



Satsningen på fler poliser

Vad har den lett till?

Satsningen på flera poliser

Vad har den lett till?

Rapport 2013:12

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott
Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-19-8
URN:NBN:SE:BRA-511

© Brottsförebyggande rådet 2013
Författare: Anna Eksten
Omslag: Lotta Sjöberg
Produktion: Ordförandet AB
Tryck: åtta.45, Solna

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Brås bedömning	11
Summary	15
Brå's assessment	21
Inledning	24
Uppdraget	24
Bakgrund	26
Direktiv	28
Brottsförebyggande arbete	28
Utredning och lagföring	30
Annat externt och internt arbete	31
Synen på önskade och uppnådda resultat varierar över åren ...	32
Rikspolisstyrelsens direktiv till polismyndigheterna följer regeringens intentioner	33
Sammanfattande slutsatser	33
Resursutvecklingen	36
Personalutvecklingen i myndigheterna	37
Vilka verksamhetsgrenar har förstärkts?	45
Utvecklingen mätt med ny verksamhetsindelning	49
De enskilda polismyndigheternas olika prioriteringar	53
Många nya funktioner har tillkommit under satsningen.....	56
Är den totala <i>ekonomiska</i> satsningen osedvanligt stor?.....	58

Polismyndigheternas syn på resursökningen	61
Mottagandet av polisaspiranterna	62
Rörlighet bland poliserna	64
Framtida utmaningar	66
Verksamhetsuppföljning	69
Oförändrad andel brott personuppklaras	69
Antalet brott som överlämnas till åklagare varierar mellan myndigheterna	72
Handläggningstiderna har kortats något	74
Mer brottsförebyggande arbete – men fortfarande brister i kvalitet	77
Allt fler brottsförebyggande insatser i PUM-A.....	79
Polisens service: Ibland sena svar – men bra bemötande	85
Förtroendet för Polisen högt och ökande	86
Fler känner sig trygga	86
Referenser	89

Förord

Polisen är ett centralt samhällsorgan med vittomfattande uppgifter. För att öka polisens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag på ett bra sätt, har regeringen under 2000-talet tillfört nya resurser till verksamheten. I samband med valrörelsen år 2006 uttalade Alliansen målet att det skulle finnas 20 000 poliser i Sverige år 2010.

Det medförde att antalet poliser ökade med drygt 2 500 från år 2006 till 2010. Regeringen har senare betonat att tillskottet förväntas leda till att polisen blir synligare, och det finns också förväntningar på bättre verksamhetsresultat. Mot denna bakgrund har Brå fått i uppdrag av regeringen att utvärdera satsningen. Detta är den första delrapporten. En slutrapport ska lämnas i oktober 2014.

Studien har genomförts och skrivits av Anna Eksten, som också varit projektledare, Anna-Lena Beutgen, Hanna Sofia Johansson och Linnea Littmann, samtliga utredare på Brå, samt Stina Holmberg, enhetschef. Victor Ståhl, utredare på Brå, har varit behjälplig i den ekonomiska analysen. Docent Peter Lindström har granskat rapporten vetenskapligt och lämnat värdefulla synpunkter. Samverkan har skett med Rikspolisstyrelsen.

Stockholm i maj 2013

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

I samband med valrörelsen 2006 uttalade Alliansen målet att Sverige skulle ha 20 000 poliser 2010. Det innebar att antalet poliser skulle öka med drygt 2 500 från år 2006 till 2010.¹ Regeringen har senare betonat att tillskottet av poliser förväntas leda till att polisen blir synligare, och efterhand har det också kommit förväntningar på bättre verksamhetsresultat. Mot denna bakgrund har regeringen gett Brå i uppdrag att utvärdera satsningen. En första rapport lämnas i maj 2013; en slutrapport kommer senast den första oktober 2014. Brå har därutöver valt att publicera två ytterligare rapporter som presenteras i december 2013.²

Fyra övergripande frågor tas upp i föreliggande rapport:

1. Vilka direktiv har regeringen gett under perioden om hur polisen ska använda de nya resurserna och vilka resultat som ska uppnås?
2. Hur stor är resursökningen, mätt med olika mått och vilka verksamhetsområden har resurserna gått till?
3. Hur planerade polisen för de nya resurserna och vilka problem uppstod?
4. Hur har polisens verksamhetsresultat utvecklats under perioden?

I Brås bedömning diskuteras hur resultatutvecklingen ska bedömas i relation till satsningen, det vill säga om resultaten har förbättrats i den omfattning som kan förväntas med hänsyn till satsningens storlek.

Ökad synlighet regeringens tydligaste mål för satsningen

Brå har studerat budgetpropositionerna och Polisens regleringsbrev under åren 2006–2012. Genomgången visar att direktiven

¹ I realiteten ökade antalet poliser med närmre 3 000 fram till år 2011, vilket ledde till att det i december 2011 fanns ca 20 400 poliser. Detta har korrigerats följande år för att komma tillbaka till en nivå på 20 000 poliser.

² Skälet till detta är att Brå under vintern och våren 2013 gjorde två stora enkätundersökningar om polisens syn på dels det brottsförebyggande, dels det utredande arbetet. För att inte vänta alltför länge med att presentera resultaten av undersökningen har två extra rapporter lagts in i slutet av år 2013.

varierat en del år från år, när det gäller både inriktning och mål. Ökad synlighet är det som mest konsekvent lyfts fram som mål för satsningen på fler poliser. Genom ”fler poliser på gator och torg” ska brottsligheten minska och tryggheten öka. Målet att öka synligheten operationaliseras från och med 2008 till att minst 50 procent av den polisiära tiden ska ske i yttre tjänst. Under den senare delen av perioden har regeringen dock även betonat utredningsresultaten allt starkare. Antalet och andelen brott som klaras upp ska öka. Dessa två mål knyts samman genom fokus på att poliser i yttre tjänst ska göra alltmer långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen.

Under de senaste åren minskar betoningen på ökad synlighet som ett värde i sig i det brottsförebyggande arbetet. Då betonas i stället strategiska, planerade brottsförebyggande insatser som det centrala. Dessa ska utgå från Polisens underrättelsemodell PUM och dess planerings- och dokumentationssystem PUM-A.

Brå har även studerat Polisens så kallade planeringsförutsättningar under perioden, det vill säga Rikspolisstyrelsens (RPS) direktiv till polismyndigheterna. Det framgår då att dessa direktiv ligger väl i linje med regeringens intentioner och förmedlar samma prioriteringar.

Ökningen inte så stor som man kan tro

Under åren 2006–2011 ökade antalet poliser med 2 866 i polismyndigheterna; en ökning med 17 procent. Med måttet antalet nya poliser är det alltså en relativt stor satsning. Men resursökningen kan mätas på flera olika sätt. I stället för att mäta hur antalet personer som arbetar som polis har ökat, kan man studera ökningen av antalet årsarbetskrafter, vilket speglar den reella resurstidsökningen. Med hänsyn till att många av de nya poliserna är unga och tjänstlediga för vård av barn eller arbetar deltid är detta ett mer rättvisande mått. Antalet årsarbetskrafter ökade med 2 034, vilket är en ökning med 13 procent. Om man även räknar in hur antalet civilanställda inom polisen utvecklats förändras bilden ytterligare något. Då har det totala antalet polisanställda årsarbetskrafter ökat med 11 procent. Tar man hänsyn till befolkningsutvecklingen under perioden blir ökningen av polisanställda 7 procent per capita.³

Slutligen kan också nämnas att även polisens arbetsbörda ökade under perioden. Antalet *anmälda* brott ökade med 16 procent mellan 2006 och 2011.⁴

³ Antalet invånare i Sverige ökade med 400 000 under perioden. Per 100 000 invånare är ökningen i årsarbetskrafter 7 procent.

⁴ För den intresserade kan nämnas att det dock inte finns något som tyder på att den reella brottsligheten har ökat, enligt Brås årliga brottsofferundersökning NTU.

Ökningens storlek varierar mellan polismyndigheterna

Den reella ökningen i inom polismyndigheterna är alltså i genomsnitt 11 procent fler årsarbetskrafter.⁵ Ökningens storlek varierar dock kraftigt mellan myndigheterna. Störst är ökningen i Halland, där årsarbetskrafterna ökat med 24 procent, följt av Jönköping och Jämtland (20 respektive 17 procents ökning). Lägst är ökningen i Uppsala – där har antalet årsarbetskrafter i stället minskat med 3 procent. I Värmland, Västernorrland och Södermanland ligger ökningen av årsarbetskrafter på cirka 3 procent. Polismyndigheterna verkar vara relativt omedvetna om sin reella resursökning, det vill säga ökning i *årsarbetskrafter* totalt för poliser och civila, och i stället främst fokusera på ökningen av *antal* poliser. Flera av de polismyndigheter som totalt sett knappt ökat i årsarbetskrafter har själva en bild av att de fått kraftigt ökade resurser eftersom *antalet* poliser har ökat.

Hälften av myndigheterna ville ha fler aspiranter än de fick

Drygt hälften av polismyndigheterna är missnöjda med antalet tilldelade aspiranter. Bland dem återfinns såväl större som mindre myndigheter. Resterande myndigheter tycker att tilldelningen tillgodosåg deras behov.

De allra flesta myndigheterna ville främst förstärka den yttre verksamheten. Tydligast framkommer detta från de tre storstadsmyndigheterna. De mindre myndigheterna såg även ett behov av att förstärka sina utredningsenheter och en möjlighet att införa de specialistfunktioner som varje myndighet förväntas ha. En del myndigheter hade dock inga tydliga tankar eller planer kring detta – cheferna på lokal nivå fick själva bestämma var de nya poliserna skulle arbeta.

I praktiken har, enligt myndigheternas bild, de nya resurserna i stor utsträckning gått till arbete i yttre tjänst.

Mer tid i yttre tjänst men andelen av verksamheten totalt har inte ökat

I enlighet med myndigheternas egen bild ökade antalet resurstimmar i yttre tjänst under perioden. Men av polisens tidredovisning framgår att arbetet i polishuset (inre tjänst) också ökade. Totalt sett är fördelningen mellan arbete i yttre respektive inre tjänst oförändrad.

RPS – och senare regeringen – har satt upp målet att hälften av de polisiära timmarna ska vara i yttre tjänst. Utifrån Brås sätt att räkna var andelen av polisernas tid i yttre tjänst ganska nära 50

⁵ Här relateras inte siffran till befolkningsökningen.

procent år 2011 (45 procent). Det är dock ingen direkt ökning sedan år 2006, då andelen var 44 procent. Det finns dock stora variationer inom de olika polismyndigheterna. Vissa myndigheter har till exempel ökat andelen resurstimmar i yttre tjänst markant.

Satsningen har främst gått till specialistfunktioner och särskilda satsningar

I studien framkommer att det inte främst tycks vara det händelsestyrda arbetet och utredning av mängdbrott som ökat – vare sig i yttre eller inre tjänst – utan olika former av specialisttjänster och -grupper och särskilda satsningar samt planlagt brottsförebyggande arbete.

Polismyndigheterna har i linje med regeringens direktiv främst placerat de nyexaminerade poliserna i yttre synlig tjänst. Samtidigt har emellertid en stor del av de erfarna poliserna omplacerats till olika former av specialistfunktioner och särskilda satsningar både i yttre och inre tjänst. Det gäller till exempel gatulangningsgrupper, ungdomsgrupper, GOB-satsningen,⁶ LOKUS,⁷ hanterare,⁸ olika former av spanare, tjänster vid kriminalunderrättelsetjänsten och för personsäkerhetsarbete samt brottsoffsamordnare.

Brister i polisens planering för de nya resurserna

Utökningen av poliser under relativt kort tid innebar att polismyndigheterna fick ta emot en stor mängd polisaspiranter.⁹ Antalet poliser i polismyndigheterna ökade med drygt 2 800 fram till år 2011, men eftersom det var stora pensionsavgångar under de aktuella åren utbildades hela 6 500 aspiranter. Brå har genom en enkät till alla myndigheter ställt frågor om hur mottagandet fungerade.

De flesta myndigheter utökade antalet handledare för aspiranterna inom den ordinarie personalen, och en del övergick från individuell handledning till grupphandledning. Det ökade behovet av handledning innebar att många av de mest erfarna poliserna fick nedprioritera sina ordinarie arbetsuppgifter. Det lyfter många polismyndigheter fram som en svårighet.

RPS tog fram en skriftlig vägledning för hur de nya aspiranterna skulle tas emot, men en hel del myndigheter önskar att de hade fått mer information och hjälp från RPS inför mottagandet. RPS har själva granskat hur myndigheterna i fem län planerade för utökningen av antalet poliser. Deras bedömning är att den långsiktiga planeringen var otillräcklig.

⁶ GOB står för grov organiserad brottslighet.

⁷ LOKUS står för lokal brottsplatsundersökare.

⁸ Hanterare är en polis som ansvarar för kontakten med informatörer.

⁹ Polisaspiranterna går sista terminen på sin utbildning och har en tidsbegränsad anställning i ett lokalt polisdistrikt.

Oerfarna poliser med hög rörlighet

Polisen är en myndighet som är känslig för personalrörlighet, eftersom alla tillgängliga poliser i princip redan är anställda någonstans inom organisationen. Slutar någon eller byter arbetsplats kan det vara svårt att finna en ersättare. Problemen med geografisk rörlighet tas upp av polismyndigheterna i flera glesbygdslän – de är oroliga att de nya aspiranterna kommer att sluta efter kort tid och flytta till storstadslänen. Men det som i första hand oroar polismyndigheterna är en ökad intern rörlighet – framför allt från yttre till inre verksamhet. De ser en tendens att unga poliser i dag är mer benägna att byta tjänst än tidigare generationer. Detta medför att många län ständigt har nyexaminerad personal i yttre tjänst

En annan utmaning som myndigheterna tar upp är att andelen unga, oerfarna poliser är ovanligt stor för närvarande. Det beror inte bara på satsningen, utan även på att pensionsavgångarna varit ovanligt stora de senaste åren. Det medför att det kommer att finnas ett stort behov av vidareutbildning de närmaste åren.

Något fler brott personuppklaras – men andelen är oförändrad

Rapportens sista avsnitt belyser hur polisens verksamhetsresultat utvecklats i samband med att resurserna har förstärkts. Ett centralt uppföljningsmått är antalet och andelen anmälda brott som personuppklaras.¹⁰ Andelen har legat i stort sett oförändrad från år 2006 till 2012. År 2012 var andelen 17 procent. *Antalet* anmälda brott som personuppklaras per år har dock ökat med 8 procent.

Brå har även prövat ett nytt sätt att mäta personuppklaringen, där en del av de anmälningar som rimligen inte borde räknas in i personuppklaringen, har tagits bort från basen. Det rör sig till exempel om brott begångna av minderåriga och om händelser som senare visar sig inte vara något brott. Då ökar personuppklaringen med ett par procent.

Brå har också analyserat om resultaten har förbättrats mer i de myndigheter som fått mest nya resurser jämfört med de myndigheter som fått mindre resurser. Det har inte gått att finna något tydligt sådant samband.

Mer brottsförebyggande arbete – men brister i kvaliteten

Att bedöma hur polisens brottsförebyggande arbete utvecklats under åren 2006–2012 är svårare än att studera utredningsresultaten. Antalet redovisade timmar i brottsförebyggande arbete har ökat. Införandet av underrättelsemodellen PUM och planerings- och do-

¹⁰ Att ett brott personuppklarats innebär att det har lett till åtalsunderlåtelse, straff-föreläggande eller åtal.

kumentationssystemet PUM-A har också medfört att det brottsförebyggande arbetet har blivit mer strukturerat och planerat. År 2012 registrerades 3 176 brottsförebyggande insatser i PUM-A, där det ska framgå hur arbetet planerats, hur valet av insats gick till och om insatsen följts upp eller utvärderats. Den analys av dokumentationen av insatser i PUM-A som RPS löpande gör, visar att det fortfarande finns en hel del brister i sättet att planera och följa upp insatserna. Tre fjärdedelar av insatserna i PUM-A har, enligt dokumentationen, inte föregåtts av någon kartläggning eller analys av det aktuella problemet. För 90 procent av insatserna saknas en uppföljning eller utvärdering.

Det finns dock stora variationer mellan myndigheterna när det gäller kvaliteten i arbetet med PUM.

Slutligen kan också nämnas att samverkan mellan polis och kommun i det brottsförebyggande arbetet har ökat under perioden. Så kallade samverkansavtal kring frågorna har tecknats och fanns under år 2012 i 85 procent av alla kommuner.

Högt förtroende och ökad trygghet

De övriga verksamhetsaspekter som Brå har studerat är handläggningstider – som blivit något kortare – samt bemötande. Polisens bemötande upplevs överlag som bra.

