



Riksrevisionens styrelses framställning angående Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den styrning av polismyndigheterna som utövas av Rikspolisstyrelsen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna* (RiR 2005:18).

Riksrevisionens slutsats av granskningen är att Rikspolisstyrelsen inte har levt upp till sitt ansvar att styra polismyndigheterna. Den bristande styrningen har enligt Riksrevisionens bedömning bidragit till att polismyndigheterna inte ges incitament till att prestera bra resultat.

Riksrevisionens styrelse anser med anledning av granskningen att det finns skäl att överväga åtgärder som förbättrar förutsättningarna för styrning av polisverksamheten. Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen förändrar målstruktur och återrapporteringskrav för polisen. Vidare föreslås att regeringen tar initiativ till en översyn av formerna för styrning av polisväsendet, inklusive frågor om medelsfördelning inom polisorganisationen, tillsyn av polisverksamheten samt för- och nackdelar med en sammanhållen polismyndighet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Mål och återrapporteringskrav

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen förenklar den målstruktur som används för att styra polisen samt formulerar återrapporteringskrav för polisen som, utöver produktionskrav, även innefattar analyser av resultat av polisverksamheten.

2. Formerna för styrning av polisväsendet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen tar initiativ till en översyn av formerna för styrning av polisväsendet, inklusive frågor om medelsfördelning inom polisorganisationen, tillsyn av polisverksamheten samt för- och nackdelar med en sammanhållen polismyndighet.

Stockholm den 18 januari 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Ewa Thalén Finné (m) och Nina Lundström (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat den styrning av polismyndigheterna som utövas av Rikspolisstyrelsen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna* (RiR 2005:18). Rapporten publicerades i november 2005.

Bakgrund – om polisen och dess styrning

Polisen är en av de största statliga organisationerna i Sverige, sett till antalet anställda. Vid utgången av år 2004 var ca 23 500 personer anställda inom polisorganisationen. Av dessa var nära 17 000 poliser. De centrala funktionerna vid Rikspolisstyrelsen omfattade något över 1 600 personer. Av dessa var drygt hälften anställda vid Polishögskolan, Rikskriminalen, Statens kriminaltekniska laboratorium samt polisens IT-avdelning. Övriga delar av Rikspolisstyrelsen hade ca 775 anställda (inklusive personal som lånats in från andra polismyndigheter).

Anslaget till polisen uppgår för år 2005 till ca 15 miljarder kronor, varav större delen fördelas ut till de 21 polismyndigheterna. Av polisens totala anslag används ca 10 % – 1,4 miljarder kronor – av Rikspolisstyrelsen. Merparten av dessa 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.

Polisen styrs från flera håll

De lagar och förordningar som styr polisen finns bl.a. i polislagen¹, polisförordningen², förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen³ samt förordning om utbildning inom polisen⁴.

Den löpande styrningen av polisen är delad på flera olika aktörer. *Riksdagen* beslutar varje år 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. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polis-

¹ Polislagen (1984:387).

² Polisförordningen (1998:1558).

³ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

⁴ Förordning (1999:740) om utbildning inom polisen.

väsendet och ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering. Enligt instruktionen ska Rikspolisstyrelsen precisera och utveckla riksdagens och regeringens mål och riktlinjer för polisen, förmedla dem till polismyndigheterna och åiterrapportera 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 polisorganisationen.

De 21 polismyndigheterna ansvarar för den operativa polisiära verksamheten inom sina respektive polisdistrikt. Enligt polisförordningen ska polisen organisera och planera sin verksamhet på ett sätt som gör att de gemensamma resurserna används så effektivt som möjligt och så att riksdagens och regeringens mål uppnås.

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.

