



Granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar

Granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING.....	3
2	INLEDNING.....	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	5
2.3	Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning.....	6
2.4	Informationsinsamling och metod.....	6
2.5	Bedömningsgrunder.....	6
3	STRATEGISKA VERKSAMHETSPLANEN.....	7
3.1	Iakttagelser.....	7
3.2	Bedömning.....	8
4	EN STARK LOKAL NÄRVARO, FÖRUTSÄTTNINGAR OCH PLANERADE AKTIVITETER.....	8
4.1	Iakttagelser.....	9
4.1.1	Polisregionernas förutsättningar.....	9
4.1.2	Planerade aktiviteter.....	12
4.1.3	Förslag till kommande aktiviteter.....	13
4.2	Bedömning.....	13
4.3	Rekommendationer.....	15
	Rekommendation 4.3.1.....	15
	Rekommendation 4.3.2.....	16
5	UPPFÖLJNINGSRUTINER.....	16
5.1	Iakttagelser.....	16
5.2	Bedömning.....	18
5.3	Rekommendationer.....	20
	Rekommendation 5.3.1.....	20
	Rekommendation 5.3.2.....	20
	Rekommendation 5.3.3.....	20
	Rekommendation 5.3.4.....	21

BILAGA

Beslut från RPC om åtgärder, 2021-12-03

1 Sammanfattning

Internrevisionen har i enlighet med revisionsplanen 2019-2020 granskat polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar.

Granskningen genomfördes 2019 och överlämnades till Polismyndigheten för åtgärdsin-
hämtning samma år. Revisionsrapporten beskriver situationen i Polismyndigheten vid tiden
för granskningen. Myndighetens inhämtning av förslag på åtgärder för att omhänderta de
brister som framkom i granskningen har tagit tid. Enligt internrevisionens riktlinjer ska in-
ternrevisionen tillämpa internationellt ramverk utgivet av den internationella yrkesförening-
en för internrevisorer.¹ Internrevisionen har i denna granskning inte kunnat efterleva ram-
verkets riktlinje för utförande avseende rapportering i rätt tid.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om planerad resursförstärkning till lokalpo-
lisområdena (LPO) i tillräcklig omfattning kommer att bidra till ökad polisiär när-
varo/förmåga (fokus glesbygd/storstad) i förhållande till deras uppdrag och därigenom
minska målkonflikter. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om myndighet-
ens strategiska verksamhetsplan och andra nationella och regionala beslut bidrar till att tyd-
liggöra prioriteringar i verksamheten med fokus på lokalpolisområdena.

Granskningen har omfattat fyra revisionsfrågor relaterade till analyser och ställningstagan-
den inför framtagande av den strategiska verksamhetsplanen, förutsättningar, aktiviteter
och uppföljningsrutiner för att:

- åstadkomma en ökad polisiär närvaro/förmåga i såväl glesbygd som storstad,
- minska risken för att målkonflikter uppstår med fokus på verksamheten i LPO,
- tydliggöra prioriteringar med fokus på verksamheten i LPO.

Internrevisionen gör bedömningen att ett omfattande arbete i form av analyser och ställ-
ningstaganden ligger till grund för inriktningen av verksamheten i den strategiska verksam-
hetsplanen. Arbetet har under 2019 bedrivits relativt forcerat men internrevisionen har inte
noterat några väsentliga delar som på grund av detta inte beaktats och bedömts.

Regionernas uppfattning är att planerad resursförstärkning kommer bidra till en ökad poli-
siär närvaro och förmåga generellt i LPO och i glesbygdskommuner. Regionerna framhåller
att detta är beroende av vilka ambitionshöjningar som beslutas inom andra verksamheter
och i vilken utsträckning rörelsen inåt/uppåt (att poliser efter kort tid lämnar LPO) kan be-
gränsas genom olika åtgärder. Problemet med rörelsen inåt/uppåt är inget nytt problem.
Polismyndigheten har ett strukturellt resursfördelningsproblem som till stor del drabbar
LPO. Det faktum att det finns fler befattningar där poliser efterfrågas än det finns poliser
gör att rörelsen kommer att fortsätta om inga ytterligare åtgärder vidtas. Rörelsen har för-
stärkts av att det på högre nivå har tagits beslut om t.ex. nya funktioner eller förmågor utan
att konsekvensanalys genomförts som beskriver vad beslutet innebär för annan verksamhet
och vad som kan komma att behöva nedprioriteras. Arbetet med att göra LPO till en attrak-
tiv arbetsplats behöver analyseras och ytterligare åtgärder behöver vidtas för att höja statu-
sen. Sammantaget anser internrevisionen att det idag är svårt att bedöma i vilken omfattning
strategiska verksamhetsplanen kommer bidra till en ökad polisiär närvaro och förmåga i

¹ International Professional Practices Framework/IPPF, The Institute of Internal Auditors




lokalsamhället, i hela landet. Tidigare utvärderingar och erfarenheter av större resursförstärkningar till polisen har visat på svårigheterna att uthålligt bygga en stark bas av polisverksamhet i lokalsamhället.

För att säkerställa att Polismyndigheten har förmåga att växa till 40 000² medarbetare fram till 2024 och vara en attraktiv arbetsplats pågår redan idag aktiviteter, vilka berör alla nationella avdelningar. Av strategiska verksamhetsplanen framgår att myndigheten ska genomföra aktiviteter i syfte att behålla resurser lokalt. Exempel på aktiviteter som nämns är distansutbildning och arbetet i partsammansatt arbetsgrupp med ingripandeberedskap. Av redovisade nationella åtgärder är det få som har direkt bäring på lokalpolisområden med fokus på glesbygd/storstad. Det krävs också aktiviteter för att begränsa målkonflikter och underlätta prioriteringar för verksamheten i LPO. Internrevisionens samlade bedömning är att om Polismyndigheten inte vidtar ytterligare aktiviteter kvarstår risken att delmålet ”ökad polisiär närvaro i lokalsamhället” inte uppnås.

Av den strategiska verksamhetsplanen framgår att planen ska följas upp i den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG) varje tertiäl för att säkerställa måluppfyllelse och framdrift i nyckelaktiviteter. I intervjuer har i princip samtliga betonat vikten av att myndigheten får till en uppföljningsmodell som ser till helheten och som möjliggör en effektiv uppföljning av såväl polisregioners och avdelningars strategiska inriktningar och årlig aktivitetsplanering som den nationella strategiska verksamhetsplanen. Internrevisionen noterar att den strategiska verksamhetsplanen innehåller delmål, nyckelaktiviteter och indikatorer som relaterar till att åstadkomma en ökad polisiär närvaro/förmåga i LPO. Inget speciellt fokus har dock lagts på glesbygd/storstad. Internrevisionen gör bedömningen att de indikatorer som framgår i planen behöver kompletteras med mer av kvalitativ uppföljning och uppföljning av effekter. Dessutom behöver det nationella ansvaret för uppföljningen tydliggöras och it-stödet förbättras. Ett arbete har initierats av ekonomiavdelningen som syftar till en utvecklad uppföljning.

För att utveckla uppföljningen avseende att fånga medborgarperspektivet anser internrevisionen att fler LPO bör nyttja det avtal som Polismyndigheten nyligen tecknat beträffande lokala trygghetsundersökningar. Internrevisionen gör bedömningen att Polismyndigheten bör överväga behovet av att genomföra en extern utvärdering av utvecklingen av polisverksamheten i LPO där särskilt utvecklingen i glesbygd och storstad belyses utifrån ett medborgarperspektiv. Internrevisionen anser att en sådan utvärdering skulle ge Polismyndigheten värdefull kunskap och bekräftelse på om målet stark lokal närvaro uppnåtts, i hela landet.

Tabellen nedan visar att internrevisionens granskning har resulterat i totalt 6 rekommendationer, fördelade utifrån internrevisionens modell för bedömning av brister som presenteras i rapporten.

