

Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

ISBN 91 7086 051 3

RiR 2005:18

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till
Regeringen
Justitiedepartementet

Datum 2005-11-21
Dnr 31-2005-0013

Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Riksrevisionen har granskat Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen samt fyra polismyndigheter har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Rikspolisstyrelsen. Rapporten överlämnas därför även till Rikspolisstyrelsen.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Tina J Nilsson har varit föredragande. Revisionschef *Charlotta Gustafsson*, revisionsdirektör *Michael Kramers*, revisionsdirektör *Charlotta Edholm* och revisor *Mårten Wallin* har medverkat i den slutliga handläggningen. Revisionsledare *Anna Dubaric Norling* har varit projektledare i granskningen t.o.m. maj 2005.

Lennart Grufberg

Tina J Nilsson

För kännedom
Rikspolisstyrelsen

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 7 |
| 1 Granskningens bakgrund och inriktning | 9 |
| 1.1 Inledning | 9 |
| 1.2 Revisionsfrågor | 10 |
| 1.3 Avgränsning | 10 |
| 1.4 Utgångspunkter för granskningen | 11 |
| 1.5 Metod | 12 |
| 2 Hur styrs polisen? | 13 |
| 2.1 Polismyndigheterna styrs från flera håll | 13 |
| 2.2 Riksdagen och regeringen ställer upp många mål för polisen | 14 |
| 2.3 När polisen sina mål? | 16 |
| 2.4 Kan polisen styras? | 19 |
| 2.5 Sammanfattning | 21 |
| 3 Hur väl preciserar Rikspolisstyrelsen målen för polisen? | 23 |
| 3.1 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna | 23 |
| 3.2 Rikspolisstyrelsens precisering av riksdagens och regeringens mål | 25 |
| 3.3 Följer polismyndigheterna Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål? | 29 |
| 3.4 Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna | 31 |
| 3.5 Sammanfattning | 35 |
| 4 Använder Rikspolisstyrelsen medelsfördelningen i sin styrning av polismyndigheterna? | 37 |
| 4.1 Resultat styr inte anslagsfördelningen till polismyndigheterna | 37 |
| 4.2 Åtaganden – ett försök att sammankoppla ekonomi- och verksamhetsstyrningen | 38 |
| 4.3 Sammanfattning | 39 |
| 5 Säkerställer tillsynsverksamheten riksdagens och regeringens mål? | 41 |
| 5.1 Tillsynsverksamheten inom Rikspolisstyrelsen | 41 |
| 5.2 En av fyra inspektioner handlar om hur polisverksamheten efterlever riksdagens och regeringens mål | 42 |
| 5.3 Litet utbyte mellan tillsyn och verksamhetsuppföljning | 43 |
| 5.4 Polismyndigheterna är i regel positivt inställda till tillsynen | 44 |
| 5.5 Sammanfattning | 45 |
| 6 Använder Rikspolisstyrelsen föreskriftsrätten för en effektiv styrning av polismyndigheterna? | 47 |
| 6.1 Inga allmänna råd eller föreskrifter om användningen av medel, planering och uppföljning | 48 |
| 6.2 Rikspolisstyrelsen har ansett att föreskrifter ska användas i begränsad omfattning | 49 |
| 6.3 Föreskriftsrätten ses som ett uttryck för centralstyrning | 50 |
| 6.4 Sammanfattning | 50 |

| | | |
|-----|--|----|
| 7 | Riksrevisionens slutsatser | 53 |
| 7.1 | Övergripande slutsatser | 53 |
| 7.2 | Slutsatser om planering, ekonomistyrning och uppföljning | 55 |
| 7.3 | Konsekvenser för polisens verksamhet och resultat | 59 |
| 8 | Riksrevisionens rekommendationer | 63 |
| 8.1 | Rekommendationer till regeringen | 63 |
| 8.2 | Rekommendationer till Rikspolisstyrelsen | 64 |
| | Referenser | 67 |
| | Bilaga Enkät till polismyndigheterna | 69 |

Sammanfattning

Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål uppvisar stora brister. Rikspolisstyrelsens instruktion innebär att Rikspolisstyrelsen har ett ansvar för att styra polismyndigheterna. Riksrevisionen menar att Rikspolisstyrelsen inte har levt upp till detta ansvar. Rikspolisstyrelsen har inte använt de styrinstrument som ges i instruktionen – precisering av mål, tillsyn och föreskriftsrätt, bl.a. vad gäller medelsfördelningen – för att bedriva en effektiv styrning av polismyndigheterna mot riksdagens och regeringens mål. Detta trots att riksdagen och regeringen samt även Rikspolisstyrelsen lyft fram brister på flera områden, t.ex. vad gäller det brottsförebyggande arbetet samt planering och uppföljning av polisverksamheten.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens målstruktur för polisverksamheten är komplicerad och svåröverskådlig. Regeringen formulerar mål och återrapporteringskrav för tre verksamhetsgrenar, för sex resultatområden och för fem prioriterade brottstyper. Målen är många och överlappar delvis varandra. Även återrapporteringskraven är många och överlappar delvis varandra. Riksdagens och regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav ger enligt Riksrevisionen inte en tydlig vägledning för polisen. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förenkla målstrukturen för polisverksamheten.

Vidare menar Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsen inte fullgjort sitt ansvar att precisera riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen preciserar riksdagens och regeringens mål i de planeringsförutsättningar som anger inriktningen för polismyndigheternas verksamhetsplanering. Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar ger dock inte en tydlig och enhetlig målstruktur för polismyndigheterna. Det beror dels på att målen är många och svåröverskådliga, dels på att Rikspolisstyrelsen inte tydliggjort för polismyndigheterna i vilken utsträckning planeringsförutsättningarna ska följas. Därmed har riksdagens och regeringens mål, såsom de är uttryckta i Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar, fått ett begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet. Ett exempel är det nationella verksamhetsmålet för det brottsförebyggande arbetet som saknas i ungefär hälften av polismyndigheternas verksamhetsplaner.

Riksrevisionen anser att det finns brister i Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen följer inte på ett konsekvent och systematiskt sätt upp de mål och riktlinjer som ges i planeringsförutsättningarna. Därmed har Rikspolisstyrelsen ingen tydlig

bild av om riksdagens och regeringens mål för polisen fått ett genomslag på polismyndigheterna. Regeringen bör därför ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta en åtgärdsplan för hur riksdagens och regeringens mål ska få ett bättre genomslag i polisorganisationen.

Rikspolisstyrelsen har inte heller meddelat några föreskrifter för planering och uppföljning. Orsakerna till bristerna i uppföljningen är bl.a. att Rikspolisstyrelsen inte har prioriterat verksamhetsuppföljning och att det under lång tid saknats ett gemensamt IT-system för uppföljning av polisverksamheten. En gemensam modell för polisens resultatredovisning (PRR) håller nu på att utvecklas. Olika enheter inom Rikspolisstyrelsen har inte heller agerat samordnat i sin styrning och uppföljning av polismyndigheterna. Riksrevisionen rekommenderar därför ledningen för Rikspolisstyrelsen att förbättra den interna samordningen inom Rikspolisstyrelsen när det gäller styrningen av polismyndigheterna.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsen i mycket begränsad omfattning använder medelsfördelningen för att styra polismyndigheterna mot riksdagens och regeringens mål. Tilldelningen av anslag till polismyndigheterna grundas i allt väsentligt på föregående års anslagsförbrukning, inte på polismyndigheternas resultat och nuvarande arbetsvolym. Rikspolisstyrelsen bör enligt Riksrevisionen utveckla en ny modell för medelsfördelningen som ska bygga på objektiva kriterier och resultat.

Rikspolisstyrelsen har, enligt sin instruktion, ett ansvar för att genom tillsynen säkerställa att polismyndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsens tillsyn har dock i huvudsak inriktats på administrativa rutiner och ärendehandläggning. Enligt Riksrevisionen bör Rikspolisstyrelsens tillsyn tydligare inriktas på att säkerställa att polisverksamheten bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål.

Riksrevisionens bedömning är att Rikspolisstyrelsens bristande styrning har bidragit till att polismyndigheterna inte ges incitament att prestera bra resultat.

Tillsyn, allmänna råd och föreskrifter har inte använts för att styra upp polisens brottsförebyggande arbete. Riksrevisionen konstaterar att Rikspolisstyrelsen inte förrän år 2005 lade fast en definition av brottsförebyggande arbete. Rikspolisstyrelsen har inte heller genomfört någon tillsynsinspektion på området, trots att det funnits brister i polismyndigheternas brottsförebyggande arbete. Därutöver har Rikspolisstyrelsen inte meddelat några allmänna råd eller föreskrifter för det brottsförebyggande arbetet i syfte att få till stånd ett enhetligt arbetssätt mellan polismyndigheterna.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Inledning

Ett väl fungerande polisväsende är en förutsättning för att medborgarna ska känna sig trygga i samhället. Riksdagens och regeringens mål för rättsväsendet och för polisen är att brott ska förebyggas och att fler brott ska leda till lagföring. Polisen har en central roll i det brottsförebyggande arbetet och ett huvudansvar för brottsutredningar. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisen med ansvar bl.a. för att riksdagens och regeringens mål preciseras och förs ut till polismyndigheterna.

Polisen har återkommande kritiserats, framför allt i medierna, för att inte nå upp till de krav som medborgarna genom riksdag och regering ställer på polisen. Kritiken har exempelvis handlat om att polisen klarar upp för få brott, att utredningar tar för lång tid eller avskrivs utan att utredning gjorts, att för lite resurser läggs på att förebygga brott och att polisen inte finns på plats när behovet är som störst. Den samlade bilden utifrån kritiken är att polisens resurser inte används effektivt och inte ger maximalt resultat.

Riksdag och regering har under de senaste åren ställt ökade krav på polisen, både vad gäller det brottsförebyggande arbetet och utredning och lagföring. I budgetpropositionen för år 2005 uttrycker regeringen exempelvis att personuppleringen¹ inte ligger på en godtagbar nivå och att de stora skillnaderna mellan polismyndigheterna visar att det bör finnas utrymme för en kraftig förbättring. Vidare konstaterar regeringen att verksamhetsmålet för det brottsförebyggande arbetet inte nåtts. Regeringen anser att det är lämpligt att polisen säkerställer att de åtgärder som vidtas fungerar och att resursinsatsen står i proportion till effekten. Rikspolisstyrelsen har, tillsammans med polismyndigheterna, ett ansvar för detta menar regeringen.

Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet för polisen har således lyfts fram i flera uttalanden och sammanhang. Ändå har aldrig Rikspolisstyrelsens specifika roll för polisens verksamhet och resultat analyserats eller granskats av den statliga revisionen. Riksrevisionen beslutade mot bakgrund av detta att påbörja en granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna.

¹ Med personuppläring menas de brott där det beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Personuppläring innebär att en person bundits till brottet.

1.2 Revisionsfrågor

Riksdagen och regeringen har i budgetpropositioner och andra uttalanden pekat på områden där polisen inte nått verksamhetsmålen och där det finns stora behov av förbättringar. Regeringen menar att Rikspolisstyrelsen har en viktig roll i detta arbete. Granskningen syftar därför till att belysa hur Rikspolisstyrelsen styr polismyndigheterna och vilken betydelse Rikspolisstyrelsens styrning har för polismyndigheternas verksamhet och resultat i relation till riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion² flera verktyg för att styra polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen kan bl.a. precisera riksdagens och regeringens mål, utöva tillsyn och meddela föreskrifter.

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är: *Använder Rikspolisstyrelsen planeringsförutsättningarna, medelsfördelningen, tillsynen och föreskriftsrätten för att bedriva en effektiv styrning av polismyndigheterna i enlighet med riksdagens och regeringens mål?*

För att besvara den övergripande frågan har Riksrevisionen ställt följande frågor i granskningen:

- Preciserar Rikspolisstyrelsen regeringens mål på ett sådant sätt att de ger förutsättningar för polismyndigheterna att arbeta i enlighet med riksdagens och regeringens mål?
- Prioriterar polismyndigheterna sin verksamhet utifrån riksdagens och regeringens mål?
- Följer Rikspolisstyrelsen upp hur polismyndigheterna använder planeringsförutsättningarna i verksamhetsplanerna?
- Använder sig Rikspolisstyrelsen av det ekonomiska styrmedel som fördelningen av medel innebär gentemot polismyndigheterna?
- Är Rikspolisstyrelsens tillsyn inriktad på att riksdagens och regeringens prioriteringar följs?
- Har Rikspolisstyrelsen använt föreskriftsrätten på ett sådant sätt att Rikspolisstyrelsen säkerställer att polismyndigheterna bedriver sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens mål?

1.3 Avgränsning

Granskningen inriktas på Rikspolisstyrelsens ansvar för att styra polismyndigheterna. Det innebär att den verksamhet som bedrivs inom Polishögskolan, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inte ingår i granskningen. Sett till arbetsenheter inom Rikspolisstyrelsen omfattar

² Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

granskningen de delar av Rikspolisstyrelsen som på olika sätt arbetar med styrning och uppföljning av verksamheten ute på polismyndigheterna. De renodlade servicefunktionerna gentemot polismyndigheterna ingår därmed inte i granskningen.

Granskningen omfattar i huvudsak verksamheten under perioden 2002–2005, med särskild vikt på verksamhetsåret 2004. Den inriktar sig på verksamhetsgrenarna brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring, med särskilt fokus på Rikspolisstyrelsens styrning av det brottsförebyggande arbetet under perioden.

1.4 Utgångspunkter för granskningen

Bedömningskriterierna för granskningen är de delar i polislagen³ och Rikspolisstyrelsens instruktion⁴ som beskriver Rikspolisstyrelsens roll och ansvar för styrningen av polisen. Bedömningskriterier utöver polislagen och instruktionen för Rikspolisstyrelsen är riksdagens betänkanden⁵ och regeringens uttalanden om polisen i budgetpropositioner och regleringsbrev.

Enligt instruktionen är Rikspolisstyrelsen "central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Den skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet vilket framgår av 7 § första stycket polislagen (1984:387)"⁶. Vidare uttrycks "Utöver vad som följer av polislagen eller av andra föreskrifter skall Rikspolisstyrelsen särskilt 2. utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen."⁷ Av instruktionen framgår också att "Rikspolisstyrelsen har tillsyn över Polisen. Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsyn särskilt beakta 1. att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, 2. att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, 3. att förvaltningen inom Polisen fungerar väl. Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om verksamheten inte når upp till de krav som anges i andra stycket skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen."⁸

³ Polislagen (1984:387).

⁴ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁵ Justitieutskottets betänkanden JuU1 Utgiftsområde 4 för åren 2001/02, 2002/03, 2003/04, 2004/05.

⁶ 1 § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁷ 2§ förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁸ 2 a § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen får enligt instruktionen ”besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av Polisens arbete”⁹. Vidare får Rikspolisstyrelsen meddela allmänna råd och föreskrifter inom olika områden. Av instruktionen framgår ”Föreskrifter får endast meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom Polisen. Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, skall den vägen väljas.”¹⁰

Rikspolisstyrelsens styrning ska sammantaget bidra till en effektiv polisverksamhet som uppfyller riksdagens och regeringens mål, anpassad till polismyndigheternas lokala förutsättningar och problem.

1.5 Metod

Granskningen bygger på dokumentstudier, med inriktning på lagar och förordningar, utskottsbetänkanden, budgetpropositioner och regleringsbrev för åren 2002–2005. Vi har också tagit del av Rikspolisstyrelsens budgetunderlag och årsredovisningar samt styrdokument för verksamhetsplanering och uppföljning på polismyndigheterna. En genomgång har också gjorts av tillsynsenhetens inspektionsrapporter. Därutöver har vi gått igenom samtliga 21 polismyndigheters verksamhetsplaner för verksamhetsåret 2004.

Vi har intervjuat företrädare för Rikspolisstyrelsen samt företrädare för polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland, Uppsala län samt Dalarna. Intervjuer har också gjorts med företrädare för polisenheten på Justitiedepartementet. Därutöver har en enkät sänts till samtliga 21 polismyndigheter. I enkäten har vi bl.a. ställt frågor om polismyndigheternas syn på Rikspolisstyrelsens styrning och uppföljning.

⁹ 12 § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

¹⁰ 13 § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

2 Hur styrs polisen?

Polisen är en av de största statliga organisationerna i Sverige, sett till antalet anställda. Vid utgången av år 2004 uppgick antalet anställda inom polisen till cirka 23 500. Av dessa var knappt 17 000 poliser. På Rikspolisstyrelsen arbetade totalt drygt 1 600 personer vid utgången av år 2004. Om de anställda vid Polishögskolan, Rikskriminalen och Statens kriminaltekniska laboratorium samt polisens IT-avdelning (PVIT) exkluderas uppgick antalet anställda vid Rikspolisstyrelsen vid utgången av år 2004 till cirka 775 personer. Detta inkluderar även inlånad personal från andra polismyndigheter.

Anslaget till polisen uppgår för år 2005 till cirka 15 miljarder kronor. Merparten av medlen fördelas ut till de 21 polismyndigheterna. Av polisens totala anslag används cirka 10 procent – 1,4 miljarder kronor – av Rikspolisstyrelsen. Merparten av Rikspolisstyrelsens medel går till de serviceinriktade enheterna inom Rikspolisstyrelsen, exempelvis Polisväsendets IT-service och Utvecklingssektionen.

Polisorganisationen har genomgått stora förändringar genom åren, från förstatligandet i mitten av 1960-talet och den successiva minskningen av antalet polismyndigheter till dagens 21 myndigheter. Rikspolisstyrelsens styrning av polisverksamheten har under åren pendlat mellan en stark centralstyrning och en mer decentraliserad styrning.

2.1 Polismyndigheterna styrs från flera håll

Polisen styrs av bl.a. lagar och förordningar. Bestämmelser om polisen finns bl.a. i polislagen¹¹, polisförordningen¹², förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen¹³ samt förordning om utbildning inom polisen¹⁴.