Polisen anses vara svår att styra

I Riksrevisionens rapport återges resultaten av vissa tidigare utredningar och forskningsrapporter som rör styrningen av polisen. Riksrevisionen nämner två statliga utredningar⁵ som bägge dragit slutsatsen att Rikspolisstyrelsen inte styr polisverksamheten i tillräckligt hög grad. Polisen har problem med att samordna sin verksamhet beroende på en bristande samsyn mellan lokal och central nivå samt bristande chef- och ledarskap inom polisen, menar utredningarna. Rikspolisstyrelsen anses, enligt intervjuresultat som redovisas i rapporten *Strukturella brister inom polisen*, ha övergått från en hög grad av detaljstyrning till att inte i tillräcklig grad använda sig av de styrmedel som man förfogar över.

Uppfattningen att polisverksamheten i första hand ska styras utifrån lokala förhållanden och problem är enligt Riksrevisionen vanlig inom både Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna och anförs ofta som ett skäl till att polisen är svår att styra. Polismyndigheterna är självständiga myndigheter och polisstyrelsen för respektive myndighet 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 samord-

⁵ SOU 2002:122 Göteborg 2001 och Ds 2004:34 Strukturella brister inom polisen.

ning 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 polisverksamheten inte går att planera. Den enskilde polismannen agerar ofta utifrån dagliga händelser i stället för centrala prioriteringar. Polisarbetet styrs i stor utsträckning av normer som vuxit fram ur det praktiska polisarbetet. Flera avhandlingar⁶ har lyft fram att polisen karakteriseras av en stark yrkeskultur.

Tidigare initiativ från Rikspolisstyrelsen

I sitt budgetunderlag för perioden 2002–2004 föreslog 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 utnyttjas effektivt. Regeringen har formellt inte besvarat detta förslag. Rikspolisstyrelsen har inte heller återkommit till förslaget i sina efterföljande budgetunderlag.

I stället har Rikspolisstyrelsen lyft fram behovet av att utveckla närpolisreformen liksom konceptet En nationell polis, vilket är ett förändringsarbete som startades av Rikspolisstyrelsen år 2004. Syftet är att genom en ökad samverkan mellan polismyndigheterna utveckla polisverksamheten och göra den mer kostnadseffektiv. 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 – ses av Riksrevisionen som exempel på det sätt Rikspolisstyrelsen valt att styra polismyndigheterna.

Granskningens motiv och inriktning

I sin rapport erinrar Riksrevisionen om den centrala betydelsen av ett väl fungerande polisväsen. Att polisen fungerar väl är en förutsättning för att medborgarna ska känna sig trygga i samhället. Riksrevisionen framhåller också riksdagens och regeringens mål för rättsväsendet och för polisen. Målen innebär 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.

⁶ 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

Kritiken mot polisen

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, enligt Riksrevisionen, att polisens resurser inte används effektivt och inte ger maximalt resultat.

Ökade krav på polisen

Riksdag och regering har under de senaste åren ställt ökade krav på polisen, både vad gäller det brottsförebyggande arbetet och utredning och lagföring. Riksrevisionen erinrar om regeringens kritiska uttalanden i budgetpropositionen för år 2005: den s.k. personuppklaringen⁷ anses inte ligga på en godtagbar nivå och 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 har nåtts. Vad gäller det brottsförebyggande arbetet skriver regeringen bl.a. att det är angeläget 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.

Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet för polisen har således betonats av regeringen. Den specifika roll för polisens verksamhet och resultat som spelas av Rikspolisstyrelsen har emellertid, enligt vad som framhålls av Riksrevisionen, aldrig analyserats eller granskats av den statliga revisionen. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen beslutat att granska Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna.

Granskningens inriktning

Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion flera verktyg för att styra polismyndigheterna – bl.a. ska Rikspolisstyrelsen precisera riksdagens och regeringens mål, utöva tillsyn och meddela föreskrifter. Riksrevisionens granskning syftar 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. Den övergripande revisionsfrågan är följande:

- Använder Rikspolisstyrelsen planeringsförutsättningarna, medelsfördelningen, tillsynen och föreskriftsrätten för att bedriva en effektiv styrning av polismyndigheterna i enlighet med riksdagens och regeringens mål?

⁷ Med personuppklaring menas de brott där det beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Personuppklaring innebär att en person bundits till brottet.

För att besvara denna fråga har Riksrevisionen undersökt följande frågor:

- 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?

