



Polisens resursfördelning och personaltillväxt

Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: Mona Backhans och Lars Lewenhagen

urn:nbn:se:bra-1099

© Brottsförebyggande rådet 2023

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Polisens resursfördelning och personaltillväxt

**Delredovisning: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler
polisanställda**

Rapport 2023:2

Förord

Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 nya polisanställda (Ju2021/02238). Det här är den andra delrapporten inom ramen för uppdraget. Rapporten behandlar resursfördelning och personaltillväxt inom Polismyndigheten 2015–2022, med syfte att besvara frågan om Polismyndigheten förvaltat och styrt resursökningen i enlighet med regeringens intentioner. Rapporten vänder sig i första hand till regeringen och polisledningen. Brås förhoppning är att den kan vara ett användbart verktyg i det fortsatta tillväxtarbetet.

Studien har genomförts och skrivits av Mona Backhans (projektledare) och Lars Lewenhagen, båda utredare på Brå. Under datainsamling och dataanalys har även Petra Bergnor och Anna-Lena Beutgen deltagit. Rapporten eller delar av den har sakgranskats av flera funktioner på Polismyndigheten på både nationell och regional nivå, liksom av Brås kontaktperson vid Plikt- och prövningsverket. Lena Landström, universitetslektor vid Juridiska institutionen och Enheten för polisutbildning vid Umeå universitet, samt Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi vid Stockholms universitet, har vetenskapligt granskat utkast till rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Synpunkter på delar av rapporten har också getts av Anders Ivarsson Westerberg, professor i offentlig förvaltning vid Södertörns högskola. Det är dock Brå som i alla avseenden är ansvarig för innehållet i rapporten.

Brå vill rikta ett varmt tack till alla personer som intervjuats, besvarat studiens enkät, tagit fram data eller på andra sätt bidragit med sin kunskap under analys- och rapportskrivande.

Stockholm i februari 2023.

Mattias Larsson
Generaldirektör

Anna Hansson
Enhetschef

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning..... | 7 |
| 1. Inledning..... | 14 |
| Brås uppdrag..... | 15 |
| Mål för tillväxten..... | 15 |
| Delstudiens frågeställningar..... | 17 |
| Tidigare utvärderingar och granskningar..... | 18 |
| Tillvägagångssätt..... | 20 |
| Disposition | 22 |
| 2. Polismyndighetens organisering och styrning av tillväxtarbetet..... | 23 |
| Organisation och styrning inom Polismyndigheten..... | 24 |
| Organisering av tillväxt- och attraheraarbetet | 25 |
| Planer och strategier för tillväxten | 29 |
| Fördelning av budgetmedel | 33 |
| Verksamhetens bedömning av den nationella styrningen av tillväxtarbetet..... | 35 |
| 3. Tillväxt utifrån personalkategori | 39 |
| Prognoser, planering, och faktisk tillväxt..... | 40 |
| Stark kritik mot ”andelsmålet” | 45 |
| Ökad mångfald inom polisen | 47 |
| 4. Tillväxt utifrån verksamhetsområde och nivå | 51 |
| Tillväxt utifrån verksamhetsområden..... | 52 |
| Tillväxt utifrån organisatorisk nivå | 58 |
| 5. Tillväxt utifrån geografiska områden..... | 65 |
| Tillväxt per polisregion..... | 66 |
| Tillväxt utifrån geografiska delområden..... | 70 |
| 6. Verksamhetsresultat | 76 |
| Brottsförebyggande och ingripande verksamhet | 77 |
| Utredningsverksamheten | 83 |

| | |
|--|-----|
| Polisens kontaktcenter..... | 88 |
| 7. Slutsatser och diskussion | 92 |
| Måluppfyllelse..... | 92 |
| Ledning och styrning av tillväxtarbetet | 98 |
| Brås bedömning och rekommendationer | 99 |
| Referenser | 102 |
| Bilageförteckning | 110 |
| Bilaga 1 Metod och material..... | 111 |
| Bilaga 2 Attraheraarbetet på nationell nivå..... | 118 |
| Bilaga 3 Polisregionernas arbete med tillväxt och attrahera | 127 |
| Bilaga 4 Tabeller och figurer | 137 |
| Bilaga 5 Verksamhetsresultat per polisregion | 143 |

Sammanfattning

I juni 2021 fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda. De två första delprojekten är *Polisens forensiska verksamhet* (2023:1) samt föreliggande projekt om *Polisens resursfördelning och personaltillväxt* (2023:2). Denna rapport kan betraktas som en ”halvtidsavstämning”, med huvudsakligt syfte att på ett övergripande plan följa upp hur Polismyndigheten har fördelat tillskottet av resurser och analysera hur resursfördelning och resultat hittills svarat mot vad Brå uppfattar som de viktigaste målen med tillväxten:

1. 10 000 fler polisanställda, med bibehållen fördelning mellan civilanställda och poliser.
2. Ökad mångfald inom polisen.
3. Kärnverksamheten ska prioriteras.
4. Lokalt förankrad polis.
5. Närvarande polis i hela landet, med fokus på utsatta områden.
6. Förbättrade verksamhetsresultat.

De frågeställningar studien ämnar besvara är följande:

1. Hur har Polismyndigheten organiserat och styrt tillväxtarbetet?
2. Är utfallet av tillväxten i linje med regeringens mål för tillväxten (såsom Brå har identifierat dem)?
3. Vilka faktorer kan förklara eventuella brister i måluppfyllelse?

För att besvara studiens frågeställningar har Brå använt sig av Polismyndighetens verksamhetsstatistik, en dokumentgranskning, intervjuer med personer som jobbar med tillväxtfrågor nationellt och på polisregionerna, samt en enkät och intervjuer med lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer).

Polismyndighetens organisering och styrning av tillväxtarbetet

Tillväxten har samordnats och senare letts av en nationell samordnare för tillväxt, i nära samarbete med nationella stödavdelningar med ansvar inom tillväxtarbetet. Styrningen av tillväxten har gradvis skärpts och involverat personer i beslutande ställning i den nationella ledningsgruppen och i polisregionerna, från att från början gått via regionkanslierna. Under 2021

fick den nationella samordnaren som tilläggsuppdrag att leda polistillväxten, regionala målvärden togs fram, ett nationellt samordningsforum inrättades där biträdande regionpolischefer och HR-cheferna i respektive region ingår, och tillväxten följs upp oftare. Att attrahera till polisutbildningen har varit en central del i tillväxtarbetet, och en rad åtgärder har vidtagits för att öka antalet sökande och antagna.

Verksamhetens bedömning av det stöd de fått från den nationella samordnaren är splittrad, liksom vilket stöd polisregionerna får från stödavdelningarna. Det är dock tydligt att tillväxtarbetet drivits på utvecklingen mot ett närmare samarbete inom myndigheten.

Jämför man Polismyndighetens styrdokument med regeringens mål för tillväxten kan man känna igen ett flertal prioriterade områden. Det finns inget som går emot regeringens intentioner, men i sin helhet är planen så mycket bredare att det är svårt att skönja skarpa prioriteringar. Tillväxtarbetets olika delar beskrivs i en rad olika planer med utgångspunkt i den plan för tillväxt som togs fram 2019. Arbetet är mycket omfattande och det stora antalet styrdokument med deras olika versioner gör det svårt att sammanfatta och följa hur arbetet har förändrats.

Polismyndigheten har styrt över alltmer av myndighetsgemensamma kostnader till de nationella avdelningarna, vilket innebär att polisregionernas kostnader nästan enbart består av personal (90 %). Från 2021 har en omfördelning från polisregioner till nationella avdelningar skett, delvis i syfte att hålla tillbaka tillväxten av civilanställda. Myndigheten har också gått över till en ny modell för budgetfördelning inom myndigheten, som speciellt gynnat polisregion Bergslagen och Öst.

Måluppfyllelse

Mål 1 – 10 000 fler polisanställda, med bibehållen fördelning mellan civilanställda och poliser

Vid inledningen av satsningen (december 2015) var antalet anställda på Polismyndigheten cirka 28 000, varav 70 procent var poliser. I december 2022 var antalet anställda cirka 34 900, alltså drygt 3 000 under målvärdet. Av de som rekryterats hittills är drygt 2 000 poliser och cirka 4 500 civila. Det innebär att målvärdet 10 000 fler polisanställda bör kunna nås utan

större problem, men inte om man samtidigt beaktar målet om cirka 70 procent poliser.

Resultaten av personaltillväxten hittills visar att myndighetens rekryteringsprognos från 2018 för tillväxt av antalet poliser var orealistisk och att man i brist på poliser rekryterade ett större antal civila än planerat fram till och med år 2020. För att nå andelsmålet skulle det behövas ytterligare drygt 4 000 poliser, samtidigt som antalet civilanställda minskar med omkring 1 000.

Bland de Brå intervjuat uttrycks stark kritik mot att målet om en viss andel poliser över tid blivit styrande, eftersom det inte byggde på en verksamhetsanalys. Det anses skada verksamheten och polisregionerna menar att de själva bör få bestämma vad som är en lämplig fördelning, utifrån deras olika behov.

Mål 2 - Ökad mångfald inom polisen

Andelen kvinnor bland poliser liksom bland chefer har ökat något inom myndigheten. Bland sökande till polisutbildningen har andelen kvinnor stigit till nästan hälften (45 %). Andelen med utländsk bakgrund har ökat marginellt sedan år 2017, och är särskilt låg bland poliser. Personer med utländsk bakgrund söker polisutbildningen i samma utsträckning som övriga befolkningen, men färre blir godkända vid provning. Att personer med utländsk bakgrund numera i större utsträckning går vidare till högre utbildning än personer med svensk bakgrund visar att man inte lyckas nå rätt målgrupp.

Mål 3 – Kärnverksamheten ska prioriteras

Inom kärnverksamheten har regeringen uttryckt en förväntan på att det brottsförebyggande, brottsutredande och gränspolisiära arbetet ska stärkas. Dessa delar av kärnverksamheten har också ökat mest i antal anställda. Andra delar inom kärnverksamheten, och då framför allt den som rör tillgänglighet och service till medborgarna, har inte haft samma tillväxt.

Procentuellt sett har dock stödverksamheten ökat mest, vilket går emot regeringens intention att främst stärka kärnverksamheten.

Mål 4 – Lokalt förankrad polis

Målsättningen att framför allt lokalpolisområdesnivån ska stärkas har inte infriats. De nationella avdelningarna har växt mer än polisregionerna. Inom polisregionerna är det framför allt polisområdesnivån som vuxit. Tillväxten av polisområdena beror dels på prioriteringen av grov organiserad brottslighet och brott mot särskilt utsatta brottsoffer, dels på att myndigheten velat stärka polisområdesnivån så att de klarar av sina egna brottsutredningar och inte ska behöva dra resurser från lokalpolisområdesnivån.

Många chefer för lokalpolisområden anser att deras verksamhet är nedprioriterad och att deras personal ofta tas till uppdrag på annat håll i myndigheten. Även den interna rörligheten, när personal byter jobb inom myndigheten, innebär en påfrestning för lokalpolisområdena.

Mål 5 – Närvarande polis i hela landet, med fokus på utsatta områden

De polisregioner som ökat mest är de som hade lägst antal anställda per invånare 2017, och polisregion Stockholm som hade flest anställda per invånare har ökat minst. Utvecklingen innebär alltså en likriktning. Samtidigt har antalet brott per anställd ökat i region Stockholm, både i absoluta tal och i relation till övriga regioner. Polisregion Stockholm har också haft den lägsta polistillväxten. Den största orsaken till det är en hög intern rörlighet bort från regionen till andra polisregioner och till nationella avdelningar. Förutom polisregion Stockholm utmärker sig region Nord. De har inga utsatta områden och lägst antal anmälda brott per anställd. Där är utmaningen i stället de stora avstånden.

Lokalpolisområden med utsatta områden har varit tydligt prioriterade i tillväxtarbetet. I övrigt är tillväxten jämnt fördelad mellan stad och landsbygd. Lokalpolisområden där en stor andel av invånarna bor i utsatta områden har dock inte växt mer än lokalpolisområden med en mindre andel boende i utsatta områden. Vidare har de allra mest glesbefolkade lokalpolisområdena haft en mindre polistillväxt än övriga.

Mål 6 – Förbättrade verksamhetsresultat

Den ingripande verksamheten har tillräcklig förmåga för att klara av sitt uppdrag. Det finns exempelvis en minskning av utryckningstid över tid som troligen kan knytas till tillväxten. Både ingripande och brottsförebyggande verksamhet har stärkts, enligt lokalpolisområdescheferna, men

personaltillväxten har hittills inte varit så stor att förmågan att kunna jobba brottsförebyggande kunnat prioriteras. Cheferna ser dock personaltillväxten som en möjlighet att stärka och satsa på det brottsförebyggande arbetet.

Antalet personer som arbetar inom utredningsverksamheten har ökat men det har inte haft någon betydelse för andelen redovisade ärenden, trots att inflödet varit konstant. Tidigare granskningar har pekat på brister i utredningsprocessen som kan hindra att tillväxten får önskad effekt. Andra faktorer kan vara att andelen förundersökningsbegränsade ärenden ökat (dessa inkluderas i posten nedlagda ärenden), att grova brott slukar resurser, och att många medarbetare är nya och saknar relevant utbildning. Brå kommer att återkomma till frågan i nästa delprojekt.

Efter inledande problem med att hantera sina två uppdrag – service och utredning – minskade kötiderna för samtal till polisens kontaktcenter avsevärt mellan 2018 och 2021, även i polisregioner med personalneddragningar. Under senare halvan av 2021, och framför allt under 2022, har kötiden återigen stigit kraftigt. En bidragande faktor kan vara en stor personalminskning under år 2022.

Brås bedömning

Brås bedömning är att Polismyndigheten kommer att kunna nå målet om 10 000 fler polisanställda, men inte andelsmålet om cirka 70 procent poliser. Bedömningen är att myndigheten har vidtagit de åtgärder man kunnat för att nå polismålet, inom nuvarande system för grundutbildning till polis.

När det gäller fördelningen av resurser har myndigheten följt regeringens prioriteringar vad gäller verksamhetsområden, och lokalpolisområden med utsatta områden har fått en större del av personaltillväxten. Polisregion Stockholm utmärker sig negativt med en mycket låg tillväxt och har hittills varit nedprioriterad i budgetfördelningen.

Myndigheten har dock inte lyckats effektivisera stödverksamheten under pågående tillväxt, och de delar inom kärnverksamheten som inte varit prioriterade har växt väldigt lite, eller till och med minskat. Det senare kan kopplas till ambitionen att hålla nere antalet civilanställda.

Polismyndigheten har inte lyckats att särskilt stärka den lokala nivån, och Brå uppfattar inte heller att man haft en stark styrning av tillväxten mot den

lokala nivån. Den interna rörligheten innebär att om man inte särskilt prioriterar den lokala nivån sker ett tapp av erfaren personal över tid.

Analyserna av verksamhetsresultat visar att det hittills inte finns några tydligt positiva effekter av personaltillväxten, med undantag för BF/IGV (brottsförebyggande och ingripande verksamhet). Personal tillväxten ger utrymme för en strukturerad och långsiktig satsning på brottsförebyggande arbete, men den är beroende av att området tydligt prioriteras.

Sammanfattande tabell.

| Mål | Måluppfyllelse | Rekommendation |
|--|----------------|--|
| 1. 10 000 fler polisanställda | ✓ | |
| ...varav visst antal/andel poliser | X | Prioritera verksamhetsnytta framför antalsmål |
| 2. Ökad mångfald | | |
| ...varav kvinnor | ✓ | |
| ...varav utrikes bakgrund | X | Särskilda åtgärder krävs |
| 3. Kärnverksamheten ska prioriteras | X | Stärk ambitionen att effektivisera stödverksamheten |
| ...varav prioriterade verksamhetsområden | ✓ | |
| 4. Lokalt förankrad polis | X | Starkare styrning av resurser mot den lokala nivån krävs |
| 5. Närvarande polis i hela landet | (✓) | Situationen i Stockholm kräver kraftfulla åtgärder |
| ...varav fokus på utsatta områden | ✓ | |
| 6. Förbättrade verksamhetsresultat | | Förbättra uppföljningsmått |
| ...varav BF/IGV | ✓ | Prioritera BF |
| ...varav utredning | X | |
| ...varav PKC | X | Återrekrytera vid behov |

Brås rekommendationer

- **Prioritera verksamhetsnytta framför antalsmål**

Det finns ett behov av fler poliser om visionen med en synlig och lokalt förankrad polis ska bli verklighet. Verksamheten behöver dock rimliga och långsiktiga planer för tillväxt. Skarpa antalsmål riskerar att skapa felaktiga incitament och att flytta fokus från verksamhetens innehåll, metodutveckling och effektivisering.

Fokus på att bibehålla en viss andel poliser har varit skadlig för verksamheten, och bland annat inneburit att verksamheter med stor personalomsättning inte fått ersättningsrekrytera, och polisiär personal har omplacerats för att ersätta civila. Fördelningen bör i stället styras av vad som ger mest verksamhetsnytta.

- **Stärk den lokala nivån och balansera den interna rörligheten**

För att kunna uppnå målet om stark lokal närvaro behöver Polismyndigheten prioritera polisregionerna före de nationella avdelningarna, och polisregionerna behöver i sin tur styra resurser till lokalpolisområdesnivån.

För att motarbeta den interna rörligheten uppåt behöver myndigheten skapa incitament för personal att stanna kvar på lägre organisatoriska nivåer. Polismyndighetens arbete med ”karriär- och utvecklingsvägar” (KUV) kan vara ett led i detta.

- **Situationen i polisregion Stockholm kräver kraftfulla åtgärder**

Att polisregion Stockholm är så pass underbemannade riskerar att få allvarliga konsekvenser för polisens brottsbekämpande förmåga totalt sett.

Att flytta ut större delar av Noa till andra polisregioner skulle bidra till att minska utflödet från regionen. Att inkludera utsatta områden i budgetfördelningsmodellen skulle långsiktigt gynna särskilt belastade polisregioner. En mer flexibel modell för lönesättning där svårrekryterade områden tillåts konkurrera med högre löner skulle hjälpa både Stockholm och glesbygdsområden. Det senare är dock en fråga för parterna.

- **Förbättra och utveckla verksamhetsstatistiken**

Under projektets gång har Brå blivit varse att det inte finns någon möjlighet att följa flödet av omplaceringar kortare än tre månader. Vi kan därför inte säkert veta vad den faktiska nettobemanningen är för olika verksamheter. Det innebär att den statistik som presenteras riskerar att vara missvisande.

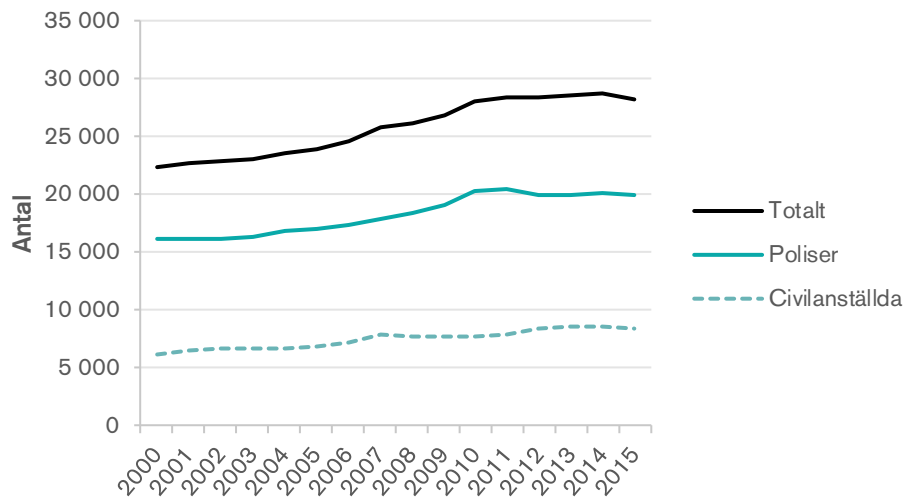
Brå vill understryka behovet av ett uppföljningsmått som beaktar de anmälda brottsens sammansättning, brottskadevärde och användandet av förundersökningsbegränsning. Det bör också tilläggas att det finns ett stort behov av mått för att följa upp den brottsförebyggande verksamheten.

1. Inledning

I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen en omfattande satsning på Polismyndigheten. Syftet var att öka antalet anställda väsentligt, för att på så sätt ge polisen förutsättningar att möta de ökade krav som brottsutvecklingen fört med sig och samtidigt öka ambitionsnivån. I ett regeringsuppdrag samma år sattes ett tillväxtmål på 10 000 fler polisanställda 2024 jämfört med ingången till 2016, då drygt 28 000 arbetade inom myndigheten (Ju2017/08662/PO). Polismyndighetens anslag har fortsatt att öka i efterföljande budgetpropositioner. I löpande priser är det beräknade beloppet för 2024 närmare 18 miljarder högre än Polismyndighetens anslag 2017, vilket motsvarar en anslagsökning på knappt 80 procent.

I figuren nedan visas utvecklingen av antalet anställda, totalt samt uppdelat på poliser och civilanställda, under åren 2000–2015. Satsningen på 20 000 poliser som pågick 2006–2010 syns tydligt, liksom bristen på polistillväxt efter det. Vid inledningen av nuvarande satsning arbetade knappt 20 000 poliser inom Polismyndigheten, liksom knappt 8 400 civilanställda, vilket ger en fördelning på 70 procent poliser.

Figur 1.1 Antal anställda inom polisen 2000–2015.



Källa: PMY, HR-avdelningen

Brås uppdrag

I juni 2021 fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda (Ju2021/02238). Uppdraget ska slutredovisas senast den 27 mars 2026, och delredovisas vid två tillfällen, senast den 24 mars 2023 och den 18 oktober 2024. Rapporten *Polisens forensiska verksamhet* (Brå, 2023a) samt föreliggande rapport utgör den första delredovisningen.

Denna rapport kan betraktas som en ”halvtidsavstämning”, med huvudsakligt syfte att på ett övergripande plan följa upp Polismyndighetens resursfördelning och analysera hur personaltillväxt och resultat hittills svarat mot uppsatta planer och mål. Nedan följer därför en redogörelse av syftet med tillväxten, utifrån regeringens styrsignaler.

Mål för tillväxten

Brå har granskat regeringsuppdrag till Polismyndigheten, skrivningar i budgetpropositioner och Polismyndighetens regleringsbrev 2017–2021 för att få en bild av regeringens intentioner med tillväxten. Regeringens syfte med anslagshöjningarna till Polismyndigheten har framför allt beskrivits i budgetpropositionen för 2018 och i regeringens uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas (Ju2017/08662). Brå har också utgått från regeringens uppdrag till Brå och det som där står om vilka områden som ska följas upp (Ju2021/02238). Nedan följer en sammanfattning av vad Brå uppfattar som de viktigaste målen med tillväxten.

1. 10 000 fler polisanställda, med bibehållen fördelning mellan civilanställda och poliser.

Satsningen syftar till att uppnå 10 000 fler polisanställda jämfört med ingången till 2016. Detta framgår första gången i ett regeringsuppdrag i november 2017 och har sedan dess legat fast (Ju2017/08662/PO). Utifrån denna premiss togs ett målvärde fram med drygt 26 000 poliser 2024, av totalt drygt 38 000 anställda. Fördelningen mellan poliser och civilanställda (knappt 70 %) har sedan budgetpropositionen för 2020 (Prop. 2019/20:1) tagit formen av ett styrande målvärde.

2. Ökad mångfald inom polisen.

Ett krav som inte är direkt kopplat till tillväxten, men väl påverkar tillväxtarbetet, är regeringens uppmaning att öka andelen kvinnor bland poliser och bland chefer, liksom andelen medarbetare med utländsk bakgrund inom myndigheten. Detta nämns löpande i regleringsbrev, samt i ett regeringsuppdrag om åtgärder på kompetensförsörjningsområdet (Ju2017/06177/PO).

3. Kärnverksamheten ska prioriteras.

När regeringen beskriver syftet med anslagshöjningarna står behovet av personal i kärnverksamheten i centrum. Det som nämns är den brottsförebyggande, ingripande och utredande verksamheten, liksom den gränspolisiära verksamheten. Inom det brottsförebyggande arbetet har specifikt områdes- och kommunpoliser lyfts fram. Inom utredningsverksamheten är arbetet mot grov organiserad brottslighet och brott mot särskilt utsatta brottsoffer (brott i nära relation, brott mot barn och våldtäkt mot vuxna) särskilt prioriterat. Brott mot särskilt utsatta brottsoffer nämns först i budgetpropositionen för 2020 (Prop. 2019/20:1), och är ett område som myndigheten själv prioriterat sedan 2019.

4. Lokalt förankrad polis.

Att stärka den polisiära närvaron i lokalsamhället har av både regeringen och polisen vid flera tillfällen lyfts fram som en avgörande del i tillväxten. I budgetpropositionen för 2018 skriver regeringen att det krävs en lokalt förankrad och närvarande polis för att klara grunduppdraget. Konkret innebär det att det framför allt är lokalpolisområdena som ska stärkas.

5. Närvarande polis i hela landet, med fokus på utsatta områden.

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2018 att Polismyndigheten måste kunna upprätthålla en adekvat polisiär närvaro i hela landet, såväl storstad som glesbygd. I nästintill samtliga genomgångna styrdokument framhålls att den polisiära närvaron i landets utsatta områden ska prioriteras särskilt i tillväxten.

6. Förbättrade verksamhetsresultat.

Polismyndigheten förväntas förbättra sina resultat. Här lyfts framför allt den utredande verksamheten fram. I regeringsuppdraget som lämnades till

Polismyndigheten i samband med budgetpropositionen 2018 påpekades att utredningsresultaten varit vikande under flera år. Men regeringen förväntar sig också en ambitionshöjning inom den brottsförebyggande verksamheten, exempelvis att områdespoliser i högre utsträckning ska kunna jobba fredat med brottsförebyggande arbete.

Delstudiens frågeställningar

Denna studie svarar mot Brås uppdrag att ”kartlägga resursanvändningen inom Polismyndigheten och hur kapaciteten i termer av faktiskt tillgängliga resurser utvecklats” inom av regeringen prioriterade verksamheter. Som nämns i uppdraget är det av stor vikt att Polismyndigheten förvaltar och styr resursökningen så att den leder till starkare brottsbekämpning. Brå granskar därför också hur styrning och organisation av tillväxtarbetet har gått till, samt hur det bidragit till måluppfyllelsen. I uppdraget ingår också att analysera utvecklingen av olika resultat- och verksamhetsindikatorer och att göra en bedömning av resursökningarnas betydelse för resultatet och verksamheten. Denna del av uppdraget kommer främst att behandlas inom det sista delprojektet. I föreliggande delstudie kommer fokus att ligga på att identifiera och deskriptivt redovisa vissa resultat- och verksamhetsindikatorer.

De frågeställningar studien ämnar besvara är följande:

1. Hur har Polismyndigheten organiserat och styrt tillväxtarbetet?
2. Är utfallet av tillväxten i linje med regeringens mål för tillväxten (såsom Brå har identifierat dem)?
3. Vilka faktorer kan förklara eventuella brister i måluppfyllelse?

Avgränsningar

Eftersom det övergripande målet för tillväxten är formulerat som ett visst antal anställda har Brå valt att i redovisningen utgå från antal anställda. Brå har därmed inte undersökt exempelvis arbetad tid eller årsarbetskrafter. Inkludering av ytterligare ett mått i denna rapport bedömer vi hade komplicerat redovisningen avsevärt, men i senare delredovisningar kan valet av mått bli ett annat.

Brå har heller inte följt upp alla de områden som regeringen räknat upp i budgetpropositioner och regleringsbrev, utan fokuserat på det vi identifierat som de viktigaste målen med tillväxten enligt punkterna 1–6 ovan. I och med

att inplaceringen av personal efter polisens ombildning till en myndighet 2015 inte var helt genomförd förrän 2017 kommer vi i de delar som rör fördelning inom myndigheten att utgå ifrån 2017 som startår i stället för 2015.

Den forensiska verksamheten inom polisen behandlas som sagt inom ramen för ett annat delprojekt (Brå 2023a). En fördjupning av resursfördelning och verksamhetsresultat för utredning av grova brott samt grova brotts påverkan på utredningen av mängdbrott kommer att hanteras i ett senare delprojekt. Uppdragets slutrapport kommer att innehålla en fördjupad analys av vad resursökningen haft för betydelse för verksamhetens resultat.

Tidigare utvärderingar och granskningar

Brås utvärdering av satsningen på 20 000 poliser

Under åren 2006–2010 skedde en satsning på polisen, med syfte att antalet poliser skulle öka från 17 500 år 2006 till 20 000. Målen med satsningen var bland annat ”fler poliser på gator och torg” det vill säga i yttre tjänst, att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas planlagt och underrättelsestyrt, att öka allmänhetens trygghet och förtroende för polisen, samt att förbättra resultaten inom utredningsverksamheten.

Brå utvärderade satsningen i fyra rapporter. En första delrapportering gjordes i maj 2013 med rapporten *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* (Brå 2013a). Rapporten visar att de extra resurserna i länspolismyndigheterna i huvudsak hade gått till arbete i yttre tjänst och utredning/anmälningsupptagning. Någon andelsmässig ökning av dessa områden hade dock inte skett. Det som ökat mest inom dessa områden var olika former av specialisttjänster och särskilda satsningar. Polisen och regeringen hade som målsättning att hälften av de polisiära timmarna skulle vara i yttre tjänst, vilket man inte nådde upp till, och andelen hade heller inte ökat under satsningen (45 procent var i yttre tjänst 2011). Brå bedömde att polisen hade placerat de extra resurserna i linje med regeringens direktiv när det gällde synlighet och att öka tiden för det brottsförebyggande arbetet, men inte när det gällde förutsättningarna för att uppnå en högre personupplärning.

I utvärderingen studerades även polisens styrning av resurserna. Det framgår att styrdokumentet inte tydligt beskrev vad som borde prioriteras, vilka

områden som bedömdes som särskilt viktiga att förbättra eller hur de nya resurserna skulle användas. Det fanns även brister i den långsiktiga planeringen för och styrningen av mottagandet av aspiranter.

Ytterligare två rapporter presenterades i december 2013: *Polisers syn på utredning av mängdbrott* (Brå, 2013b) och *Polisers syn på brottsförebyggande arbete* (Brå, 2013c). I delrapporten om det brottsförebyggande arbetet framkom bland annat att resurser saknades för att kunna bedriva ett bra brottsförebyggande arbete, och att det brottsförebyggande arbetet hade låg status och var nedprioriterat. Åtta av nio närpolischefer ansåg att det fanns en brist på kunskaper om brottsförebyggande arbete hos nyutbildade poliser. I rapporten om mängdbrott framkom att en central, och ofta bristande, faktor för utredningsverksamhetens resultat var initiala utredningsinsatser, som tidiga förhör och säkring av spår (2013b). Dels för att dessa inte hanns med, dels för att ingripande personal saknade tillräcklig kunskap. En annan faktor var bristande kvalitet i anmälningarna, framför allt internetanmälningar. En slutsats var att mängdbrott inte prioriteras.

Slutrapporten *Varför gav fler poliser inte ökad personuppkläring?* publicerades i september 2014 (Brå, 2014). I rapporten konstaterar Brå att antalet anmälda brott ökade med 16 procent under perioden, vilket kan ha påverkat utredningsresultaten (som var relativt konstanta). Andra faktorer var en hög andel nyanställda (och oerfarna) poliser, att polisen fått fler icke-polisiära uppgifter, och att antalet förundersökningsbegränsade¹ (FU-begränsade) ärenden ökat.

Granskningar av Polismyndighetens styrning av tillväxten

År 2019 granskade internrevisionen inom Polismyndigheten arbetet med den nationella planen för tillväxt *Tillväxt 2024* (PMY 2019a). Under granskningen fick internrevisionen över lag en positiv bild av tillväxtarbetet, samtidigt som den allmänna uppfattningen var att det i praktiken inte hade hänt så mycket på så sätt att mycket var påbörjat men inte genomfört eller

¹ Förundersökningsbegränsning innebär att en inledd förundersökning kan läggas ner eller inte inledas, se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (RB). Så kan ske på grund av kostnad sett till nytta i ärenden där brottet har lågt straffvärde (högst tre månaders fängelse), eller om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB) eller till följd av regler om särskild åtalsprövning, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Så kan exempelvis vara fallet om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte "krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet".

avslutat. Svårigheter som nämns av de intervjuade är lokalförsörjning samt kapacitet vad gäller rekryteringsförmågan.

En ny interngranskning av tillväxtstrategin, som ersatte tillväxtplanen och fastställdes 2020, genomfördes 2021 (PMY, 2022a). Granskningen visar att det rådde enighet om att tillväxtstrategin bidrog till att frågan prioriteras. De intervjuade ansåg att det varit för stort fokus på det numerära målet, och regionerna efterlyste ett tydligare stöd i hur de skulle växa. Efter att antalet civilanställda kraftigt ökat på polisregionerna togs beslut år 2020 om en budgetomfördelning från regioner till nationella avdelningar (se kapitel 2). Internrevisionen menar att tillväxten av antalet civilanställda hade behövt pareras tidigare genom nedbrutna nationella mål och kontroller för dessa.

Internrevisionen ansåg också att formatet på tillväxtstrategin – löpande text istället för en lista med aktivitet, ansvarig och tidplan – samt uppföljning och rapportering av de prioriterade områdena skulle kunna utvecklas för att underlätta styrning och uppföljning. Avslutningsvis efterlyste internrevisionen mått på utvecklingen av verksamhetsresultat i uppföljningen, och med jämförelser mot utvecklingen av tillväxten.

Tillvägagångssätt

För att besvara studiens frågeställningar har Brå använt sig av Polismyndighetens verksamhetsstatistik, dokumentgranskning, en enkät samt intervjuer.

Brå har granskat Polismyndighetens styrdokument för tillväxtarbetet, däribland svar på regeringsuppdrag angående tillväxten, planer och strategier, handböcker och beslut, samt uppdrag och inriktningar. De två huvudsakliga frågor Brå ställt är vad dokumenten säger om *vad* som ska stärkas, och *hur* det ska göras. Brå har även redovisat budgetramar och budgetplaner för nationella avdelningar och polisregioner.

Dokumentgranskningen används främst för att besvara frågeställning 1.

Brå har genomfört 28 intervjuer med tillväxtsamordnare och tillväxtansvariga på regional och nationell nivå samt attraherasamordnare på regional nivå. Syftet med intervjuerna har primärt varit att få en god bild av styrning och organisering av arbetet nationellt och regionalt och vilka problem som uppstått under arbetets gång. Intervjuerna har främst använts för att besvara frågeställning 1, men även för övriga frågeställningar.

Verksamhetsstatistik rörande antal anställda, totalt och fördelat på olika personalkategorier, verksamhetsområden, verksamhetsnivåer och geografiska områden har använts för att besvara frågeställning 2. Brå har också använt verksamhetsstatistik för att analysera arbetsbörda och verksamhetsresultat. Brå har hämtat data från Plikt- och prövningsverkets halvårsrapporter rörande sökande och antagna till polisutbildningen, och fått vissa preliminära uppgifter för 2022.

En enkätstudie har genomförts riktad till alla 95 lokalpolisområdeschefer. Enkäten innehåller frågor om chefernas bedömning av lokalpolisområdets egna förmågor, tillgänglighet till resurser som utbildning, utrustning och stöd, utveckling de senaste åren samt prioriterade frågor inom tillväxtarbetet. Frågor ställdes också om områdespolisverksamheten, förekomst av glesbygdsproblematik och socialt utsatta områden. Enkätstudien hade en svarsfrekvens på 75 procent. Brå har även intervjuat 18 chefer på lokalpolisområdesnivå för att få en fördjupad bild av de frågor som belyses i enkätstudien. Enkäten och intervjuerna har använts för alla frågeställningar.

Dialog har även förts med polisregionerna och medarbetare på de nationella avdelningarna under arbetet med att tolka verksamhetsstatistiken. Bland annat har två seminarier hållits med polisregionerna där preliminära resultat presenterats. I övrigt har kontakt skett via telefon och epost. För en närmare beskrivning av metod och material, se respektive kapitel samt bilaga 1.

Materiallets begränsningar

Antal anställda är mätt vid en viss tidpunkt: 31 december varje år 2015–2022. För vissa analyser är dock det sista datumet 31 augusti 2022. Måttet tar inte hänsyn till förekomst av deltid, samt exkluderar timanställda. Kategorisering görs efter organisatorisk hemvist. Personer som varit omplacerade till annan verksamhet mer än tre månader är registrerade där de arbetar för närvarande, men är personer omplacerade under kortare tid syns det inte i verksamhetsstatistiken. När den sista tidpunkten gäller augusti kan ett visst antal sommarvikarier kvarstå.

För utredningsresultat har en standardisering för brottsfördelning gjorts, i övrigt är analyserna av verksamhetsresultat deskriptiva och tar inte hänsyn till olika förklarande faktorer. Mer ingående analyser kommer att göras i senare delredovisningar.

Brå har intervjuat personer i ansvarig ställning på nationell och regional nivå, liksom personer som arbetar som handläggare i polisregionerna. De frågor Brå ställt har främst varit av deskriptiv karaktär, för att få en god bild av ett skeende. Brå har inte namngivit intervjupersoner, men vi har heller inte kunnat utlova anonymitet. Vi bedömer att intervjupersonerna uttryckt sig fritt men inom ramen för sitt uppdrag.

I enkätstudien och intervjuerna med lokalpolisområdeschefer är det deras egna bedömningar av verksamheten som efterfrågas, liksom deras bedömning av regionens och den nationella nivåns arbete vad gäller tillväxt och resursfördelning. Det finns förstås en risk att den egna förmågan uppvärderas samt att andras arbete bedöms hårdare, vilket Brå är medvetna om. Svaren är oavsett det en viktig indikator på hur tillväxtarbetet bedöms och hur stämningen är inom verksamheten.

Disposition

Styrning och organisering av tillväxtarbetet inom Polismyndigheten behandlas i kapitel 2 (frågeställning 1). Sedan följer tre kapitel där vi kartlägger personaltillväxten inom Polismyndigheten (frågeställning 2). Först redovisas utvecklingen av antal anställda, uppdelat på poliser och civilanställda, kön och utländsk eller svensk bakgrund (mål 1 och 2). Kapitel 4 behandlar personaltillväxt för olika verksamhetsområden och organisatoriska nivåer (mål 3 och 4). I kapitel 5 redovisas tillväxten för olika geografiska områden: Polisregioner och grupper av lokalpolisområden, indelade i glest befolkade lokalpolisområden, lokalpolisområden med minst ett utsatt område 2017, samt övriga lokalpolisområden (mål 5).

Verksamhetsresultat inom områdena utredningsverksamhet, brottsförebyggande och ingripandeverksamhet (BF/IGV) och polisens kontaktcenter (PKC) samt eventuell koppling till tillväxten redovisas i kapitel 6 (frågeställning 2, mål 6). Därefter följer en diskussion (frågeställning 3) samt Brås bedömningar och rekommendationer.

Viss information har lagts i bilagor. I bilaga 1 beskrivs metod och material mer utförligt. Olika åtgärder för att attrahera fler sökande och prövande till polisutbildningen beskrivs i bilaga 2. Polisregionernas organisering av tillväxt- och attraheraarbete redovisas i bilaga 3. I bilaga 4 finns tabeller och figurer som refereras till i huvudtexten, och i bilaga 5 redovisas verksamhetsresultat per polisregion.

2. Polismyndighetens organisering och styrning av tillväxtarbetet

Tillväxten har samordnats och senare letts av en nationell samordnare för tillväxt, i nära samarbete med nationella stödavdelningar med ansvar inom tillväxtarbetet. Styrningen av tillväxten har gradvis skärpts och involverat personer i beslutande ställning i den nationella ledningsgruppen och i polisregionerna, från att från början gått via regionkanslierna. Verksamhetens bedömning av det stöd de fått från den nationella samordnaren är splittrad, liksom vilket stöd polisregionerna får från stödavdelningarna. Samtidigt är det tydligt att tillväxtarbetet drivit på utvecklingen mot ett närmare samarbete.

Jämför man Polismyndighetens styrdokument med regeringens mål för tillväxten kan man känna igen ett flertal prioriterade områden. Det finns inget som går emot regeringens intentioner, men i sin helhet är planen så mycket bredare att det är svårt att skönja skarpa prioriteringar. Tillväxtarbetets olika delar beskrivs i en rad olika planer med utgångspunkt i den plan för tillväxt som togs fram 2019. Arbetet är mycket omfattande och det stora antalet styrdokument med deras olika versioner gör det svårt att sammanfatta och följa hur arbetet har förändrats.

Polismyndigheten har gradvis styrt över allt mer av myndighetsgemensamma kostnader till de nationella avdelningarna, vilket innebär att polisregionernas kostnader nästan enbart består av personal i dag (90 %). Från 2021 har en omfördelning av budget från polisregioner till nationella avdelningar skett, delvis i syfte att hålla tillbaka tillväxten av civilanställda. Myndigheten har också gått över till en ny modell för budgetfördelning inom myndigheten, som speciellt gynnat polisregion Bergslagen och Öst.