Styrningen av polisen är delad på flera olika aktörer. *Riksdagen* beslutar om anslaget för polisen utifrån regeringens förslag i budgetpropositionen.

Regeringen styr polisen genom regleringsbrev, uppdrag, budget samt genom dialog med Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens ansvar och befogenheter regleras genom polislagen och instruktionen. Av 7 § första stycket polislagen framgår att Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering¹⁵. Enligt instruktionen ska

¹¹ Polislagen (1984:387).

¹² Polisförordningen (1998:1558).

¹³ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

¹⁴ Förordning (1999:740) om utbildning inom polisen.

¹⁵ 7 § första stycket polislagen (1984:387).

Rikspolisstyrelsen precisera och utveckla riksdagens och regeringens mål och riktlinjer för polisen, förmedla dem till polismyndigheterna och återrapportera resultaten till regeringen. Rikspolisstyrelsen har enligt regleringsbrevet också ansvaret för fördelningen av medel till polismyndigheterna. Därutöver har Rikspolisstyrelsen tillsynsansvaret för polisen och har rätt att meddela föreskrifter och allmänna råd för att uppnå enhetlighet inom polisen.¹⁶

De 21 *polismyndigheterna* ansvarar för den operativa polisiära verksamheten inom sina respektive polisdistrikt. Regleringsbrevet gäller polisen som helhet men riktar framför allt in sig på polismyndigheternas verksamhet. Enligt polisförordningen ska polisen organisera och planera sin verksamhet på ett sätt som gör att de gemensamma resurserna används så effektivt som möjligt och att riksdagens och regeringens mål uppnås.¹⁷

Varje polismyndighet ska enligt polislagen ha en *polisstyrelse*. Styrelsen tillsätts av regeringen och har till uppgift att se till att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast för polisen. Polisstyrelsen ska även garantera det lokala inflytandet i polisens verksamhet. Polisstyrelsen beslutar om verksamhetsplan och budget för polismyndigheten inom de ramar som Rikspolisstyrelsen lagt fast. Styrelsen ska även bestämma vad som ska gälla om planering och uppföljning inom polismyndigheten. Detta inom ramen för de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen lämnar.¹⁸

2.2 Riksdagen och regeringen ställer upp många mål för polisen

Riksdagens och regeringens mål och krav på polisen uttrycks i budgetpropositioner och regleringsbrev. Det övergripande målet för polisen är att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga och upptäcka brott och att se till att den som har begått brott identifieras och lagförs.

Polisens verksamhet omfattar sedan år 2000 tre verksamhetsområden och verksamhetsgrenar: brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt övrig verksamhet¹⁹. Regeringen formulerar mål och återrapporteringskrav för varje verksamhetsområde och verksamhetsgren.

Regeringen har valt att styra polisen genom övergripande mål i regleringsbrevet. Däremot är återrapporteringskraven mer detaljerade.

¹⁶ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

¹⁷ Polisförordningen 1998:1558.

¹⁸ Polisförordningen 1998:1558.

¹⁹ Granskningen omfattar ej verksamhetsgrenen övrig verksamhet.

Företrädare för Justitiedepartementet menar att detta ger snabbare resultat på polisens verksamhet än att arbeta med mer konkreta mål. Regeringens återrapporteringskrav inriktas i hög grad på polisens prestationer (antal ärenden till åklagare, antal ordningsböter, genomströmningstid för ärenden). Däremot efterfrågas enbart i begränsad omfattning redovisning av resultat eller effekter av polisverksamheten (exempelvis hur brottsförebyggande insatser påverkat brottsutvecklingen eller hur utredningsarbetet påverkat lagföringen för olika brottstyper).

2.2.1 *Regeringen prioriterar ett flertal olika brottstyper*

I budgetpropositioner och regleringsbrev lyfter regeringen fram ett flertal prioriterade brottstyper som polisen ska arbeta med. Det handlar om våldsbrott, narkotikabrott, brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag samt ekonomisk brottslighet och miljöbrott. Därutöver är ungdomsbrottsligheten en prioriterad brottstyp. Mängdbrotten lyfts också fram i budgetpropositionerna, och då särskilt behovet av att effektivisera utredningen av mängdbrott. I regleringsbreven lyfts dock inte mängdbrotten fram specifikt.

I regleringsbrevet för år 2004 pekar regeringen ut fem olika brottstyper, utan inbördes rangordning, som polismyndigheterna ska ägna särskild uppmärksamhet åt. Det är narkotikabrott, vålds- och sexualbrott – särskilt brott mot kvinnor och barn – ekonomiska brott, brott som ofta begås av ungdomar samt brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering. Regeringen betonar att frågan om hur polisen ska fördela sin verksamhet på olika brottstyper ska bestämmas utifrån den lokala problembilden och anger därvid inte någon prioritering mellan brottstyperna. Regeringen preciserar inte heller hur polisen ska arbeta med de fem brottstyperna inom det brottsförebyggande arbetet eller inom utredning och lagföring.

2.2.2 *Ökat fokus på det brottsförebyggande arbetet*

I budgetpropositionen för 2002/03 säger regeringen att de "tar frågan om brottsförebyggande arbete på största allvar"²⁰. Utgångspunkten för regeringens syn är det nationella program för brottsförebyggande arbete som beslutades år 1996.

Målet för verksamhetsgrenen brottsförebyggande arbete i regleringsbrevet för åren 2002–2004 är "risken för att brott begås ska minska". I regleringsbrevet för år 2005 har detta ändrats till "tillfällena att begå brott ska minska". Kraven i regleringsbrevet har varierat under perioden

²⁰ Budgetproposition 2002/03:1 Utgiftsområde 4, s. 26.

2002–2004. År 2002 skulle polismyndigheterna ta fram brottsförebyggande strategier, medan kraven åren 2003 och 2004 inriktades på att polismyndigheterna skulle redovisa vilka brottsförebyggande projekt som genomförts och hur det problemorienterade arbets sättet utvecklats inom polisen. Personalens kompetens på området betonas också av regeringen. Närmare än så definierar dock inte regeringen innehållet i det brottsförebyggande arbetet.

2.2.3 *Bättre och snabbare brottsutredningar*

Målet för verksamhetsgrenen utredning och lagföring i regleringsbrevet har ändrats under perioden, från "lagföringen ska öka och genomströmningstiderna ska förkortas" till "fler brott ska leda till lagföring och kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten".

I budgetpropositionerna hänvisar regeringen till den kritik som riktats mot polisen om för långa handläggningstider, oklar ansvarsfördelning osv. Regeringen menar att utredningsverksamheten måste effektiviseras – både vad gäller den grova brottsligheten och mängdbrotten.

2.3 **Når polisen sina mål?**

Regeringen redovisar polisens resultat i budgetpropositionerna. I budgetpropositionerna under perioden 2002–2005 pekar regeringen på brister i polisens måluppfyllelse. Bedömningen grundar sig på det som Rikspolisstyrelsen lyft fram i årsredovisningarna för polisen. Den bristande måluppfyllelsen gäller framför allt det brottsförebyggande arbetet där regeringen konstaterar att verksamhetsmålet inte nåtts. Regeringen anser även att personuppkläringen inte ligger på en godtagbar nivå. Vidare uttrycker regeringen att de stora skillnaderna mellan polismyndigheterna visar att det bör finnas utrymme för en kraftig förbättring av resultaten.

I budgetpropositionen för år 2005 uttrycker regeringen följande om polisens resultat inom det brottsförebyggande arbetet: "Regeringen anser att det är angeläget att polisen på lämpligt sätt och inom rimliga gränser säkerställer att de åtgärder som organisationen vidtar fungerar och att resursinsatsen står i proportion till effekten. Strukturerad uppföljning och utvärdering bör vara självklara delar i detta och de är för övrigt också centrala för ett kunskapsbaserat arbete. I viss utsträckning bör de enskilda polismyndigheterna sörja för uppföljning och utvärdering men det vilar ett ansvar även på Rikspolisstyrelsen."²¹

²¹ Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 4 Rättsväsendet, s. 59.

I polisens budgetunderlag till regeringen för perioden 2002–2004 uttrycker Rikspolisstyrelsen att polisen inte har tilldelats tillräckliga resurser för att kunna nå upp till statsmakternas mål och ambitioner för verksamheten. Det finns ett gap mellan riksdagens och regeringens mål och polisorganisationens reella möjligheter att bedriva polisverksamhet enligt målen, menar Rikspolisstyrelsen. Vidare säger Rikspolisstyrelsen att regeringens kortsiktiga budgetperspektiv tillsammans med återkommande besparingar har bidragit till detta. För att komma till rätta med situationen krävs enligt Rikspolisstyrelsen fler poliser och strukturella förändringsåtgärder.

2.3.1 Polisens resultatredovisning

De resultat som Rikspolisstyrelsen redovisar i årsredovisningarna för perioden 2002–2004 utgår i huvudsak från åiterrapporteringskraven i regleringsbrev. Det innebär att årsredovisningen i huvudsak redovisar polisens prestationer (antal ärenden, genomströmningstider för ärenden osv.) och i begränsad omfattning resultat och effekter av polisverksamheten (exempelvis hur brottsförebyggande insatser påverkat brottsutvecklingen eller hur utredningsarbetet påverkat lagföringen för olika brottstyper).

Målet för det brottsförebyggande arbetet har inte uppnåtts

Rikspolisstyrelsens bedömning i årsredovisningarna för år 2003 och år 2004 är att verksamhetsmålet ”risken för att brott begås ska minska” inte har uppnåtts helt. En grund för bedömningen är att resursinsatsen²² har varit oförändrad eller till och med minskat under perioden. Enligt Rikspolisstyrelsen har det brottsförebyggande arbetet i hög grad fått stå tillbaka för akuta verksamhetskrav på polismyndigheterna. I årsredovisningen för år 2004 uttrycker Rikspolisstyrelsen det på följande sätt: ”Det råder alltså en svag koppling mellan styrdokumentet och den verksamhet som faktiskt utförs. Enligt vår bedömning finns det fortfarande en stor utvecklingspotential i sättet att leda och styra brottsförebyggande insatser oavsett om dessa genomförs i projektform eller i linjeorganisationen.”²³

Rikspolisstyrelsen menar dock att verksamhetsmålet utformning i sig är svårtolkat, att det finns oklarheter om vilka polisiära aktiviteter som ska ingå och att det är svårt att redovisa effekterna av förebyggande arbete. Rikspolisstyrelsen säger vidare att polismyndigheterna brister i uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet. En bidragande orsak till detta är enligt Rikspolis-

²² Mäts i termer av antal arbetade timmar i relation till det totala antalet arbetade timmar inom polisen.

²³ Polisens årsredovisning 2004, s. 13.

styrelsen att definitionen och innehållet i det brottsförebyggande arbetet är otydligt.

Förbättrat resultat för utredning och lagföring

Utredningsverksamhetens andel av den totala polisverksamheten har ökat under perioden, från 28 procent²⁴ år 2001 till 32 procent år 2004. Rikspolisstyrelsen bedömer att verksamhetsmålet "fler brott ska leda till lagföring och kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten" har uppnåtts. Bedömningen har gjorts utifrån att antalet redovisade ärenden till åklagare har ökat liksom användningen av ordningsbot. Rikspolisstyrelsen menar också att kvaliteten i utredningsprocessen har utvecklats. Enligt Rikspolisstyrelsen har även personuppleringen ökat. Rikspolisstyrelsen gör ingen bedömning av om nivån på personuppleringen är godtagbar, utan kommenterar enbart förändringen under perioden.

Sett till insats per brottstyp har insatsen för våldsbrott och narkotikabrott ökat, medan den minskat för tillgrepps- och skadegörelsebrott (mängdbrott). Resultaten när det gäller mängdbrotten är genomgående svaga. Exempelvis avskrivs i genomsnitt 77 procent av inkomna mängdbrottsärenden utan åtgärd.

Stora resultatskillnader mellan polismyndigheterna

Polisens årsredovisning bygger på nationella genomsnitt, medan resultat för enskilda myndigheter endast redovisas i några fall. Rikspolisstyrelsen uttrycker att skillnaderna mellan polismyndigheterna genomgående är stora, men de lyfts inte fram specifikt i statistiken.

I årsredovisningen för år 2004 görs en övergripande analys av resultaten för utredningsverksamheten vid myndigheterna. Den negativa resultatutvecklingen vid några myndigheter lyfts fram specifikt. Det handlar om polismyndigheter där ett färre antal ärenden redovisas till åklagare och som har en mycket låg personupplering. De tre största myndigheterna liksom ytterligare fyra myndigheter redovisar oförändrade resultat jämfört med året innan enligt Rikspolisstyrelsen.

Justitiedepartementet överväger resultatdialoger direkt med polismyndigheterna

Regeringen pekar i budgetpropositionerna på brister i måluppfyllelsen för polisen. Redovisningen anses vara för övergripande och inte tillräckligt tydligt visa på skillnader mellan polismyndigheterna. Justitiedepartementet är särskilt intresserat av vad som ligger bakom resultaten för de större polismyndigheterna. Därför överväger också Justitiedepartementet att hålla

²⁴ Andel av polisens totala resursinsats i form av arbetade timmar.

direkta resultatdialoger med storstadsmyndigheterna. Företrädare för Rikspolisstyrelsen ställer sig dock tveksamma till detta.

Enligt Rikspolisstyrelsen är en orsak till bristerna i resultatredovisningen att den utgår från polismyndigheternas egen uppföljning som inte är enhetlig. Exempelvis använder olika polismyndigheter olika definitioner för vad som ingår i brottsförebyggande arbete.

2.4 Kan polisen styras?

Enligt två statliga utredningar²⁵ styr Rikspolisstyrelsen inte polisverksamheten i tillräckligt hög grad. Polisen har problem med att samordna sin verksamhet, vilket i sin tur grundar sig på en bristande samsyn mellan lokal och central nivå samt dåligt chef- och ledarskap inom polisen, menar utredningarna. Rikspolisstyrelsen anses inte ha styrt polisen tillräckligt fast, exempelvis vad gäller utrustning och utbildning.

I betänkandet "Strukturella brister inom polisen" redovisas att påfallande många av de som utredningen haft kontakt med anser att det ledarskap som Rikspolisstyrelsen utövar på flera områden är ett uttryck för att Rikspolisstyrelsen "vill låta tusen blommor blomma". De som utredningen varit i kontakt med menar också att Rikspolisstyrelsen har övergått från en hög grad av detaljstyrning till att inte i tillräcklig grad använda sig av de styrmedel som Rikspolisstyrelsen förfogar över. I stället lägger Rikspolisstyrelsen ansvaret på de lokala polismyndigheterna, menar flera av de personer som utredningen varit i kontakt med. Slutsatsen som utredningen drar är att det handlar om att nå en rimlig balans mellan en fast central styrning och möjligheten för polismyndigheterna att anpassa verksamheten till lokala förhållanden.

Våra intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna visar att en vanlig uppfattning om varför polisen är svårstyrd är, att polisverksamheten i första hand ska styras utifrån lokala förhållanden och problem. Polismyndigheterna är självständiga myndigheter där polisstyrelsen beslutar om hur resurserna ska användas och till vad inom de ramar som Rikspolisstyrelsen lagt fast. Rikspolisstyrelsens roll enligt denna uppfattning är att stödja polismyndigheterna i deras arbete och, i de fall det behövs, styra polismyndigheterna mot samordning och enhetlighet. Företrädare för Rikspolisstyrelsen anser dock att det är oklart på vilka områden Rikspolisstyrelsen kan styra polismyndigheterna.

Av intervjuerna med företrädare för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna framgår också att det finns en allmän uppfattning inom polisen att

²⁵ SOU 2002:122 Göteborg 2001 och Ds 2004:34 Strukturella brister inom polisen.

polisverksamheten inte går att planera. Även om Rikspolisstyrelsen betonar betydelsen av en planerad polisverksamhet på en övergripande nivå och polismyndigheterna i sin tur lägger fast verksamhetsplaner, agerar den enskilde polismannen ofta utifrån dagliga händelser i stället för centrala prioriteringar. Polisarbetet styrs i stor utsträckning av normer som vuxit fram ur det praktiska polisarbetet. Flera avhandlingar²⁶ har lyft fram att polisen karakteriseras av en stark yrkeskultur.

Har då Rikspolisstyrelsen tagit några initiativ för att förbättra de övergripande förutsättningarna att styra polisen? I Rikspolisstyrelsens budgetunderlag för perioden 2002–2004 föreslår Rikspolisstyrelsen att polisen ska slås samman till en myndighet. Detta mot bakgrund av att polisens organisation inte fullt ut ger de möjligheter till ledning och styrning som krävs för att resurserna ska kunna utnyttjas effektivt. I de efterföljande budgetunderlagen nämner dock Rikspolisstyrelsen inget om detta. I stället lyfter Rikspolisstyrelsen fram behovet av att vidareutveckla närpolisreformen liksom konceptet En nationell polis.

Regeringen har formellt inte besvarat Rikspolisstyrelsens förslag om att slå samman polisen till en myndighet. Däremot lyfter regeringen fram En nationell polis i de efterföljande budgetpropositionerna. I budgetpropositionen för 2003/04 säger regeringen bl.a.: ”Det ansträngda ekonomiska läget ställer allt större krav på att polisens resurser används effektivt. Regeringen anser därför att det är angeläget att arbetet med En nationell polis fortsätter så att polisen i allt större utsträckning kan dra fördel av att det i Sverige endast finns en polisorganisation. Regeringen kommer att följa effekterna av utvecklingsarbetet.”

En nationell polis är ett förändringsarbete som startades av Rikspolisstyrelsen år 2004. Syftet är att genom en ökad samverkan mellan polismyndigheterna utveckla polisverksamheten och göra den mer kostnads-effektiv. Inom ramen för En nationell polis bedrivs bl.a. effektiviseringar av polisens administration och av kommunikationscentralerna. Förändringsarbetet bygger på ett gemensamt åtagande för hela polisen där Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har ett gemensamt ansvar för utvecklingsarbetet. Polismyndigheterna får själva välja om de vill delta i arbetet. Den form för styrning som Rikspolisstyrelsen valt för En nationell polis – ingen huvudansvarig och frivilligt deltagande – är ett exempel på det sätt som Rikspolisstyrelsen valt att styra polismyndigheterna på.