	Antal
 Mycket väsentlig brist	2
 Väsentlig brist	4
 Mindre väsentlig brist	

² En kort tid efter att rapporten överlämnades till myndigheten i december 2019 har tillväxtnmålet ändrats till 10 000 fler anställda.

2 Inledning

Granskningen har utförts i enlighet med revisionsplanen för 2019-2020.

2.1 Bakgrund

I glesbygd finns för få poliser för att kunna täcka en geografisk yta och i storstad är antalet poliser för få i förhållande till belastningen. Poliser i yttre tjänst ska arbeta inom områdena IG/BF, UL och service och de förväntas klara av fler och fler uppgifter. Målkonflikt uppstår också mellan yttre och inre polisverksamhet dels inom lokalpolisområdet, dels mellan olika organisatoriska nivåer inom myndigheten. Den ständigt pågående rörelsen inåt uppåt bidrar till att personalnumerären inte ökar i önskad omfattning i lokalpolisområdena. En orsak till denna rörelse är att det finns fler befattningar där poliser efterfrågas än det finns poliser. Rörelsen förstärks av att det på högre nivå tas beslut om t.ex. nya funktioner eller förmågor utan att konsekvensanalys genomförts som beskriver vad beslutet innebär för annan verksamhet och vad som kan komma att behöva nedprioriteras. Styr signaler som ibland stöder och ibland konkurrerar med tidigare prioriteringar från nationell nivå till lokalpolisområdesnivå försvårar förutsättningarna för verksamheten att genomföra beslutade aktiviteter och nå uppsatta mål.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma den interna styrningen och kontrollen avseende om planerad resursförstärkning till lokalpolisområdena i tillräcklig omfattning kommer att bidra till ökad polisiär närvaro/förmåga (fokus glesbygd/storstad) i förhållande till deras uppdrag och därigenom minska målkonflikter. Syftet med granskningen är också att bedöma om myndighetens strategiska verksamhetsplan och andra nationella och regionala beslut bidrar till att tydliggöra prioriteringar i verksamheten med fokus på lokalpolisområdena.

Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- 1) Vilka analyser och ställningstaganden ligger till grund för inriktningen av verksamheten i den strategiska verksamhetsplanen?
- 2) Vilka aktiviteter planeras nationellt och regionalt för att
 - a/ åstadkomma en ökad polisiär närvaro/förmåga i såväl glesbygd som storstad?
 - b/ minska risken för att målkonflikter uppstår med fokus på verksamheten i lokalpolisområdena?
 - c/ tydliggöra prioriteringar med fokus på verksamheten i lokalpolisområdena?
- 3) Uppfattar polisregionerna att de har erhållit/kommer erhålla tillräckliga förutsättningar (från nationell nivå) för att kunna realisera punkt a-c i revisionsfråga 2 eller vad saknas?
- 4) Vilka uppföljningsrutiner planeras nationellt och regionalt för att kunna analysera och värdera resultatet av områdena i punkt a-c i revisionsfråga 2?

2.3 Verksamhet som ingår i granskning och avgränsning

Granskningen omfattar funktioner inom Polismyndigheten som i större omfattning kan påverka förutsättningarna för ökad polisiär närvaro i glesbygd/storstad, minskade målkonflikter och bättre förutsättningar till prioriteringar av verksamheten.

Granskningen baseras på den version av strategiska verksamhetsplan som rikspolischefen fattade ett inriktningsbeslut den 7:e oktober 2019. Planen fastställdes slutligen 20:e december 2019.

Granskningen avgränsas till effekter för verksamheten i lokalpolisområden med fokus på glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar. Avgränsningen motiveras av att lokalpolisområdena är basen för polisens verksamhet och ska utgöra grunden för det medborgarperspektiv som ska genomsyra polisens verksamhet och det faktum att lokalpolisområdenas resurser ska stärkas under perioden 2020-2024.

Under granskningen har ytterligare en avgränsning skett. Polismyndighetens lokala närvaro innefattar både digital och fysisk närvaro. Internrevisionens rapport har främst fokus på den fysiska närvaron och mindre på en förbättrad service utifrån medborgarnas behov som tar sin utgångspunkt i Polisens serviceprogram 2024.

2.4 Informationsinsamling och metod

Granskningen har skett genom dokumentanalys och intervjuer. Besök och intervjuer har genomförts med region Bergslagen, region Nord, region Stockholm och region Väst samt med nationella operativa avdelningen, ekonomiavdelningen, HR-avdelningen och kommunikationsavdelningen.

Granskningen har utförts under perioden augusti – oktober, 2019 av internrevisorerna Carl Ygge och Johan Dixelius.

Rapporten sakgranskades i november 2019 av polisregionerna och de nationella avdelningarna. Begäran om inhämtande av åtgärdsförslag skickades till RPC kansli i december 2019. Rikspolischefen beslutade om åtgärder i december 2021. Åtgärdsförslag återges i beslutsbilaga till rapporten.

2.5 Bedömningsgrunder

Internrevisionens iakttagelser, bedömningar och grunder för lämnade rekommendationer framgår av den löpande texten i rapporten. För respektive rekommendation har internrevisionen bedömt bristen vid tidpunkten för granskningen. Internrevisionens bedömning följer nedanstående mall.

Bedömning	Beskrivning
Röd - Mycket väsentlig brist	Brist som allvarligt påverkar Polismyndighetens måluppfyllelse enligt instruktion eller regleringsbrev och/eller medför stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och/eller innebär att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet, lagenlighet, redovisning och hushållning.

Orange - Väsentlig brist	Brist som påverkar den granskade verksamheten så att uppställda mål inte nås och/eller medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.
Gul - Mindre väsentlig brist	Brist som inte påverkar den granskade verksamhetens måluppfyllelse men som medför negativa konsekvenser för verksamheten.

3 Strategiska verksamhetsplanen

Under 2017 genomfördes en bred dialog med medarbetare, medborgare och samverkanspartner samt ett antal fördjupningsseminarier för att diskutera vilken polis som behövs 2024. Detta arbete utmynnade 2018 i Strategi 2024 innehållande vision, verksamhetsidé, långsiktiga mål och strategiska initiativ med sikte på 2024.

I början av 2019 beslutades om Polismyndighetens plan för tillväxt 2024 som innehåller en utveckling och precisering av de aktiviteter som behöver genomföras för att möjliggöra tillväxten. Under våren 2019 genomfördes bl.a. en verksamhetsanalys avseende polisens kärnverksamhet och en behovsanalys avseende de nationella avdelningarnas verksamhet. Behovsanalysen låg bl.a. till grund för en fördelningsmetodik för de nationella avdelningarna. Parallellt togs även en resursfördelningsmodell för polisregionerna fram.

Utöver dessa analyser och ställningstaganden finns ett antal befintliga styrdokument av strategisk karaktär som ligger till grund för framtagande av den strategiska verksamhetsplanen.

3.1 Iakttagelser

Under framtagandet av den strategiska verksamhetsplanen och även i samband med tidigare nämnda verksamhets- och behovsanalyser har det enligt intervjuer genomförts ett flertal workshops med representation från polisregioner och avdelningar. Den nationella strategiska ledningsgruppen har också haft löpande diskussioner kring planen och gjort sina bedömningar. Den generella uppfattningen är att polisregioner och avdelningar har getts möjlighet att delta i detta arbete men att tiden för framtagandet var för kort. Några har uppfattningen att det till och med kanske varit för många som haft möjlighet att delta vilket lett till att planen blivit något spretig och inte fullt ut fångat helheten.

Internrevisionen har noterat att utkast till strategisk verksamhetsplan och resursfördelningsmodell/metod har skickats för delning under sommar/början höst och att ett inriktningsbeslut för den strategiska verksamhetsplanen fattades av RPC den 7 oktober 2019. Planen fastställdes slutligen i december 2019.