I detta kapitel beskrivs översiktligt hur Polismyndigheten styrt och organiserat tillväxtarbetet, samt hur verksamheten själv bedömer styrningen av tillväxtarbetet (frågeställning 1). Kapitlet bygger på svar från enkäten till lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer) samt intervjuer med LPO-chefer, tillväxtsamordnare och tillväxtansvariga inom myndigheten, samt en granskning av centrala styrdokument, främst Polismyndighetens planer och strategier. Dessutom ingår en redovisning av Polismyndighetens budgetramar och budgetplaner för nationella avdelningar och polisregioner. Brå har utgått från Ekonomistyrningsverkets bredare definition på styrning som ”samtliga

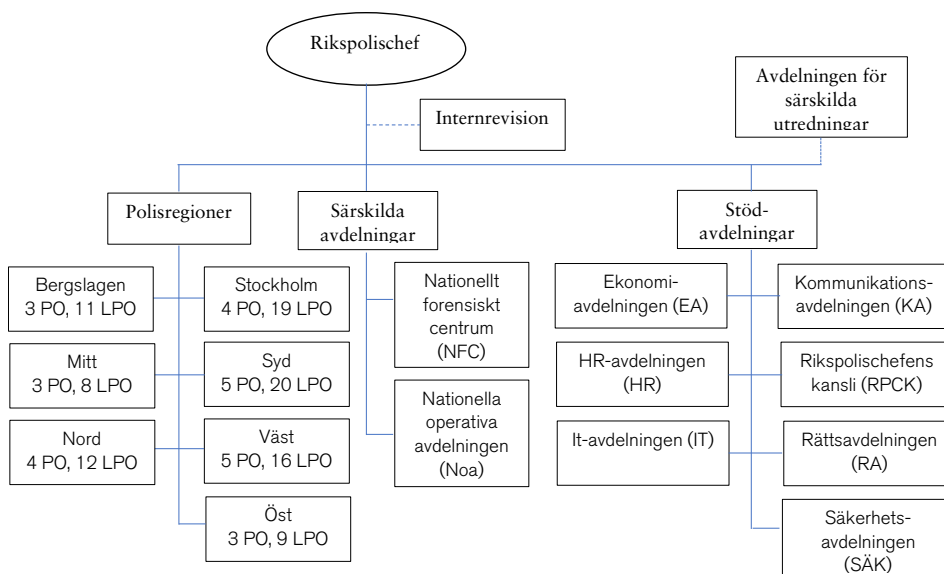
åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att uppnå ett visst resultat”. De två huvudsakliga frågor Brå ställt är *vad* dokumenten säger om *vad* som ska stärkas, och *hur* det ska göras. Organisering av tillväxtarbetet på regional nivå redovisas i bilaga 3. Som en bakgrund inleds kapitlet med ett avsnitt som översiktligt beskriver Polismyndighetens organisation och styrning.

Organisation och styrning inom Polismyndigheten

Sedan januari 2015 är Polismyndigheten organiserad som en sammanhållen myndighet (”enmyndighet”). Polismyndigheten leds av rikspolischefen, som styr verksamheten dels via medelsfördelning (budget), dels genom att fatta beslut om styrande föreskrifter, myndighetens strategier, policier, verksamhetsplan, utvecklingsplaner och liknande som har större principiell betydelse (PMY 2022b). Statskontoret skriver i en rapport om flera myndigheters ombildning till enmyndigheter att ett återkommande problem har varit att få genomslag för styrsignalerna ute i organisationen, vilket kan ha att göra med det ökade avståndet mellan enmyndighetens högsta ledning och den operativa nivån (Statskontoret, 2010). Polisens internrevision beskriver i en granskning av kultur inom myndigheten att det finns en ”överprövningskultur” som innebär att fattade beslut inte efterlevs fullt ut, utan ses som ”diskussionsunderlag” (PMY, 2019b).

Myndigheten är organiserad i sju geografiska polisregioner, sju stödavdelningar, och två särskilda avdelningar. Nationella avdelningar och polisregioner befinner sig på samma organisatoriska nivå. Personal från stödavdelningarna finns utplacerade i polisregionerna, som alltså själva saknar HR-personal eller ekonomiska controllers, eftersom HR och ekonomi sköts av nationella avdelningar. Den nya organisationen är ett exempel på samtidig centralisering och decentralisering (Granér, 2017), det vill säga man ville med ombildningen skapa större enhetlighet genom att stärka den nationella styrningen, samtidigt som den regionala nivån bibehåller stort självbestämmande, bland annat ska beslut enligt polisens arbetsordning fattas på lägsta möjliga nivå. Polismyndighetens organisation presenteras i figur 2.1 nedan.

Figur 2.1 Polismyndighetens organisation.



Källa: Polisen.se. PO=Polisområde, LPO=lokalpolisområde

Polisregioner och avdelningar har *verksamhetsansvar* för sina respektive verksamheter, vilket inkluderar bemanning, att leda och fördela arbetet, utföra verksamheten inom beslutad budget, samt fördela budget inom regionen eller avdelningen. De avdelningar som har nationellt ansvar för ett visst sakområde (*processansvar*) ska se till att de styrdokument som behövs inom området finns och att dessa är uppdaterade och lämpligt utformade. Processansvar innebär att utöva styrning avseende *hur* myndigheten ska utföra det som åligger den. Polismyndigheten har uppmärksammat brister i processtyrningen: Många av de som ska medverka saknar tillräcklig kunskap om hur processtyrningen ska fungera, och tillämpning och tolkning av verksamhetsansvar och processansvar skiljer sig åt inom organisationen (PMY 2021a).

Organisering av tillväxt- och attraheraarbetet

Den nationella samordnaren för tillväxten tillsätts hösten 2018

I augusti 2018 tillsatte rikspolischefen en nationell samordnare för tillväxten. Den nationella samordnaren är en fristående funktion och ska fungera som ett stöd till rikspolischefen och den nationella strategiska ledningsgruppen (NSLG), vilken den nationella samordnaren är adjungerad till.

Samordningsfunktionen har bestått av den nationella samordnaren och en medarbetare med erfarenhet av styrning och uppföljning från Ekonomiavdelningen (EA).

Den nationella samordnaren fungerar som en nod för tillväxtarbetet, med uppdrag att samordna aktiviteter för att säkerställa tillväxten nationellt, utgöra stöd till tillväxtarbetet på regional nivå, identifiera och bidra till att undanröja hinder för arbetet, säkerställa relevant uppföljning, analys och omplanering, samt kontinuerligt föra dialog med exempelvis arbetstagarorganisationerna, skyddsombudsorganisationen, lärosäten, och Regeringskansliet.

Hösten 2018 utsågs kontaktpersoner till den nationella samordnaren på alla regioner och nationella avdelningar. Dessa kontaktpersoner har i de flesta fall varit knutna till respektive polisregions regionkansli, antingen som chef eller som handläggare, och fungerat som tillväxksamordnare inom sin region. Under 2019 tillkom Tillväxtrådet, som består av den nationella samordnaren och flera avdelnings- och polisregionschefer. Tillväxtrådet är ett rådgivande organ till rikspolischefen och Polismyndighetens nationella strategiska ledningsgrupp i frågor kopplade till polisens tillväxt.

En nationell uppdragsledare för attraheraarbetet tillsätts 2019

I januari 2019 tillsätts en nationell uppdragsledare för myndighetens arbete att attrahera till polisutbildningen och till myndigheten, med placering på HR-avdelningen. Uppdragsledaren beskriver uppdraget som att *se till att HR och Kommunikationsavdelningen (KA) krokar arm tillsammans ut mot verksamheten*. Uppdraget redovisas i planer som uppdaterats årligen under 2019–2021. Dessa planer berör aktiviteter inom fyra delområden:

- Attrahera till polisutbildningen – Målet är att fylla erforderliga utbildningsplatser.
- Attrahera till Polismyndigheten – Målet är att attrahera nya och tidigare medarbetare samt att skapa stolthet och engagemang hos dem som redan är anställda.
- Tydliggöra och utveckla arbetsgivarvarumärket – Målet är att vara ett attraktivt val för nuvarande och blivande medarbetare.
- Uppföljning (sedan 2020) – Målet är att få underlag för att kunna prioritera rätt aktiviteter och åtgärder på alla chefsnivåer för att skapa en attraktiv arbetsplats där både individ och verksamhet utvecklas.

Liksom för tillväxten har polisregionerna fått utse attraherasamordnare som kontaktpersoner till uppdragsledaren. Attraherasamordnarna är normalt sett anställda på HR-avdelningen med placering i respektive polisregion, och samarbetar med tillväxksamordnarna på regionkansliet, liksom med KA i regionen. KA är en viktig part vad gäller attraheraarbetet till polisutbildningen, eftersom de är ansvariga för kampanjarbetet. Andra viktiga nyckelspelare i attraheraarbetet är HR Kompetens som är ansvariga för kontakt med lärosätena och Plikt- och provningsverket, och samordnaren för polisutbildningen som är strategiskt ansvarig för grundutbildningen till polis.

Samarbete mellan samordningsfunktionen och de nationella avdelningar som har uppgifter inom attraheraarbetet; HR, KA och EA sker i en gemensam arbetsgrupp (som har kallats task force). På grund av de särskilda problemen med polistillväxt i polisregion Stockholm har regionkanslichefen därifrån deltagit i arbetsgruppen vissa tidsperioder (se kapitel 5).

Många åtgärder för att attrahera fler till polisutbildningen

Att attrahera till polisutbildningen har varit en central del i tillväxtarbetet, och en fördjupad beskrivning av de nationella kampanjerna och förändringar av antagningsprocessen återfinns i bilaga 2. Till de större åtgärderna hör:

- Nationella och lokala kampanjer har sedan 2018 bedrivits av KA nationellt samt av verksamheten inom polisregionerna med stöd av KA och HR.
- Antalet platser på polisutbildningen har utökats, och antalet lärosäten ökade från tre till fem 2019.
- Antalet distansutbildningsplatser har utökats, eftersom dessa är populära och lättare att fylla. Distansutbildning finns numera på alla lärosäten utom Södertörn.
- En ny digital ansökningsprocess har tagits fram och används sedan våren 2020. Syftet var att förenkla och snabba på processen.
- Två nya utbildningsformer har introducerats. Funktionsinriktad polisutbildning (FPU) bedrivs med snabb studietakt och på distans, och har varit inriktad på civilanställda som har högskoleutbildning, men har nu öppnats för externa sökande. Verksamhetsintegrerad polisutbildning (VPU) bedrivs på deltid samtidigt som den anställda fortsätter att jobba halvtid i ordinarie tjänst. Tanken är att personer som går FPU behöver polisiära befogenheter i sitt jobb och ska gå

tillbaka till samma tjänst efter avslutad utbildning. Personer som gått VPU får anställning inom BF/IGV.

- Kravprofilen för att godkännas vid antagning till polisutbildningen har förändrats. Den stora skillnaden är att den tidigare profilen hade samma krav för sökande till polisutbildningen som för färdig polis. I nuvarande kravprofil har kraven sänkts och bygger i stället på att den sökande ska uppfylla kravet ”att kunna genomföra polisutbildningen”.

Tilläggsuppdrag till den nationella samordnaren 2021

I budgetpropositionen för 2020 klargjorde regeringen att fördelningen mellan polis och civilanställda skulle bibehållas (Prop. 2019/20:1). Hösten 2020 stod det klart att myndigheten inte skulle nå målet för antalet poliser om man inte intensifierade tillväxtarbetet. Det ledde bland annat till att den nationella samordnaren i mars 2021 fick som tilläggsuppdrag att leda polistillväxten. Samtidigt fick HR-avdelningen i uppdrag att ta fram regionala målvärden för antalet poliser. Myndigheten skapade också ett nationellt samordningsforum där de biträdande regionpolischeferna och HR-cheferna i respektive region ingår. Samordningsforumet, som leds av den nationella samordnaren, har fokuserat på polistillväxten, och enligt den nationella samordnaren har den fungerat som en styrgrupp, medan ”task force”-gruppen är en sorts beredningsfunktion.

Som den nationella samordnaren beskriver det var problemet med den initiala strukturen att kontaktpersonerna (tillväxksamordnare) ute i regionerna, oftast regionkanslicheferna, inte hade mandat att fatta beslut inom tillväxtarbetet. Tilläggsuppdraget 2021 har enligt samordningsfunktionen inneburit att det nationella ansvaret tydliggjorts och att frågan numera lyfts på nästan varje nationellt ledningsgruppsmöte, från att tidigare följts upp någon gång i månaden.

Lokalförsörjningen en knäckfråga för tillväxten

Polismyndighetens lokalförsörjning uppmärksammades tidigt som en viktig förutsättning för tillväxt (PMY, 2018a). Ansvariga för myndighetens lokalförsörjning är Lokalförsörjningsenheten (LFE) vid EA. Enheten bestod av knappt 50 medarbetare vid starten av tillväxten 2017. Sedan dess har antalet ökat till nästan det dubbla (87 personer i december 2022). Större och mer kostsamma och komplexa projekt leds nationellt av Projektsektionen, och mindre projekt drivs regionalt av Fastighetsförvaltningssektionen. På projektsektionen jobbar i januari 2023 24 personer med 76 strategiska

projekt, och fler personer planeras anställas under våren (information från LFE).

De begränsade resurserna på Projektsektionen innebär att nationella projekt kan ha en tidsförskjutning på två år innan de startar. För att slippa lägga ett projekt i den nationella planen kan man antingen skala ner eller dela upp regionala behov till mindre projekt. För att hantera situationen har myndigheten också i många fall fått hyra tillfälliga lokaler i väntan på nybyggen och renoveringar.

En utmaning för arbetet har varit att LFE är beroende av att polisregionerna gör en strategisk plan för hur verksamheten ska utvecklas och fungerar som kravställare. Enligt intervjupersonerna på LFE har det varit svårt att få regionerna att tänka tillräckligt långsiktigt – det finns ett glapp mellan de ekonomiska prognoserna som är på 3 år och lokalprojekten som har leverans om 6–7 år. I en granskning av den strategiska lokalförsörjningen som gjordes av internrevisionen 2019 nämns att det finns ett ”förväntansgap” mellan verksamheten och LFE kring hur snabbt lokalbehoven tillgodoses (PMY, 2020a). Enligt medarbetare på LFE har detta förbättrats med tiden. Störst behov framöver finns enligt LFE i polisregion Stockholm, Syd och Nord. Trots problemen har man ändå kunnat hantera sitt uppdrag i och med att tillväxten fram till 2021 mest bestått av civila, som kan inhysas i vanliga kontorslokaler.

Planer och strategier för tillväxten

I detta avsnitt beskrivs mycket översiktligt Polismyndighetens centrala styrdokument inom tillväxtarbetet. Strategi 2024 samt efterföljande verksamhetsplaner som konkretiserar strategin beskriver myndighetens mål för tillväxten. I Plan för tillväxt och myndighetens tillväxtstrategi beskrivs de åtgärder som myndigheten behöver genomföra för att kunna växa enligt plan.

Vad ska stärkas?

I juli 2018 tog Polismyndigheten fram *Strategi 2024* (PMY, 2018b). Strategin som är mycket övergripande bygger på ett underlag som togs fram genom en intern dialog samt fördjupningsseminarier med experter och sakkunniga inom polisen och andra myndigheter. I strategin formuleras tre långsiktiga mål för verksamheten; framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, stark lokal närvaro samt attraktiv arbetsplats och samarbetspartner (se tabell 2.1).

De första två målen svarar mot regeringens mål att främst stärka kärnverksamheten (brottsförebyggande och utredande), samt att den lokala nivån är prioriterad.

Tabell 2.1 Polismyndighetens strategiska mål och delmål 2020–2024.

| Mål 1: Framgångsrik brottsbekämpning och upplärning | Mål 2: Stark lokal närvaro | Mål 3: Attraktiv arbetsplats och samarbetspartner |
|---|---|---|
| Delmål | | |
| 1. Färre medborgare utsätts för brott och fler brott klaras upp. | 1. Ökad polisiär närvaro i lokalsamhället. | 1. En hållbar tillväxt med rätt kompetens. |
| 2. Ökad upplärning av brott mot särskilt utsatta brottsoffer. | 2. Utvecklade medborgarmöten och förbättrad service utifrån medborgarnas behov. | 2. En arbetsplats där medarbetare trivs, kan utvecklas och vill stanna kvar. |
| 3. Förbättrad gränspolisiär verksamhet och förstärkt förmåga för bekämpning av internationell brottslighet. | 3. Inga nya utsatta områden och reducering av befintliga. | 3. En aktiv och pålitlig samarbetspartner som leder det brottsbekämpande arbetet. |
| 4. Terrorism och våldsbekämpande extremism bekämpas. | | |
| 5. Stärkt beredskapsplanering som hanterar allvarliga händelser, kriser eller krig. (Omformulerad 2021) | | |

Källa: PMY, 2021c

I slutet av 2019 togs en strategisk verksamhetsplan fram (PMY, 2019c), som är mer konkret genom att den listar delmål och nyckelaktiviteter inom varje nationellt mål, ansvariga för genomförandet samt tidplan för varje aktivitet. Planen bygger på en verksamhetsanalys och en behovsanalys som genomfördes under årets första halvår (PMY, 2019d och 2019e), samt den Plan för tillväxt som togs fram samma år (PMY, 2019f). Den strategiska verksamhetsplanen har senare reviderats; nyckelaktiviteterna har uppdaterats och blivit fler, 36 i jämförelse med 32 i den strategiska planen från 2019 (PMY 2021b; 2021c). Flest nya nyckelaktiviteter har tillkommit under mål 1,

delmål 1, Färre medborgare utsätts för brott och fler brott klaras upp, och aktiviteterna inriktar sig mest mot utredningsverksamheten.²

Om man jämför med regeringens direktiv kan man känna igen några fokusområden: stärkt lokal förmåga, utsatta områden, ökad uppkläring av brott, i synnerhet brott mot särskilt utsatta brottsoffer (fokus var från början Polismyndighetens och togs upp av regeringen i Prop. 2019/20:1), brottsförebyggande arbete och ett ökat antal områdespoliser. Det finns alltså inget som går emot regeringens intentioner, men i sin helhet är planen så mycket bredare att det är svårt att skönja skarpa prioriteringar.

Under hösten har en intern halvtidsutvärdering av strategi 2024 genomförts (PMY, 2022c). Utvärderingen är ett underlag i arbetet med Strategi 2030 och framtida revidering av den strategiska verksamhetsplanen. Enligt utvärderingen ser verksamheten positivt på den övergripande strukturen med de tre målen, men man uttrycker att den strategiska verksamhetsplanen är för omfattande och att antalet delmål och framför allt nyckelaktiviteter är för många. Delmålen varierar för mycket i omfattning och detaljeringsgrad, och otydligt formulerade delmål och nyckelaktiviteter gör att det inte på ett tydligt sätt framgår vad myndigheten faktiskt ska göra. Det leder till att den strategiska verksamhetsplanen inte får en tillräckligt prioriterande effekt. Att verksamheten behöver stöd för att prioritera mellan nyckelaktiviteter uttrycktes av arbetstagarorganisationerna redan när planen för tillväxt 2024 antogs i början av 2019, enligt de MBL-protokoll Brå fått tillgång till. Åtgärder som föreslås med anledning av utvärderingen är bland annat att minska antalet delmål, göra nyckelaktiviteterna mer likartade, samt tydliggöra kedjan aktiviteter–mål–effekter.

Hur ska det gå till?

Medan strategi 2024 och den strategiska verksamhetsplanen anger målen för tillväxtarbetet så innehåller *Plan för tillväxt 2024* (PMY, 2019f) en precisering av de aktiviteter som behöver genomföras för att möjliggöra tillväxten, ansvarig avdelning samt tidplan. Planen togs fram 2019 efter dialog med regioner och avdelningar för att identifiera vilka kritiska frågor som myndigheten behöver samordna för att möjliggöra tillväxten, samt en

² Revideringen av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan pågår för närvarande, bland annat ses delmålen över.

gemensam planering i den nationella strategiska ledningsgruppen utifrån framtagna lägesbilder. De listade aktiviteterna berör ett brett spann av områden, exempelvis attrahera till polisutbildningen, attrahera och rekrytera nya polisanställda, myndighetens mottagningsförmåga, lokalförsörjning, utvecklade karriär- och utvecklingsvägar och arbetsmiljöarbete för att behålla medarbetare, en mer effektiv rekryterings- och ansökningsprocess, en utökning av distansplatser på polisutbildningen, införandet av en ny funktionsinriktad polisutbildning, attrahera och återanställa poliser som slutat, samt ledarskaps- och kulturfrågor.

Plan för tillväxt låg också till grund både för den strategiska verksamhetsplanen (se ovan) och till den tillväxtstrategi som togs fram 2020 och som ersätter Plan för tillväxt (PMY 2020b). Tillväxtstrategin skiljer sig dock från sin föregångare och utgår från åtta prioriterade områden för att möjliggöra tillväxten, från tidigare fem. De flesta åtgärderna som beskrivs i tillväxtstrategin är pågående och kan kännas igen från Plan för tillväxt. Aktiviteterna är dock inte som i Plan för tillväxt listade med ansvarig och tidplan utan beskrivs övergripande i löpande text. Det har varit ett medvetet val att uppföljningen av tillväxtstrategin och rapporteringen av denna ska ske på en övergripande nivå (PMY, 2022a). Det mindre precisa språket gör dock att det är svårare att utläsa vad som exakt ska göras och när det ska vara klart.

Förutom tillväxtstrategin finns ett flertal kompetensförsörjningsplaner som tagits fram av HR-avdelningen i sin roll som processansvariga för kompetensförsörjning (PMY, 2018c; PM 2019g; 2021d; 2021e). Tillväxtplanen och kompetensförsörjningsplanerna är delvis överlappande vad gäller innehåll i form av aktiviteter. Dessutom tillkommer de inriktningar som uppdragsledaren för attraheraarbetet tagit fram årligen.

Tidigare granskningar har identifierat att det förekommer konkurrerande styrdokument eller styrdokument som inte samspelar med varandra (Statskontoret, 2016a; PMY, 2018d). Brå har inte granskat i vilken utsträckning olika planer är samstämmiga, vi kan dock konstatera att bara det faktum att det finns flera styrdokument om samma arbete kan innebära att styrningen riskerar att uppfattas som otydlig. Övergången från relativt detaljerade planer till mer övergripande planer försvårar uppföljning. Till det kommer att strukturen för dokumenten förändrats mellan olika versioner, vilket gör det svårt att följa vad som tillkommit eller fallit bort.

Tillväxtarbetets olika delar är mycket omfattande, vilket i sig är en utmaning för uppföljning.

Fördelning av budgetmedel

Hur budgetmedlen fördelas är kanske det viktigaste styrmedlet inom Polismyndigheten. Efter ombildningen 2015 fördelades budgetmedel till polisregioner och nationella avdelningar baserat på den inplacering av personalen som gjordes av Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten. Särskilda budgetdialoger innebar att man räknade upp ramen samt lade till medel för nationella särskilda satsningar och äskanden från polisregionerna.

Polismyndigheten beslutade under 2019 om en ny modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna (PMY, 2019h). Den började användas fullt ut år 2021. Syftet var att komma ifrån långa ”förhandlingsrundor” och att skapa en enkel och transparent metodik för budgetfördelning. Intervjupersoner på Ekonomiavdelningen (EA) och polisregionerna uttrycker också att Genomförandekommitténs fördelning i delar var felaktig och behövde justeras. Fördelningsmodellen för polisregionerna består av tre delar: Grundfördelning enligt den så kallade 50/50-modellen, det vill säga antalet anmälda brott³ och befolkningsstorlek (90 % av budget), särskilda faktorer (huvudstadsfaktor, avståndsfaktor och gränsfaktor) samt särskilda beslut, åtaganden och strategiska satsningar. För de nationella avdelningarna finns en annan metodik, som bygger på de faktorer som driver behov av resurser hos avdelningarna, där en central faktor av tre är hur många anställda som finns inom myndigheten (PMY, 2019i). Budgetfördelningsmodellen säger inget om hur medel ska fördelas *mellan* nationella avdelningar och polisregionerna.

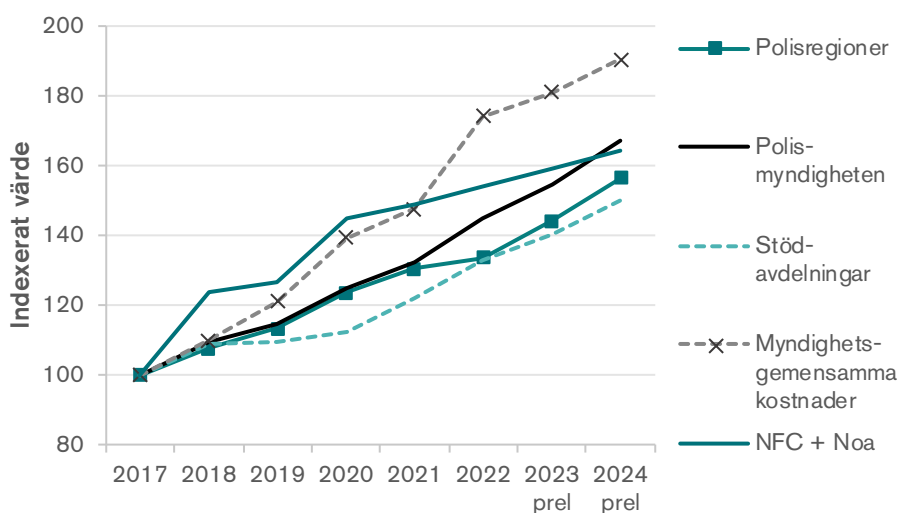
I modellen tas ingen hänsyn till förekomsten av utsatta områden. EA laborerade med att på olika sätt vikta upp grövre brott, vilket visade sig inte göra någon skillnad för fördelningen. Något som utmärker utsatta områden är dock att människor av olika skäl undviker att anmäla brott och det kan därför ifrågasättas att just anmälda brott får så stor vikt.

³ Här inkluderas inte narkotikabrott och trafikbrott (brottsområde 2) där antalet anmälningar påverkas starkt av polisens egna insatser.

Myndighetsgemensamma kostnader har ökat kraftigt

Budgetfördelningen inom Polismyndigheten var under perioden 2017–2021 knappt 2/3 till polisregionerna, och 1/3 till nationella avdelningar och myndighetsgemensamma kostnader sammantaget. Under perioden 2017–2022 har polisregionernas budgetramar ökat med knappt 35 procent. Stödavdelningarna och de myndighetsgemensamma kostnader som hör till dem har ökat med drygt 50 procent. Jämförelser över tid haltar dock eftersom förändringar skett i var olika kostnader redovisas⁴.

Figur 2.2 Utveckling av budgetramar för polisregionerna, NFC + Noa och stödavdelningarna samt myndighetsgemensamma kostnader 2017-2024 (indexerat till 100 år 2017). Preliminära siffror för 2023–2024.



Källa: Data från Ekonomiavdelningen och Polismyndighetens budgetramar 2022.

Om man i stödavdelningarnas budget inkluderar enbart de delar som 2017 inte var utbrutna ur avdelningarnas budget är ökningen 33 procent, det vill säga på samma nivå som polisregionernas (figur 2.2). De myndighetsgemensamma kostnaderna (främst lokaler, fordon, grundutbildning och fort- och vidareutbildning) har ökat med knappt 75 procent, varav kostnaderna för grundutbildning ökat mest (160 %).

⁴ År 2020 lades vissa kostnader på nationella avdelningar som tidigare låg på polisregionerna, däribland fordonskostnader där 244 miljoner omfördelades till Ekonomiavdelningen (myndighetsgemensamma kostnader), samt säkerhets- och verksamhetsskydd där budgetmedel samt personal gick från polisregionernas verksamhetsskyddsenheter till den nya Säkerhetsavdelningen 2020. Personal (och budget) har gått över från den forensiska verksamheten på polisregionerna till Nationellt forensiskt center (NFC). Vissa kostnader som tidigare låg inbakade i avdelningarnas budget har dessutom brutits ut och ligger numera som myndighetsgemensamma. (Information från Polismyndighetens Ekonomiavdelning.)

Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Nationella operativa avdelningen (Noa) tillsammans har ökat med knappt 55 procent oavsett om myndighetsgemensamma kostnader inkluderas eller ej.

Från och med 2021 har Polismyndigheten omfördelat budgetmedel från polisregionerna till den nationella nivån (budgetbeslut 2020 och 2021). Enligt indikativa budgetramar från 2019 skulle polisregionerna öka sin andel av budgeten från 65 procent 2020 till knappt 70 procent 2024. Detta justerades dock från och med planen 2020 så att andelen i stället minskar mellan 2020 och 2022, för att återigen nå 65 procent år 2024⁵. I beslutet om budgetramar motiveras inte omfördelningen närmare mer än att en omprioritering gjorts. Enligt internrevisionen var det en kombination av att myndigheten justerade en tidigare överbudgetering samt att man ville förhindra fortsatt kraftig tillväxt av civilanställda på polisregionerna (PMY, 2022a, se också PMY, 2021f). Det handlade också om att ta höjd för ökade myndighetsgemensamma kostnader.

För en redovisning av budgetutveckling per polisregion se bilaga 4 (tabell B4.1). Tabellen visar att den nya budgetfördelningsmodellen framför allt tycks ha påverkat polisregion Bergslagen och Öst, som fick ett kraftigt tillskott mellan 2020 och 2021, och som beräknas ha den största ökningen under hela perioden 2017–2024. Fram till 2022 hade polisregion Stockholm och Väst den lägsta budgetökningen, men enligt den preliminära fördelningen ska Stockholm få stora tillskott för 2023 och 2024.

Verksamhetens bedömning av den nationella styrningen av tillväxtarbetet

De flesta är nöjda med modellen för budgetfördelning

Enligt våra intervjupersoner på Ekonomiavdelningen har den nya modellen fått önskad effekt, det vill säga regionerna håller sig inom sina ramar och det är mindre äskanden. De flesta polisregioner är enligt Brås intervjuer nöjda med nuvarande budgetfördelningsmodell, och använder en variant av den inom sin egen region. Från polisregion Väst uttrycks dock kritiken att man inte kan ha renodlad budgetstyrning inom polisen eftersom man har ett numerärt mål att förhålla sig till. Inom polisregion Väst har man använt sig

⁵ Från 2022 ligger en del av budget utanför avdelningar och polisregioner, det handlar främst om det så kallade teknikyftet och en polislönesatsning. De är inte medräknade ovan.

av antalsstyrning (det vill säga bemanningsplaner med personalramar för polisområden och regionala enheter) sedan ombildningen 2015 (se bilaga 3). I och med att målvärden för polisregionerna kom till 2021 kan man säga att en variant av antalsstyrning därmed har kommit på plats. I polisregion Stockholm menar man att *nuvarande modell inte räcker* och hänvisar till att utsatta områden inte påverkar resursfördelningen.

Omfördelningen från polisregioner till nationella avdelningar nämns av flera intervjupersoner som ett problem för deras planeringsarbete. Det har exempelvis inneburit att man inte kunnat anställa som planerat på Stöd/service. Det kommenteras så här av en tillväxksamordnare:

De [budgetmedel] som regionerna förlorade innebär 1 500 färre anställda. Personal är trögflytande så det är svårt att reglera [var man tappar personal]. Jag vet inte vad det berodde på. Stödavdelningarna skulle egentligen spara 5 procent under tre år. Man måste våga prioritera, och hålla i över tid.

Dubbla styrsignaler

Några regionala tillväxksamordnare beskriver problem med dubbla styrsignaler. Vissa har uppfattat att EA signalerat att man skulle *riska* och gå före i tillväxten, vilket i förlängningen ledde till en för stor tillväxt av civila i jämförelse med prognos och budgetunderskott i polisregionen, varefter rikspolischefen *fått gå ut och mana till återhållsamhet*. Andra menar tvärtom att det är rikspolischefen som säger att tillväxten är överordnat allt annat, medan EA säger att man ska hålla budget. Brå tolkar dessa skilda uppfattningar som att styrningen uppfattas som otydlig.

Långsamma beslutsprocesser

Polisregionerna skiljer sig åt vad gäller hur de bedömer det stöd de fått från den nationella samordnaren. De som haft bilaterala kontakter menar att samordningsfunktionen är lätta att nå, de uppfattas som lyhörda och ödmjuka, och det går att påverka beslut via samordnaren. Tre polisregioner är mer negativa, uppfattar inte att de kan lyfta specifika problem med samordnaren, att det går alldeles för långsamt att få hjälp med det de ber om, och att samordningsfunktionen *växlar mellan styrande och stödjande beroende på frågans bekvämlighet*. Den splittrade bilden framgår också i intervjuer med personer som jobbar på nationell nivå med frågorna, från att *de gör ett bra jobb, underlättar och piskar på*, till att det går för långsamt, *det är väldigt mycket pratande och väldigt lite handling*.

Den nationella samordnaren har inte något formellt beslutsmandat, men genom tilläggsuppdraget förväntas att de mest kritiska frågorna hanteras och i vissa fall lyfts till rikspolischefen eller någon annan som kan ta beslut. Att beslutsprocesserna är långsamma inom Polismyndigheten är ett generellt problem som några intervjupersoner tar upp. Det är långa beredningstider och man uppfattar att beslut fattas genom konsensus. En regional tillväxtsamordnare uttrycker det som att *det går sju år på ett myndighetsår*, en annan säger att *alla beslut föregås av konsekvensanalys, samråd, delning – rutinen är trög, det får konsekvenser för effektiviteten*.

Tillväxtarbetet har lett till närmare samarbete mellan polisregioner och avdelningar

För att tillväxtarbetet ska fungera smidigt krävs ett nära samarbete mellan polisregionerna och de nationella avdelningar som fungerar som stödfunktioner i regionerna. Även här är det stora skillnader mellan polisregionerna i hur man upplever att samarbetet fungerar. Fyra av sju polisregioner säger att det nuvarande samarbetet inom regionen är gott, och att de får bra stöd av de nationella avdelningarna. En tillväxtsamordnare kommenterar dock att det är personberoende. I tre polisregioner är tillväxtsamordnarna mer kritiska, anser att det finns en tendens att man skjuter över frågor på regionen trots att de inte har HR-personal anställda, att de nationella avdelningarna saknar ett helhetsperspektiv på regionen, och att de som jobbar på nationella avdelningar med placering i regionen har *dubbla lojaliteter*, i och med att de inte är anställda av polisregionen. En tillväxtsamordnare uttrycker det som att *regionen behöver bygga upp som en "spegling" mot verksamheten på de olika nationella stöдавdelningarna*. Även personer på de nationella avdelningarna uttrycker att det skaver mellan polisregioner och avdelningar, det kan till exempel handla om att regionerna inte vill upplåta lokalyta eller bidra med intern service.

Samtidigt är det tydligt att tillväxtarbetet drivit på utvecklingen mot ett närmare samarbete i och med att man sitter med i samma styr- och arbetsgrupper kring tillväxten (se bilaga 3). Det har dock tagit tid i vissa polisregioner, och det kan krävas att chefer byts ut för att förhållanden förändras. Flera tillväxtsamordnare uttrycker en ambition att jobba närmare varandra, men att *det blir stuprör, och svårt att få till hängremmarna emellan*. Att det kan vara svårt att få till ett bra samarbete är närmast en förväntad effekt av att personal från stöдавdelningarna som är utplacerade på regionerna enbart är underställda chefen på den nationella

stöddavdelningen. Detta till skillnad från en klassisk matrisorganisation där en chef har två eller fler chefer att svara inför, vilket i det här fallet skulle innebära att HR-chefen i en region både svarar mot polisregionchefen och HR-direktören (Davis & Lawrence, 1978). Tillväxtarbetet har alltså tvingat fram ett samarbete, som inte är givet utifrån organisationens uppbyggnad.

Lokalförsörjningen släpar efter

I intervjuer med tillväxtsamordnare i polisregionerna är lokalförsörjningen ett bekymmer som många tar upp, och det är en av de vanligaste riskerna i tillväxtarbetet som polisregionerna rapporterat till den nationella riskportföljen (se bilaga 3). Enbart en region uttrycker att de är nöjda både med samarbetet med EA och att regionen blivit prioriterad, som man uppfattar det. *Skav* mellan polisregionen och EA beskrivs så här av en tillväxtsamordnare:

Det har varit väldigt mycket skav mellan regionen och EA. Man förstod inte varandra. Regionen saknar lokaler, vi försöker få till nationella projekt, chefen för lokalförsörjningsenheten slåss för regionens behov. [...] De som sitter lokalt förstår inte varför det tar tid eller vad man vägs mot.

Mer fokus bör läggas på att behålla befintlig personal

I intervjuerna uttrycker många LPO-chefer vikten av att vara en attraktiv arbetsplats för att kunna behålla personal, och att fokus inte bara ska vara på de nyanställda och rekryteringsarbete. En farhåga är att man tappar erfarenhet och kompetens bland personalen när de mer erfarna går vidare uppåt i organisationen. Kvar på lokalpolisområdesnivå blir en ung kår.

Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med syfte att behålla kompetens, som bland annat innehåller åtgärder riktat mot seniora medarbetare, däribland arbetstidsförläggning och möjlighet till delpension.

3. Tillväxt utifrån personalkategori

I december 2022 var antalet anställda cirka 34 900, alltså drygt 3 000 under målvärdet. Det innebär att målvärdet 10 000 fler polisanställda bör kunna nås utan större problem, om man inte samtidigt beaktar målet om 70 procent poliser.

Resultaten av personaltillväxten hittills visar att myndighetens rekryteringsprognos från 2018 för tillväxt av antalet poliser var orealistisk och att man i brist på poliser rekryterade ett större antal civila än planerat fram till och med år 2020. Med två år kvar av satsningen skulle Polismyndigheten behöva växa med ytterligare över 4 000 poliser om andelen poliser ska utgöra cirka 70 procent av samtliga anställda.

Bland de Brå intervjuat uttrycks stark kritik mot att målet om en viss andel poliser blivit styrande, eftersom det inte byggde på en analys av verksamhetsbehovet. Andelsmålet anses skada verksamheten och polisregionerna menar att de själva bör få bestämma vad som är en lämplig fördelning, utifrån deras olika behov.

Andelen kvinnor bland poliser liksom bland chefer har ökat något inom myndigheten. Andelen med utländsk bakgrund har ökat marginellt sedan 2017, och är särskilt låg bland poliser. Personer med utländsk bakgrund söker polisutbildningen i samma utsträckning som övriga befolkningen, men färre blir godkända vid prövning.

Detta kapitel syftar till att besvara hur Polismyndigheten hittills lyckats uppfylla målet om 10 000 fler polisanställda, varav cirka 70 procent poliser, vid utgången av 2024. I faktiska tal handlar det om att myndigheten ska uppnå drygt 38 000 polisanställda, varav 26 000–27 000 poliser. Kapitlet innehåller också en redovisning av hur polisen uppfyllt målet om större mångfald inom myndigheten.

Kapitlet bygger huvudsakligen på verksamhetsstatistik rörande antal anställda, data från Plikt- och prövningsverket samt intervjuer med tillväxtsamordnare och tillväxtansvariga på nationell och regional nivå, liksom en enkät och intervjuer med lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer).

Prognoser, planering, och faktisk tillväxt

Planering och målvärden

Inför att satsningen på fler polisanställda påbörjades i och med budgetpropositionen 2018 fick Polismyndigheten flera regeringsuppdrag om tillväxten⁶. Målet om en viss fördelning mellan poliser och civilanställda härrör från den rekryteringsprognos som Polismyndigheten redovisade i februari 2018 som svar på regeringsuppdraget *Hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas* (PMY 2018a). I redovisningen skriver Polismyndigheten att det inte finns något i nuläget som pekar på ett behov av att väsentligt förändra fördelningen mellan poliser och civilanställda. Den polisandel som polisen själv angav som mål var 68 procent, vilket skulle innebära knappt 6 300 fler poliser.⁷ Samtidigt menar Polismyndigheten att de kontinuerligt måste se över kompetensförsörjningsbehovet och att fördelningen mellan olika kompetenser kan förändras över tid.

I budgetpropositionen för 2018 skriver regeringen att ”det är hos Polismyndigheten som den bästa kunskapen finns om vilken sammansättning av kompetenser som krävs, nu och i framtiden”, och angående antalet poliser sägs bara att de kommer att överstiga 20 000. Från och med budgetpropositionen 2020 finns dock en skrivning om att ambitionen är att upprätthålla fördelningen mellan poliser och civila över tid. Först i budgetpropositionen för 2022 klargörs att det är fördelningen vid tidpunkten då utbyggnaden inleddes som ska upprätthållas. Andelen var då 70 procent vilket innebär 7 000 fler poliser än i december 2015.

Rekryteringsprognosen byggde på två antaganden: att Polismyndigheten tilldelas medel i enlighet med äskandet i budgetunderlaget för 2019–2021 (vilket också skedde), och att polisen uppnår den maximala kapacitet som finns i antagningsprocessen till polisutbildningen. Under 2020 stod det dock klart för Polismyndigheten att det var svårt att fylla alla platser till

⁶ Uppdrag till Polismyndigheten om åtgärder på kompetensförsörjningsområdet (Ju2017/06177/PO), Uppdrag till Polismyndigheten angående förbättrad arbetsmiljö och fler karriärvägar för polisanställda (Ju2017/06645/PO), Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas (Ju2017/08662/PO).

⁷ I maj 2019 presenterade myndigheten i sin verksamhetsanalys av kärnverksamheten ytterligare en prognos som tog fasta på en tillväxt på 12 000 fler polisanställda (PMY 2019d). I senare dokument har man dock återgått till 10 000, varför den senare prognosen 2019 får betraktas som en önskad snarare än en planerad dimensionering.

polisutbildningen. Sedan 2015 har maxkapacitet uppnåtts endast vid en termin, då antalet utbildningsplatser var knappt 350, mot dagens 1 020 platser. Under 2018 var det exempelvis bara 75 procent av platserna som fylldes. Samtidigt hade myndigheten till december 2020 redan rekryterat fler civilanställda än vad man enligt prognosen skulle göra till december 2024. Som ett led i att stärka styrningen av antalet anställda fick HR-avdelningen i mars 2021 i uppdrag av rikspolischefen att ta fram nationella och regionala målvärden för antalet poliser (se kapitel 2). Förutom att göra en regional fördelning av polistillväxten har man i denna planering lagt till januari månad 2025 för att få med aspiranter som när rekryteringsprognosen gjordes 2018 hade beräknats göra sin aspirant redan i december 2024⁸. En ny planering av antalet civilanställda per polisregion tillkom också, och fördelningen mellan polis och civila justerades nedåt (67 % poliser).