Granskningen inriktas på Rikspolisstyrelsens ansvar för att styra polismyndigheterna. De undersökta verksamhetsgrenarna är brottsförebyggande arbete respektive utredning och lagföring, med särskilt fokus på Rikspolisstyrelsens styrning av det brottsförebyggande arbetet. Granskningen omfattar i huvudsak verksamheten under perioden 2002–2005, med tonvikt på verksamhetsåret 2004.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Rikspolisstyrelsen har inte levt upp till sitt ansvar

Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen har utövat en alltför svag styrning av polismyndigheterna utifrån riksdagens och regeringens mål. Styrningen har inte heller varit samordnad i och med att olika styrsignaler har utgått från olika enheter inom Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion ett ansvar för att styra polismyndigheterna. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen inte har levt upp till detta ansvar. De styrinstrument som ges i instruktionen – precisering av mål, tillsyn och föreskriftsrätt, bl.a. vad gäller medelsfördelningen – har inte använts av Rikspolisstyrelsen 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.

I rapporten nämns att Rikspolisstyrelsen under det senaste året har 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.

Målen är många och svåröverskådliga

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 ingen tydlig vägledning för polisen.

Målen har fått begränsat genomslag

Vidare anser Riksrevisionen att Rikspolisstyrelsen inte fullgjort sitt ansvar att precisera riksdagens och regeringens mål för polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens planeringsföresättningar, som anger inriktningen för polismyndigheternas verksamhetsplanering, ger ingen tydlig och enhetlig målstruktur för polismyndigheterna. Detta beror dels på att målen är många och svåröverskådliga, dels på att Rikspolisstyrelsen inte tydliggjort för polismyndigheterna i vilken utsträckning planeringsföresättningarna ska följas. Därmed har riksdagens och regeringens mål, såsom de är uttryckta i Rikspolisstyrelsens planeringsföresättningar, fått ett begränsat genomslag i polismyndigheternas verksamhet.

Granskningen visar att det nationella verksamhetsmålet för det brottsförebyggande arbetet saknas i ungefär hälften av polismyndigheternas verksamhetsplaner. Detta kan ses mot bakgrund av att Rikspolisstyrelsen inte har lagt fast någon operativt användbar definition för brottsförebyggande arbete förrän under 2005.

Uppföljningen brister

Riksrevisionen anser att det finns brister i Rikspolisstyrelsens uppföljning av polismyndigheterna. Så kallade resultatdialoger genomförs med långa intervaller, och uppföljningen är splittrad på alltför många resultatmätt. 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.

Rikspolisstyrelsen följer inte på ett konsekvent och systematiskt sätt upp de mål och riktlinjer som ges i planeringsföresättningarna. Därmed har Rikspolisstyrelsen ingen tydlig bild av om riksdagens och regeringens mål för polisen har fått genomslag på polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen har inte meddelat några föreskrifter för planering och uppföljning. Olika enheter inom Rikspolisstyrelsen har inte heller agerat samordnat i sin styrning och uppföljning av polismyndigheterna.

Bristerna i uppföljningen beror enligt Riksrevisionen på 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. Denna modell innehåller också en fastlagd definition av brottsförebyggande arbete.

Anslaget till polisen används inte för att styra polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsen tilldelas hela anslaget för polisen och är ansvarig för fördelningen av medel till polismyndigheterna. Huvuddelen av pengarna fördelas utifrån föregående års anslag. Därutöver fördelas resurstillskott – i regel några enstaka procent av den totala resurstilldelningen – utifrån belastningsindikatorer (antalet anmälda brott med fördelning på olika brottstyper) och budgetdialog med myndigheterna.

Riksrevisionen konstaterar 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 omprövar i regel inte de medel som en gång tilldelats polismyndigheterna. Detta får till följd att polismyndigheterna får minst samma belopp som föregående år, oavsett vilka resultat som uppnåts i verksamheten.