²⁶ R. Granér, *Patrullerande polisens yrkeskultur*, Lund Dissertations in social work, 2004.
S. Holgersson, *Yrke: Polis*, Linköping Studies in Information Science No. 13, 2005.
G. Ekman, *Från text till batong*, avhandling vid Handelshögskolan i Stockholm, 1999.

2.5 Sammanfattning

Riksdagen och regeringen ställer upp många mål för polisen. I regleringsbrevet för år 2004 lyfter regeringen fram fem brottstyper som polisen ska prioritera i sitt arbete. Mängdbrotten lyfts inte uttryckligen fram i regleringsbrevet, men däremot i budgetpropositionerna. Regeringens återrapporteringskrav fokuserar i hög grad på polisens produktionsresultat (antal timmar, antal projekt etc.) men bara i begränsad omfattning på effekterna av polisverksamheten.

Regeringen pekar i budgetpropositionerna under perioden 2002 till 2005 på brister i polisens måluppfyllelse. Det gäller framför allt det brottsförebyggande arbetet men även nivån på personuppleringen inom utredningsverksamheten. Regeringen uttrycker också att de stora skillnaderna mellan polismyndigheterna visar att det finns utrymme för förbättringar i polisverksamheten.

I några statliga utredningar dras slutsatsen att Rikspolisstyrelsen inte styr polismyndigheterna i tillräcklig omfattning, vilket enligt utredningarna får konsekvenser för polisens resultat.

Rikspolisstyrelsen har enligt instruktionen ansvaret för att precisera riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna samt att följa upp och återrapportera måluppfyllelsen till regeringen. Rikspolisstyrelsens ansvar och verktyg för att styra polismyndigheterna ges i instruktionen för Rikspolisstyrelsen och i polislagen.

Mot bakgrund av de brister i måluppfyllelsen som redovisas i polisens årsredovisning och i regeringens budgetpropositioner ställer Riksrevisionen frågan: Har Rikspolisstyrelsen levt upp till kraven enligt instruktionen vad gäller att styra polismyndigheterna och polisverksamheten utifrån riksdagens och regeringens mål?

3 Hur väl preciserar Rikspolisstyrelsen målen för polisen?

Enligt 2 § andra stycket i instruktionen ska Rikspolisstyrelsen ”utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen”. Polismyndigheterna ska, enligt polisförordningen, organisera och planera sin verksamhet så att de samlade resurserna används så effektivt som möjligt och att därmed de mål uppnås och de riktlinjer följs som riksdagen och regeringen har lagt fast. Planering och uppföljning ska ske inom ramen för de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen lämnar med stöd av sin instruktion.²⁷

3.1 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att instruktionen ger utrymme för tolkningar när det gäller hur konkret Rikspolisstyrelsen kan vara i preciseringen av riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna och hur långt Rikspolisstyrelsen kan gå i formuleringen av riktlinjer för hur polisen ska arbeta för att nå riksdagens och regeringens mål. Hur tydlig Rikspolisstyrelsen har kunnat vara i sin styrning av polismyndigheterna har också anpassats efter hur mottagliga polismyndigheterna varit för en tydligare styrning. Polismyndigheterna har under senare år, enligt Rikspolisstyrelsen, efterlyst en tydligare styrning från Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsens ledning ansåg tidigare inte att det låg inom Rikspolisstyrelsens mandat att sätta kvantitativa verksamhetsmål för polismyndigheterna. Men som ett led i en successiv process på Rikspolisstyrelsen för att stärka styrningen av polismyndigheterna gjordes en intern omprövning. Bakgrunden var bl.a. den kritik mot Rikspolisstyrelsens sätt att styra polismyndigheterna som framförts av två statliga utredningar²⁸ samt i regeringens uttalanden i budgetpropositioner angående polisens svaga resultatutveckling.

Rikspolisstyrelsens beslut att år 2004 sätta upp kvantitativa verksamhetsmål (s.k. nationella verksamhetsmål) för att precisera riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna för perioden 2004–2006 var, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, ett uttryck för Rikspolisstyrelsens önskan att tydligare styra polismyndigheterna. I anslutning till verksamhetsmålen

²⁷ Polisförordningen 1998:1558.

²⁸ SOU 2002:122 Göteborg 2001 och Ds 2004:34 Strukturella brister inom polisen.

formulerar Rikspolisstyrelsen ett antal krav på hur polisen ska arbeta för att nå målen. Flera företrädare för polismyndigheterna uttrycker dock en uppfattning om att Rikspolisstyrelsen nu har gått för långt i styrningen när det gäller planeringsförutsättningarna avseende hur polismyndigheterna ska arbeta för att nå målen.

Intervjuer med företrädare för polismyndigheterna visar att det finns skilda uppfattningar om hur långt Rikspolisstyrelsen har möjlighet att gå när det gäller att konkretisera riksdagens och regeringens mål. En polismyndighet uttrycker att de verksamhetsmål som Rikspolisstyrelsen ställer upp inte ska uppfattas som styrande, utan som "inriktningsbeslut". En majoritet av polismyndigheterna välkomnar dock den tydligare styrningen. Det framgår både av intervjuer och av Riksrevisionens enkät till polismyndigheterna. Flera polismyndigheter menar att en skarpare styrning från Rikspolisstyrelsen behövs i ryggen när polismyndigheten internt ska sätta upp och kommunicera mål.

Företrädare för polismyndigheterna, men även för Rikspolisstyrelsen, menar dock att Rikspolisstyrelsens kompetens och kännedom om lokala arbetsförhållanden inte är tillräcklig för att kunna utforma konkreta riktlinjer för hur polismyndigheterna ska arbeta för att nå riksdagens och regeringens mål. I stället borde Rikspolisstyrelsen, enligt polismyndigheterna, kunna ta ett större ansvar för att utveckla, kvalitetssäkra och sprida metoder till myndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har en fortsatt ambition att förbättra planeringsförutsättningarna. Rikspolisstyrelsen har under år 2005 mer konsekvent spridit gemensamma metoder, framför allt gäller det polisens underrättelsemodell (PUM), polisens nationella utredningskoncept (PNU) och utbildning i bastaktik (gemensam vidareutbildning för poliser i syfte att bl.a. uppnå ett enhetligt agerande vid myndighetsövergripande kommenderingar).

3.1.1 *Planeringen är uppdelad på flera enheter inom Rikspolisstyrelsen*

Det är ekonomibyrån som har det övergripande ansvaret för samordningen av arbetet med planeringsförutsättningarna på Rikspolisstyrelsen. Planeringsförutsättningarna är det årliga styrdokument där Rikspolisstyrelsen utvecklar riksdagens och regeringens mål i form av verksamhetsmål och riktlinjer för polismyndigheterna. När det gäller utformningen av mål och riktlinjer har utvecklings- och strategienheten ansvaret. Planeringsprocessen på Rikspolisstyrelsen beskrivs av flera inblandade som tungrodd med svag samordning mellan ovannämnda enheter.

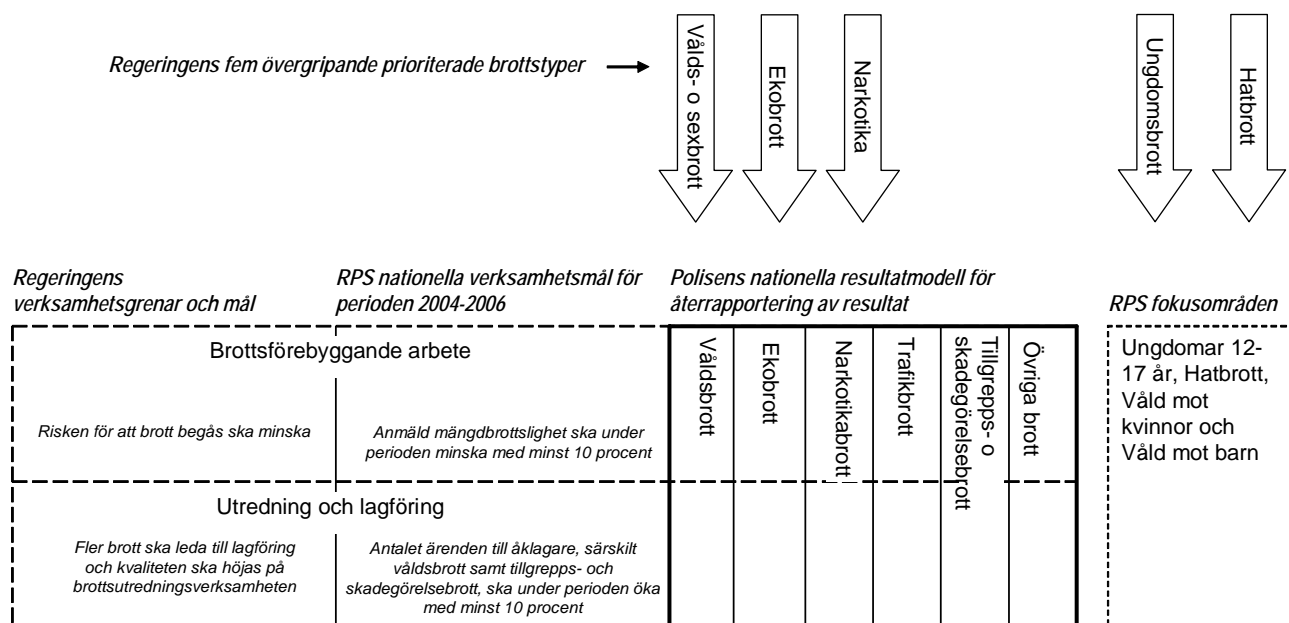
Såväl Rikspolisstyrelsens instruktion som polisförordningen medger att Rikspolisstyrelsen kan utfärda föreskrifter när det gäller planering och uppföljning. Rikspolisstyrelsen har dock inte utfärdat några sådana

föreskrifter. Det finns heller ingen samordnad planeringsprocess för polisorganisationen. Planeringsförutsättningarna har ofta inte varit tillgängliga för polismyndigheterna förrän i ett sent skede i myndigheternas planering.

3.2 Rikspolisstyrelsens precisering av riksdagens och regeringens mål

Regeringens mål för polisorganisationen uttrycks i regleringsbrevet. Regeringen styr polisen dels genom mål för verksamhetsgrenarna, dels genom krav på hur polisen ska återrapportera sina resultat till regeringen. Målstrukturen för polisen visas i figur 1.

Figur 1 Målstruktur för polisen år 2004



Verksamhetsgrenarna²⁹ är Brottsförebyggande arbete och Utredning och lagföring. Regeringens mål för verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete är:

”Risken för att brott begås ska minska.”

Och för Utredning och lagföring:

”Fler brott ska leda till lagföring och kvaliteten ska höjas på brottsutredningsverksamheten.”

För varje verksamhetsgren efterfrågar regeringen resultatinformation utifrån polisens nationella resultatmodell. Denna är en indelning av polisens verksamhet utifrån brottstyper. Varje brottstyp utgör ett resultatområde. Enligt regleringsbrevet år 2004 ska polisens resultat redovisas inom sex resultatområden: våldsbrottslighet, ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, trafik, tillgrepps- och skadegörelsebrottslighet samt övrig brottslighet.

I inledningen till regleringsbrevet för år 2004 fastställer regeringen dessutom en övergripande prioritering. Regeringen anger fem brottstyper som polisen utifrån den lokala problembilden ska ägna särskild uppmärksamhet åt i sin planering. Brotts typerna, som inte rangordnas, är: narkotikabrott, vålds- och sexualbrott (särskilt brott mot kvinnor och barn), ekonomiska brott, ungdomskriminalitet samt brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag (hatbrott) och olaga diskriminering (se figur 1). Tre av dessa överensstämmer med resultatområdena: narkotikabrott, ekonomiska brott och våldsbrott. Två brottstyper utgör inget resultatområde enligt den nationella resultatmodellen.

Det är Rikspolisstyrelsens ansvar att precisera riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna. Det gör Rikspolisstyrelsen i planeringsförutsättningarna. För perioden 2004–2006 har Rikspolisstyrelsen för varje verksamhetsgren formulerat kvantitativa verksamhetsmål för polismyndigheterna och i anslutning till dem preciserar Rikspolisstyrelsen krav på hur polismyndigheterna ska arbeta för att målen ska uppnås.

3.2.1 Rikspolisstyrelsen formulerar nationella verksamhetsmål för polisen

Rikspolisstyrelsen slår, i inledningen till planeringsförutsättningarna, fast att den helt avgörande frågan för polisen under planeringsperioden är hur polisen – inom ramen för tillgängliga resurser – ska minska gapet mellan riksdagens och regeringens mål och intentioner för polisverksamheten och de tjänster som man för närvarande kan utföra.

²⁹ Regeringens regleringsbrev för polisen år 2004 innehöll ytterligare verksamhetsgrenar. Riksrevisionens granskning begränsar sig dock till verksamhetsgrenarna Brottsförebyggande arbete samt Utredning och lagföring.

Rikspolisstyrelsens presentation av mål och riktlinjer för polismyndigheterna för perioden 2004–2006 följer verksamhetsgrenarna enligt regleringsbrevet. Först återger Rikspolisstyrelsen målen för verksamhetsgrenarna enligt regleringsbrevet för år 2004 och formulerar därefter nationella verksamhetsmål för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål för perioden 2004–2006 för både Brottsförebyggande arbete och Utredning och lagföring³⁰ tar sikte på mängdbrottsligheten, där polisens resultat är särskilt svaga. Det nationella verksamhetsmålet för Brottsförebyggande arbete är:

”Den anmälda mängdbrottsligheten ska, såvitt avser sådan brottslighet som polisen direkt kan påverka, fortlöpande reduceras och vid periodens slut ha minskat med minst tio procent på nationell nivå i förhållande till medelvärdet för åren 2002–2003. De brottstyper som här avses är misshandel utomhus, väskryckning, inbrott i bostad (inkl. fritidshus, källare och vind), fordonsrelaterade tillgreppsbrott och skadegörelsebrott.”

och för Utredning och lagföring:

”Det totala antalet redovisade ärenden till åklagare liksom antalet redovisade våldsbrottsärenden samt tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden ska fortlöpande öka och vid utgången av år 2006 på nationell nivå vara minst tio procent 31 högre än medelvärdet för åren 2002–2003.”

För varje verksamhetsgren har Rikspolisstyrelsen dessutom preciserat målen i regleringsbrevet genom att dels generellt utveckla vad målet avser, dels genom att uttrycka ett antal ”ska-krav”, dvs. krav på åtgärder som polismyndigheterna ska vidta. Kraven handlar om hur polisen ska arbeta, hur kompetensen ska utvecklas, hur bemanningen ska se ut, vilka polisen ska samarbeta med, m.m. Även i detta sammanhang uttrycks målsättningar som t.ex. att andelen ärenden som handläggs på ett visst sätt ska öka.

3.2.2 Överensstämmer Rikspolisstyrelsens mål med regeringens prioriteringar?

De nationella verksamhetsmål som Rikspolisstyrelsen satt upp i planeringsförutsättningarna för polismyndigheterna överensstämmer endast delvis med de fem brottstyper som regeringen pekar ut som särskilt prioriterade i regleringsbrevet för år 2004. Våldsbrott är prioriterat både av Rikspolisstyrelsen och regeringen, även om Rikspolisstyrelsen vad gäller brottsförebyggande arbete begränsar verksamhetsmålet till att gälla misshandel utomhus. Tillgrepps- och skadegörelsebrott, som ingår i Rikspolisstyrelsens

³⁰ Rikspolisstyrelsen har även satt upp ett nationellt verksamhetsmål för verksamhetsgrenen Övrig verksamhet.

³¹ Ökades 2004-11-15 till 15 procent i reviderade planeringsförutsättningar för perioden 2004-2006.

nationella verksamhetsmål för polismyndigheterna, finns dock inte med bland de fem brottstyper som regeringen lyfter fram. Tillgrepps- och skadegörelsebrott utgör en stor andel av mängdbrotten. Regeringen har dock inte explicit prioriterat mängdbrottsligheten i regleringsbrevet för år 2004. I senare budgetpropositioner har regeringen betonat vikten av att polisen effektiviserar utredningarna på mängdbrottsområdet.

Rikspolisstyrelsen tar dock inte upp de fem brottstyper som regeringen prioriterar i samband med att man behandlar de nationella verksamhetsmålen och ger polismyndigheterna riktlinjer för hur de ska arbeta för att nå riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen väljer i stället att på ett översiktligt sätt redogöra för dem på annat ställe i planeringsförutsättningarna. Rikspolisstyrelsen avstår från preciseringar i detta sammanhang, eftersom Rikspolisstyrelsen menar att det är varje polismyndighets sak att avgöra hur arbetet med enskilda brottstyper ska läggas upp.

3.2.3 *Polismyndigheterna sätter mål utifrån den nationella resultatmodellen*

Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål³² ska, enligt Rikspolisstyrelsen, uppfattas som *strategiska mål såväl för polismyndigheterna som för Rikspolisstyrelsen* (Rikspolisstyrelsens kursivering). Vidare säger Rikspolisstyrelsen att man under planeringsperioden kommer att "följa upp och bedöma polisens samlade verksamhetsresultat i relation till målen i regleringsbrevet och de långsiktiga nationella verksamhetsmålen". Men Rikspolisstyrelsen ställer inga uttalade krav på att polismyndigheterna ska anta likalydande mål på lokal nivå³³.

Rikspolisstyrelsen uppmanar i stället polismyndigheterna att sätta mål enligt den nationella resultatmodellen³⁴. Det är samma modell som även används i polisens åiterrapportering till regeringen. Rikspolisstyrelsen har dock lagt till s.k. fokusområden för att underlätta polismyndigheternas planering och uppföljning av regeringens fem prioriterade brottstyper, eftersom några av dem inte ingår i den nationella resultatmodellen. Fokusområdena år 2004 var därför: Ungdomar 12–17 år, Hatbrott³⁵, Våld mot kvinnor och Våld mot barn.

