polisens utredningsverksamhet (FP)

Motion 2001/02:Ju355, En polismyndighet (M)

Motion 2002/03:Ju243, Omorganisering av polisväsendet (M)

Motion 2003/04:Ju299, Polisens organisation (C)

Motion 2005/06:Ju410, Brottsbekämpning (M)

Bet. 2005/06:JuU40, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Bet. 2006/07:JuU1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet

Bet. 2007/08:JuU1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet

Bet. 2007/08:JuU10, Polisfrågor

Motion 2007/08:Ju248, Kommunalisering av näpo (C)

Motion 2007/08:Ju411, Polisen som en enhetsmyndighet (M)

Motion 2007/08:Ju431, En nationell myndighet för bekämpande av organiserad brottslighet m.m. (M)

Motion 2008/09:Ju379, Bekämpa den grova kriminaliteten och brottens orsaker (S)

Bet. 2009/10:FiU12, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Bet. 2010/11:JuU1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet

Propositioner

Prop. 1983/84:111, Med förslag till polislagen m.m.

Prop. 2001/02:151, Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen

Prop. 2003/04:100, 2004 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2003/04:69, En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration
Prop. 2004/05:176, Kriminalvården – en myndighet
Prop. 2006/07:1, Budgetpropositionen för 2007
Prop. 2007/08:1, Budgetpropositionen för 2008
Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009
Prop. 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010
Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
Prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011
Prop. 2010/11:40, En reformerad budgetlag
Prop. 2010/11:72, Genomförande av FN:s vapenprotokoll

Offentliga utredningar

SOU 1991:112, Försvarsmaktens ledning
SOU 1998:18, ”En gräns – en myndighet?”
SOU 2001:87, Mot ökad koncentration - förändring av polisens arbetsuppgifter
SOU 2002:70, Polisverksamhet i förändring
SOU 2002:117, Polisverksamhet i förändring - del 2
SOU 2003:41, Förstärkt granskning av polis och åklagare
SOU 2004:100, Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn
SOU 2007:75, Att styra staten
SOU 2008:39, Framtidens polisutbildning
SOU 2009:80, Kriminalvården – ledning och styrning
SOU 2010:15, Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp
SOU 2010:38, Förundersökningsbegränsning

Regeringsskrivelser

Skr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Myndighetsskrivelser m.m.

Ekonomistyrningsverket, Polisen. Styrning och uppföljning, ESV 2009:6, 2009.

Försäkringskassan, Handlingsplan för att anpassa kostnaderna till en lägre anslagsnivå år 2013, 2011.

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet, Idéskiss, 2011-03-31, 2011.

Rikspolisstyrelsen, Arbetsordning, 1 mars 2011.

Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, Granskning av intern styrning och kontroll vid Polisen, 2009-12-20, 2009.

Rikspolisstyrelsen, Internrevisionen, Polisens lednings- och styrningsprocess vid polismyndigheterna, 2009.

Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning 2007.

Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning 2010.

Rikspolisstyrelsen, Preliminära planeringsförutsättningar, 2011-2013, 2010.

Rikspolisstyrelsen, Preliminära planeringsförutsättningar, 2012-2014, 2011.

Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO), Delredovisning, 2010-03-30, 2010.

Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO), Delredovisning, 2010-09-30, 2010.

Rikspolisstyrelsen, Regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten (Ju 2009/9595/PO), Delredovisning, 2011-03-28, 2011.

Rikspolisstyrelsen, Rapport avseende uppföljning av inspektion rörande polismyndigheternas tillsyn av vapenhandlare, 2011-01-31, 2011.

Rikspolisstyrelsen, Polisens verksamhetsstyrning, 2011.

Rikspolisstyrelsen, Ärendebalanser i utredningsverksamheten, Inspektionsrapport 2010:5, 2010.

Rikspolisstyrelsen m.fl., Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten – 2010. Redovisning av resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten, 2011.

Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna, RiR 2005:18, 2005.

Riksrevisionen, Revisionsrapport Polisens Årsredovisning 2008, 2009.

Riksrevisionen, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning, RiR 2010:1, 2010.

Riksrevisionen, Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna nåtts?, RiR 2010:23, 2010.

Statskontoret, Bättre styrning av socialförsäkringens administration – granskning, analys, förslag, Rapport 2002:26, 2002.

Statskontoret, Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Rapport 2003:20. 2003.