EA har också tagit fram anvisningar och stöd för att ta fram strategiska inriktningar. De strategiska inriktningarna, som varje nationell avdelning och regionerna ska ta fram, ska innehålla de prioriteringar och aktiviteter som behövs för att uppnå målen för den strategiska verksamhetsplanen. EA kommer att sammanställa de strategiska inriktningarna och göra en samlad bedömning av helheten som kommer redovisas för den nationella ledningsgruppen. Utifrån diskussion i ledningsgruppen kommer respektive polisregion och avdelning eventuellt behöva göra justeringar i sin strategiska inriktning. Den 31 januari 2020 ska de strategiska inriktningarna vara slutligt justerade.

Den generella uppfattningen bland de intervjuade är att den strategiska verksamhetsplanen efter delning är tillräckligt bra, de mest väsentliga delarna är omhändertagna även om vissa anser att sambanden mellan verksamhetsanalysen, fördelningsmodeller/metoder och den strategiska verksamhetsplanen inte är heltäckande. Detta gäller t.ex. områden som i verksamhetsplanen signalerar ambitionshöjning men som inte tydligt beaktas i fördelningsmodeller/metoder. Uppfattningen är att planen kan förbättras ytterligare över tid genom justeringar i samband med den årliga revideringen som planeras.

3.2 Bedömning

Internrevisionen gör bedömningen att ett omfattande arbete i form av analyser och ställningstaganden ligger till grund för inriktningen av verksamheten i den strategiska verksamhetsplanen. Arbetet har under 2019 bedrivits relativt forcerat men internrevisionen har inte noterat några väsentliga delar som på grund av detta inte beaktats och bedömts och ser därför inget behov av att lämna rekommendationer kring detta.

4 En stark lokal närvaro, förutsättningar och planerade aktiviteter

Av regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten framgår bl.a. att brottsligheten ska minska och människors trygghet ska öka. Genom att fullgöra sina uppgifter ska Polismyndigheten bidra till en sådan utveckling i hela landet. Den polisiära närvaron i lokalsamhället ska grundas på lokala förutsättningar och behov. Polismyndigheten ska därför fortsatt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär närvaro i hela landet. Myndigheten ska också redovisa i vilken omfattning det finns områdespoliser på lokalpolisområdesnivå och i vilken utsträckning dessa arbetar fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Av den strategiska verksamhetsplanen framgår att det andra långsiktiga målet i strategi 2024 handlar om stark lokal närvaro. Att stärka den lokala närvaron är en prioriterad del när resurserna ska fördelas. Lokalsamhällets delaktighet avseende polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete ska stärkas genom medborgarlöften och dialog med medborgarna.

För att bidra till att det långsiktiga målet avseende stark lokal närvaro ska Polismyndigheten under 2020–2024 inrikta sin verksamhet mot följande delmål:

- Ökad polisiär närvaro i lokalsamhället
- Utvecklade medborgarmöten och förbättrad service utifrån medborgarnas behov
- Inga nya utsatta områden och reducering av befintliga

Sedan den nya Polismyndigheten bildades har det uttryckts i styrdokument att lokalpolisområdena ska vara basen för polisens verksamhet. I den strategiska verksamhetsplanen beskrivs att för att stärka den lokala närvaron ska aktiviteter genomföras under 2020-2024 för att öka den polisiära närvaron i lokalsamhället, i hela landet. Lokalpolisområdenas resurser ska stärkas under perioden. Antalet poliser i yttre tjänst vid lokalpolisområdena ska öka under de kommande åren. Förstärkningen möjliggör dels en verksamhet som i större utsträckning omhändertar den lokala lägesbilden tillsammans med nationella och regionala prioritering-

ar, dels att det förebyggande arbetet kan prioriteras högre. Två nyckelaktiviteter är prioriterade; Öka antalet områdespoliser för att möta behoven i lokala lägesbilder och utarbeta strategi för ordningsvakter för att komplettera polisens ordningshållande och trygghetsskapande arbete.

4.1 Iakttagelser

4.1.1 Polisregionernas förutsättningar

Regionerna gör bedömningen att planerad resursförstärkning kommer bidra till en ökad polisiär närvaro och förmåga generellt i LPO och i glesbygdskommuner. Regionerna framhåller att deras bedömning givetvis är beroende av vilka ambitionshöjningar som beslutas inom andra verksamheter och i vilken utsträckning rörelsen inåt/uppåt (att poliser efter kort tid lämnar LPO) kan begränsas genom olika åtgärder.³ Det finns farhågor för att fördelning av resurser kan komma att innebära att tillskotten inte kommer LPO till del i den utsträckning som regionerna planerat. Regionerna framhåller att det viktigaste är att veta vad vi gör med de nya resurser som kommer.

Tre av de fyra regioner som internrevisionen har intervjuat kommer få medel enligt resursfördelningsmodellens avståndsfaktor. Budgetramarna som regionen tilldelas är dock inte styrande för hur regionen ska använda dessa pengar. Regionledningarna beskriver att hela eller stora delar av medlen, som avser avståndsfaktor, kommer användas för att förstärka verksamheten i de lokalpolisområden som har glesbygdskommuner.

Regionerna påpekar också att det är viktigt att värdera om befattningar som ska tillsättas kräver polisiär kompetens. Redan idag finns det fler befattningar där poliser efterfrågas än det finns poliser. På vilken nivå som det avgörs om befattningar ska vara polis eller civil är avgörande och påverkar förutsättningarna att säkerställa tillräcklig resurs av poliser i LPO. Regionerna arbetar genom olika modeller av resursplanering för att säkerställa poliskompetens på LPO-nivån. Det är dock viktigt att poängtera att utredningsresursen i LPO främst styrs av brottskatalogen och det brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbetet genom ambitionsnivå. Hur arbetstidsförläggningen sker har också lyfts fram som en viktig fråga att hantera.

Det finns olika uppfattningar bland de intervjuade om uppdraget till LPO enligt strategiska verksamhetsplanen innebär en ambitionshöjning eller inte. För att klara delmålet i strategiska verksamhetsplanen som innebär att reducera antalet utsatta områden och bidra till att inga nya utsatta områden tillkommer bedömer regionerna behov av ökade polisiära resurser och insatser i dessa områden. Samverkan med lokalsamhället är avgörande för framgång. Ett annat exempel på ambitionshöjning som nämnts är arbetet med reduktion av extremism (RedEx).

Vid intervjuer har det framkommit att det främst är det brottsförebyggande arbetet som har fått stå tillbaka när LPO:s förmåga varit kraftigt begränsad. Detta har också konstaterats i internrevisionens granskning av lokalpolisområden.⁴ Den ökade förmåga som resurstillskot-

³ En intern rörlighet inom Polismyndigheten är i grunden positiv då det bl.a. ger medarbetare möjlighet att utvecklas. Polismyndighetens inriktning är att antalet poliser i yttre tjänst ska öka liksom lokalpolisområdenas totala resurser. En stor intern rörlighet från lokalpolisområdena till andra enheter påverkar negativt möjligheten att uppnå delmålet ökad polisiär närvaro i lokalsamhället. Utifrån ett medborgarperspektiv kan en sådan rörelse anses som oönskad.

⁴ Granskning av lokalpolisområden. A426.510/2017.

Det kommer ge skapar förutsättningar att utveckla det brottsförebyggande - och trygghets-skapande arbetet. Arbetet upplevs ha låg status och har inte prioriterats inom polisen. Det finns idag begränsat med utbildningar inom området och det finns inte heller några tydliga karriärvägar på motsvarande sätt som inom utredningsverksamheten. En förundersökningsledare har t.ex. en mer kvalificerad utbildning än en utredare. Motsvarande steg av karriär- och kompetensutveckling finns inte inom det brottsförebyggande området.