Den nationella resultatmodellen innebär i sig inga prioriteringar mellan brottstyper eller verksamheter. Den nationella resultatmodellen innehåller förslag till hur mål kan formuleras per brottstyp. De mål som ingår i den

³² Utöver de verksamhetsmål som presenteras ovan fanns för respektive verksamhetsgren ytterligare ett mål. Målen handlade dels om kontakt med brottsoffer, dels om ökning av antalet ordningsbot.

³³ Inför år 2006 har dock Rikspolisstyrelsen inom ramen för det s.k. mängdbrottsprojektet gjort överenskommelser med polismyndigheterna om kvantitativa mål på myndighetsnivå.

³⁴ Planeringsförutsättningarna 2004–2006, sid. 15.

³⁵ Brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering.

nationella resultatmodellen handlar om t.ex. antal anmälda brott i relation till antalet invånare, antal och andel ärenden redovisade till åklagare, kostnader per ärende etc. I den nationella resultatmodellen finns det mellan fyra och sju resultatmått (mål) per brottstyp. Resultatmåttarna rör främst verksamhetsgrenen Utredning och lagföring.

3.2.4 *En användbar definition för brottsförebyggande arbete saknas*

För verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete finns inga mer specifika resultatmått än anmälda brott, vilket bl.a. hänger samman med att det finns stora brister i definitionen av det brottsförebyggande arbetet. Rikspolisstyrelsen hänvisar i planeringsförutsättningarna till Polisverksamhetsutredningens definition³⁶, men den beskrivning som ges där är inte operativt användbar, menar både företrädare för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Riksrevisionens intervjuer med polismyndigheterna visar att polismyndigheterna inbegriper olika verksamheter i det brottsförebyggande arbetet. Enligt instruktionen har dock Rikspolisstyrelsen ansvaret för att precisera och utveckla de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast. Det är dock först i samband med utvecklingen av den nya resultatredovisningsmodellen (PRR) som Rikspolisstyrelsen definierar begreppet brottsförebyggande arbete operativt.

3.3 **Följer polismyndigheterna Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål?**

Hur ser då polismyndigheterna på Rikspolisstyrelsens precisering av målen? Prioriterar polismyndigheterna sin verksamhet utifrån de riktlinjer som ges av riksdag och regering genom Rikspolisstyrelsen?

3.3.1 *Polismyndigheterna är nöjda med planeringsförutsättningarna*

I en enkät som genomförts av Riksrevisionen menar flertalet polismyndigheter att planeringsförutsättningarnas användbarhet i myndigheternas arbete med att sätta mål är mycket bra eller bra.

Polismyndigheternas syn på planeringsförutsättningarna

Bedöm utifrån era erfarenheter Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar för år 2004 enligt följande:

³⁶ Planeringsförutsättningarna 2004–2006, s. 16.

(I tabellen anges antal polismyndigheter – av totalt 21 – som angivit respektive svarsalternativ)

| | Mycket bra | Bra | Varken eller | Dålig | Mycket dålig |
|---|------------|-----|--------------|-------|--------------|
| Överensstämmelse med riksdagens och regeringens mål | 9 | 12 | 0 | 0 | 0 |
| Överensstämmelse med den egna myndighetens problembild | 2 | 13 | 6 | 0 | 0 |
| Relevans för verksamheten | 3 | 16 | 1 | 1 | 0 |
| Tydlighet i formuleringar | 1 | 14 | 5 | 1 | 0 |
| Användbarhet för myndighetens arbete med att sätta mål | 4 | 11 | 6 | 0 | 0 |
| Möjlighet att nyttja myndighetens återrapporering till RPS i den interna uppföljningen inom myndigheten | 2 | 12 | 5 | 2 | 0 |

Källa: Enkät om verksamhetsstyrning till samtliga polismyndigheter, Riksrevisionen 2005.

Polismyndigheterna menar vidare att planeringsförutsättningarna i huvudsak stämmer bra överens med riksdagens och regeringens mål. Myndigheterna anser också att planeringsförutsättningarna har relevans för verksamheten. Vidare har planeringsförutsättningarna sedan år 2002, enligt myndigheterna, utvecklats mot att bli bättre och tydligare.

Detta bekräftas också av de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med några polismyndigheter. Polismyndigheterna anser att Rikspolisstyrelsens styrning har utvecklats och blivit tydligare.

Den genomgång av polismyndigheternas verksamhetsplaner för år 2004 som Riksrevisionen redovisar i nästa avsnitt ger dock en annan bild av hur väl polismyndigheterna följer de nationella verksamhetsmål som Rikspolisstyrelsen utformat, och som utgår från riksdagens och regeringens mål. Det finns stora skillnader mellan polismyndigheterna när det gäller i vilken utsträckning som Rikspolisstyrelsens preciseringar av riksdagens och regeringens mål får genomslag i verksamhetsplanerna.

Många polismyndigheter har inte tagit till sig Rikspolisstyrelsens mål och riktlinjer

I planeringsförutsättningarna ställer Rikspolisstyrelsen krav på att polismyndigheterna ska sätta mål för samtliga områden i den nationella resultatmodellen. Vidare säger Rikspolisstyrelsen att polismyndigheternas verksamhetsplanering ska baseras på respektive myndighets samlade problembild. Polismyndigheterna ska i verksamhetsplaneringen beakta

riksdagens och regeringens övergripande verksamhetsinriktning och de mål som Rikspolisstyrelsen anger i planeringsförutsättningarna.

Riksrevisionens genomgång av polismyndigheternas verksamhetsplaner för år 2004 visar att Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål för det brottsförebyggande arbetet avseende den anmälda mängdbrottsligheten saknas i knappt hälften av polismyndigheternas verksamhetsplaner. Många polismyndigheters verksamhetsplaner är dessutom kortfattade när de behandlar brottsförebyggande arbete. Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål för verksamhetsgrenen Utredning och lagföring, dvs. målet för upplärningen av mängdbrott, saknas i ungefär en tredjedel av verksamhetsplanerna. Polismyndigheternas följsamhet i övrigt skiftar, dvs. i vilken utsträckning man i verksamhetsplanerna redogör för de krav på polisens arbete som Rikspolisstyrelsen ställer i planeringsförutsättningarna.

Rikspolisstyrelsen ställer inga uttryckliga krav på att polismyndigheterna på lokal nivå ska sätta mål motsvarande Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål. Polismyndigheterna ska i stället följa den nationella resultatmodellen när de sätter lokala mål. Riksrevisionens genomgång av polismyndigheternas verksamhetsplaner visar också att de mål som polismyndigheterna formulerar oftast följer den nationella resultatmodellen, men inte Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål.

De flesta polismyndigheter återger målen enligt regleringsbrevet i sina verksamhetsplaner. Ofta gör man dock detta utan att på ett tydligt sätt knyta samman målen med de prioriteringar som görs i verksamhetsplanerna. Ett antal polismyndigheter avstår från tydliga prioriteringar i sina verksamhetsplaner. Vissa polismyndigheter underlåter att prioritera någon av de brotts typer som regeringen föreskriver i regleringsbrevet. Ett exempel på det är att några polismyndigheter inte har med s.k. hatbrott³⁷ i sina verksamhetsplaner.

3.4 Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna

I föregående avsnitt har vi diskuterat målen i polismyndigheternas verksamhetsplaner och konstaterat att genomslaget för Rikspolisstyrelsens verksamhetsstyrning genom planeringsförutsättningarna varierar. Hur ser då Rikspolisstyrelsens modell för uppföljning av polismyndigheterna ut?

³⁷ Brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering.

3.4.1 *Polismyndigheterna anser att återrapporteringen är betungande*

Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna bygger i huvudsak på regeringens återrapporteringskrav. I en årlig bilaga till planeringsförutsättningarna utvecklar Rikspolisstyrelsen de återrapporteringskrav som regeringen ställer i regleringsbrevet. Polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen upplever regeringens krav på återrapportering som omfattande och mödosamma att besvara. De menar att återrapporteringskraven ger upphov till en betydande administration. Ibland krävs förändringar i polisens IT-stöd för att regeringens krav på information ska kunna tillgodoses³⁸.

Rikspolisstyrelsen analyserar underlaget och använder det i framställningen av årsredovisningen och andra återrapporteringsuppdrag. Företrädare för Rikspolisstyrelsen påpekar att det funnits problem med att följa våldsbrott mot kvinnor och barn respektive brott som begås av ungdomar. Ännu större har svårigheterna varit att följa hatbrotten. Både vålds- och hatbrott tillhör de brottstyper som prioriteras av regeringen i regleringsbrevet för år 2004.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen anser att resultatredovisningen i årsredovisningen dåligt speglar polisverksamheten. Bland annat pekar man på att mycket resurser läggs på bekämpning av den grova brottsligheten, något som inte reflekteras på ett tydligt sätt i årsredovisningen. Regeringen pekar bl.a. i budgetpropositionen för år 2005 på att det enligt Rikspolisstyrelsens årsredovisning finns sådana resultatskillnader mellan polismyndigheterna som, menar regeringen, visar att det bör finnas ett utrymme för förbättringar. Regeringen ställer i regleringsbrevet för år 2004 krav på att större skillnader i resultat mellan polismyndigheterna ska analyseras i Rikspolisstyrelsens resultatredovisning. Regeringen anser dock i budgetpropositionen för år 2005 att Rikspolisstyrelsen i alltför ringa omfattning i resultatredovisningen lyft fram och analyserat resultatskillnader mellan polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen framhåller att man gör sådana analyser, men menar att analysen är så komplex att utrymme inte medges i årsredovisningen för en detaljerad redovisning.

3.4.2 *Rikspolisstyrelsens uppföljning av planeringsförutsättningarna*

Rikspolisstyrelsen har ansvaret för polisorganisationens resultatredovisning till regeringen. Rikspolisstyrelsens verksamhetsuppföljning bygger i stor utsträckning på den information som polismyndigheterna lämnar i samband med att de lämnar underlag till Rikspolisstyrelsen inför årsredovisningen. Rikspolisstyrelsen gör sedan år 2004 en kvartalsvis sammanställning av

³⁸ Delegation av ekonomiska beslut vid två polismyndigheter. Rapport från tillsynsenheten vid Rikspolisstyrelsen, april 2005. s. 28.

polismyndigheternas resultat avseende de nationella verksamhetsmålen. Rikspolisstyrelsen gör dock ingen bedömning av resultaten. Det nuvarande IT-stödet för uppföljning medger inte att Rikspolisstyrelsen centralt tar fram uppgifter om verksamhetsresultat. Polisorganisationen saknar i dagsläget ett gemensamt IT-stöd för uppföljning. Rikspolisstyrelsens uppföljning av de nationella verksamhetsmålen kräver att underlag begärs in från polismyndigheterna. Ett nytt systemstöd för resultatuppföljning (VUP) beräknas dock kunna tas i drift mot slutet av år 2005.

Uppföljningen utöver den som görs i samband med årsredovisningen består av fördjupade resultatgenomgångar som äger rum med långa och ojämna tidsintervall. Resultatdialoger, där rikspolischef (eller överdirektör) samt länspolismästare deltar, ska enligt Rikspolisstyrelsens uppföljningsmodell genomföras med de större myndigheterna varje år och en gång vartannat år för de mindre. I praktiken har detta varierat. Ibland har resultatdialoger hållits mer sällan och i något fall oftare. Dagordningen för resultatdialogerna upptar vanligen tre till fyra ämnesområden. Frågorna kan vara upp till tio för varje område. Resultatdialogerna, som tar tre till fyra timmar i anspråk, samlar ofta 10–15 deltagare från Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten. Ibland avslutas resultatdialogen med en uppföljningsbar överenskommelse, men det sker inte systematiskt. Svaren på Riksrevisi-
onens enkät till polismyndigheterna visar att polismyndigheterna anser att dialogtillfällena med Rikspolisstyrelsen är värdefulla, trots att modellen inte ger utrymme för en fördjupad dialog om resultaten.

3.4.3 *Polismyndigheternas verksamhetsstatistik har brister*

Det finns även andra typer av möten där resultat diskuteras, men utan att den högsta ledningen medverkar. På arbetsmöten deltar chefer och medarbetare som har sakansvar för de frågor som ska tas upp. Arbetsmöten ordnas ofta som förberedelsemöten inför resultatdialogerna. Ibland kan också särskilda dialoger hållas med anledning av att Rikspolisstyrelsen observerat att myndighetens resultat är dåliga. Det gäller bl.a. polismyndigheten i Blekinge där man under några år haft dåliga resultat inom utredningsverksamheten. Rikspolisstyrelsen har genomfört resultatdialoger och andra möten för återkoppling av resultaten med myndigheten, dock utan att det enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen lett till någon påtaglig förbättring av resultaten under granskningsperioden. Rikspolisstyrelsen kan också kalla till analysmöten med polismyndigheterna. Det är strategisektionen som har ansvaret för analysmöten som rör resultat i polisverksamheten. Dessa har dock oftast till syfte att förbereda återrapporteringar till regeringen.

Polismyndigheternas verksamhetsplaner ingår i underlaget inför resultatdialoger och arbetsmöten, men det görs ingen systematisk genomgång av

hur väl polismyndigheterna följer de mål och riktlinjer som Rikspolisstyrelsen ger i planeringsförutsättningarna. Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsens ledning har uppföljningen försvårats av att delar av verksamhetsstatistiken har haft stora brister och tagit lång tid att få fram, vilket hämmat ledningens möjligheter att ha en dialog med polismyndigheterna. Särskilt gäller detta det brottsförebyggande arbetet där uppföljningen begränsats av brister i tidredovisningssystemet. Det är, vid sidan av brottsstatistiken, den enda statistiska källan för uppföljning av det brottsförebyggande arbetet. Samma företrädare påpekar även att analyser av polismyndigheternas resultat görs på olika ställen inom Rikspolisstyrelsen, men att ingen sammanhållen analys görs.

3.4.4 *Rikspolisstyrelsen utvecklar ny modell för resultatredovisning*

En ny resultatredovisningsmodell (PRR) har tagits fram och ska genomföras med början år 2006. Den nya modellen ska, enligt Rikspolisstyrelsen, bli det centrala verktyget för styrning och uppföljning av polisens verksamhet. I PRR har resultatmått definierats utifrån Rikspolisstyrelsens verksamhetsmål och regeringens mål. Planeringsförutsättningarna för perioden 2006–2008 är utformade utifrån PRR. Modellen ska realiseras genom ett nytt systemstöd för verksamhetsuppföljning, personalplanering och tidredovisning, men utvecklingsarbetet har försenats eftersom delar av det erforderliga systemstödet inte kunnat tas fram i tid. Det är främst det nya stödet för tidredovisning som blivit försenat. Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen kommer det inte att kunna tas i drift förrän år 2008. I stället kommer det befintliga tidredovisningssystemet att modifieras, men flera intervjuade på både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna uttrycker oro över vilka konsekvenser detta får för uppföljningen. Det gäller främst för det brottsförebyggande arbetet där uppföljningen är beroende av god kvalitet i tidredovisningen.

Det nya systemstödet för verksamhetsuppföljning (VUP) kommer enligt Rikspolisstyrelsen att avsevärt förenkla hanteringen av resultatuppföljningen och därmed ge mer utrymme för resultatanalys på både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

På länspolismästarmötena har det inte varit brukligt att diskutera verksamhetsplanering, mål och uppföljning. Men det har skett en förändring på senare tid och kvartalsrapporter avseende de nationella verksamhetsmålen har behandlats. Detta har, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, fått ett bra gensvar hos länspolismästarna.

Både på polismyndigheterna och på Rikspolisstyrelsen talar man om behovet av att förstärka uppföljningen. Rikspolisstyrelsen menar att både uppföljningen gentemot polismyndigheterna och resultatredovisningen till regeringen kan förbättras. Samtidigt är det endast mellan tre och fyra

personer som arbetar med verksamhetsuppföljning på Rikspolisstyrelsen. Företrädare för Rikspolisstyrelsen säger att merparten av Rikspolisstyrelsens resurser på verksamhetsstyrningsområdet används i planeringsprocessen, vilket medfört att man inte riktigt kunnat driva utvecklingen av verksamhetsuppföljningen.

3.5 Sammanfattning

Enligt instruktionen ska Rikspolisstyrelsen precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen. Detta gör Rikspolisstyrelsen i ett dokument som benämns planeringsförutsättningar. Polismyndigheterna ska planera sin verksamhet utifrån planeringsförutsättningarna så att riksdagens och regeringens mål nås. Företrädare för både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna menar dock att instruktionen ger utrymme för tolkningar i fråga om hur konkret Rikspolisstyrelsen kan vara i preciseringen av riksdagens och regeringens mål samt vad gäller riktlinjer för hur polismyndigheterna ska arbeta.

I planeringsförutsättningarna för perioden 2004–2006 preciserar Rikspolisstyrelsen riksdagens och regeringens mål genom att utforma nationella verksamhetsmål för polismyndigheterna. Verksamhetsmålen inriktas på mängdbrottsligheten. Men i regleringsbrevet nämns inte mängdbrottsligheten uttryckligen, utan där lyfter regeringen i stället fram fem delvis andra brottstyper. Dessa fem brottstyper behandlas översiktligt utan vidare precisering av Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen avstår från att ställa krav på polismyndigheterna att de ska sätta mål i enlighet med de nationella verksamhetsmål som Rikspolisstyrelsen satt upp. Rikspolisstyrelsen anger i stället att polismyndigheterna ska sätta mål enligt en annan modell som kallas för den nationella resultatmodellen. Den är indelad efter brottstyper, men innebär i sig inga prioriteringar av verksamheten. Därmed ser de mål som formuleras för polisverksamheten olika ut på olika nivåer inom polisorganisationen. Riksrevisionens genomgång av polismyndigheternas verksamhetsplaner visar att Rikspolisstyrelsens verksamhetsmål för det brottsförebyggande arbetet avseende den anmälda mängdbrottsligheten saknas i knappt hälften av verksamhetsplanerna. Rikspolisstyrelsens nationella verksamhetsmål för Utredning och lagföring, dvs. målet att öka uppkläringen av mängdbrotten, saknas i ungefär en tredjedel av verksamhetsplanerna. Rikspolisstyrelsen har, trots sitt ansvar för att precisera riksdagens och regeringens mål, inte lagt fast någon operativt användbar definition av brottsförebyggande arbete. Kritiken mot den hittillsvarande definitionen av brottsförebyggande arbete kommer

från företrädare för både Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Justitiedepartementet. Bristen på en användbar definition avspeglas också i polismyndigheternas verksamhetsplaner där det brottsförebyggande arbetet nämns i begränsad omfattning.

Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna bygger i mycket stor utsträckning på regleringsbrevets återrapporteringskrav. Därutöver genomförs olika former av resultatdialoger med ojämna mellanrum. Rikspolisstyrelsen menar att uppföljningen har försvårats av att delar av verksamhetsstatistiken har haft stora brister och tagit lång tid att få fram. Rikspolisstyrelsen gör ingen systematisk uppföljning av hur väl polismyndigheterna ansluter till de mål och riktlinjer som Rikspolisstyrelsen anger i planeringsförutsättningarna. En ny resultatredovisningsmodell (PRR) som ska ge bättre uppföljningsmöjligheter införs år 2006. Modellen innehåller också en ny definition av brottsförebyggande arbete.

4 Använder Rikspolisstyrelsen medelsfördelningen i sin styrning av polismyndigheterna?

4.1 Resultat styr inte anslagsfördelningen till polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen tilldelas hela anslaget för polisen genom regleringsbrevet. Enligt regleringsbrevet är Rikspolisstyrelsen ansvarig för fördelningen av medel till polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen fördelar medel till polismyndigheterna på två sätt. Huvuddelen av medlen fördelas utifrån föregående års anslag. Därutöver fördelas resurstillskott, som i regel utgör några enstaka procent av den totala resurstilldelningen, utifrån belastningsindikatorer och dialog med polismyndigheterna.

Huvuddelen av polismyndigheternas medelstilleddning utgår således från det anslag som polismyndigheten fick för föregående budgetår. Nivån på uppräknings av medlen mellan åren görs med pris- och löneomräkning. Medelsfördelningen grundar sig på en modell som lades fast år 1995/96. Modellen utgick från antalet invånare samt olika belastningsindikatorer i respektive län. Belastningsindikatorerna är främst antalet anmälda brott och fördelning på olika brottstyper. Modellen har dock aldrig tillämpats som det var tänkt. Detta eftersom det skulle innebära för stora förändringar i den etablerade polisorganisationen.³⁹ Rikspolisstyrelsen gör i regel ingen omprövning av en gång tilldelade medel till polismyndigheterna.

Utöver den fasta tilldelningen av resurser fördelar Rikspolisstyrelsen eventuella resurstillskott utifrån en sammanvägd bedömning av polismyndigheternas behov. Till grund för bedömningen ligger budgetdialogerna mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Inför dialogen kommer polismyndigheterna med resursanspråk. I budgetdialogerna används underlag från resultatdialogerna och myndighetsspecifika förutsättningar. Vid fördelningen av resurstillskottet har under senare år olika brottstyper viktats mot varandra där arbetskrävande brottstyper som t.ex. våldsbrott har större betydelse än tillgreppsbrott. Medelsfördelningen meddelas till polismyndigheterna i planeringsförutsättningarna. Resurstillskottet, dvs. tillskott utöver

³⁹ Justitiekommitténs betänkande 2004/05:JuU1, Utgiftsområde 4, Övriga frågor, resursfördelningen mellan myndigheterna m.m.

föregående års resursförbrukning samt pris- och löneomräkning, utgör endast några enstaka procent av den totala resurstilldelningen till polismyndigheterna.

Ett problem med ekonomistyrningen som flera företrädare för Rikspolisstyrelsen framhåller är, att polismyndigheterna uppfattar att det alltid är möjligt att få mer resurser. Denna uppfattning grundar sig bl.a. på att polismyndigheterna i allmänhet har kunnat få mer pengar när behov funnits. Att denna uppfattning finns bland ledningarna hos polismyndigheterna framgår också av en debattartikel som skrivits av en länspolismästare⁴⁰. Konsekvensen av detta blir enligt Rikspolisstyrelsen att polismyndigheterna inte gör några långsiktiga ekonomiska planer för sin verksamhet. Vidare har det, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, även medfört en diskussion inom polisorganisationen som mer handlar om "Vad kan vi göra om vi får mer pengar?" än "Hur ska vi använda befintliga medel för att nå målen?".

4.2 Åtaganden – ett försök att sammankoppla ekonomi- och verksamhetsstyrningen

Rikspolisstyrelsen införde år 2004 en skärpt styrning av polismyndigheterna i Dalarna och i Kalmar län. Huvudorsaken till den hårdare styrningen är att de båda polismyndigheterna inte har hållit sig inom de givna ekonomiska ramarna under ett antal år. Utöver dessa polismyndigheter har Rikspolisstyrelsen diskuterat en skärpt styrning av polismyndigheten i Blekinge på grund av flera år med svaga verksamhetsresultat. I fallet Blekinge har dock Rikspolisstyrelsen valt att inte förstärka styrningen eftersom myndigheten ändå haft ekonomin under kontroll. Rikspolisstyrelsen har bedömt att det inte räcker att enbart utgå från svaga verksamhetsresultat. Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att ett åtagande med en polismyndighet inte blir tillräckligt skarpt om inte myndigheten, utöver de dåliga verksamhetsresultaten, dessutom har en svag ekonomi så att åtagandet kan kopplas till en ekonomisk överenskommelse.

Den skärpta styrningen innebär att de två polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen har upprättat ett åtagande sinsemellan. I åtagandena åtar sig polismyndigheterna i Kalmar län och Dalarna att uppfylla vissa krav inom områdena ekonomi, personal och polisverksamhet. Detta innebär t.ex. att polismyndigheterna ska ha en balans mellan tilldelade och förbrukade medel samt att de ska effektivisera sin utredningsverksamhet. Åtagandena sträcker sig fram till och med år 2007 för polismyndigheten i Kalmar och fram till och

⁴⁰ Svensk Polis nr 3, mars 2005, s. 25.

med år 2006 för polismyndigheten Dalarna. Polismyndigheterna har fått extra engångsvis tilldelade medel av Rikspolisstyrelsen under år 2005.

Det positiva med åtagandena är, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, att de har blivit något att förhålla sig till och en måttstock för berörda polismyndigheter att mäta sig mot. Av Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att det finns polismyndigheter som är positiva till någon form av åtagande som styrmodell av polismyndigheterna. Detta under förutsättning att de föregås av en dialog mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Genom att använda sig av åtaganden menar de intervjuade polismyndigheterna att de kan få specialdestinerade medel för att uppfylla ett visst mål.

4.3 Sammanfattning

Rikspolisstyrelsens fördelning av medel till polismyndigheterna utgår huvudsakligen från föregående års anslag som räknas upp med pris- och löneomräkning. Polismyndigheterna kan därutöver få del av eventuella anslagstillskott för polisen. Rikspolisstyrelsen omprövar i regel inte en gång tilldelade medel till polismyndigheterna. Detta får till följd att polismyndigheterna får minst samma summa som föregående år, oavsett vilka resultat som uppnåtts i verksamheten. Ett begränsat försök att koppla ihop ekonomi- och verksamhetsstyrningen görs för två polismyndigheter genom de åtaganden som Rikspolisstyrelsen ställt upp. Detta med anledning av att polismyndigheterna haft dåliga ekonomiska resultat.

5 Säkerställer tillsynsverksamheten riksdagens och regeringens mål?

Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet ett tillsynsansvar över polisen⁴¹. Enligt sin instruktion ska Rikspolisstyrelsen i sin tillsyn särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisen. Tillsynsverksamheten ska också beakta att polisverksamheten bedrivs effektivt och rättssäkert samt att förvaltningen fungerar väl.

Tillsynen är ett av Rikspolisstyrelsens verktyg för att granska, förbättra och styra in verksamheten mot de av statsmakterna uppsatta målen. Är tillsynen inriktad på att riksdagens och regeringens prioriteringar följs?

5.1 Tillsynsverksamheten inom Rikspolisstyrelsen

Tillsynsenheten har, enligt arbetsordningen⁴², uppdraget att utöva tillsyn och utföra inspektioner inom polisen. Utöver tillsynsenhetens arbete ska varje arbetsenhet inom Rikspolisstyrelsen bedriva löpande tillsyn inom sina respektive ansvarsområden. Resultatet av den löpande tillsynen integreras i arbetsenheternas verksamhet, men däremot inte i tillsynsenhetens inspektioner och rapporter.

Ytterligare en aktör som granskar polisverksamheten är Rikspolisstyrelsens internrevision som enligt arbetsordningen ska granska ”styrningens effektivitet, ändamålsenlighet och säkerhet, kontrollen i IT-system och andra system, rutiner och organisation samt fullgörandet av ekonomiska skyldigheter.” Tillsynsenheten och internrevisionen samordnar sin planering och gör i vissa fall också gemensamma granskningar.

Tillsynsenheten vid Rikspolisstyrelsen är liten mätt i budget och antal anställda. Merparten av de personella resurserna för tillsyn lånas i stället in från polismyndigheterna. Tillsynsenheten kan även anlita experter utanför polisorganisationen. Anslagsförbrukningen för tillsynsenheten uppgick år 2004 till cirka 3,5 miljoner kronor, och enheten hade fyra fast anställda medarbetare. Ett 70-tal personer lånades samma år in från polismyndigheterna. Att tillsynen organiseras på detta sätt har flera syften enligt företrädare för tillsynsenheten: att få tillgång till en bred kompetens, att ge inspektionerna ökad legitimitet ute på polismyndigheterna samt att sprida kunskaper och erfarenheter inom polisorganisationen. För polismyndigheterna ses

⁴¹ 2 § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁴² Arbetsordning för Rikspolisstyrelsen. Gällande från 16 februari 2004.

utlåningen som ett sätt att kompetensutveckla personalen. Kostnaderna för inlånad personal tas i vissa fall på tillsynsenheten, men ofta står polismyndigheterna själva för kostnaderna för utlånad personal. Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet har ingen samlad bild av hur mycket resurser som Rikspolisstyrelsens tillsyn totalt omfattar, eftersom polismyndigheterna står för en del av kostnaderna.

Utöver Rikspolisstyrelsens tillsyn ska polismyndigheterna enligt verksförordningen utföra egenkontroll av verksamheten vid den egna polismyndigheten. Av svaren i Riksrevisionens enkät till polismyndigheterna framgick att 15 polismyndigheter har en särskild funktion som bedriver tillsyn i form av egenkontroll. Företrädare för tillsynsenheten ser positivt på polismyndigheternas egen tillsyn eftersom de menar att egenkontrollerna fungerar som en grundtillsyn utifrån polismyndigheternas egna behov.

Tillsynsenheten har under perioden 2002–2004 årligen tagit fram 12–13 inspektionsrapporter, vilket är färre än vad Rikspolisstyrelsen lagt fast i sin verksamhetsplan. Företrädare för tillsynsenheten menar att orsaken till detta är att den inlånade personalen från polismyndigheterna ofta har kvar sina ordinarie arbetsuppgifter vid sidan av inspektionsuppdraget. Detta gör det svårt att hålla uppgjorda tidsplaner för inspektionerna.

5.2 En av fyra inspektioner handlar om hur polisverksamheten efterlever riksdagens och regeringens mål

En genomgång av Rikspolisstyrelsens inspektionsrapporter åren 2002–2004 visar att flertalet inspektioner avser inspektion av administrativa system, dokumentation och rutiner för handläggning av ärenden. Detta är områden som, enligt Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet, rör rättssäkerhet och en rationell och effektiv polisverksamhet. Av totalt 38 inspektioner under perioden är ungefär hälften inriktade på denna typ av frågeställningar. Det handlar exempelvis om diarieföring och hantering av handlingar, handläggning av vissa polismyndighetsärenden och utlänningsärenden.

Under perioden har två inspektioner gjorts av särskilda delar av polisverksamheten: polisrytteriet och sjöpolisverksamheten.

Tre inspektionsrapporter hanterar polisens insatser med anledning av ordningsstörningarna i Stockholm den 1 maj 2003. Detta är exempel på s.k. ad hoc-inspektioner som tillsynsenheten gör i samband med särskilda händelser.

Av Rikspolisstyrelsens tillsynsrapporter 2002–2004 är ungefär en fjärdedel, eller totalt tio rapporter, direkt kopplade till de mål som riksdagen och regeringen uttalat för polisen. År 2002 genomfördes två inspektioner av

brottsutredningsverksamheten vid två polismyndigheter. Inspektionerna initierades utifrån de brister i utredningsverksamheten som framkommit i tidigare inspektioner vid andra myndigheter. Rikspolisstyrelsen fick samma år ett regeringsuppdrag att granska polisens narkotikabekämpning. Det resulterade i sex inspektioner av sammanlagt sex polismyndigheters arbete med narkotikabekämpning. Därutöver genomfördes år 2004 en inspektion vid fyra polismyndigheter av utredningar beträffande sexuella brott mot barn. Det har också gjorts en inspektion av kriminalunderrättelseverksamheten vid fyra polismyndigheter och Rikskriminalpolisen år 2002.

Sammantaget har Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet, under den granskade perioden 2002–2004, genomfört förhållandevis få inspektioner för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål⁴³. Flertalet av de inspektioner som haft en koppling till riksdagens och regeringens mål har initierats av regeringen. Inte någon inspektion har genomförts med inriktning på polisens brottsförebyggande arbete. Detta har också kritiserats av företrädare för polisenheten vid Justitiedepartementet. Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet menar att otydligheten i begreppet brottsförebyggande arbete har medfört att några inspektioner inte har genomförts.

Företrädarna för tillsynsenheten menar att Rikspolisstyrelsen uppfyller kravet i instruktionen att tillsynen ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med riksdagens och regeringens prioriteringar och riktlinjer. Detta genom att tillsynsverksamheten inriktas på inspektioner av rättssäkerhet och effektivitet – dvs administration och ärendehandläggning – samt genom att tillsynsenheten utgår från regleringsbrevet i sin planering.

5.3 Litet utbyte mellan tillsyn och verksamhetsuppföljning

Vilka inspektioner som ska genomföras och vilken inriktning de ska ha diskuteras i samband med Rikspolisstyrelsens verksamhetsplanering. Initiativ till inspektioner kan komma från flera håll inom polisorganisationen. Enligt tillsynsenheten kan idéer exempelvis komma från andra enheter inom Rikspolisstyrelsen eller från enskilda polismyndigheter. Förslag kan också initieras utifrån diskussioner vid länspolismästarmöten. Tillsynsenheten sammanställer ett förslag till myndighetsledningen som sedan fattar beslut. För att ge möjlighet till inspektion av särskilda oförutsedda händelser tecknas inte hela budgeten in.

Valet av vilka myndigheter som ska granskas utgår, enligt företrädare för tillsynsenheten, från flera faktorer: statistik för polismyndigheterna, informa-

⁴³ Under verksamhetsåret 2005 genomför tillsynsenheten inspektioner bl.a. av användandet av informatörer i kriminalunderrättelseverksamheten och av utredning av våldtäktsärenden.

tion från andra enheter på Rikspolisstyrelsen och tidpunkten för senaste granskning på en myndighet. Därutöver kan skrivningar i dagspress och information från Justitieombudsmannen påverka vilka myndigheter som granskas. År 2004 genomförde tillsynsenheten sammanlagt fem inspektioner vid Polismyndigheten i Värmland. Anledningen till detta var att myndigheten fått en ny länspolismästare och att myndigheten tidigare haft problem i verksamheten.

Tillsynsenheten framhåller att enheten har regelbundna kontakter med andra enheter inom Rikspolisstyrelsen för att få information om polismyndigheternas verksamhet som underlag för inspektioner. Flertalet företrädare för andra enheter inom Rikspolisstyrelsen menar dock att utbytet skulle kunna vara mer omfattande och systematiskt. Det saknas en koppling mellan tillsyn och verksamhetsuppföljning, menar de. Några företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att tillsynen är ett av de viktigaste medlen för att styra polismyndigheterna. Detta framhåller också företrädare för polismyndigheterna. Ledningen för Rikspolisstyrelsen anses dock inte ha prioriterat tillsynsverksamhetens eller den löpande verksamhetsuppföljningens roll i styrningen av polismyndigheterna.

5.4 Polismyndigheterna är i regel positivt inställda till tillsynen

Om det framgår brister i en tillsyn ställer Rikspolisstyrelsen krav på förändringar till de berörda polismyndigheterna. Kraven framställs i ett missiv till inspektionsrapporten. Missivet undertecknas av rikspolischefen eller överdirektören beroende på vilken tyngd Rikspolisstyrelsen vill lägga på sina krav på förändringar. Polismyndigheten ska därefter återkomma med en rapport om vad myndigheten gjort för att åtgärda bristerna. Detta följs sedan upp av tillsynsenheten. Om en polismyndighet inte åtgärdar brister som upptäckts vid en tillsynsinspektion kan Rikspolisstyrelsen med stöd av instruktionen anmäla förhållandet till regeringen. Rikspolisstyrelsen har dock aldrig gjort detta.

Inspektionsrapporterna skickas till samtliga polismyndigheter, Justitieombudsmannen och Justitiedepartementet. Från Rikspolisstyrelsens sida ses detta som ett bra sätt att sprida information om bra respektive mindre bra arbetssätt. Även polismyndigheterna ser positivt på detta.