Statskontoret, Det nya Arbetsmarknadsverket, Rapport 2004:16, 2004.

Statskontoret, Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1, Rapport 2006:1, 2006.

Statskontoret, Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4, Rapport 2008:19, 2008.

Statskontoret, Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar, Rapport 2009:19, 2009.

Statskontoret, Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010, 2010.

Statskontoret, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, Om offentlig sektor, 2010.

Statskontoret, Fångar FISKEN* fel?, 2011.

Statskontoret, Polisens förtroendemannaorganisation, Rapport 2011:12, 2011.

Åklagarmyndigheten, Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn, 2010-01-01, 2010.

Litteratur

Enhancer, Organisationskartläggning Polisen. Ändamålsenlig delegering, struktur och bemanning, 2009.

Holgersson, S., Yrke: Polis. Yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete, Linköpings universitet, 2005.

Mintzberg, H., The structuring of organizations: A synthesis of research, Prentice-Hall, New Jersey, 1979.

Sarnecki, J., Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2010:3, 2010.

Thompson, J., Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory, McGraw-Hill, New York, 1967.

Uppdraget

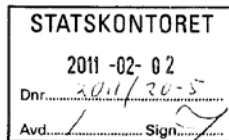


STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Polisorganisationskommittén
Ju 2010:09

Uppdrag

2011-01-19
Dnr Ju 2010:09/2011/2
Statskontoret



Uppdrag att analysera riksdagens och regeringens styrning och ledning av polisens verksamhet

Enligt regeringens direktiv till Polisorganisationskommittén är det angeläget att utreda om polisen har en organisation som är ändamålsenlig och som ger förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande. Polisen ska vara organiserad så att den kan bedriva en rättssäker, flexibel och kostnadseffektiv verksamhet av hög kvalitet. Polisen ska kunna prestera ett väsentligt bättre verksamhetsresultat än i dag och dess organisation ska snabbt kunna anpassa sig till de behov som uppstår till följd av förändringar i samhället.

Kommitténs uppgift är därför att förutsättningslöst analysera i vilken utsträckning polisens nuvarande organisation är ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade verksamhetsresultat i polisens verksamhet. Kommittén ska lämna förslag om styrningen av polisens verksamhet och föreslå hur ansvar och befogenheter kan tydliggöras.

Styrkedjan i polisen, i förhållande till andra statliga myndigheter, är komplex genom att regeringen förordnar chefer och förtroendemän, och därigenom fördelar ansvar, i flera olika instanser. ESV utvärderade på regeringens uppdrag om Rikspolisstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av polismyndigheterna är tydlig och effektiv. ESV konstaterade i rapporten Polisen – styrning och uppföljning (ESV 2009:6) att fördelningen av ansvar och befogenheter inom polisorganisationen inte är helt tydlig och uppfattas olika inom organisationen. En orsak till det är att myndighetsförordningen (2007:515) i relevanta delar inte tillämpas för polisorganisationen. Enligt ESV behöver regeringen förtydliga uppdrag, ansvar och befogenheter för Rikspolisstyrelsen, rikspolischefen, Rikspolisstyrelsens styrelse, länspolismästarna och polisstyrelserna.

Företaget Enhancer genomförde på uppdrag av Justitiedepartementet en kartläggning och analys av ledningsstrukturen och hur uppdrag och ansvar har delegerats i de tre översta rapporteringsnivåerna inom Rikspolisstyrelsens huvudkontor och polisens verksamhetsstöd. I uppdraget in-

gick också att på motsvarande sätt kartlägga och analysera ledningsgrupp och direktrapporterande chefer inom polismyndigheterna i Stockholm och Dalarna. Enhancer pekade i sin rapport Organisationskartläggning Polisen (dnr Ju2009/954/PO) på att den befintliga organisationsstrukturen med en blandning av stora och små polismyndigheter gör det svårt att styra och samordna verksamheten på ett effektivt sätt. Enhancer föreslog även att de högsta chefernas ansvar och befogenheter ska förtydligas.

Polisorganisationskommitténs experter har konstaterat att ledning och styrning av polisens verksamhet är en av de centrala problemställningar som kommittén bör analysera inom ramen för sitt uppdrag. Experterna har i detta sammanhang särskilt understrukt behovet av att genomföra en analys av *riksdagens och regeringens* styrning av polisorganisationen. Bland annat pekar experterna på den otydlighet som kommit till uttryck genom den mängd styrsignaler som från flera olika håll riktas mot polismyndigheterna samt de svårigheter som finns att verkställa statsmakternas beslut.