Ett problem med ekonomistyrningen som framhållits av företrädare för Rikspolisstyrelsen i samband med Riksrevisionens granskning är att polismyndigheterna uppfattar att det alltid är möjligt att få mer resurser. Konsekvensen av detta blir enligt Rikspolisstyrelsen att polismyndigheterna inte gör några långsiktiga ekonomiska planer för sin verksamhet.

Alltför begränsad tillsyn

Rikspolisstyrelsen har enligt sin instruktion ett ansvar för att genom tillsyn säkerställa att polismyndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål. Tillsyn ses inom polisen som ett av de viktigaste medlen för att styra polismyndigheterna. Denna höga värdering av tillsynen som styrinstrument har under granskningen framhållits av företrädare för såväl Rikspolisstyrelsen som polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsens tillsyn har emellertid i huvudsak inriktats på administrativa rutiner och ärendehandläggning. Få inspektioner har inriktats på att säkerställa riksdagens och regeringens mål för verksamheten. Företrädare för tillsynsenheten anser dock att de genom inspektioner av administration och ärendehandläggning uppfyller riksdagens och regeringens mål.

Rikspolisstyrelsen har inte använt sin rätt att utfärda föreskrifter

Rikspolisstyrelsen ska enligt polislagen verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Rikspolisstyrelsen får enligt sin instruktion meddela föreskrifter och allmänna råd för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen. Om enhetlighet kan uppnås på andra mindre ingripande sätt ska den vägen väljas.

Riksrevisionen drar av sin granskning slutsatsen att enhetlighet inte uppnåtts med de mindre ingripande styrmedel som valts av Rikspolisstyrelsen. Föreskrifter skulle ha kunnat användas vad gäller medelsfördelning, planering och uppföljning samt för det brottsförebyggande arbetet.

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

Konsekvenser för polisens verksamhet och resultat

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

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

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utformat rekommendationer riktade dels till regeringen, dels till Rikspolisstyrelsen.

Rekommendationer riktade till regeringen

Riksrevisionen anser att regeringens målstruktur för polisen är svåröverskådlig med delvis överlappande mål. Även återrapporteringskraven överlappar delvis varandra. Dessutom är återrapporteringskraven 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 dessa, 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.

Rekommendationer riktade till Rikspolisstyrelsen

Riksrevisionens granskning visar att *polismyndigheterna bara delvis tar till sig riksdagens och regeringens mål*. Granskningen 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.

Riksrevisionen har också noterat brister som gäller *ekonomistyrning och medelsfördelning*. Granskningen 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.

Ytterligare en rekommendation gäller *tillsynsverksamheten*. Granskningen visar att Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet inte prioriterat inspektioner för att säkerställa att polismyndigheterna arbetar i enlighet med riksdagens och regeringens mål. Riksrevisionen rekommenderar därför 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.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens slutsats av sin granskning är att Rikspolisstyrelsen inte har levt upp till sitt ansvar att styra polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsens bristande styrning har enligt Riksrevisionens bedömning bidragit till att polismyndigheterna inte ges incitament till att prestera bra resultat.

På grundval av sin granskning har Riksrevisionen framfört rekommendationer som ligger inom ramarna för nuvarande organisation och styrmeter. Med anledning av granskningen anser Riksrevisionens styrelse att det även finns skäl att överväga mer genomgripande åtgärder. Syftet bör vara att förbättra förutsättningarna för styrning av polisverksamheten i riktning mot ökad effektivitet och bättre resultat.

Den nuvarande styrningen av polisväsendet förutsätter samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna. Som framgår av granskningen är Rikspolisstyrelsens roll i styrningen förhållandevis svag. Rikspolisstyrelsen har inte i tillräcklig grad använt sig av de styrinstrument som man förfogar över. Av Riksrevisionens rapport framgår även att polisen anses vara svår att styra. Polismyndigheterna är självständiga myndigheter och företrädare för Rikspolisstyrelsen anser att det är oklart på vilka områden Rikspolisstyrelsen har mandat att styra polismyndigheterna.