Total personaltillväxt

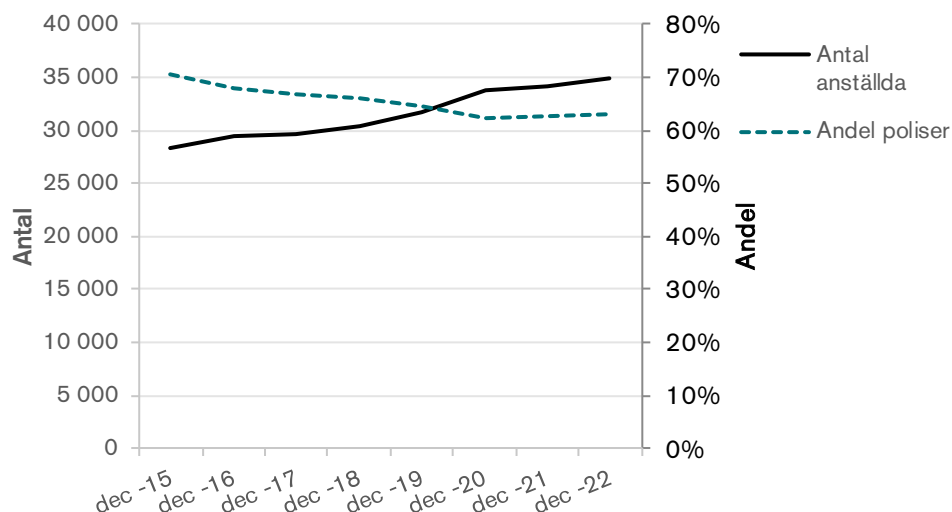
Från december 2015 till december 2022 har antalet anställda ökat med knappt 6 700 personer, varav knappt 2 100 poliser och 4 600 civilanställda. Det innebär en total tillväxt på 24 procent. Under samma tidsperiod har antalet årsarbetskrafter ökat något mer (30 %). Som figur 3.1 visar var tillväxten kraftig mellan december 2017 och december 2020, varefter den avplanat. I december 2022 var antalet anställda cirka 34 900, alltså drygt 3 000 under målvärdet. Det innebär att målvärdet 10 000 fler polisanställda bör kunna nås utan större problem, om man inte samtidigt beaktar målet om 70 procent poliser.

Om vi i stället analyserar utvecklingen utifrån perspektivet att både målet om 10 000 fler polisanställda och målet att 70 procent ska vara poliser ska uppfyllas så blir bilden annorlunda. Andelen poliser av alla anställda har minskat från 70 procent i december 2015 till 62 procent i december 2020. Tillväxten av civilanställda har alltså varit betydligt högre än av poliser (55 % respektive 10 %). Det innebär att antalet poliser som krävs för att upprätthålla målet om 70 procent poliser är knappt 5 000. Med en fördelning utifrån Polismyndighetens rekryteringsprognos saknas cirka 4 200 poliser. Antalet civila skulle under samma period behöva minska med 1 600

⁸ Aspirantens placering under utbildningen har ändrats. Aspiranter är anställda som polis trots att de inte har examinerats.

med ett mål på 70 procent poliser. Med två år kvar av satsningen befinner man sig alltså långt ifrån målvärdet.

Figur 3.1 Antal polisanställda och andel poliser, december 2015-december 2022.

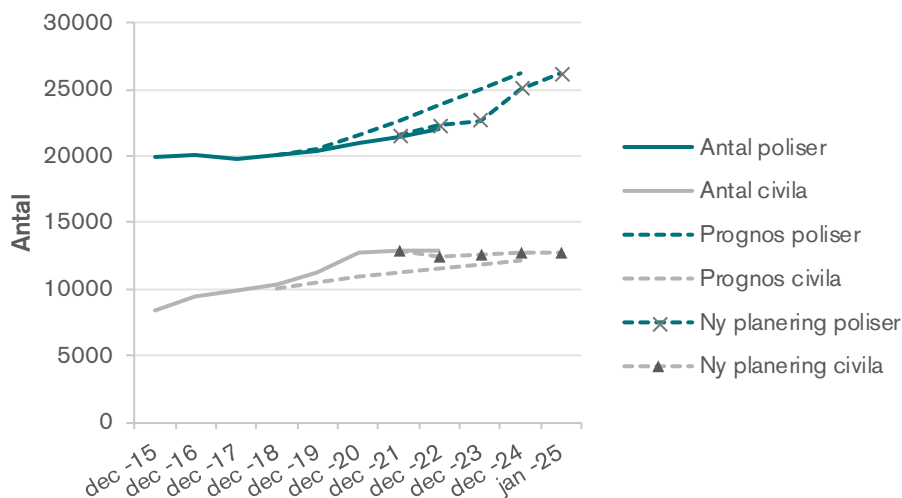


Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Polistillväxt i jämförelse med prognos

Antalet poliser var knappt 20 000 i december 2015, och cirka 22 000 i december 2022. Figur 3.2 visar att tillväxten av poliser började avvika märkbart från Polismyndighetens prognos under 2020. I december 2021 låg man drygt 1 200 poliser under det planerade värdet, och i december 2022 har diskrepansen växt till 1 800 färre anställda poliser. I jämförelse med den nya planeringen ligger man också något under (-300). Myndigheten har inte legat nära den ursprungliga rekryteringsprognosen från 2018 sedan 2019.

Figur 3.2 Faktiskt och planerat antal poliser och civilanställda, december 2015-januari 2025.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY, PMY 2018a, PMY 2021 (beslut om målvärden RPC 90/2021).

Sett som antal poliser per 100 000 invånare minskade antalet under perioden 2015–2018 (se bilaga 4, figur B4.1). Först år 2020 var polistätheten lika hög som 2015 (202 poliser per 100 000). I december 2021 var polistätheten 205 och i december 2022 var den 209 per 100 000 invånare (befolkningssiffror för november 2022). Det innebär en tillväxt på 3 procent sedan december 2015. Efter den tidigare satsningen på 20 000 poliser var antalet uppe på 216 poliser per 100 000. Det motsvarar cirka 22 700 poliser i december 2022.

Ingen möjlighet att uppnå målvärdet för poliser

Det antal som antagits till utbildningen och som förväntas anställas till och med utgången av 2024 är cirka 3 400. Räknar man till och med januari 2025 tillkommer en termin från grundutbildningen samt ytterligare studenter från de två nya utbildningsformerna Funktionsinriktad polisutbildning (FPU) och Verksamhetsintegrerad polisutbildning (VPU) (se kapitel 2 samt bilaga 2) varför antalet stiger till cirka 4 400. Varje år avgår 650–900 poliser, och 100–150 återanställs. Alla som påbörjar utbildningen kommer inte att slutföra den, och vissa kommer att göra uppehåll och examineras senare. Det finns alltså flera osäkra faktorer, som kommer att avgöra hur nära man når målet för polistillväxt.

Brås samlade bedömning är att antalet poliser i december 2024 bör kunna uppgå till knappt 24 000 poliser, och i januari 2025 till knappt 25 000

poliser⁹. På grund av avgångar under året kommer antalet poliser i slutet av 2025 vara bara marginellt högre än i januari, och först i slutet av år 2026 bedömer vi att antalet kan överstiga 26 000. En ökning med 7 000 poliser kan uppnås först 2027. Det är dock troligt att ett högre antal anställda innebär att antalet avgångar per år blir högre än beräknat – men antalet som är möjliga att återanställa bör också öka.

Om man förenklar saken och i stället utgår från en tillväxttakt på 3 procent per år (vilket är det högsta man uppnått hittills) kommer det ta ytterligare två år att nå samma nivåer. För att nå målet med 7 000 fler poliser till december 2024 skulle det ha krävts en tillväxttakt 4,5 procent per år från 2018 (en minskning av antalet poliser mellan 2015 och 2017 hade redan skett). Det kan jämföras med den tidigare satsningen på 20 000 poliser som innebar en tillväxt på i genomsnitt 3,9 procent per år (Brå 2013a). Volymerna är dock större nu, och motsvarar knappt 875 poliser netto per år 2018–2024, mot knappt 720 per år 2007–2010. Just de stora volymerna är något som attraherasamordnarna i polisregionerna tar upp som ett problem som man inte var redo att hantera (se bilaga 2). En annan faktor är att Polisutbildningen under perioden efter den tidigare satsningen var kraftigt nedbantad med cirka 300–400 studenter per termin. På grund av det hade det lokala attraheraarbetet legat nere eller bedrivits på låg nivå under ett antal år, och fick byggas upp igen på nytt (se bilaga 2).

Tillväxt av civilanställda

Antalet civilanställda började avvika från rekryteringsprognosen redan under 2018, och var drygt 800 fler än planerat i december 2019. Ett år senare var antalet civila nästan 1 800 fler än planerat. Sedan 2020 har antalet civila bara ökat med drygt 160 personer men var i december 2022 fortfarande 1 500 högre än rekryteringsprognosen och överstiger även den nya planeringen som gjordes 2021 med cirka 500.

Att antalet civilanställda ökade mycket snabbare än planerat beror enligt våra intervjupersoner på att verksamheten anställde civila när poliser inte fanns att tillgå, eftersom man hade fått ökade anslag och inte ville behöva lämna tillbaka pengar (vilket skedde i slutet av 2018 då rekryteringen inte hade kommit igång under året). Som beskrivits i kapitel 2 har regionerna

⁹ Beräkningen bygger på att antalet antagna till grundutbildningen blir cirka 800 vårterminen 2023, 95 procent av de antagna slutför utbildningen, antagna på FPU håller sig kring 130 per termin, antalet återanställda ligger kring 120 per år och antalet avgångar kring 800 per år.

nästan enbart personalkostnader, eftersom lokalkostnader, fordon och andra myndighetsgemensamma kostnader förts över till de nationella avdelningarna. Det finns alltså inga andra kostnader att använda budgetmedlen till. Resonemanget stärks av att det är ett nära perfekt samband mellan budgettillskott och personaltillväxt i polisregionerna sedan tillväxtarbetet påbörjades¹⁰. Samtidigt visar intervjuerna att det också finns ett stort verksamhetsbehov av civil specialistkompetens, exempelvis inom forensik, it och finansiella utredningar, liksom ett behov av civila utredare och administrativt stöd på lägre organisatoriska nivåer.

Om Brås bedömning av polistillväxten stämmer och under förutsättning att Polismyndigheten balanserar antalet civila för att inte överskrida det totala målet på 10 000 fler anställda kommer andelen poliser i december 2024 att hamna på cirka 62 procent, och motsvarande andel i januari 2025 blir 65 procent poliser.

Stark kritik mot ”andelsmålet”

De flesta Brå intervjuat är kritiska till målet för fördelningen mellan poliser och civila, eller uttrycker att det är ett missförstånd att det skulle vara ett mål. Många menar att det inte är gynnsamt för verksamheten att låsa fast sig vid en viss andel.

Det fanns en skrivning i budgetunderlaget [2019] att man kan behöva ändra mixen, den fanns med av en anledning. Det är viktigt att utgå ifrån den kompetens man behöver inom ramarna, inte något fast mål. Brottsligheten förändras, vi behöver specialister inom it till exempel, det utvecklas snabbt och behöver justeras kontinuerligt. [...] Men man har inte gjort någon ny bedömning av vad som är en bra kompetensmix utan står kvar vid det. Jag hade inte kunnat föreställa mig att det blev så styrande. (Tillväxtsamordnare, Nationell avdelning)

Arbetsstagarorganisationerna har löpande blivit informerade om tillväxtarbetet på nationella MBL-möten, och redan i januari 2019 uttryckte ett förbund att ”fördelningen av civila/poliser bör göras efter analys och uppföljning för att få en strategisk kompetensförsörjning”. Enligt intervjupersoner skulle frågeställningen omhändertas i arbetet med en övergripande verksamhetsanalys. Först i slutet av 2021 fick Noa ett särskilt (pågående) uppdrag att genomföra analyser ”avseende vilka arbetsuppgifter

¹⁰ R=0,9. För förklaring av sambandsanalyser se bilaga 1.

som kräver polisiär kompetens och vilka delar av verksamheten som gynnas av annan kompetens eller en blandning av kompetenser” (PMY 2021e).

Polisregionerna har olika behov

Våra intervjupersoner på polisregionerna uttrycker att fördelningen mellan civila och poliser på regional nivå bör vara polisregionens beslut, och vad som är optimalt kan skilja sig åt över landet, och även mellan polisområden i samma region. Polisregion Nord exempelvis vill ha en hög andel poliser eftersom man behöver kunna använda de anställda på ett mer flexibelt sätt på grund av långa avstånd, och då krävs polisiära befogenheter. I polisregion Väst uttrycker man att regionen redan är *full på poliser*, och att man skulle behöva mer civil kompetens för att få balans. En farhåga är att fokus på det numerära målet leder till att polisregioner och polisområden som haft lätt att rekrytera till polisutbildningen kommer att få ”ta över” platser från andra områden i syfte att kunna uppnå målet på nationell nivå.

Målvärdena per polisregion innebär en likriktning i jämförelse med de regionala skillnaderna i andelen poliser som finns i dag (2022), men konsekvenser om man tillåter högre rekrytering till mer populära områden kan snarare bli att skillnaderna förstärks.

Fokus på viss andel poliser skadar verksamheten

I enkäten till LPO-chefer fanns en öppen fråga där respondenten fritt fick skriva om tillväxtarbetet. Av de 29 personer som skrev något berörde ungefär hälften fördelningen mellan civila och poliser. Det framgår att cheferna anser att för stort fokus på fördelningen mellan civila och poliser skadar verksamheten och att man vill rekrytera utifrån verksamhetsbehov och inte utifrån politiska beslut. Konsekvenser av att man inte får rekrytera civila är exempelvis att man saknar nödvändig kompetens inom exempelvis administration och stöd, att poliser får ersätta civila i reception och arrest, och att man tvingas placera nya polisassistenter på utredning som hellre hade velat jobba i yttre tjänst. En LPO-chef uttrycker sig så här:

Vi har anställt många civila utredare. De är enormt dedikerade utredaruppdraget och har sökt sig till polisen för att utreda brott. Nu behöver vi växla ut civila utredare mot poliser eftersom budgetramen delar upp utredarfunktionen i poliser och civila. Vi har svårt att fylla utredningsverksamheten med poliser då den största delen av våra poliser är unga i tjänst och vill vara i yttre verksamhet. Trots ihärdigt arbete med attraktivitet och olika lösningar för att lösa utredningsförmågan på

lokalpolisområdet får vi inte samma goda resultat som vi hade när vi hade fler civila utredare i verksamheten.

Ökad mångfald inom polisen

Regeringen har uttryckt en önskan om att polisen har en personalsammansättning med större mångfald utifrån kön och svensk eller utländsk bakgrund. För kvinnor är det formulerat som att det ska ske en ökning av kvinnor bland poliser samt bland chefer, för personer med utländsk bakgrund handlar målet om att öka andelen bland polisanställda. Polismyndigheten har också i sitt attraheraarbete haft riktade insatser mot kvinnor och personer med utländsk bakgrund (se bilaga 3).

Andelen kvinnor har ökat något bland poliser

Andelen kvinnor bland poliser har ökat från 31 till 34 procent mellan december 2015 och augusti 2022. Bland civilanställda är kvinnor i stor majoritet, knappt 70 procent under hela perioden. Andelen kvinnliga chefer har ökat med 10 procentenheter sedan december 2015, och med 5 procentenheter sedan december 2017. Ökningen är högst på polisområdesnivå (tabell 3.1)¹¹. Andelen kvinnor bland chefer är dock högst på de nationella avdelningarna, där den ligger kring 50 procent.

Tabell 3.1. Andelen kvinnor bland chefer på olika organisatoriska nivåer.

| Nivå | Dec 17 | Dec 18 | Dec 19 | Dec 20 | Dec 21 | Aug 22 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Lokalpolisområde | 25 | 26 | 27 | 30 | 31 | 31 |
| Polisområde | 32 | 32 | 36 | 38 | 39 | 40 |
| Region | 31 | 32 | 31 | 33 | 34 | 35 |
| Nationella avdelningar | 48 | 50 | 51 | 52 | 49 | 50 |
| Totalt | 32 | 33 | 34 | 36 | 36 | 37 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Fler kvinnor söker till polisutbildningen

Andelen kvinnor bland behöriga sökande till polisutbildningen (18 år eller över samt svenska medborgare) har också ökat över tid (tabell 3.2). I tabellen jämförs sökande inför höstterminen 2017, det vill säga innan polisen fick tillväxtuppdraget, med sökande inför vårterminen 2022 som är de senaste uppgifterna med den här detaljeringsgraden Brå har tagit del av.

¹¹ För alla analyser som är uppdelade per verksamhetsområde eller organisatorisk nivå utgår vi från år 2017 som startpunkt.

Tabellen visar att andelen kvinnor bland behöriga sökande har ökat från 40 till 46 procent. Andelen kvinnor har på motsvarande vis ökat bland de som inställt sig till prövning. Under prövningen faller fler kvinnor bort på de fysiska testen. Den avgörande faktorn som förklarar skillnaden mellan män och kvinnor är muskeltestet (isokai-maskin), där nästan inga män underkänns¹².

Tabell 3.2 Andel (%) kvinnor av samtliga vid olika moment i antagningsprocessen, ht 2017 och vt 2022.

| Moment | ht 2017 | vt 2022 |
|---|---------|---------|
| Behörig sökande | 40 | 46 |
| Inställd till prövning | 41 | 45 |
| Godkänd efter begåvnings- och personlighetstest | 40 | 44 |
| Godkänd efter fysiologiska och medicinska test | 32 | 36 |
| Godkänd efter psykologsamtal | 31 | 33 |
| Godkänd efter drogtest och säkerhetsprövning | 31 | 34 |

Källa: Plikt- och prövningsverket

Fler med utländsk bakgrund faller bort tidigt i ansökningsprocessen

Sedan 2005 har Polismyndigheten haft som återrapporteringskrav att redovisa andelen med utländsk bakgrund i myndigheten. Detta har gjorts med hjälp av samkörning med registret över totalbefolkningen, och redovisas i årsredovisningen, varför Brå inte har uppgifter senare än 2021. Analysen visar att andelen med utländsk bakgrund (utrikesfödd eller svenskfödd med två utrikesfödda föräldrar) ökat något bland civilanställda, från 13 procent år 2015 till 16 procent 2021. Sedan 2017 är ökningen dock bara en procentenhet. Bland poliser är ökningen marginell, från 6 procent till 7 procent. Observera att, beroende på säkerhetsklass, kräver även många civila tjänster svenskt medborgarskap. Man kan därmed inte förvänta sig lika hög andel bland anställda som i befolkningen.

¹² Detta trots att detta test har olika krav för män och kvinnor – 6 respektive 3 på en niogradig skala (Plikt- och prövningsverket, 2021). Ett utvecklingsarbete pågår i samarbete med Plikt- och prövningsverket och Karolinska Institutet och diskussioner förs om att förändra testet från ett medel till ett maxtest. Per kilo kroppsvikt är kvinnor lika starka som män upp till midjan, medan skillnaderna i kroppsstyrka i överkroppen är avsevärda. Under polisutbildningen använder man sig av andra test, som att släpa en tung docka en viss sträcka.

Andelen med utländsk bakgrund bland behöriga sökande (18 år eller över samt svenska medborgare) har inte ökat över tid (tabell 3.3). En större andel av de med utländsk bakgrund faller bort tidigt i processen eftersom de inte uppfyller krav angående betyg, körkort och grundläggande förutsättningar enligt enkät. Bland de som inställer sig till provning är andelen med utländsk bakgrund 16–17 procent.

Tabell 3.3 Andel med utländsk bakgrund av samtliga vid olika moment i antagningsprocessen, år 2017 och ht 2021/vt 2022.

| Moment | 2017 | ht 2021 /vt 2022 |
|---|------|---------------------|
| Behörig sökande | 21 | 22 |
| Inställd till provning | 16 | 17 |
| Godkänd efter begåvnings- och personlighetstest | 12 | 11 |
| Godkänd efter fysiologiska och medicinska test | 11 | 10 |
| Godkänd efter psykologsamtal | 10 | 9 |
| Godkänd efter drogtest och säkerhetsprovning | 10 | 8 |

Källa: Plikt och provningsverket

Av de som prövats finns en skillnad främst i andelen som får underkänt på begåvnings- och personlighetstesten, men för kvinnor med utländsk bakgrund också skillnader i hur man klarar de fysiska och medicinska testerna (visas ej). Dessa skillnader har förstärkts mellan 2017 och 2021. Det resulterar i att andelen med utländsk bakgrund bland godkända är låg – 10 procent 2017 och 8 procent 2021. De som själva är utrikesfödda klarar provningen sämre än de med utländsk bakgrund som är födda i Sverige, vilket pekar på betydelsen av faktorer som svagare skolbakgrund och språksvårigheter.

Lika vanligt att söka till polisutbildningen bland de med utländsk bakgrund
I åldersgruppen 20–34 år, som ungefär motsvarar målgruppen, var andelen personer med utländsk bakgrund som är svenska medborgare cirka 18 procent 2017 och 21 procent 2021 (källa: SCB befolkningsstatistik¹³), ungefär samma andel som bland sökande. Med tanke på att många med utländsk bakgrund redan idag söker polisutbildningen handlar det kanske

¹³ Siffran är ungefärlig eftersom vi antagit att alla med utländskt medborgarskap i åldersgruppen har utländsk bakgrund. Vissa med utländskt medborgarskap kan förstås ha svensk bakgrund men i statistikdatabasen är tabellerna inte samkörda.

mindre om att få fler att söka, och mer om att få rätt personer att söka, liksom att informera om existerande vägar att förbättra sina förutsättningar att lyckas. Att personer med utländsk bakgrund i större utsträckning går vidare till högre utbildning än personer med svensk bakgrund (UKÄ/SCB, 2018) visar att man inte lyckas nå rätt målgrupp.

Inom attraherakampanjerna har man valt att inte uppmana specifika grupper att söka, utan i stället spegla den mångfald som redan finns i myndigheten i sina kampanjer. Lokalt finns också exempel på riktade insatser (se bilaga 3). För den som behöver komplettera sina betyg och förbereda sig inför att söka till polisutbildningen finns förberedande kurser på sju folkhögskolor. Polismyndigheten har tidigare haft särskilda preparandsatsningar riktade till personer födda utanför EES-området¹⁴. Polisen har också tidigare bedrivit lyckade men volymmässigt små projekt i samarbete med Arbetsförmedlingen för att arbetslösa med utländsk bakgrund ska få möjlighet att få anställning inom myndigheten (PMY, 2018e; 2011).

¹⁴ Av 40 deltagare var det nio som genomförde prövning till polisutbildningen efter kursen (internt arbetsmaterial, HR kompetens).

4. Tillväxt utifrån verksamhetsområde och nivå

Brås analyser indikerar att tillväxten hittills inte helt gått i linje med regeringens intentioner. Regeringen har betonat behovet av mer personal inom kärnverksamheten, men procentuellt sett har stödverksamheten ökat mest. Inom kärnverksamheten har regeringen uttryckt en förväntan på att det brottsförebyggande, brottsutredande och gränspolisiära arbetet ska stärkas. Dessa delar av kärnverksamheten har också ökat mest i antal anställda. Andra delar inom kärnverksamheten, och då framför allt den som rör tillgänglighet och service till medborgarna, har haft en mycket lägre tillväxt.

Målsättningen att framför allt den lokala nivån ska stärkas har inte infriats. De nationella avdelningarna har växt mer än polisregionerna. Det beror delvis på att antalet nyexaminerade poliser inte utvecklats som planerat, men också på hur man valt att fördela budgetmedlen. Inom polisregionerna är det framför allt polisområdesnivån som vuxit. Tillväxten av polisområdena beror dels på prioriteringen av grov organiserad brottslighet och brott mot särskilt utsatta brottsoffer, som ofta utreds på områdesnivå, dels på att myndigheten velat freda resurserna på lokalpolisområdesnivån.

Många chefer för lokalpolisområden anser att deras verksamhet är nedprioriterad och beskriver att deras personal ofta tas till uppdrag på annat håll i myndigheten. Även den interna rörligheten, när personal byter jobb inom Polismyndigheten, innebär en påfrestning för den lokala nivån.

Detta kapitel syftar till att besvara hur resursfördelningen hittills svarat mot målet att tillväxten främst ska stärka kärnverksamheten och den lokala närvaron. I den första delen undersöks tillväxten utifrån olika verksamhetsområden. Först görs en övergripande uppdelning mellan kärn- och stödverksamhet. Det följs av en genomgång av de delar inom kärnverksamheten som regeringen lyft fram som prioriterade. Därefter analyseras resursfördelningen utifrån organisatorisk nivå, i syfte att studera hur polisens lokala förankring har utvecklats. Avsnittet inleds med en jämförelse av tillväxten i polisregioner och nationella avdelningar. Sedan följer en genomgång av de organisatoriska nivåerna inom polisregionerna. Särskilt fokus ägnas åt utvecklingen på lokalpolisområdesnivån.

Resultaten grundar sig på verksamhetsstatistik över antalet anställda, samt på en enkät till och intervjuer med lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer). Under de två första åren efter omorganisationen 2015 genomfördes stora justeringar av de anställdas organisatoriska tillhörighet, varför Brå i kommande analyser har valt 2017 som en mer passande startpunkt. I vissa analyser är den senaste tidsperioden sista augusti 2022, men om inget annat anges avser statistiken antalet anställda den 31 december respektive år.

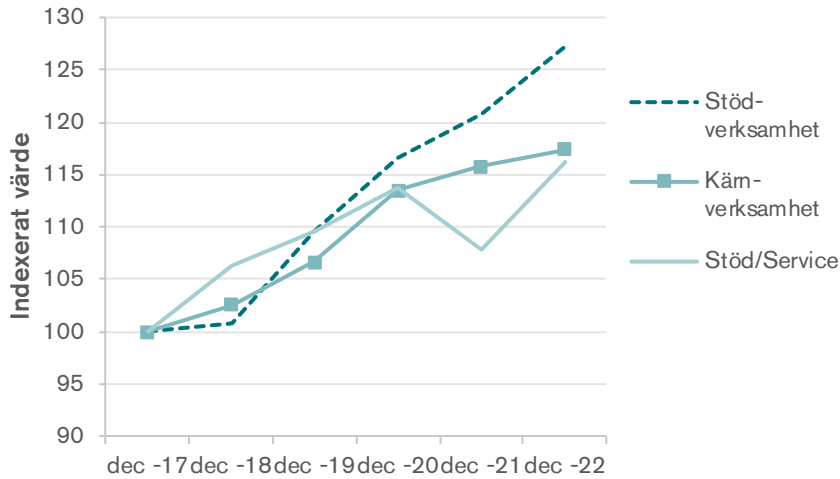
Tillväxt utifrån verksamhetsområden

Regeringen har uttryckt att det framför allt är kärnverksamheten som ska växa. Kortfattat består polisens kärnuppgifter av att övervaka ordningen, förebygga och utreda brott, samt att ge skydd och service till medborgarna. Eftersom målet med tillväxten är fokuserat på antal anställda kommer Brå att utgå från antal anställda per verksamhetsområde, som baseras på organisatorisk tillhörighet, samt för vissa funktioner (till exempel områdespoliser). I metodbilagan beskrivs verksamhetsstatistiken mer detaljerat.

Kärn- och stödverksamheten

De verksamhetsområden som ingår i Brås definition av kärnverksamheten är framför allt den brottsförebyggande och ingripande verksamheten (BF/IGV) och utredningsverksamheten. Bland övrig kärnverksamhet kan gränspolisen, regionledningscentralerna och polisens kontaktcenter (PKC) nämnas. I december 2022 fanns det drygt 26 600 anställda inom kärnverksamheten. Stödverksamheten utgörs bland annat av kansliverksamhet, it-drift, ekonomi, lokalförsörjning, utbildning och personalfrågor, och sysselsatte drygt 5 500 personer i december 2022. Ett verksamhetsområde, Stöd/service, inbegriper både internt administrativt stöd (stödverksamhet) och extern service (kärnverksamhet) på lokalpolisområdesnivå. Anställda inom Stöd/service (cirka 2 700 i december 2022) har därför, liksom ett hundratal interimsplicerade, exkluderats från analysen av kärn- och stödverksamheten.

Figur 4.1 Utveckling av antal anställda inom kärn- respektive stödverksamhet, samt verksamhetsområdet stöd/service 2017–2022. Indexerade siffror, 2017=100.



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

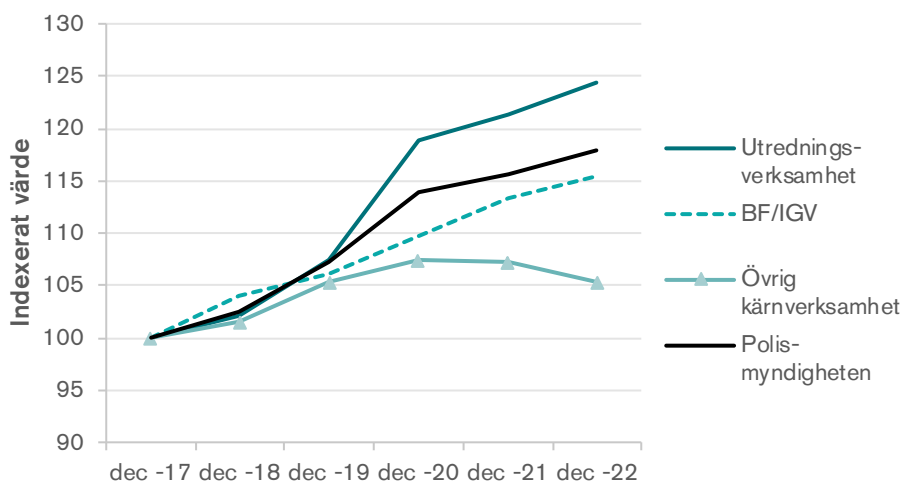
I absoluta tal har antalet anställda inom de verksamhetsområden som Brå räknar till kärnverksamheten ökat med knappt 4 000 mellan 2017 och 2022. Under samma period har stödverksamheten ökat med knappt 1 200 anställda, men som framgår av figur 4.1 har stödverksamheten procentuellt sett ökat mer än kärnverksamheten, 27 jämfört med 17 procent. Tillväxten inom verksamhetsområdet Stöd/service, som inte ingår i analysen ovan, var 16 procent.

Utvecklingen ligger med andra ord inte i linje med regeringens intentioner. Det kommenteras av några vi har intervjuat med att det är svårt att effektivisera det administrativa stödet samtidigt som man är i tillväxtfas. Andra intervjupersoner är mer kritiska och menar att omorganisationen och de nya stöдавdelningarna har lett till en ökad byråkrati som drar resurser från kärnverksamheten. Att sammanslagningen av flera myndigheter till en stor polismyndighet och den påföljande tillväxten skulle öka behovet av administration (och därmed av anställda i stödverksamheterna) får stöd i forskningen, då det leder till högre krav på samordning, styrning, planering och kommunikation (Ivarsson Westerberg, 2004; Starbuck, 1965).

En annan orsak till ökat behov av stödverksamheter är den administration som följer på en detaljerad styrning från regeringen genom bland annat särskilda uppdrag och återrapporteringskrav (se till exempel ESV, 2014;

Statskontoret, 2016b). Sedan 2015 har också Polismyndighetens återrapporteringskrav och särskilda regeringsuppdrag ökat (Brå, 2018a; Eklund och Landström, 2019). Brå ämnar återkomma till frågan om balansen mellan stöd- och kärnverksamhet i kommande redovisningar. I det följande går vi igenom tillväxten inom olika delar av kärnverksamheten, vars procentuella utveckling redovisas i figur 4.2.

Figur 4.2 Utveckling av antal anställda 2017–2022 inom olika delar av kärnverksamheten. Indexerade siffror, 2017=100.



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Utredningsverksamheten

Som framgår av figur 4.2 ökade antalet anställda inom utredningsverksamheten med 24 procent under den studerade perioden, vilket är mer än myndigheten i stort som ökat med 18 procent. I Brås kategorisering av utredningsverksamhet inkluderas, förutom de delar som hanterar brottsutredningar, även stödprocesser som forensik, underrättelse, och spaning. Delar man upp utredningsverksamheten framkommer att utredningsstödet inte ökat lika mycket som övriga delar inom utredningsverksamheten, 16 jämfört med 27 procent.

Eftersom polisregionerna organiserar utredningsverksamheten så pass olika är det svårt att ge en samstämmig bild över hur olika delar inom utredning har utvecklats. Nedan beskrivs den övergripande utvecklingen, men det förekommer som sagt regionala variationer.

Utredningsresursen på lokalpolisområdesnivå, som har till uppgift att utreda mängdbrott, har haft lägst tillväxt. Totalt sett har utredningsverksamheten på lokalpolisområdesnivå bara ökat med 4 procent mellan december 2017 och augusti 2022, medan utredningsverksamheten på högre organisatoriska nivåer har ökat med 34 procent under samma period.

Störst har tillväxten av så kallade BINR-grupper (brott i nära relation) varit, vilka organisatoriskt ligger på polisområdesnivå. Antalet anställda knutna till en BINR-grupp har ökat med 57 procent mellan 2017 och 2022. Ökningen hör samman med regeringens och polisens satsning på särskilt utsatta brottsoffer, med öronmärkta pengar i budgeten. Vad exakt som avses med särskilt utsatta brottsoffer har varierat under perioden. Kategoriseringen reviderades i mars 2020 och inkluderar nu målsägare vid brott i parrelation, brott mot barn samt våldtäkt mot vuxna. Dock utreds inte alla nämnda brott vid BINR-grupper. Till exempel ska internetrelaterade sexualbrott mot barn utredas vid regionala it-brottscentrum enligt gällande riktlinjer. Dessa går inte att särskilja i Brås underlag, men utredningsverksamheten på regional nivå har totalt sett ökat med 43 procent mellan december 2017 och augusti 2022.

Även regeringens direktiv om att polisen behöver förbättra sin förmåga att hantera grov organiserad brottslighet har fått genomslag i verksamhetsstatistiken. Antalet anställda knutna till Grova brott-grupper eller utredning vid Nationella operativa avdelningen (Noa) har ökat med 28 procent mellan 2017 och 2022.

Brottsförebyggande och ingripande verksamhet

Regeringen har uttryckt en förväntan om att anslagshöjningarna ska leda till ett förstärkt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. En stor del av detta arbete bedrivs inom ramen för den brottsförebyggande och ingripande verksamheten (BF/IGV), varför Brå fokuserar särskilt på personaltillväxten inom det verksamhetsområdet. Enligt personalavdelningen är också verksamhetsområdet BF/IGV en bra indikator på antal poliser i yttre tjänst.

Eftersom BF/IGV närmast uteslutande utgörs av poliser på lokalpolisområdesnivå, och i stort sett alla aspiranter kategoriseras som BF/IGV, är verksamhetsområdet väldigt beroende av när antalet anställda mäts. I januari och juni fylls antalet på, i och med tillskott av nya aspiranter, medan interna och externa avgångar sker löpande under hela året. I augusti 2022 hade antalet inom BF/IGV, tack vare ett förhållandevis stort tillskott av

aspiranter under sommaren, ökat med 25 procent jämfört med december 2017. I den senaste mätningen, per 31 december 2022, var tillväxten betydligt lägre, 15 procent jämfört med 2017. Detta beror troligtvis på att vissa aspiranter, som i augusti räknades som BF/IGV, har blivit anställda som polisassistenter och grundplacerats i andra delar inom myndigheten, framförallt inom utredning.¹⁵

Områdespolis

Verksamhetsområdet BF/IGV inrymmer medarbetare med funktioner som bland annat ingripandepolis, hundförare, yttre befäl och områdespolis. Funktionen områdespolis inrättades i samband med omorganisationen 2015 och har som sitt uppdrag att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete utifrån en framtagen problembild. Målsättningen är att områdespoliserna ska ha ett utpekat geografiskt ansvarsområde, ha god lokalkännedom och vara kända av medborgarna i området (PMY, 2016).

Att antalet områdespolis ska öka är ett tydligt mål, både för regeringen och inom Polismyndigheten. Så har också skett, från att ha varit 567 år 2017 ökade antalet områdespolis till 1 120 i augusti 2022, en ökning på 96 procent.

I de möten vi haft med företrädare för polisregionerna framkommer att funktionen områdespolis används olika, vilket indikerar att vad en områdespolis är och gör skiljer sig åt inom myndigheten. I polisregion Syd tilldelas alla på BF/IGV utöver grundbemanningen funktionen områdespolis, medan man i andra regioner i stället siktar på att göra ingripandeverksamheten självförsörjande så att områdespolis inte behöver bemanna luckor som uppstår. Det är därför inte förvånande att antalet områdespolis i polisregion Syd är betydligt fler än i många andra regioner. Det har också förts en debatt om att ökningen i vissa fall bara handlar om en förändring på papperet.¹⁶ Av de lokalpolisområdeschefer som besvarade enkäten angav knappt 70 procent att deras områdespolis hade tilldelats ett utpekat geografiskt ansvarsområde. På frågan om den samlade förmågan i lokalpolisområdet är tillräcklig för att områdespoliserna ska kunna arbeta långsiktigt utifrån den lokala problembilden svarade bara 11 procent att detta gällde i hög eller mycket hög utsträckning. De flesta (55 procent)

¹⁵ Se till exempel <https://polistidningen.se/2022/12/besvikelse-nar-pa-placeras-inne/>

¹⁶ Se till exempel <https://www.expressen.se/debatt/antalet-omradespolis--ar-faktiskt-en-chimar-/>

svarade i viss utsträckning och 34 procent i liten eller mycket liten utsträckning.

Kommunpolis

Förutom områdespolis är kommunpolis en funktion med ett brottsförebyggande uppdrag. Kommunpolisen ska vara en motor i polisens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i samverkan med framför allt kommunen. En viktig uppgift är att säkra att lokalpolisområdet kan svara upp mot de åtaganden som gjorts i samverkansöverenskommelser och i lokala medborgarlöften. Kommunpolis ingår inte i verksamhetsområdet BF/IGV, utan Stöd/service. Enligt arbetsordningen ska det finnas minst en kommunpolis per kommun. Detta efterlevs dock bara i fyra av sju polisregioner. Mellan december 2017 och augusti 2022 har antalet kommunpolis ökat marginellt, från 206 till 218.

Övrig kärnverksamhet

Av figur 4.2 framgår att tillväxten inom kärnverksamheten främst varit koncentrerad till utredning och till viss del BF/IGV. Det är också dessa verksamhetsområden som framför allt lyfts fram i regeringens styrning. Även gränsverksamheten, som här räknas till övrig kärnverksamhet, har lyfts fram av regeringen som prioriterat. Gränsverksamheten har också växt, samtidigt som man i mindre utsträckning använder sig av visstidsanställningar för att bemanna verksamheten. Totalt sett har antalet anställda inom gränsverksamheten ökat med cirka 20 procent mellan 2017 och 2022. Ökningen av tillsvidareanställda är dock nästan dubbelt så stor. Omkring 10 procent av personalen inom gränsverksamheten är omdisponerad, vilket innebär att de egentligen är anställda av någon annan del av myndigheten, men utlånad till gränsverksamheten mer än tre månader.

Polisens service till medborgarna nämns inte i regeringens styrning och tycks inte heller ha varit prioriterat i Polismyndighetens tillväxtarbete. Till service räknas bland annat Polisens hantering av hittegods, anmälan av brott, lämnande av tips, och ansökningar om pass eller olika tillstånd.

Serviceverksamheten går inte att helt särskilja från övrig verksamhet i uppdelningen på verksamhetsområde, eftersom aktuella organisatoriska enheter ofta sysslar med både service och andra uppdrag. Polisens kontaktcenter (PKC) till exempel har både ett utredande uppdrag att sköta den tidiga handläggningen av en brottsanmälan, men ansvarar också för att svara på frågor och ge service till allmänheten. Antalet anställda inom PKC

har minskat med 17 procent mellan 2017 och 2022. Lokalpolisområdenas receptioner och passexpeditioner går inte heller att särskilja från det interna verksamhetsstödet. De ingår i verksamhetsområdet Stöd/service vars personaltillväxt ligger i linje med myndigheten i stort, bortsett från en tillfällig nedgång under 2021. Förvaltningsärenden är det enda verksamhetsområde i Brås statistikunderlag som enbart utgörs av serviceverksamhet, och då främst handläggning av olika tillståndsansökningar. Här har antalet anställda ökat med 9 procent under perioden.

Tillväxt utifrån organisatorisk nivå

Förutom inriktningen på kärnverksamheten har en viktig styrsignal från regeringen varit en lokalt förankrad och närvarande polis. Även Polismyndigheten har tagit fasta på det och har *Stark lokal närvaro* som ett av tre strategiska mål. Innan vi går vidare med mer detaljerade analyser kan det vara lämpligt att först studera resursfördelningen på ett mer övergripande plan, utifrån uppdelningen polisregioner och nationella avdelningar. De nationella avdelningarna ska tillgodose myndighetens behov av strategisk styrning, stöd och administration medan polisregionerna har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt geografiska område¹⁷. Av inriktningen på kärnverksamhet och lokal närvaro följer, enligt Brås mening, att det framför allt är till polisregionerna som personaltillskottet var tänkt att fördelas.¹⁸

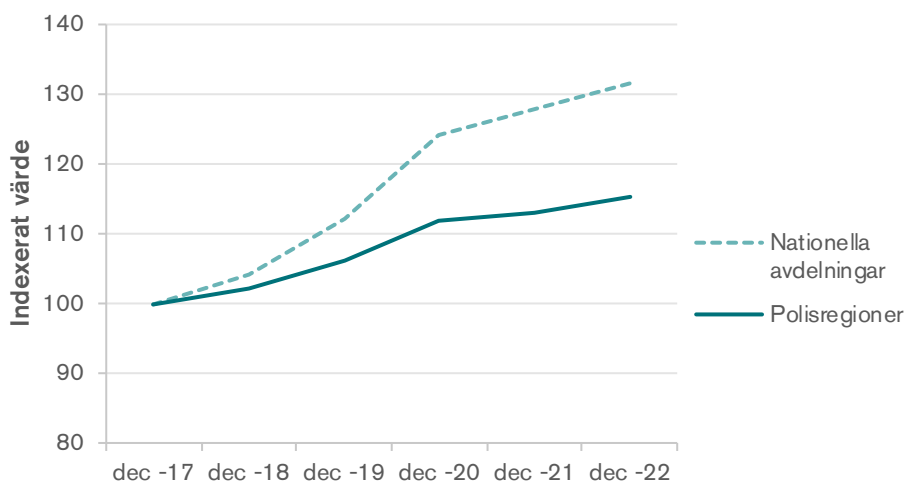
De nationella avdelningarna har ökat mer än polisregionerna

Eftersom omkring åtta av tio anställda arbetar i en polisregion har tillväxten i absoluta tal av förklarliga skäl varit störst där. Ser man till den relativa tillväxten har dock de nationella avdelningarna ökat mest, vilket framgår av figur 4.3. I december 2022 hade antalet anställda vid de nationella avdelningarna ökat med 32 procent jämfört med december 2017, medan polisregionerna hade växt med 15 procent under samma period.

