

Sammanfattning

Vårt uppdrag

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

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

Polisens organisation

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

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

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

Polisens ledningsstruktur

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

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

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

Polisens resultat

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

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

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

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

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

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

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

Hinder med nuvarande ledningsstruktur och organisation

Otillräcklig nationell beslutskraft och otydliga ansvarsförhållanden

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

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

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

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

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

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

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

Många polismyndigheter av skiftande storlek

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

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

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

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

rörda myndigheter såvida tekniken anpassas efter de nya lagbestämmelserna.¹

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

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

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

Kommitténs förslag till ny organisation

En sammanhållen svensk polis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Prop. 2009/10:175.

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

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

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

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

Polismyndighetens organisation

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

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

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

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

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

Chefstillsättning

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

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

Om den lokala och regionala nivån

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

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

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

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

Polismyndighetens förhållande till allmänheten

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

Allmänhetens kontaktpunkt

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

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

Den demokratiska insynen

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

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

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

Ett fristående granskningsorgan för polisverksamheten

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

Författningsändringar

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

Ett fördjupat förberedande arbete behövs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Några konsekvenser av förslagen

Utgångspunkter för konsekvensbeskrivningen

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

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tidpunkt för förändringen

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

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