I intervjuerna har avvägningen mellan stödverksamhet och kärnverksamhet lyfts upp. Samtidigt som polisen får betydligt fler medarbetare de närmaste fyra åren och det kommer krävas ytterligare stöd för att kärnverksamheten ska kunna fokusera på sitt uppdrag, ger fler uttryck för en oro att administrationen ska växa oproportionerligt mycket på bekostnad av brottsbekämpningen. Det avser såväl den nationella som regionala nivån. Det är viktigt att hitta balansen och göra rätt saker. Administrationen inom polisen upplevs ha ökat och av intervjuer framgår att det är angeläget att se närmare på vad som orsakar detta. Som exempel har nämnts uppdragsgivarens krav på olika former av återrapportering, utökad administration i utredningsprocessen, handläggare som driver "sin" fråga/område. Som en intervjuad uttryckte det; "Vi göder en elefant som bara äter och äter".

De intervjuade framhåller att målkonflikter alltid kommer finnas men det är möjligt att begränsa omfattningen. På en mer övergripande nivå beskrivs förmågan att utreda grova brott kontra mängdbrott och/eller höja förmågan för den yttre verksamheten. Polismyndigheten har också att hantera den svåra resursavvägningen mellan de brott som ökat mest de senaste åren och de brottstyper som omvärldsbevakning och underrättelseverksamheten lyfter fram (t.ex. cyberbrott, it-relaterade brott) kontra den mer traditionella brottsligheten som minskar för vissa brottstyper. Den tydliga inriktning som den strategiska verksamhetsplanen signalerar om en stark lokal närvaro måste vägas mot polisens totala förmåga, vilket bedöms som en stor utmaning av de intervjuade. Det upplevs som en mycket svår balansgång trots den resursökning som polisen förväntas få under de närmaste åren.

Regionerna ger fler exempel som de anser bidrar till att skapa målkonflikter. Nationella beslut som påverkar arbetet mot lokal problembild och den aggregerade regionala lägesbilden måste ställas mot nationella beslut, t.ex. när det gäller tillsättande av nya funktioner, utbildningsinsatser och operativa insatser som beslutas nationellt och berör alla regioner. Processägarnas förståelse för nationella besluts konsekvenser och dialogen med verksamheten kring detta behöver utvecklas.

Målkonflikten mellan att kunna bedriva kärnverksamhet och behovet av kompetensutvecklingsinsatser är ett område som lyfts upp i många av intervjuerna. Två regioner uppger att de klarar att avsätta 6 % av den totala resurstiden för utbildning. Så har förutsättningarna varit om man tittar bakåt under lång tid. Sedan omorganisationen har utbildning i princip inte längre reglerats genom FAP. Nya "krav" på viss utbildning har i första hand reglerats genom riktlinje. En av de intervjuade uppgav att om den blå yttre personalen ska genomföra all reglerad eller nödvändig utbildning för att säkerställa deras förmåga innebär det att de i perioder behöver avsätta mellan cirka 10-15% för utbildning.

För att begränsa målkonflikter och underlätta prioriteringar anger regionerna att det krävs att kvalitativa konsekvensanalyser av nationella och regionala beslut genomförs, en utvecklad processtyrning, följa styrmodellen och en ökad samordning av nationella beslut.

I Statskontorets utvärdering av ombildningen av polisen konstaterades att organisationen har en problematisk rörelse av personal från lokalpolisområdesnivå till övriga nivåer.⁵ Rörelsen från LPO till högre nivåer är särskilt påtaglig på orter där det finns verksamhet på högre organisatorisk nivå, t.ex. till orter där regionledningen är lokaliserad.

Brottsförebyggande rådet konstaterade, 2013 i en utvärdering av satsningen på 20 000 poliser samma problem. Poliser i yttre tjänst ökade inte på grund av en rörelse uppåt och expansion av organisatoriska enheter på högre nivå.⁶

2017 genomförde Polismyndigheten en analys för att klargöra hur resursbristen såg ut i den lokala kärnverksamheten. Arbetet påskyndades för att användas som underlag till budgetunderlaget och regeringsuppdraget ”2024”. Arbetet leddes av RPCK. Analysen redovisades i form av en förstudie hösten 2017.⁷ Denna visade att den lokala kärnverksamheten hade för få resurser i förhållande till uppdraget och befintlig arbetsbelastning samt att befintlig resursfördelning i myndigheten inte framstod som optimal. Beräkningarna bedömdes ha betydande felmarginaler men gav ändå en relativt god bild av resursläget.

Internrevisionen noterar att från januari 2015 till oktober 2019 har antalet poliser på IGV minskat med 633. I tabellen nedan redovisas förändring av antal poliser vid IGV och antal poliser totalt.⁸

Besökta polisregioner

Polisregion	Bergslagen	Nord	Stockholm	Väst
Förändring antal poliser IGV (201501-201910)	-28	-70	-326	-16
Förändring antal poliser i regionen (201501- 201910)	-51	-60	-521	+1

Övriga polisregioner

Polisregion	Mitt	Syd	Öst
Förändring antal poliser IGV (201501-201910)	-67	-86	-40
Förändring antal poliser i regionen (201501- 201910)	-84	-141	-105

Polisregion Stockholm kommer enligt uppgift att kompenseras för intern rörlighet med extra aspiranter. För de lokalpolisområden där det ingår glesbygdskommuner uppger cheferna att även de har minskat antalet poliser under de senaste åren. Sårbarheten att förlora någon eller några medarbetare i dessa LPO är stor och påverkar direkt förutsättningen att bedriva

⁵ Statskontoret, Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag, rapport 2017:10.

⁶ Brottsförebyggande rådet, Satsningen på fler poliser – vad har den lett till, rapport 2013:12.

⁷ Förstudie av resursbehovet i den lokala kärnverksamheten, slutredovisning. 2017-12-22. A477.422/16.

⁸ Uppgift från HR-avdelningen. Se även not 8.

en verksamhet nära medborgarna. Under 2019 fram till och med oktober har antalet anställda vid lokalpolisområdena minskat med 467.⁹

Några av de intervjuade beskriver en ökad polarisering mellan glesbygd och storstad. Många offentliga verksamheter har lämnat glesbygden, vilket upplevs bidra till ökade klyftor och att medborgarna känner sig bortglömda i glesbygden. Som en av de intervjuade uttryckte det måste polisen djupare analysera vad detta kommer innebära för polisens uppdrag inte minst i glesbygden. Hur kan polisen bidra till att upprätthålla samhällskontraktet? En intervjuad uttryckte; Polisen ska inte ställa storstad mot glesbygd vid planering och prioritering av verksamheten. Fördelning av resurser får inte bara vara en mekanisk, matematisk övning. På samma sätt som det inom en region ska finnas en miniminivå på ett visst antal piketgrupper dygnet runt för eventuella terrorhändelser borde det även finnas någon form av miniminivå för närvaro i glesbygd. Några intervjuade anser att Polismyndigheten behöver överväga vilken servicegrad som polisen ska upprätthålla inom olika områden med särskilt fokus på glesbygd. Som exempel nämndes maximal insatstid där ingripanden ska ske omedelbart eller skyndsamt (prio 1 och 2). Flera framför att det finns både för- och nackdelar med sådana mål. Men det måste också beaktas att polisen är en del av krisberedskapen och totalförsvaret. När det gäller större städer är antalet poliser för få i förhållande till belastningen.

4.1.2 Planerade aktiviteter

Det pågår redan idag många aktiviteter, vilka berör alla nationella avdelningar, som ska säkerställa att Polismyndigheten har förmåga att växa med 10 000 medarbetare fram till 2024 och vara en attraktiv arbetsplats. Många av dessa följs upp inom ramen för strategi 2024.