¹⁷ Nationella operativa avdelningen och Nationellt forensiskt centrum bedriver dock även kärnverksamhet.

¹⁸ Detta uttryckes också i beslutet om budgetramar för 2020 och beräknade ramar för 2021–2022 (A285.687/201)

Figur 4.3 Utveckling av antalet anställda i polisregioner och nationella avdelningar. Indexerade siffror, 2017=100.



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Som en följd har polisregionernas andel av samtliga anställda sjunkit svagt, från 83 till 81 procent. Resursfördelningen mellan polisregioner och nationella avdelningar stämmer således inte med vare sig regeringens förväntan eller Polismyndighetens ursprungliga målsättning. Till viss del beror det på att stödverksamheten växt mer än kärnverksamheten, vilket diskuterats ovan. Men även inom kärnverksamheten har det skett en centralisering av resurserna.

Inom polisregionerna har polisområdesnivån växt mest

Inom polisregionerna finns det tre organisatoriska nivåer. På den regionala nivån ligger regionledningscentralerna, polisens kontaktcenter, och gränsverksamheten. Polisregionernas underrättelse- och forensiska verksamhet, samt utredning av vissa brottstyper sker också på regionnivå. Varje polisregion är i sin tur indelad i tre till fem polisområden som huvudsakligen bedriver utredning- och spaningsverksamhet. I landets 95 lokalpolisområden återfinns den brottsförebyggande och ingripande verksamheten. Den lokala nivån ansvarar också för utredning av mängdbrott, hittegodshantering och utfärdande av pass och nationella id-kort. Det finns dock regionala skillnader i på vilken nivå olika typer av verksamheter bedrivs.

Både regeringen och Polismyndigheten har uttryckt att det främst är lokalpolisområdena som ska stärkas med fler resurser. I absoluta tal har så också skett, antalet anställda på lokalpolisområdesnivån har ökat med knappt 1 600 mellan 2017 och 2022. Motsvarande siffror för polisområdes- och regionnivån är 1 270 respektive 910. Procentuellt sett har dock polisområdesnivån ökat dubbelt så mycket som lokalpolisområdesnivån, 26 jämfört med 13 procent.

En förklaring till att lokalpolisområdesnivån inte haft den största tillväxten inom polisregionerna är att flera av de prioriterade verksamheterna som lyfts fram av regeringen, som gränspolisverksamheten och utredning av grov brottslighet och brott mot särskilt utsatta brottsoffer, bedrivs på en högre organisatorisk nivå. Att polisområdena växt mer än lokalpolisområdena kan också kopplas till Polismyndighetens bedömning att det finns ”ett strukturellt resursfördelningsproblem till lokalpolisområdenas nackdel” (PMY, 2019j s. 56). Roten till problemet ansågs vara att resursen på polisområdesnivån är underdimensionerad, vilket får till följd att vissa ärenden som enligt brottskatalogen ska utredas där fördelas vidare till lokalpolisområden. Samtidigt lånas personal in från lokalpolisområden för att bistå utredningar av de grävsta brotten på polisområdesnivån. Konsekvensen blir att lokalpolisområdet varken kan hantera egna eller omfördelade ärenden. Polismyndighetens slutsats var därför att den befintliga utredningsresursen på *polisområdesnivå* behövde utökas, så att de kan ta hand om inflödet av de brottstyper som ska utredas där utan att låna in personal från lokalpolisområdesnivån.

Missnöje bland flera lokalpolisområdeschefer

Att lokalpolisområdesnivån inte har ökat mest kan ses som ett avsteg från regeringens intentioner och Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan. Men som genomgången ovan visar finns det också förklaringar till att så har skett. Syftet har bland annat varit att renodla verksamheten i lokalpolisområdet och freda resurser. Utifrån Brås enkäter till och intervjuer med LPO-chefer tycks förväntningarna däremot inte ha realiserats. Där framkommer att omfördelning av ärenden som enligt brottskatalogen ska utredas på polisområdesnivå fortfarande leder till en ansträngd utredningsresurs på lokalpolisområdesnivån. Flera chefer uttrycker också sitt missnöje över att tillväxten i deras område mest har skett på papperet, och inte i praktiken, på grund av tillfälliga omplaceringar och kommenderingar. När vi i enkäten frågade vilka frågor inom tillväxtarbetet som var viktigast i

nuläget var det klart vanligaste svaret fördelningen mellan lokalpolisområden och högre nivåer vad gäller polisiär förmåga. Så här uttryckte en respondent det:

Än så länge har tillväxten skett på annan nivå än LPO. Det sker viss kreativ bokföring. Personal placeras organisatoriskt vid LPO men omplaceras till annan verksamhet. Då ser det snyggt ut i statistiken. Det kallas "polisförstärkning", biträde eller tillfälliga omplaceringar men i själva verket är det resursfördelning bort från LPO till annan verksamhet.

Förutom de kommenderingar som de senaste åren bland annat förstärkt polisregion Syd och Stockholm nämner flera chefer att deras personal lånas ut till gränsverksamheten och till utbildningen.

Utöver den hårda styrningen rörande fördelningen av poliser och civila (vilket beskrivs i kapitel 3) nämner flera chefer den interna rörligheten inom myndigheten som en utmaning för verksamheten på lokal nivå. Vissa lyfter *bristen* på fri rörlighet som ett problem. Då åsyftas för det mesta vad man skulle kunna kalla för en horisontell rörlighet, när personal i ett lokalpolisområde vill flytta till ett annat. Om det andra lokalpolisområdet dessutom ligger i ett annat polisområde eller polisregion försvåras det ytterligare.

Samtidigt pågår en ständig rörelse av personal inåt/uppåt, när anställda rör sig från yttre till inre tjänst, eller söker utlysta tjänster högre upp i organisationen. Fenomenet är välkänt och tas upp i annan forskning (se till exempel Eklund och Landström, 2019; PMY, 2021h). Troligtvis intensifieras rörelsen uppåt i organisationen när en organisation växer, och fler tjänster på högre nivåer utannonseras.

Tabell 4.1 Intern rörlighet, netto, mellan organisationsnivåer december 2017-augusti 2022.

| | LPO | PO | Region | Avdelning | Totalt |
|------------------|-------|--------|--------|-----------|--------|
| Lokalpolisområde | - | -1 184 | -675 | -166 | -2 025 |
| Polisområde | 1 184 | - | -406 | -88 | 690 |
| Regionnivå | 675 | 406 | - | -374 | 707 |
| Avdelning | 166 | 88 | 374 | - | 628 |

Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Under perioden december 2017 till augusti 2022 var nettoutflödet¹⁹ från lokalpolisområdesnivån över 2 000 anställda. Framför allt söker de sig till tjänster på polisområdesnivå, följt av regionnivån. Samma mönster kan ses på högre nivåer i organisationen. Polisområdespersonal söker sig till regionnivån, som i sin tur ”tappar” folk till nationella avdelningar. Rörelsen av personal uppåt i organisationen innebär en påfrestning på lokalpolisområdesnivån som i större utsträckning behöver lära upp ny personal, samtidigt som mer erfarna söker sig vidare i myndigheten.

Tabell 4.2 Andel anställda utifrån antal tjänsteår i augusti 2022, samt december 2017 i parentes (%).

| | Under 2 år | 2–5 år | 6 år eller mer |
|------------------|------------|---------|----------------|
| Lokalpolisområde | 20 (12) | 26 (18) | 53 (70) |
| varav BF/IGV | 24 (13) | 22 (24) | 46 (63) |
| Polisområde | 9 (8) | 18 (8) | 73 (84) |
| Regionnivå | 11 (15) | 22 (9) | 68 (77) |
| Avdelning | 16 (13) | 26 (15) | 59 (72) |

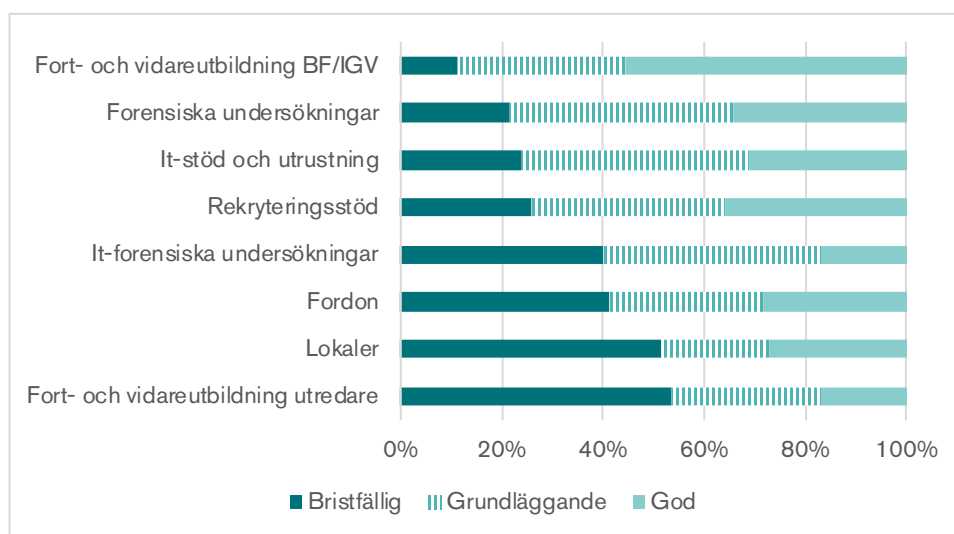
Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Som framgår av tabell 4.2 har andelen nyanställda (som arbetat mindre än två år i myndigheten) ökat på samtliga nivåer förutom regionnivån. På lokalpolisområdesnivån har andelen nyanställda nästan fördubblats, från 12 till 20 procent, och utvecklingen är starkast inom BF/IGV där numera ungefär var fjärde medarbetare har mindre än två års erfarenhet.

I enkäten frågade vi också hur cheferna upplevde tillgången till olika former av stöd i arbetet. I figur 4.4 redovisas andelen som svarat att den är bristfällig, grundläggande eller god.

¹⁹ Det vill säga skillnaden mellan antalet förflyttningar från LPO till andra organisatoriska nivåer och till LPO från andra organisatoriska nivåer.

Figur 4.4 Lokalpolischefers bedömning av tillgång till stöd. (n=71).



Källa: Enkät till LPO-chefer.

Cheferna är mest nöjda med tillgången till fort- och vidareutbildning inom det brottsförebyggande och ingripande arbetet. Även när det gäller forensiska undersökningar, it-stöd och utrustning, samt rekryteringsstöd är cheferna över lag tillfreds med tillgången, även om en fjärdedel anser att den är bristfällig. Störst missnöje rör tillgången till fordon, lokaler och fort- och vidareutbildning för utredarna.

Mer centralisering än stärkt lokal närvaro

Ett motiv bakom ombildningen av länspolismyndigheterna till en myndighet var att polisen skulle komma närmare medborgarna (Ivarsson Westberg, 2020). Samma argument har använts i samband med liknande reformer i Norge, Danmark, Nederländerna och Skottland, men resultatet har istället varit negativt för den lokala polisiära närvaron (Holmberg, 2014; Terpstra m.fl., 2019). Att centraliserande reformer, som motiveras med att de ska öka tillgängligheten och den lokala förankringen, haft motsatt effekt fick Holmberg (2014 s. 458) att ställa den retoriska frågan: *kommer Sverige både kunna äta kakan och ha den kvar?* Svaret, enligt Statskontorets (2018) utvärdering, var nej. Satsningen på 10 000 fler polisanställda kan därför ses som en möjlighet att motverka ombildningens centraliserande effekter genom att främst rikta tillskottet mot den lokala nivån. Tillväxten hittills kan dock inte sägas ha varit inriktad på att stärka den lokala närvaron.

Tabell 4.3 Antal anställda och tillväxt 2017–2022 per organisatorisk nivå.

| Organisatorisk nivå | December 2017 | December 2022 | Antalsmässig ökning | Procentuell ökning |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Lokalpolisområdesnivå | 12 139 | 13 724 | 1 585 | 13% |
| Polisområdesnivå | 4 918 | 6 188 | 1 270 | 26% |
| Regionnivå | 7 556 | 8 466 | 910 | 12% |
| Avdelningsnivå | 4 973 | 6 550 | 1 577 | 32% |

Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Som framgår av tabell 4.3 har tillväxten procentuellt sett varit störst på avdelnings- och polisområdesnivå. Trots detta anser LPO-cheferna fortfarande att deras utredningsresurs inte är fredad, och tillgången på stöd från nationella avdelningar upplevs många gånger vara bristfällig.

5. Tillväxt utifrån geografiska områden

Tillväxten mellan 2017 och 2022 har inte varit jämnt fördelad över polisregionerna. Polisregion Mitt har växt mest, med omkring 25 procent under den studerade perioden. Minst har polisregion Stockholm ökat, med 7 procent. När det gäller poliser stannar region Stockholms tillväxt på 1 procent, medan övriga polisregioner ökat med mellan 12 och 20 procent. En viktig förklaring är att poliser i Stockholm i högre utsträckning söker sig till nationella avdelningar eller andra polisregioner. Den ojämna tillväxten har gjort polisregionerna mer likriktade avseende antalet anställda per invånare, men förutsättningarna att hålla samma kvalitet i verksamheten har enligt Brås analys minskat. Att sättet som budgetmedel fördelas mellan polisregioner inte tar hänsyn till förekomst av utsatta områden eller grov brottslighet har, tillsammans med en högre personalrörlighet, bidragit till ett ansträngt läge i Stockholm.

En jämförelse mellan olika typer av lokalpolisområden visar att de lokalpolisområden som hade minst ett utsatt område 2017 har varit tydligt prioriterade i tillväxtarbetet. I genomsnitt har de växt med 22 procent mellan 2017 och 2022, att jämföra med 15 procent för glest befolkade lokalpolisområden och 14 procent för övriga lokalpolisområden. Samtidigt visar fördjupade analyser att lokalpolisområden där en stor andel av invånarna bor i utsatta områden inte har växt mer än lokalpolisområden med en mindre andel boende i utsatta områden. Detta beror sannolikt på att dessa områden återfinns i polisregion Stockholm. Vidare har de allra mest glesbefolkade lokalpolisområdena haft en lägre polistillväxt. I Brås enkät till lokalpolisområdeschefer framkommer också att cheferna i lands- och glesbygden är mer missnöjda än övriga chefer.

I det här kapitlet undersöker vi hur resurserna har fördelats geografiskt och hur det svarar mot regeringens styrsignaler. En tydlig förväntan från regeringen är att de höjda anslagen till Polismyndigheten ska leda till ökade insatser i landets utsatta områden. Samtidigt betonas att polisen måste kunna upprätthålla sin verksamhet i hela landet, och att tillväxten får tydligt genomslag på såväl landsbygd och glesbygd som i de större städerna. Även det allmänna kravet på att Polismyndigheten ska bedriva sin verksamhet

rättssäkert och enhetligt förutsätter att resurserna fördelas på sådant sätt att kvaliteten på polisens arbete ska vara lika oavsett var i landet man bor.

Mot den bakgrunden har Brå analyserat hur resurserna har fördelats geografiskt. I kapitlets första del jämförs tillväxten i landets sju polisregioner. I kapitlets andra del har Brå kartlagt hur resursökningen har fördelats på lokalpolisområden som är antingen gles befolkade, hade minst ett utsatt område 2017, samt områden som varken definierats som glesbygd eller utsatt.

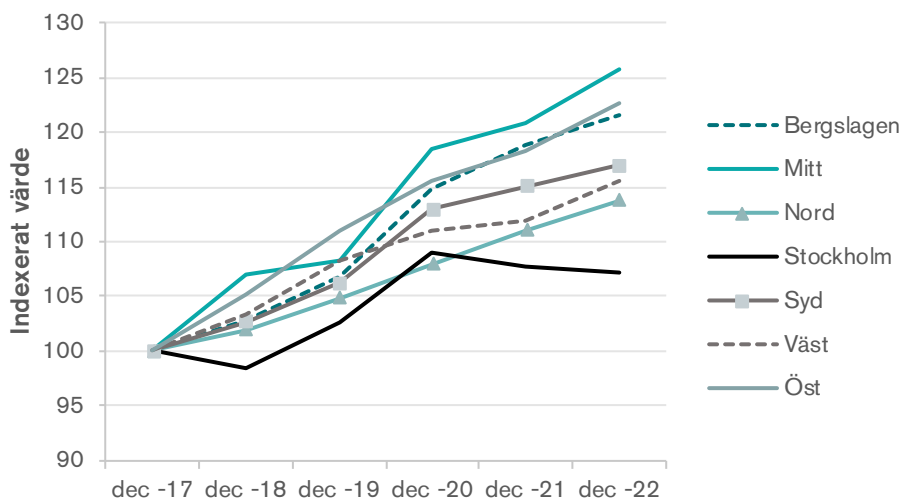
Underlaget består av verksamhetsstatistik över antalet anställda på lokalpolisområdesnivå samt intervjuer och en enkät till lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer). Eftersom det gjordes flera justeringar av lokalpolisområdenas indelning under 2015 och 2016 har vi även i detta kapitel år 2017 som startpunkt. För uppgifter om tillväxt per polisregion är den senaste mätpunkten 31 december 2022, och 31 augusti 2022 för statistik rörande lokalpolisområden.

Tillväxt per polisregion

I och med omorganisationen 2015 slogs de 21 länspolismyndigheterna ihop till en nationell myndighet indelad i sju polisregioner. Ett uttalat syfte med omorganisationen var att skapa mer enhetlighet och en geografisk indelning i färre men större och ”verksamhetsmässigt bärkraftiga” polisregioner ansågs öka förutsättningarna att hålla en likvärdig hög kvalitet i verksamheten över hela landet (SOU 2012:13). I Statskontorets rapport (2018) konstaterades att Polisens organisation är mer enhetlig än tidigare, samtidigt som man noterade att både resursfördelning och prioriteringar skiljer sig åt mellan polisregionerna. Polisregionernas verksamhetsresultat hade överlag inte blivit mer lika jämfört med motsvarande geografiska områden före omorganisationen. Satsningen på 10 000 fler polisanställda kan mot den bakgrunden ses som ett bra tillfälle att öka likvärdigheten mellan polisregionerna.

Hur stor tillväxten varit mellan 2017 och 2022 skiljer sig åt mellan polisregionerna. Polisregion Mitt har vuxit mest, med 26 procent, följt av polisregion Bergslagen och Öst, som har ökat personalstyrkan med 22–23 procent (figur 5.1). Polisregion Stockholm har haft lägst tillväxt, 7 procent.

Figur 5.1 Utveckling av antal anställda i polisregionerna 2017–2022. Indexerade siffror (2017=100).



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

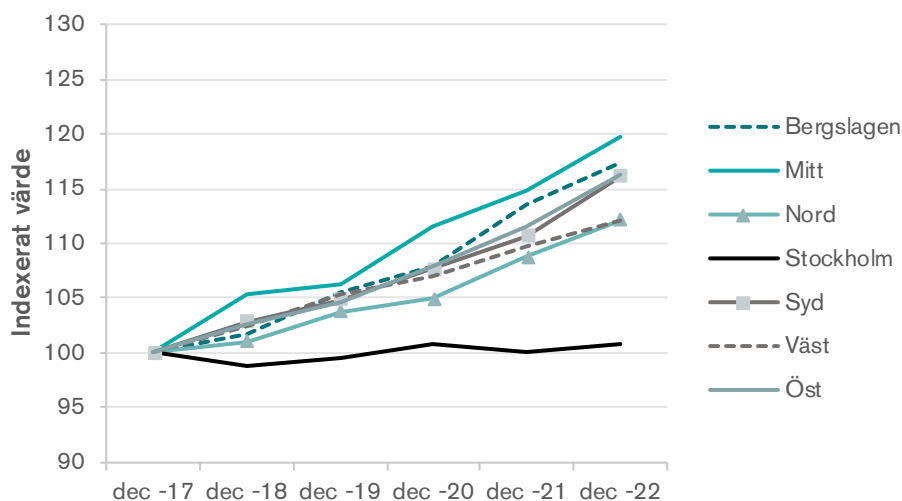
Den ojämna tillväxten bidrar till en likriktning avseende antalet polisanställda per invånare i landets polisregioner. Det beror på att de polisregioner som ökat mest är de med lägst antal anställda per invånare 2017, och polisregion Stockholm som 2017 hade flest anställda per invånare har ökat minst. Samtidigt ökar skillnaderna mellan polisregionerna vad gäller antalet anmälda brott per anställd. År 2017 hade polisregion Stockholm 66 anmälda brott per anställd, medan genomsnittet för övriga polisregioner var 59. År 2021 (det senaste helåret i Brås underlag) hade antalet anmälda brott per anställd sjunkit till 63 i polisregion Stockholm och till 49 i övriga polisregioner. Till viss del kan utvecklingen knytas till att skadegörelsebrotten ökat markant i polisregion Stockholm, men inte i övriga polisregioner. Detta har i sin tur satts samman med pandemin (se till exempel Brå, 2021). Hur utvecklingen har påverkat förutsättningarna för en likvärdig kvalitet i polisens verksamhet diskuteras i kommande avsnitt.

Polisregion Stockholm har haft lägst polistillväxt

Sett till enbart poliser blir skillnaden i tillväxt mellan polisregion Stockholm och övriga regioner än mer markant (figur 5.2). Polisregion Mitt har haft högst polistillväxt med en ökning på 20 procent sedan 2017, motsvarande siffra i polisregion Nord och Väst, som haft näst lägst polistillväxt, är 12

procent. I polisregion Stockholm stannar polistillväxten på 1 procent, vilket motsvarar 45 poliser.

Figur 5.2 Utveckling av antal anställda poliser i polisregionerna 2017–2022. Indexerade siffror (2017=100).



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

För att nå upp till målvärdet för antal poliser vid årsskiftet 2024/2025 behöver polisregion Stockholm ett tillskott på ytterligare drygt 1 200 poliser under de kommande två åren. Ett annat sätt att uttrycka det är att polisregion Stockholm har avklarat 4 procent av den planerade polistillväxten mellan 2017 och 2024, medan övriga polisregioner ligger på mellan 36 och 47 procent.

Poliser i Stockholm söker sig bort från regionen

Brå har studerat orsakerna till att polisregion Stockholm har haft störst problem med att öka antalet poliser. Kortfattat styrs tillväxten av poliser i en region av tre faktorer: 1) antal ny- och återanställda poliser, 2) externa avgångar på grund av pension eller andra anledningar 3) intern rörlighet där poliser söker sig till en annan polisregion eller nationell avdelning. Under den studerade perioden hade polisregion Stockholm ett årligt tillskott av poliser motsvarande 5,3 procent av personalstyrkan, vilket är detsamma som genomsnittet för övriga polisregioner. Andelen externa avgångar var något högre i Stockholm, med i genomsnitt 4,3 procent att jämföra med 3,7 procent för övriga polisregioner. Störst inverkan på polistillväxten har dock den interna rörligheten. Polisregion Stockholm tappar årligen i genomsnitt

2,0 procent av poliserna till andra polisregioner eller nationella avdelningar, medan övriga polisregioner har ett litet nettotillskott motsvarande 0,2 procent per år. En delförklaring är sannolikt att många av tjänsterna på de nationella avdelningarna, inte minst Noa, är placerade i Stockholm. Samtidigt är nettoutflödet från Stockholm till andra regioner något större än det är till nationella avdelningar.

Den interna rörligheten är med andra ord den främsta förklaringen till att polistillväxten är betydligt lägre i Stockholm jämfört med övriga polisregioner. En LPO-chef uttrycker det såhär:

I region Stockholm behöver vi sluta med att bejaka den "interna kannibalismen". Det kan inte vara rimligt att du tjänar avsevärt mer på Noa än i regionen för samma typ av arbete. Vill myndigheten ha fler medarbetare på LPO behöver man styra lönebidragen dit.

En förklaring som förts fram i intervjuer och på annat håll (se till exempel Stockholms handelskammare, 2021) är de höga bostadspriserna i Stockholmsregionen. Det leder till att poliser antingen söker sig till andra orter, för att få ned levnadskostnaderna, eller till en tjänst på en nationell avdelning, för att få upp lönen. Personer Brå intervjuat pekar också på att polisregion Stockholms arbetsförhållanden har ett dåligt rykte inom Polismyndigheten. Den undersökning av arbetsmiljön som genomfördes av Polismyndigheten i april 2021 (Attraktivt arbetsplatsindex) visar också att något färre av de svarande i polisregion Stockholm skulle rekommendera sin arbetsplats än anställda i övriga polisregioner²⁰.

Polisregionernas förutsättningar skiljer sig åt

Som beskrivits ovan har den ojämna tillväxten mellan polisregionerna bidragit till att antalet invånare per anställd blivit mer lika, medan skillnaden i brottsbelastning mätt i antal anmälda brott per anställd, har ökat. I tabell 5.1 har vi sammanställt olika polisiärt relevanta nyckeltal för respektive polisregion.

Utifrån nyckeltalen är det framför allt två polisregioner som sticker ut, polisregion Nord och Stockholm. Polisregion Nord har inga utsatta områden och lägst antal anmälda brott per anställd. Där är utmaningen i stället de

²⁰ Internt arbetsmaterial (PP), HR-avdelningen.

stora avstånden. Mest ansträngd är situationen i polisregion Stockholm, inte minst vad gäller det grövsta våldet.

Tabell 5.1. Förutsättningar och belastning utifrån antal anställda 2021 per polisregion.

| Polisregion | Invånare (nov -22) per anställd | Landyta (km ²) per polis | Invånare (2019) i utsatta områden per anställd | Anmälda brott 2017–2021 per anställd | Konstaterade fall av dödligt våld 2017–2021 per 1000 anställda | Avlidna i skjutningar 2017–2022 per 1000 anställda |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------------|--|--|
| Bergslagen | 391 | 34 | 7 | 259 | 19 | 7 |
| Mitt | 387 | 18 | 4 | 259 | 19 | 8 |
| Nord | 383 | 131 | 0 | 221 | 16 | 4 |
| Stockholm | 338 | 2 | 36 | 317 | 27 | 16 |
| Syd | 359 | 8 | 16 | 267 | 17 | 11 |
| Väst | 391 | 7 | 25 | 267 | 18 | 6 |
| Öst | 400 | 14 | 12 | 267 | 17 | 8 |
| Totalt | 371 | 20 | 20 | 275 | 20 | 10 |

Källa: Polismyndigheten, Statistiska Centralbyrån, Brottsförebyggande rådet.

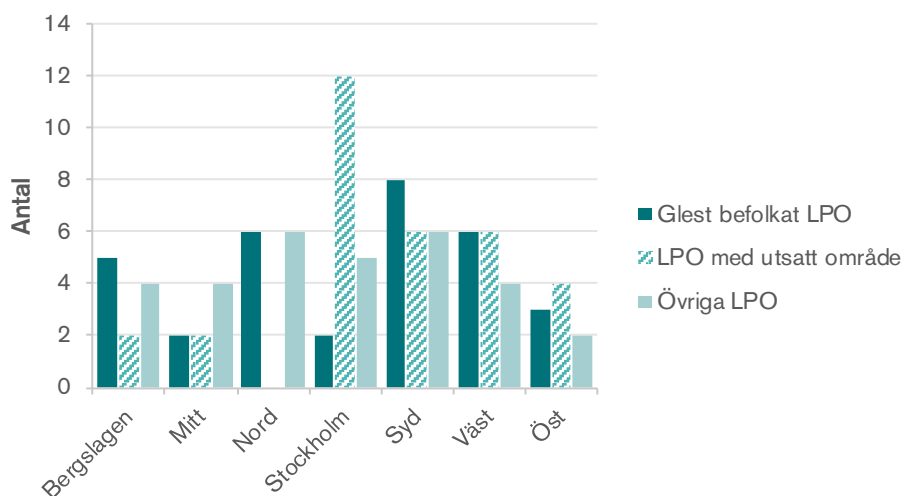
Tillväxt utifrån geografiska delområden

Till skillnad från avsnittet ovan, där vi jämförde polisregionernas tillväxt med varandra, jämförs här utvecklingen i olika typer av lokalpolisområden. Syftet är framför allt att undersöka om lokalpolisområden med utsatta områden har prioriterats i tillväxten. Ett annat syfte är att följa upp regeringens styrsignal om att förstärkningarna ska märkas av både i landets städer och på lands- och glesbygden.

Brås typologi över lokalpolisområden

Sveriges 95 lokalpolisområden har delats in i tre kategorier; glest befolkade lokalpolisområden, lokalpolisområden med minst ett utsatt område 2017, samt övriga lokalpolisområden med varken glesbygd eller utsatta områden. Hur dessa fördelas per polisregion illustreras i figur 5.3.

Figur 5.3 Antal lokalpolisområden per typ och region.



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

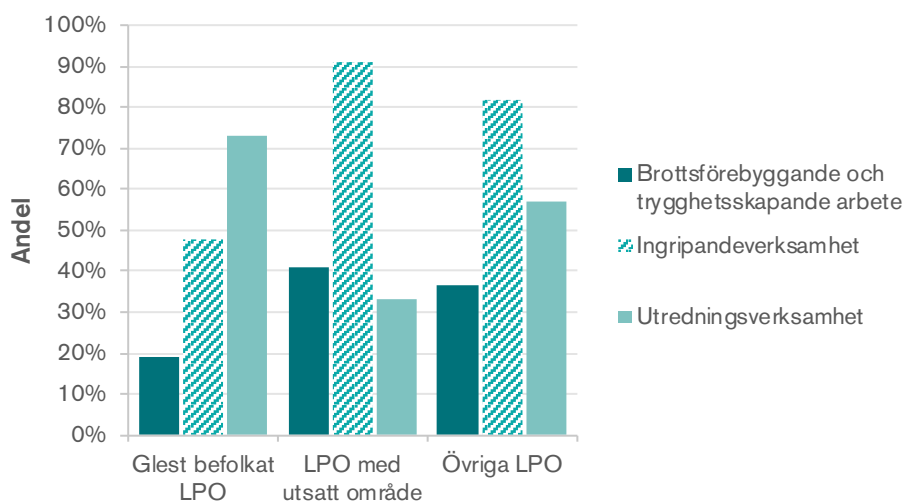
Kategorisering av *Glest befolkade lokalpolisområden* har gjorts utifrån Tillväxtverkets definition av landsbygdskommuner, vilket innebär att mer än hälften av befolkningen bor i glesa områden (se bilaga 1). I Brås analys har vi dock utgått från lokalpolisområden i stället för kommuner. Sammanlagt 32 lokalpolisområden kategoriserades som glest befolkade.

Polismyndigheten publicerar sedan 2015 en lista över utsatta områden. Listan baseras på lokala lägesbilder och uppdateras vartannat år. Enligt Polismyndighetens definition är utsatta områden geografiskt avgränsade områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status, där de kriminella har en negativ inverkan på lokalsamhället. De kriminellas påverkan kan vara både direkt, genom hot och utpressningar, eller indirekt genom att de boende i området bevittnar offentliga våldshandlingar, öppen narkotikahandel, buskörningar eller skadegörelse. När de boende i området känner sig otrygga minskar deras benägenhet att anmäla brott och att medverka i rättsprocessen, vilket avsevärt försvårar för Polisen att fullgöra sitt uppdrag. Graden av utsatthet delas in i tre nivåer: *utsatta områden*, *riskområden* och *särskilt utsatta områden* (PMY, 2021i). Det är dock vanligt att termen *utsatta områden* används för samtliga områden på listan, oavsett grad av utsatthet. Det är också så Brå kommer använda termen. Utgångspunkten för Brås kategorisering av *LPO med utsatt område* är sammanställningen från 2017, som är den senaste som gjordes innan anslagshöjningarna 2018. De totalt 61 områden som polisen klassades som

utsatta har fördelats på 32 olika lokalpolisområden. Slutligen kvarstår 31 lokalpolisområden som varken klassats som glest befolkade eller med utsatt område. För mer information om Brås indelning av lokalpolisområden hänvisas till metodbilagan.

Svaren i enkäten till LPO-cheferna har analyserats utifrån Brås typologi. I figur 5.4 illustreras hur chefernas bedömning av lokalpolisområdets förmåga skiljer sig åt mellan de olika kategorierna. Se kapitel 6 för en redovisning för alla lokalpolisområden sammanslagna.

Figur 5.4 Andel respondenter som svarat att förmågan är hög eller mycket hög avseende olika aspekter av lokalpolisområdets verksamhet.

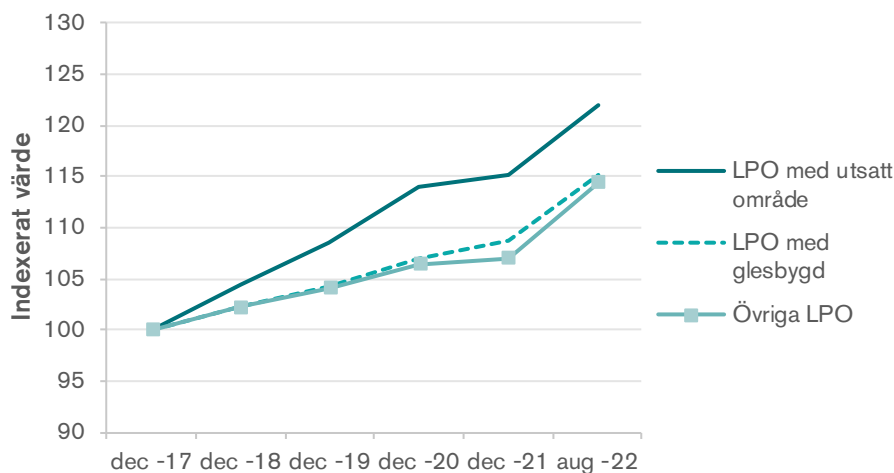


Källa: Brås enkät till LPO-chefer.

Lokalpolisområden med utsatt område har växt mest

Utifrån den procentuella utvecklingen av antalet anställda, som redovisas i figur 5.5, framgår tydligt att lokalpolisområden med utsatta områden har prioriterats i fördelningen av resurser. Personaltillväxten i dessa områden är 22 procent mellan december 2017 och augusti 2022. Motsvarande siffra för glest befolkade samt övriga lokalpolisområden är 15 respektive 14 procent. Utvecklingen av antalet poliser följer samma trend (resultat visas ej).

Figur 5.5 Utveckling av antal anställda vid olika typer av LPO 2017–2022. Indexerade siffror, (2017=100).



Källa: Verksamhetsstatistik, PMY.

Att antalet anställda i lokalpolisområden som hade minst ett utsatt område 2017 har ökat så pass mycket mer än övriga områden visar att utsatta områden varit tydligt prioriterade i tillväxten. Det kan dock vara värt att påpeka att Brå enbart har analyserat personaltillväxten på lokalpolisområdesnivå. I vilken utsträckning tillskottet lett till ökade insatser i de delar av lokalpolisområdet som klassats som utsatt går inte att säga utifrån verksamhetsstatistiken (se även RiR, 2020). Vidare involveras även andra organisatoriska nivåer än lokalpolisområdet i arbetet mot problematiken i utsatta områden, vilket beskrivs i Polismyndighetens senaste lägesbild (PMY 2021h).

Utvecklingen av antalet anställda stämmer delvis överens med hur LPO-cheferna i Brås enkät bedömer att olika aspekter har förbättrats eller försämrats under de senaste tre-fyra åren. En skillnad som kan noteras är dock att cheferna i glest befolkade lokalpolisområden har en mindre positiv bild av utvecklingen än övriga chefer.

Särskilt ansträngda lokalpolisområden har inte ökat mest

Brå har gjort fördjupade analyser av tillväxten bland de 32 LPO med (minst) ett utsatt område 2017 utifrån andelen av alla invånare som bor i ett utsatt område. Sex lokalpolisområden har klassats som särskilt ansträngda, eftersom över 20 procent av invånarna bodde i ett utsatt område. I åtta

lokalpolisområden var andelen boende i ett utsatt område mellan 10 och 20 procent, och i de återstående 18 områdena var andelen mindre än 10 procent.

Tillväxten av antalet anställda i de 32 lokalpolisområdena var dock likartad oavsett grad av problematik. De mest ansträngda områdena hade till och med ökat något mindre än de minst ansträngda. Troligtvis beror det på att de förra främst återfinns i polisregion Stockholm, som haft en lägre tillväxt, och de sistnämnda främst återfinns i polisregion Bergslagen och Mitt som vuxit desto mer.

Relevant i sammanhanget är att samtidigt som insatser i utsatta områden är högt prioriterat av både regeringen och Polismyndigheten är det inte en faktor som direkt styr fördelningen av pengar till regionerna (se kapitel 2). Som förklaring anges att resursbehovet för regioner med många utsatta områden tillgodoses genom att dessa också har fler invånare och fler anmälda brott, vilka är de styrande faktorerna i budgetfördelningsmodellen. Problematiken i de utsatta områdena styrs dock inte enbart av mängden brott att hantera, utan av svårigheten att upprätthålla lag och ordning i ett område där en stor del av brottsligheten inte kommer till polisens kännedom, och att utredning av de brott som faktiskt anmäls försvåras av en utbredd tystnadskultur (PMY 2021i). Den brottstyp som är klart vanligare i utsatta områden än i övriga Sverige, narkotikabrotten, ingår dessutom inte i budgetfördelningsmodellen.

Att förekomsten av utsatta områden inte är en faktor i budgetfördelningen tycks framför allt missgynna polisregion Stockholm. Det är också polisregion Stockholm som haft en negativ utveckling vad gäller utsatta områden. Mellan 2017 och 2021 har ingen förändring skett av antalet områden på nationell nivå, det är fortfarande 61. Bakom siffran gömmer sig dock regionala variationer. Tre områden har försvunnit från listan, varav ett i polisregion Väst och två i polisregion Öst. Av de tre områden som tillkommit tillhör samtliga polisregion Stockholm.

Inga tecken på att lands- och glesbygden ”glömts bort”

Som nämndes ovan är cheferna i glesbefolkade lokalpolisområden mer negativa i sin beskrivning av utvecklingen än övriga lokalpolisområden. Det är också Brås bild utifrån de intervjuer som genomförts. LPO-chefer i lands- och glesbygd upplever att man har satsat mycket på utsatta områden och att det är där myndigheten har utvecklats. Samtidigt uttrycks en förståelse för att

sådana prioriteringar görs. Chefernas bild att det satsats på utsatta områden bekräftas av verksamhetsstatistiken. Det finns däremot inga tecken på att lands- och glesbygden ”glömts bort” i tillväxtarbetet, utan de har växt i samma utsträckning som övriga ej utsatta lokalpolisområden.

För att undersöka om utvecklingen skiljer sig åt beroende på hur glest befolkade lokalpolisområdena är har Brå också kategoriserat områdena utifrån antalet invånare per kvadratkilometer. Nio lokalpolisområden är särskilt glesbefolkade, med en befolkningstäthet under 10 invånare per kvadratkilometer. Personaltillväxten i dessa områden har jämförts med övriga glest befolkade lokalpolisområden. När det gäller det totala antalet anställda är tillväxten på det stora hela likartade oavsett befolkningstäthet. Polistillväxten i de nio med glesbefolkade lokalpolisområdena var dock hälften så stor som i övriga glest befolkade lokalpolisområden. I dessa hade antalet poliser ökat med 8 procent mellan december 2017 och augusti 2022, att jämföra med 16 procent i övriga glest befolkade lokalpolisområden. Enligt attraherasamordnare i polisregionerna är glesbygdsområden särskilt svårrekryterade (se bilaga 3), vilket också har visat sig i tidigare forskning. Lindström (2015) analyserade polistillväxtens geografiska fördelning mellan 2006 och 2012 och fann att antalet lokalt placerade poliser hade ökat med åtta procent, men att antalet poliser placerade i landsbygdskommuner inte hade ökat något under samma period.

6. Verksamhetsresultat

Analyserna i detta kapitel visar att den ingripande verksamheten har tillräcklig förmåga för att klara av sitt uppdrag och att det exempelvis finns en minskning av uttryckningstid över tid som troligen kan knytas till tillväxten. Både ingripande och brottsförebyggande verksamhet har enligt lokalpolisområdescheferna stärkts, men personaltillväxten har hittills inte varit så stor att förmågan att kunna jobba brottsförebyggande kunnat prioriteras.

Antalet personer som arbetar inom utredningsverksamheten har ökat men det har inte haft någon betydelse för andelen redovisade ärenden, trots att inflödet varit konstant. Tidigare granskningar har pekat på brister i utredningsprocessen som kan hindra att tillväxten får önskad effekt. Andra faktorer kan vara att andelen FU-begränsade ärenden ökat, att grova brott slukar resurser, och att många medarbetare är nya och saknar relevant utbildning.

Efter inledande problem med att hantera sina två uppdrag - service och utredning – minskade kötiderna för samtal till polisens kontaktcenter avsevärt mellan 2018 och 2021. Under senare halvan av 2021 och framför allt under 2022 har kötiden återigen stigit kraftigt. En bidragande faktor kan vara en stor personalminskning under år 2022.

Detta kapitel har som syfte att besvara frågan om det finns några indikationer på att resursförstärkningen hittills påverkat verksamhetsresultaten. Det motsvarar det Brå uppfattat som regeringens mål att verksamhetsresultaten ska förbättras (mål 6).

Tidigare forskning visar att fler poliser kan leda till, eller i vilket fall ha ett samband med, lägre nivåer av anmälda brott liksom egenrapporterad utsatthet och allmänhetens känsla av otrygghet (Lindström, 2013; Demers, 2019; Vollaard & Hamed, 2012; Jihong m.fl, 2002; Marvell & Moody 1996). Det finns också forskning som visar på samband mellan personella resurser och arbetsbörda på uppkläring (Braga m.fl, 2019; Roberts & Roberts, 2016; LoFaso, 2020; Lindström 2011). Tillskott av personella resurser är dock bara en faktor av många, och i Brås granskning av den tidigare satsningen gav inte fler poliser högre uppkläring (Brå, 2014).

Brå delar Polismyndighetens bedömning (PMY, 2018a) att effekter på brottsligheten inte kan förväntas än. I denna ”halvtidsavstämning” har vi

därför valt att undersöka utfall som ligger nära verksamhetens produktion, såsom egeninitierade aktiviteter och svarstider på polisens kontaktcenter. Brå kommer att återkomma till frågan om hur tillväxten har påverkat polisens resultat i olika delar i senare rapporter när man kan förvänta sig att ökningen av antalet anställda fått fullt genomslag.