Mål och återrapporteringskrav

I granskningsrapporten konstateras att regeringens målstruktur för polisverksamheten är svåröverskådlig. Regeringen formulerar mål och återrapporteringskrav för tre verksamhetsgrenar, för sex resultatområden och för fem prioriterade brottstyper. Riksdagens och regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav ger enligt Riksrevisionen ingen tydlig vägledning för polisen. Riksrevisionen anser också att uppföljningsarbetet inom polisorganisationen är alltför inriktat på att administrera den av regeringen efterfrågade resultatinformation och i för liten utsträckning på att analysera resultaten.

Styrelsen anser att regeringen bör förenkla den målstruktur som används för att styra polisverksamheten. Regeringen bör också formulera återrapporteringskrav för polisen som, utöver produktionskrav, även innefattar analyser av resultaten av polisverksamheten.

Formerna för styrning av polisväsendet

Medelsfördelning inom polisorganisationen

Rikspolisstyrelsen är ansvarig för fördelningen av medel till polismyndigheterna. Av Riksrevisionens granskning framgår att huvuddelen av pengarna fördelas utifrån tidigare års anslag. Endast någon enstaka procent av den totala resurstilldelningen fördelas på grundval av information om brottsbelastning och budgetdialog med myndigheterna. De medel som en gång tilldelats polismyndigheterna omprövas i regel inte av Rikspolisstyrelsen.

Styrelsen vill ifrågasätta denna typ av schablonmässig medelsfördelning till polismyndigheterna. Styrelsen ser tilldelningen av resurser i form av anslag som ett viktigt styrmedel som, tillsammans med övrig styrning, skulle kunna användas för att främja effektiviteten inom polisen. Detta förutsätter bl.a. att relationen mellan resurser och arbetsbelastning blir densamma för polisen i alla polismyndigheter.

Styrelsen anser att metoder för medelsfördelning bör utvecklas så att de fyller ovan beskrivna syften. Behovet av stegvisa förändringar bör härvid uppmärksammas.

Tillsyn av polisverksamheten

Genom tillsyn ska Rikspolisstyrelsen, enligt sin instruktion, säkerställa att polismyndigheternas verksamhet bedrivs i enlighet med riksdagens och regeringens mål. Riksrevisionens granskning visar emellertid att den tillsyn som bedrivs av Rikspolisstyrelsen främst avser administrativa rutiner och ärendehandläggning. Rikspolisstyrelsen uppfyller således inte sitt ansvar när det gäller tillsynen av polismyndigheterna.

Styrelsen vill i detta sammanhang framhålla att tillsyn utgör ett viktigt medel att styra polismyndigheterna. Tillsynens betydelse har i granskningen lyfts fram av företrädare för såväl Rikspolisstyrelsen som polismyndigheterna. Mot bakgrund av de stora styrningsproblem som föreligger anser styrelsen att tillsynen av polisens verksamhet bör utvecklas till sitt innehåll och göras mera aktiv i syfte att främja såväl målinriktning som effektivitet i polisens arbete.

Behov av samlad översyn

Styrelsen noterar att Rikspolisstyrelsen i sitt budgetunderlag för några år sedan föreslog att polismyndigheterna skulle 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 utnyttjas effektivt. Något svar från regeringen har inte lämnats, och Rikspolisstyrelsen har inte heller upprepat förslaget under de senaste åren.

Styrelsen anser emellertid att förslaget är värt att erinra om mot bakgrund av de stora brister i Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna som uppdagats i Riksrevisionens granskning. Styrelsen anser att det finns skäl att

närmare utreda för- och nackdelar med en sammanhållen polismyndighet. I detta sammanhang bör man, enligt styrelsens mening, också överväga de frågor om medelsfördelning och tillsyn som tagits upp i det föregående.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden förslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen

- förenklar den målstruktur som används för att styra polisen samt formulerar återrapporteringskrav för polisen som, utöver produktionskrav, även innefattar analyser av resultat av polisverksamheten,
- tar initiativ till en översyn av formerna för styrning av polisverksamheten, inklusive frågor om medelsfördelning inom polisorganisationen, tillsyn av polisverksamheten samt för- och nackdelar med en sammanhållen polismyndighet.