Av strategiska verksamhetsplanen framgår att myndigheten ska genomföra aktiviteter i syfte att behålla resurser lokalt. Vid intervjuerna har aktiviteter som redan genomförs eller planeras redovisats. Från de nationella avdelningar som intervjuats har bl.a. följande aktiviteter lyfts fram;

- Distansutbildning
- Arbetet med karriär och utvecklingsvägar (KUV)
- Arbetet i partssammansatt arbetsgrupp med ingripandeberedskap
- Verksamhetsanpassad arbetstid
- Utveckling av verksamhet, ekonomi och kompetens (VEK-perspektivet)
- Tydlig planeringsdialog, resurs- och kompetensplaneringsdialog inom region/nationellt.
- Löpande uppföljning av strategiska verksamhetsplanen
- Möjlighet för poliser inom BF/IGV, utredare på LPO-nivå m.fl. att kunna anmäla intresse för ny placering i annan region "nationell flyttlåda".

Vid intervjuer med företrädare för regionerna har de särskilt lyft fram hur de arbetar med sina regionala resursfördelningsmodeller. Uppföljning av utfall och behov av justeringar sker kontinuerligt. Det finns också bemanningsråd på PO- och regionnivå. En region beskriver att dagliga målkonflikter hanterar de genom taktiskt forum och taktiskt center där

⁹ Personalstatistik för Polismyndigheten, månadsuppföljning oktober 2019. Totalt finns 48 procent av regionernas resurser på lokalpolisområdesnivå, polisaspiranter har återgått till skolan under september vilket påverkar andelen vid Lpo.

omprioriteringar sker vid behov om kraftig belastning finns i någon del av verksamheten. De beskriver också att varje enhet ska bära sin egen frånvaro. Nya resurser kommer i huvudsak att tillföras LPO. Regionernas fokus för att uppnå polisiär närvaro i lokalsamhället är främst att satsa på yttre resurs; utöka antalet områdespoliser och IGV-poliser.

Arbetet med att ta fram de strategiska inriktningarna för regioner och avdelningar pågår.

4.1.3 Förslag till kommande aktiviteter

Under intervjuer har förslag på aktiviteter lämnats av framförallt regionerna för att stärka den lokala närvaron. För att kunna begränsa den interna rörligheten från LPO och därmed begränsa målkonflikter och underlätta prioritering av verksamheten har regionerna lyft upp ett antal förslag till åtgärder. Det avser såväl åtgärder på nationell som regional nivå. Det är viktigt att öka attraktiviteten och stimulera poliser och polisanställda att arbeta längre tid inom LPO än vad som är fallet idag. För att uppnå detta krävs att det finns tydliga karriär- och utvecklingsmöjligheter.¹⁰ Generellt behöver statusen höjas genom olika riktade åtgärder inte minst när det gäller det brottsförebyggande- och trygghetskapande arbetet. IGV-verksamheten behöver dimensioneras så att områdespoliser får arbeta med sitt uppdrag, dvs. i stor omfattning arbeta fredat med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetskapande arbete.

Ett annat förslag är att IGV-verksamheten ska vara ”överdimensionerad” för att skapa utrymme för poliser att kunna delta i t.ex. riktade insatser mot lokala eller regionala problembilder. Det skapar förutsättningar för kompetensutveckling för poliserna i LPO och ger goda förutsättningar för en attraktiv arbetsplats med hög flexibilitet. Andra förslag är att skapa karriärtjänster inom det brottsförebyggande området, ändra brottskatalogen så att fler utredningar utreds på LPO-nivån och överväga att placera specialfunktioner på LPO-nivån.

Några anser att Polismyndigheten bör överväga reglering av antalet poliser på varje sektion/enhet/avdelning. Utifrån att bygga en robust bas ska behovet av poliser först säkras inom LPO och därefter på andra organisatoriska nivåer. Så arbetar redan några av de regioner som internrevisionen intervjuat.

Några av de intervjuade konstaterar att det inte är möjligt att ha renodlad budgetstyrning då 2/3 av polisanställda är poliser och inte finns på den öppna arbetsmarknaden. Budgetstyrningen måste kompletteras med någon form av ”personaltabläer” för att begränsa rörelsen inåt/uppåt. Detta borde gälla för både nationella avdelningar och alla regioner. Det är också viktigt att säkerställa att rekryteringsprocessen är anpassad efter behov.

Regionerna lyfter även upp att processansvaret och processtyrningen behöver förtydligas så att det främjar helhetssyn och samordning.

4.2 Bedömning

Internrevisionen har idag svårt att bedöma i vilken omfattning strategiska verksamhetsplanen kommer bidra till en ökad polisiär närvaro och förmåga i lokalsamhället, i hela landet. Tidigare utvärderingar och erfarenheter av större resursförstärkningar till polisen har visat

¹⁰ Arbete pågår inom ramen för KUV.

på svårigheterna att uthålligt bygga en stark bas av polisverksamhet i lokalsamhället. Inriktningen att LPO ska vara basen för polisverksamheten och att organisation och verksamhet ska byggas underifrån har varit styrande sedan Polismyndigheten bildades 2015 men har inte kunnat förverkligas.

Internrevisionen gör bedömningen att den strategiska verksamhetsplanen kommer innebära en ambitionshöjning för verksamheten i lokalpolisområdena. Det faktum att det brottsförebyggande arbetet har nedprioriterats under lång tid gör att behovet av insatser och utveckling är stort. Det avser t.ex. behovet av att utveckla kvaliteten i lokala lägesbilder, utveckla arbetet med att ta fram, genomföra och följa upp samt att kommunicera medborgarlöften. Det finns en stor potential i att utveckla medborgardialogerna. Kommunpoliser och områdepoliser behöver få möjlighet att arbeta med sitt uppdrag i större omfattning än idag. Arbetet med att utveckla det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet behöver stödjas av processägaren. Idag finns inga resurser avsatta för arbetet på operativa enheten på Noa. Utvecklingscentrum Syd och Nord har ett ansvar och driver flera utvecklingsprojekt som bidrar till att höja förmågan hos medarbetarna i LPO. Arbetet med att göra LPO till en attraktiv arbetsplats behöver analyseras och ytterligare åtgärder behöver vidtas för att höja statusen för arbetet i LPO.

Problemet med rörelsen inåt/uppåt är inget nytt problem. Polismyndigheten har ett strukturellt resursfördelningsproblem som till stor del drabbar lokalpolisområdena. Det faktum att det finns fler befattningar där poliser efterfrågas än det finns poliser gör att rörelsen kommer att fortsätta om inga ytterligare åtgärder vidtas. Rörelsen har förstärkts av att det på högre nivå har tagits beslut om t.ex. nya funktioner eller förmågor utan att konsekvensanalys genomförts som beskriver vad beslutet innebär för annan verksamhet och vad som kan komma att behöva nedprioriteras. Internrevisionen anser att nationella operativa ledningsgruppen (Nolg) är ett lämpligt forum för att skapa en gemensam förståelse för hur målkonflikter kan begränsas och underlätta prioriteringar för verksamheten längst ut.

I senaste versionen av arbetsordningen¹¹ har kravet att genomföra konsekvensanalys tydliggjorts. Internrevisionen har i sin rapport ”Granskning av beredningsprocessen för att fatta beslut”¹² särskilt betonat vikten och behovet av att utse en funktion som ansvarar för att förbättra kompetensen avseende upprättandet av konsekvensanalys samt tillhandahålla metod och stöd för konsekvensanalys. Rapporten är för närvarande (november 2019) ute för åtgärdsinhämtning.

Internrevisionen anser att vid alla (interna) rekryteringar ska kompetensbehovet till tjänsten noga inventeras med inriktning att hushålla med poliser för de tjänster där polisiär kompetens krävs. Polismyndigheten bör överväga behovet av en gemensam modell som reglerar vilka funktioner som kräver polisiär kompetens.