Hur ser då polismyndigheterna på tillsynsverksamheten? I enkäten till polismyndigheterna och i intervjuer med polismyndigheterna framkommer att polismyndigheterna generellt är positivt inställda till tillsynsenhetens inspektioner. Inspektionsrapporterna fungerar i vissa fall som underlag till polismyndigheternas egenkontroller eller tillsyn. Företrädare för polismyn-

digheterna menar också att rapporterna har en hög legitimitet eftersom inspektionerna oftast utförs av inlånad personal från andra polismyndigheter. En brist som dock framhålls är att tidsplanerna för tillsynsrapporter inte hålls.

5.5 Sammanfattning

Få av Rikspolisstyrelsens tillsynsrapporter under perioden 2002–2004 är inriktade på huruvida polismyndigheterna i sin verksamhet följer riksdagens och regeringens mål. Av det fåtal inspektioner som haft denna inriktning under den granskade perioden är merparten tillkomna på regeringens initiativ. Inte någon inspektion har gjorts på det brottsförebyggande området, trots de brister som Rikspolisstyrelsen själv lyfter fram i årsredovisningarna för polisen. Företrädare för tillsynsenheten anser att de genom inspektioner av administration och ärendehandläggning uppfyller riksdagens och regeringens mål.

Både företrädare för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna lyfter fram tillsynen som ett av de viktigaste medlen för att styra polismyndigheterna. Samtidigt menar flera företrädare att Rikspolisstyrelsens ledning inte har prioriterat tillsynsverksamhetens eller den löpande verksamhetsuppföljningens roll i styrningen av polismyndigheterna.

6 Använder Rikspolisstyrelsen föreskriftsrätten för en effektiv styrning av polismyndigheterna?

Föreskriftsrätten är ytterligare ett av Rikspolisstyrelsens styrmedel gentemot polismyndigheterna. Enligt 12 § i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen har Rikspolisstyrelsen rätt att besluta om allmänna råd i den utsträckning som det behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Rikspolisstyrelsen får också, i enlighet med 13 § i sin instruktion, meddela föreskrifter inom ett antal olika områden, exempelvis ekonomi- och personaladministrativa rutiner, beväpning och utrustning, gemensamma informationssystem och rekrytering.

Utöver dessa specifikt utpekade områden får Rikspolisstyrelsen "meddela föreskrifter för planering och uppföljning inom Polisen"⁴⁴. Rikspolisstyrelsen får också "meddela föreskrifter om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett"⁴⁵. Dessutom får Rikspolisstyrelsen "meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande"⁴⁶. Av instruktionen framgår dock att "föreskrifter får endast meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom Polisen. Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, skall den vägen väljas."⁴⁷

Rikspolisstyrelsen kan alltså, genom föreskriftsrätten, styra polismyndigheterna vad gäller användningen av medel så att de inriktas på riksdagens och regeringens mål men även planeringen och uppföljningen av polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen ska dock i första hand välja andra, mindre ingripande, sätt för att styra polismyndigheterna mot en ökad enhetlighet.

Som framgått i tidigare kapitel har Rikspolisstyrelsen i begränsad omfattning styrt polismyndigheterna vad gäller planering, uppföljning, medelsfördelning och tillsyn utifrån riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen uttrycker i bl.a. planeringsföreskrifterna och i årsredovisningarna att polisverksamheten i allt högre grad måste planeras för att uppnå statsmakternas mål och förväntade resultat. Verksamheten måste också följas upp gentemot målen. Föreskriftsrätten är en sista utväg i Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. Frågan är då: Har Rikspolis-

⁴⁴ 13b § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁴⁵ 13c § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁴⁶ 13e § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁴⁷ 13 § andra stycket förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

styrelsen använt föreskriftsrätten för att säkerställa att polismyndigheterna bedriver sin verksamhet i enlighet med riksdagens och regeringens mål?

6.1 Inga allmänna råd eller föreskrifter om användningen av medel, planering och uppföljning

En genomgång av Rikspolisstyrelsens författningssamling visar att Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till största delen är inriktade på operativt polisarbete som övervakning och skydd, trafikövervakning och trafiksäkerhet, brottsutredning och spaning samt tillståndsgivning. Det finns också ett flertal föreskrifter för allmän administration och användning av olika typer av utrustning.

I Rikspolisstyrelsens författningssamling finns inga exempel på allmänna råd eller föreskrifter som säkerställer att polismyndigheternas medel inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett. Företrädarna för Rikspolisstyrelsen ser inte heller några tydliga områden där råd eller föreskrifter om medelsanvändningen skulle kunna få en faktisk användning. Detta eftersom Rikspolisstyrelsens uppfattning är att det i praktiken är polisstyrelsen som fastställer budgeten för polismyndigheten inom ramen för tilldelade medel från Rikspolisstyrelsen. I planeringsförutsättningarna för 2004–2006 skriver dock Rikspolisstyrelsen att man med stöd av instruktionen meddelar föreskrifter om medelsanvändningen inom polisen.

I Rikspolisstyrelsens författningssamling finns inte heller några allmänna råd eller föreskrifter rörande planering och uppföljning av polisverksamheten. Av polisförordningen framgår: "Polisstyrelsen skall bestämma vad som skall gälla om planering och uppföljning av polisens arbete och den skall göra det inom ramen för de föreskrifter som Rikspolisstyrelsen har meddelat med stöd av 13b § i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen."⁴⁸ Planeringsförutsättningarna, som kan ses som nära kopplade till 13 b § och 13 c §, är formellt inte ett allmänt råd eller en föreskrift. Däremot menar Rikspolisstyrelsens företrädare att polismyndigheterna uppfattar dem som en föreskrift. Rikspolisstyrelsen utgår från att polismyndigheterna ska följa och följer planeringsförutsättningarna som en föreskrift, även om de formellt inte är det. Mot bakgrund av detta finns ingen anledning att meddela en föreskrift på området, menar företrädarna för Rikspolisstyrelsen. Föreskrifter anses också vara ett alltför trubbigt verktyg i verksamhetsstyrningen, som i högre grad bygger på dialog med polismyndigheterna. Av intervjuer med företrädare för ett antal polismyndigheter framgår dock att uppfattningarna om planeringsförutsättningarnas status varierar. Vissa ser

⁴⁸ 3 kap. 4 § polisförordningen (1998:558).

dem som föreskrifter, andra som ett mer eller mindre vägledande dokument. Rikspolisstyrelsen har inte gjort en samlad uppföljning av planerings- förutsättningarnas genomslag i polismyndigheternas verksamhetsplaner.

Vad gäller rätten att meddela föreskrifter för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande⁴⁹ hänvisar Rikspolisstyrelsen till tre exempel⁵⁰. I övrigt har denna del i föreskriftsrätten inte nyttjats för att skapa enhetlighet i verksamheten. Rikspolisstyrelsen har inte meddelat några allmänna råd eller föreskrifter för det brottsförebyggande arbetet.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att föreskriftsrätten hittills inte har behövt användas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen vad gäller medelsanvändning, planering och uppföljning. Andra mindre ingripande åtgärder för att uppnå enhetlighet har ansetts vara tillräckliga.

Enligt Rikspolisstyrelsens arbetsordning⁵¹ har varje arbetsenhet inom Rikspolisstyrelsen ansvaret att inom sitt ansvarsområde följa lagstiftningen och bedöma om det finns behov av att meddela föreskrifter eller allmänna råd. Arbetsenheterna har också ansvaret för att föreskrifter och allmänna råd är korrekta och lämpligt utformade. Upphävande eller ändring av föreskrift ska aktualiseras hos rättssekretariatet vid Rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller när det uppstår behov av nya föreskrifter och råd. Ansvaret för råd och föreskrifter om medelsanvändning samt planering och uppföljning ligger på ekonomibyrån.

Företrädare för olika arbetsenheter vid Rikspolisstyrelsen menar att detta arbetssätt i stort sett fungerar väl. Ett problem som uppstått vid några tillfällen är att föreskrifter har meddelats för sent i förhållande till när en ny lag eller förordning trätt i kraft. För att komma till rätta med detta har rättssekretariatets roll i arbetet stärkts.

6.2 Rikspolisstyrelsen har ansett att föreskrifter ska användas i begränsad omfattning

Rikspolisstyrelsen har inte använt föreskriftsrätten för att styra polismyndigheterna vad gäller medelsanvändning, planering och uppföljning utifrån riksdagens och regeringens mål. En orsak till detta är, enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen, att den tidigare ledningen inte förespråkade styrning via föreskrifter. I stället har andra mindre ingripande åtgärder för att styra polismyndigheterna valts.

⁴⁹ 13 e § förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁵⁰ MoBAsA-video, alkoholutandningsprov samt ViCLAS.

⁵¹ Arbetsordning för Rikspolisstyrelsen. Gällande från 16 februari 2004.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen menar också att skrivningarna om föreskriftsrätten vad gäller medelsanvändning, planering och uppföljning i instruktionen är svårtolkade. Detta trots att Justitiedepartementet genomfört flera förändringar i föreskriftsrätten, merparten på initiativ från Rikspolisstyrelsen. År 1998 tillfördes paragrafen som gav Rikspolisstyrelsen rätten att meddela allmänna råd och föreskrifter om medelsanvändningen och för att skapa nationell enhetlighet i verksamheten. Rikspolisstyrelsen gavs då också rätt att meddela allmänna råd och föreskrifter för planering och uppföljning inom polisen. År 2002 förändrades Rikspolisstyrelsens instruktion. Förändringarna i föreskriftsrätten innebar att en paragraf delades upp i två: rätten att meddela föreskrifter för att skapa nationell enhetlighet samt rätten att meddela föreskrifter om medelsanvändningen för att säkerställa riksdagens och regeringens mål i verksamheten. Grunden till förändringen var en begäran från Rikspolisstyrelsen att förtydliga instruktionen i dessa delar. Detta framgår av intervjuer med företrädare för Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen. Efter förändringen i instruktionen år 2002 har Rikspolisstyrelsen inte återkommit till regeringen för ytterligare förtydliganden.

6.3 Föreskriftsrätten ses som ett uttryck för centralstyrning

Av intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen framgår att föreskrifter inte ses som det bästa sättet för att styra polismyndigheterna. Flera företrädare för Rikspolisstyrelsen menar att graden av nyttjande av föreskriftsrätten också kan ses som ett uttryck för Rikspolisstyrelsens roll i polisorganisationen. När Rikspolisstyrelsen haft en stark ställning har föreskrifterna använts i högre grad, medan det motsatta gällt då Rikspolisstyrelsens roll tonats ned till fördel för det lokala perspektivet i polisverksamheten.

Flera företrädare för Rikspolisstyrelsen menar också att en orsak till att föreskriftsrätten använts i liten utsträckning är att Rikspolisstyrelsen i första hand sett sig som ett serviceorgan till polismyndigheterna. Rollen och ansvaret att styra polismyndigheterna mot riksdagens och regeringens mål har varit mer nedtonade.

6.4 Sammanfattning

Rikspolisstyrelsen har inte använt föreskriftsrätten för att styra polismyndigheterna vad gäller medelsanvändning, planering och uppföljning utifrån riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen har inte heller meddelat några allmänna råd eller föreskrifter för det brottsförebyggande arbetet. Det har enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen inte bedömts finnas några behov

av föreskrifter för att uppnå enhetlighet på dessa områden. I stället har andra mindre ingripande åtgärder ansetts tillräckliga för att uppnå enhetlighet.

Planeringsförutsättningarna ingår inte i författningssamlingen och är i formell mening inte ett allmänt råd eller föreskrift. Rikspolisstyrelsen menar dock att polismyndigheterna ser dem som en föreskrift. Samtidigt visar intervjuerna med polismyndigheterna att polismyndigheterna har skilda uppfattningar om planeringsförutsättningarnas status. Rikspolisstyrelsen har inte gjort en samlad uppföljning av planeringsförutsättningarnas genomslag i polismyndigheternas verksamhetsplaner som underlag för en eventuell föreskrift på området.

Företrädare för Rikspolisstyrelsen anger flera skäl till att föreskriftsrätten inte använts för att skapa enhetlighet vad gäller medelsanvändning, planering och uppföljning. En orsak är att den tidigare ledningen inte velat styra via föreskrifter. Ledningen har mer sett Rikspolisstyrelsen som ett serviceorgan till polismyndigheterna än som styrande organ för polisväsendet. En annan orsak som lyfts fram av företrädare för Rikspolisstyrelsen är att skrivningarna om föreskriftsrätten i instruktionen är otydliga vad gäller medelsanvändningen, planeringen och uppföljningen.

7 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål uppvisar stora brister. Enligt sin instruktion har Rikspolisstyrelsen ett ansvar för att styra polismyndigheterna genom precisering av riksdagens och regeringens mål, tillsyn och föreskrifter om bl.a. medelsfördelning. Rikspolisstyrelsen har inte levt upp till detta ansvar. Detta trots att Rikspolisstyrelsen lyft fram brister på flera områden, t.ex. vad gäller det brottsförebyggande arbetet och planering och uppföljning av polisverksamheten.

Rikspolisstyrelsen har under det senaste året påbörjat ett arbete för att förbättra mål- och resultatstyrningen för polisen. Under hösten 2005 har rikspolischefen också påbörjat en omorganisation inom Rikspolisstyrelsen som syftar till att tydliggöra Rikspolisstyrelsens operativa ansvar liksom ansvaret att styra respektive ge service till polismyndigheterna. Riksrevisionen ser positivt på detta.

7.1 Övergripande slutsatser

- 7.1.1 *Regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav är otydlig*
- Regeringen anger tre verksamhetsgrenar för polisen: brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring samt övrig verksamhet. För dessa verksamhetsgrenar har regeringen formulerat mål. I regleringsbrevet för år 2004 har regeringen även, i en övergripande prioritering, angett att polisen ska ägna särskild uppmärksamhet åt fem olika brottstyper. Regeringen begär därutöver i regleringsbrevet att polisen rapporterar sina resultat utifrån polisens nationella resultatmodell, som indelar polisens verksamhet i sex olika områden. De av regeringen prioriterade fem brottstyperna och de brottstyper som lagts fast i polisens nationella resultatmodell överensstämmer dock bara delvis. De fem prioriterade brottstyperna återspeglas inte heller i återrapporteringskraven per verksamhetsgren utan lyfts fram under övriga mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Regeringen formulerar således mål och återrapporteringskrav för tre verksamhetsgrenar, för sex resultatområden och för fem prioriterade brottstyper. Målen är många och överlappar delvis varandra. Även återrapporteringskraven är många och överlappar delvis varandra. Riksrevisionen anser därför att regeringens målstruktur för polisverksamheten är komplicerad och svåröverskådlig.

Regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav ger, enligt Riksrevisionen, inte någon tydlig vägledning för polisverksamheten.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrev inte är inriktade på redovisning av resultat och effekter av polisverksamheten (exempelvis hur brottsförebyggande insatser påverkat brottsutvecklingen eller hur utredningsarbetet påverkat lagföringen för olika brottstyper), utan snarare på polisens produktion (t.ex. antal timmar, antal ärenden, genomsnitts- och mediantider). Riksrevisionen anser att regeringen, genom dessa val av återrapporteringskrav, har bidragit till att polisens årsredovisning inte ger en fullödlig bild av resultatet av polisverksamheten.

7.1.2 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna har varit alltför svag

Riksrevisionen konstaterar att Rikspolisstyrelsen, under den tidsperiod som granskats, på flera områden varit passiv och inte fullgjort sitt uppdrag enligt instruktionen. Rikspolisstyrelsen har inte i tillräcklig omfattning tydliggjort riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har inte heller tagit fram en entydig definition av brottsförebyggande arbete för polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen har i mycket begränsad omfattning använt medelsfördelningen för att styra polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål. Tillsynen har i mycket liten omfattning inriktats på att säkerställa att polisverksamheten följer riksdagens och regeringens mål. Riksrevisionen konstaterar också att Rikspolisstyrelsen inte meddelat några allmänna råd eller föreskrifter inom planering och uppföljning. Allmänna råd och föreskrifter har inte heller meddelats när det gäller medelsfördelningen och det brottsförebyggande arbetet.

7.1.3 Rikspolisstyrelsens styrning är inte samordnad

Riksrevisionen konstaterar att olika enheter inom Rikspolisstyrelsen inte agerar samordnat i sin styrning av polismyndigheterna. Ekonomibyrån agerar utifrån sina huvudfrågor, strategisektionen respektive tillsynsenheten utifrån sina.

För Rikspolisstyrelsen innebär detta att den information om polismyndigheternas verksamhet som finns vid strategisektionen, ekonomibyrån och tillsynsenheten inte samordnas och bildar grund för en samordnad styrning av polismyndigheterna. Även Rikspolisstyrelsens utvecklingsarbete har påverkats negativt av den bristande samordningen. Exempelvis kommer nyttjandet av polisens nya resultatredovisningsmodell i praktiken att försenas på grund av att Rikspolisstyrelsen inte samordnat detta med utvecklingen av ett nytt tidredovisningssystem.

Av Riksrevisionens intervjuer med polismyndigheterna framgår att polismyndigheterna, på grund av den bristande samordningen, upplever Rikspolisstyrelsens styrning som otydlig.

7.2 Slutsatser om planering, ekonomistyrning och uppföljning

7.2.1 *Ingen enhetlighet mellan mål på olika nivåer*

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en rak linje från riksdag och regering till polismyndigheterna när det gäller målen för polisen. Utöver riksdagens och regeringens mål för polisverksamheten har regeringen år 2004 lyft fram fem särskilt prioriterade brottstyper. Rikspolisstyrelsen har inte preciserat mål och riktlinjer för polismyndigheterna med avseende på de fem brottstyperna. Rikspolisstyrelsen har däremot satt upp nationella verksamhetsmål för att reducera den anmälda mängdbrottsligheten och för att öka upplärningen av mängdbrotten. I regeringens regleringsbrev för år 2004 tas inte mängdbrottsligheten upp som ett särskilt mål. Det innebär att Rikspolisstyrelsen i detta fall inte preciserar regeringens mål utan istället formulerar egna.