I kapitlet redovisas verksamhetens grundläggande förutsättningar i form av personaltillväxt och arbetsbörda samt utfall i form av förmåga och verksamhetsresultat inom brottsförebyggande och ingripande verksamhet (BF/IGV), utredningsverksamhet, samt polisens kontaktcenter (PKC). Av dessa verksamheter är särskilt den brottsförebyggande och den utredande verksamheten prioriterade i regeringens styrning, medan PKC inte är det. Motsvarande analyser som redovisas i kapitlet men uppdelat på polisregion redovisas i bilaga 5.

Resultaten bygger på polisens verksamhetsstatistik samt intervjuer med och en enkät till lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer). Under analysarbetet har Brå också haft dialog med kontaktpersoner på polisregionerna. Brå har fått tillgång till verksamhetsstatistik per polisregion samt för myndigheten totalt per halvår (jan–juni 2017 till jan–juni 2022). I och med att data rör specifika verksamhetsområden kommer vi liksom i kapitel 4 och 5 att utgå ifrån år 2017. De stora anslagsökningarna till Polismyndigheten påbörjades 2018, och under de två första åren efter ombildningen 2015 genomfördes flera organisationsförändringar.

Brottsförebyggande och ingripande verksamhet

Grundläggande förutsättningar

Som redovisats i kapitel 4 har verksamhetsområdet BF/IGV haft en personaltillväxt på 15 procent från december 2017 till december 2022. Fram till sista augusti 2022 var ökningen större, 25 procent, men en del av tillskottet har, vad Brå förstått, gått vidare till utredningsverksamheten. Den totala arbetsbördan inom BF/IGV har mätts som antal händelserapporter (HR) per månad. Händelsestyrd verksamhet som kräver en insats i närtid prioriteras enligt ordningen 1–3:

- prioritet 1 innebär att ingripande ska göras omedelbart
- prioritet 2 skyndsamt (inom 20 minuter)
- prioritet 3 i närtid (inom 4 timmar).

Under den studerade tidsperioden har antalet händelserrapporter i stort sett varit konstant.²¹ Sett som antal HR per anställd på BF/IGV har arbetsbördan minskat med cirka 10 procent. Personaltillväxt tillsammans med en stabil arbetsbörda bör ha gett bättre förutsättningar att hantera inkommande larm, och gett utrymme för egeninitierade aktiviteter och brottsförebyggande verksamhet. Brå har valt utfall som ska spegla detta: egeninitierade HR samt uttryckningstid.

Ett typiskt problem inom BF/IGV har tidigare varit att det brottsförebyggande arbetet nedprioriteras i förhållande till det ingripande uppdraget (Brå 2013c). Polismyndighetens tillsynsenhet granskade det planlagda brottsförebyggande arbetet 2021, och konstaterade då att metodstöd och handböcker inte användes, samt att Polismyndigheten brister i styrning, uppföljning och utvärdering av den brottsförebyggande verksamheten (PMY, 2021j). Tyvärr finns idag inga bra mått för att följa upp det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet²². Inom ramen för detta projekt har Brå i en enkät till LPO-chefer ställt frågor om lokalpolisområdets förmåga inom den ingripande och den brottsförebyggande verksamheten. Deras bedömningar i enkät och intervjuer kompletterar resultaten från verksamhetsstatistiken.

Ökning av antalet egeninitierade händelserapporter

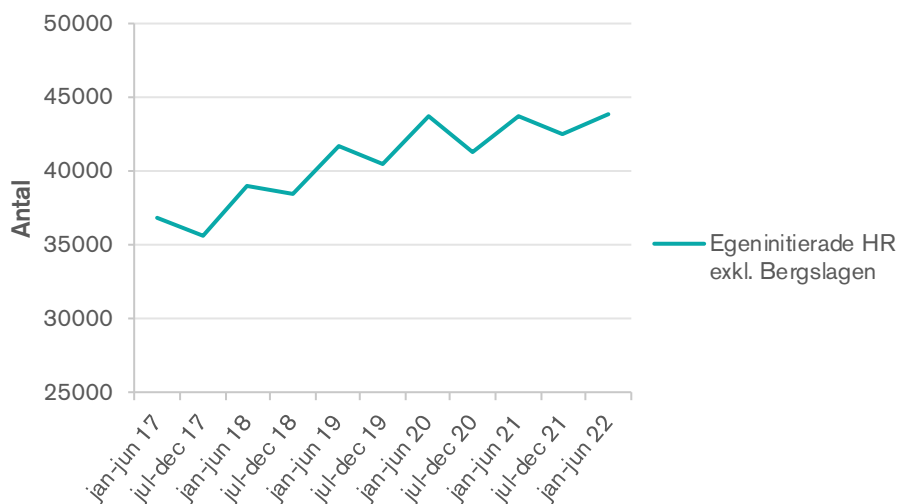
Händelserapporter kan upprättas antingen genom att allmänheten kontaktar polisen, eller att polisen själva rapporterar om en händelse. Typiska sådana egeninitierade HR är trafikkontroller, eller att polisen stoppar och kontrollerar en person. I figur 6.1 presenteras antal egeninitierade HR per månad. Som synes är antalet generellt något högre under årets första halvår. Under den studerade tidsperioden har egeninitierade HR ökat med 19 procent. Ökningen har inneburit att andelen egeninitierade HR av alla HR ökat från drygt 45 till knappt 55 procent. Antalet HR som föranleds av

²¹ På grund av starkt avvikande värden under 2017 har vi exkluderat polisregion Bergslagen från data som rör händelserapporter.

²² Noa genomför årligen en enkät om det brottsförebyggande arbetet i LPO. Frågorna har dock varit olika varje år. Brå ställer också årligen ett antal frågor till landets kommunpoliser. Resultaten återfinns i tabell B4.2, bilaga 4.

kontakt från allmänheten (larm) har alltså minskat under samma period (-22 %) i och med att det totala antalet HR i stort sett varit konstant.

Figur 6.1 Antal egeninitierade händelserapporter per månad



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

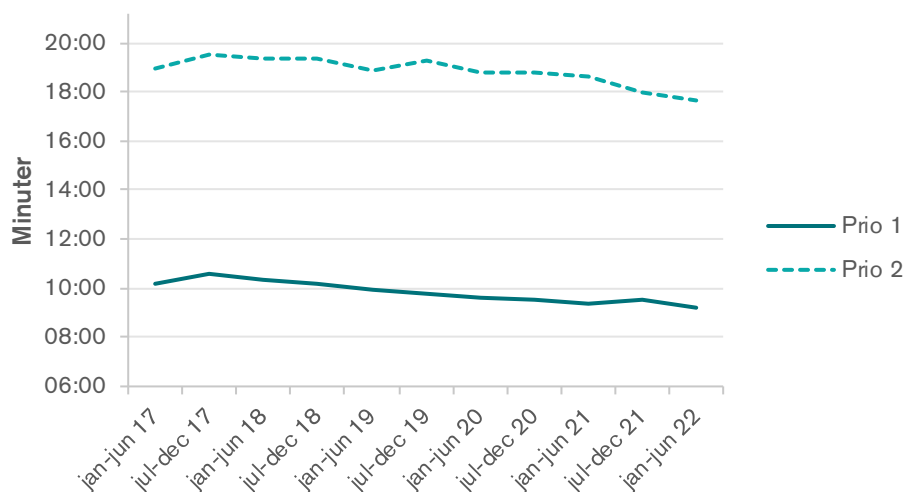
Utryckningstiderna har gått ner

Mediantid till påbörjat uppdrag för händelser med prioritet 1 (omedelbart ingripande) och 2 (skyndsamt ingripande) visas i figur 6.2.

Utryckningstiderna har sjunkit något, från drygt 10 till drygt 9 minuter för händelser där ingripande ska göras omedelbart, och från cirka 19 till 17 ½ minuter för händelser där ingripande ska göras skyndsamt. Det motsvarar en procentuell minskning med 9 respektive 7 procent.

I kapitel 5 gjordes en indelning av lokalpolisområden baserat på om de klassificerats som glest befolkade, hade ett eller flera utsatta områden, eller inget av det. Utryckningstiderna vid händelser som kräver omedelbart ingripande har minskat i alla typer av lokalpolisområden, mest i glest befolkade områden (1 ½ minut) och minst i övriga lokalpolisområden (½ minut). Procentuellt är minskningen störst i lokalpolisområden med minst ett utsatt område (-10 %). I lokalpolisområden som är glest befolkade är dock mediantiden för utryckning fortsatt högre än i andra lokalpolisområden, drygt 14 minuter mot 8–9 minuter (se bilaga 4, figur B4.2). Ett liknande mönster syns för utryckningstider vid prio 2-larm (se bilaga 4, figur B4.3).

Figur 6.2 Utryckningstider för händelser med prioritet 1 och 2.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

En sambandsanalys mellan personaltillväxt och utvecklingen av respektive utfall (för närmare förklaring se bilaga 1) visar att korrelationen mellan tillväxt och utveckling av antalet egeninitierade HR liksom utryckningstider vid prio 1 är relativt hög (se bilaga 4, tabell B4.3). Det finns också ett relativt svagt samband mellan personaltillväxt och utryckningstider vid prio 2. Detta tyder på att personaltillväxten, tillsammans med det minskade antalet händelser som rapporterats av allmänheten, har lett till fler egeninitierade HR och kortare utryckningstider för ärenden där ingripande ska göras omedelbart.

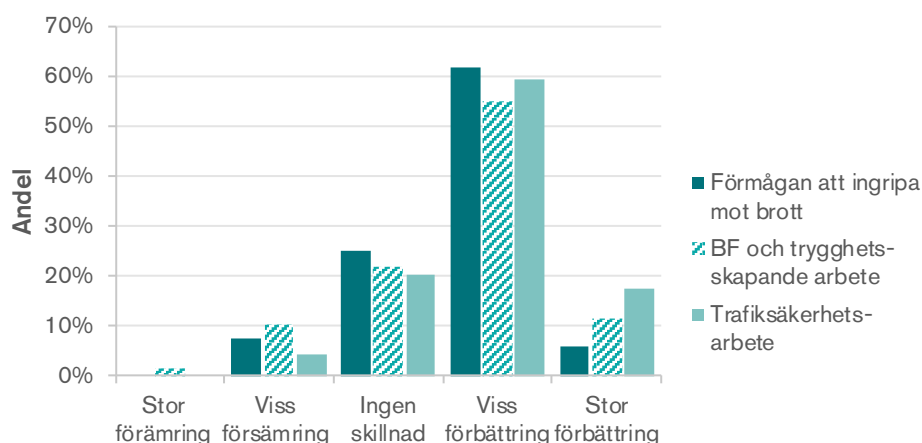
Lokalpolisområdeschefer bedömer att den ingripande och brottsförebyggande förmågan har förbättrats

Enkäten till LPO-chefer visar att 73 procent anser att man i hög eller mycket hög utsträckning har förmåga att ingripa i hela lokalpolisområdet dygnet runt (se bilaga 4, figur B4.4). Enbart 33 procent anser att man i hög eller mycket hög utsträckning kan arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande. De flesta (55 %) anger att man kan göra det i viss utsträckning. Förmågan att bedriva trafiksäkerhetsarbete bedöms vara på högre nivå än övrigt brottsförebyggande arbete (40 % hög eller mycket hög).

LPO-cheferna fick också bedöma om förmågan hade förbättrats eller försämrats under de senaste 3–4 åren. 2/3 anger att det skett en viss eller stor förbättring inom både ingripande och brottsförebyggande verksamhet (figur

6.3). Dock anger 12 procent att det skett en viss eller stor försämring i förmågan att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande, men bara 7 procent att det skett en viss försämring i förmågan att ingripa mot brott. Hela 77 procent menar att det skett en viss eller stor förbättring av trafik-säkerhetsarbetet (17 % stor förbättring). Enkätmaterial samlades in i slutet av mars 2022, och det är möjligt att de svarande jämförde med hur det varit under pandemin, då myndigheten kraftigt minskade antalet trafikkontroller (trots att frågan refererar till de senaste 3–4 åren). Drygt 55 procent av de svarande bedömer att tillgången på fort- och vidareutbildning inom BF/IGV-verksamheten är god eller mycket god.

Figur 6.3 Bedömning av förändring över tid i lokalpolisområdets förmåga att ingripa och arbeta brottsförebyggande.



Källa: Enkät till LPO-chefer.

Utifrån Brås enkät är det tydligt att chefer i lokalpolisområden med ett eller flera utsatta områden upplever att det skett en förbättring de senaste åren avseende deras förmåga att förebygga och ingripa mot brott (se bilaga 4, figur B4.5). Noterbart är också att cheferna i glesbefolkade lokalpolisområden är mer negativa i sin beskrivning av utvecklingen än cheferna i övriga lokalpolisområden, trots att deras personaltillväxt är närmast identisk. Med reservation för att resultatet bygger på ett fåtal respondenter är missnöjet bland landets mer glesbefolkade lokapulisområden något myndigheten bör följa upp.

Den händelsestyrda verksamheten prioriteras

Intervjuerna med LPO-chefer visar att det finns en bred uppfattning om att den händelsestyrda verksamheten alltid har prioriterats och att ingripande-verksamheten har bemannats som ett måste-uppdrag där man inte får tumma på resursen. Som en konsekvens av detta har det brottsförebyggande arbetet ofta fått stå tillbaka. Majoriteten av cheferna menar att man hittills har varit för få för att resursen ska räcka till för att omhänderta både det ingripande och det brottsförebyggande arbetet. Den förväntade ytterligare personaltillväxten ses som en möjlighet att förstärka och satsa på det brottsförebyggande arbetet.

Majoriteten av alla LPO-chefer lyfter att pågående satsning på områdespoliser är bra för verksamheten och att det är viktigt: *Det är en nationell satsning på områdespoliser och bra att det finns sådana centrala beslut.*

Samtidigt menar många LPO-chefer att områdespolisresursen ofta är den resurs som används för att täcka luckor på IGV. Detta försvårar möjligheterna på lokalpolisområdesnivå att freda resursen. Andra faktorer som nämns som viktiga för att stärka arbetet är till exempel att brottsförebyggande arbete fortsatt prioriteras, långsiktighet, rätt metoder och arbetssätt, planerad verksamhet på arbetspassen samt kommunpoliserna.

De regioner som rapporterat högre förmåga inom brottsförebyggande arbete beskriver att man har lagt mycket tid på det och upplevelsen är att arbetet har prioriterats och kommit högre på agendan (se bilaga 5). Hög förmåga, liksom stor förbättring över tid vad gäller brottsförebyggande arbete, rapporteras av LPO-chefer både i polisregioner med hög och med låg personaltillväxt. Det pekar på att det inte enbart handlar om tillväxt, utan om hur man valt att prioritera mellan ingripande och brottsförebyggande verksamhet.

Enligt Polismyndighetens tillsynsenhets iakttagelser är det vanligt att ingripandepoliser själva bestämmer vad de ska göra på den tid de inte tas i anspråk för händelser som kräver ingripande, i stället för att dessa styrs mot planlagd brottsförebyggande verksamheten (PMY, 2021i). En tidigare observationsstudie av BF/IGV-personalens arbetstidsanvändning visade att 2/3 av tiden spenderades på polisstationen eller i polisbil. Enbart cirka 2

procent av arbetstiden användes till brottsförebyggande aktiviteter²³, och 1 procent användes till fotpatrullering (Holgersson & Knutsson, 2012).

Analyserna i det här avsnittet visar att personaltillväxten tillsammans med en stabil arbetsbörda tycks ha lett till kortare utryckningstider och skapat mer utrymme att ägna sig åt egeninitierade aktiviteter. Förmågan inom det brottsförebyggande arbetet bedöms som lägre än för det ingripande uppdraget, men har enligt enkäten förbättrats i ungefär samma utsträckning under de senaste 3–4 åren.

Utredningsverksamheten

Grundläggande förutsättningar

Antalet anställda inom utredningsverksamheten, exklusive utredningsstöd, ökade med 23 procent mellan december 2017 och augusti 2022. Fram till december 2022 har ökningen fortsatt och är totalt 27 procent.

Utredningsstöd (forensik, underrättelse och spaningsverksamhet) har ökat betydligt mindre (se kap 3). Brå har mätt total arbetsbörda inom utredningsverksamheten som antalet inkomna ärenden²⁴. Dessa ökade svagt fram till juli 2019–juni 2020 (2 %) för att sedan minska något (-5 %). Sett som antal inkomna ärenden per anställd och månad har arbetsbördan minskat med drygt 20 procent.

Även inom utredningsverksamheten har det alltså skett en minskning av den totala arbetsbördan, vilket bör ge utrymme för förbättrade resultat. Dock visar tidigare granskningar på allvarliga brister inom verksamheten, som skulle kunna innebära att man inte får full utdelning av personalökningar. Enligt Polismyndighetens internrevision finns brister i överlämnandet mellan PKC och utredande enheter, myndigheten saknar enhetliga rutiner för att hantera balanser, och beslutade metodstöd följs inte (PMY, 2020c). Även myndighetens tillsynsenhet har granskat utredningsverksamheten och noterade bland annat brister i brottsamordningen (som har till syfte att upptäcka och hantera seriebrottslighet), problem med oerfarna

²³ Övervakning utanför krogar, avisande och avlägsnande, ingripande mot bråk och stök, samverkansmöte, övervakning från polisbil eller till fots av ungdomsgång, följa efter person till fots, krogkontroll, besök i ungdomsgård eller ungdomsanläggning, stödjande samtal med förälder, kontakt med ordningsvakt, kontakt med nattvandrare eller motsvarande samt medling.

²⁴ Det finns säsongsvariationer i utredningsresultat och för att få jämnare siffror över tid har vi i analyserna slagit ihop data så att alla perioder innehåller ett helt år (juli-juni).

förundersökningsledare, och att det saknas styrdokument avseende användning av förundersökningsbegränsning för att säkerställa en enhetlig hantering (PMY 2021k). En annan kritisk faktor som beskrivs av forskare är brist på kompetensutveckling (Holgersson & Westman, 2021).

Brå har valt att mäta resultat inom utredningsverksamheten som andelen ärenden som redovisats till åklagare av alla avslutade ärenden, totalt samt standardiserat för brottskategori. Det är också ett av de mått som polisen använder som en indikator inom målet *Framgångsrik brottsbekämpning och uppklaring* (PM 2019c). Ärenden som redovisas till åklagare leder oftast till att åtal väcks eller strafföreläggande utfärdas (om den misstänkte erkänt). Åklagare kan också välja att inte väcka åtal (åtalsunderlåtelse), exempelvis om den misstänkte är aktuell i andra ärenden och det aktuella brottet inte skulle få någon påverkan på påföljden. Måttet, även om man standardiserar efter brottskategori, är trubbigt eftersom det inte tar hänsyn till förändring av brottsammansättning inom brottskategorier, eller brottens allvarlighet. Exempelvis är ett uppklarat snatteri lika mycket värt som ett uppklarat mord. I denna första delredovisning finns dock inte utrymme för en fördjupad analys. Vi har också med ett mått på skyndsamhet, mätt som andel ärenden av alla inkomna ärenden som fortfarande är öppna efter sex månader (ostandardiserat och standardiserat).

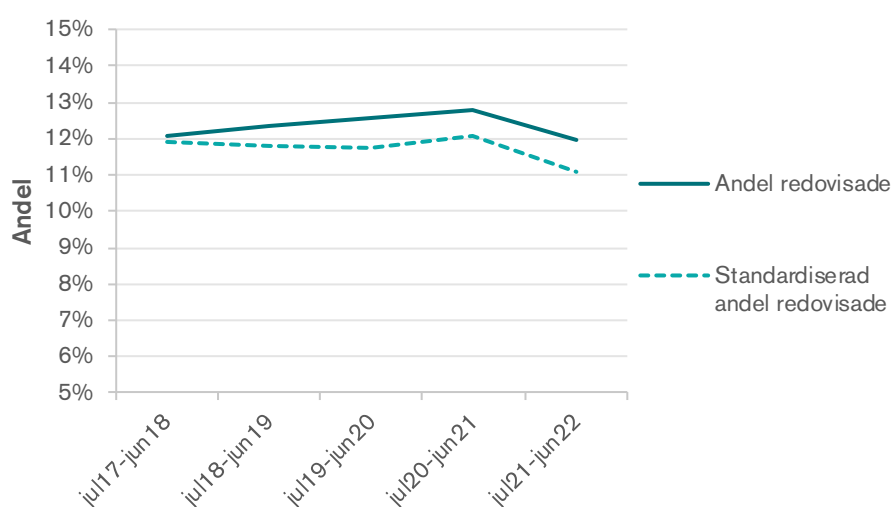
Standardiseringen visar hur utvecklingen hade sett ut om brottskategoriernas relativa proportion varit densamma under hela perioden. Olika brottskategorier har olika redovisningsandel, och förändringar i deras relativa andel kommer därför påverka den totala andelen redovisade (Demers & Rossmo, 2015). Under perioden har den största brottskategorin, tillgreppsbrott (exklusive i butik) minskat med 17 procent, medan narkotikabrott ökat med 22 procent (se tabell B4.4, samt för redovisningsandelar per brottskategori tabell B4.5).

Andelen redovisade ärenden har inte ökat

I figur 6.4 visas andelen redovisade ärenden, ostandardiserat samt standardiserat efter brottskategori 2017 (avslutade ärenden). Den ojusterade redovisningsandelen har varit stabil över tid, men det finns en svag ökning fram till 2021, och en minskning under den sista tidsperioden. Standardiseringen innebär att andelen redovisade ärenden utvecklas något sämre än vad de ostandardiserade uppgifterna visar, det vill säga ingen ökning fram till 2021 men fortfarande en minskning under den sista

tidsperioden. Under den sista tidsperioden är den ostandardiserade andelen cirka 1 procentenhet högre än den standardiserade (12 % respektive 11 %). Det beror på att den brottskategori som minskat mest under perioden är tillgreppsbrott (exklusive i butik), som har en låg redovisningsandel, samt att narkotikabrott (hög redovisningsandel) har ökat. Om antalet tillgreppsbrott och antalet narkotikabrott varit konstanta under tidsperioden hade alltså andelen redovisade varit lägre. Att andelen redovisade ärenden minskat svagt innebär också att *antalet* minskat eftersom inströmningen, och därmed antalet avslutade ärenden, sjunkit.

Figur 6.4 Ostandardiserad och standardiserad andel redovisade ärenden.

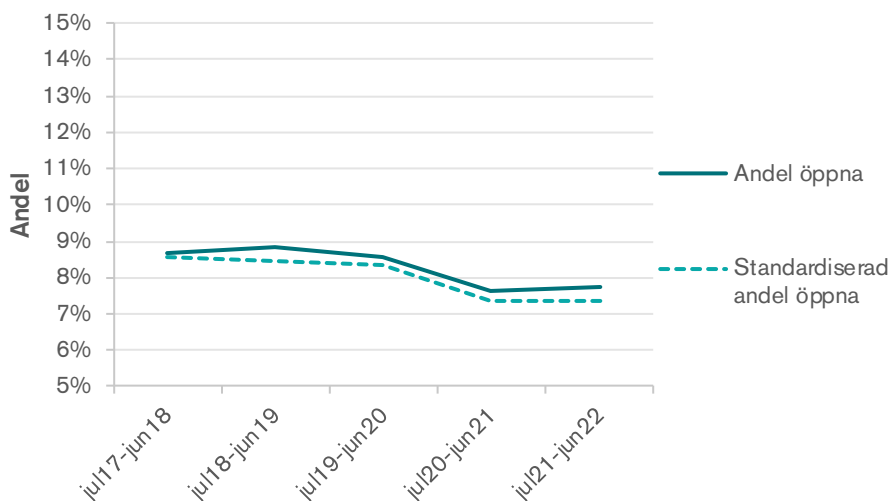


Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Andelen öppna ärenden minskar marginellt

Andelen ärenden som är pågående efter 6 månader är låg, och svagt minskande över tid (se figur 6.5). Under den första tidsperioden är den ostandardiserade andelen knappt 9 procent, vilket sjunker till knappt 8 procent under den sista tidsperioden. Standardisering ger väldigt små skillnader för resultatet (< 1 procentenhet).

Figur 6.5 Ostandardiserad och standardiserad andel ärenden som är öppna efter 6 månader.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

FU-begränsade ärenden bidrar till lägre redovisningsandel

Enligt polisens utredningsstrategi ska de brottsmisstankar som förväntas leda till lagföring och som kan påverka påföljden prioriteras (PMY 2021g).

Genom effektiv ärendesamordning (alla brottsmisstankar mot en och samma person utreds i ett sammanhang) kan de brott som vid en samlad bedömning inte kommer påverka påföljden förundersökningsbegränsas (FU-begränsas), och därmed läggas ner. Enskilda brott av ringa karaktär kan också FU-begränsas av kostnadsskäl.²⁵

En bidragande faktor till att redovisningsandelen inte ökat trots personaltillväxt kan vara att andelen FU-begränsade ärenden har ökat från 2 till 5 procent under den studerade perioden, eftersom en del av dessa ärenden skulle ha kunnat redovisats till åklagare (Brå, 2014). I en tidigare Brå-rapport bedömde tillfrågade utredningsledare att drygt hälften av de FU-

²⁵ Förundersökningsbegränsning innebär att en inledd förundersökning kan läggas ner eller inte inledas, se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken (RB). Så kan ske på grund av kostnad sett till nytta i ärenden där brottet har lågt straffvärde (högst tre månaders fängelse), eller om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB) eller till följd av regler om särskild åtalsprövning, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned. Så kan exempelvis vara fallet om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte "krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet".

begränsade ärendena hade kunnat redovisas (Brå 2018b, s. 11). Utifrån dessa uppgifter skulle alltså en ökning av andelen FU-begränsade ärenden med 3 procentenheter leda till att redovisningsandelen sjunker med 1,5 procentenheter. I bilaga 4, tabell B4.6, har vi beräknat hur den standardiserade redovisningsandelen hade utvecklats om hälften av de FU-begränsade ärenden istället hade redovisats. Skattningen är dock osäker och ska tolkas med försiktighet.

Det finns ett medelstarkt samband mellan personaltillväxt och utvecklingen av den standardiserade och FUB-justerade andelen redovisade ärenden (se tabell B4.3), men ett svagt negativt samband om man inte tar hänsyn till användandet av FU-begränsning. Det vill säga, om man inte ökat användningen av FU-begränsning samtidigt med personaltillväxten, hade vi sett ett samband mellan personaltillväxt och högre redovisningsandel.

Andra faktorer som kan påverka andelen redovisade ärenden

Faktorer som enligt tidigare rapporter visat sig vara viktiga för brottsuppklaring men som vi inte har undersökt inom ramen för detta projekt är minskad träffsäkerhet inom narkotikabrotten (fler negativa test), och att svåruppklarade ärenden ökat inom brottskategorin bedrägerier (Brå, 2016). Polisen framför ofta att ärendenas komplexitet har ökat som en förklaring till ett minskat antal redovisade ärenden (PMY, 2022d, sid. 79). Möjligheten att inkludera ett komplexitetsmått kommer att undersökas inom ramen för kommande delstudier.

Utredningsverksamheten på lokal nivå har haft en mycket liten personaltillväxt, 4 procent under perioden. I intervjuerna med LPO-chefer framkommer att det föreligger ett stort behov av att utveckla verksamheten. De beskriver att det är ett tufft läge med mycket grov brottslighet vilket gör att mängdbrott inte hinns med. Man nämner också att man tappar mycket kompetens till utredningsgrupper på högre organisatoriska nivåer. Att grövre brott utreds på lokalpolisområdesnivå riskerar även att påverka kvaliteten, eftersom det inte alltid finns utredare som har kompetens att utreda den typen av brott. En mer positiv bild framkommer i polisregioner med mindre problem med grov brottslighet.

Att personalen är nya och oerfarna, eller blivit omplacerade till utredning och är omotiverade, är något som LPO-chefer tagit upp i intervjuerna. Knappt 30 procent år 2022 har jobbat inom myndigheten i fem år eller mindre. År 2017 var motsvarande andel knappt 20 procent. Andelen omplacerade är relativt

låg men har dubblerats från 4 till 8 procent. Personal som är omplacerade mindre än tre månader kan vi dock inte följa i verksamhetsstatistiken, så den egentliga nivån kan vara högre. Vi vet inte heller om omplacerade kommer från annan utredningsenhet eller exempelvis från BF/IGV. Över hälften av LPO-cheferna anger också att tillgången till utbildning för utredare är bristfällig (se kapitel 4).

Polisens kontaktcenter

PKC är allmänhetens ingång till polisen för ärenden som inte är akuta (via 114 14 samt e-anmälan) och som rör anmälan om brott eller tips om brott. PKC har sedan omorganisationen även haft uppdraget att avlasta den övriga utredningsverksamheten genom att vidta tillräckliga åtgärder för att kunna fatta beslut om ett inkommet ärendes fortsatta handläggning (PMY, 2020c).

Grundläggande förutsättningar

Inom PKC ökade antalet anställda svagt 2017–2019 (7 %) men har totalt sett minskat med 17 procent under perioden 2017–2022. Fram till augusti 2022 var minskningen 12 procent, vilket visar på ett accelererande personaltapp. Verksamheten är relativt liten, och motsvarar 3 procent av alla anställda. Den totala arbetsbördan, i form av antalet mottagna samtal och antal e-anmälningar som tagits emot av PKC per månad, ökade fram till första halvåret 2021 (13 %) men minskade kraftigt under 2022 vilket ger en total minskning på drygt 10 procent under hela tidsperioden. Minskningen beror på att PKC tog emot allt färre samtal under 2022. Sedan slutet av 2018 består 25-30 procent av alla inkomna ärenden av e-anmälningar. Som antal inkomna samtal plus inkomna e-anmälningar per anställd har arbetsbördan ökat med drygt 15 procent.

De regionala skillnaderna är stora (se bilaga 5). I polisregion Stockholm och Väst har antalet anställda minskat betydligt, medan det ökat i polisregion Syd, och varit relativt oförändrat i övriga regioner. Den totala arbetsbördan per anställd har minskat avsevärt i polisregion Öst men dubblerats per anställd i region Stockholm. Polismyndighetens tillsynsenhet granskade PKC 2020, och visade då att utredningsuppdraget tolkas olika i olika polisregioner, vilket innebär att innehållet i arbetet också skiljer sig åt (PMY, 2020d). I vissa polisregioner bereder och fördelar PKC ärenden vidare under samma arbetspass, medan man i andra regioner genomför i stort sett alla

utredningsåtgärder utom förhör med misstänkt, innan ärenden fördelas vidare.

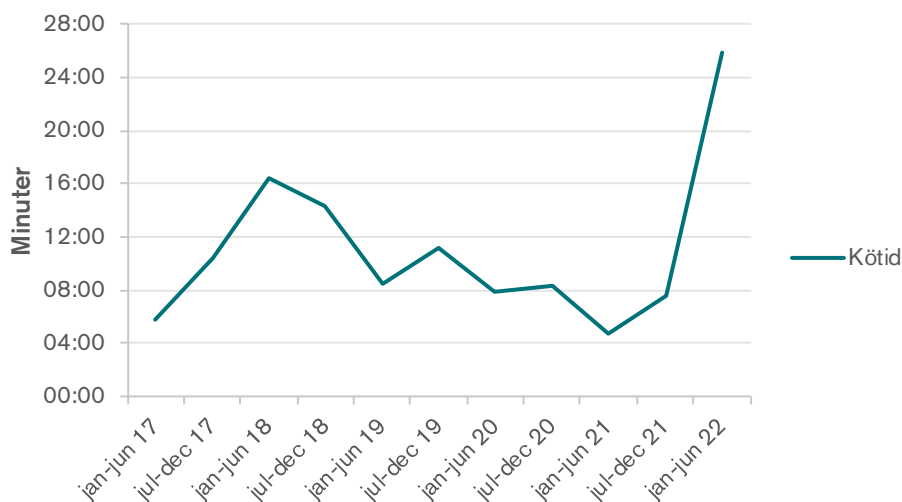
Det finns idag inget enkelt sätt att följa upp den utredande delen av PKC:s uppdrag eftersom de normalt sett antingen lägger ner ärenden eller skickar dem vidare till en annan utredningsenhet. Här fokuserar vi därför på PKC:s serviceuppdrag i form av genomsnittlig kötid²⁶. Den ökade arbetsbördan skulle teoretiskt kunna ha lett till längre kötider, men är också beroende av hur man prioriterat mellan serviceuppdraget och utredningsuppdraget. Polismyndighetens tillsynsenhet konstaterade att de två uppdragen – service och utredning – uppfattas som motstridiga, där svarstider ibland prioriteras på bekostnad av utredningsåtgärder och tvärtom. Polisregionerna hade i brist på nationell styrning gjort sina egna tolkningar av uppdragen och hur de skulle balansera mellan dessa (PMY, 2020d).

Allt kortare kötid – men trenden bröts under 2021

Kötiden (mätt som halvårsgenomsnittet av median per månad) har fluktuerat betydligt över tid (Figur 6.6). Kötiden steg till en början, från knappt 6 minuter januari–juni 2017 till 16 ½ minuter januari–juni 2018. Sedan sjönk kötiden gradvis fram till januari–juni 2021, då den var knappt fem minuter. Det innebär en förbättring med i genomsnitt nästan 12 minuter. Denna trend bröts under juli–dec 2021, och under januari–juni 2022 nådde kötiden den högsta nivån under hela perioden, knappt 26 minuter.

²⁶ PKC har sedan 2008 haft en årligen återkommande servicemätning. År 2021 gjordes dock förändringar i mätningen, varför jämförelser över tid inte längre är möjliga.

Figur 6.6. Genomsnittlig kötid på PKC, juni 2017-juni 2022.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Varför varierar kötiderna så mycket över tid?

Ökningen av kötider under 2018 kan hänga ihop med att man inledningsvis hade svårt att hitta balansen i hur man skulle prioritera mellan sina två uppdrag och att det skett en gradvis ombalansering, som visat sig i kortare kötider. Bilden stämmer överens med vad tillsynsrapporten visade (PMY 2020c), samt bekräftas av de kontakter vi haft med personer på polisregionerna. En möjlig tolkning av ökningen av kötider under 2022 är att det har en koppling till de problem med beställning av nya pass som präglat perioden efter pandemin, och som gjorde att väldigt många ringde 114 14 för att ställa frågor kopplade till det. En viktig faktor till längre kötider är sannolikt att personalstyrkan minskade under 2022. För verksamheter som har stor personalomsättning, exempelvis passverksamhet och polisens kontaktcenter (PKC), behövs ständiga nyrekryteringar för att man inte ska få en minskad bemanning. Att vissa polisregioner haft anställningsstopp på civila får därmed snabbt påverkan på PKC.

Sambandet mellan personaltillväxt och utveckling av kötid är mycket svagt (se tabell B4.3, bilaga 4), vilket beror på att även polisregioner med personalneddragningar minskade sina kötider under 2018–2021. Det är ett något starkare samband mellan personaltillväxt och absolut nivå, det vill säga de polisregioner som haft en personaltillväxt på PKC har konsekvent haft kortare kötider (Syd och Öst).

Ett utvecklingsarbete pågår nu på den Nationella operativa avdelningen (Noa) med syfte att ta fram en ny handbok och metodstöd för PKC, samt att effektivisera verksamheten genom att införa bättre tekniska system och styra över fler mot självbetjäning (e-anmälan samt ”callback”). Det pågår också metodutveckling på flera polisregioner (se bilaga 5).

7. Slutsatser och diskussion

Detta avslutande kapitel inleds med en redogörelse för i vilken utsträckning tillväxten hittills har svarat mot regeringens mål. I anslutning till respektive mål analyseras och diskuteras vilka faktorer som har påverkat måluppfyllelsen. Därefter följer en diskussion om hur Polismyndigheten har organiserat och styrt tillväxtarbetet, följt av Brås övergripande bedömningar och rekommendationer.

Måluppfyllelse

Mål 1 – 10 000 fler polisanställda, med bibehållen fördelning mellan civilanställda och poliser

Det övergripande målet med polisens tillväxt är att antalet anställda ska öka från drygt 28 000 vid ingången av 2016 till drygt 38 000 anställda vid utgången av 2024. I december 2022, med två år kvar av tillväxtperioden, var antalet anställda knappt 35 000. Det återstår med andra ord drygt 3 000 för att nå målet, vilket motsvarar personaltillväxten mellan 2018 och 2020. Det borde vara fullt möjligt att åstadkomma, med tanke på att anslagen till Polismyndigheten fortsätter att öka.

Däremot framstår möjligheten att inom tidsramen uppfylla antalsmålet med bibehållen fördelning mellan civilanställda och poliser som små. Även sett till Polismyndighetens något lägre målvärde (68 procent poliser) saknas 4 200 poliser av de knappt 6 300 som myndigheten skulle växa med, samtidigt som myndigheten skulle behöva minska antalet civilanställda med 900.

Att andelsmålet inte kommer att nås beror på att polistillväxten varit lägre än förväntat samtidigt som antalet civila ökade väsentligt mer än planerat i början av tillväxtperioden. Enligt Brå var rekryteringsprognosen som ligger till grund för tillväxtmålet för poliser alltför optimistisk, eftersom den förutsatte att man skulle lyckas fylla alla utbildningsplatser på en kraftigt expanderande polisutbildning. Under perioden 2015–2022 har i genomsnitt 80 procent av utbildningsplatserna fyllts. Det fanns också utrymme i budgeten att gå över rekryteringsprognosen för civilanställda. Att polisregionerna nästan enbart har personalkostnader innebär att de inte kan använda sin budget till annat än personal. Det har drivit på tillväxten av civilanställda.

Det starka fokuset på polistillväxt och att bibehålla fördelningen mellan civila och poliser innebär en risk för felaktiga incitament med negativa konsekvenser för verksamheten. Exempel på detta kan vara att utbilda civilanställda som inte behöver polisiära befogenheter i sitt jobb till polis, att anställa poliser i stället för civila där polisiära befogenheter inte behövs, eller att tumma på lämplighetskraven i grundutbildningen. En annan risk är att ett alltför starkt fokus på att nå ett visst antal innebär att innehållet i verksamheten, metodutveckling och effektivitet får stå tillbaka.

I intervjuerna med företrädare för polisregionerna framkommer att målet om en viss andel poliser skapat problem. På verksamheter som har en stor personalomsättning har man i många polisregioner inte fått ersättningsrekrytera i den mån det hade behövts, eftersom det totala antalet civila ska hållas nere. I stället har man fått omplacera personal, bland annat nya polisassistenter som egentligen skulle jobba i yttre tjänst. Tillväxtsamordnare i polisregionerna menar att regionerna bör få sätta sina egna andelsmål, eftersom behoven skiljer sig mellan olika regioner och polisområden på grund av olika förutsättningar.

Mål 2 – Ökad mångfald inom polisen

Mellan december 2015 och augusti 2022 ökade andelen kvinnor bland poliser något, och nästan hälften av de sökande till polisutbildningen vårterminen 2022 var kvinnor. Även andelen kvinnor bland chefer har ökat.

Andelen personer med utländsk bakgrund inom myndigheten har bara ökat marginellt sedan år 2017, och är särskilt låg bland poliser. Bland sökande till polisutbildningen är andelen med utländsk bakgrund i stort sett proportionell mot andelen i befolkningen. Dessa blir dock i lägre utsträckning godkända på prövningen. Att personer med utländsk bakgrund numera går vidare till högre utbildning i högre utsträckning än personer med svensk bakgrund (UKÄ/SCB, 2018) visar att det finns en pool av lämpliga kandidater, men att man inte har lyckats nå dem. I denna del bör Polismyndigheten öka sina insatser.

Mål 3 – Kärnverksamheten ska prioriteras

När regeringen beskriver syftet med anslagshöjningarna står kärnverksamheten i fokus och då framför allt den brottsförebyggande, ingripande och utredande verksamheten, samt gränspolisen.

Den brottsförebyggande och ingripande verksamhet (BF/IGV) har ökat med 15 procent under perioden, vilket är lägre än den totala personaltillväxten. Sedan 2017 har antalet poliser ökat med över 2 000, medan BF/IGV, som är ett bra mått på antal poliser i yttre tjänst, har ökat med ungefär hälften så mycket. Inom verksamhetsområdet BF/IGV har antalet anställda med funktionen områdespolis, som är tänkt att arbeta mer brottsförebyggande och mindre ingripande, nästan fördubblats under perioden. Kommunpoliser, som också har ett brottsförebyggande och samverkande uppdrag, har ökat marginellt.

Utredningsverksamheten har vuxit med cirka 25 procent och gränspolisverksamheten med cirka 20 procent. Övriga delar av kärnverksamheten, framför allt den operativa verksamheten och serviceverksamheten, nämns inte i regeringens styrning. De har heller inte haft någon tillväxt alls i princip. Antalet anställda på polisens kontaktcenter (PKC) har till och med minskat med 17 procent.

Sammantaget har stödverksamheten vuxit mer än kärnverksamheten, vilket indikerar att de effektiviseringar av det verksamhetsnära stödet som planerades för perioden fram till 2024 hittills inte realiserats (PMY 2018a). Att så skett är inte helt oväntat. Det är välkänt inom organisationsforskning att både organisationens storlek och organisationsförändringar kan bidra till administrativ tillväxt. Samtidigt är det viktigt att vara vaksam, eftersom den administrativa tillväxten i sig självt har en tendens att generera mer behov av administration (Forsell och Ivarsson Westerberg, 2014; Parkinson, 1959). Brå kommer återkomma till förhållandet mellan stöd- och kärnverksamhet i uppdragets slutredovisning.

Mål 4 – Lokalt förankrad polis

En viktig styrsignal från regeringen är att polisen ska stärka den lokala närvaron, vilket också inkommerats i Polismyndighetens strategiska planering. Att polisen skulle komma närmare medborgarna var också en viktig del i hur ombildningen av polisen till en myndighet motiverades.