Därutöver har Brå också i den årliga Nationella trygghetsundersökningen (NTU) studerat hur allmänhetens förtroende för polisen har utvecklats under perioden och om tryggheten i befolkningen förändrats. Det framgår att det finns ett högt förtroende för polisen, men den siffran har varit oförändrad under perioden. Däremot har det skett en förändring när det gäller andelen i befolkningen som känner sig otrygga när de går ut sent på kvällen. Den andelen har minskat från 21 till 15 procent. Här bör dock framhållas att tryggheten och oron för brott påverkas av en rad faktorer utöver polisens arbete.

Brås bedömning

I regeringens uppdrag ingår att Brå ska bedöma vad som är rimliga förväntningar på Polisen utifrån satsningen. Låt oss först konstatera att ökningen i årsarbetskrafter inte varit så stor som man skulle kunna tro.

När man ska diskutera hur stora resultatförbättringar som är rimliga utifrån satsningen bör man också hålla i minnet att de nya poliser som tillkommit alla är unga och oerfarna. Under sin första tid torde de snarare ”ta” arbetstid i form av handledning än innebära en reell förstärkning. Andelen nya, oerfarna poliser inom organisationen är dessutom avsevärt större än den ökning av antalet poliser som skett. Detta eftersom det varit ovanligt sto-

ra pensionsavgångar inom polisen under perioden. Närmare en tredjedel av alla poliser som är anställda i dag, anställdes under åren 2006–2011.

Mot ovanstående bakgrund kan man diskutera hur stora förväntningar på förbättrade resultat det är rimligt att ha utifrån satsningen. Det är möjligt att effekterna av ökningen blir tydligare om man studerar frågan om ett par år. Med detta sagt kan Brå konstatera att polisens resultatförbättringar under perioden får ses som ganska marginella, även om tendensen, om man väger samman alla olika resultatmått, är positiv.

Varför har ökningen av antalet poliser inte lett till högre personuppkläring?

Antalet personuppklarade brott har ökat något, och handläggningstiderna har blivit kortare. *Andelen* brott som personuppkläras har dock inte ökat, även om nivån för alla studerade år blir något högre om personuppklaringsmättet renodlas på ett mer rättvisande sätt.

Hade polismyndigheterna kunnat utnyttja de extra resurserna på ett bättre sätt för att höja personuppkläringen? Ja, enligt Brås mening hade detta troligen varit möjligt om de ökade resurserna i större utsträckning satsats på det händelsestyrda arbetet och därmed inneburit en möjlighet till fler och mer långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen.

I sina direktiv till de nya resurserna betonade regeringen först uteslutande att polisen skulle bli mer synlig och arbeta mer brottsförebyggande. I slutet av perioden sattes också målet om en högre uppkläring. Brå bedömer att Polisen har placerat de extra resurserna i linje med regeringens direktiv när det gäller synlighet och att öka tiden för det brottsförebyggande arbetet, men inte när det gäller förutsättningarna för att uppnå en högre personuppkläring.

För att målet om ökad synlighet och målet om ökad uppkläring inte ska bli motsägelsefulla krävs att en stor del av utredningsarbetet görs i yttre tjänst och då skulle antalet poliser som arbetar i den händelsestyrda verksamheten behöva öka. Den bild som förmedlas genom Brås enkät och intervjuer med berörda i polismyndigheterna är dock att man överlag inte prioriterat detta område. En stor del av de nya poliserna har visserligen placerats i den händelsestyrda verksamheten. Samtidigt har emellertid erfarna poliser flyttats till andra tjänster. Det har lett till att den händelsestyrda verksamheten i många polisområden ligger kvar på samma storleksordning som före satsningen. En stor del av de extra resurserna har man i stället lagt på specialistfunktioner och särskilda satsningar. Specialistfunktionerna bedöms vara en konsekvens av både ökade krav på Polisen och egna initiativ från Polisen. Dessa nya tjänster fyller alla en funktion. Man bör dock vara medveten om

att varje ny sådan tjänst inrättas på bekostnad av något annat – i sista hand på bekostnad på den händelsestyrda verksamheten och därmed möjligheten att göra fler och mer långtgående utredningsåtgärder på brottsplatsen.¹¹

Har det brottsförebyggande arbetet förbättrats?

Frågan om i vad mån utökningen av antalet poliser lett till bättre resultat i det brottsförebyggande arbetet, är svår att besvara. Detta eftersom det är mindre tydligt exakt vilka ”resultat” regeringen förväntar sig. Tidigare var regeringens mål för det brottsförebyggande arbetet oftast formulerade i termer av att anmälningarna rörande vissa typer av brott skulle minska. De senaste åren har regeringen inte längre satt upp sådana mål för Polisen. Enligt Brås mening är detta en motiverad förändring, främst med hänsyn till att anmälningsbenägenheten spelar en stor roll för utvecklingen av antalet anmälda mängdbrott. Därtill kommer att den forskning som finns pekar på att polisen inte på något avgörande sätt kan påverka brottsutvecklingen på nationell nivå (Weisburd och Pi-querro 2008, Pratt och Cullen 2005). Mot den bakgrunden anser vi det inte så meningsfullt att relatera polisens resursökning under perioden till vare sig hur den anmälda brottsligheten utvecklats eller till vad självrapporteringen i NTU visar.

Däremot finns det forskning som visar att riktade insatser på *lokal nivå mot enskilda brottstyper* kan minska dessa brott under projekttiden (Sherman m.fl. 1997). I Sverige är Kronobergsmodellen ett sådant exempel (Brå 2009:5). Det är dock mycket ovanligt att polisen initierar eller deltar i projekt om brottsförebyggande insatser som utvärderas på ett sådant sätt att man kan dra några mer generella slutsatser om insatsernas effekter. Därmed går det heller inte att säga i vad mån resultatet av det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå har förbättrats sedan år 2006.

Om man i stället väljer att tolka ordet resultat som ”prestationer” ser bilden något mer positiv ut. Polisen har i flera bemärkelser utvecklat det brottsförebyggande arbetet under perioden. För det första har satsningen lett till att det finns fler poliser i synlig yttre tjänst. För det andra har systemet med PUM och PUM-A utvecklats. Antalet planerade brottsförebyggande insatser som dokumenterats i PUM-A har mångdubblats. För det tredje har samarbetet med kommunerna i arbetet utvecklats genom införandet av de så kallade samverkansavtalen, som nu finns i de flesta kommuner.

¹¹ I några fall är specialistfunktionerna dock till för att förbättra det långtgående utredningsarbetet på brottsplatsen. Så är till exempel fallet med lokala brottsplatsundersökare, så kallade LOKUS.

Risk att volym och dokumentation prioriteras högre än innehållet

I flera avseenden tycks alltså polisen i dag satsa mer på brottsförebyggande arbete än de gjort tidigare. Om de därmed har förbättrat arbetet i den omfattning som skulle kunna förväntas utifrån regeringens satsning, kan diskuteras. Arbetet har visserligen utvecklats, men har fortfarande påtagliga kvalitetsproblem.

Det är positivt att polisen samverkar mer med socialtjänsten och genomför fler insatser tillsammans med dem och att antalet insatser i PUM-A har ökat. Men varken insatserna i samverkan med kommunen eller insatserna i PUM-A tycks ha något riktigt starkt fokus på *resultat*. I Brås kartläggning av samverkansavtalen uppskattade alla berörda att samarbetet blivit bättre, men det var en minoritet som såg någon tydlig skillnad mot tidigare när det gäller insatsernas kvalitet och resultat. Polisen analyserar i alltför liten utsträckning om den planerade insatsen är optimal i relation till målet.

Mer fokus på kvalitetsfrågorna i nästa rapport

Oavsett hur mycket resurserna har ökat, är Brås bedömning att det finns en odiskutabel potential för polisen att förbättra sitt arbete. För det krävs främst högre kvalitet i arbetet men också en medveten prioritering av de samlade resurserna. I vår nästa rapport kommer fokus att ligga på kvalitetsbristerna och förbättringsmöjligheterna.

Summary

Following the 2006 parliamentary elections, the new Centre-Right Swedish Government announced that the country would have 20,000 police officers by 2010. That involved an increase of more than 2,500 in the total number of officers during the intervening years.¹² The initial emphasis was on making the police more visible, gradually shifting towards a greater focus on producing better results. In these circumstances, the Government has commissioned Brå (the Swedish National Council for Crime Prevention) to evaluate the effort. An initial report is being submitted in May 2013, while the final report is due by 1 October 2014. An additional, interim report is to be published in January 2014.¹³

This initial report addresses four overall questions:

1. What directives has the Government issued concerning use of the new resources and the results that are to be achieved?
2. How much have the resources increased on the basis of various parameters and which areas of operations have the resources been earmarked for?
3. How did the police plan for the new resources and what problems arose?
4. How have the results produced by the police developed during this period?

Brå's assessment discusses how the development of the results should be assessed in relation to the efforts – that is, whether the results have improved to the extent that can be expected given the magnitude of the effort.

Greater visibility – the Government's clearest goal

Brå has studied the budget bills and the appropriations documents for the police¹⁴ from the period 2006 to 2012. The review indicates

¹² In reality the number of officers increased by almost 3,000 until 2011 which led to there being approximately 20,400 police in December of that year. That was corrected the next year in order to drop back to 20,000 officers.

¹³ This extra report will be published in January 2014 in order to present, as soon as possible, the results of the two large questionnaire surveys that Brå conducted in late winter of 2013 concerning the views of the police when it comes to crime prevention and investigative work.

¹⁴ Appropriations documents are the Government's annual policy documents for an authority.

that the directives varied somewhat from year to year in terms of both focus and goals. Greater visibility is the goal that the Government has most consistently stressed in connection with its effort to increase the number of officers. Crime would be reduced, and public safety increased, by putting “more officers on the streets”. Since 2008, the Government has clarified the goal of increased visibility by stating that at least 50 per cent of officers are to be on the streets. Later in the period, however, the Government also emphasised the results of investigations even more strongly. A greater number and percentage of cases are to be solved. The two goals are linked by focusing on the need for police who patrol the streets to perform more thorough investigations at the scene of the crime.

The emphasis on greater visibility as a value in itself in crime prevention work has decreased in recent years. The focus has instead shifted toward strategic, planned measures based on the PUM intelligence gathering model, as well as the PUM-A planning and documentation system.

Brå has also studied the directives that the National Police Board issued for the various police authorities during the period, concluding that that they were fully in line with the intentions of the Government and communicated the same priorities.

Increase not as great as believed

The number of police officers rose by 17 per cent, or 2,866, from 2006 to 2011. In terms of numbers, this is a relatively large effort. But the increase can be measured in several different ways. The increase in the number of full-time equivalents could be studied instead of measuring how the number of people working as police increased, which reflects the actual increase in resource time and is a more correct measurement when taking into consideration the fact that many new police are young and on leave to care for their children, or only work part-time. The number of full-time equivalent employees increased by 13 per cent, or 2,034. If the increase in the number of civilian employees in the police is also counted, the picture changes even further somewhat. The total number of full-time equivalent police employees then increased by 11 per cent. Taking the population increase during this period into consideration, the increase in police employees then becomes 7 per cent per capita.¹⁵

Finally, the workload of the police also increased during the period. The number of *reported* offences rose by 16 per cent between 2006 and 2011.¹⁶

¹⁵ The number of Swedish inhabitants increased by 400,000 during this period. The increase in full-time equivalent employees was 7 per cent per 100,000 inhabitants.

¹⁶ Interested readers may wish to know that, in accordance with Brå's annual NTU crime victim survey, there are no indications that actual crime has increased.

Size of the increase varied among police authorities. The actual average increase in the number of full-time equivalent employees was 11 per cent.¹⁷ However, the size of the increase varied substantially among police authorities. Halland had the greatest full-time equivalent increase at 24 per cent, followed by 20 per cent for Jönköping and 17 per cent for Jämtland. The lowest increase is in Uppsala, where the number of full-time equivalents decreased by 3 per cent instead. Full-time equivalents rose by approximately 3 per cent in Värmland, Västernorrland and Södermanland. The police authorities appear to be relatively unaware of this actual increase in resources – that is, the increase in full-time equivalents in total for police and civilians – instead focusing primarily on the number of officers. Several of the police authorities who had barely increased in full-time equivalents are of the idea that they had a substantial increase in resources because the number of police had increased.

Half of the authorities wanted to have more trainees than they received

More than half of the police authorities, both large and small, are dissatisfied with the number of trainees they were assigned. The remainder of the authorities feel that their needs were met.

Most authorities, particularly in the three metropolitan areas, are primarily interested in strengthening their street operations. The smaller authorities also saw a need to reinforce their investigative units and an opportunity to introduce the kinds of specialist functions that they are expected to have. Some authorities, however, had no clear ideas or plans in that respect – local police chiefs could determine where the new officers would be working.

In practice, according to the assessment of the authorities, the new resources have largely been assigned to work on the streets.

More time on the streets but the percentage of total services has not increased

In line with what the authorities believe, the number of resource hours devoted to maintaining a presence on the streets rose during the period. But the time reports of the individual officers indicate that the number of hours spent at police stations had also increased. Thus, the ratio between the two types of services remained unchanged.

The National Police Board – and subsequently the Government – set a goal that half of all hours worked would be on the streets. Based on Brå's calculation method, approximately 45 per cent of

¹⁷ The figure here is not related to the population increase.

hours were spent on the streets in 2011. However, that does not represent much of a change over the 44 per cent figure in 2006.

The individual authorities varied a great deal. The percentage of hours that some authorities assigned to maintaining a presence on the streets increased considerably.

The effort has been primarily devoted to specialist functions and targeted initiatives

The study suggests that most of the new work has not involved daily incidents and investigations, whether on the streets or at police stations, but rather various types of specialist services and teams, as well as targeted initiatives and planned crime prevention.

In compliance with the Government's directives, the police authorities have assigned most new graduates to maintaining a visible presence on the streets. Meanwhile, a large percentage of experienced officers have been transferred to various types of specialist functions and targeted initiatives, both on the streets and at police stations.

Among the examples are street pusher teams, youth teams, the GOBmos initiative,¹⁸ LOKUS,¹⁹ handlers,²⁰ victim coordinators and various types of investigators. New positions have also emerged when it comes to personal safety services and criminal intelligence.

Shortcomings in planning for new resources

Owing to the increase in the number of officers over a relatively short period of time, the police authorities had to receive a large number of trainees.²¹ The number of officers rose by more than 2,800 until 2011, but there were 6,500 trainees due to the large volume of retirements. Brå conducted a survey of all authorities to determine how well the trainees were received.

Most authorities boosted the number of supervisors for trainees on their regular staff, while some made the transition from individual to group supervision. Given the greater need for supervision, many of the most experienced officers had to give less priority to their ordinary duties. A number of authorities point to that dynamic as a problem.

Although the National Police Board drew up written guidelines for reception of the new trainees, many of the authorities would have preferred more information and assistance. The Board reviewed how the authorities of five counties planned for the greater

¹⁸ GOB stands for gross organized crime.

¹⁹ LOKUS stands for local investigator at the scene of the crime.

²⁰ A handler is an officer responsible for contact with informants.

²¹ Trainees are attending their final semester of school and have temporary employment at a local police district.

number of officers. They concluded that long-term planning had been inadequate.

Inexperienced officers who quit or are reassigned

The police authorities are sensitive to staff turnover, given that virtually all available officers already have some position in the organization. Finding a replacement for someone who quits or is reassigned may be difficult. The authorities in a number of sparsely populated counties are concerned that trainees will quickly move to the metropolitan areas. Nevertheless, the various authorities are generally more worried that officers will be reassigned from the streets to police stations. It appears that young officers these days are more inclined to transfer than was the case with previous generations. As a result, many counties constantly have new graduates on the streets.

Another challenge that the authorities bring up is that there is currently a high percentage of young, inexperienced officers. Both the overall effort and the unusually high rate of retirement in recent years have contributed to that trend. Thus, the need for continuing training will be particularly great over the next few years.

A few more cases were solved, but the percentage was the same

The last section of the report shines light on changes in the results produced by the police after their resources were strengthened. A key monitoring parameter is the number and percentage of reported crimes that are solved.²² The percentage was largely unchanged after 2006 (down to 17 per cent in 2012). However, the number of cases solved per year rose by 8 per cent during the period.²³

Brå has tried a new method of determining the number of cases that are solved – excluding offences committed by minors, in-

²² The concept of crime clearance has its roots in police practice and either involves a person having been tied to the offence as a suspect or the offence having been cleared by some other means. When a person has been tied to the offence, a clearance means either that the case has resulted in a court prosecution or that a summary sanction order (involving a fine or suspended sentence) or a waiver of prosecution has been issued by the prosecutor. In Sweden, crimes cleared by these means are usually referred to as person-based clearances. In the remaining cases, the cleared offences have also been investigated to completion from a police perspective even if no perpetrator can be tied to the offences in question. To take one example, it is possible that following the investigation of a reported offence, it may have been determined that the event did not constitute a criminal offence, a so-called "no-crime" decision, or it may be the case that the perpetrator has not reached the age of criminal responsibility and that the investigation can therefore not be continued. Offences cleared by these means are referred to as technical clearances.