Riksrevisionen konstaterar att det är en omfattande uppsättning mål som används för att styra polisen. Delvis överlappar målen varandra, och det faktum att de är formulerade på olika sätt i regeringens regleringsbrev respektive i Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar skapar oklarhet för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen formulerar nationella verksamhetsmål, men ställer i sin styrning av polismyndigheterna inte krav på att polismyndigheterna ska sätta upp motsvarande mål. Istället utgår Rikspolisstyrelsen från den nationella resultatmodellen (indelning av polisens verksamhet i resultatområden) när krav ställs på hur polismyndigheterna ska formulera sina verksamhetsmål. Den nationella resultatmodellen ger frihet åt polismyndigheterna att i stor utsträckning välja vilka mål som ska sättas och därmed hur de ska prioritera mellan målen. Det innebär att riksdagens och regeringens mål hanteras på varierande sätt på polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen formulerar därutöver egna nationella verksamhetsmål, men ställer i sin styrning av polismyndigheterna inte krav på att polismyndigheterna ska sätta upp motsvarande mål. Resultatet blir, enligt Riksrevisionen, en svåröverskådlig styrmodell där målen uttrycks på olika sätt på olika nivåer i kedjan mellan regeringen, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

Enligt Riksrevisionens uppfattning är det en brist att Rikspolisstyrelsen inte har skapat en enhetlig målstruktur, där riksdagens och regeringens mål

återspeglats tydligt, som skulle ha möjliggjort en nedbrytning av målen till polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har inte tagit sitt ansvar att precisera mål och riktlinjer för de av regeringen fem prioriterade brottstyperna. Beträffande mängdbrottsligheten, som regeringen inte prioriterar, har Rikspolisstyrelsen däremot preciserat mål genom att ange nationella verksamhetsmål för mängdbrottsligheten.

7.2.2 *Bristande genomslag för Rikspolisstyrelsens verksamhetsmål*

Det är enligt instruktionen Rikspolisstyrelsens ansvar att precisera och utveckla riksdagens och regeringens mål för polisorganisationen. Polismyndigheterna anser i intervjuer och i enkätsvar att Rikspolisstyrelsens preciseringar stämmer väl med riksdagens och regeringens mål och att planeringsförutsättningarna är användbara i myndigheternas planering av verksamheten. Vad polismyndigheterna säger i intervjuer och enkätsvar är en sak – hur det är i realiteten är en annan.

Riksrevisionen konstaterar i sin genomgång av polismyndigheternas verksamhetsplaner för verksamhetsåret 2004 att Rikspolisstyrelsens preciseringar av riksdagens och regeringens mål fått ett begränsat genomslag. Ett exempel är Rikspolisstyrelsens verksamhetsmål för det brottsförebyggande arbetet avseende den anmälda mängdbrottsligheten. Det saknas i knappt hälften av polismyndigheternas verksamhetsplaner. Rikspolisstyrelsens riktlinjer för hur polismyndigheterna ska arbeta för att nå målen är endast i liten utsträckning återgivna i polismyndigheternas verksamhetsplaner. Detta trots att Rikspolisstyrelsen i planeringsförutsättningarna för perioden 2004–2006 uttalar att polismyndigheterna ska följas upp med avseende på bl.a. de nationella verksamhetsmålen. Riksrevisionen konstaterar att Rikspolisstyrelsen inte förmått klargöra för polismyndigheterna att de preciseringar av riksdagens och regeringens mål som Rikspolisstyrelsen gör i planeringsförutsättningarna ska följas av polismyndigheterna.

7.2.3 *Svag uppföljning av polisens verksamhet*

Riksrevisionen anser att det finns brister i Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen följer upp polisverksamheten utifrån återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Däremot gör Rikspolisstyrelsen ingen samlad uppföljning av genomslaget för riksdagens och regeringens mål i polismyndigheternas verksamhetsplaner. Det är Rikspolisstyrelsens ansvar att följa upp polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål.

Resultatdialoger genomförs med långa intervall och uppföljningen är splittrad på alltför många resultatmått. Låg tillförlitlighet i verksamhetsstatistiken har begränsat ledningens möjligheter att följa upp polismyndigheternas verksamhet. Vidare försvagas uppföljningen av att de olika enheterna på Rikspolisstyrelsen gör separata analyser, utan att någon svarar för helheten. Det är Rikspolisstyrelsens ansvar att säkerställa en fungerande uppföljning av polismyndigheterna.

Riksrevisionen noterar att regeringen i budgetpropositionen för år 2005 påpekar att Rikspolisstyrelsens resultatanalys är bristfällig beträffande skillnader i resultat mellan olika polismyndigheter. Riksrevisionen menar att uppföljningsarbetet inom polisorganisationen är alltför inriktat på att administrera den av regeringen efterfrågade resultatinformationen och i för liten utsträckning på att analysera resultaten.

Orsakerna till bristerna är, enligt Riksrevisionen, flera. Rikspolisstyrelsen har inte prioriterat verksamhetsuppföljning och för små resurser har avsatts för verksamhetsuppföljning på Rikspolisstyrelsen. Det har under lång tid saknats ett gemensamt IT-system för uppföljning av polisverksamheten.

Först år 2006 införs ett IT-stöd för verksamhetsuppföljningen i och med den nya modell för resultatredovisning (PRR) som Rikspolisstyrelsen utvecklat. PRR ger polisen bättre möjlighet att koppla insatser till resultat och effekter. Riksrevisionen menar att Rikspolisstyrelsen i och med PRR tar ett steg mot en förbättrad uppföljning av polismyndigheterna.

7.2.4 Ingen koppling mellan ekonomi- och verksamhetsstyrning

Rikspolisstyrelsen har enligt regleringsbrevet ansvaret för att fördela medlen till polismyndigheterna. Enligt instruktionen får Rikspolisstyrelsen också meddela föreskrifter om användningen av medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett. Riksrevisionen kan konstatera att Rikspolisstyrelsen i mycket begränsad omfattning använder sig av medelsfördelningen som ett sätt att styra polismyndigheterna mot riksdagens och regeringens mål.

Enligt Riksrevisionen saknas det en koppling mellan ekonomistyrning och verksamhetsstyrning, dvs. mellan tilldelade anslag och verksamhetsresultat. Polismyndigheterna får sina anslag oavsett om de uppnått bra resultat eller ej. Rikspolisstyrelsens medelsfördelning grundar sig i allt väsentligt på föregående års förbrukning, inte på polismyndigheternas resultat och nuvarande arbetsvolym. Polismyndigheterna kan därutöver få mindre resurstillskott. Rikspolisstyrelsen gör i regel ingen omprövning av en gång tilldelade anslagsmedel till polismyndigheterna. Medelsfördelningen är inte heller kopplad till riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen

har därutöver inte meddelat några föreskrifter om medelsanvändningen för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på riksdagens och regeringens mål.

Ett undantag utgör dock de åtaganden som Rikspolisstyrelsen gjort med två polismyndigheter med dålig ekonomi. Riksrevisionen menar att dessa åtaganden är ett bra exempel på hur polismyndigheterna kan styras mot mer konkreta resultat.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsens modell för medelsfördelning ger få incitament för polismyndigheterna att effektivisera polisverksamheten och inga incitament att uppnå riksdagens och regeringens mål.

7.2.5 Tillsynen är i begränsad omfattning inriktad på att säkerställa att riksdagens och regeringens mål följs

Rikspolisstyrelsen har, enligt Riksrevisionen, endast i begränsad omfattning använt tillsynen som ett verktyg för att säkerställa att polismyndigheternas verksamhet överensstämmer med riksdagens och regeringens mål. Få inspektioner har inriktats på att säkerställa riksdagens och regeringens mål i verksamheten. Det har inte gjorts någon inspektion med inriktning på polismyndigheternas brottsförebyggande arbete. Detta trots att Rikspolisstyrelsen i sin årsredovisning har lyft fram stora brister när det gäller det brottsförebyggande arbetet. I stället har merparten av insatserna lagts på tillsyn av administration och ärendehandläggning. Företrädare för tillsynsenheten menar att Rikspolisstyrelsen beaktar riksdagens och regeringens mål genom denna typ av inspektioner. Riksrevisionen menar dock att denna typ av inspektioner uppfyller instruktionens krav på tillsyn utifrån administrativ effektivitet, rättssäkerhet samt en väl fungerande förvaltning. Däremot beaktas inte kravet i instruktionen om att tillsynen särskilt ska beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen därmed att Rikspolisstyrelsen inte har tagit sitt ansvar för att, genom tillsynen, säkerställa att polismyndigheterna arbetar efter riksdagens och regeringens mål.

7.2.6 Rikspolisstyrelsen har inte heller använt föreskriftsrätten för att styra polismyndigheterna

Enligt polislagen ska Rikspolisstyrelsen verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Denna bestämmelse återfinns också i Rikspolisstyrelsens instruktion. Enligt instruktionen får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter för att tillgodose behovet av enhetlighet inom

polisen. Föreskrifter får meddelas bl.a. vad gäller planering och uppföljning samt medelsfördelning. Om enhetlighet kan uppnås på andra mindre ingripande sätt ska den vägen väljas.

Riksrevisionen bedömer att instruktionen är tydlig vad gäller Rikspolisstyrelsens ansvar att styra polisen och befogenheter att meddela föreskrifter och allmänna råd. Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsen genom att använda sig av andra mindre ingripande styrmedel än föreskriftsrätten, t.ex. nationella verksamhetsmål, inte lyckats uppnå enhetlighet inom polisen. Föreskrifter skulle ha kunnat användas vad gäller medelsfördelning, planering och uppföljning samt för det brottsförebyggande arbetet för att öka enhetligheten inom polisen. Det gäller särskilt för det brottsförebyggande arbetet där Rikspolisstyrelsen inte bedrivit tillsyn och inte klarlagt förutsättningarna för polismyndigheternas arbete i ett allmänt råd eller föreskrift.

Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsen inte heller har meddelat några föreskrifter och allmänna råd vad gäller planering och uppföljning eller medelsfördelning. Rikspolisstyrelsen har inte heller gjort en samlad uppföljning av planeringsförutsättningarnas genomslag i polismyndigheternas verksamhetsplaner, exempelvis i syfte att pröva behovet av föreskrifter på området.

Polismyndigheternas egen uppföljning är enligt Rikspolisstyrelsen behäftad med stora brister. Rikspolisstyrelsen har dock inte agerat aktivt för att styra upp uppföljningen. Rikspolisstyrelsen skulle ha kunnat meddela föreskrifter på området, men har inte gjort det. När det gäller medelsfördelningen ställer Rikspolisstyrelsen inga specifika krav på att polismyndigheterna ska följa riksdagens och regeringens mål. Inte heller här har Rikspolisstyrelsen meddelat några föreskrifter.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsen har varit passiv och inte tagit sitt ansvar att ytterst, genom föreskriftsrätten, styra polismyndigheterna för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen och inrikta polisverksamheten på riksdagens och regeringens mål.

7.3 Konsekvenser för polisens verksamhet och resultat

7.3.1 *Rikspolisstyrelsens styrning ger inte polismyndigheterna incitament att prestera bra resultat*

I Rikspolisstyrelsens medelsfördelning har polismyndigheterna i regel, oavsett resultat, fått behålla de medel som de en gång tilldelats. Detta har bidragit till uppfattningen inom polisorganisationen att mer pengar finns att tillgå oavsett vilka resultat som nås. Diskussionen inom polisorganisationen

har snarare handlat om "Vad kan vi göra om vi får mer pengar?" än "Hur ska vi använda befintliga medel för att nå målen?".

Rikspolisstyrelsen formulerar i planeringsförutsättningarna krav på polismyndigheterna om hur de ska arbeta för att nå riksdagens och regeringens mål. Rikspolisstyrelsen har dock inte tydliggjort för polismyndigheterna i vilken utsträckning planeringsförutsättningarna ska följas. Rikspolisstyrelsen har inte heller systematiskt följt upp i vilken utsträckning polismyndigheterna arbetar i enlighet med kraven i planeringsförutsättningarna. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsens svaga styrning genom planeringsförutsättningarna har skapat en osäkerhet hos polismyndigheterna om hur polisverksamheten ska prioriteras utifrån riksdagens och regeringens mål och riktlinjer. Sammantaget menar Riksrevisionen att detta bidragit till att riksdagens och regeringens mål inte fått ett tydligt genomslag i polismyndigheternas verksamhetsplaner. Att Rikspolisstyrelsen inte gjort en samlad uppföljning utifrån planeringsförutsättningarna har också bidragit till att Rikspolisstyrelsen saknat underlag för att styra polismyndigheterna mot förbättrade resultat.

7.3.2 *Brister i genomförandet av det brottsförebyggande arbetet*

Regeringen konstaterar, på basis av Rikspolisstyrelsens årsredovisning, att målet för det brottsförebyggande arbetet inte nåtts. Riksrevisionen menar att Rikspolisstyrelsen, genom sin passiva styrning, bidragit till brister i polismyndigheternas planering och redovisning av det brottsförebyggande arbetet.

För det första kan Riksrevisionen konstatera att Rikspolisstyrelsen inte har utvecklat en definition av vad som är brottsförebyggande arbete. En sådan definition är grunden för att polismyndigheterna enhetligt ska kunna planera, genomföra och följa upp det brottsförebyggande arbetet. Riksrevisionens intervjuer med polismyndigheterna visar att polismyndigheterna inbegriper olika verksamheter i det brottsförebyggande arbetet.

För det andra har Rikspolisstyrelsen inte genomfört någon tillsynsinspektion med inriktning på brottsförebyggande arbete. Detta trots de brister som Rikspolisstyrelsen lyfter fram i årsredovisningarna. Orsaken till att det inte gjorts någon inspektion är, enligt tillsynsenheten, att det saknas en definition av det brottsförebyggande arbetet som gör det möjligt att följa upp resultaten. Ansvar för att lägga fast en definition ligger på Rikspolisstyrelsen.

För det tredje har Rikspolisstyrelsen inte meddelat några allmänna råd eller föreskrifter för att skapa enhetlighet på det brottsförebyggande området.

I arbetet med den nya resultatredovisningsmodellen (PRR) har Rikspolisstyrelsen under år 2005 arbetat fram en definition av brottsförebyggande arbete. Uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet kommer dock inte att fungera fullt ut förrän år 2008. Detta eftersom anpassningen av tidredovisningssystemet – som är grundläggande för resultatredovisningen för det brottsförebyggande arbetet – inte samordnats med utvecklingen av den nya resultatredovisningsmodellen.

8 Riksrevisionens rekommendationer

Trots att riksdagen och regeringen pekat på stora brister i polisens verksamhet har Rikspolisstyrelsen inte styrt polismyndigheterna i enlighet med sin instruktion. Riksrevisionen bedömer att Rikspolisstyrelsens instruktion innebär en skyldighet för Rikspolisstyrelsen att styra polismyndigheterna. Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsen inte har använt de styrinstrument som ges i instruktionen – precisering av mål, tillsyn och föreskriftsrätt, bl.a. vad gäller medelsfördelningen – för att bedriva en effektiv styrning av polismyndigheterna mot riksdagens och regeringens mål.

Under det senaste året har Rikspolisstyrelsen utvecklat en ny resultatredovisningsmodell (PRR) och stärkt styrningen genom planeringsföretsättningarna. Rikspolischefen har nyligen tagit initiativ till en omorganisation av Rikspolisstyrelsen i syfte att tydliggöra Rikspolisstyrelsens olika uppdrag inom polisväsendet.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen respektive Rikspolisstyrelsen.

8.1 Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen anser att regeringens målstruktur för polisen är svåröverskådlig med delvis överlappande mål. Även återrapporteringskraven överlappar delvis varandra. Riksrevisionen menar att regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav inte ger en tydlig vägledning för polisverksamheten.

Regeringen har i budgetpropositionerna perioden 2002–2005 uttryckt ett missnöje när det gäller polisens resultatredovisning och resultaten när det gäller det brottsförebyggande arbetet. Regeringen anser att årsredovisningen bl.a. inte ger svar på varför resultaten ser ut som de gör för polisen.

Riksrevisionen menar att regeringen, genom återrapporteringskraven i regleringsbrevet, bidragit till detta. Återrapporteringskraven är i hög grad inriktade på polisens produktion (antal ärenden, mediantider osv.) i stället för på redovisning av resultat och effekter av en insats (exempelvis hur brottsförebyggande insatser påverkat brottsutvecklingen). Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- förenkla den målstruktur som används för att styra polisverksamheten,
- formulera återrapporteringskrav för polisen så att de, utöver produktionskrav, även inriktas på resultat av polisverksamheten,

- ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta och för regeringen redovisa en åtgärdsplan för hur riksdagens och regeringens mål ska få ett bättre genomslag i polisorganisationen. En sådan åtgärdsplan bör bl.a. innehålla förslag till hur Rikspolisstyrelsen, med utgångspunkt i instruktionen, ska använda de olika styrmedlen i styrningen av polismyndigheterna.

8.2 Rekommendationer till Rikspolisstyrelsen

8.2.1 *Planering och uppföljning av polisverksamheten*

Riksrevisionens granskning visar att polismyndigheterna bara delvis tar till sig riksdagens och regeringens mål. Riksrevisionens granskning visar också att samordningen internt inom Rikspolisstyrelsen inte fungerat väl i styrningen av polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens ledning har inte heller prioriterat uppföljning av polismyndigheternas verksamhet som ett led i styrningen. Riksrevisionen rekommenderar Rikspolisstyrelsen att:

- säkerställa en målstruktur där riksdagens och regeringens mål preciseras och bryts ned på ett enhetligt sätt genom hela polisorganisationen,
- utforma en gemensam modell för regelbunden och enhetlig uppföljning på alla nivåer i polisorganisationen,
- utarbeta föreskrifter om planering och uppföljning till polismyndigheterna.
- utveckla resultatredovisningen i årsredovisningen i riktning mot en ökad redovisning av effekter av polisens arbete, liksom av skillnader mellan polismyndigheterna,
- förbättra samordningen mellan de enheter inom Rikspolisstyrelsen som arbetar med planering, uppföljning och tillsyn av polismyndigheterna samt med de enheter som utvecklar IT-stöd.