I praktiska termer innebär inriktningen på lokal förankring att tillväxten främst ska komma lokalpolisområdena till del. I absoluta tal har också antalet anställda på lokalpolisområdesnivån ökat mest mellan 2017 och 2022. De nationella avdelningarna har dock procentuellt sett ökat mer än dubbelt så mycket som polisregionerna, 32 jämfört med 15 procent. Inom polisregionerna har polisområdesnivån växt dubbelt så mycket som

lokalpolisområdesnivån. Brås övergripande bild av tillväxten är att den, i motsats till regeringens förväntan och Polismyndighetens strategiska målsättning, har haft centraliserande tendenser både vad gäller antal anställda och beslutsfattande.

Utvecklingen kan delvis förklaras av att regeringen och polisen prioriterat verksamheter som huvudsakligen bedrivs på en högre organisatorisk nivå än lokalpolisområdet (se kapitel 4). Även med detta i beaktande är det Brås bedömning att resurserna har fördelats på ett sätt som inte kan sägas stärka den lokala närvaron. Det tydligaste exemplet är beslutet 2020 att omfördela budgetmedel från polisregionerna till de nationella avdelningarna.

Den starka fokuseringen på fördelningen mellan poliser och civilanställda, i kombination med att en större del av budgeten omfördelats till högre organisatoriska nivåer, har blivit kontraproduktiv i så måtto att den lokala polisiära närvaron blir lidande. Flertalet LPO-chefer vittnar om att de behöver använda nyanställda poliser, som vill arbeta i yttre tjänst, för arbetsuppgifter som tidigare civilanställd personal utfört. Detta trots att antalet poliser i december 2022 var drygt 1 800 färre än den ursprungliga prognosen.

Många LPO-chefer vittnar också om att de tillväxtsiffror som Brå utgår ifrån är överdrivna, och att många av de som på papperet är anställda på lokalpolisområdesnivån i själva verket är utlånade, bland annat till högre organisatoriska nivåer. Ett mål med ombildningen var att öka flexibiliteten i hur polisen använder sina resurser (Prop. 2013/14:110). Att enkelt kunna omplacera personal kan också vara till nytta för verksamheten i stort. Att det främst är personal på den lokala nivån som står till förfogande gör det svårare för LPO-cheferna att planera sin verksamhet, samtidigt som det får negativa konsekvenser för polisens lokala förankring.

Mål 5 – Närvarande polis i hela landet, med fokus på utsatta områden

Brå har samlat alla styr signaler med geografisk anknytning i ett mål.

Kortfattat rör det sig om att arbetet i utsatta områden ska prioriteras samtidigt som tillväxten får tydligt genomslag på såväl lands- och glesbygd som i de större städerna. Av rättssäkerhetsskäl är det också viktigt att polisens verksamhet håller samma kvalitet i hela landet.

Lokalpolisområden som 2017 hade minst ett utsatt område har haft en markant högre personaltillväxt än övriga lokalpolisområden. Tillväxten i

lands- och glesbygd skiljer sig däremot inte från andra ej utsatta områden, även om vissa särskilt glesbefolkade lokalpolisområden i polisregion Nord har haft en lägre polistillväxt. På dessa punkter har tillväxten hittills motsvarat regeringens förväntningar.

En jämförelse mellan polisregionerna indikerar dock att det finns bristande förutsättningar för att polisens verksamhet ska hålla likvärdig kvalitet över hela landet, och att skillnaderna har ökat under perioden. Särskilt hårt drabbat är polisregion Stockholm.

Brås övergripande slutsats är att Stockholm i allt lägre grad kompenseras för de utmaningar som utmärker polisregionen. Tidigare var polisutbildningen i högre grad lokaliserad till Stockholmsregionen, vilket gjorde att tappet av poliser till andra delar av organisationen komparerades av ett större inflöde. Även Stockholms andel av polisregionernas budgetmedel har minskat över tid. I sammanhanget kan nämnas att sättet som budgeten fördelas mellan polisregioner inte tar hänsyn till förekomsten av grov brottslighet eller utsatta områden.

Utvecklingen i polisregion Stockholm är i många avseenden betydligt sämre i Stockholm jämfört med övriga polisregioner. Sedan 2017 har antalet poliser ökat med 15 procent i övriga polisregioner, medan Stockholm inte haft någon tillväxt. Sedan 2017 har antalet utsatta områden blivit tre färre i övriga polisregioner, men tre fler i Stockholm. Även utredningsresultatet och svarstiderna till polisens kontaktcenter (PKC) har haft en sämre utveckling i Stockholm jämfört med övriga landet.

Att balansera den interna rörligheteten har varit högt på polisregion Stockholms agenda sedan strax efter ombildningen, men har hittills inte fått önskad effekt. Vissa åtgärder kräver beslut på nationell nivå, men har sent kommit på plats. Myndigheten har försökt avlasta region Stockholm genom att tillfälligt omplacera personal till Stockholm genom den nationella förstärkningsorganisationen, samt utlokalisera vissa brottsutredningar till andra polisregioner. Poliser i Stockholm som tjänar mindre än 36 000 får sedan april 2022 ett lönetillägg. Eftersom medellönen för poliser är högre än så kommer tillägget i mindre utsträckning påverka personer som kommit längre i sin karriär och som lockas att gå över till en nationell avdelning.

Mål 6 – Förbättrade verksamhetsresultat

Det grundläggande syftet med tillväxten är att verksamheten ska förbättra sina resultat, och på längre sikt att brottsligheten ska minska. Brå kommer att återkomma till frågan om effekter av tillväxten i senare redovisningar. I denna delredovisning har vi gjort några nedslag inom centrala verksamhetsområden, för att få indikationer på om utvecklingen går åt rätt håll.

Analyserna i kapitel 6 visar på en positiv utveckling inom ingripandeverksamheten, bland annat har uttryckningstiderna sjunkit. Det är svårare att följa upp den brottsförebyggande verksamheten. Enligt enkäten till lokalpolisområdeschefer (LPO-chefer) har dock förmågan inom både den ingripande och brottsförebyggande verksamheten stärkts. Cheferna ser också positivt på ökningen av områdespoliserna, även om dessa i relativt låg utsträckning kan arbeta långsiktigt och fredat med det brottsförebyggande uppdraget. Enligt tidigare studier har den brottsförebyggande verksamheten låg status inom myndigheten (Brå, 2013c; Sarnecki, 2019). Utifrån intervjuer med LPO-cheferna bedömer Brå dock att det kan ha skett en förändring i synen på det brottsförebyggande uppdraget, och att det finns en vilja och ambition att arbeta mer långsiktigt med dessa frågor. Chefer i de polisregioner som rapporterat högre förmåga inom brottsförebyggande arbete beskriver också en upplevelse av att arbetet prioriterats och kommit högre upp på agendan. Under 2022 har Polismyndigheten antagit en ny brottsförebyggande strategi (PMY, 2022e). Strategin presenterar en målbild för ett välfungerande brottsförebyggande arbete och ska nu implementeras i verksamheten. Här ser Brå en möjlighet att få till en strukturerad och långsiktig satsning, men den är beroende av att området tydligt prioriteras.

Trots personaltillväxt inom utredningsverksamheten har man inte ökat andelen eller antalet redovisade ärenden. Flera faktorer kan ha betydelse för resultaten, vilket diskuteras i kapitel 6. Det övergripande måttet, även efter att vi standardiserat efter brottskategori, är trubbigt eftersom det inte tar hänsyn till förändring av brottsammansättning inom brottskategorier, eller brottens allvarlighet. Även inriktningen på ökad ärendesamordning och förundersökningsbegränsning kan sägas stå i konflikt med målet om ökat uppkläring. Brå kommer att återkomma till utredningsverksamhetens förutsättningar och resultat i en senare delredovisning.

Som utvecklingen av svarstider hos polisens kontaktcenter visar, förbättrades tillgängligheten generellt under perioden 2018–2021. Minskningen kan inte

kopplas till personaltillväxt, utan är troligen främst en effekt av att man prioriterat serviceuppdraget framför utredningsuppdraget. Den genomsnittliga svarstiden har sedan dess stigit kraftigt. Mellan 2021 och 2022 har också antalet anställda vid PKC minskat tydligt, vilken förstärkts av ambitionen att hålla nere antalet civila. Utvecklingen är dock väldigt olika i olika polisregioner, vilket hänger ihop med hur olika regioner utvecklat arbetssätt och prioriterat verksamheten.

Ledning och styrning av tillväxtarbetet

Som Brå uppfattar det kan styrningen inom Polismyndigheten till och med år 2020 betecknas som tillitsbaserad. De kontaktpersoner som den nationella samordnaren hade i regionerna satt exempelvis inte i beslutande ställning, och till en början fanns inga målvärden per polisregion.

På nationell nivå hade myndigheten också till en början mindre kontroll och uppföljning av utvecklingen på regionnivå. En förklaring kan vara att det initialt inte förelåg en klar beställning från regeringens sida vad gällde just antalet poliser eller en viss fördelning mellan civilanställda och poliser. Budskapet under de första åren av satsningen var att Polismyndigheten själv har den bästa kunskapen om vilken sammansättning av kompetenser som krävs. Att fördelningen mellan poliser och civila bör bibehållas framkom först i budgetpropositionen för 2020. Under 2020 framkom också att utvecklingen av anställda inte gick enligt plan. Detta föranledde flera förändringar i styrningen: den nationella samordnaren fick som tilläggsuppdrag att leda polistillväxten, regionala målvärden för antalet poliser togs fram, ett nationellt samordningsforum inrättades där biträdande regionpolischefer och HR-cheferna i respektive region ingår, och tillväxten följdes upp oftare.

En rad åtgärder har inom ramen för tillväxtarbetet vidtagits för att attrahera fler sökande till polisutbildningen – dessa har såvitt Brå kan bedöma genomförts inom de tidsramar myndigheten satt upp och framstår som väl genomtänkta. Organisationsformen med långtgående autonomi för regionerna, som saknar egen stödverksamhet, har dock varit en utmaning inom tillväxtarbetet. Man kunde inte börja jobba från dag ett, eftersom det tog tid att bygga upp ett samarbete mellan polisregionen och stödverksamheterna i respektive region. Det finns dock regionala skillnader, i vissa polisregioner fanns redan ett bra samarbete, i andra var det först när

regionerna fick målvärden att förhålla sig till som ett organiserat och samordnat tillväxt- och attraheraarbete kom på plats.

Tillväxtarbetet har därmed blottlagt brister som är inbyggda i den nya organisationsformen. Beslut ska tas på lägsta möjliga nivå, och regioner och avdelningar är ansvariga och styr över sin egen verksamhet, samtidigt som det finns ett behov av att centralt styra hur många civila och poliser en region ska anställa och i vilka verksamheter, för att svara upp mot nationella mål. Det är dock tydligt att tillväxtarbetet i sig har lett till att myndigheten ”svetsats samman”, och samarbetet mellan polisregioner och nationella avdelningar har förbättrats, trots att det fortsatt finns visst ”skav”.

Tiden till beslut har i vissa fall varit lång. Exempelvis kom Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan, som angav mål, delmål och nyckelaktiviteter för tillväxten först i december 2019. Att utvecklingen av tillväxten inte följde planen var tydligt under hösten 2020. Att det inte gick att fylla platserna till polisutbildningen enligt plan bör dock ha stått klart redan 2019. Först i mars 2021 fick den nationella samordnaren för tillväxt tilläggsuppdraget att styra polistillväxten, och beslut om målvärden för polisregionerna fattades först i juni 2021. Det dröjde till slutet av 2021 innan man fattade beslut om att fram analyser över vilka arbetsuppgifter som kräver polisiär kompetens och vilka delar av verksamheten som gynnas av annan kompetens. Det arbetet, som i skrivande stund inte är avslutat, borde ha påbörjats långt tidigare.

Brås bedömning och rekommendationer

Brås bedömning är att Polismyndigheten kommer att kunna nå målet om 10 000 fler polisanställda, men inte andelsmålet om cirka 70 procent poliser. Bedömningen är att myndigheten har vidtagit de åtgärder man kunnat för att nå polismålet, inom nuvarande system för grundutbildning till polis.

När det gäller fördelningen av resurser har myndigheten följt regeringens prioriteringar vad gäller verksamhetsområden, och lokalpolisområden med utsatta områden har fått en större del av personaltillväxten. Polisregion Stockholm utmärker sig negativt med en mycket låg tillväxt.

Myndigheten har dock inte lyckats effektivisera stödverksamheten under pågående tillväxt, och de delar inom kärnverksamheten som inte varit prioriterade har växt väldigt lite, eller till och med minskat. Det senare kan kopplas till ambitionen att hålla nere antalet civilanställda.

Polismyndigheten har inte lyckats att särskilt stärka den lokala förankringen, och Brå uppfattar inte heller att man haft en stark styrning av tillväxten mot den lokala nivån. Den interna rörligheten innebär att om man inte särskilt prioriterar den lokala nivån sker ett tapp av erfaren personal över tid.

Analyserna av verksamhetsresultat är begränsade men visar att det hittills inte finns några tydliga indikationer på att personaltillväxten påverkat resultaten, med undantag för ingripandeverksamheten.

Prioritera verksamhetsnytta framför antalsmål

Det finns ett behov av fler poliser om visionen med en synlig och lokalt förankrad polis ska bli verklighet. Verksamheten behöver dock rimliga och långsiktiga planer för tillväxt, så att organisationen på bästa sätt kan tillgodogöra sig personaltillskottet, och för att undvika ”pinnjakt”.

Det är tveksamt om ett nationellt andelsmål är nödvändigt eller gynnsamt, eftersom behoven är olika mellan polisregioner och polisområden, och dessutom kommer att förändras över tid. Fördelningen bör i stället styras av vad som ger mest verksamhetsnytta. Här kommer analysen av vilka arbetsuppgifter som kräver polisiär kompetens att vara ett bra underlag.

Styr resurser mot den lokala nivån och balansera den interna rörligheten

För att kunna uppnå målet om stark lokal närvaro behöver Polismyndigheten prioritera polisregionerna före de nationella avdelningarna. Det är därför olyckligt om man övergett ambitionen att cirka 70 procent av budget ska gå till polisregionerna. Inom polisregionerna finns det avsevärda skillnader i hur stor del av verksamheten som bedrivs på lokal nivå, vilket visar att det är möjligt att styra mer resurser till lokalpolisområdesnivån.

För att behålla personal på den lokala nivån, i så väl yttre som inre tjänst, behöver fler karriärvägar utformas. Polismyndighetens arbete med ”karriär- och utvecklingsvägar” (KUV) är ett led i detta men har hittills enbart tagits fram och implementerats för poliser i yttre tjänst, men försök pågår att införa KUV för utredare på lokal nivå samt it-forensiker.

Situationen i polisregion Stockholm kräver kraftfulla åtgärder

Att polisregion Stockholm är så pass underbemannade riskerar att få allvarliga konsekvenser för polisens brottsbekämpande förmåga totalt sett,

och det är inte i längden rimligt att övriga polisregioner ska bistå med personal för att hantera situationen i Stockholm.

Ett sätt att stoppa den interna rörligheten bort från regionen vore att utlokalisera en större del av Noas verksamhet än idag till andra polisregioner, ett annat sätt är en mer flexibel lönesättning för svårrekryterade områden. Det senare skulle också hjälpa glesbygdsområden som har svårt att rekrytera personal, men det är en fråga för parterna. För åren 2023 och 2024 planeras nu större budgettillskott komma Stockholm till del. Att inkludera utsatta områden i budgetfördelningsmodellen skulle långsiktigt gynna särskilt belastade polisregioner som Stockholm, som i dagsläget har 29 av totalt 61 utsatta områden.

Förbättra och utveckla verksamhetsstatistiken

Analyserna i rapporten bygger huvudsakligen på data över antalet anställda, uppdelat på organisatorisk tillhörighet. Under projektets gång har Brå blivit varse att det inte finns någon möjlighet att följa flödet av omplaceringar kortare än tre månader. Vi kan därför inte säkert veta vad den faktiska nettobemanningen är för olika verksamheter. Även måttet årsarbetskrafter bygger på samma redovisning. Det innebär att den statistik som presenteras riskerar att vara missvisande.

Polismyndigheten har i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att ta fram förslag på utvecklade resultatmått med tillhörande kvantitativa mål för den brottsutredande verksamheten. Brå vill understryka behovet av ett uppföljningsmått som beaktar de anmälda brotten sammansättning, brottskadevärde och användandet av förundersökningsbegränsning. Det bör också tilläggas att det finns ett stort behov av mått för att följa upp den brottsförebyggande verksamheten. Det finns en risk att det som inte mäts inte heller prioriteras. Det är dock viktigt att utforma mått med en medvetenhet om att alla typer av kvantitativa mål kan leda till oavsiktliga konsekvenser och "pinnjakt".

Referenser

Allout (2021). *Kampanjmätning Polisen*. (Internt arbetsmaterial)

Braga, Turchan, Barao (2019), The Influence of Investigative Resources on Homicide Clearances. *Journal of Quantitative Criminology*, 35, sid 337–364.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013a). *Satsningen på fler poliser – vad har den lett till?* Rapport 2013:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013b). *Polisers syn på utredning av mängdbrott*. Rapport 2013:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013c). *Polisers syn på brottsförebyggande arbete*. Rapport 2013:21 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2014). *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning?* Rapport 2014:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott. Förändringar sedan 2006*. Rapport 2016:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018a). *En modell för uppföljning av rättsväsendets myndigheter. En idéskiss*. Rapport 2018:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018b). *Förundersökningsbegränsning. Ambition och verklighet*. Rapport 2018:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021). *Pandemins inverkan på flödet i rättskedjan*. Rapport 2021:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2022*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023a). *Polisens forensiska verksamhet*. Rapport 2023:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Davis & Lawrence. (1978). Problems of matrix organizations, *Harvard Business Review*, May–June, pp. 131–142.
- Demers & Rossmo (2015). Simpson’s Paradox in Canadian Police Clearance Rates. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 57:3, sid 424–434.
- Demers (2019), More Canadian Police Means Less Crime. *Canadian Journal of Criminology & Criminal Justice*, 61:4, sid 69–100.
- Eklund & Landström (2019), Effektivare för vem? Chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1:96, sid 35–55.
- Ekonomistyrningsverket, ESV (2014). *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*. Rapport 2014:59. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Forssell & Westerberg (2014). *Administrationssambället*. Lund: Studentlitteratur
- Granér (2017), Literature on Police Reforms in the Nordic Countries. *Nordisk politiforskning*, 2:4, sid 138–148.
- Holgerrson & Knutsson (2012). *Vad gör egentligen polisen?* LIU-IEI-RESEARCH REPORT-12/0004. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: Linköpings universitet.
- Holgerrson & Westman (2021). *Hur skyddar och stärker Polismyndigheten föreställningen om sin effektivitet? – exempel från olika verksamhetsområden*. Linköping: Linköpings universitet.
- Holmberg (2014) Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too? *Police Practice and Research*, 15:6, 447-46.
- Ivarsson Westerberg (2004). *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorsavhandling. Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).
- Ivarsson Westerberg (2020). *Reform i uniform: Polisens stora omorganisation*. Lund: Studentlitteratur AB.

Jihong, Scheider, Thurman (2002), The effect of police presence on public fear reduction and satisfaction: a review of the literature. *Justice Professional*, 15:3, sid 273–300.

Ju2021/02238. *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utvärdera satsningen på 10 000 fler polisanställda*. Justitiedepartementet.

Ju2017/08662/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*. Justitiedepartementet.

Ju2017/06177/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten om åtgärder på kompetensförsörjningsområdet*. Justitiedepartementet.

Lindström (2011), *Fler poliser – färre brott?* Linnæus University studies in policing. Nr 2. Växjö: Linnéuniversitetet.

Lindström (2013), More police – less crime? The relationship between police levels and residential burglary in Sweden. *Police Journal*, 86:4, sid 321–339.

Lindström (2015), Police and crime in rural and small Swedish municipalities. *Journal of Rural Studies*, 39, sid 271–277.

LoFaso (2020), Solving Homicides: The Influence of Neighborhood Characteristics and Investigator Caseload. *Criminal Justice Review*, 45:1, sid 84–103.

Marvell & Moody (1996), Specification problems, police levels, and crime rates. *Criminology*, 34:4, sid 609–646.

Parkinson (1957). *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Polismyndigheten, PMY (2011). *Slutredovisning av regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen att genomföra ett utvecklingsprojekt med målet att främja jämställdheten och den etniska och kulturella mångfalden inom polisen* (JU2009/2250/PO). Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2016). *Områdespoliser – Strategisk inriktning*. A177.727/2016. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2018a). *Redovisning av regeringsuppdraget Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*. A510.044/2017. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2018b). *Polismyndighetens strategi 2024*. PM 2018:23. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2018c). *Polismyndighetens nationella plan för kompetensförsörjning*. PM 2018:00. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2018d). *Granskning av Polismyndighetens strategiska styrning inklusive styrmodell*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2018e). *Slutrapport för kompetensförsörjningsprojektet VISP en polis för alla!* Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019a). *Granskning av tillväxt 2024*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019b). *Granskning av polisens kultur*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019c). *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*. PM 2019:41. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019d). *Analys av kärnverksamheten mot 2024. Underlag för dimensionering och förmågutveckling*. A240.625/2019. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019e). *Analys av behov nationella avdelningar mot 2024*. A.446.057/2019. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019f). *Polismyndighetens plan för tillväxt 2024*. PM 2019:3. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019g). *Polismyndighetens kompetensförsörjningsplan 2020–2021*. PM 2019:28. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019h). *Modell för fördelning av budgetmedel mellan polisregionerna* (A603.400/2018). Ekonomiavdelningen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019i). *Metodik för fördelning av budgetmedel till avdelningarna* (A603.400/2018). Ekonomiavdelningen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019j). *Årsredovisning 2018*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019k). *Översyn av polisprogrammet 2019*. A184.768/2019. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2019l). *Polismyndighetens riktlinjer för intern styrning och kontroll*. PM 2019:34. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2020a). *Polismyndighetens tillväxtstrategi*. PM 2020:9. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2020b). *Granskning av lokalförsörjning*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2020c). *Systemgranskning av polisens utredningsverksamhet*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2020d). *Polisens kontaktcenter*. Tillsynsrapport 2020:6. RPCK. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021a). *Polisens processtyrning – förtydligande av processansvar och processtyrning för ökad helhetsyn och samordning*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021b). *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*. PM 2021:5. Reviderad januari 2021. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021c) *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024*. PM 2021:39. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021d). *Polismyndighetens kompetensförsörjningsplan 2021*. PM 2021:4. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021e). *Polismyndighetens kompetensförsörjningsplan 2022–2024*. PM 2021:40. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021f). *Bilaga 1 Beslut om budgetramar 2021–2024, budget för pass- och id-kortsverksamheten, ordningsvaktsutbildning samt investeringsramar* till Beslutsprotokoll Polismyndighetens budget för 2021–2024, A698.749/2020. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021g). *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten*. PM 2021:10. Noa. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021h). *Granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021i). *Lägesbild över utsatta områden. Regeringsuppdrag 2021*. Noa. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021j). *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet*. Tillsynsrapport 2021:6. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2021k). *Uppföljande tillsyn över Polismyndighetens ärende- och brottsamordning, tillämpning av regler om nedläggning av förundersökning och förundersökningsbegränsning, samt ärendebalansen i utredningsverksamheten*. Tillsynsrapport 2021:8. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2022a). *Granskning av tillväxt 2024 (tillväxtstrategin)*. Internrevisionen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2022b) *Polismyndighetens arbetsordning*. PM 2022:11. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2022c). *Halvtidsutvärdering av den strategiska styrningen*. A695.679/2022. Ekonomiavdelningen. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2022d). *Årsredovisning 2021*. A109.494/2021. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten, PMY (2022e). *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*. PM 2022:12. Noa. Stockholm: Polismyndigheten.

Proposition 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018, Finansdepartementet, 2017.

Proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020. Finansdepartementet, 2019.

PwC (2021). *En förbättrad kundupplevelse i intressefasen och antagningsprocessen*. Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB.

Riksrevisionen, RiR (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*. 2020:20. Stockholm: Riksrevisionen.

Roberts & Roberts (2016), Crime Clearance and Temporal Variation in Police Investigative Workload. *Journal of Quantitative Criminology*, 32:4, sid 651–674.

Sarnecki (2019). *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2014:1105 *Förordning om utbildning till polisman*. Svensk författningssamling. Se också ändring 2020:18 (funktionsinriktad polisutbildning).

SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av Polisorganisationskommittén. Justitiedepartementet.

Starbuck (1965). Organizational growth and development. *Handbook of organizations*, 111, 451-533.

Statskontoret (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2016a). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet*. 2016:22. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2016b). *Mer tid till kärnverksamheten*. 2016:19. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. 2018:18. Stockholm: Statskontoret.

Stockholms Handelskammare (2021). *Riv bostadsmarknadens barriärer. En rapport om hur unga samt samhällsnödvändiga yrkesgrupper stängs ute från bostadsmarknaden*. Stockholm: Stockholms Handelskammare.

Terpstra, Fyfe & Salet (2019). The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The police journal*, 92(4), 339–359.

TIL 2018/511. Diskrimineringsombudsmannen, DO (2018). *Tillsyn avseende Plikt- och prövningsverket*. Solna: Diskrimineringsombudsmannen.

TIL 2020/3. Diskrimineringsombudsmannen, DO (2020). *Tillsyn avseende Försvarsmakten*. Solna: Diskrimineringsombudsmannen.

Universitetskanslerämbetet, UKÄ/Statistiska centralbyrån, SCB (2018), *Universitet och högskolor. Svensk och utländsk bakgrund för studenter och doktorander 2016/17*. Statistiska meddelanden UF 19 SM 1801. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Vollaard & Hamed (2012), Why the Police Have an Effect on Violent Crime After All: Evidence from the British Crime Survey. *Journal of Law & Economics*, 55: 4, sid 901–924.

Bilageförteckning

| | | |
|----------|--|-----|
| Bilaga 1 | Metod och material..... | 111 |
| Bilaga 2 | Attraheraarbetet på nationell nivå..... | 118 |
| Bilaga 3 | Polisregionernas arbete med tillväxt och attrahera | 127 |
| Bilaga 4 | Tabeller och figurer | 137 |
| Bilaga 5 | Verksamhetsresultat per polisregion | 143 |

Bilaga 1 Metod och material

Denna delstudie har olika metodologiska ansatser, både kvantitativa och kvalitativa. De huvudsakliga insamlingsmetoderna och materialen som presenteras i denna bilaga är:

- Verksamhetsstatistik
- Enkät
- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Varje område presenteras närmare avseende metod för datainsamlingen, bearbetning och analys samt på vilket sätt materialet använts för att besvara frågeställningarna.

Verksamhetsstatistik

Antal anställda

Polismyndighetens verksamhet kan beskrivas på olika sätt. Ett sätt är att utgå från varje medarbetares funktion, vilket betecknar dennes huvudsakliga arbetsuppgifter. Det kan vara lämpligt om man vill studera specifika kompetenser som *områdespoliser* eller *it-forensiker*. Men en funktionstitel kan också vara av allmän karaktär, som *administratör* eller *handläggare*. Därför kan det ofta vara bättre att utgå från medarbetarens organisatoriska tillhörighet. En handläggare på en forensisk sektion räknas till *forensik* (som är en underkategori till verksamhetsområdet *utredning*) medan en handläggare på personalavdelningen kategoriseras som *stödverksamhet*. Slutligen kan polisens verksamhet beskrivas utifrån vilka *processer* medarbetarnas resurstid fördelas på. Det görs ofta utifrån schabloner och bygger med andra ord inte på en noggrann beräkning av vilket typ av arbete som genomförts, men har fördelen att en medarbetares tid kan fördelas på flera olika områden. Antalet processer är begränsat, det finns till exempel ingen process som direkt svarar mot ingripandeverksamheten, en ingripandepolis arbetstid bokförs normalt som brottsförebyggande arbete.

Mot bakgrund av diskussionen ovan har Brå valt att huvudsakligen utgå från organisatorisk tillhörighet, vilket innebär att statistiken är uppdelad på polisregion/avdelning, organisatorisk nivå samt verksamhetsområde. Till det kommer en uppdelning på polis/civilanställd, samt vissa funktioner som till exempel områdespoliser. Brå har också beställt data rörande intern och

extern rörlighet samt antal år i tjänst. Statistiken avser antal anställda den 31 december 2015–2022. Av tidsskäl är den senaste mätningen i vissa analyser baserade på antal anställda 31 augusti 2022.

Brå har även tagit del av personalstatistik på lokalpolisområdesnivå. Eftersom statistiken är sekretessbelagd har bearbetningen skett i polisens lokaler för att sedan grupperas enligt Brås typologi. Kategorin *glest befolkade lokalpolisområden* bygger på Tillväxtverkets²⁷ definition av en landsbygdskommun. Enligt definitionen ska minst hälften av kommunens invånare bo i så kallade glesa områden, vilket är kilometerrutor med mindre än 300 invånare och andra rutor utanför tätbefolkade kluster. Tätbefolkade kluster är kilometerrutor som gränsar till varandra (inkl. diagonalt angränsande rutor) med en befolkningstäthet på minst 300 invånare per kvadratkilometer och minst 5 000 invånare totalt i klustret. Uppgifter om antal invånare per kommun uppdelat i glesa områden/kluster har summerats för varje lokalpolisområde som består av en eller flera kommuner för att avgöra om hälften av invånarna i lokalpolisområdet bor i glesa områden. Beräkningen går inte att göra på lokalpolisområden som består av delar av en kommun, men de är i praktiken sällan glest befolkade.

Verksamhetsresultat

Från EA har Brå beställt ett antal indikationer på arbetsbörda och verksamhetsresultat inom BF/IGV, utredningsverksamheten, samt PKC. Analyser har gjorts för Polismyndigheten som helhet samt per polisregion. Analyser har också gjorts av gränsverksamheten men här finns så starka pandemieffekter att det inte går att uttala sig om hur utvecklingen skulle ha sett ut i en kontrafaktisk situation. Vi har därför valt att lämna redovisningen till senare rapporter.

BF/IGV – Totalt antal upprättade händelserapporter (HR) med prioritet 1-3 med beordrad patrull, antal egeninitierade²⁸ HR, samt mediantid från larm till att polis är på plats (påbörjat uppdrag) vid prioritet 1 och 2. Data redovisas halvårsvis.

Utredningsverksamheten – Antal inkomna ärenden, totalt och per brottskategori, andel ärenden som redovisats till åklagare av alla avslutade

²⁷ Se mer på <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder/olika-typer-av-landsbygder.html>

²⁸ Exempel på en egeninitierad händelse kan vara en trafikkontroll eller att en person eller ett fordon stoppas och kontrolleras eller genomsöks.

ärenden, ostandardiserat samt standardiserat för brottskategori, andel redovisade ärenden per brottskategori, andel ärenden av alla inkomna ärenden som är pågående efter 6 månader, ostandardiserat samt standardiserat för brottskategori.

Standardisering har gjorts med den direkta metoden och utgår ifrån fördelningen av ärenden mellan brottskategorier (10 kategorier) år 2017. Standardiseringen visar hur utvecklingen av utfallet (redovisade respektive öppna ärenden) skulle sett ut om fördelningen varit konstant. En ”FUB-justerad” andel redovisade ärenden har också beräknats, baserat på bedömningen att hälften av de ärenden som FU-begränsats skulle ha kunnat redovisats. På grund av säsongsvariationer har vi i alla analyser slagit ihop data så att den sista perioden innehåller ett helt år (sista halvåret 2021–första halvåret 2022).

PKC – antalet mottagna samtal och antal e-anmälningar och genomsnittlig kötid (mätt som mediantid per månad). Data redovisas halvårsvis.

Bivariata korrelationsanalyser har gjorts mellan tillväxten av antal anställda per region och år, och resultat för vardera verksamhetsområde. För att få fram ett mått på tillväxt snarare än storlek på arbetsstyrkan har data indexerats till 100 år 2017. Eftersom utfallen rör halvår och antal anställda mäts i december har vi matchat antal anställda med utfallet juli–juni. Det innebär att exempelvis värdet på personaltillväxt i december 2018 matchas med utfallet juli 2018–juni 2019. För utfallen har vi tittat både på absolut nivå samt på förändring över tid, det vill säga indexerade siffror. Liknande analyser har också gjorts mellan personaltillväxt och utveckling av budgetfördelning.

Enkät till LPO-chefer

Under våren 2022 skickades en enkät ut via email med en länk till enkätverktyget Artologik. Enkäten skickades från Brå till Rikspolischefens kansli (RPCK) som i sin tur vidarebefordrade den till alla lokalpolisområdeschefer i landet, totalt 95 stycken. Svarsfrekvensen var 75 procent. Förutom bakgrundsfrågor (om exempelvis kön och anställningsår) innehöll enkäten frågor om chefernas bedömning av lokalpolisområdets egna förmågor, tillgänglighet till resurser som utbildning, utrustning och stöd, utveckling de senaste åren samt prioriterade frågor inom tillväxtarbetet. Frågor ställdes också om områdespolisverksamheten, förekomst av glesbygdsproblematik och socialt utsatta områden. Frågorna var

huvudsakligen kryssfrågor och tog 5–10 minuter att besvara. Tre frågor hade öppna svarsalternativ. Enkäten innehöll även en fråga om huruvida respondenten samtycker till intervju med Brå varpå lite mer än hälften gav sitt samtycke. Brå har därefter utgått från dessa svar vid urval av intervjupersoner (se mer under intervju).

Av de som svarade på enkäten var merparten män, cirka tre fjärdedelar, resterande kvinnor. Sett till anställningsår inom polisen anställdes cirka en fjärdedel innan 1990 men den största gruppen anställdes mellan 1990 och 2015. Endast en lokalpolisområdeschef anställdes efter 2015. Knappt hälften har jobbat som lokalpolisområdeschef mellan 1–3 år. Näst vanligast var mellan 0–12 månader. Liknande fördelning gäller även i den grupp som samtyckte till intervju.

Enkätsvaren har kodats i dataprogrammet IBM SPSS Statistics och analyserats för Sverige totalt, regional nivå, utsatta områden samt områden med glesbygd. De öppna enkätsvaren har kodats och analyserats i Excel och använts som ett stöd i analysen av lokalpolisområdeschefernas syn på tillväxtarbetet. Resultaten från enkäten har dels utgjort ett underlag till urval av intervjupersoner och utformning av intervjuguide, dels varit ett komplement till verksamhetsstatistik. Det har inte funnits utrymme i den här rapporten att redovisa svar på alla frågor. Brå kommer dock att upprepa enkätundersökningen senare under uppdraget, för att kunna jämföra hur svaren utvecklats över tid.

Intervjuer

28 intervjuer har under hösten 2021 till hösten 2022 genomförts med personer som på något sätt varit involverade i tillväxtarbetet. Initialt har Brå efter dialog med Polismyndigheten fått en lista på kontaktpersoner. De som har valts ut och intervjuats är regionala tillväxtsamordnare och attraherasamordnare, kontaktpersoner på de nationella avdelningarna, tillväxtarbetets nationella samordnare, samordnaren för grundutbildning till polis, uppdragsledaren för attraheraarbetet, ansvarig för kampanjarbetet, och personal på Lokalförsörjningsenheten. Syftet med intervjuerna har primärt varit att få en god bild av styrning och organisering av arbetet nationellt och regionalt, hur resursfördelningen och personalförsörjningen har gått till rent praktiskt och vilka problem som uppstått i arbetet.

Brå har även intervjuat 18 chefer på lokalpolisområdesnivå för att få en fördjupad bild av de frågor som belyses i enkätstudien. Urvalspopulationen

bestod av de enkätrespondenter som samtyckt till intervju, och utgångspunkten för urvalet, som genomförts strategiskt, har varit att inkludera alla polisregioner och olika typer av lokalpolisområden. I den mån det har varit möjligt har Brå inkluderat minst ett lokalpolisområde som har ett eller flera utsatta områden och ett lokalpolisområde med glesbygdsproblematik per region.

Ytterligare kriterier sattes upp vid urval av intervjupersoner; chefer med minst ett års erfarenhet (i den mån det varit möjligt), särskilt intressanta eller avvikande svar i enkäten och/eller typiska svar inom polisregionen. Utgångspunkten var 3 chefer per region, totalt 21 intervjuer. Dock har samtycke till intervju varierat mellan regionerna och i en region har det endast funnits ett alternativ. Två lokalpolisområdeschefer har efter inbokad intervju valt att tacka nej på grund av tidsbrist. I den ena av dessa regioner valdes en ny intervjuperson, dock inte i den andra eftersom Brå bedömde att det inte skulle tillföra något ytterligare. Totalt genomfördes således 18 intervjuer.

Tabell. B1.1 Intervjupersoner som medverkat i kartläggningen

| Roll | Antal intervjuer |
|---|-------------------------|
| Tillväxt- och attraheraansvariga nationell nivå | 6 |
| Plikt- och prövningsverket | 1 |
| Kontaktpersoner nationella avdelningar | 8 |
| Tillväxt- och attraherasamordnare regional nivå | 13 |
| Lokalpolisområdeschefer | 18 |
| Totalt | 46 |

Intervjuerna har i huvudsak genomförts per telefon av en utredare på Brå men ett antal intervjuer har skett fysiskt eller digitalt varpå oftast två utredare från Brå har närvarat. Samtliga intervjuer utom en har efter medgivande av intervjupersonerna spelats in med diktafon. Anteckningar togs vid intervjutillfället och ljudfilerna användes sedan som stöd för renskrivning av anteckningarna. Intervjucitaten som redovisas i rapporten har i vissa fall redigerats något för att öka läsbarheten. Brå har valt att inte använda namn eller i onödan identifiera var en intervjuperson är placerad. Vissa roller är dock så centrala att Brå valt att skriva ut funktionen. Anonymitet har inte utlovats intervjupersonerna.

Intervjuguide och analyser

Samtliga intervjuer har genomförts utifrån en intervjuguide särskilt anpassad för den aktuella rollen och organisatorisk placering. För exempelvis

tillväxtsamordnare i polisregionerna har stommen varit densamma, men vissa frågor har varit anpassade till situationen i den regionen och med ökad kunskap har också intervjuguiden utvecklats över tid. I intervjuerna med lokalpolisområdescheferna har intervjuguiden även anpassats efter enkätsvaren i respektive lokalpolisområde och region. Intervjuerna har varit semistrukturerade, det vill säga det har funnits en hög grad av flexibilitet att anpassa innehållet utifrån vad som framkommer under intervjun.

Intervjuanteckningarna har kodats tematiskt med hjälp av ett kodschema, i analysverktyget Atlas ti. Kodschemat har iterativt förändrats under arbetets gång när koder slagits ihop, bytt namn eller splittrats. Eftersom intervjuerna berör olika teman har de analyserats i tre olika grupper: tillväxt- och attraheraarbetet på nationell nivå, tillväxt- och attraheraarbetet på regional nivå samt intervjuer med LPO-chefer. Eftersom tillväxten på de nationella avdelningarna i de flesta fall inte i första hand haft med satsningen att göra, och deras kontakt med den nationella samordnaren och tillväxtarbetet varit liten, har dessa intervjuer bara kort sammanfattats som stöd i arbetet.

De erfarenheter som framkommit av alla intervjuer lyfts fram i flera delar av rapporten och har fungerat som ett viktigt komplement till rapportens övriga material, bidragit till ett tydligare helhetsperspektiv samt ökat förståelsen av faktorer som inte enbart går att mäta kvantitativt.

Dokumentgranskning

Brå har granskat och sammanfattat centrala dokument för tillväxtarbetet på nationell nivå, samt i vissa fall kompletterat detta med styrdokument på regional nivå. Dokument som ingår i granskningen är Polismyndighetens svar på regeringsuppdrag angående tillväxten, planer och strategier, handböcker och beslut, samt uppdrag och inriktningar. Brå har inte avgränsat sig till dokument som enligt Polismyndighetens arbetsordning räknas som styrdokument, utan utgått från Ekonomistyrningsverkets bredare definition på styrning som ”samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att uppnå ett visst resultat”, vilket innebär att även arbetsdokument som visar vad myndigheten vill uppnå inkluderats i vissa fall. De två huvudsakliga frågor Brå ställt är vad dokumenten säger om *vad* som ska stärkas, och *hur* det ska göras. Det sammanlagda materialet är omfattande och vi har sammanfattat innehållet på en översiktlig nivå utan att gå in på detaljer.

Brå har också fått tillgång till MBL-protokoll för tidsperioden augusti 2018–september 2021, tertialuppföljningar angående tillväxtarbetet från tillväxtrådet 2020–2021, samt polisregionernas och de nationella avdelningarnas samlade rapporterade risker i relation till tillväxtarbetet 2018–2021. Dessa har använts i den del som berör bedömningar av och åsikter om myndighetens tillväxtarbete.

Information till deltagare

Utvärderingen har skett i enlighet med de informations- och samtyckeskrav som ingår i Vetenskapsrådets forskningsetiska principer. Intervjuerna och enkäten byggde exempelvis på informerat samtycke. De som har intervjuats och deltagit i enkätundersökningen har informerats om syftet med kartläggningen, följder och risker som forskningen kan medföra, vem som är projektledare, att deltagandet är frivilligt, att de har rätt att inte medverka och att när som helst avbryta sin medverkan, att deras namn inte kommer att anges men att anonymitet inte kan garanteras och att deras svar kommer att behandlas så att inte obehöriga kan ta del av dem. De intervjuade har även fått kontaktuppgifter till den person som kan ge ytterligare information om studien.

Bilaga 2 Attraheraarbetet på nationell nivå

För att öka antalet sökande till polisutbildningen bedrivs sedan 2018 nationella kampanjer, som kompletteras med regionala och lokala så kallade attraheraaktiviteter. Utvärderingar visar att kampanjerna haft ett stort genomslag och bedöms positivt av målgruppen (18–35 år). Antalet sökande har också ökat från knappt 15 000 per år till knappt 30 000 per år. Trots ett högt söktryck har man dock inte lyckats fylla alla platser.

Tidigt under tillväxtarbetet utökades antalet lärosäten som bedriver grundutbildning till polis från tre till fem. Man har också ökat antalet platser på grundutbildningen och antalet distansplatser, och gjort en översyn av polisprogrammet för att få större enhetlighet. Ansökningsprocessen har förenklats och digitaliserats. Polismyndigheten har tagit fram två nya utbildningsformer vid sidan av grundutbildningen – funktionsinriktad polisutbildning (FPU) och verksamhetsintegrerad utbildning (VPU). Det finns flera syften med de nya utbildningsformerna. Inom verksamheten finns dock en farhåga att de används för att nå det numerära målet för antalet poliser mot verksamhetens bästa.