²³ Due to the fact that the number of reported offences has increased.

cidents that later turned out not to involve crimes, etc. Brå also analysed whether authorities that received the most new resources showed the greatest improvement in results. No clear correlation could be established.

More crime prevention, but qualitative inadequacies

Assessing trends in crime prevention in 2006–2012 is harder than studying the results of investigations. The number of reported hours devoted to crime prevention increased. Adoption of the PUM intelligence gathering model and the PUM-A planning and documentation system permitted crime prevention to be more structured and orderly. A total of 3,176 crime prevention initiatives were entered in PUM-A in 2012, each one of them showing planning, the choice of approach, and any monitoring or evaluation that was performed. The National Police Board's ongoing analysis of PUM-A documentation indicates that many inadequacies remain when it comes to planning and monitoring. According to the documentation, three-quarters of initiatives entered in PUM-A were not preceded by an examination or overview of the problem under consideration. Ninety per cent of the initiatives were not monitored or evaluated at all.

However, the quality of PUM-related activities varied greatly from one police authority to another.

Finally it is worth pointing out that crime prevention collaboration between the police and municipalities increased during the period. By 2012, a total of 85 per cent of municipalities had signed cooperation agreements to address specific issues.

High level of confidence and greater security

The other organizational matters that Brå has studied are processing times – which have grown somewhat shorter – and community relations, which are generally regarded as good.

Brå's annual survey, the Swedish Crime Survey, examines changes in the confidence and sense of security that the general population experiences in relation to the police and their services. The evidence indicates that people have great confidence in the police but that the level did not change during the period. On the other hand, the percentage of those who feel unsafe when out late at night declined from 21 to 15 per cent. However, it should be kept in mind that the public's sense of security and fear of crime are affected by a number of factors in addition to that which the police do.

Brå's assessment

The Government's commission includes an assessment by Brå concerning reasonable expectations of the police in the wake of the effort. First, it is important to note that the increase in the number of full-time equivalent employees has not been as great as it might appear.

When discussing reasonable improvements in the results produced by the police, it is useful to remember that new officers are all young and inexperienced. Initially their supervision needs reduce the number of hours available for ordinary duties. Because of the high rate of retirement during the period, the percentage of new, inexperienced officers is considerably greater than the increase in the total number of employees. Nearly onethird of current officers were first employed in 2006–2011.

Given the above considerations, determining what a reasonable level of expectations might be when it comes to improved results becomes more complex. Examining the issue in a couple of years may permit a clearer assessment of the impact of the increased resources. Brå's conclusion at this point is that the improvement was fairly marginal during the period, albeit the trend was positive when all parameters are taken into account.

Why has the increase in the number of officers not permitted more offences to be cleared?

The number of cleared offences increased somewhat during the period, while processing times became shorter. However, the percentage of clearances did not increase, although the results for each year are somewhat better if the more inappropriate cases are filtered out.

Could the police authorities have taken better advantage of the extra resources in order to clear more offences? Yes, in Brå's opinion, assuming that the resources had been devoted more to dealing with daily incidents and thus permitted more and farther-reaching investigative procedures at the scene of the crime.

The Government's directives for using the new resources initially stressed that the police become more visible with a greater focus on crime prevention. An additional goal towards the end of the period is that more offences be cleared. Brå's assessment is that the police have assigned the extra resources in accordance with the directives when it comes to visibility and additional time for crime prevention, but not when it comes to improving their prospects of clearing offences.

If the goals of greater visibility and an increase in clearances are not to be mutually exclusive, much of the investigative work must be done on the streets, which would require more officers

assigned to dealing with daily incidents. However, Brå's survey and interviews with the police authorities concerned suggest that this area has not generally been given much priority. Although a large percentage of new officers have been assigned to dealing with daily incidents, experienced ones have been transferred to other positions.²⁴ As a result, measures for dealing with daily incidents are of approximately the same magnitude in many police areas as before the effort began. A high percentage of the extra resources have been assigned to specialist functions and targeted initiatives instead. The specialist functions appear to be a result of both greater demands on the police and their own initiative. All of the new positions serve a specific purpose.

Nevertheless, it is important to keep in mind that each new position of this kind is added at the expense of something else – ultimately at the expense of measures to deal with daily incidents and thereby the opportunity to take additional and farther-reaching investigative measures at the scene of the crime.

Has crime prevention improved?

The extent to which the increase in the number of officers has led to better results is difficult to determine, given that the results that the Government expects are unclear. The Government's previous crime prevention goal was usually that reports of certain offences would decrease. That kind of goal has been conspicuous by its absence in recent years. Brå regards that change as justified, primarily because the inclination to report plays such a large role in trends for daily offences. Furthermore, research suggests that the police cannot have a decisive impact on national crime figures (Weisburd and Piquero 2008, Pratt and Cullen 2005). Thus, relating the increase in police resources during the period to either reported offences or self-reporting in the Swedish Crime Survey does not appear to be particularly meaningful.

However, research indicates that local initiatives targeting specific types of offences can reduce their occurrence during the course of the project (Sherman et al 1997). The Kronoberg Model represents such an example in Sweden (Brå 2009:5). Only rarely, though, do the police initiate or participate in crime prevention projects that are evaluated such that general conclusions can be drawn about their effectiveness. As a result, the extent to which the results of local crime prevention has improved since 2006 cannot be assessed.

Looking at results in terms of performance provides a somewhat brighter picture. The police improved their crime prevention

²⁴ In some cases, the purpose of the specialist functions is to improve the far-reaching investigative work at the scene of the crime. Such is the case with local investigators at the scene of the crime (LOKUS).

in several respects during the period. First, the effort has enabled more officers to be visible on the streets. Second, the PUM and PUM-A system has evolved. The number of scheduled crime prevention initiatives documented in PUM-A has multiplied. Third, collaboration with most municipalities has been beefed up by means of cooperation agreements.

Risk that volume and documentation will be given higher priority than content

There are a number respects in which the police appear to be focusing more on crime prevention these days. Whether such initiatives have improved to the extent that may be expected on the basis of the Government's effort is less clear. Although an evolution has certainly taken place, pronounced quality problems remain.

It is encouraging that the police are cooperating and implementing more initiatives with the social services and that the number of initiatives in PUM-A has increased. But neither type of initiative appears to strongly emphasize results. When Brå examined the cooperation agreements, all parties stated that their relationships have improved, but only a minority perceived a clear difference in terms of quality or results. The police fall far short when it comes to analysing whether a planned initiative is optimal in view of the relevant goal.

The next report will look more closely at quality issues

Regardless of the extent to which resources have increased, Brå believes that there is an indisputable potential for police work to improve. Both higher quality and conscious prioritization of overall resources are required. The next report will look more loosely at qualitative shortcomings and prospects for improvement.

Inledning

Polisen är ett centralt samhällsorgan med vittomfattande uppgifter. Uppgifterna innebär allt från utryckningar i akuta brottsituationer, strukturerade brottsförebyggande insatser och bevakning av brottsligheten till service till allmänheten och utredningar av anmälda brott. För att öka polisens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag på ett bra sätt, har regeringen under 2000-talet tillfört nya resurser till verksamheten. I samband med valrörelsen år 2006 uttalade Alliansen målet att det skulle finnas 20 000 poliser i Sverige år 2010.²⁵ Det innebar att antalet poliser skulle öka med drygt 2 500 från 2006 till 2010. Regeringen har senare betonat att tillskottet av poliser förväntas leda till att polisen blir synligare, och det finns också förväntningar på ett bättre verksamhetsresultat. Mot denna bakgrund har regeringen gett Brå i uppdrag att utvärdera satsningen.

Uppdraget

I uppdraget, som gavs till Brå i april 2012, utvecklar regeringen bakgrunden till utvärderingen. Där anges att analysen ska ske med utgångspunkt i de förutsättningar som gällde för polisens verksamhet 2006 och för perioden fram till och med 2012. I uppdraget ingår att kartlägga hur resurstillskotten använts inom Polisen och att analysera utvecklingen av Polisens resultat. En bedömning av resursökningarnas betydelse för resultatet ska också göras. Regeringen vill även att Brå identifierar eventuella hinder som står i vägen för ett bättre verksamhetsresultat där både faktorer som Polisen kan styra över och sådant som ligger utanför Polisens kontroll belyses (Ju2012/2428/PO).

Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 1 juni 2013 och slutredovisas den 1 oktober 2014.

²⁵ Att det just blev siffran 20 000 torde främst bero på att det är en jämn siffra som Alliansen hade med i sin valkampanj, snarare än på närmare beräkningar av det exakta behovet av nya poliser.

Frågeställningar

Uppdragets primära frågeställningar är följande:

1. Hur har resurserna använts, med fokus på fördelningen mellan olika delar av verksamheten?
2. Hur har polismyndigheterna planerat för förstärkningarnas användning?
3. Hur har polisens resultat utvecklats under perioden, och vad är rimliga förväntningar på att resursökningen borde ha lett till?
4. Vilka faktorer, som polisen kan respektive inte kan påverka, kan ha haft betydelse för hur resultaten utvecklats?
5. Vad är rimliga förväntningar på Polisen och hur ska verksamheten mätas?

Beskrivningen och analysen ska omfatta utvecklingen på både nationell nivå och myndighetsnivå.

Fyra rapporter kommer att presenteras

Brå har valt att dela upp sin redovisning av uppdraget i fyra rapporter. Detta är den första, och den belyser de tre första av regeringens frågor. I december 2013 kommer vi att presentera ytterligare två rapporter som ger en fördjupad beskrivning av de hinder som Polisen står inför i dag när det gäller att förbättra både uppkläring och brottsförebyggande arbete. Syftet är att besvara den fjärde av regeringens frågor i uppdraget. Den ena rör den brottsförebyggande verksamheten, den andra utredning av mängdbrott.

Den fjärde och avslutande rapporten kommer den 1 oktober 2014. Den kommer främst att rikta in sig på vad som är rimliga förväntningar på polisen och på hur polisen ska utveckla sitt arbete för att motsvara dessa förväntningar. Den kommer också att diskutera hur polisens verksamhet skulle kunna mätas på ett mer rättvisande sätt än i dag.

Datakällor

Denna rapport bygger på en rad olika datakällor. De viktigaste är följande:

- Styrdokument för Polisen i form av budgetpropositioner och regleringsbrev.
- Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar.
- Polisens årsredovisningar.
- En enkät som besvarats av samtliga polismyndigheter.
- Uppgifter från polisens verksamhetsuppföljning.
- Polismyndigheternas tidredovisning i kombination med muntliga uppgifter.
- Intervjuer med nyckelpersoner centralt och inom polismyndigheterna.

- Kriminalstatistik om uppklarade brott.
- Uppgifter i PUM-A.²⁶
- Rikspolisstyrelsens statistik om servicenivåer.
- Uppgifter från Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU).
- Uppgifter från tidigare utredningar och forskning.

Hur de olika datakällorna använts beskrivs närmare i de delar av rapporten där de används.

Rapportens disposition

Nedan följer först ett kapitel om vilka direktiv från riksdag och regering som Polisen fått under den aktuella perioden. Direktiven är en viktig utgångspunkt för att kunna värdera om Polisen fördelat sina nya resurser på det sätt som riksdag och regering önskat. De styrdokument som vi gått igenom är budgetpropositionerna och regleringsbrev.

Det därpå följande kapitlet belyser hur polismyndigheterna planerade för utökningen av aspiranter/poliser och hur de ser på satsningen och dess effekter.

Länspolismyndigheternas²⁷ bild av hur resurserna fördelats ställs i det följande kapitlet mot en mer statistisk redovisning av hur resurserna har fördelats, enligt tillgänglig statistik från Rikspolisstyrelsen (RPS) och polismyndigheterna. Redovisningen avser både hur de nya resurserna fördelats mellan polismyndigheterna och, så långt möjligt, fördelningen när det gäller verksamhetsinriktning. Det avslutande kapitlet tar upp hur Polisens resultat utvecklats under perioden (2006–2011). I samband med att vi tar upp hur personuppleringen utvecklats kommer Brå också att presentera ett alternativt mått på personupplering.

Bakgrund

Målsättningen att öka antalet poliser påbörjades redan av den socialdemokratiska regeringen 2003. För att nå upp till cirka 19 000 poliser totalt fattade dåvarande regering beslut om att tillföra polisorganisationen 4 000 poliser. Studenterna påbörjade polisprogrammet vårterminen 2003 med planerad aspirantutbildning på polismyndigheterna från våren 2005 och framåt. I samband med valrörelsen 2006 uttryckte Alliansen att antalet poliser skulle öka ännu mer, till 20 000 poliser. Skillnaden mellan den socialdemokratiska regeringens målsättning jämfört med Alliansens var således cirka 1 000 poliser.

²⁶ PUM-A är Polisens system för dokumentation av planlagda brottsförebyggande insatser.

²⁷ För enkelhetens skull kommer vi fortsättningsvis att skriva polismyndigheterna, trots att det endast är länspolismyndigheterna som avses.

Den nya regeringen satte också en tidsgräns för satsningen – ökningen skulle vara genomförd år 2010. Efter Alliansens valseger hösten 2006 inledde Rikspolisstyrelsen därför arbetet med att öka utbildningsvolymerna på polisprogrammet för att uppnå regeringens mål. Målet uppfylldes vid halvårsskiftet 2010.

Polisens organisation

Förutom RPS, Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium består Polisen av 21 polismyndigheter, en för varje län. Varje polismyndighet leds av en polisstyrelse, i vilken en länspolismästare och politiker utsedda av regeringen ingår. Polisstyrelsen beslutar om verksamhetsplan, budget, inre organisation samt arbetsordning inom myndigheten, medan länspolismästaren ansvarar för den löpande verksamheten och ekonomin. Polismyndigheterna styr själva hur de ska organiseras, vilket skapar vissa variationer. I regel finns dock enheter för utredning och lagföring, brottsförebyggande arbete samt service. Storleken på myndigheterna varierar, både geografiskt och i antal anställda poliser. I Stockholm finns exempelvis över 5 500 poliser jämfört med Gotlands knappt 100 (RPS 2013).

Direktiv

Av budgetpropositioner och regleringsbrev framgår att riksdagen och regeringen önskade att polisen – med hjälp av satsningen – skulle förbättra sitt arbete på följande sätt under perioden 2006–2012:

- Öka antalet och andelen arbetad tid i yttre tjänst.
- I större utsträckning utgå från PUM och PUM-A i det brottsförebyggande arbetet.
- Bidra till att brottsligheten minskar, eller åtminstone inte ökar.
- Överlämna fler ärenden/brott till åklagare.
- Personupplära fler, och en högre andel, brott.
- Förkorta handläggningstiderna.
- Särskilt satsa på ungdomar, våldsbrott och ”mängdbrott”.
- Bidra till att en ökad andel av befolkningen känner sig trygg.
- Bibehålla och helst öka förtroendet för polisen.
- Förbättra polisens service.

Syftet med detta avsnitt är att studera vilka förväntningar riksdag och regering haft på hur de nya poliserna skulle användas och vilka mål som därmed skulle uppnås. Direktiven studeras utifrån tre områden: brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, utredning och lagföring samt övriga områden. Avsnittet bygger på de primära styrdokumenterna för Polisen: budgetpropositioner och regleringsbrev.²⁸

Brottsförebyggande arbete

Alla budgetpropositioner och regleringsbrev under de studerade åren innehåller direktiv för brottsförebyggande arbete. I budgetpropositionen för 2007, den första som den nyttillträdde borgerliga alliansregeringen presenterade, lanserades målet att antalet

²⁸ I den löpande texten anges endast vilket år de olika dokumenten kommer från. I litteraturlistan i slutet av rapporten ges referenserna i sin helhet.

poliserna skulle öka till 20 000 till år 2010, med huvudsyftet att den *polisära närvaron skulle öka*. Polisen skulle alltså bli mer synlig och därmed också förebygga fler brott. Fram till och med år 2010 definierade riksdag och regering målet för detta arbete som att brottsligheten ska minska. År 2011 är målet däremot uteslutande operativt.

De nya poliserna ska placeras i yttre tjänst

Användningen av de nya poliserna preciserades ytterligare i budgetpropositionerna för 2008 och 2009. Här betonades åter ökad synlighet och närvaro, som förväntas förebygga brott, men även öka allmänhetens trygghet och förtroende för rättsväsendet. Det betonas också att polisen ska vara synlig i hela landet, även i glesbygden.