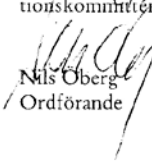
Uppdrag

Polisorganisationskommittén ger Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av *riksdagens och regeringens* styrning och ledning av polisens verksamhet.

Uppdraget innebär att Statskontoret utifrån ett resultatperspektiv ska

- analysera tillämpningen av de olika styrmedel och styrmetoder (författningar, riktlinjer, ekonomisk styrning, informella kontakter, delegering av normgivningsmakt) som riksdagen och regeringen använder för att styra och leda polismyndigheternas (Rikspolisstyrelsens och länspolismyndigheternas) verksamhet,
- bedöma hur väl tillämpningen av dessa styrmedel och styrmetoder *samspekar* och eventuellt *kompletterar* varandra och om den samlade styrningen och ledningen uppfyller de krav på *tydlighet* som krävs för att statsmakternas styrning av polisverksamheten ska få genomslag.

Uppdraget ska slutredovisas som en underlagsrapport till Polisorganisationskommitténs hinderanalys senast den 1 september 2011.


Nils Öberg
Ordförande

Intervjuförteckning

Riksdagen

Johan Linander
Kristina Svartz
Pernilla Flanck Zetterström

Justitieutskottet, Vice ordförande
Riksdagsförvaltningen JuU, Kanslichef
Riksdagsförvaltningen JuU, Föredragande polisfrågor

Justitiedepartementet

Magnus Graner
Nils Öberg
Peter Bringle
Cecilia Löfgren
Anna Björnemo
Eva Zimmerman
Charlotte von Essen

Statssekreterare
Expeditionschef
Polisenheten, Enhetschef
Polisenheten, Biträdande enhetschef
Polisenheten, Departementssekreterare
Polisenheten, Departementssekreterare
Enheten för allmän ordning och säkerhet (L4), Enhetschef

Finansdepartementet

Henrik Jönsson
Jenny Timerdal

Budgetavdelningen, Kansliråd
Budgetavdelningen, Departementssekreterare

Rikspolisstyrelsen

Bengt Svenson
Maria Bredberg Pettersson
Ulrika Herbst
Jan Andersson
Eva Brandtell
Britt Rehnberg
Annika Hägg
Johan Dixelius
Björn Andersson
Elisabeth Styf
Carin Oswald

Rikspolischef
Överdirektör
Polisavdelningen, Avdelningschef
Ekonomidirektör
Ekonomavdelningen, Enhetschef
Ekonomiavdelningen, Enhetschef
Ekonomiavdelningen, Controller
Verkskansliet
Verkskansliet
Internrevisionen, Chef
Enheten för inspektionsverksamhet, Chef

Björn Malmqvist

Rättsavdelningen, Biträdande chefs-
jurist

Polismyndigheterna

Lennart Enocsson

Stockholms län, Biträdande länspolis-
mästare

Ingemar Johansson

Västra Götaland, Länspolismästare

Eva Årestad Radner

Skåne, Länspolismästare

Peter Tallinger

Skåne, Ekonomidirektör

Mats Löfving

Östergötlands län, Länspolismästare

Per Silverliden

Västernorrlands län, Länspolismästare

Madeleine Jufors

Gävleborgs län, Länspolismästare

Anders Kjaersgaard

Kronobergs län, Länspolismästare

Polisstyrelser och polisnämnder

Rikspolisstyrelsen

Stockholms län

Västra Götaland

Skåne

Östergötlands län

Västernorrlands län

Gävleborgs län

Kronobergs län

Övriga

Nils Eklund

Ekonomistyrningsverket, Avdelnings-
chef

Dan Eliasson

Tidigare statssekreterare, åren 2001-
2006

Sten Heckscher

Tidigare rikspolischef, åren 1996-2004

Tina J. Nilsson

Riksrevisionen, Programansvarig

Helena Norman

Riksrevisionen, Revisionsledare

Eero Marttinen

Riksrevisionen, Revisionsdirektör

Jerzy Sarnecki

Stockholms universitet, Professor

Stefan Strömberg

Tidigare rikspolischef, åren 2005-2007