Kravprofilen för att bli antagen till polisutbildningen har gjorts om och implementerades gradvis från januari 2022. Preliminära siffror visar att av de som prövades under 2022 blev 30 procent godkända, jämfört med 22 procent år 2021.

En stor del av tillväxtarbetet har under tidsperioden varit inriktat på att attrahera fler sökande till polisutbildningen. I denna bilaga beskrivs det nationella kampanjarbetet, de förändringar som skett av antagningen till polisutbildningen, samt utvecklingen av antalet sökande och antagna. Bilagan bygger på intervjuer med personer som arbetar med tillväxtarbetet och attraheraarbetet på nationell nivå, dokument som beskriver arbetet, samt material från Plikt- och prövningsverket.

De nationella attraherakampanjerna

Hösten 2017 tog KA fram ett nytt koncept till rekryteringskampanj, med huvudbudskapet ”Det finns en större uppgift”. Kampanjen var ett uppdrag inom regeringsuppdraget *Åtgärder på kompetensförsörjningsområdet* (Ju2017/06177/PO). Syftet med kampanjarbetet är att få fler sökande att fullfölja ansökningsprocessen, samt att få nya målgrupper att söka till polisutbildningen.

Kampanjen har sedan 2018 bedrivits på ungefär samma sätt, med två stora kampanjer per år i anslutning till övriga intag till högskola. Sedan antagningsprocessen ändrades 2020 pågår dock kampanjarbete hela året. Kampanjerna har en budget på 25 miljoner per år och drivs i flera olika kanaler: sociala medier, egna kanaler (polisens egen facebook-sida, instagram, youtube-kanal och lokala konton), utomhusreklam samt via personliga möten som chattar där man kan ställa frågor. Till kampanjen produceras affischer, broschyrer, filmer, annonser i medier och sociala medier. I kampanjarbetet har man upphandlat en reklambyrå som tar fram kampanjmaterial och en mediebyrå som köper medieutrymme och bokar plats i olika kanaler. De två huvudsakliga arenorna är det personliga mötet (fysiskt eller digitalt) samt digital kommunikation. I sociala medier kan man identifiera målgruppen utifrån deras profil och visat intresse – man riktar mer fördjupad information till de som visat intresse, tittat längre på en film till exempel, och avslutar med en uppmaning att söka.

Kampanjen har haft lite olika inriktning varje år, till exempel yttre tjänst, att man ska komma förberedd till prövningen, bredden inom polisyrket och så vidare. Det är ett tydligt mål från regeringen att man ska öka antalet sökande kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Det har man valt att ta hänsyn till inte genom att specifikt vända sig till dessa grupper, utan genom att i kommunikationen spegla den mångfald som redan finns inom myndigheten. De nationella kampanjerna kompletteras med regionala och lokala kampanjer som bedrivs av verksamheten i polisregionen, med stöd av KA och HR i respektive region (se bilaga 3). Typiska attraheraaktiviteter på regional och lokal nivå är exempelvis att delta på utbildningsmässor och olika evenemang, gymnasiebesök, inlägg, chattar och digitala möten i sociala medier, samt informationsträffar som kan anordnas både fysiskt och digitalt.

Uppföljning och utvärdering av kampanjarbetet

Kampanjarbetet följs upp löpande genom att KA varje vecka får siffror från Plikt- och provningsverket på hur det går med ansökningarna, och genom statistik från de digitala kanalerna över intresse. Det innebär att man snabbt kan anpassa kampanjen och förstärka där det behövs. Kampanjerna utvärderas efter varje omgång av externt anlitate konsultföretag.

Utvärderingarna visar att kampanjerna haft ett stort genomslag och bedöms positivt av målgruppen (18–35 år), men av de tillfrågade har andelen som kan tänka sig att bli polis sjunkit drastiskt – från 55 procent 2018 till cirka

35 procent 2021 (Allout, 2021). Andelen som svarar ”ja, absolut” har minskat från 17 procent till cirka 10 procent (ibid).

Förändring och utökning av polisutbildningen

Polismyndigheten ansvarar för grundutbildning till polis och beslutar om antagning till utbildningen, liksom om utbildningsplan, betyg och examination (SFS 2014:1105). Grundutbildning bedrivs som en uppdragsutbildning, och antalet platser bestäms av Polismyndigheten. Den ordinarie grundutbildningen bedrivs under fyra terminer samt sex månaders betald aspirantutbildning.

Två nya lärosäten från 2019

Fram till och med 2018 fanns polisutbildningen vid tre lärosäten – Umeå universitet, Linnéuniversitet och Södertörns högskola. Under 2018 tog regeringen beslut om ytterligare två lärosäten, Malmö högskola (numera universitet) och Högskolan i Borås. Antalet platser har utökats gradvis, från 800 per termin 2017 till 1 020 från vårterminen 2020. Trots ett stort söktryck antas färre studenter än antalet platser varje år (se tabell B2.1). Sedan 2017 har andelen fyllda platser på årsbasis varierat mellan drygt 60 procent och drygt 95 procent.

Lärosätena konkurrerar om de sökande och sedan de nya lärosätena infördes har både Umeå universitet och Linnéuniversitetet (Växjö) tappat i attraktivitet. Att vissa lärosäten är mindre attraktiva innebär att man tappar studenter, eftersom personer hellre skjuter upp sin utbildning än går på en annan högskola än önskat. *Man borde utöka antalet platser där det är populärt men det är svårt – campus är ej byggt för det* uttrycker sig en intervjuperson. Delvis har man kompenserat tappet genom att utöka antalet distansutbildningsplatser. Distansutbildning återinfördes 2016 efter att ha haft ett uppehåll sedan 2014. Distansutbildningsplatser har varit lättare att fylla och de som väljer distansutbildning är ofta äldre. Distansutbildning innebär att alla teoretiska delar av utbildningen bedrivs digitalt medan de praktiska delarna görs på campus, under ungefär en vecka per månad. Antalet platser är cirka 350 per termin, och distansutbildning finns numera på alla lärosäten utom Södertörn.

Översyn av polisprogrammet

Polismyndigheten gjorde under 2019 en översyn av polisprogrammet som resulterade i ett antal åtgärder (PMY, 2019k). Bland annat genomlystes

skillnader i lärosätenas kursplaner och examination. Polisregionerna fick också ge sina synpunkter på aspiranternas kunskaper och den generella uppfattningen var att nyutbildade poliser har goda teoretiska kunskaper, men svårt att omsätta dessa till praktiskt polisarbete, speciellt brottsförebyggande arbete. Samtliga lärosäten och regioner upplever att studenterna har sämre erfarenhet av bilkörning och förmåga att uttrycka sig i skrift än tidigare. Det framgick också att lärosätena önskade sig mer dialog med Polismyndigheten för att bättre kunna planera och anpassa kursinnehållet efter nya krav.

Samordnaren av grundutbildningen till polis, som tillträdde hösten 2019, har tillsammans med chefen för HR Kompetens haft som uppdrag att stärka dialogen med lärosätena, i syfte att säkerställa att utbildningen och examinationen är likvärdig och möter krav på ändamålsenliga kunskaper. Man har bland annat tagit fram en uppdaterad utbildningsplan och utarbetat en struktur för hur polisprogrammet ska uppdateras och utvecklas när nya metoder eller arbetssätt tas fram inom polisen. Samordnaren av grundutbildningen har jobbat nära den nationella samordnaren för tillväxt och uppdragsledaren för attraheraarbetet (se kapitel 2).

Ny ansökningsprocess

En ny ansökningsprocess till polisutbildningen har tagits fram och började implementeras i januari 2020. Den gamla processen var långsam, innebar många vändor med post och krävde att den sökande registrerade sig på antagning.se för att Plikt- och provningsverket skulle kunna se om de uppfyllde betygskraven. Den nya processen är digital, öppen året runt och den som söker får själv boka tid för provning i stället för att bli kallad till viss tid (det senare infördes redan våren 2019). Genomsnittlig tid från ansökan till provning har minskat från 30 till 5 veckor. En annan förändring är att det är först till kvarn vad gäller val av högskola, tidigare gick man efter betyg varför den sökande inte visste var de skulle hamna förrän alla gått igenom sökandeprocessen. Den som godkänts får också välja när hen vill påbörja utbildningen, direkt vid terminsstart eller en termin senare (en kort tid var det möjligt att välja mellan tre terminer). Dessutom har man infört spärrtider inom vilka man inte kan söka och pröva igen om man misslyckats på ett moment (olika lång tid för olika delmoment), samt möjligheten att vid omprovning återanvända ett godkänt resultat från tidigare provning inom 24 månader.

Den nya processen har visat sig leda till att fler genomför den första delen av ansökningsprocessen, det vill säga den inledande enkäten (Rekryteringsmyndigheten, 2021). Dock är det inte en högre andel av de sökande som kommer till prövning.

Nya utbildningsformer

Den funktionsinriktade polisutbildningen (FPU) startade vårterminen 2019 som en mindre pilotomgång. Utbildningen bedrivs på distans och innehåller samma moment som den ordinarie grundutbildningen, men genomförs komprimerat under 48 veckor plus aspirantutbildning på sex månader. Under utbildningen fortsätter studenten att ha kvar sin grundplacering inom organisationen och får lön. Tanken är också att de ska gå tillbaka till tidigare tjänst, och att de som väljs ut för FPU behöver polisiära befogenheter i sitt jobb. FPU har exempelvis varit inriktad på civila utredare med tidigare högskoleutbildning, och under vårterminen 2022 påbörjades den första externa rekryteringen till FPU. Antalet platser på FPU har varierat mellan terminerna men ligger nu på cirka 130–150. Personer som söker till FPU har haft lättare att klara prövningen, cirka 50 procent blir godkända jämfört med 20–30 procent för den ordinarie grundutbildningen.

Den verksamhetsintegrerade polisutbildningen (VPU) riktar sig till personer som är anställda på myndigheten sedan minst 18 månader och som inte har tidigare högskoleutbildning. Även VPU är en distansutbildning, och den bedrivs på 75 procent (cirka 2,5 år plus aspiranttjänstgöring), samtidigt som den anställda ska fortsätta jobba halvtid i ordinarie tjänst. Efter VPU får den anställda ny tjänst inom BF/IGV. VPU startade med en mindre pilotomgång där bara några polisregioner deltog vårterminen 2022. Från höstterminen 2022 har antalet som påbörjar utbildningen ökat från 10 till 50.

Det finns flera syften med dessa nya utbildningsformer enligt våra intervjupersoner. Man vill kunna förstärka med polisiär kompetens inom specifika verksamheter där andelen poliser varit lågt, exempelvis BINR-grupper (brott i nära relation), man vill vara en attraktiv arbetsgivare och undvika att personer med specialistkompetens försvinner från verksamheten, och man vill kunna locka en målgrupp som är äldre och mer etablerad att gå polisutbildningen med ett attraktivt erbjudande. Personer som fyllt 25 och redan har en annan utbildning har bättre förutsättningar att klara prövning och utbildningen, men har en hög tröskel inför att byta yrke och tvekar inför att ta ytterligare studielån (PwC, 2021).

Många vi intervjuat inom myndigheten är positiva till de nya polisutbildningarna FPU och VPU. Tillväxtsamordnare i polisregionerna uttrycker till exempel att VPU kan vara ett sätt att rekrytera i annars extremt svårrekryterade polisområden. Men företrädare för polisregionerna varnar för att utbildningarna används för att nå det numerära målet för antalet poliser mot verksamhetens bästa, det vill säga att man utbildar personer som inte behöver polisiära befogenheter i sitt jobb (gäller FPU, de som går VPU får sin anställning inom BF/IGV). Detta framkommer också i intervjuerna med LPO-chefer där många uttrycker att FPU införts bara för att uppnå målet för antal poliser. *Det är mycket svårt att se verksamhetsnyttan av att göra poliser av redan väl fungerande civila utredare, tekniker, receptionspersonal m. fl.* som en LPO-chef uttrycker det.

Ny kravprofil

Under perioden har även en uppdaterad kravprofil för prövning till polisutbildningen tagits fram. Den har implementerats gradvis från januari 2022. Skillnaden är att den sökande ska uppfylla kravet ”att kunna genomföra polisutbildningen”, medan tidigare krav för antagning var identisk med kraven för nyutbildad polis. Kravprofilen har tagits fram i samverkan mellan Polismyndigheten och Plikt- och prövningsverket, och bygger bland annat på underlag från forskare och Plikt- och prövningsverkets experter samt ett urval på 600 poliser som fått ange de personliga egenskaper som de menar är viktiga för att vara en bra polis.

Personer med en neuropsykiatrisk diagnos var tidigare exkluderade men har sedan hösten 2021 rätt till individuell prövning. Beslutet grundades i ett tillsynsbeslut av Diskrimineringsombudsmannen (TIL 2018/511, TIL 2020/3). Från våren 2022 har man tagit bort krav på betyg i historia. Ändringen var en anpassning till hur behörighetskraven ser ut för en majoritet av högskoleutbildningar, som inte har historia som särskild behörighet. Samtidigt har man förändrat normeringen av begåvningsstestet (baserat på drygt 14 000 sökande) eftersom man menar att den tidigare normeringen (baserat på en grupp på knappt 1 000 sökande 2003) inte speglar alla som söker, då de som användes för normeringen redan hade blivit godkända på ett språktest. Liksom tidigare krävs att den sökande uppnår en trea på en niogradig skala²⁹.

²⁹ Observera att eftersom testet inte är normerat mot totalbefolkningen, är det svårt att jämföra det mot ett IQ-test som är det. Man kan alltså inte säga att en femma skulle motsvara 100 i IQ.

Huvudsyftet med att ändra kravprofilen var inte att fler skulle bli antagna, enligt vissa intervjupersoner, utan att modernisera och göra kravprofilen mer träffsäker. Andra uttrycker det som att *Vi vill ha in rätt personer och att färre ska falla bort under utbildningen, samtidigt som fler ska kunna antas.* Även tillväxksamordnare i regionen har i intervjuerna tagit upp kravprofilen och menar att den är ålderstigen och borde ha gjorts om för länge sen. Andelen godkända av de som prövade 2022 har också ökat i jämförelse med år 2021 (se nedan).

Differentierad polisutbildning ett önskemål

Flera intervjupersoner, både på nationell och regional nivå, tar upp som ett problem att det idag bara finns en ingång till att bli polis och att alla ska gå samma utbildning med fokus på att tjänstgöra i yttre tjänst. Man skulle i stället önska en differentierad utbildning, med olika kravprofil beroende på profil, antingen yttre tjänst, eller kriminalpolis/utredare.

Man behöver undersöka fler vägar in i yrket, alltså olika kravprofiler för olika typer av polis. [...] Nu har vi en väg in, det vill säga ingripande, och det är så vi gör urvalet. Om vi öppnade ett spår för UL [utredning och lagföring] och drog ner på de fysiska kraven men med högre krav på problemlösningsförmåga, som gör att man blir riktigt bra utredare. Väljer man rätt får man folk som stannar och har rätt kompetens för uppdraget. Det skulle bredda vår målgrupp som nu är väldigt liten. (Attraherarbete, nationell nivå)

En eventuell förändring av polisutbildningen tas också upp i Polismyndighetens redovisning av regeringsuppdraget *Hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas* (PMY 2018a) med ett resonemang om en polisutbildning i flera steg, med en kortare grundutbildning, fördjupning och specialisering efter olika inriktningar, som ”brottsförebyggande arbete, ingripande- och insatsverksamhet, brottsutredning, analys och underrättelse, chef eller arbetsledare, etc”.

Sökande och antagna till polisutbildningen

I tabell B2.1 visas antalet sökande, prövande och godkända per år 2015–2022. Från och med 2018 ökade antalet sökande gradvis fram till år 2020, då antalet var knappt 35 000, trots pågående pandemi. Enligt Brås kontaktperson på Plikt- och prövningsverket tillkom många som blivit arbetslösa eller permitterade som sökande under en period. År 2021 och 2022 har antalet sökande återgått till nivån innan pandemin. Observera att eftersom ansökningsprocessen förändrades i januari 2020 innebär det att inte

alla sökande påbörjar utbildningen nästkommande termin. Det är också möjligt att återkomma och genomföra delar av prövningen om man lyckats med vissa delmoment.

Tabell B2.1. Antal sökande, prövande, och antal/andel godkända per år 2015–2022.

| År | Sökande | Prövande | Andel prövande | Godkända | Andel godkända ¹ |
|------|---------|----------|----------------|----------|-----------------------------|
| 2015 | 14 816 | 2 845 | 19 | 674 | 24 |
| 2016 | 11 173 | 2 970 | 27 | 828 | 28 |
| 2017 | 14 307 | 4 916 | 34 | 1 398 | 28 |
| 2018 | 18 946 | 5 422 | 29 | 1 364 | 25 |
| 2019 | 27 367 | 7 215 | 26 | 1 644 | 23 |
| 2020 | 34 890 | 7 031 | 20 | 1 916 | 27 |
| 2021 | 28 765 | 6 692 | 23 | 1 501 | 22 |
| 2022 | 28 274 | 6 482 | 23 | 1 947 | 30 |

Källa: Plikt- och prövningsverket.

1. Efter prövning, drogtest och säkerhetsprövning. För 2015–2016 har vi bara uppgift på antal som erbjudits utbildningsplats. Ny ansökningsprocess från 2020 innebär att andelen godkända inte är direkt jämförbart med tidigare.

Andelen av alla sökande som tar sig hela vägen till prövning har varierat kraftigt över tid. Andelen steg mellan 2015 och 2017 från knappt 20 procent till som mest knappt 35 procent. Efter det har andelen gradvis minskat till och var återigen nere på 20 procent år 2020. Det är troligen en kombination av ett mycket högt antal sökande (varav alla kanske inte var högt motiverade), att prövningen låg nere några veckor tidigt under pandemin, och att färre tog sig till prövning på grund av reserestriktioner. En viss återhämtning har skett efter det. Av de som faller bort innan prövning har majoriteten (cirka 70 %) inte godkända betyg eller underkänt på den inledande enkäten (källa: Plikt- och prövningsverkets halvårsrapporter). Denna andel har inte förändrats nämnvärt över tid, men kan ha förändrats 2022 när kravet på betyg i historia tagits bort. För sökande inför höstterminen 2022 saknar dock Brå data angående detta eftersom Plikt- och prövningsverket inte längre publicerar halvårsrapporter.

Andelen godkända efter prövning (till grundutbildningen, prövande till FPU/VPU ligger utanför) har under tidsperioden legat mellan 22 och 28 procent utan någon klar trend. Den nya kravprofilen började implementeras 2022 och andelen godkända har ökat, men är inte mycket högre än den var år 2020. I jämförelse med de som prövades under våren 2021 har andelen

godkända på begåvningsstestet och psykologintervjun ökat (källa: preliminära siffror Plikt- och prövningsverket).

I tabell B2.2 redovisas antalet platser på polisutbildningen, antalet som påbörjat utbildning liksom andelen fyllda platser. Antalet platser var mycket lågt under 2015 och 2016, varefter de gradvis utökats till idag 1 020 per termin. Andelen fyllda platser har varierat kraftigt mellan olika terminer, mellan drygt 60 och drygt 95 procent. I antalet som påbörjat utbildning har vi inkluderat även de som antagits på FPU eller VPU. Utan dessa skulle den totala andelen fyllda platser mellan vårterminen 2019 och höstterminen 2022 varit 75 procent i stället för 81 procent³⁰.

Tabell B2.2 Antal platser och antal/andel som påbörjat utbildning, vt 2015–ht 2022.

| Termins- start | Antal platser¹ | Påbörjat utbildning² | Andel fyllda platser |
|---------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------------|
| vt 2015 | 337 | 286 | 85 |
| ht 2015 | 295 | 308 | 104 |
| vt 2016 | 300 | 257 | 86 |
| ht 2016 | 550 | 514 | 93 |
| vt 2017 | 800 | 640 | 80 |
| ht 2017 | 800 | 625 | 78 |
| vt 2018 | 800 | 541 | 68 |
| ht 2018 | 800 | 663 | 83 |
| vt 2019 | 771 | 689 | 89 |
| ht 2019 | 950 | 874 | 92 |
| vt 2020 | 1020 | 628 | 62 |
| ht 2020 | 1020 | 773 | 76 |
| vt 2021 | 1020 | 695 | 68 |
| ht 2021 | 1020 | 995 | 96 |
| vt 2022 | 1020 | 731 | 72 |
| ht 2022 | 1020 | 983 | 96 |

Källa: Plikt- och prövningsverket

1. Antalet platser på grundutbildningen har justerats nedåt under de två senaste terminerna för att ge plats åt personer som går FPU/VPU. Det totala antalet platser har dock inte förändrats, vilket är vad som redovisas. 2. Inkluderar FPU/VPU från vt 2019

³⁰ 77 % om man drar bort platser som öronmärkts för FPU/VPU.

Bilaga 3 Polisregionernas arbete med tillväxt och attrahera

I kapitel 2 beskrevs hur tillväxt- och attraheraarbetet organiserats på nationell nivå. I denna bilaga fördjupar vi oss i motsvarande arbete inom polisregionerna. Regionerna jobbar aktivt med alla delar av tillväxten – fördela resurser inom regionen baserat på bemanning och/eller budget, attrahera till polisutbildningen, rekrytera civila och återanställa poliser, balansera den interna rörligheten, och arbetsmiljöfrågor.

Bilagan bygger främst på de intervjuer Brå genomfört med regionernas tillväxtsamordnare och attraherasamordnare och fokus har legat på organisering och aktivt arbete kring punkterna resursfördelning och attrahera till polisutbildningen.

Organisering av tillväxtarbetet

De flesta polisregioner har idag en relativt likartad struktur för sitt tillväxt- och attraheraarbete, men i början av tillväxtarbetet såg det väldigt olika ut. Se tabell B3.1 för en sammanfattning av nedanstående text.

Tillväxtarbetet gick in i befintlig struktur – polisregion Nord, Syd och Väst

I tre polisregioner fanns en befintlig struktur för planering av resursfördelning och bemanning, som tillväxtarbetet integrerats i: region Nord, Syd och Väst. Polisregion Väst och Syd har använt sig av liknande modeller för bemanning. Polisregion Väst har sedan 2017 ett regionalt bemanningsråd med representanter för regionkansliet, regionala HR, EA och KA. Det regionala bemanningsrådet följer upp bemanningsmål och personalramar, lämnar prognoser och tar fram förslag och underlag inför förändrade personalramar. Bemanningsrådet och den strategiska ledningsgruppen tar gemensamt fram personalramar för nästkommande år. Lokala bemanningsråd på varje polisområde och regional enhet samordnar kompetensförsörjningen inom sin verksamhet och följer upp personalramar mot budget. Rekryterande chef måste ha klartecken från det lokala bemanningsrådet innan hen får anställa, och HR Direkt (som tar emot beställningen) kontrollerar också att det har skett. Förutom en ram för året finns personalramar för varje månad, för att säkerställa att verksamheten växer i rätt takt så att man håller budget.

Även i region Syd finns strukturen med ett regionalt bemanningsråd, där regionkansliet har samordningsansvar. Dialog i strategiska kompetensförsörjningsfrågor sker löpande i den regionala strategiska ledningsgruppen.

Regionens resursfördelningsplan fördelar resurser i form av personalantal utifrån budget, nationella beslut och polisområdenas och de regionala enheternas kompetensförsörjningsplaner. Bemanningen ses över årligen i samband med budgetarbetet, och kompetensförsörjningsarbetet följs upp månatligen. Polisregion Syd har dock inte samma kontrollmekanismer som region Väst.

I polisregion Nord har man inte styrt med hjälp av personalramar, utan enbart efter budget. Polisregionen tog 2017 fram en resursfördelningsmodell som visar hur polisområden och regionala enheter ska dimensioneras. Modellen reviderades 2020 av en arbetsgrupp bestående av biträdande regionpolischef (sammankallande) flera polisområdeschefer, kanslichefer, enhetschefer, chef för HR och EA i regionen, samt arbetstagarrepresentanter. Den uppdaterade resursfördelningsmodellen utgår ifrån moduler för resursfördelning för olika verksamhetsområden, regionala särskilda beslut, och nationella särskilda beslut (här ingår en avståndsfaktor). Varje modul uppdateras årligen och arbetet samordnas av regionkansliet. Kanslichefen är tillväxsamordnare och har i det löpande arbetet inte någon arbetsgrupp runt sig. Resursfördelningen är en ram och inte en detaljplan, och ett polisområde får använda resurserna på ett annat sätt än planen anger om det passar deras verksamhet bättre.

Tidig plan, förändrad struktur över tid – polisregion Bergslagen

Även i polisregion Bergslagen fanns en tidig plan för kompetensförsörjning, men organiseringen av tillväxtarbetet har förändrats över tid. Planeringen har gradvis blivit alltmer detaljerad och förankrad i verksamheten. Under 2018 genomfördes en förstudie inför tillväxtarbetet. Varje verksamhetsområde analyseras och förslag ges på aktiviteter och önskvärd tillväxt på kort och lång sikt, samt i vilken ordning tillväxt bör ske. Utifrån förstudiens rekommendation inrättades 2019 ett programkontor på regionkansliet som håller ihop planer, genomförande och uppföljning.

Under 2020 beslutades om att ta fram mer detaljerade bemanningsnycklar som komplement till budgetramarna. Dessa kalibreras årligen. Under 2021 förändrades tillväxtarbetet i och med att programkontoret ersattes av ett tillväxtråd. Rådet leds av biträdande regionpolischef och består av tillväxtsamordnaren, chefer för de nationella avdelningarna i regionen samt medarbetare från dessa, samt en chef från verksamheten. Chefer för polisområden och regionala enheter deltar vid behov. Tillväxtrådets uppgift är att hålla ihop tillväxtarbetet samt att stödja den regionala strategiska

ledningen att göra överordnade prioriteringar och bedöma den långsiktiga tillväxten.

Mindre grupp ansvarig för tillväxtarbetet – polisregion Öst

I region Öst har det inte funnits någon särskild arbetsgrupp för tillväxtarbetet, utan det har varit tillväxtsamordnaren, chefen för ekonomienheten och HR-chefen som jobbat tillsammans i planeringsarbetet. Arbetet har löpande förankrats i den regionala strategiska ledningsgruppen. Verksamheten tycks i liten utsträckning ha deltagit i det löpande tillväxtarbetet. Polisregion Öst har renodlad budgetstyrning, det vill säga styr inte utifrån personalantal. År 2019 tog man dock fram en tillväxtplanering med målbilder för personal 2020–2025 för poliser och civila, uppdelat på verksamhetsområden. Planen uppdaterades (enbart för civila) 2021.

Regionkansliet tog över från HR – polisregion Mitt och Stockholm

Polisregion Mitt och Stockholm skiljer sig från övriga polisregioner genom att tillväxtsamordnaren till och med 2020 inte kom från verksamheten utan från HR i respektive region. I båda fallen förändrades detta 2021 och rollen togs i stället över av regionkansliet. De nuvarande tillväxtsamordnarna har begränsad kunskap om det arbete som bedrevs av HR, vilket tyder på att överlämning och dialog har brutit.

Det fanns en person på HR och en på KA. De drev arbetet tillsammans. Men det var ett ansvar utan resurser, kraftlös konstellation. HR är processägare och därmed ägde de attraheraarbetet, och därför hamnade hela tillväxten där. Det fanns säkert stöd för det i nationella styrdokument [...] men man kommer inte ifrån att det ska finnas ett intresse och ansvar i verksamheten. Jag tycker att man friskriver sig ganska mycket om man backar hela vägen till processägarskap.
(Attraherasamordnare, polisregion)

Vid en fråga till den nationella samordnaren om de hade synpunkter på att kontaktpersonen inte kom från verksamheten blev svaret att *de får utse den de vill, vi kan inte styra över det. [...] Det hade nog varit lättare om alla gjort exakt likadant. Men vi vill ju låta organisationsfriheten finnas.*

Från 2021 inrättade polisregion Mitt en ”tillväxtgeneral” med placering på regionkansliet. Tillväxtsamordnaren har en styrgrupp runt sig, som består av kanslichefen samt chefen för HR respektive KA i regionen. Denna styrgrupp är också ansvarig för regionens attraheraarbete. I tillväxtarbetet deltar kanslichefer från varje polisområde samt chefer från varje LPO, plus specialister på attraheraarbete från HR och aspirantsamordnarna (på

polisområdesnivå). I polisregion Stockholm är kanslichefen tillväxtsamordnare sedan 2021. Det finns en styrgrupp som består av tillväxtsamordnaren, polisområdescheferna, HR-chef och KA-chef. Även här är styrgruppen gemensam för tillväxt- och attraheraarbetet. Styrgruppen tar fram gemensamma lägesbilder och gemensamma åtgärder. Arbetet bedrivs i en liten regional arbetsgrupp som koordinerar och samordnar frågorna ut mot polisområdena.

I båda polisregionerna har ett aktivt arbete med resursfördelning och bemanning bedrivits av verksamheten även innan 2021, men det var inte ihopkopplat med arbetet att attrahera och rekrytera. Polisregion Stockholm har haft ett liknande upplägg som region Väst och Syd, med en modell för bemanning som bygger på resursfördelning genom personalramar för polisområden och enheter. Modellen har använts sedan 2018 och personalramen beslutas årligen av regionledningen. Ett regionalt bemanningsråd inrättades 2019 för samordning, uppföljning och planering av bemanningsarbetet. Lokala bemanningsråd inrättas samtidigt vid samtliga polisområden och enheter. Under 2021 konstateras att verksamheten rekryterat så många civila att man överskridit budget. Efter detta infördes en kontrollmekanism, vilket innebär att alla rekryteringar måste godkännas av bemanningsrådet.

Polisregion Mitt tog tidigt fram en detaljerad planering för bemanning 2018–2022, med antal anställda på polisområdes- och enhetsnivå. Kanslichefen är ansvarig för planeringsarbetet, Brå har dock ingen information om hur det har bedrivits. Under 2019 togs ett inriktningsbeslut för regionens tillväxt fram, med prioriterade verksamhetsområden samt en ”fasindelning” med syfte att stödja prioriteringsarbetet inför regionens kö hos HR direkt. I september 2020 reviderades tidigare planering med bemanningsnycklar per verksamhetsområde för 2020–2025.

Organisering av attraheraarbetet

I den tidigare polisorganisationen med separata myndigheter på länsnivå var respektive länspolismyndighet ansvarig för och bedrev attraheraarbete för att få sökande från sitt län till polisutbildningen. Under en period efter polissatsningen 20 000 poliser som avslutades 2010 var antalet platser på grundutbildningen lågt, mellan 2011 och 2016 bara 300–400 per termin. Det innebar att något attraheraarbete knappt behövde bedrivas och när den nya satsningen kom behövde arbetet byggas upp helt på nytt. Direkt efter omorganiseringen var tanken att HR, som har processansvaret, skulle vara

ansvariga för attraheraarbetet ute i regionerna. Man hade dock sällan personal avsatt för uppgiften, och när den nya satsningen kom blev det snart tydligt att verksamheten måste vara involverad i attraheraarbetet.

Attraheraarbetet var inte någon primär uppgift för någon och de [HR] hade inte tillräcklig kontakt med verksamheten trots att de verkade ute i regionerna, det föll lite mellan stolarna. Det var inte tillräckligt det som HR kunde ställa upp med. (Samordnare, nationell nivå)

Tidig samordning – polisregion Nord och Öst

I polisregion Nord har det funnits ett strukturerat arbete sedan 2018, som varit integrerat med tillväxtarbetet. En person från HR har varit attraherasamordnare, och arbetet har letts av en styrgrupp bestående av regionens kanslichef (som också är tillväxksamordnare), HR-chef, KA-chef, aspirantutbildningsansvarig för regionen, samt arbetstagarorganisationerna. Attraherasamordnaren ingår också i regionens tillväxtgrupp. Ett par år senare startades en arbetsgrupp som attraheraansvarig leder. Det gav större utrymme att jobba direkt med frågorna ute i regionen. På polisområdesnivå samt på regionala enheter finns samordnare för attraheraarbetet. LPO och sektioner har lokala kontaktpersoner eller team. Aktivitetsplaner för attraheraarbetet finns på regional nivå, polisområdesnivå och ner på LPO-nivå. Även innan styrgruppen bildades bedrevs arbete med attraherainsatser på lokal nivå.

Attraheraarbetet kom i gång tidigt även i polisregion Öst. Här har HR varit drivande. 2017 bildades en attraheragrupp på HR, som bestod av företrädare från KA och HR, regionkansliet och aspirantsamordnare. Gruppen saknade dock mandat för att fatta beslut och hade heller inga resurser från verksamheten. På initiativ av HR-chefen startade därför en styrgrupp för attraheraarbetet i november 2019. I styrgruppen ingår kanslicheferna för respektive polisområde, HR samt KA. Kanslicheferna bildade arbetsgrupper som skulle utföra attraheraaktiviteter. KA och HR finns med som stöd till arbetsgrupperna vad gäller vilka aktiviteter som är värda att satsa på samt svarar för uppföljning av arbetet. Styrgruppen fanns fram till slutet av 2021 då den avvecklades. *Arbetet var så etablerat, frågan är så het och polisområdeschefer och enhetschefer följer upp det här så väl* (HR-chef, polisregion Öst).

I polisregion Bergslagen saknar vi detaljerad information³¹. Från regionala dokument framgår dock att regionkansliet redan under 2018 höll ihop attraheraarbetet och det gjordes då en uppföljning av de aktiviteter som respektive LPO genomfört. En plan för arbetet att attrahera lämpliga sökande till polisutbildningen togs fram 2019. Man hade också aktiviteter kring att rekrytera civila och presumtiva återvändare. Under senare period har attraheraarbetet letts av en fokusgrupp som bara består av HR och KA. LPO-nivån har planerat och genomfört aktiviteter med stöd av fokusgruppen.

Strukturerat arbete kom igång efter ett par år – polisregion Syd och Väst

I polisregion Syd har attraheraarbetet samordnats från regionkansliet sedan 2020. Arbetet leds av en styrgrupp som består av KA-chef, HR-chef och en chef från verksamheten. De ger uppdrag till den regionala attraheragruppen. Attraheragruppen består av medarbetare från HR, regionkansliet och KA. På polisområdesnivå finns lokala attraheragrupper som utför huvuddelen av attraheraaktiviteterna. Den regionala arbetsgruppen finns med som stöd men arbetet ska i huvudsak bedrivas lokalt. År 2021 tillsattes en regional samordnare som arbetar heltid med attraheraarbetet. Attraherasamordnaren sitter med i både tillväxtgruppen och i attraheragruppen. Innan 2020 drevs arbetet mycket av aspirantsamordnarna, som är placerade på polisområden och regionala enheter, men arbetet var inte centralt samordnat.

I och med den nya strukturen är det bättre förankrat i högsta ledningen och ut i hela organisationen, man ser mer vinsten i att jobba med attraherafrågorna på lång sikt, även om man har fullt upp med det vardagliga. [...] Tidigare fanns tron att det skulle ligga på HR/KA snarare än verksamheten i regionen. Man kunde få höra "det där kan väl HR syssla med". Nu hör man inte det längre, cheferna har burit ut budskapet att vi gör det här tillsammans och vi ska jobba lokalt.

(Attraherasamordnare, polisregion)

Även i polisregion Väst startade man upp ett mer strukturerat arbete under 2020 då ett strategiskt attraheraråd bildades, bestående av kanslichefer från verksamheten, samt attraherasamordnaren. I arbetsgruppen deltar attraherasamordnaren, en aspirantutbildningssamordnare, samt medarbetare från KA och kanslierna. Rådet sätter ramarna och ska följa upp arbetet, arbetsgruppen planerar konkreta aktiviteter. Varje person som är med i arbetsgruppen har lagt upp en aktivitetsplan för sitt område och har kontakt med KA, som har budget för olika aktiviteter. Situationen är dock lite

³¹ Brå har inte fått möjlighet att intervjua regionens attraherasamordnare.

annorlunda från övriga polisregioner, eftersom man inte haft svårt att rekrytera nya poliser till regionen. Attraheraarbetet ses snarare som en hjälp till övriga polisregioner.

Regionen tog sent över ansvaret för attraheraarbetet från HR – polisregion Mitt och Stockholm

Polisregion Mitt och Öst har, precis som gäller tillväxtarbetet, först under 2021 fört över det samordnande ansvaret från HR till regionkansliet. I båda regionerna bildades då en styrgrupp som hanterade både tillväxt- och attraheraarbetet, samt en arbetsgrupp med representanter från regionkansliet, HR och KA, samt verksamheten.

I polisregion Mitt finns lokala attraheragrupper på varje polisområdesnivå med personer kopplade till ledningen, och någon från HR nära.

Arbetsgruppens huvudsakliga uppgift är att vara en förmedlare av de nationella initiativen som kommer. Aktiviteterna planeras lokalt men de kan få statistik och råd om typ av aktiviteter. Tidigare hade de aspirantansvariga på polisområdena ansvaret och uppdraget för det lokala attraheraarbetet, men de hade inte så mycket resurser eller stöd. Attraherasamordnaren i regionen kommenterar den sena samordningen:

Man hade inte sett allvaret och förstått att det skulle bli såna utmaningar att nå målet. Det fanns en känsla att det skulle vara lätt att tillsätta, men det har ju inte varit de volymerna [tidigare]. Man har sett det som att man var en attraktiv arbetsgivare automatiskt. Och man behöver inte sälja in polisen, det finns alltid folk som vill bli polis av olika skäl. Men volymerna gjorde att vi inte kunde möta det, det sattes på sin spets på ett annat sätt, hur ska vi greja det här?

Polisregion Stockholm har sedan 2021 en liknande struktur med styrgrupp och arbetsgrupp. På regionkansliet sitter en person som är projektledare både för attrahera- och tillväxtarbetet. Arbetsgruppen består av medarbetare från regionkansliet, HR och KA nära, samt en regional aspirantsamordnare. De jobbar operativt och driver frågor mot styrgruppen som tar beslut. Den regionala aspirantsamordnaren jobbar ut mot de lokala aspirantsamordnarna. En arbetsgrupp för attraheraarbetet fanns sedan 2019 på HR, men man jobbade mest med civil rekrytering. Attraheraarbetet mot polisutbildningen sköttes av polisområden och regionala enheter, men det fanns ingen central samordning eller stöd.

Lokala attraheraaktiviteter

Typiska attraheraaktiviteter som bedrivs på regional och lokal nivå är exempelvis att delta på utbildningsmässor, olika evenemang, gymnasiebesök, inlägg, chattar och digitala möten i sociala medier, samt informationsträffar som kan anordnas både fysiskt och digitalt. Man uppmanar också polisanställda att informera och uppmuntra personer i sin bekantskapskrets att söka. En ny aktivitet som blev populär under pandemin är ”walk and talk” det vill säga ett informellt gående informationsmöte. Under 2021 började man kontakta sökande som bokat prövning för att informera och peppa inför prövning. De ökade resurserna för attraheraaktiviteter har inneburit att man mer aktivt söker upp aktiviteter där man kan delta för att visa upp sig. Kommunikationen i sociala medier har utvecklats. Mycket berodde på pandemin – man fick öka insatserna i sociala medier när man inte kunde träffas fysiskt. Ett exempel är att poliser berättar om sina jobb och sin vardag i olika inlägg för att visa bredden i yrket. I polisregion Väst som haft en mindre akut situation har man valt att ha mycket aktiviteter mot yngre barn i skolåldern, för att tidigt skapa intresse och ge en god bild av polisen.

Specifika insatser mot prioriterade målgrupper kan till exempel handla om deltagande i idrottsevenemang där kvinnor är överrepresenterade, gemensamma träningskvällar på gym, att man lägger informationsträffar i utsatta områden eller svårrekryterade områden. Andra exempel är simträning för sökande för att de ska kunna få ett simintyg inför prövningen.

Attraherasamordnarna vi intervjuat menar att det är svårt att utvärdera insatserna. Postar man inlägg i sociala medier kan man se hur många som varit aktiva, men man kan inte veta om det är de som söker utbildningen. Enligt en intervjuperson kan man dock se att satsningen på sociala medier gett ett högre söktryck, men i början träffade man målgrupper som inte var lämpliga eller behöriga. Med tiden har man hittat kanalerna till rätt målgrupper, där en större andel är behöriga och klarar sig igenom prövning. Flera attraherasamordnare pekar just på betydelsen av det personliga mötet snarare än de generella svepande aktiviteterna. Under den senaste terminen har man fått in en fråga om varför man söker polisutbildningen i enkäten som de sökande fyller i. Resultatet visar att det för många handlar om en barndomsdröm, vanligt är också att man blivit uppmuntrad av familj och vänner eller av en polis. Det visar på den strategiska vikten av att jobba långsiktigt, även med yngre åldersgrupper.

Svårrekryterade områden

Alla polisregioner har geografiska områden som är mer svårrekryterade. Det vanliga är att det handlar om glesbygdsområden. Polisregionerna försöker lösa problemet på olika sätt, bland annat överrekryterar man till mer populära polisområden/LPO.

De sökande kan kräva att hamna på viss ort, annars söker de inte till det polisområdet, och då får de som de vill, annars skulle ingen söka sig dit.
(Tillväxtsamordnare, polisregion)

Man försöker också ha riktade attraheringsinsatser i dessa områden. I polisregion Stockholm har man gjort om intagningen från polisområde till hela regionen, eftersom alla ville hamna i polisområde City. I polisregion Nord har man gjort tvärtom och låter sökande till polisutbildningen välja ner på LPO-nivå, för att alla få sökande till vissa polisområden. Sedan får polisassistenterna göra vissa pass på mindre orter. Problemen i polisregion Nord har handlat om att rekrytera, medan man har lätt att behålla personal.

Polisregionernas identifierade risker inom tillväxtarbetet

Varje år sammanställer EA en så kallad riskportfölj, där polisregioner och avdelningar rapporterar händelser och omständigheter som riskerar att begränsa polisens möjligheter att uppnå sina mål inom olika verksamhetsområden (PMY, PM 2019k). För varje risk görs en bedömning av sannolikhet, konsekvens om risken inträffar, samt hur risken ska hanteras, av den egna verksamheten (reduceras) eller av annan avdelning/högre instans (eskaleras). Brå har fått tillgång till dessa rapporterade risker inom tillväxtarbetet åren 2018–2021. De risker som är mest vanligt förekommande är problem med att attrahera och rekrytera, samt problem med mottagarförmåga, knutet till lokalbrist och brist på instruktörer.