I avsnitt 4.1.2 har internrevisionen redovisat de aktiviteter som nationella avdelningar och regioner lyft upp för att stärka den lokala närvaron i LPO och också åtgärder som ska begränsa den interna rörligheten, minimera målkonflikter och underlätta prioritering av verksamheten i LPO. Av redovisade nationella åtgärder är det få som har direkt bäring på lokalpolisområden med fokus på glesbygd/storstad. Eftersom arbetet med avdelningarnas och regionernas strategiska inriktningar pågår när granskningsrapporten skrivs kan givetvis yt-

¹¹ Arbetsordningen för Polismyndigheten. PM 2019:23

¹² Internrevisionen rapport Granskning av beredningsprocessen för att fatta beslut. A.320.509/2018

terligare åtgärder planeras, vilket kan påverka förutsättningarna att lyckas begränsa intern rörlighet och göra LPO till en attraktivare och flexiblare arbetsplats.

Internrevisionen gör dock bedömningen att fler åtgärder som stöder inriktningen om en starkt lokal närvaro behöver vidtas generellt för verksamheten i LPO och inte minst för verksamheten i glesbygd och i de större städerna. För delar av geografien som har glesbygd bör Polismyndigheten överväga att formulera mål eller andra inriktningsbeslut som säkerställer en polisiär närvaro och förmåga. Det kan även finnas skäl att göra motsvarande överväganden vad gäller polisverksamheten i de största städerna med hänsyn till att antalet poliser är för få i förhållande till belastningen. Utvecklingen i de utsatta och särskilt utsatta områdena kommer kräva utökad polisiär förmåga under lång tid framöver. Till det kommer Polismyndighetens delmål att inga nya utsatta områden ska tillkomma.

Det faktum att antalet poliser har minskat i polisregion Stockholm sedan 2015 är problematiskt ur fler aspekter. Regionen hade redan innan en hög belastning i förhållande till antalet poliser och har även av regionerna den största interna rörligheten.¹³ Polisverksamheten i huvudstaden med stora evenemang, ambassadbevakning, ökad inflyttning/turism, utökad gränspolisverksamhet m.m. ställer särskilda krav på verksamheten.

Förutsättningar att arbeta med de lokala problembilderna inom hela polisregionerna behöver säkerställas för att kunna uppnå de långsiktiga målen framgångsrik brottsbekämpning och upplösning samt stark lokal närvaro. Polismyndigheten måste nu säkerställa att den operativa resurstiden ökar i LPO och att en bättre operativ förmåga uppnås i hela landet. Det krävs en ökad operativ handlingskraft längst ut i verksamheten.

Internrevisionens samlade bedömning är att om Polismyndigheten inte vidtar ytterligare åtgärder kvarstår risken att de nationella avdelningarnas aktiviteter inte i tillräcklig utsträckning stöder regionernas behov. Polismyndigheten (såväl nationella avdelningar som polisregioner) bör överväga vilka ytterligare åtgärder som krävs utöver redan planerade, särskilt med tanke på att få konkreta nationella aktiviteter har framkommit under intervjuer som riktar sig mot rörelsen inåt/uppåt.

4.3 Rekommendationer

Rekommendation 4.3.1

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar HR och NOA tillsammans med polisregionerna att:

- Överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär lokal närvaro i hela landet. Åtgärderna bör särskilt inriktas mot att: 1) Begränsa rörelsen inåt/uppåt, 2) Höja attraktivitet och status att arbeta i LPO.

¹³ Poliser lämnar regionen och går till bl.a. nationella avdelningar främst NOA, SÄPO och andra statliga myndigheter.

Rekommendation 4.3.2

Röd – Mycket väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar Noa tillsammans med polisregionerna att:

- Överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär lokal närvaro i hela landet. Åtgärderna bör särskilt inriktas mot att: 1) Begränsa målkonflikter, 2) Underlätta prioriteringar.

Konsekvenserna av om rekommendationen inte följs är att det finns en kvarstående risk att planerade aktiviteter nationellt och regionalt inte kommer att bidra i tillräcklig omfattning till ökad polisiär förmåga i LPO, hantera målkonflikter, prioritering. Detta kan medföra stora negativa konsekvenser för Polismyndighetens verksamhet och innebära att Polismyndigheten inte uppfyller myndighetsförordningens krav på effektivitet.

5 Uppföljningsrutiner

Av den strategiska verksamhetsplanen framgår att planen ska följas upp i den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG) varje tertiäl för att säkerställa måluppfyllelse och framdrift i nyckelaktiviteter. I tertiäluppföljningen ska även myndighetens övergripande riskområden som skulle kunna utgöra hinder för måluppfyllelse identifieras. Strategiska resultatdialoger ska genomföras tertiälvis mellan rikspolischefen och regionpolis/avdelningschef (tertiäl 1 och 2). Dialogerna ska baseras på uppföljning av polisregionernas och avdelningarnas strategiska inriktningar och väsentliga risker inom ramen för intern styrning och kontroll, med fokus på bidraget till den strategiska verksamhetsplanen. Vid tertiäl 3 ska en strategisk resultatdiskussion föras i NSLG. Polisregioner och avdelningar ska själva ta ansvar för hur tertiäluppföljningen för den egna verksamheten sker så att den understödjer de strategiska resultatdialogerna.

Verksamhetens resultat, ekonomi och kompetensförsörjning ska även följas upp månatligen med fokus på särskilt viktiga områden och avvikelser. Den löpande uppföljningen ska bidra till att verksamheten utvecklas i enlighet med beslutade målsättningar och vid behov ligga till grund för omprioriteringar i verksamheten.

Utifrån de tre långsiktiga målen (framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, stark lokal närvaro och attraktiv arbetsplats och samarbetspartner) har delmål, nyckelaktiviteter och indikatorer tagits fram som återges i den strategiska verksamhetsplanen.

5.1 Iakttagelser

Utkast till strategisk verksamhetsplan skickades under sommaren 2019 för delning till polisregioner och avdelningar. Internrevisionen noterar att efter delningssvar på utkastet har antalet nyckelaktiviteter som enligt planen ska följas upp minskat betydligt.

I intervjuer har i princip samtliga betonat vikten av att myndigheten får till en uppföljningsmodell som ser till helheten och som möjliggör en effektiv uppföljning av såväl polis-

regioners och avdelningars strategiska inriktningar och årlig aktivitetsplanering som den nationella strategiska verksamhetsplanen. Beträffande den nationella verksamhetsplanen anser flertalet intervjuade att de indikatorer som framgår i planen behöver kompletteras med mer av kvalitativ uppföljning och uppföljning av effekter. Uppfattningen är också att ett antal indikatorer inte kan anses vara strategiska indikatorer, såsom t.ex. på plats tider och beordrad patrull. Många lyfter även upp att det är viktigt att fånga medborgarperspektivet i uppföljningen då befintliga indikatorer i stor utsträckning avser interna mått.

Internrevisionen noterar att det finns ett antal indikatorer som är relaterade till det långsiktiga målet ”stark lokal närvaro” och delmålet ”ökad polisiär närvaro i lokalsamhället” men ingen indikator specifikt relaterade till närvaro i glesbygd/storstad. Flera intervjuade anser att innan dessa indikatorer togs fram borde det ha definierats vad stark lokal närvaro innebär, något som det råder delade meningar om. En av indikatorerna som är tänkt att följas upp är ”antal områdespoliser per 10 000 invånare”. Det framgår inte om det kommer ske någon uppföljning av i vilken utsträckning dessa områdespoliser kan/får arbeta enligt uppdraget för områdespoliser.