8.2.2 *Ekonomistyrning och medelsfördelning*

Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsens modell för medelsfördelning inte gett tydliga incitament för polismyndigheterna att prestera bra resultat. Riksrevisionen rekommenderar Rikspolisstyrelsen att:

- utveckla en modell för medelsfördelning som främst bygger på objektiva kriterier, såsom arbetsvolym, och i mindre omfattning på föregående års medelsförbrukning. Fördelningen bör i högre grad utgå från polismyndigheternas resultat. Tillsammans med en löpande uppföljning kan detta ge Rikspolisstyrelsen ett bättre underlag för att bedöma polismyndigheternas resultat i förhållande till tilldelade resurser.

8.2.3 *Tillsynen av polisverksamheten*

Rikspolisstyrelsen har tillsynsansvaret för polisen. Riksrevisionens granskning visar att Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet inte prioriterat inspektioner för att säkerställa att polismyndigheterna arbetar i enlighet med riksdagens och regeringens mål. Riksrevisionen rekommenderar Rikspolisstyrelsen att:

- tillsynens roll i styrningen av polismyndigheterna förstärks och lyfts fram inom Rikspolisstyrelsen. Tillsynen bör också tydligare inriktas på att säkerställa att polisverksamheten bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål.

Referenser

Riksdag och regering

Polislagen (1984:387)

Polisförordningen (1998:1558)

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordning (1999:740) om utbildning inom polisen

Verksförordningen (1995:1322)

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Regeringens proposition 2001/02:1; Budgetproposition för år 2002

Regeringens proposition 2002/03:1; Budgetproposition för år 2003

Regeringens proposition 2003/04:1; Budgetproposition för år 2004

Regeringens proposition 2004/05:1; Budgetproposition för år 2005

Regeringens proposition 1983/84:111

Justitieutskottets betänkande 2001/02:JuU1; Rättsväsendet

Justitieutskottets betänkande 2002/03:JuU1; Rättsväsendet

Justitieutskottets betänkande 2003/04:JuU1; Rättsväsendet

Justitieutskottets betänkande 2004/05:JuU1; Rättsväsendet

Justitieutskottets betänkande 1983/84:27

SOU 2002:122 Göteborg 2001

Ds 2004:34 *Strukturella brister inom polisen*

Regleringsbrev för budgetåren 2002–2005 avseende
polisorganisationen

Polisstyrelsens roll och uppgifter, promemoria, Justitiedepartementet,
9 maj 2005

Material från Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna

Polisens budgetunderlag för åren 2002–2004, 2003–2005, 2004–2006
samt 2005–2007

Polisens planeringsförutsättningar avseende åren 2002–2004,
2003–2005, 2004–2006, 2005–2007 samt 2006–2008

Nationell resultatmodell för år 2004

Frågedokument – uppföljnings- och återrapporteringskrav år 2004

Polisens årsredovisningar för verksamhetsåren 2002–2004

Arbetsordning för Rikspolisstyrelsen år 2004

Verksamhetsplan för Rikspolisstyrelsen år 2004
Verksamhetsplaner för de 21 polismyndigheterna för verksamhetsåret
2004
*Fortsatt utveckling av polisens planerings- och uppföljningsprocess –
förslagspromemoria, 8 november 2002*
Minnesanteckningar från resultatdialoger mellan Rikspolisstyrelsen och
polismyndigheterna från åren 2002–2004
Resultatuppföljning av RPS långsiktiga nationella mål i
planeringsförutsättningarna för 2004–2006 per 30 juni 2004
*Polisens resultatrapporter PRR – sammanfattning, promemoria,
15 februari 2005*
Rapport från Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet "*Delegation av
ekonomiska beslut vid två polismyndigheter*", 29 april 2005
Information till förtroendevalda inom polisen, informationsmaterial,
juli 2003
Svensk Polis nr 3, mars 2005

Övrigt

- G. Ekman, *Från text till batong*, avhandling vid Handelshögskolan i
Stockholm, 1999.
- R. Granér, *Patrullerande polisens yrkeskultur*, Lund Dissertations in social
work, 2004.
- S. Holgersson, Yrke: *Polis*, Linköping Studies in Information Science
No. 13, 2005.

Bilaga Enkät till polismyndigheterna

Stockholm 2005-04-26

Dnr 31-2005-0013

Enkät till samtliga polismyndigheter med anledning av Riksrevisionens granskning av Rikspolisstyrelsens styrning

Riksrevisor Lennart Grufberg har beslutat att inleda en granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. Syftet är att granska hur Rikspolisstyrelsen använder de verktyg som instruktionen ger för att styra polismyndigheterna effektivt mot riksdagens och regeringens mål.

Enkäten skickas ut till samtliga länspolismästare. En kopia skickas för kännedom till biträdande länspolismästare.

Vi ber er att besvara den bifogade enkäten. Enkätsvaren behöver vara oss tillhanda senast den 9 maj 2005. Har du frågor kontakta Anna Dubaric Norling.

Med vänlig hälsning

Michael Kramers
Avdelningschef
08-51714099
michael.kramers@riksrevisionen.se

Anna Dubaric Norling
Projektledare
08-51714278
anna.dubaric-norling@riksrevisionen.se

Enkät till polismyndigheterna om Rikspolisstyrelsens styrning

Bakgrund

Rikspolisstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet uppdraget att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (polislagen 7 §). Enligt instruktionen (SFS 1989:773) har Rikspolisstyrelsen ett antal styrverktyg till sitt förfogande. De omfattar att precisera riksdagens och regeringens mål, ansvaret att bedriva tillsyn samt rätten att meddela allmänna råd och föreskrifter.

Riksrevisionen har fattat beslut om att inleda ett granskningsprojekt i syfte att granska hur Rikspolisstyrelsen använder de verktyg som instruktionen ger för att styra polismyndigheterna effektivt mot riksdagens och regeringens mål. Syftet med nedanstående enkät är att tillfråga polismyndigheterna hur de uppfattar Rikspolisstyrelsens styrning i detta avseende. Enkäten kommer sedan att kompletteras genom intervjuer vid ett antal polismyndigheter. Dessa kommer att kontaktas i särskild ordning.

Ett rapportutkast kommer att skickas till samtliga polismyndigheter för faktagranskning.

Frågor om enkäten kan ställas till Charlotta Edholm på telefonnummer 08-51 71 41 69 eller Anna Dubaric Norling, telefonnummer 08-51 71 42 78.

Tack för er medverkan!

Frågor avseende RPS inspektionsverksamhet

| | |
|--|----------------------|
| 1 Hur många inspektioner genomförde Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet på myndigheten under åren 2003–2004? | Ange antal |
| a. Effektivitetsinspektion | <input type="text"/> |
| b. Regelefterlevnadsinspektion (= rättssäkerhetsinspektion) | <input type="text"/> |
| c. Annan: | <input type="text"/> |

| | | | | | |
|---|---------------|--------|--------------|-----|------------|
| 2 Om ni under åren 2003–2004 var föremål för Rikspolisstyrelsens <u>effektivitetsinspektioner</u> , gör utifrån era erfarenheter en bedömning av dessa enligt följande: | Mycket dåliga | Dåliga | Varken eller | Bra | Mycket bra |
| a. Syfte och motivering | | | | | |
| b. Genomförande | | | | | |
| c. Avrapportering | | | | | |
| d. Möjlighet att åtgärda påpekade brister | | | | | |
| e. Möjlighet till positiv verksamhetsutveckling | | | | | |

| | | | | | |
|---|---------------|--------|--------------|-----|------------|
| 3 Om ni under åren 2003–2004 var föremål för Rikspolisstyrelsens <u>regelefterlevnadsinspektioner</u> , gör utifrån era erfarenheter en bedömning av dessa enligt följande: | Mycket dåliga | Dåliga | Varken eller | Bra | Mycket bra |
| a. Syfte och motivering | | | | | |
| b. Genomförande | | | | | |
| c. Avrapportering | | | | | |
| d. Möjlighet att åtgärda påpekade brister | | | | | |
| e. Möjlighet till positiv verksamhetsutveckling | | | | | |

| | |
|--|---|
| <p>4 Hur många årsarbetskrafter (åa) utlånade myndigheten sammanlagt till Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet för inspektionsverksamhet under år 2004? (En årsarbetskraft motsvarar cirka 1500 timmar)</p> | <p>Ange antal åa</p> <input style="width: 100px; height: 20px;" type="text"/> |
|--|---|

| | |
|---|------------------|
| <p>5 Fanns under år 2004 på myndigheten särskilt inrättad funktion som arbetade med tillsynsverksamhet inom den egna myndigheten?</p> | <p>Ja Nej</p> |
|---|------------------|

Frågor avseende Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar

| | |
|--|---|
| <p>6 Bedöm utifrån era erfarenheter Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar för år 2004 enligt följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Överensstämmelse med riksdagens och regeringens mål b. Överensstämmelse med den egna myndighetens problembild c. Relevans för verksamheten d. Tydlighet i formuleringar e. Användbarhet för myndighetens arbete med att sätta mål f. Möjlighet att nyttja myndighetens återrapportering till RPS i den interna uppföljningen inom myndigheten | <p>Mycket bra</p> <p>Bra</p> <p>Varken eller</p> <p>Dålig</p> <p>Mycket dålig</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| <p>7 Bedöm utifrån era erfarenheter hur planeringsförutsättningarna utvecklats sedan år 2002 i följande avseenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Överensstämmelse med riksdagens och regeringens mål b. Överensstämmelse med den egna myndighetens problembild c. Relevans för verksamheten d. Tydlighet i formuleringar e. Användbarhet för myndighetens arbete med att sätta mål f. Möjlighet att nyttja myndighetens återrapportering till RPS i den interna uppföljningen inom myndigheten | <p>Mycket bättre Bättre Ingen förändring Sämrre Mycket sämrre</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| <p>8 I vilken utsträckning följer Rikspolisstyrelsen upp hur polismyndigheten använder planeringsförutsättningarna i verksamhetsplaneringsarbetet?</p> | <p>I stor utsträckning I viss utsträckning Inte alls</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| <p>9 I vilken utsträckning påverkade nedanstående faktorer prioriteringarna i polismyndighetens verksamhetsplan för 2004?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Medborgarundersökningar b. Regleringsbrev c. Riksdagens och regeringens mål och prioriteringar d. Planeringsförutsättningarna e. Budgetunderlaget f. Polisstyrelsens viljeyttringar g. Intresseorganisationers påtryckningar h. Mediernas rapportering om polisen i. Omvärldsanalyser j. Resultat av arbete i lokala samverkansorgan | <p>Ej tillämpligt I stor utsträckning I viss utsträckning Inte alls</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| <p>10 I vilken utsträckning föranleder följande faktorer prioriteringar som inte överensstämmer med planeringsförutsättningarna (avser främst år 2004)?</p> <ul style="list-style-type: none"> k. Medborgarundersökningar l. Polisstyrelsens viljeyttringar m. Intresseorganisationers påtryckningar n. Mediernas rapportering om polisen o. Omvärldsanalyser p. Resultat av arbete i lokala samverkansorgan | <p>Ej tillämpligt I stor utsträckning I viss utsträckning Inte alls</p> |
|--|---|

Frågor avseende riksdagens och regeringens mål

| | |
|---|--|
| <p>11 Bedöm utifrån era erfarenheter i vilken utsträckning riksdagens och regeringens mål kommer till uttryck i följande styrning från Rikspolisstyrelsen:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Medelstildelningenb. Planeringsförutsättningarnac. Inspektionsverksamhetend. Föreskrifter och allmänna råd (FAP) | <p>I stor utsträckning I viss utsträckning Inte alls</p> |
|---|--|

12 Ange vilka åtgärder myndigheten vidtog under år 2004 med anledning av följande mål i regleringsbrevet: "Risken för att brott begås ska minska".

- a. Prioritering i verksamhetsplanen
- b. Precisering av målet
- c. Specifika projekt⁵²
- d. Särskilda insatser⁵³
- e. Avsättning av särskilda resurser
(utöver vad som avses i c. och d. ovan)
- f. Uppföljningar i förhållande till målet
- g. Samverkan med:

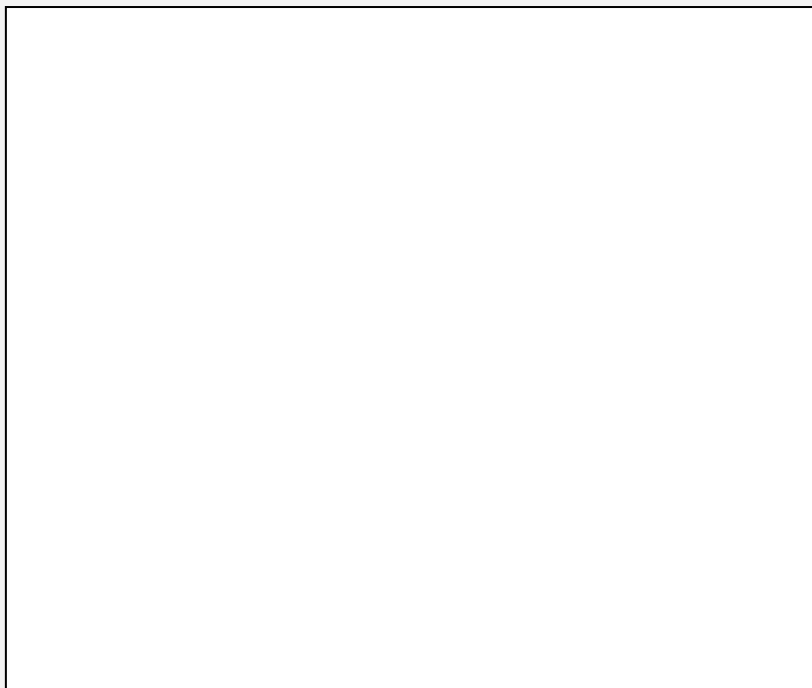
h. Annat:

⁵² Med projekt avses ett icke återkommande, tidsbegränsat och budgeterat åtagande för vilket det funnits ett bestämt avgränsat mål/syfte och en tillfällig organisation som är skräddarsydd.

⁵³ Med insats avses att ett särskilt beslut fattats att avdela resurser för viss arbetsuppgift eller för viss verksamhet som genomförts i särskild ordning.

13 Har myndigheten tagit fram en egen definition av *brottsförebyggande arbete*?

Om ja, hur lyder den?



14 Ange vilka åtgärder myndigheten vidtog under år 2004 för brottsbekämpning bland ungdomar 12–17 år⁵⁴?

- i. Prioritering i verksamhetsplanen
- j. Precisering av målet
- k. Specifika projekt
- l. Särskilda insatser
- m. Avsättning av särskilda resurser
(utöver vad som avses i c. och d. ovan)
- n. Uppföljningar i förhållande till målet
- o. Samverkan med:

p. Annat:

⁵⁴ Uppdrag 2 under avsnitt 1.2 Övriga mål och återrporteringskrav i regleringsbrevet för 2004.

Frågor avseende dialogen mellan myndigheten och RPS

| | | |
|----|--|---|
| 15 | När hade myndigheten senast en <u>resultatdialog</u> med Rikspolisstyrelsen? | <i>Ange datum</i> <input type="text"/> |
|----|--|---|

| | | |
|----|---|--|
| 16 | Bedöm utifrån era erfarenheter den senaste <u>resultatdialogen</u> mellan myndigheten och Rikspolisstyrelsen i följande avseenden: a. Underlagets kvalitet b. Genomförande c. Möjlighet till positiv verksamhetsutveckling | Mycket dålig Dålig Varken eller Bra Mycket bra |
|----|---|--|

| | | |
|----|---|---|
| 17 | När hade myndigheten senast ett <u>arbetsmöte</u> med Rikspolisstyrelsen? | <i>Ange datum</i> <input type="text"/> |
|----|---|---|

| | | |
|----|--|--|
| 18 | Bedöm utifrån era erfarenheter det senaste <u>arbetsmötet</u> mellan myndigheten och Rikspolisstyrelsen följande avseenden: a. Underlagets kvalitet b. Genomförande c. Möjlighet till positiv verksamhetsutveckling | Mycket dåligt Dåligt Varken eller Bra Mycket bra |
|----|--|--|

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

| | | |
|------|---------|---|
| 2003 | 2003:1 | Hur effektiv är djurskyddstillsynen? |
| 2004 | 2004:1 | Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna? |
| | 2004:2 | Förändringar inom kommittéväsendet |
| | 2004:3 | Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen |
| | 2004:4 | Den statliga garantimodellen |
| | 2004:5 | Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter |
| | 2004:6 | Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning |
| | 2004:7 | Personlig assistans till funktionshindrade |
| | 2004:8 | Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i> |
| | 2004:9 | Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård |
| | 2004:10 | Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet |
| | 2004:11 | Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser |
| | 2004:12 | Höga tjänstemäns representation och förmåner |
| | 2004:13 | Riksrevisionens årliga rapport 2004 |
| | 2004:14 | Arbetsmiljöverkets tillsyn |
| | 2004:15 | Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen |
| | 2004:16 | Premiepensionens första år |
| | 2004:17 | Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter |
| | 2004:18 | Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning |
| | 2004:19 | Vem styr den elektroniska förvaltningen? |
| | 2004:20 | The Swedish National Audit Office Report 2004 |
| | 2004:21 | Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering |
| | 2004:22 | Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i> |
| | 2004:23 | Regelförenklingar för företag |
| | 2004:24 | Snabbare asylprövning |
| | 2004:25 | Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll? |
| | 2004:26 | Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet |
| | 2004:27 | Stödet till polisens brottsutredningar |
| | 2004:28 | Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag |
| | 2004:29 | Kontrollen av strukturfonderna |
| | 2004:30 | Barnkonventionen i praktiken |
| 2005 | 2005:1 | Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite |
| | 2005:2 | Tillväxt genom samverkan? |

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*