Rekryteringsproblemen nämns av sex polisregioner 2018, men bara av 1–2 under 2019 och 2020. 2021 är det återigen fler (4) polisregioner som tar upp rekrytering som en risk. De problem som beskrivs tidigt under perioden handlar ofta om stor belastning på HR och att rekryteringsprocessen är ineffektiv och långsam. Enbart polisregion Nord uppmärksammar och ska åtgärda problem som är relaterade till attraheraarbetet. Under 2021 handlar problemen om att man riskerar att inte kunna nå upp till sitt målvärde för antal poliser som fastställdes i juni samma år. De polisregioner som inte identifierat detta som ett problem 2021 är polisregion Nord, Syd och Väst. Polisregion Stockholm skriver 2018: ”Regionen har inte förutsättningar att

bedriva ett långsiktigt kompetensförsörjningsarbete. Orimligt långa köer att få hjälp vid bemanning, hög intern rörlighet, regionen är inte konkurrenskraftig, det är stora utbildningsbehov och kompetensbrist”. Samma allvarliga läge beskrivs 2021. I båda fallen ska risken eskaleras.

Mottagningsförmågan beskrivs som ett problem av majoriteten av polisregionerna alla år utom 2021. I polisregion Nord ser man dock främst risker knutna till rekrytering, inte mottagningsförmåga. För övriga polisregioner handlar det framför allt om en brist på ändamålsenliga lokaler (se avsnitt om lokalförsörjningen i kapitel 2). Övriga risker som gäller mottagarförmåga (brist på fordon och utrustning, brist på instruktörer) nämns enbart i början av tidsperioden. Tillväxksamordnarna uttrycker att det nu finns en struktur för mottagandet. Fordonsfrågan tas upp av flera intervjupersoner utifrån en osäkerhet om hur det kommer att fungera sedan EA tog över ansvaret 2021.

Tabell B3.1. Sammanfattande om polisregionernas organisering av tillväxt- och attraheraarbetet.

| Polisregion | Samordning av tillväxt | Samordning av attraheraarbetet | Budget- eller antalsstyrning | Störst risk |
|-------------|--|---|--|---|
| Nord | Tillväxtarbetet gick in i existerande modell | Strukturerat arbete under hela perioden | Budget | Rekrytering |
| Syd | Tillväxtarbetet gick in i existerande modell | Strukturerat arbete från 2020 | Antal | Lokalförsörjning |
| Väst | Tillväxtarbetet gick in i existerande modell | Litet behov, strukturerat arbete från 2020 | Antal | Mottagarförmåga |
| Bergslagen | Tidig plan, förändrad struktur över tid | Strukturerat arbete under hela perioden | Budget, kompletteras med antal från 2020 | Lokalförsörjning. Nå upp till målvärde (2021) |
| Mitt | Regionen tagit över från HR (2021) | Regionen tagit över från HR (2021) | Budget, kompletteras med antal från 2020 | Lokalförsörjning. Nå upp till målvärde (2021) |
| Stockholm | Regionen tagit över från HR (2021) | Regionen tagit över från HR (2021) | Budget, kompletteras med antal från 2021 | Rekrytera och behålla |
| Öst | Mindre grupp ansvarig för tillväxtarbetet | Strukturerat arbete från 2019, drivits på av HR | Budget | Kompetensförsörjning. Nå upp till målvärde (2021) |

Källa: Intervjuer med tillväxt- och attraherasamordnare och dokument från polisregionerna och riskportföljen.

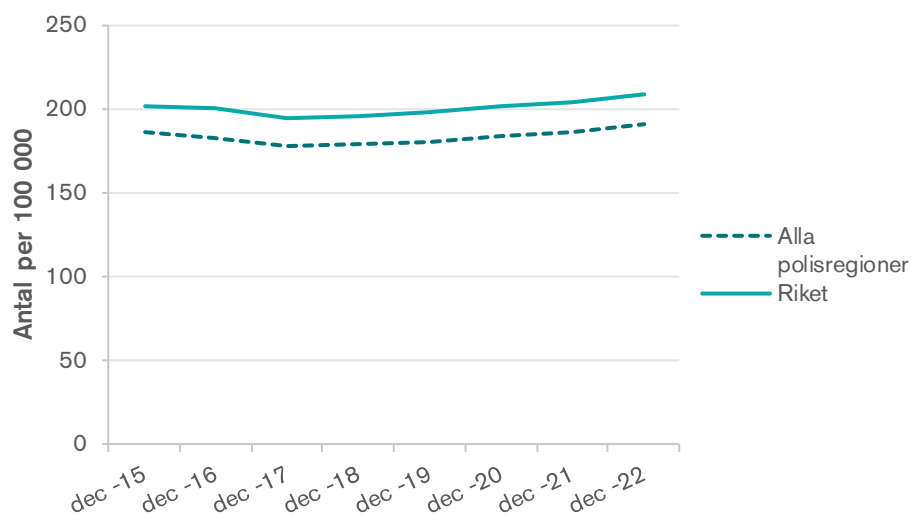
Bilaga 4 Tabeller och figurer

Tabell B4.1 Utveckling av budgetramar per polisregion 2017-2024 (indexerat till 100 år 2017). Preliminära siffror för 2023–2024.

| Polisregion | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bergslagen | 100 | 107 | 114 | 124 | 137 | 140 | 151 | 163 |
| Mitt | 100 | 109 | 119 | 126 | 135 | 136 | 147 | 160 |
| Nord | 100 | 108 | 120 | 125 | 130 | 133 | 141 | 151 |
| Stockholm | 100 | 107 | 111 | 122 | 127 | 130 | 142 | 155 |
| Syd | 100 | 109 | 114 | 126 | 133 | 136 | 146 | 158 |
| Väst | 100 | 108 | 113 | 123 | 128 | 131 | 141 | 152 |
| Öst | 100 | 107 | 110 | 121 | 134 | 138 | 149 | 163 |
| Alla regioner | 100 | 108 | 113 | 124 | 131 | 134 | 144 | 156 |

Källa: Data från Ekonomiavdelningen och Polismyndighetens budgetramar 2022.

Figur B4.1 Antal poliser per 100 000 invånare december 2015–december 2022¹.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY, befolkningsstatistik SCB.

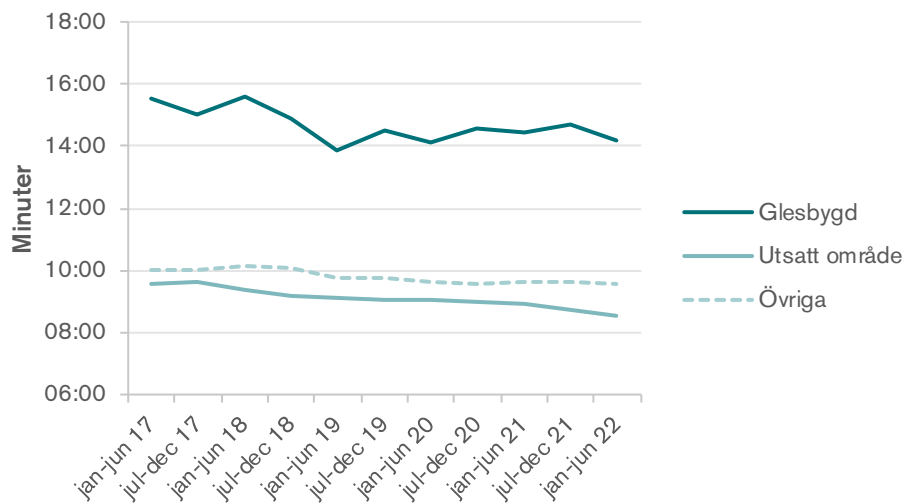
1. Befolkningsdata för november 2022.

Tabell B4.2 Frågor till kommunpolisier i Brås årliga enkät.

| Kommunpolisier som... | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|------|
| Arbetar minst 50 % med frågorna | 85 | - | 87 | 87 | 91 |
| Har någon gång gått en utbildning i brottsförebyggande arbete | 72 | 74 | 77 | 75 | 78 |
| Ingår i lokalt brottsförebyggande råd | - | 92 | 96 | 98 | 99 |
| Har gjort en kartläggning av lokala brottproblem det senaste året. | 87 | 80 | 87 | 83 | 89 |
| Har gjort en orsaksanalys av lokala brottproblem det senaste året | - | 60 | 62 | 72 | 71 |

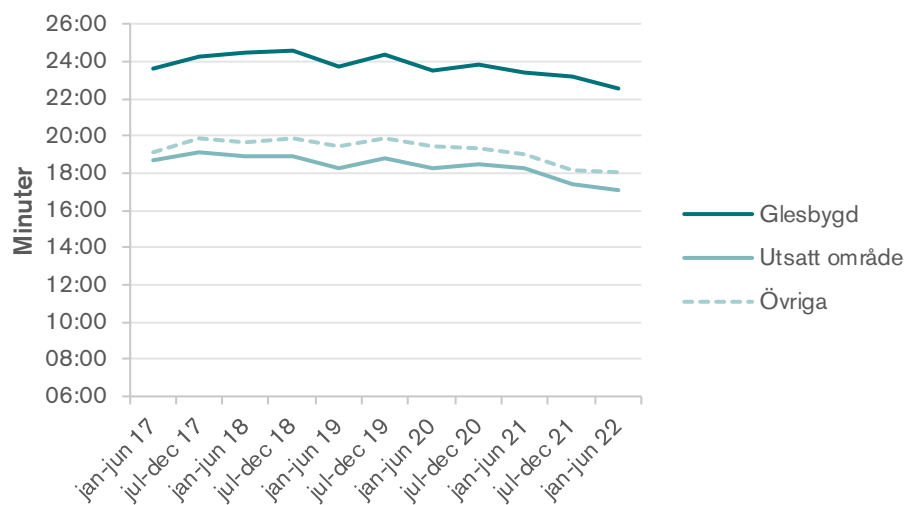
Källa: Brå 2022.

Figur B4.2 Utryckningstider vid prio 1 i olika typer av lokalpolisområden.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Figur B4.3 Utryckningstider vid prio 2 i olika typer av lokalpolisområden.



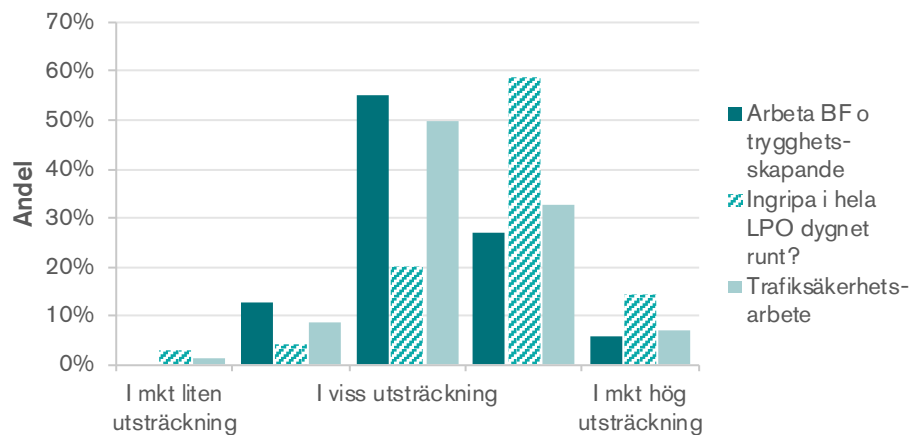
Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Tabell B4.3 Sambandsanalyser mellan personaltillväxt och verksamhetsresultat.

| Utfall | Utveckling | Nivå |
|--------------------------|------------|-------|
| Egeninitierade HR | 0,52 | 0,11 |
| Utryckningstid prio 1 | -0,61 | -0,51 |
| Utryckningstid prio 2 | -0,28 | -0,18 |
| Andel redovisade ärenden | 0,15 | 0,13 |
| - Standardiserad andel | -0,17 | 0 |
| - + FUB-justerad andel | 0,56 | 0,36 |
| Andel öppna ärenden | -0,21 | -0,12 |
| - Standardiserad andel | -0,27 | -0,52 |
| Svarstider PKC | -0,14 | -0,39 |

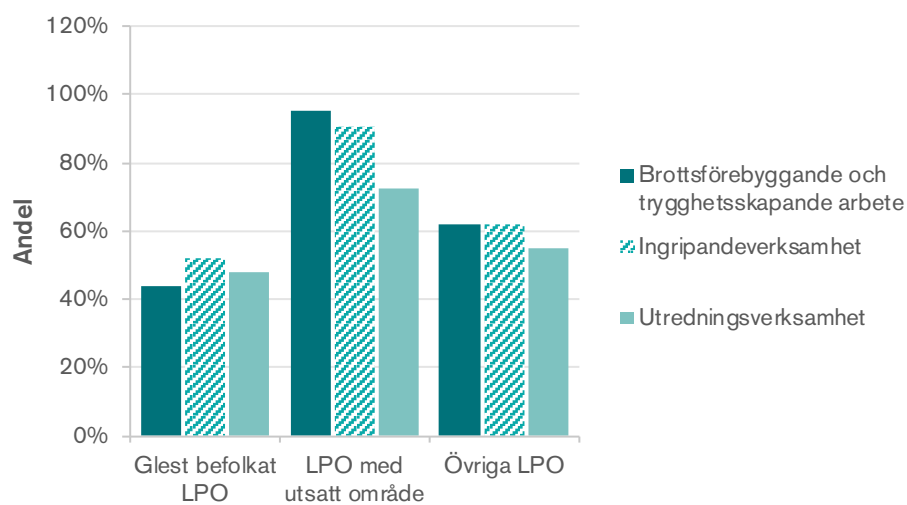
Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Figur B4.4 LPO-chefers bedömning av förmågan att ingripa och arbeta brottsförebyggande.



Källa: Enkät till LPO-chefer.

Figur B4.5 Andel LPO-chefer som bedömer att förmågan att ingripa och arbeta brottsförebyggande förbättrats i stor eller viss utsträckning de senaste tre-fyra åren.



Källa: Enkät till LPO-chefer.

Tabell B4.4 Antal inkomna ärenden (tusental) per brottskategori, samt förändring (%).

| Brottskategori | Jul 17- jun 18 | Jul 18- jun 19 | Jul 19- jun 20 | Jul 20- jun 21 | Jul 21- jun 22 | Förändring |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| Narkotika | 58 | 63 | 71 | 73 | 71 | 22 |
| Tillgrepp i butik | 41 | 39 | 40 | 41 | 39 | -4 |
| Trafikbrott | 153 | 157 | 156 | 146 | 142 | -7 |
| Övr. special- straffrättsliga brott ³² | 32 | 35 | 38 | 39 | 40 | 23 |
| Våldsbrott | 125 | 125 | 125 | 120 | 119 | -5 |
| Övr. brottsbalksbrott ³³ | 39 | 41 | 44 | 44 | 44 | 11 |
| Övr. brott mot person | 87 | 90 | 92 | 101 | 97 | 12 |
| Bedrägeri | 152 | 166 | 153 | 152 | 148 | -3 |
| Tillgreppsbrott | 386 | 364 | 352 | 330 | 318 | -17 |
| Skadegörelse | 178 | 176 | 203 | 209 | 191 | 8 |
| Totalt | 1 251 | 1 255 | 1 273 | 1 256 | 1 209 | -3 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Tabell B4.5 Andel redovisade ärenden per brottskategori.

| Brottskategori | Jul 17- jun 18 | Jul 18- jun 19 | Jul 19- jun 20 | Jul 20- jun 21 | Jul 21- jun 22 |
|----------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Narkotika | 58 | 58 | 55 | 51 | 50 |
| Tillgrepp i butik | 47 | 45 | 41 | 42 | 38 |
| Trafikbrott | 27 | 27 | 27 | 29 | 26 |
| Övr specialstraffrättsliga | 24 | 23 | 24 | 25 | 23 |
| Våldsbrott | 15 | 15 | 15 | 16 | 15 |
| Övr brottsbalksbrott | 12 | 12 | 13 | 12 | 11 |
| Övriga brott mot person | 6 | 6 | 5 | 6 | 6 |
| Bedrägeri | 6 | 6 | 7 | 8 | 8 |
| Tillgreppsbrott | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Skadegörelse | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY

³² Kategorin övriga specialstraffrättsliga brott innefattar olika lagar utanför brottsbalken förutom narkotikastrafflagen och trafikbrottslagen, däribland miljöbalken, lag om straff för smuggling, lag om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, etc.

³³ Kapitel 10–22 i brottsbalken samt skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69).

Tabell B4.6 Andel redovisade ärenden, ostandardiserat, standardiserat för brottskategori och justerat för förundersökningsbegränsade ärenden.

| | Jul 17- jun 18 | Jul 18- jun 19 | Jul 19- jun 20 | Jul 20- jun 21 | Jul 21- jun 22 |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Andel redovisade | 12 | 12 | 13 | 13 | 12 |
| Standardiserad andel | 12 | 12 | 12 | 12 | 11 |
| FUB-justerad andel | 13 | 13 | 13 | 14 | 13 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Bilaga 5 Verksamhetsresultat per polisregion

Inom BF/IGV-verksamheten har det skett en generell förbättring av uttryckningstider, och antalet egeninitierade HR har ökat i alla polisregioner utom Stockholm. Förmågan att arbeta brottsförebyggande bedöms som lägre än förmågan inom ingripandeverksamheten. Mest bedöms förmågan ha förbättrats i polisregion Mitt och Väst. Upplevelsen i dessa polisregioner är att BF-arbetet har prioriterats och kommit högre på agendan.

Inte i någon polisregion ökar andelen redovisade ärenden över tid, när hänsyn tas till förändringar i brottsstrukturen. Om andelen justeras med hänsyn till antalet FU-begränsade ärenden vänds utvecklingen från svagt negativ till svagt positiv i tre polisregioner (Bergslagen, Mitt och Nord).

Situationen inom PKC ser väldigt olika ut i olika polisregioner. Polisregion Öst och Syd har haft viss personaltillväxt och stabilt korta kötider under hela tidsperioden, medan region Stockholm haft en stor personalminskning, ökad total arbetsbörda och mycket varierande kötider. Både personalresurs och arbetsorganisation bidrar troligen till resultaten.

I denna bilaga presenteras samma analyser som i kapitel 6 men per polisregion. Det handlar alltså om grundläggande förutsättningar för bättre verksamhetsresultat, i termer av personaltillväxt och arbetsbörda, liksom förmågor och resultat för områdena brottsförebyggande och ingripande verksamhet (BF/IGV), utredning och polisens kontaktcenter (PKC). Resultaten bygger på polisens verksamhetsstatistik samt på en enkät och intervjuer med LPO-chefer. Då vi inte haft tillgång till data för december 2022 per verksamhetsområde och polisregion redovisas data fram till december 2021, samt för PKC augusti 2022. Vad gäller BF/IGV och utredningsverksamheten vet vi från analyserna av hela Polismyndigheten att augustisiffrorna blir missvisande.

Brottsförebyggande och ingripande verksamhet

Fem av sju polisregioner har haft en tillväxt av BF/IGV sedan 2018, medan polisregion Stockholm började öka år 2019 och region Nord år 2020 (tabell B5.1). De polisregioner som haft den högsta tillväxten av antalet anställda inom BF/IGV under tidsperioden december 2017 till december 2021 är region Mitt, Bergslagen och Öst. De som ökat minst är polisregion Nord och Stockholm.

Tabell B5.1 Antal anställda på BF/IGV per polisregion 2017-2021 samt förändring sedan december 2017.

| Polisregion | Dec 17 | Dec 18 | Dec 19 | Dec 20 | Dec 21 | Förändring (%) |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Bergslagen | 578 | 599 | 621 | 632 | 676 | 17 |
| Mitt | 520 | 552 | 548 | 593 | 639 | 23 |
| Nord | 667 | 666 | 625 | 677 | 706 | 6 |
| Stockholm | 1 646 | 1 634 | 1 725 | 1 813 | 1 822 | 11 |
| Syd | 1 338 | 1 424 | 1 439 | 1 482 | 1 537 | 15 |
| Väst | 1 353 | 1 464 | 1 489 | 1 474 | 1 519 | 12 |
| Öst | 727 | 760 | 806 | 827 | 848 | 17 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY

Den totala arbetsbördan, i form av antalet upprättade händelserapporter (HR) per månad med prioritet 1-3³⁴, har ökat svagt i alla polisregioner utom Stockholm, där de minskat med 12 procent sedan 2017³⁵. Som antal HR per anställd har arbetsbördan minskat i alla polisregioner utom polisregion Nord (6 %) och Mitt (ingen förändring). Störst minskning finns i region Stockholm (-21 %) och Syd (-13%). Den totala arbetsbördan är lägre per anställd i de tre storstadsregionerna, men dessa (speciellt Stockholm) har å andra sidan fler HR med prioritet 1 per anställd.

Egeninitierade händelserapporter

Antalet egeninitierade HR har ökat i alla polisregioner utom i Stockholm, där de minskat svagt från år 2020 och framåt (tabell B5.2). Av utrymmesskäl visas bara data för januari-juni i tabellerna. Den största ökningen av antalet egeninitierade HR finns i polisregion Mitt och Öst, som haft störst personaltillskott, men region Nord som haft relativt låg polistillväxt har haft en ökning på samma nivå.

³⁴ Prioritet 1 innebär att ingripande ska göras omedelbart, prioritet 2 skyndsamt (inom 20 minuter), prioritet 3 i närtid (inom 4 timmar).

³⁵ På grund av avvikande värden under 2017 redovisas data från och med 2018 för polisregion Bergslagen.

Tabell B5.2 Antal egeninitierade HR per polisregion och månad jan-jul 2017 till jan-jul 2022 samt förändring sedan 2017.¹

| Polisregion | Jan-jul 2017 | Jan-jul 2018 | Jan -jul 2019 | Jan-jul 2020 | Jan-jul 2021 | Jan-jul 2022 | Förändring (%) |
|-------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Bergslagen | | 5 079 | 5 292 | 5 182 | 5 508 | 5 611 | 10 |
| Mitt | 4 438 | 4 734 | 5 210 | 5 594 | 5 969 | 5 890 | 33 |
| Nord | 5 144 | 5 195 | 5 823 | 6 192 | 6 295 | 6 688 | 30 |
| Stockholm | 9 526 | 10 297 | 10 138 | 9 606 | 9 286 | 9 268 | -3 |
| Syd | 7 016 | 7 645 | 8 000 | 8 829 | 8 043 | 8 257 | 18 |
| Väst | 5 467 | 5 661 | 5 570 | 6 394 | 6 799 | 6 770 | 24 |
| Öst | 5 286 | 5 520 | 6 969 | 7 104 | 7 364 | 7 000 | 32 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY 1. Jan-jul 2018 för polisregion Bergslagen.

Utryckningstider

Utryckningstiderna för HR med prioritet 1 ligger relativt lika i olika polisregioner och det finns en generell minskning över tid (tabell B5.3). Störst minskning finns i polisregion Mitt, Syd och Öst, som också haft den största personaltillväxten inom BF/IGV. Polisregion Nord och Stockholm, som haft lägst personaltillväxt, har genomgående längre utryckningstider. Även för HR med prioritet 2 har utryckningstiden minskat generellt. Det är stora regionala skillnader i utryckningstider för prio 2-ärenden, och polisregion Stockholm har betydligt längre utryckningstid (mellan 26 och drygt 28 minuter) än övriga polisregioner (mellan knappt 15 och drygt 22 minuter).

En förklaring till det kan vara att polisregion Stockholm har betydligt fler HR med prioritet 1 i förhållande till alla HR 1–3: 17–19 procent under perioden, vilket kan jämföras med drygt 10 procent i polisregion Syd, och 5–8 procent i övriga polisregioner. Det visar att belastningen av akuta ärenden är högre i Stockholm varför prio 2-ärenden blir mer nedprioriterade än i övriga polisregioner. Det kan inte uteslutas att det även finns skillnader mellan polisregionerna i hur man klassar ärendens prioritet, även om det ska göras på samma sätt.

Tabell B5.3 Mediantid för påbörjat uppdrag med prioritet 1 och 2 per polisregion jan-jul 2017 till jan-jul 2022, samt förändring sedan 2017.

| Polisregion | Jan-jul 2017 | Jan-jul 2018 | Jan -jul 2019 | Jan-jul 2020 | Jan-jul 2021 | Jan-jul 2022 | Förändring |
|-------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|
| Prio 1 | | | | | | | |
| Bergslagen | 10:15 | 11:35 | 12:08 | 10:57 | 09:58 | 09:46 | -00:29 |
| Mitt | 09:57 | 10:16 | 09:49 | 09:17 | 09:26 | 08:39 | -01:18 |
| Nord | 11:00 | 10:31 | 10:27 | 09:49 | 08:50 | 10:08 | -00:52 |
| Stockholm | 10:25 | 10:16 | 10:00 | 10:13 | 10:14 | 09:49 | -00:36 |
| Syd | 10:50 | 10:07 | 08:52 | 09:24 | 09:34 | 09:21 | -01:29 |
| Väst | 09:44 | 09:12 | 09:04 | 08:36 | 08:59 | 09:10 | -00:34 |
| Öst | 09:04 | 10:34 | 09:12 | 08:47 | 08:24 | 07:46 | -01:18 |
| Prio 2 | | | | | | | |
| Bergslagen | 17:55 | 18:58 | 18:34 | 17:07 | 17:08 | 15:57 | -01:58 |
| Mitt | 16:04 | 17:18 | 17:19 | 17:06 | 17:04 | 15:25 | -00:39 |
| Nord | 16:41 | 17:15 | 16:04 | 16:23 | 15:42 | 15:07 | -01:34 |
| Stockholm | 26:35 | 27:45 | 27:14 | 28:19 | 27:00 | 25:54 | -00:41 |
| Syd | 22:34 | 20:44 | 19:01 | 19:17 | 19:20 | 18:36 | -03:58 |
| Väst | 17:58 | 17:45 | 17:58 | 18:13 | 18:22 | 17:39 | -00:19 |
| Öst | 14:55 | 15:58 | 15:48 | 15:22 | 15:34 | 14:39 | -00:16 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

LPO-chefers bedömning av den egna förmågan inom BF/IGV

Enligt enkäten till LPO-chefer bedömer svarande i polisregion Väst (låg tillväxt) i högst utsträckning att den egna förmågan att ingripa i hela lokalpolisområdet dygnet runt är god (tabell B5.4). LPO-chefer i region Mitt (hög tillväxt) bedömer i högst utsträckning att förmågan har förbättrats. Förmågan att arbeta brottsförebyggande bedöms som högst i Mitt och Väst, liksom förbättring över tid. Förmågan är dock lägre för brottsförebyggande än den är för möjligheten att ingripa. Förmågan att bedriva trafiksäkerhetsarbete bedöms som relativt hög bara i polisregion Nord. Trafiksäkerhetsarbetet bedöms ha förbättrats mest i polisregion Mitt, och i region Öst. Polisregion Öst är i den här aspekten något annorlunda eftersom de har placerat sina speciella trafiksäkerhetsgrupper på lokalpolisområdesnivå, som i andra regioner brukar ligga på operativ enhet på regional nivå.

Av intervjuer med LPO-chefer i polisregion Väst och Mitt framkommer att man har lagt mycket tid på det brottsförebyggande arbetet och upplevelsen är att arbetet har prioriterats och kommit högre på agendan. Lägst bedöms förmågan inom BF/IGV, samt utveckling över tid, av svarande i polisregion Nord (låg tillväxt). Det är tydligt i intervjuerna att region Nord är en region

med stora utmaningar kopplade till det brottsförebyggande arbetet. I första hand handlar det om avstånd och resurser och LPO-chefernas upplevelser präglas av att resursläget är ansträngt och att det är få poliser som kan arbeta i lugn och ro med brottsförebyggande. De stora avstånden får negativa konsekvenser och försvårar kontakten mellan polis och medborgare liksom kontakten mellan olika områdespoliser.

Tabell B5.4 LPO-cheferns bedömning (1–5) av förmågor, förändring över tid, samt tillgång till fortbildning.

| Polisregion | Förmåga | | | Förändring | | |
|-------------|---------|-----|-----------------|------------|-----|-----------------|
| | IGV | BF | Trafik-säkerhet | IGV | BF | Trafik-säkerhet |
| Bergslagen | 3,7 | 3,1 | 3,4 | 3,3 | 3,6 | 3,3 |
| Mitt | 3,7 | 3,5 | 3,3 | 4,0 | 4,0 | 3,8 |
| Nord | 3,6 | 2,7 | 3,9 | 3,4 | 3,4 | 3,1 |
| Stockholm | 3,6 | 3,2 | 3,2 | 3,7 | 3,5 | 3,3 |
| Syd | 3,7 | 3,1 | 3,4 | 3,7 | 3,5 | 3,5 |
| Väst | 4,2 | 3,6 | 3,1 | 3,8 | 3,9 | 2,9 |
| Öst | 3,7 | 3,4 | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,7 |

Källa: Enkät LPO-chefer.

Tillgången på fort- och vidareutbildning inom BF/IGV skiljer sig mycket mellan polisregionerna (visas ej). Andelen som svarar att den är god eller mycket god är låg i polisregion Stockholm och Syd (36 %) och ligger på cirka 70 procent i övriga polisregioner.

Det finns stora skillnader i hur arbetet för områdespoliser är upplagt. I tre polisregioner svarar 85–89 procent ja på frågan om områdespoliserna i deras lokalpolisområde har tilldelats ett utpekat geografiskt ansvarsområde (Bergslagen, Nord och Öst). Motsvarande siffra är knappt 80 procent i polisregion Syd, och knappt 70 procent i Stockholm och Mitt. I polisregion Väst säger bara knappt 40 procent av de svarande att områdespoliserna i deras lokalpolisområde har tilldelats ett utpekat geografiskt ansvarsområde. Genomsnittet (skala 1–5) på frågan om den samlade förmågan i lokalpolisområdet är tillräcklig för att områdespoliserna ska kunna arbeta långsiktigt utifrån den lokala problembilden är lågt (2,7) och de som har den högsta förmågan ligger kring 3 (region Mitt, Väst och Öst). Polisregion Stockholm har den lägsta förmågan (2,3).

Utredningsverksamheten

Personaltillväxt inom utredningsverksamheten, exklusive utredningshjälp, har varit högst i polisregion Mitt och Bergslagen och lägst i region Syd (tabell B5.5). I alla polisregioner utom region Syd (som haft tillväxt sedan 2019) påbörjades tillväxten 2018.

Tabell B5.5 Antal anställda i utredningsverksamheten 2017-2021 per polisregion samt förändring sedan 2017.

| Polisregion | Dec 17 | Dec 18 | Dec 19 | Dec 20 | Dec 21 | Förändring (%) |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Bergslagen | 560 | 581 | 623 | 761 | 748 | 34 |
| Mitt | 631 | 647 | 665 | 802 | 839 | 33 |
| Nord | 571 | 583 | 652 | 670 | 702 | 23 |
| Stockholm | 2 242 | 2 305 | 2 477 | 2 690 | 2 743 | 22 |
| Syd | 1 538 | 1 567 | 1 658 | 1 850 | 1 875 | 22 |
| Väst | 1 475 | 1 524 | 1 629 | 1 724 | 1 753 | 19 |
| Öst | 748 | 805 | 819 | 895 | 929 | 24 |

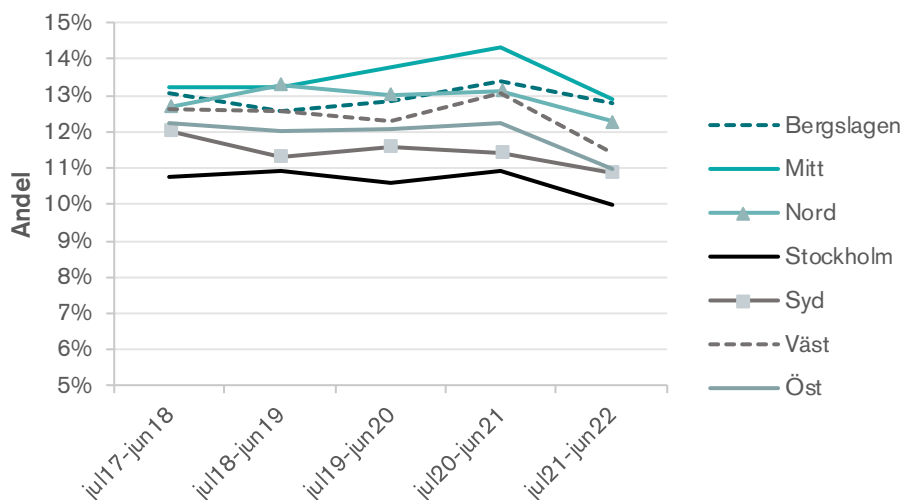
Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Den totala arbetsbördan mätt som antalet inkomna ärenden har under tidsperioden ökat svagt i polisregion Bergslagen och Mitt och minskat i storstadsregionerna liksom i polisregion Nord. Antalet inkomna ärenden per anställd har minskat med drygt 20 procent utom i polisregion Nord, där minskningen är något större (-26 %).

Andelen redovisade ärenden

Skillnaden i andelen redovisade ärenden är relativt stor mellan polisregionerna, men minskar efter standardisering för brottstyp från 6 till 3 procentenheter mellan högst och lägst. Polisregion Stockholm är den enda region vars redovisningsandel ökar efter standardisering, men de har ändå den lägsta nivån (10 %). Polisregion Bergslagen, Mitt och Nord har den högsta redovisningsandelen, 13 procent under den sista tidsperioden. Inte i någon polisregion ökar andelen redovisade ärenden över tid (figur B5.1).

Figur B5.1 Andel redovisade ärenden per polisregion, standardiserat för brottskategori 2017.

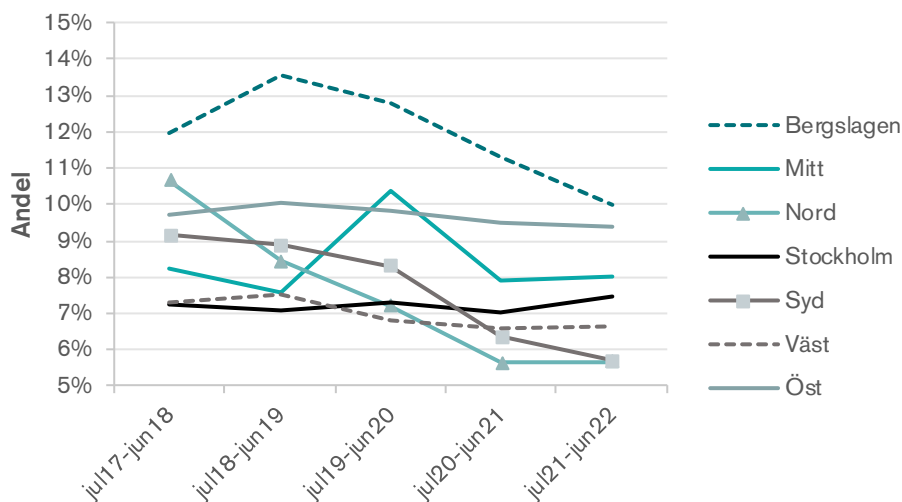


Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Om vi på samma sätt som i kapitel 6 lägger till hälften av de FU-begränsade ärendena till de redovisade ökar skillnaderna mellan polisregionerna igen. För tre polisregioner justeras redovisningsandelen uppåt med 3 procentenheter mot slutet av perioden (Bergslagen, Nord och Öst), och för övriga ökar den med 2 procentenheter (visas ej). För tre polisregioner innebär FUB-justeringen att utvecklingen vänds från svagt negativ till svagt positiv (Bergslagen, Mitt och Nord). Det är också de polisregioner som har den lägsta arbetsbelastningen per anställd.

Andelen öppna ärenden efter sex månader skiljer sig relativt mycket mellan polisregionerna men skillnaden minskar efter standardisering. Högst andel (cirka 10 %) öppna ärenden finns i polisregion Bergslagen och polisregion Öst (Figur B5.2). I övriga polisregioner ligger andelen mellan 6 och 8 procent. De polisregioner där andelen öppna ärenden minskat mest är polisregion Bergslagen (hög tillväxt), Nord och Syd (låg tillväxt).

Figur B5.2 Andel öppna ärenden efter sex månader per polisregion, standardiserat för brottskategori 2017.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

Polisens kontaktcenter

Det är stora skillnader mellan polisregionerna i personaltillväxt inom PKC över tid. I region Stockholm och Väst har antalet anställda sjunkit betydligt, medan det stigit i polisregion Öst och Syd (tabell B5.6). I övriga polisregioner är antalet anställda mer stabilt över tid men det har skett en minskning mellan december 2021 och augusti 2022 i polisregion Mitt och Nord.

Tabell B5.6 Antal anställda i PKC per polisregion dec 2017 till aug 2022, samt förändring sedan 2017.

| Polisregion | Dec 17 | Dec 18 | Dec 19 | Dec 20 | Dec 21 | Aug 22 | Förändring (%) |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Bergslagen | 71 | 69 | 75 | 63 | 73 | 73 | 3 |
| Mitt | 92 | 114 | 119 | 107 | 99 | 92 | 0 |
| Nord | 77 | 85 | 81 | 83 | 86 | 78 | 1 |
| Stockholm | 383 | 349 | 364 | 313 | 296 | 246 | -36 |
| Syd | 196 | 204 | 212 | 228 | 206 | 221 | 13 |
| Väst | 206 | 189 | 227 | 223 | 192 | 164 | -20 |
| Öst | 80 | 86 | 99 | 94 | 105 | 103 | 29 |

Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

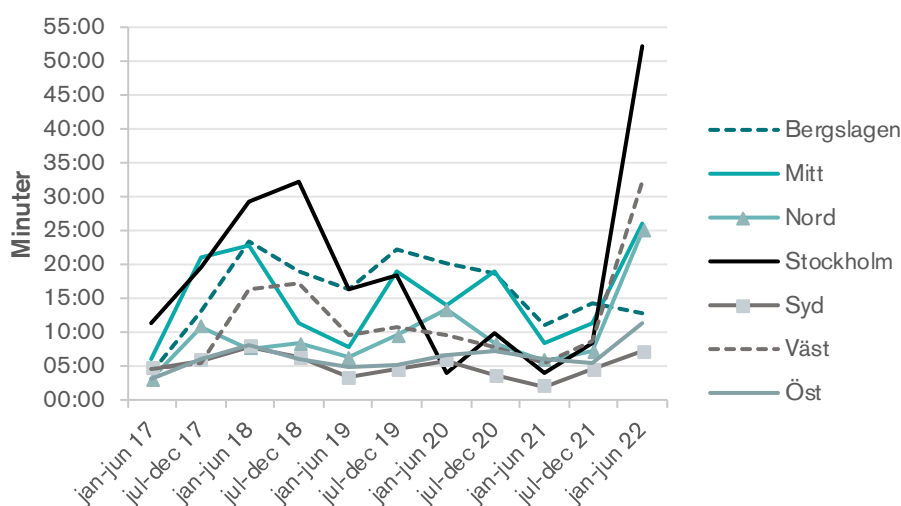
Det finns stora skillnader mellan polisregionerna även vad gäller total arbetsbörda mätt som antal samtal och antal e-anmälningar per månad. I polisregion Nord och Väst har det totala inflödet minskat avsevärt (-34 %

respektive -37 %). I de flesta polisregioner är antalet relativt stabilt. Antalet inkomna ärenden per anställd har nästan dubblerats i polisregion Stockholm. Stora ökningar finns också i polisregion Bergslagen.

Kötider

Kötiderna varierar betydligt över tid och mellan polisregionerna (figur B5.3). Det är också stora skillnader mellan polisregionerna vad gäller spannet mellan högsta och lägsta värde under tidsperioden. I polisregion Stockholm (stor personalminskning) är skillnaden mellan månaden med längst respektive kortast kötid nästan 76 minuter (visas ej, figuren visar medelvärdet för respektive halvår), medan den bara är 13 minuter i region Syd och Öst (personaltillväxt). Polisregion Öst och Syd har alltså haft stabilt korta kötider under hela tidsperioden. Även polisregion Bergslagen har undvikit långa kötider under 2022.

Figur B5.3 Kötider (median) per polisregion jan-jun 2017 till jan-jun 2022.



Källa: Verksamhetsstatistik PMY.

I polisregion Syd har man arbetat mycket med arbetsorganisationen på PKC, med fasta grupper, fasta FU-ledare i respektive grupp, samt fasta gruppchefer som arbetar och sitter lokaliserat tillsammans³⁶. Man har måluppföljning på individ-, grupp- och sektionsnivå. Flera andra polisregioner har arbetat med ett nytt arbetssätt som innebär att samtalen initialt styrs om mot

³⁶ Information från Brås kontaktperson på polisregion Syd.

självetjäning, vilket får som konsekvens en högre användning av e-anmälan samt ”callback”. Detta arbetssätt fungerar dock bara om man har tillräcklig bemanning³⁷.

³⁷ Information från processansvarig för PKC på Noa samt Brås kontaktpersoner i polisregionerna.

Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen på 10 000 nya polisanställda. Föreliggande rapport ingår i Brås första delredovisning inom ramen för uppdraget. Rapporten behandlar resursfördelning och personaltillväxt inom Polismyndigheten 2015–2022, med syfte att besvara frågan om Polismyndigheten förvaltat och styrt resursökningen i enlighet med regeringens intentioner. Resultaten bygger på analyser av verksamhetsstatistik över antal anställda totalt, samt uppdelat på verksamhetsområden, organisatorisk nivå, och geografiska delområden. Brå har även analyserat verksamhetsresultat, intervjuat personer som arbetat med polisens tillväxt på olika nivåer inom myndigheten, samt genomfört en enkät och intervjuer med lokalpolisområdeschefer. Rapporten vänder sig i första hand till regeringen och polisledningen. Brås förhoppning är att den kan vara ett användbart verktyg i det fortsatta tillväxtarbetet.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

Box 1386/Tegnérgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, info@bra.se, www.bra.se

urn:nbn:se:bra-1099