En annan indikator är andel anställda på LPO nivå. För denna indikator hänvisas till Genomförandekommittén för nya Polismyndighetens beslut från den 14 maj 2014. Där beskrivs att lokalpolisområdet ska utgöra basen för Polismyndighetens verksamhet och målet ska vara att mer än hälften av en polisregions verksamhet ska bedrivas i lokalpolisområdet. Enligt en rapport framtagen av RPCK under 2015¹⁴ har inriktningen att mer än hälften av resurserna ska återfinnas inom lokalpolisområdet felaktigt tolkats som ett andelsmål ”50 procent”, vilket har lett till ett fokus på att säkerställa en siffra i närheten av ”50 procent” mer än om det innebär en verklig förflyttning och förstärkning av den operativa förmågan till lokalpolisområdena.

I den strategiska verksamhetsplanen finns det en indikator som ska mäta att antalet IGV-poliser ökar. Enligt ekonomiavdelningen är ingångsvärdet för mätningen den 1 januari 2020. Internrevisionen har noterat att antalet IGV-poliser under perioden 1 januari 2015 till 31 oktober 2019 har minskat.

Internrevisionen noterar också att vissa indikatormått är beräknade som medianmått, t.ex. ”på plats tider (Prio 1) (min:sek)” och ”beordrad patrull (Prio 1) (min:sek)”. Vissa intervjuade anser att dessa mått kan ifrågasättas om de är rättvisande och att indikatorerna i stället borde redovisas i percentiler. Medianmått anses i vissa fall vara mindre representativt än medelvärde eftersom det inte tar med alla värden i beräkningen. Det finns också en stor osäkerhet kring dessa två indikatorer då kvaliteten i inrapporteringen/statistiken kan ifrågasättas enligt uppgift från Noa/nationella kontaktenheten.

I intervjuer har flera uttryckt att det finns brister i it-stödet för uppföljningen. Fler uppgifter behöver föras över till polisens generella datalager för att sedan föras över till uppföljningssystemen VUP och Status. Det gäller t.ex. uppgifter från Rar/DurTvå, uppgifter om beslag och uppgifter som skickas från åklagare.

Det har också framförts att det saknas ett tydligt nationellt ansvar för uppföljningen, exempelvis i situationer när behov uppkommer om fördjupad analys i samband med uppföljning. Gränsdragningen mellan EA och processägarna upplevs som oklar.

¹⁴ Har vi kommit närmare medborgarna? Lägesbild 2015. A.134.460/2016

Enligt intervju och som internrevisionen också noterat framgår det inte i strategiska verksamhetsplanen hur uppföljningen ska kommuniceras. För att resultatet av uppföljningen ska få genomslag är det enligt intervju mycket viktigt på vilket sätt uppföljningen kommuniceras.

Enligt vad som framgår i den strategiska verksamhetsplanen och som framförts i intervjuer med ekonomiavdelningen ska utveckling ske av mer kvalitativa uppföljningsmetoder och utvärderingar. En analysmodell med förklaringsindikatorer kommer att utvecklas och i detta arbete kommer även målvärden tas fram. Enligt intervjuer råder det delade meningar om behovet av målvärden, vissa är skeptiska medan andra menar att det är viktigt att beskriva det önskade läget och kunna utvärdera om utfallet är tillräckligt eller inte.

Regionerna arbetar sedan tidigare med uppföljning av aktiviteter på framförallt lokalpolisområdes och polisområdesnivå men även på regionnivå. Trygghetsundersökningar sker i varierande omfattning och i vissa fall tillsammans med kommuner. Polismyndigheten har nyligen tecknat ett avtal beträffande lokala trygghetsundersökningar som omfattar hela Sverige.¹⁵ I vilken utsträckning regionerna kommer att genomföra trygghetsundersökningar enligt detta avtal är dock för närvarande oklart. Ingen av besökta regioner planerar särskilda indikatorer eller mått för att följa upp verksamheten i LPO med avseende på glesbygd/storstad mer än uppföljning av lokala lägesbilden.

Under intervjuer har framförts att regionernas uppföljning som utgår från lokala problembilder i högre omfattning behöver ha ett externt fokus/kvalitet och externa utvärderingar av LPO-satsning med fokus på medborgare och glesbygd/storstad.

I en region bedrivs ett utvecklingsarbete för tertiäluppföljningen i vilket bl.a. indikatorer kopplade till regionens lägesbild tas fram och som syftar till en förbättrad helhetsuppföljning. Regionens bedömning är att den regionala uppföljningen inte kommer behöva förändras nämnvärt p.g.a. den strategiska verksamhetsplanen. Ett utvecklingsarbete pågår inom EA som syftar till en förbättrad helhetsuppföljning. I samband med internrevisionens rapportskrivning efter genomförda intervjuer har ett utkast till handlingsplan för utvecklad uppföljning 2019-2021 presenterats för NSLG.

Beträffande målkonflikter och prioriteringar relaterar dessa till nyckelaktiviteten ”Förtydliga processansvaret och processtyrningen så att den främjar helhetssyn och samordning”. Internrevisionen noterar att det inte finns några indikatorer som är planerade att följas upp i den strategiska verksamhetsplanen för aktiviteten. Enligt uppgift från EA är de i ett inledningsskede och håller för närvarande på med att planera för hur de ska lägga upp arbetet, men troligtvis kommer aktiviteten inte följas upp på något speciellt sätt mer än att kvalitativt redovisas till EA chef tertiälvís.

5.2 Bedömning

Internrevisionen noterar att den strategiska verksamhetsplanen innehåller delmål, nyckelaktiviteter och indikatorer som relaterar till att åstadkomma en ökad polisiär närvaro/förmåga i LPO men att inget speciellt fokus lagts på glesbygd/storstad.

¹⁵ 939-A138.497/2019. Avtalsnummer 8013.

Beträffande uppföljningsrutiner finns detta beskrivet i verksamhetsplanen men, som också nämns i planen, återstår arbete med kompletterande uppföljningsmetoder och fördjupade analyser. Internrevisionen gör bedömningen att för att kunna värdera uppföljningsresultaten är det mycket viktigt att uppföljningen kompletteras med fördjupade analyser inom olika områden (t.ex. för områdespoliser), inslag av mer kvalitativa mått och att uppföljningen generellt har mer inslag som utgår från medborgarperspektivet. Det krävs således en perspektivförskjutning i uppföljningen från fokus på prestationer och kvantitet till ökat fokus på kvalitet, effekter samt medborgarfokus. Internrevisionen bedömer att med enbart de indikatorer som finns framtagna och tillgängliga idag kan det uppstå svårigheter att föra strategiska diskussioner på ledningsnivå. Det får inte bli så som en intervjuad chef beskrev den tidigare resultatredovisningen, ”som att ledningsgruppen stod i maskinrummet på ett fartyg och tittade på de olika mätinstrumenten”, d.v.s. för hög upplösning/detaljningsnivå på resultatredovisningen.

För att få till en effektiv uppföljning finns också behov av förbättringar vad gäller it-stöd och klargörande kring det nationella ansvaret för uppföljningen.

Internrevisionen konstaterar att det inte finns några specifika delmål, nyckelaktiviteter eller indikatorer och tillhörande uppföljningsrutiner för att minska målkonflikter och tydliggöra prioriteringar i LPO. För nyckelaktiviteten ”Förtydliga processansvaret och processtyrningen så att den främjar helhetssyn och samordning” gör dock internrevisionen bedömningen att aktiviteten skulle kunna medföra förbättringar framförallt avseende målkonflikter men även i viss utsträckning underlätta och tydliggöra prioriteringar för LPO, förutsatt att en effektiv uppföljning av aktiviteten sker. I många intervjuer har också framkommit att avsaknaden av konsekvensanalyser bidrar till målkonflikter. För att begränsa målkonflikter och underlätta prioriteringar anger regionerna att det krävs att kvalitativa konsekvensanalyser av nationella och regionala beslut genomförs. Internrevisionen har i en rapport lämnat rekommendationer kring detta.¹⁶ Internrevisionen anser att en möjlig uppföljningsindikator skulle kunna vara ”andel av nationella beslut där konsekvensanalys genomförts”.