Synlighetsmålet ska uppnås genom att de nya poliserna placeras i yttre tjänst. I 2009 års budgetproposition har regeringen anpassat sig till Polisens eget mål som innebär att ”femtio procent av resurstiden ska bedrivas i yttre tjänst vid utgången av 2010”. Samma år betonas också att poliserna ska arbeta brottsförebyggande på de tider och platser där flest brott begås.

Synlighetsmålet är fortsatt centralt även i budgetpropositionen för 2010.

Lokalt förankrad polis

Synlighet kan bland annat öka genom att polisen blir mer lokalt förankrad. Regeringen understryker i budgetpropositionen för 2007 att det är viktigt att utökningen av antalet poliser leder ”till en lokalt förankrad polis i hela landet”. En annan aspekt av den lokala förankringen är samverkan med kommunen. Detta tas upp i regleringsbrevet för 2007, där det anges att polismyndigheterna ska upprätta lokala samverkansavtal med kommunerna.²⁹

Planlagt och underrättelsestyrt brottsförebyggande arbete

Från och med år 2008 betonas i styrdokumenterna alltmer att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas planlagt och underrättelsestyrt. Till sin hjälp för att nå detta mål har polismyndigheterna ”Polisens underrättelsemodell” (PUM). Tanken med PUM är att det brottsförebyggande arbetet ska bli mer effektivt. Kortfattat förväntas det brottsförebyggande arbetet baseras på underrättelseinformation och, på grundval av det, en analys av vilka brottsförebyggande insatser som ska vidtas. Med hjälp av PUM hoppas

²⁹ De första samverkansöverenskommelserna undertecknades år 2008.

regeringen att kunskapen om vilka brottsförebyggande metoder som är mest framgångsrika ska öka. I budgetpropositionen för 2012 betonas också vikten av att följa upp och utvärdera arbetet för att göra det ”möjligt att rikta insatser, sprida goda exempel och göra utbildningsinsatser”.

Trygghet och förtroende för polisen

Tillsammans med det brottsförebyggande målet nämns vissa år – men inte alla – även allmänhetens trygghet och förtroende för polisen. I regleringsbrevet för 2008 anges att Polisen ska arbeta för att öka allmänhetens trygghet. År 2010 tillkommer förväntningar på att allmänhetens förtroende för polisen ska öka (genom att färre brott begås och att uppkläringen ökar).

Ingripande verksamhet omnämns inte

En omfattande del av arbetet för poliser i yttre tjänst utgörs av ingripande verksamhet (larm). Trots att ingripande verksamhet utgör en stor del av polisens arbete, nämns den inte som prioriterad i vare sig budgetpropositionerna eller regleringsbreven.

Utredning och lagföring

Även om budgetpropositionerna och regleringsbreven främst fokuserar på brottsförebyggande arbete, innehåller de också direktiv om utredning och lagföring. Till exempel framhålls i budgetpropositionen 2007 att *tillgången på kvalificerade förundersökningsledare dygnet runt* måste öka. Det kan ske genom att polisen i större utsträckning arbetar på kvällar och nätter samt helger, det vill säga på brottsfrekventa tider.

Direktiv som rör utredning och lagföring får en alltmer framskjutet plats under periodens gång. I propositionen för budgetåret 2008 nämner alliansregeringen för första gången att de ökade resurserna förväntas leda till bättre verksamhetsresultat. Rättsväsendet ska satsa på utredning och lagföring av *mängdbrott*.³⁰

Bättre utredningsresultat ska bland annat uppnås genom att poliser i yttre tjänst inte bara ska arbeta brottsförebyggande utan även bidra till bättre personuppkläring genom långtgående *förstahandsåtgärder*.³¹ På så sätt länkas brottsförebyggande arbete samman med utredning och lagföring. I budgetpropositionen för 2009

³⁰ Den stora majoriteten av alla brott kallas för mängdbrott. Det är de vanliga brotten som stöld misshandel och skadegörelse. Den typen av brott som främst drabbar allmänheten och där det som regel är en polis som är förundersökningsledare.

³¹ Med förstahandsåtgärder avses de åtgärder som polisen vidtar direkt på brottsplatsen i samband med anmälan.

och 2010 framträder vikten av förbättrade resultat ännu mer påtagligt. Det blir en tydlig koppling mellan att satsningen på fler poliser förväntas leda till att fler brott utreds och klaras upp.

I regleringsbrevet utvecklar regeringen närmare vad man vill att Polisen ska göra för att nå bättre resultat. Polismyndigheterna bör

- jämföra sina resultat och minska skillnaderna i uppkläring
- förbättra förundersökningsledningen
- prioritera mängdbrott och i det sammanhanget förstärka samverkan med andra myndigheter inom rättsväsendet.

Annat externt och internt arbete

Det övergripande direktivet i budgetpropositionerna och regleringsbrevet när det gäller extern verksamhet handlar om att polisen ska ha hög tillgänglighet och erbjuda bra service till allmänheten. Allmänheten ska ha lätt att komma i kontakt med polisen vid behov och ska vara nöjd med dessa kontakter (åren 2006, 2007 och 2011).

Budgetpropositionen för år 2010 tar upp att polisens stöd till brottsoffer ska öka. Brottsoffren ska vara nöjda med polisens bemötande och offrens behov ska vara i fokus.

Direktiv rörande det interna arbetet

I de direktiv som rör det interna arbetet inom polisen lyfter riksdag och regering särskilt fram att det behövs mer samverkan, bättre chefer och en utveckling av IT-stödet.

Samverkan bör förbättras, dels mellan polismyndigheterna, dels mellan polisorganisationen och andra aktörer i rättsväsendet liksom mellan Polisen och externa aktörer såsom kommuner, socialtjänst samt frivilligorganisationer och föreningar.

Regeringen efterfrågar också bättre chefer, vilket ska leda till bättre ledning och styrning. Att en större andel av cheferna bör vara kvinnor lyfts också fram.

I budgetpropositionerna för åren 2007 och 2010 framhålls även att polisens IT-stöd behöver förbättras, då främst gällande PUM och Polisens utredningsstöd (PUST).³²

³² PUST kan användas i fältarbete och innebär att poliser i yttre tjänst kan rapportera vidtagna åtgärder utan att behöva åka in till en polisstation.

Synen på önskade och uppnådda resultat varierar över åren

I budgetpropositionerna för åren 2008–2011 tar regeringen också upp i vad mån Polisen uppnådde förväntat resultat året innan. Här framgår både att den bedömningen varierar och att resultatmåttene inte är helt de samma varje år.

I budgetpropositionen för år 2007 sattes målet att färre våldsbrott skulle anmälas. Eftersom antalet anmälningar ökade år 2007, framhåller regeringen året därpå att Polisen inte har lyckats med det brottsförebyggande arbetet.

I 2010 års budgetproposition har sättet att tolka anmälningsstatistiken förändrats. Regeringen noterar att antalet anmälda brott under år 2009 ökade med två procent jämfört med 2008, men menar nu att en ökning i antalet anmälningar kan ses som ett ökat förtroende för polisen där fler anmäler att de utsatts för brott.

År 2010 nämner regeringen också att nästan 50 000 fler brott klarades upp år 2009 jämfört med föregående år. Brottsuppläkningen mätt i procent anges även ha ökat med 35 procent sedan år 2005. Regeringen bedömer därför att satsningen på fler poliser har gett resultat. I nästkommande budgetproposition, år 2011, är dock regeringen inte lika nöjd. Siffrorna för 2010 är inte lika positiva som för 2009, och regeringen menar att det återstår en del arbete.

Däremot bedömer regeringen att polisen hade varit framgångsrik när det gäller målet att bli mer synlig i människors vardag. I budgetpropositionerna för både 2010 och 2011 kopplas den ökade synligheten samman med ökad trygghet. Regeringen hänvisar i det sammanhanget till Brås Nationella trygghetsundersökning (NTU) och framhåller att undersökningen visar att allmänheten känner sig tryggare än fyra år tidigare och har större förtroende för rättsväsendets myndigheter.

Bedömningen av i vilken utsträckning PUM blivit implementerad skiftar också något. År 2009 menar regeringen att PUM till

stora delar är implementerad. Nästkommande år ändras bedömningen till att arbetet med att införa PUM behöver fortsättas.

Rikspolisstyrelsens direktiv till polismyndigheterna följer regeringens intentioner

För att regeringens intentioner ska bli realiserade krävs också att de genomsyrar de direktiv som RPS årligen ger till polismyndigheterna. Brå har därför också studerat vilka direktiv som RPS har gett polismyndigheterna i sina så kallade planeringsföresättningar.³³

Den bild som framträder är att direktiven väl följer regeringens intentioner. Det som sägs tydligast är att de nya poliserna ska arbeta i yttre tjänst för att *öka polisens synlighet och tillgänglighet*. Detta anges första gången år 2008 då det framgår att hälften av polisarbetet ska ske i yttre tjänst. Året därpå betonas att poliserna i yttre tjänst ska vidta *förstahandsåtgärder* för att underlätta utredningsarbetet. Det anges också att poliserna ska vara *i tjänst på de tider som brotten begås*, även om det sker på obekvämt arbetstid. Detta torde vara en respons på kravet i den riktningen i regleringsbrevet år 2007.

Även i planeringsföresättningar från 2010 redovisas att de nya poliserna ska bidra till att förebygga och beivra brott, men nu nämns även att de ska bidra till att *fler brott klaras upp*. I allt väsentligt måste alltså planeringsföresättningar sägas följa regeringens prioriteringar i regleringsbrev och propositioner.

Sammanfattande slutsatser

Vilka slutsatser kan då dras från de olika styrdokumenterna när det gäller vad de nya poliserna ska användas till och vilka mål som Polisen ska uppnå? I allmänna termer bekräftar dokumenterna de generella mål som finns för Polisen: att minska brottsligheten och öka tryggheten. De arbetsuppgifter som lyfts fram är desamma som nämns i polislagen.³⁴ Där anges att polisen ska förebygga brott, övervaka ordningen, utreda brott samt ge skydd och service. Hur polisen ska prioritera mellan dessa mål är inte tydligt i styrdokumenterna, inte heller vilka områden som bedöms som särskilt viktiga att förbättra. Vissa saker tas upp som centrala varje år under perioden, men det finns också en hel del som nämns som viktigt ett enstaka år för att sedan inte tas upp igen. Vad de nya po-

³³ I dessa dokument ger RPS en bild av hur polisen ska arbeta de närmaste tre åren.

³⁴ 2 § polislagen (1984:387).

liserna ska användas till beskrivs inte heller på något konsekvent sätt år från år.

Det brottsförebyggande arbetet lyfts alltid fram

Det brottsförebyggande arbetet lyfts fram i alla styrdokument. Det är inte förvånande med hänsyn till att det är en grunduppgift för polisen. Det är också en uppgift som har stark politisk slagkraft. I början av perioden operationaliseras det brottsförebyggande arbetet främst i termer av ökad synlighet och närvaro – och därmed arbete i yttre tjänst. Det mest tydliga kvantitativa målet anges i budgetpropositionen år 2009. Då skriver regeringen, i linje med Polisens eget mål, att hälften av polisens tid ska bedrivas i yttre tjänst. Under slutet av perioden förskjuts tyngdpunkten något. Då antyds inte på samma sätt att synlighet skulle ha ett brottsförebyggande värde i sig. I stället betonas betydelsen av att det brottsförebyggande arbetet är strategiskt, kunskapsbaserat och planerat. I det sammanhanget lyfts PUM och PUM-A fram som de centrala verktygen.

De brottsområden som kontinuerligt betonas som särskilt viktiga att arbeta med är ungdomsbrottsligheten, våldsbrott och grov organiserad brottslighet.

Hur effekterna av det brottsförebyggande arbetet ska mätas är lite oklart i budgetpropositionerna. Något år sätts mål i termer av färre anmälda brott. Året därpå ifrågasätts detta mål, eftersom antalet anmälningar påverkas av anmälningsbenägenheten.

Sammantaget torde man dock kunna utläsa att regering och riksdag vill att polisen – med hjälp av de nya poliserna – ska

- öka andelen arbetad tid i yttre tjänst
- i större utsträckning utgå från PUM och PUM-A i det brottsförebyggande arbete
- bidra till att brottsligheten minskar, eller åtminstone inte ökar.

Förbättrad uppkläring får ökat fokus

Under de första åren under perioden framträder bilden att det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet har högst prioritet. Problem och önskemål kring brottsutredande arbete får mindre utrymme. En bit in i perioden lyfts emellertid brottsutredningarna och uppkläringen fram allt tydligare. Man förutsätter att de nya poliserna ska bidra till att fler brott klaras upp. Det innebär dock inte att regeringen reviderar målet att hälften av allt arbete ska bedrivas i yttre tjänst. I stället försöker man länka målet om förbättrad uppkläring med målet om arbete i yttre tjänst genom att betona vikten av långtgående förstahandsåtgärder.³⁵

³⁵ Det vill säga utredningsåtgärder som genomförs i anslutning till att polisanmälan tas upp på brottsplatsen.

De brott som särskilt nämns när det gäller utredning och uppkläring är mängdbrotten. Även grov organiserad brottslighet tas upp som viktig att bekämpa.

Liksom när det gäller det brottsförebyggande arbetet saknar regeringens direktiv en diskussion om svårigheterna med att få fram bra mått när det gäller uppklarade brott.³⁶ Trots dessa svårigheter tolkar vi det som att regeringen önskar att de nya poliserna bidrar till att

- fler ärenden/brott ska överlämnas till åklagare
- fler brott ska personuppklaras
- handläggningstiderna ska kortas
- polisen ska bli mer lokalt förankrad.

Ökad trygghet och ökat förtroende för polisen

Att öka tryggheten tas upp i flera av styrdokumenterna under perioden. Tryggheten förväntas till exempel öka om polisen blir mer synlig och närvarande. Även förtroendet för polisen tas upp i ett par dokument. Det antas öka om polisens arbete på de ovan nämnda områdena förbättras. Även ett förbättrat stöd till brotts-offren, liksom bra service till allmänheten, bör kunna bidra till ökat förtroende.

Utifrån detta framstår det som att regeringen framför allt förväntar sig att följande ska ha uppnåtts under perioden:

- Att en ökad andel av befolkningen känner sig trygg.
- Att förtroendet för polisen är högt/ökande.³⁷
- Att polisens service har förbättrats.

³⁶ Här avses både svårigheterna med att ett minskat mörkertal påverkar uppkläringensprocenten negativt, liksom även en ökning av antalet anmälningar av sådant som visar sig inte vara något brott.

³⁷ Polisen har själv definierat målet som att 85 procent av medborgarna ska vara nöjda med polisens tillgänglighet, bemötande och handläggningstid.

Resursutvecklingen

- Antalet poliser i polismyndigheterna ökade med 2 866 under åren 2006–2011, det vill säga med 17 procent.
- Den reella arbetade tiden ökade mindre – den ökade med 2 034 årsarbetskrafter, en ökning med 13 procent.
- Den totala ökningen av årsarbetskrafter inom polismyndigheterna, inklusive de civilanställda, är 11 procent.
- Under den studerade perioden ökade antalet invånare i Sverige; antalet poliser per 100 000 i befolkningen ökade därför inte med mer än 7 procent.
- Under perioden gick ovanligt många poliser i pension. I kombination med satsningen medförde det att de nya poliserna utgjorde en tredjedel av samtliga poliser i länen år 2011.
- Nationellt sett har de extra resurserna i polismyndigheterna i huvudsak gått till arbete i yttre tjänst och utredning/anmälningsupptagning, som totalt sett har ökat med cirka 25 procent vardera.
- Även om flest tjänster har gått till yttre tjänst och utredning/anmälningsupptagning så är det kompetensutveckling och kriminalunderrättelsetjänst som procentuellt ökat mest med drygt 40 procent vardera.
- Den yttre respektive inre verksamhetens andelar av den totala redovisade tiden i polismyndigheterna har inte förändrats till följd av satsningen.
- Andelen polistimmar i yttre tjänst är cirka 45 procent.
- På polismyndighetsnivå finns det stora variationer i vad man har satsat på. Vissa polismyndigheter har ökat andelen i yttre tjänst markant.
- Det är inte främst traditionella ordningspoliser och mängdbrottsutredare som ökat vare sig i yttre eller inre tjänst, utan olika former av specialisttjänster och särskilda satsningar.
- Den ekonomiska resursökningen till Polisen är inte extraordinär jämfört med tidigare år.

En central fråga i regeringens uppdrag är hur polisen använt de extra resurserna som tillkommit under senare år. Vad har polismyndigheterna satsat på, och ligger det i linje med regeringens direktiv? I detta avsnitt belyser vi denna fråga. Som grund för analysen har vi studerat polisens tidredovisning. Avsnittet är uppdelat i följande delfrågor:

- Hur har antalet poliser, räknat i antalet *personer* utvecklats under perioden 2006–2011, totalt och uppdelat per polismyndighet?
- Hur har antalet poliser, räknat i antalet *årsarbetskrafter* utvecklats under perioden 2006–2011, totalt och uppdelat per polismyndighet? Vilken blir bilden om även civilanställda räknas in?
- Vilka områden har förstärkts inom polismyndigheterna?
- Är förstärkningarna och prioriteringarna i linje med regeringens direktiv?

I regeringens uppdrag anges att Brå ska redovisa utvecklingen fram till och med år 2012. I denna första rapport har datainsamlingen när det gäller resursutvecklingen i huvudsak ägt rum under hösten 2012. Det innebär att vi här inte haft möjlighet att följa utvecklingen av resurserna längre än till och med 2011.

Personalutvecklingen i myndigheterna

Vid halvårsskiftet 2010 hade Polisen uppnått regeringens mål om 20 000 poliser. Det var en ökning med 2 577 poliser sedan december 2006. Om man följer utvecklingen fram till och med 2011 blir ökningen ytterligare något större (2 975, en ökning med 17 procent sedan 2006).³⁸

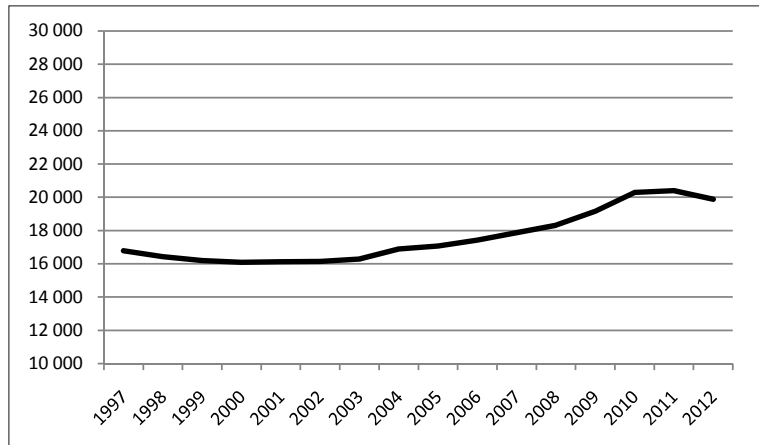
Om man följer utvecklingen sedan 1997 kan man konstatera att det har skett en relativt stor ökning av antalet poliser. Utvecklingen framgår av figur 1.

Ökningen har nästan uteslutande gått till polismyndigheterna (96 procent). Det innebär att polismyndigheterna hade 2 866 fler poliser 2011 än 2006. Av de övriga drygt 100 poliserna har två tredjedelar gått till RPS och en tredjedel till Rikskriminalpolisen. Mot denna bakgrund kommer vi i följande avsnitt att begränsa oss till att följa upp resursökningen i polismyndigheterna.

Antalet polisaspiranter som tilldelades polismyndigheterna under perioden var betydligt fler än 2 866, närmare bestämt 6 604 stycken. Det förklaras av att regeringens mål om 20 000 poliser genomfördes under år med stora pensionsavgångar, vilket medförde att det krävdes många aspiranter för att uppnå målet. De 6 604 nyutbildade poliserna utgör en mycket stor del av Polisen i

³⁸ Det totala antalet poliser var i slutet av 2011 cirka 20 400, vilket var 400 poliser mer än regeringen hade som mål. Därefter har antalet poliser minskat för att åter komma till 20 000.

Figur 1. Ökning av antalet poliser åren 1997–2012.



dag; år 2011 utgjorde de nya poliserna en tredjedel av poliskåren i polismyndigheterna. Detta innebär att poliskåren kraftigt har förnygrats både i ålder och i antal tjänsteår.³⁹

Av tabell 1 framgår hur många aspiranter varje myndighet tilldelades och hur antalet poliser ökade per myndighet mellan 2006 och 2011.

Totalt sett är antalet tilldelade aspiranter mer än dubbelt så många som antalet nya poliser år 2011. För vissa myndigheter är skillnaden ännu större. För flera enskilda polismyndigheter beror denna stora skillnad inte enbart på pensionsavgångar utan även på att man tappar poliser till andra närliggande myndigheter.

De myndigheter som främst har ökat antalet anställda poliser är Kronoberg med en 28-procentig ökning och Jämtland med en ökning på 27 procent. I Halland, Uppsala, Östergötland och Gotland har antalet poliser ökat med 22–25 procent. Ökningarna har varit jämförelsevis mindre i Gävleborg och Dalarna. Där är skillnaden särskilt stor mellan antalet tilldelade aspiranter och hur många fler poliser man har år 2011 jämfört med 2006.⁴⁰

I Brås enkätundersökning lyfter polismyndigheterna i Gävleborg och Dalarna själva fram att de har haft så pass stora pensionsavgångar och så många i personalen som gått på föräldraledighet eller sökt tjänster utanför myndigheten, att personalstyrkan i dag är densamma som före resurssatsningen.

³⁹ En effekt av detta är att det under de aktuella åren har behövts mer resurser till utbildning och handledning inom polismyndigheterna än normalt, vilket polismyndigheterna också vittnar om i sina skrivelser om satsningen (se föregående kapitel).

⁴⁰ Se procentuell utveckling för samtliga län på sidan 55–56.

Tabell 1. Antal tilldelade aspiranter samt den totala ökningen av antalet poliser år 2006–2011, totalt och uppdelat per myndighet.

	Antal tilldelade aspiranter	Total ökning av antalet poliser
Blekinge	100	35
Dalarna	152	22
Gotland	35	21
Gävleborg	176	26
Halland	211	113
Jämtland	87	51
Jönköping	187	89
Kalmar	122	39
Kronoberg	116	70
Norrbottnen	174	43
Skåne	905	417
Stockholm	1 910	875
Södermanland	171	67
Uppsala	151	115
Värmland	173	39
Västerbotten	134	82
Västernorrland	147	60
Västmanland	172	62
Västra Götaland	1 010	392
Örebro	187	99
Östergötland	284	149
Totalt	6 604	2 866

Hälften av polismyndigheterna ville ha fler aspiranter än de fick

Hur arbetar då RPS när de ska fördela resurser mellan polismyndigheterna? Enligt de principer som finns, ska fördelningen bygga på en kombination av polismyndigheternas uttalade behov samt nyckeltal baserade på befolknings- och anmälningsstatistik. I enkäten till samtliga polismyndigheter ställdes frågor om hur de såg på tilldelningen av aspiranter. Av svaren framgår att drygt hälften av myndigheterna är missnöjda med antalet tilldelade aspiranter. De flesta av dessa uppger att de ökade sin personalstyrka men upplever ändå inte att det täckte deras behov.

Bland dem som önskat fler aspiranter återfinns såväl de större som de mindre polismyndigheterna. De mindre myndigheterna framhäver dock att deras förutsättningar skiljer sig från övrigas. Det är mer resurskrävande för dem att bygga upp de specialfunktioner som krävs i dag (detta utvecklas mer i kommande avsnitt). De är också mer belastade av de återrapporterings- och uppföljningskrav som kommit de senaste åren. Dessa krav är lika för samtliga polismyndigheter oavsett antal poliser, vilket de menar slår hårdare mot de mindre myndigheterna.

Resterande polismyndigheter, det vill säga knappt hälften, är nöjda med det antal aspiranter som de tilldelats. De har känt att det har varit en god och väl avvägd tillströmning av ny personal som har kunnat tillgodose myndighetens behov. Men även bland de myndigheter som varit nöjda med antalet aspiranter riktas viss kritik mot fördelningen över åren. Myndigheterna upplever att de sent fick meddelanden om hur många aspiranter de skulle tilldelas. Ryckigheten i tillförseln av aspiranter försvårade planeringen. När stora grupper kom i andra sökomgången blev det problem med att hinna lägga upp och bemanna en bra introduktion för dem.

Det hade varit önskvärt med jämnare kullar av aspiranter i stället för de stora variationer i antalet som vi tilldelats de senaste åren. Vi har hanterat från noll till tjugofyra aspiranter under en termin under de senaste sex åren.

Överlag är de som fått flest nya aspiranter i relation till länets storlek mest nöjda, men det finns också undantag.

Ökningen räknat i antalet årsarbetskrafter är lägre

Antalet poliser inom polismyndigheterna ökade med 17 procent mellan åren 2006–2011. Att se till antalet fler poliser ger dock inte en helt rättvisande bild. Det är inte säkert att alla de nya poliserna är i tjänst. De kan vara borta, helt eller delvis, för föräldraledighet, annan tjänstledighet eller för sjukdom. Mot denna bakgrund redovisar i fortsättningen istället antal årsarbetskrafter.⁴¹ Då får man en bättre bild av hur polisens arbetskaper ökat under perioden. Som framgår av tabell 2 är ökningen av antalet polisiära årsarbetskrafter 13 procent, det vill säga 4 procentenheter lägre än ökningen av antalet poliser. I reella tal innebär det en ökning med 2 034 årsarbetskrafter i polismyndigheterna.

Ser man till polisiära årsarbetskrafter är ökningen för flera myndigheter inte större än 5–7 procent. Ökningen för de myndigheter som fått flest nya poliser minskar också markant, från 28 till 19 procent i Kronoberg, från 27 till 19 procent i Jämtland och från 23 till 14 procent på Gotland. Mest uppseendeväckande är hur bilden av ökningen i Uppsala förändras. Antalet poliser har där ökat med 24 procent, medan ökningen i antalet polisiära årsarbetskrafter bara är 5 procent. Dessa skillnader mellan antal anställda poliser och antal årsarbetskrafter förklaras till stor del av ett generationsskifte inom Polisen, där de som gått i pension ersatts av unga poliser. Många är i ”barnafödande ålder” och en

⁴¹ Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter kommer från Rikspolisstyrelsens huvudkontor. I antalet årsarbetskrafter har tid för tjänstledighet, långtidssjukfrånvaro samt föräldraledighet och vård av barn räknats bort. Däremot har ingen korrigering gjorts för semester, kortare sjukfrånvaro, övertid och kompensationsledighet (definition enligt ESV:s allmänna råd till 2 kap. 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag).

Tabell 2. Den procentuella ökningen av dels antalet poliser, dels antalet årsarbetskrafter i poliser åren 2006– 2011, totalt och uppdelat per myndighet.

	Förändring antalet anställda poliser, %	Förändring antalet årsarbetskrafter poliser, %
Blekinge	15	19
Dalarna	5	8
Gotland	23	14
Gävleborg	6	5
Halland	25	25
Jämtland	27	19
Jönköping	19	19
Kalmar	11	11
Kronoberg	28	19
Norrbottnen	10	6
Skåne	19	19
Stockholm	18	17
Södermanland	15	7
Uppsala	24	5
Värmland	9	5
Västerbotten	21	18
Västernorrland	15	7
Västmanland	13	10
Västra Götaland	14	4
Örebro	21	16
Östergötland	23	22
Totalt	17	13

stor del av dem är föräldralediga och deltidsarbetande. Detta generationsskifte har varit olika stort inom olika myndigheter, vilket påverkar hur stora skillnaderna är mellan antalet nya poliser och antalet helårstjänster.

Den bild som framträder från enkäten till myndigheterna är att de är mycket medvetna om hur många nya aspiranter de fått, medan de i mindre utsträckning följt upp hur antalet årsarbetskrafter förändrats. Det visar sig att det inte finns något samband mellan hur deras årsarbetskrafter utvecklats och hur nöjda de är med resursökningen. Så är till exempel flera av dem som fått jämförelsevis många nya aspiranter nöjda, även om deras årsarbetskrafter totalt sett inte har ökat.

Antalet civilanställda har inte ökat i samma omfattning

Den satsning som regeringen har gjort avser endast poliser. Men även civilanställda spelar en viktig roll för polisens verksamhet. Civilanställda utgjorde runt 24–25 procent av det totala antalet

anställda inom polismyndigheterna både år 2006 och 2011. I reella tal var de 6 266 år 2011, en ökning med 568 sedan år 2006.

De civilanställda har varierande arbetsuppgifter. De finns både i stödverksamheten och i kärnverksamheten.⁴² Ska man undersöka en polismyndighets ökade möjlighet att bekämpa brottslighet bör den totala personalresursen ligga till grund för bedömningen.

Utvecklingen av antalet civilanställda varierar markant mellan olika polismyndigheter. Några har ökat antalet civilanställda, medan antalet minskat i fem myndigheter: Mest påtaglig är minskningen i Dalarna, där antalet civilanställda minskat med 23 personer.

Om man räknar Polisens totala personalstyrka, inklusive civilanställda, blir den procentuella ökningen av årsarbetskrafter under perioden ännu mindre och hamnar på 11 procent. Det motsvarar en ökning på 2 259 årsarbetskrafter. I tabell 3 redovisas hur bilden av den procentuella ökningen förändras per polismyndighet om man räknar det totala antalet årsarbetskrafter per myndighet.

Tabell 3. Procentuell ökning av personalstyrkan år 2006–2011 räknat i antalet anställda poliser, antalet årsarbetskrafter i poliser och årsarbetskrafter för polisanställda totalt (inklusive civila), och uppdelat per myndighet.

	Förändring anställda poliser, %	Förändring årsarbets- kraft poliser, %	Förändring årsarbets- kraft totalt, %
Blekinge	15	19	10
Dalarna	5	8	4
Gotland	23	14	6
Gävleborg	6	5	6
Halland	25	25	24
Jämtland	27	19	17
Jönköping	19	19	20
Kalmar	11	11	9
Kronoberg	28	19	14
Norrbottn	10	6	8
Skåne	19	19	16
Stockholm	18	17	14
Södermanland	15	7	3
Uppsala	24	5	-3
Värmland	9	5	3
Västerbotten	21	18	14
Västernorrland	15	7	3
Västmanland	13	10	10
Västra Götaland	14	4	6
Örebro	21	16	13
Östergötland	23	22	17
Totalt	17	13	11

⁴² Enligt uppgift från RPS arbetar ungefär hälften av dem inom kärnverksamheten och hälften inom stödverksamheten.

Av tabellen framgår att Halland har haft en stor procentuell ökning med alla tre måtten: anställda poliser, polisiära heltidsårsarbetskrafter och årsarbetskrafter totalt (inklusive civila). Samma sak gäller Jönköping, Stockholm och Skåne. För andra blir skillnaderna stora beroende på om man ser till antal poliser eller antal polisanställda årsarbetskrafter. Störst blir skillnaderna för Gotland, Kronoberg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västernorrland och Västra Götaland.

I tabell 4 är polismyndigheterna ordnade efter hur mycket deras totala antal polisanställda årsarbetskrafter har ökat under perioden. Det framgår att förändringarna spänner från en minskning med 3 procent i Uppsala till en ökning med 24 procent i Halland.

Tabellen visar tydligt att satsningen på Polisen har inneburit stora skillnader för de olika polismyndigheterna. För vissa myndigheter är det ingen eller ingen nämnvärd satsning att tala om medan andra har vuxit markant. När verksamhetsresultaten för perioden analyseras finns det skäl att ha detta i åtanke.

Tabell 4. Den totala ökningen av antalet polisanställda årsarbetskrafter (inkl. civilanställda) år 2006–2011 per myndighet, redovisat i stigande ordning.

	Förändring antal årsarbetskrafter, %
Uppsala	-3
Värmland	3
Västernorrland	3
Södermanland	3
Dalarna	4
Gävleborg	6
Västra Götaland	6
Gotland	6
Norrbottnen	8
Kalmar	9
Blekinge	10
Västmanland	10
Riket totalt	11
Örebro	13
Stockholm	14
Kronoberg	14
Västerbotten	14
Skåne	16
Östergötland	17
Jämtland	17
Jönköping	20
Halland	24

Ökat antal poliser men också ökad befolkning

Antalet poliser i polismyndigheterna ökade alltså med 17 procent under satsningen. Antalet årsarbetskrafter för poliser ökade med 13 procent och antalet årsarbetskrafter totalt (poliser och civilanställda) med 11 procent. Ytterligare ett sätt att spegla resursökningen är att se hur antalet poliser ökat per capita. Under åren för satsningen ökade befolkningen från cirka 9,1 miljoner till 9,5 miljoner invånare. Ett sätt att ta hänsyn till befolkningsökningen är att ange antalet poliser per 100 000 invånare. Antalet poliser per 100 000 invånare ökade från 187 år 2006 till 210 år 2011. Det är en ökning med 12 procent. Polisanställda årsarbetskrafter per 100 000 invånare ökade med 7 procent under tidsperioden.

Tabell 5. Procentuell ökning av poliser och polisanställda årsarbetskrafter, relaterat till befolkningens storlek, d.v.s. per 100 000 invånare, åren 2006–2011.