Vad gäller indikatorn ”andel anställda i LPO” anser internrevisionen att för att kunna bidra till att bedöma om målet om en stark lokal närvaro kan uppnås behöver indikatorn kompletteras med fördjupade analyser. Inriktningen på analysen bör framförallt inriktas på att bedöma den operativa förmågan i LPO.

Indikatorn ”antal IGV LPO” har som ingångsvärdet den 1 januari 2020. Det är naturligt med hänsyn till att den strategiska verksamhetsplanen gäller för åren 2020-2024. För att värdera om rörelsen/förflyttningen är tillräcklig för att uppnå en stark lokal närvaro och Polismyndighetens förmåga att hantera prioriterade larm anser internrevisionen även här att fördjupade analyser bör genomföras. Det faktum att antalet IGV-poliser har minskat sedan 1 januari 2015 gör att analysen av den operativa förmågan blir särskilt viktig.

Om Polismyndigheten fortsatt ska använda indikatorerna ”på plats tid” och ”beordrad patrull” som indikatorer för att följa upp delmålet ”ökad polisiär närvaro i lokalsamhället” anser internrevisionen att indikatorerna bl.a. behöver kompletteras med spridningsmått som beskriver variationen över hela landet men också med fokus på glesbygd/storstad. För att kunna värdera hur effektivt systemet (polisverksamheten) svarar mot normal efterfrågan

¹⁶ Internrevisionens rapport Granskning av beredningsprocessen för att fatta beslut. A320.509/2018.

krävs betydligt mer analys och ställningstaganden. I internrevisionens granskning av regionledningscentralerna utvecklas vidare vad som krävs.¹⁷

Internrevisionen anser att fler LPO, än de som redan idag genomför aktuell trygghetsundersökning, bör nyttja det avtal som Polismyndigheten tecknat med leverantör beträffande lokala trygghetsundersökningar. Detta eftersom internrevisionen bedömer att resultatet av en undersökning är ett utmärkt underlag inför fördjupade medborgardialoger med lokalsamhället och vid framtagande av lokala medborgarlöften. Det ger även möjlighet att analysera var resurser behöver sättas in både av polis och av andra aktörer, exempelvis kommunen. Det ger också möjlighet att följa upp om insatta resurser har påverkat allmänhetens uppfattning.

Internrevisionen gör bedömningen att Polismyndigheten bör överväga behovet av att genomföra en extern utvärdering av utvecklingen av polisverksamheten i lokalpolisområdena där särskilt utvecklingen i glesbygd och storstad belyses utifrån ett medborgarperspektiv. Internrevisionen anser att en sådan utvärdering skulle ge Polismyndigheten värdefull kunskap och bekräftelse på om målet stark lokal närvaro uppnåtts, i hela landet.

5.3 Rekommendationer

Rekommendation 5.3.1

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar EA och Noa att:

- Tydliggöra det nationella ansvaret för uppföljning i syfte att: 1) Säkerställa att uppföljningen kompletteras med fördjupade analyser inom relevanta områden för att kunna mäta effekter, 2) Komplettera den kvantitativa uppföljningen med ett större inslag av kvalitativ uppföljning inom områden där det bedöms som relevant/nödvändigt.

Rekommendation 5.3.2

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar EA tillsammans med it-avdelningen att:

- Förbättringar görs i it-stödet för uppföljningen. It-stödet för uppföljningen av den strategiska verksamhetsplanen bör prioriteras.

Rekommendation 5.3.3

Orange – Väsentlig brist

Internrevisionen rekommenderar polisregionerna att:

- Den upphandlade trygghetsundersökningen används som ett underlag för att utveckla de lokala lägesbilderna och prioritering av planerad verksamhet.

¹⁷ Granskning av regionledningscentralerna. A073.051/2019.

*Rekommendation 5.3.4***Orange – Väsentlig brist**

Internrevisionen rekommenderar Noa att:

- Överväga att genomföra en extern utvärdering av utvecklingen av polisverksamheten i LPO utifrån ett medborgarperspektiv.

Konsekvenserna av om rekommendationerna inte följs är att 1) förutsättningarna att styra verksamheten mot de långsiktiga målen försvåras, 2) uppföljningen av den strategiska verksamhetsplanen försvåras, 3) LPO:s förmåga att prioritera insatser mot lokala problem och bedömningar om insatta resurser har påverkat allmänhetens uppfattning försvåras, 4) Polismyndigheten får svårare att bedöma om målet stark lokal närvaro uppnåts. Detta kan leda till att uppställda mål inte nås och medför betydande negativa konsekvenser för verksamheten.



Carl Ygge



Johan Dixelius



Datum
2021-12-03

Beslutsprotokoll
RPC 162/2021

Diariennr, ärende
A336.260/2019

Saknr
977

Beslutande Rikspolischefen Anders Thornberg	Föredragande Verksamhetsutvecklaren Johan Gunnarsson
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Avdelningschefen Martin Valfridsson Avdelningschefen Gunilla Hedwall	
Ärende Beslut med anledning av internrevisionens granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar.	
Beslut Internrevisionen har granskat den interna styrningen och kontrollen avseende om planerad resursförstärkning till lokalpolisområdena i tillräcklig omfattning kommer att bidra till ökad polisiär närvaro/förmåga (fokus glesbygd/storstad) i förhållande till deras uppdrag och därigenom minska målkonflikter. Syftet med granskningen har också varit att bedöma om myndighetens strategiska verksamhetsplan och andra nationella och regionala beslut bidrar till att tydliggöra prioriteringar i verksamheten med fokus på lokalpolisområdena. Granskningen har resulterat i sex rekommendationer. Polismyndigheten beslutar följande. Åtgärd enligt rekommendation 4.3.1 Chefen för HR-avdelningen ska inom sitt processansvar överväga vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas nationellt för att säkerställa en långsiktig och tydlig polisiär lokal närvaro i hela landet med inriktning på att begränsa rörelsen inåt/uppåt och att höja attraktivitet och status för att arbeta i lokalpolisområde. Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för HR-avdelningen och arbetet ska vara genomfört senast den 30 juni 2022. Åtgärd enligt rekommendation 4.3.2 Chefen för nationella operativa avdelningen (Noa) ska inom utvecklingsarbetet av det egna processansvaret överväga hur målkonflikter ska begränsas och prioriteringar underlättas för verksamheten inom sitt processansvar, i syfte att säkerställa en lokal polisiär närvaro. Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för Noa och arbetet ska vara genomfört senast den 30 juni 2022. Åtgärd enligt rekommendation 5.3.1 Polismyndigheten bedömer att någon åtgärd inte ska vidtas i anledning av rekommendationen. Bristen är omhändertagen i arbetet för utvecklad uppföljning. Åtgärd enligt rekommendation 5.3.2 Polismyndigheten bedömer att någon åtgärd inte ska vidtas i anledning av rekommendationen. Bristen är omhändertagen i it-planen.	

2021-12-03

A336.260/2019

Åtgärd enligt rekommendation 5.3.3

Polismyndigheten bedömer att någon åtgärd inte ska vidtas i anledning av rekommendationen. Bristen är omhändertagen i beslut RPC 141/2021.

Åtgärd enligt rekommendation 5.3.4

Chefen för Noa ska i det fortsatta utvecklingsarbetet inom sitt processansvar överväga att genomföra en extern utvärdering av utvecklingen beträffande polisverksamheten i lokalpolisområden utifrån ett medborgarperspektiv.

Ansvarig för åtgärdens genomförande är chefen för Noa och arbetet ska vara genomfört senast den 30 juni 2022.

Kostnad

-

Finansiering

-

Vid protokollet



Johan Gunnarsson

Justeras



Anders Thornberg

Sändlista

Samtliga polisregioner och avdelningar
Internrevisionen

Kopia till

Arbetstagarorganisationerna
Skyddsorganisationen