	Ökning total, %	Ökning per 100 000 invånare, %
Antal poliser	17	12
Antal polisiära årsarbetskrafter	13	9
Antal polisanställda årsarbetskrafter	11	7

Fler anmälda brott ger ökad arbetsbelastning

Som redovisas närmare i senare avsnitt (se s. 26, tabell 2) har den reella brottsligheten, som drabbar allmänheten, inte ökat under perioden. Däremot har den del av brottsligheten som påverkar polisens arbetsbörda ökat, det vill säga den anmälda brottsligheten. Antalet anmälda brott ökade under tidsperioden med 16 procent i landet totalt. Relaterat till befolkningsökningen var ökningen av anmälda brott 11 procent. Det har alltså skett en större procentuell ökning av anmälda brott per capita än en ökning av polisanställda årsarbetskrafter.

En tredjedel av den totala ökningen gick till Stockholm

Mellan åren 2006 och 2011 ökade antalet årsarbetskrafter inom polismyndigheterna med 2 259.⁴³ Hur har då denna ökade resurs fördelats mellan myndigheterna? Det framgår av tabell 6, som visar hur den totala nya personalresursen fördelar sig på de olika polismyndigheterna, dels i antal, dels andelsmässigt. En tredjedel av de nya resurserna gick till Stockholms polismyndighet. Nästan två tredjedelar av ökningen gick till de tre storstadsmyndigheterna (Stockholm, Västra Götaland och Skåne). Av de andra myndigheterna var det Halland, Jönköping och Östergötland som fick flest heltidsårsarbetskrafter vid utgången av 2011: 5–6 procent av den

⁴³ Både poliser och civila årsarbetskrafter.

totala ökningen. Totalt hamnade cirka 80 procent av ökningen på de sex ovan nämnda myndigheterna. Övriga myndigheter fick del av mellan 0 och 3,5 procent av den totala ökningen av årsarbetskrafter.

Tabell 6. De extra personalresursernas fördelning på de olika polismyndigheterna, dels i antal, dels andelsmässigt (%). Rangordnat utifrån andel av ökningen.

	Förändring i antal årsarbetskrafter	Andel av den totala ökningen, %
Uppsala	-18	0
Gotland	7	0,3
Värmland	14	0,6
Västernorrland	16	0,7
Dalarna	19	0,8
Södermanland	20	0,9
Blekinge	28	1,2
Gävleborg	31	1,4
Kalmar	39	1,7
Norrbottn	40	1,8
Jämtland	43	2
Kronoberg	43	2
Västmanland	60	2,7
Västerbotten	63	2,8
Örebro	79	3,5
Jönköping	113	5
Halland	135	6
Östergötland	137	6,1
Västra Götaland	220	9,7
Skåne	435	19,3
Stockholm	734	32,5
Total	2 259	100,0

Vilka verksamhetsgrenar har förstärkts?

Nästa steg i Brås analys är att se vilka verksamheter som har förstärkts inom polismyndigheterna under tidsperioden. För att göra denna analys har polisens tidsregistrering för olika verksamhetskoder använts. Den så kallade kärnverksamheten är i tidredovisningssystemet uppdelat på *Brottsförebyggande arbete* (BF), *Utredning/lagföring* (UL) och *Service* (SE). Om man studerar hur antalet registrerade arbetade timmar inom dessa tre verksamhetsgrenar utvecklats under perioden, ser man att Utredning/lagföring är den största verksamhetsgrenen, men att den största *ökningen* ligger på Brottsförebyggande arbete. Antalet arbetade timmar som registrerats på verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete har ökat med nästan 40 procent, jämfört med 20 procent på Utredning/lag-

föring. Antalet timmar på Service är oförändrat. Det innebär att det brottsförebyggande arbetets andel av kärnverksamheten ökade från 30 till 34 procent under perioden, medan arbetet med utredning och lagföring minskade från 54 till 52 procent. Arbetet med service minskade från 16 till 13 procent.

Fördelningen av tiden inte helt rättvisande

Enligt Brås mening ger uppdelningen av tiden i Brottsförebyggande arbete, Utredning/lagföring och Service inte någon riktigt rättvisande bild av den faktiska utvecklingen. Det finns en hel del problem när man ska jämföra hur de olika verksamhetsgrenarna har utvecklats. Kategorierna anses trubbiga, och flera polismyndigheter beskriver fördelningen av timmar som missvisande. Problemet hänför sig särskilt till de redovisade timmarna i yttre tjänst. Arbetet i yttre tjänst är nämligen ofta inte så lätt att exakt hänföra till enbart en av verksamhetsgrenarna utan uppgifterna går ihop. Hur detta problem hanteras i tidredovisningen varierar mellan myndigheterna. Till exempel kodas det arbete som bedrivs i yttre tjänst allt oftare under verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete, oavsett vad man i praktiken gör under arbetspasset. Om till exempel ett turlag har fått i uppgift att utföra planlagt brottsförebyggande arbete, avbryts det ofta av oförutsedda händelser som leder till ingripanden vid brott och förstahandsåtgärder eller serviceåtgärder, som att köra en kraftigt berusad person till akuten. Tidkodningen ska då enligt reglerna bytas till händelsestyrd Utredning/lagföring eller Service. Så fungerar det dock ofta inte i praktiken – de arbetade timmarna står kvar som planlagt brottsförebyggande i tidredovisningen.⁴⁴ Detta har lett till att verksamhetsgrenen Brottsförebyggande arbete i allt större utsträckning överkodas, och det är svårt att bedöma om den utveckling som skett av antalet registrerade timmar i brottsförebyggande arbete speglar en reell utveckling.

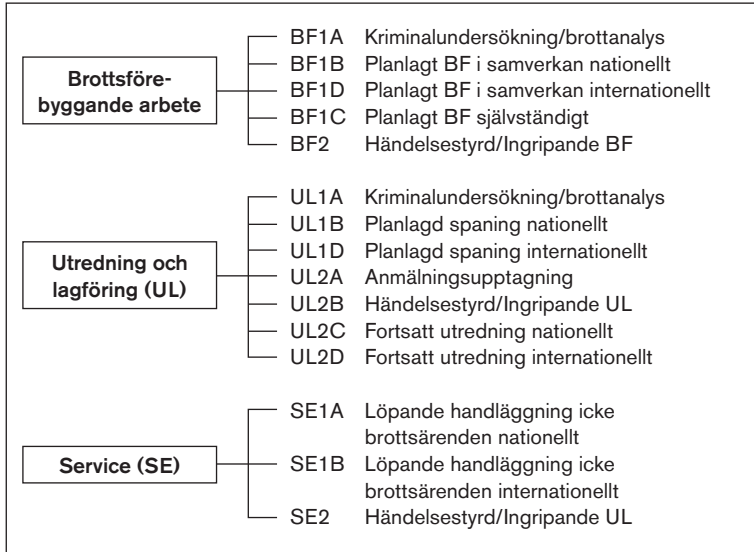
Brå använder andra kategorier för tidsanalysen

Ett annat problem med polisens tidredovisningssystem är att det inte på ett enkelt sätt fångar hur stor del av arbetet som bedrivits i yttre tjänst. Sådant arbete kan nämligen bedrivas inom alla de tre verksamhetsgrenarna. Med hänsyn till att regeringen så tydligt uttalat att arbetet i yttre tjänst ska öka, är det viktigt i denna studie att kunna urskilja tiden i yttre tjänst.

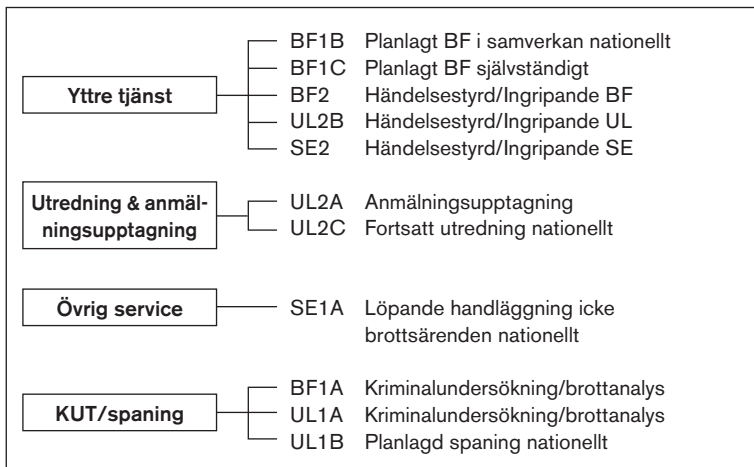
Mot denna bakgrund har vi valt ett annat sätt att kategorisera den registrerade tiden. För att tydliggöra utvecklingen av det yttre arbetet har de 15 verksamhetskoder som ligger under de tre kärn-

⁴⁴ Flera myndigheter har framfört att det problemet ökat i takt med att det nya tidredovisningssystemet COPS införts under senare år.

Kärnverksamhet inom Polisen (KV)



Kärnverksamhet inom Polisen (KV) – BRÅs indelning



verksamheterna BF, UL och SE slagits samman på ett nytt sätt. I Polisens system är koderna för de tre verksamhetsgrenarna uppdelade enligt den övre rutan i figuren ovan.

Brå har i stället utgått från fyra kategorier, nämligen: Yttre tjänst, Övrig service, Inre Utredning/anmälningssupptagning och KUT⁴⁵/Spaning. Verksamhetskoderna fördelar sig då enligt den undre rutan i figuren ovan.⁴⁶

⁴⁵ KUT står för Kriminalunderrättelsetjänst

⁴⁶ Brå har valt att inte inkludera polisens internationella arbete som är en mycket liten del av polismyndigheternas arbete.

Yttre tjänst definieras här som allt arbete som sker utanför polishuset bortsett från spaning. Kategorin är en sammanslagning av BF1B, BF1C, BF2, UL2B och SE2.⁴⁷ Syftet är här att fånga det arbete som bedrivs inom den *uniformeradesynliga* yttre tjänsten, eftersom det är detta arbete som regeringen haft fokus på. Därför ingår inte spaning, eftersom den vanligen bedrivs i civila kläder och alltså inte är synlig för allmänheten.⁴⁸

Genom denna definition kringgår man problemet med huruvida yttre personal arbetar inom verksamhetsgrenen BF, UL eller SE eftersom allt arbete i yttre tjänst kommer att kodas under samma kategori. Den nya indelningen ger också ett tydligare svar på regeringens fråga om satsningen lett till att polisen blivit mer synlig.

Kategorin Övrig Service är det som återstår under Service när det som nu ingår i Yttre tjänst (SE2) tagits bort.

I Brås uppdelning avser kategorin Inre utredning och anmälningsupptagning endast sådant arbete som bedrivs inne i polishuset. Förstahandsåtgärder⁴⁹ hamnar i Yttre tjänst. Att vi slagit ihop inre utredning och inre anmälningsupptagning beror på att vissa polismyndigheter inte särredovisar anmälningsupptagning (UL2A, UL2C). Slutligen har Kriminalunderrättelsetjänstens grenar BF och UL slagits ihop. För att göra bilden mer lättöverskådlig har dessa i sin tur slagits ihop med Spaning (BF1A, UL1A och UL1B). Kategorin benämns ”KUT och spaning”.

Utöver kärnverksamheten, som beskrivs ovan, kommer också det som kallas Gemensam verksamhet (Kompetensutveckling, Ledning och Stödverksamhet) att ingå i analysen. Avsikten med de nya kategorierna är att i största möjliga mån kringgå problemet med felkodningar genom att slå ihop de verksamhetskoder som ofta kodas fel, som i exemplet med yttre tjänst.

Myndigheterna med sämst tidredovisning exkluderas

Slutligen måste ytterligare ett problem med tidregistreringen hanteras innan frågan om vilka verksamheter som förstärkts inom polisen kan besvaras – nämligen att myndigheterna generellt har registrerat för lite tid. I takt med att myndigheterna infört det nya tidredovisningssystemet (COPS) har detta problem minskat avsevärt. Problemet kvarstår dock när man som i vårt fall ska jämföra hur det såg ut 2006 med i dag. Eftersom flera myndigheter registrerade för lite tid i början av undersökningstiden kan ökningarna för olika verksamhetsgrenar se större ut än de är. Hur stort det

⁴⁷ Det är samma definition av yttre tjänst som RPS har i rapporten *Synligare polisverksamhet* (RPS 2008a).

⁴⁸ Dock finns det andra grupper som också kodas under dessa verksamhetsgrenar trots att de främst arbetar civilklädda, men dessa har inte kunnat särskiljas. I denna kategori ingår även trafikpoliser och gränspoliser.

⁴⁹ Det vill säga utredningsåtgärder som vidtas av yttre personal på platsen i anslutning till brottet.

här problemet är varierat kraftigt mellan olika polismyndigheter. Brå har därför dels bett varje myndighet redogöra för kvalitén i sin tidregistrering, dels jämfört den redovisade tiden med myndighetens årsarbetskrafter. De myndigheter som under hela perioden eller i början av perioden har en tidredovisning som väsentligt avviker från myndighetens årsarbetskrafter har delvis rensats bort ur analysen. De polismyndigheter som under hela perioden redovisar kraftigt för lite tid är Värmland, Västernorrland och Östergötland. Sex polismyndigheter redovisar för lite tid i början av perioden: Dalarna, Gävleborg, Halland, Jämtland, Kalmar och Uppsala. Totalt sett handlar det alltså om nio myndigheter som helt eller delvis tagits bort ur flera analyser. Dessa nio myndigheter står för 22 procent av den totala resurstiden 2011.

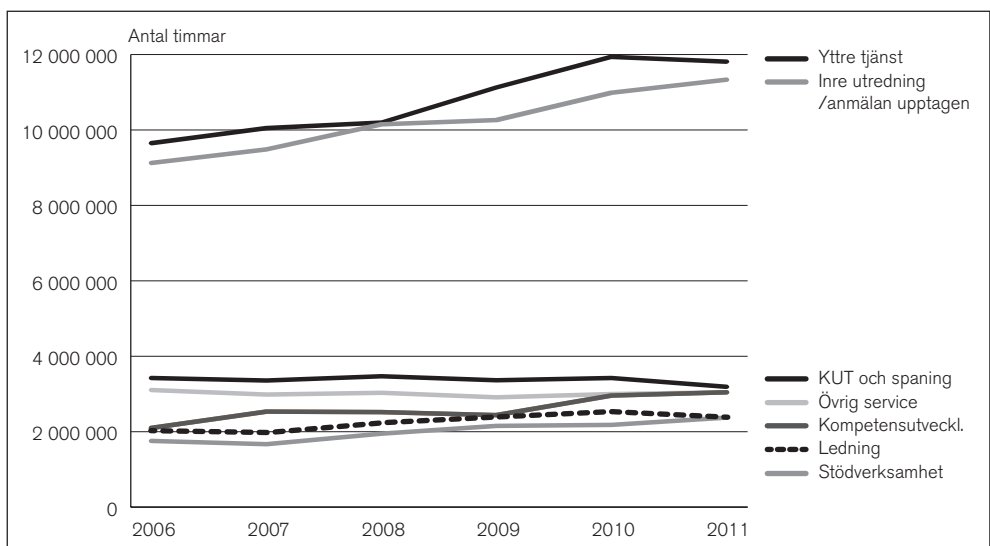
I analysen har Brå också tagit hänsyn till att år 2006 är ett år då flera av myndigheterna har en relativt stor avvikelse, och därför utgår vissa analyser i stället från år 2007.

Till följd av ovanstående bör de resultat som presenteras nedan tolkas med viss försiktighet. Vår bild är ändå att den övergripande trend som presenteras speglar verkligheten.

Utvecklingen mätt med ny verksamhetsindelning

Figur 2 visar utvecklingen när det gäller nedlagd tid på olika typer av arbete enligt Brås indelning. Figuren är en sammanslagning av den redovisade tiden från alla myndigheter exklusive de nio myndigheter med mest opålitlig tidredovisning.

Figur 2. Utvecklingen av redovisad tid i antalet timmar uppdelat på olika typer av arbetsområden.



Av figuren framgår tydligt att de extra resurserna i huvudsak har gått till Yttre tjänst och Utredning/anmälningssupptagning i inre tjänst. Det är också tydligt att Kompetensutveckling är ett område som ökat kraftigt.

Här kan också nämnas att utvecklingen förändras endast marginellt om även de nio borttagna myndigheterna inkluderas. Det förklaras av att den totala bilden främst styrs av storstadsmyndigheterna, och de ingår i figuren. Inre utredning och anmälningssupptagning har fått störst del av kakan.

Av den totala ökningen i antalet arbetade timmar har 38 procent gått till utredning och anmälningssupptagning, och 33 procent av de extra timmarna har gått till yttre tjänst. 14 procent av satsningen har gått till kompetensutveckling. 11 procent har gått till Kriminalunderrättelsetjänst och spaning och fyra procent har gått till Ledning. Övrig Service och stödverksamhet har minskat under perioden. Procentuellt har Kompetensutveckling samt KUT och spaning ökat mest.

Även om den största delen av satsningen har gått till Utredning/Anmälningssupptagning och arbete i yttre tjänst så är det inte dessa områden som *procentuellt* har ökat mest. De grenar som procentuellt har ökat mest är Kompetensutveckling och Kriminalunderrättelsetjänst och spaning, som ökat med drygt 40 procent vardera.⁵⁰ Att tiden för Kompetensutveckling ökat så kraftigt kan vara en konsekvens av att man tagit emot så många aspiranter. Deras arbetstid under deras termin som aspiranter kodas nämligen som Kompetensutveckling. Polisen har också under de senaste åren satsat mer på ledarskapsutbildningar än tidigare. Antalet arbetade timmar i yttre tjänst har ökat med 22 procent och arbetet med inre utredning/anmälningssupptagning med 27 procent. Om man ser till de övriga delarna av den inre verksamheten framgår att antalet timmar som kodats under Ledning har ökat med 14 procent. Den arbetade tid som lagts på Stödverksamhet har däremot minskat med sju procent. Övrig Service har minskat med två procent. Totalt sett har den Inre verksamheten ökat med 18 procent.⁵¹

Fördelningen mellan olika verksamheter har knappt förändrats

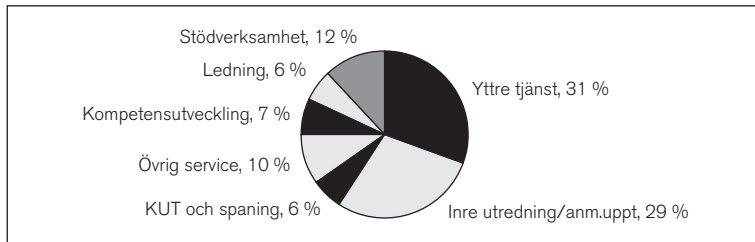
Ovan har vi studerat hur mycket tiden inom olika verksamhetsgrenar har ökat till följd av satsningen. Vad har då detta fått för betydelse för hur stora de olika verksamheterna är *i förhållande till varandra*? Det redovisas i figurerna 3 och 4. Av dem framgår att andelen tid som läggs på olika verksamheter förändrats i myck-

⁵⁰ Här bör man dock inte glömma att dessa verksamheter utgör en ganska liten del av den totala verksamheten, både före och efter ökningen.

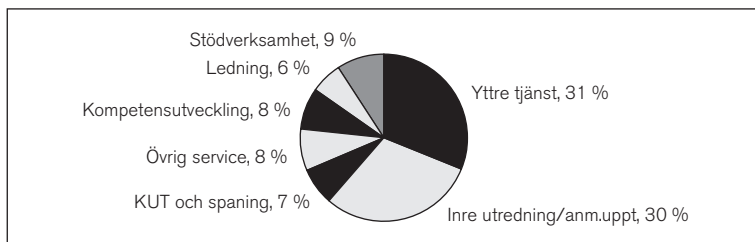
⁵¹ Även här påverkas resultatet väldigt lite av om de nio exkluderade myndigheterna räknas med.

et liten omfattning. De stora verksamheterna, arbete i yttre tjänst och inre arbete med utredning/anmälningssupptagning, svarar för nästan exakt samma andel av helheten år 2011 jämfört med 2006. Båda svarar för ungefär 30 procent var,⁵² både år 2006 och 2011. De mindre verksamheternas andelar är också i stort sett de samma. Den största förändringen finns i fråga om Stödverksamhet. Dess andel av den totala redovisade tiden har minskat med tre procent.

Figur 3. Fördelning mellan polismyndigheternas arbetsområden totalt i landet år 2006.



Figur 4. Fördelning mellan polismyndigheternas arbetsområden totalt i landet år 2011.



Andelen polistimmar i yttre tjänst har inte förändrats

Av redovisningen hittills framgår att arbetet i yttre tjänst har ökat med drygt 20 procent. Det mål som RPS satte upp för åren 2008–2010 och som bekräftades av regeringen år 2009 var dock att så mycket som hälften av polisarbetet ska äga rum i yttre tjänst (RPS 2007). Målet avser endast polisernas timmar; de civilanställda inom polisen ingår inte i målet.

Tittar man på andelen *anställda poliser* inom polismyndigheterna som hade sin huvudsakliga tjänstgöring i yttre tjänst var den 48 procent år 2008 och 53 procent år 2010. Detta är dock inte samma sak som att hälften av polisernas totala arbetade tid är i yttre tjänst. Det uppsatta målet om 50 procent i yttre tjänst har senare förtydligats som att minst 50 procent av det totala antalet polisiära *resurstimmar* ska äga rum utanför polishuset (RPS

⁵² Observera att andelarna här är beräknade på alla polisanställda och inte endast poliser.

2008b). Det är alltså andelen av tiden utanför polishuset och inte andelen personer som ska räknas.

Som vi tidigare visat, behöver inte antal personer ge samma bild som antal timmar eftersom många arbetar deltid, är föräldralediga m.m. Därtill kommer att även poliser som har sin huvudsakliga tjänstgöring i yttre tjänst kan utföra en betydande del av sitt arbete i polishuset.

För att ta reda på hur stor andel av polisens resurstimmar som läggs i yttre tjänst (utanför polishuset) har vi använt tidredovisningen. För att definiera yttre tjänst har vi använt samma verksamhetskoder som i analysen ovan. Eftersom det mål som polisen satt upp endast avser att hälften av *polisernas* tid ska vara i yttre tjänst, måste vi också hitta ett sätt att exkludera den civila personalen från analysen. De flesta civila inom polisen arbetar i inre tjänst, men det går inte att särskilja den civila personalens timmar i tidredovisningssystemet. Därför har vi som en schablon exkluderat de årsarbetskrafter som de civilanställda utgör från det totala antalet timmar som redovisats i inre tjänst. Med det räknesättet har andelen av polisens tid som bedrivs i yttre tjänst legat helt oförändrad under perioden, på 41–42 procent.⁵³

Man kan emellertid också tänka sig en annan avgränsning av vad som är yttre tjänst i detta sammanhang. Ovan ingår inte spaningsarbete, eftersom vår definition har haft fokus på det synliga polisarbetet. I den analys vi gör här kan det dock finnas skäl att även inrymma polisens spaningsarbete i yttre tjänst. Om det arbetet räknas in ökar andelen polisarbete i yttre tjänst med tre–fyra procentenheter. Då ökar alltså andelen arbetad polistid i yttre tjänst till mellan 44 och 46 procent under de studerade åren.⁵⁴

Tabell 7. Andel tid i yttre tjänst av all tid i polismyndigheterna, %.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Andel tid i yttre tjänst	44	45	44	46	45	45

Sammantaget bedrivs alltså närmare hälften av allt polisarbete i yttre tjänst. Den andelen har dock varit i stort sett densamma under hela perioden – trots att antalet timmar i yttre tjänst ökat. Att andelen inte ökat beror på att antalet timmar inom de inre verksamheterna ökat ungefär lika mycket som timmarna i yttre tjänst.

En ytterligare aspekt som bör beaktas när man analyserar siffrorna, är att den tid som aspiranterna lägger på arbete i yttre tjänst

⁵³ Tar vi bort de nio myndigheterna som bedöms ha osäkrast tidredovisning blir skillnaderna på decimalnivå. Avrundat till hela procenttal är siffrorna desamma. Att andelen årsarbetskrafter i poliser i yttre tjänst här svarar för runt 40 procent medan arbete i yttre tjänst ovan redovisats som 30 procent förklaras av att den tidigare andelsberäkningen är räknad på det totala arbetet inklusive de civilas tid. Här har de civilas tid tagits bort från basen.

⁵⁴ Även här blir andelen den samma även om de nio myndigheterna med mest osäker tidredovisning inkluderas beräkningen.

inte syns i sammanställningen. Detta eftersom all deras arbetstid kodas som Kompetensutveckling. Om deras tid hade räknats in torde polisen i större utsträckning ha nått målet.

De enskilda polismyndigheternas olika prioriteringar

I detta avsnitt beskrivs först, utifrån enkäten till polismyndigheterna, vilken bild de hade av vilka områden som behövde förstärkas och hur det blev i praktiken. Därefter ställs deras bild i relation till vad som framkommer vid en analys av den redovisade tiden uppdelat per myndighet.

De flesta ville förstärka den yttre verksamheten ...

När satsningen blev känd ansåg de allra flesta polismyndigheter att de behövde utöka sin yttre verksamhet. Både händelsestyrd verksamhet och planlagt brottsförebyggande arbete nämns. Tydligast är detta bland de tre storstadsmyndigheterna, Stockholm, Skåne och Västra Götaland. De mindre myndigheterna nämner även att de behövt förstärkning på utredningsenheter eller för specifika funktioner. Fyra myndigheter hade även en förhoppning om att satsningen skulle möjliggöra en 24 timmars täckning i glesbygden som tidigare saknats.⁵⁵

Alla polismyndigheter kan dock inte ge ett tydligt svar på frågan om var i organisationen de önskade göra förstärkningar, när de hörde om satsningen. Ett par av myndigheterna svarar att de aldrig gjorde någon sådan övergripande analys. Ett par andra myndigheter skriver att polisledningen inte tog ställning till den frågan på länsnivå, utan enbart placerade ut aspiranter till distrikten i länet. Cheferna på lokal nivå fick sedan själva placera de nya poliserna inom de verksamheter som de tyckte behövde förstärkas.

... och så uppfattar de också att det blev

Polismyndigheternas bild är också att de främst har använt de utökade resurserna till den yttre verksamheten – i linje med regeringens direktiv. Två tredjedelar av myndigheterna tar upp att resursökningen gått till att förstärka och bygga upp närpolisen, som ett sätt att öka den polisiära närvaron och utveckla det planlagda brottsförebyggande arbetet. Däremot anser de inte på samma sätt att den händelsestyrda verksamheten förstärkts. Polismyndigheterna anger i och för sig att de placerat de nya polisaspiranterna i den händelsestyrda verksamheten. Att antalet som arbetar med sådan verksamhet trots detta inte ökat beror på att de mer erfarna

⁵⁵ Två myndigheter har även lyft fram behovet av mer erfaren polis för exempelvis chefsbefattningar på utredningsrotlar, något som de fortfarande har behov av.

poliserna i stället har tagits till nya specialistfunktioner och särskilda satsningar. Antalet personer som arbetar med händelsestyrt arbete blir därmed oförändrat, enligt polismyndigheternas bild.

Omfördelning från yttre till inre verksamhet för att förbättra resultaten

När satsningen blev känd, uppfattade flera av myndigheterna, att de behövde förstärka inte bara den yttre verksamheten, utan även utredningsverksamheten. Den behövde förstärkas bland annat för att förbättra uppkläringen av mängdbrott. Trots det uppger myndigheterna i enkäten att de ändå främst satsade på den yttre verksamheten, framförallt under de första åren efter satsningen blev känd. Hälften av myndigheterna beskriver dock att en vändning skedde omkring år 2009, eftersom RPS då i sina direktiv ökade fokus på polisens utredningsverksamhet. Det kan i sin tur kopplas till regleringsbrevet för 2009 där politikerna för första gången tar upp att ett mål med 20 000 poliser är att verksamhetsresultaten ska förbättras. De flesta av myndigheterna som ändrade fokus omfördelade resurserna redan 2009, medan andra anger att det skedde först efter 2011.

I praktiken tycks dock den önskade förstärkningen av arbetet med just mängdbrottsutredningar inte kommit att realiseras i någon större utsträckning. I stället har resurserna i stor utsträckning gått till nya specialistfunktioner.

Myndigheterna har prioriterat lite olika

De flesta polismyndigheter menar således att de satsat både på yttre och inre verksamhet, även om utökningen av den yttre verksamheten kom först. Att båda typerna av verksamheter växt ligger i linje med den nationella bild som Brås analys av tidredovisningen ger. Som framgått ovan har ju fördelningen mellan olika verksamhetsgrenar inte direkt förändrats sedan 2006. Den totala bilden baserad på tidredovisningen styrs emellertid främst av storstadsmyndigheterna. Studerar man de mindre myndigheterna finns det stora individuella variationer.

Brå har i detta sammanhang studerat hur många av myndigheterna som 2011 har en större andel av verksamhetstiden i yttre tjänst än de hade år 2006. Den analysen visar att de allra flesta myndigheter (14 av 18)⁵⁶ har ökat antalet timmar i yttre tjänst. Men flertalet av dem har ökat antalet timmar i inre tjänst i samma

⁵⁶ I analysen av de enskilda myndigheterna har de tre polismyndigheter som bedömts ha mest missvisande tidredovisning (Värmland, Västernorrland och Östergötland) inte analyserats. För de myndigheter som har opålitliga uppgifter i början av den studerade tidsperioden har analysen gjorts från det år uppgifterna blir mer pålitliga i kombination med uppgifter från myndigheterna från tidigare år. Sammantaget ingår alltså 18 av 21 myndigheter i analysen.

utsträckning. Så är fallet i nio av myndigheterna. Fem myndigheter har tydligt prioriterat både antalet och andelen timmar i yttre tjänst. Slutligen finns det fyra myndigheter som varken ökat antalet eller andelen timmar i yttre tjänst. Bilden är följande:

Polismyndigheter som satsat på yttre tjänst både antalsmässigt och andelsmässigt av det totala antalet timmar inom polismyndigheten

- Kalmar
- Jämtland
- Jönköping
- Norrbotten
- Uppsala

Polismyndigheter som ökat antalet, men inte andelen timmar i yttre tjänst

- Gotland
- Gävleborg
- Halland
- Stockholm
- Skåne
- Södermanland
- Västerbotten
- Västra Götaland
- Örebro

Polismyndigheter som varken ökat antalet eller andelen timmar i yttre tjänst

- Blekinge
- Dalarna
- Kronoberg
- Västmanland

Även när det gäller vilka verksamheter inom inre tjänst som man satsat på, har myndigheterna prioriterat olika. Överlag har de flesta satsat på kompetensutveckling och/eller kriminalunderrättelse-tjänsten/spaning. Några har satsat på ledning och någon annan på Övrig service. En del har ökat utredningssidan kraftigt medan andra har minskat på denna del av verksamheten. Det finns alltså inte heller här någon enhetlig bild av hur polismyndigheterna har använt satsningen.

En intressant fråga är om myndigheternas prioriteringar hänger ihop med hur stor resursökningen har varit totalt i polismyndigheten. Som vi tidigare har sett varierar den procentuella ökningen av heltidsårsarbetskrafter mycket mellan olika myndigheter – från ingen ökning till en 24-procentig ökning. Vi ser dock inga mönster i relation till detta i fråga om vilka verksamhetsgrenar som de olika myndigheterna främst satsat på.

Många nya funktioner har tillkommit under satsningen

Två tredjedelar av polismyndigheterna anger i enkäten att resurserna bland annat använts till mer nischad verksamhet. I detta avsnitt utvecklas denna fråga närmare. Avsnittet bygger inte bara på enkätsvar utan även på intervjuer med poliser på olika nivåer inom myndigheterna och genomgången av tidredovisningen.

Vissa myndigheter uppger att de nästan uteslutande använt de nya resurserna till att förstärka eller inrätta nya specialistfunktioner, i såväl den inre som yttre verksamheten. Ett exempel på det är en myndighet som under perioden för resurssatsningen ökade antalet poliser med 58 årsarbetskrafter. 18 av dessa arbetar inte med ärenden inom myndigheten utan ingår i nationella satsningar på personsäkerhetsarbetet och grov organiserad brottslighet. De 40 årsarbetskrafterna som återstod för polismyndigheten att disponera fördelades på följande: utveckling av kvalificerat under rättelsearbete, lokalt personsäkerhetsarbete, inrättande av enheter för prioriterade insatser, teknikspaning, brottsamordning och operativ samordning. Utöver det har myndigheten även tillsatt en kvalitetsutvecklingsgrupp och utökat antalet förundersökningsledare för att öka kvaliteten på första- och andrahandsåtgärder i inkommande ärenden.

Myndigheterna menar att bakgrunden till det ökade antalet specialistfunktioner både är lokala behov och styrning från RPS. Styrningen från RPS kan i sin tur ofta härledas till direktiv från regeringen. Det gäller till exempel de särskilda satsningarna på grov organiserad brottslighet, hatbrott och människohandel. Kraven på polisverksamheten har även ökat väsentligt, och i dag krävs specialistkompetens för många funktioner (SOU 2012:13).

Antalet traditionella ordningspoliser anses inte ha ökat

När det gäller ökningen av arbete i yttre tjänst ger många polismyndigheter bilden att det inte främst är den traditionella händelsestyrda ordningspolisen som har ökat utan olika former av specialistfunktioner och -grupper och särskilda satsningar. Det gäller till exempel gatulangningsgrupper, ungdomsgrupper, GOB-satsningen,⁵⁷ lokus,⁵⁸ hanterare,⁵⁹ olika former av spanare samt ”fredade” bf-poliser.⁶⁰ Det rör sig om poliser som visserligen delvis

⁵⁷ GOB står för grov organiserad brottslighet.

⁵⁸ Lokus står för lokal brottsplatsundersökare.

⁵⁹ Hanterare är en polis som ansvarar för kontakten med informatörer.

⁶⁰ Poliser som endast är avsedda att arbeta med brottsförebyggande planlagt arbete på lokal nivå och/eller samverkan med kommuner och socialtjänst.

arbetar i yttre tjänst men som endast i undantagsfall ska användas till ingripande verksamhet.⁶¹

Flera polismyndigheter bedömer att satsningarna på mer specialiserad verksamhet och kompetens inom den yttre verksamheten innebär att antalet polispatruller som är tillgängliga för ingripande arbete, exempelvis larm från 112, i stort sett är detsamma i dag som 2006. En förklaring till det är att trots att fler bilar cirkulerar runt om i länen är specialenheterna ofta civilklädda eller arbetar med planlagt brottsförebyggande arbete som helst inte ska avbrytas, och de är därför inte lämpliga för uttryckningar.

Sammantaget är bilden att det planerade och specialiserade yttre arbetet ökat, medan tiden för det händelsestyrda arbetet legat ganska konstant. Att det planerade arbetet ökat ligger i linje med regeringens intension, och polismyndigheterna anser att flera av de nya funktionerna är värdefulla. Men det finns också nackdelar med att tiden för händelsestyrd verksamhet inte ökat. En nackdel sägs vara att utrymmet för att åka till fler brottsplatser och vidta mer och fler långtgående förstahandsåtgärder inte har ökat. Detta är ett bekymmer eftersom både regeringen och RPS lyfter fram dessa åtgärder som särskilt viktiga. Det är också svårt att hinna med händelsestyrd service och händelsestyrt brottsförebyggande arbete. Ett exempel kan vara att ta sig tid till att prata med en minderårig som har snattat och dennes föräldrar om allvaret i brottet och vilka konsekvenser det kan få när personen blir straffmyndig.

Antalet utredare tycks heller inte ha ökat

Utvecklingen av specialistfunktioner och särskilda satsningar tycks även prägla det inre arbetet. Det påverkar till exempel hur mycket resurser som använts till att öka antalet mängdbrottsutredare. Mängdbrottens andel av samtliga anmälda brott brukar uppskattas till cirka tre fjärdedelar, och en förutsättning för att öka den totala uppkläringen är att polisen satsar på att utreda dessa brott. En genomgång av tidredovisningen på enheter under kriminalavdelningar som arbetade med mängdbrott 2006 respektive 2011, ger inga indikationer på att det i dag finns fler mängdbrottsutredare än 2006.⁶² Majoriteten av de ökade resurstimmarna i inre tjänst tycks i likhet med timmarna i yttre tjänst i stället ha gått till olika specialistfunktioner och särskilda satsningar samt till utredning av andra brottstyper. Exempel på specialisttjänster i den inre verksamheten är tjänster vid kriminalunderrättelsetjänsten – forensiker, tekniker, personsäkerhetsarbete, och brottsoffersamordnare.

⁶¹ Hur väl det efterlevs varierar från myndighet till myndighet. I vissa myndigheter avbryts flera av dessa tjänster dagligen för att bistå den händelsestyrda verksamheten.

⁶² Då denna information ofta är bristfällig och flera myndigheter har omorganiserats har denna analys kompletterats med muntlig information från myndigheterna.

Specialistfunktionerna har således ökat både inom det yttre och inre polisarbetet. En polismyndighet beskriver det i Brås enkät som att myndigheten knappt ökat i personal men att

nya och utökade uppgifter under senare år, som verksamhets-skydd, personsäkerhetsfunktioner, intern styrning och kontroll, mängd- och seriebrottsstyrka, hanterarverksamhet, har tagit fler poliser i anspråk för andra uppgifter än vårt huvuduppdrag.

Helhetsbilden är att polismyndigheterna, i linje med regeringens direktiv, främst har placerat de nyexaminerade poliserna i yttre synlig tjänst, men samtidigt placerat om erfarna poliser till olika former av specialistfunktioner och särskilda satsningar *både* i yttre och i inre tjänst. Satsningen på polisen har alltså i huvudsak gått till dessa nya tjänster.

Resursfördelningen ligger i linje med regeringens direktiv

En fråga som bör ställas är om den fördelning av resurserna som redovisats, ligger i linje med regeringens intentioner. Frågan är inte helt enkel att besvara, eftersom regeringens prioriteringar förändrades något under perioden för satsningen. I början var det synliga arbetet i yttre tjänst en tydlig prioritering som skulle verka brottsförebyggande. Men de senaste åren är det snarare ökad uppkläring som betonats mest. Dessa båda mål behöver dock inte vara motstridiga om det skapas tillräckligt med utrymme för långtgående utredningsåtgärder på brottsplatser, det vill säga resurser till händelsestyrd verksamhet.

Bilden som ges utifrån Brås genomgång är att Polisen har följt regeringens direktiv i form av fler poliser i yttre tjänst,⁶³ varav många har planlagda brottsförebyggande uppgifter. Däremot har man haft svårt att öka antalet traditionella ordningspoliser, vilket myndigheterna anser beror på de särskilda satsningar och specialistfunktioner, i både yttre och inre tjänst, som myndigheterna har ålagts under tidsperioden.

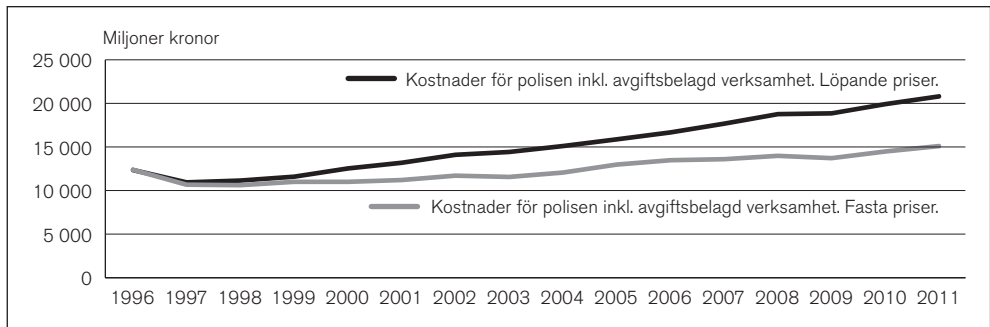
Är den totala ekonomiska satsningen osedvanligt stor?

Vi har sett att målet om 20 000 poliser uppnåtts, men att den faktiska ökningen av arbetskraft inom Polisen inte blev så stor som man först kan tro. I genomsnitt ökade polismyndigheternas totala årsarbetskrafter med 11 procent under perioden 2006–2011. Om man även tar hänsyn till befolkningsökningen var det en ökning med 7 procent per 100 000 invånare. En ytterligare fråga som kan

⁶³ Även om andelen i yttre tjänst inte har ökat.

ställas är hur stor regeringens totala ekonomiska satsning på Polisen är under perioden i relation till det totala årliga resurstillskott som Polisen brukar få. I denna analys ingår inte bara kostnader för personal utan även medel för lokaler och övrigt.⁶⁴ Utifrån bokslutssiffror visar analysen att även Polisens *totala* kostnader ökade under perioden – men inte mer än under tidigare år sedan slutet av 1990-talet. I löpande priser har Polisens kostnader ökat ganska jämnt sedan 1997.⁶⁵ I figur 5 visas också utvecklingen av fasta priser, det vill säga när hänsyn tagits till inflationen med startår 1996.

Figur 5. Polisens totala årliga kostnader åren 1996–2012 i löpande respektive fasta priser, miljoner kronor (indexerade siffror).



Totalt sett har det alltså inte skett någon större ekonomisk satsning på Polisen under den studerade perioden jämfört med de närliggande tidigare mandatperioderna.

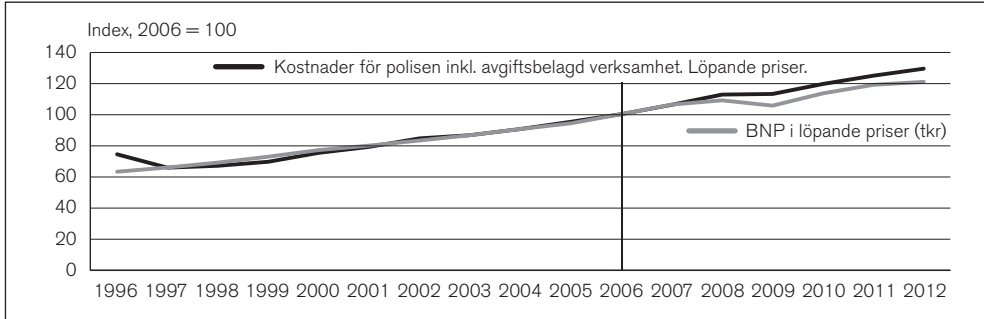
Polisens resurser har ökat mer under perioden än samhällsekonomin har växt

Även om ökningen av ekonomiska resurser till Polisen inte kan ses som extraordinär i förhållande till tidigare år så kan det ändå sägas har det ändå skett en tydligare satsning på Polisen under de aktuella åren. Det ser man om man jämför utvecklingen av Polisens resurser med utvecklingen av hela samhällsekonomin. I figur

⁶⁴ Analysen bygger på Polisens kostnader och inte på anslaget. För Polisens del är skillnaden mellan anslagen och kostnaderna regelmässigt mindre än 1 procent, vilket är en försumbar skillnad. Det innebär att uppgifter om kostnaderna ger en god bild av de medel som regeringen de facto lägger på Polisen.

⁶⁵ Följande citat från en rapport av ESV tyder på att Polisen haft svårt att finansiera de senaste årens nya poliser inom ramen för de anslag de fått: "Vid ESV:s besök på polismyndigheterna framkom att det finns stora problem att åren 2008, 2009 och 2010 få en ekonomi i balans. Flera åtgärdsprogram har tagits fram och också redovisats till Rikspolisstyrelsen. Budskapet har varit blandat. Vid en intervju framfördes att reformen om 20 000 poliser var underfinansierad. Vid andra intervjuer framfördes att det nog borde gå, men inte utan problem". (ESV 2009:6)

6 visar ökningen av Polisens kostnader i förhållande till ökningen av bruttonationalprodukten (BNP)⁶⁶ under åren 1996–2012.



Av figuren framgår att när regeringens satsning på polisen inleddes, avtog ökningen i BNP till följd av den globala finansiella krisen. Polisens kostnader fortsatte dock att öka i samma takt. Därmed ökade också Polisens andel av samhällsekonomin. I den bemärkelsen har Polisen prioriterats under perioden.

⁶⁶ Diagrammet visar ökning i indexerad form.

Polismyndigheternas syn på resursökningen

- Polismyndigheterna ansåg att antalet poliser behövde utökas och välkomnade resurssatsningen.
- De önskade mer vägledning och tydligare riktlinjer från RPS inför mottagandet av aspiranterna.
- Satsningen på 20 000 poliser har inneburit merkostnader på grund av ökat behov av utrustning och utbildning av handledare.
- Polismyndigheterna tror att generationsskiftet kommer att innebära ett framtida behov av vidareutbildning samt ett ökat uttag av föräldraledighet.
- Oro finns för ökad rörlighet bland de anställda poliserna och ökade krav från allmänheten på förbättrade verksamhetsresultat.

För att nå målet om 20 000 poliser före år 2010 antogs ett ökat antal studenter till polisutbildningen. Det medförde att polismyndigheterna fick ställa om för att ta emot och handleda större kullar polisaspiranter än tidigare.

För att få en bild av hur denna omställning har påverkat myndigheterna, skickade Brå ut en enkät till samtliga 21 polismyndigheter. Enkäten bestod av tio öppna frågor om myndigheternas erfarenheter av och syn på satsningen. Alla myndigheter besvarade enkäten, och i nästan samtliga fall sammanställdes svaren av chefer på deras HR-avdelningar.

De enkätsvar som avsåg hur fördelningen av resurser realiserades på länsnivå, redovisades redan i förra avsnittet. I detta avsnitt beskrivs polismyndigheternas svar när det gäller hur de planerade för de nya resurserna och vilka konsekvenser förstärkningen har fått. Slutligen tar vi upp vilka framtida utmaningar som polismyndigheterna ser med anledning av de nya resurserna.

Polismyndigheternas svar var olika omfattande, vilket medförde att Brå gjorde kompletterande telefonintervjuer med ett urval av

myndigheterna där de gavs möjlighet att utveckla sina svar. Följande avsnitt redogör för polismyndigheternas svar såväl i enkäten som i kompletterande telefonintervjuer.

Mottagandet av polisaspiranterna

Varje termin fördelar RPS polisaspiranter till myndigheterna. Aspiranterna har fullgjort fyra terminer på polishögskolan, och den femte terminen tjänstgör de i ett lokalt polisdistrikt. Aspiranterna förväntas medverka i den ordinarie verksamheten och får därmed tillfälle att praktiskt använda sig av de kunskaper och färdigheter som de erhållit under utbildningen. Aspiranttjänstgöringen styrs av en nationell kursplan och innehåller i regel praktik inom såväl den inre som den yttre verksamheten. Upplägget på utbildningen skiljer sig dock något åt mellan polismyndigheterna där möjligheter finns att även inkludera lokala kurser samt att anpassa upplägget utifrån varje enskild aspirants behov. Som stöd under terminen tilldelas varje aspirant en kvalificerad handledare som är särskilt utbildad för uppgiften. Efter avslutad och godkänd aspiranttjänstgöring finns möjligheten att söka tjänst som polisassistent (RPS 2009b).

Det exakta antalet aspiranter som varje enskild polismyndighet tilldelas meddelas successivt inför varje termin. Majoriteten av myndigheterna uppger dock i Brås studie att de redan i ett tidigt skede började planera för hur resurserna skulle komma till nytta under hela perioden för resurssatsningen.⁶⁷ Planeringen skedde i vissa fall i samråd med fackliga representanter då de tillsammans fattade beslut om vad det ökade antalet poliser skulle användas till och var de skulle placeras organisatoriskt de kommande åren. En myndighet beskriver det på följande sätt:

I samband med beslutet om 20 000 poliser påbörjade polismyndigheten ett visionsarbete som handlade om vad de nya poliserna skulle medföra till polismyndigheten. Visionsarbetet, som kallades Vision 2010, ledde fram till en riktning för de kommande åren.

Handledare utbildades för att ta emot aspiranterna

Den förberedelse inför mottagandet av polisaspiranter som nämns av flest myndigheter är att de ökade antalet utbildade handledare bland den ordinarie personalen. En myndighet valde att tillsätta en specifik grupp endast för det ändamålet.

Att utbilda det stora antalet aspiranter under förhållandevis kort tid var en utmaning, inte minst ur logistisk synvinkel. Av

⁶⁷ En djupare analys av hur omfattande planeringen varit och om den har följts upp har dock inte ingått i Brås studie.

detta skäl valde polismyndigheten att under tre år skapa en tillfällig organisation som enbart arbetade med utbildning av aspiranter. Instruktörs- och aspirantgruppen, IAG, bestod av erfarna ordnings- och kriminalpoliserna som bedömdes ha särskilt god förmåga att ikläda sig den pedagogiska roll som utbildning av aspiranter förutsätter.

Flera myndigheter tar upp att det stora antalet nya aspiranter innebär att många av de mest erfarna poliserna fick nedprioritera sina ordinarie arbetsuppgifter för att kunna handleda och stödja dem, både under aspiranttiden och under de efterföljande åren. Det innebär en påfrestning på myndigheterna.

Att skapa så bra förutsättningar som möjligt för de nyanställda polisstudenterna var resurskrävande. Instruktörer och handledare engagerades på nästintill varje arbetsenhet, vilket på kort sikt tog kraft och energi hos de berörda.

Aspiranter handleds vanligtvis individuellt men i och med resurs-satsningen uppger ett par myndigheter att de ställde om för att erbjuda grupphandledning. En myndighet nämner att de fick hjälp av RPS för att anordna dessa utbildningar i grupphandledning.

En tredjedel önskade mer vägledning från RPS

I planeringen inför mottagandet av aspiranterna fick polismyndigheterna viss vägledning från RPS. Vägledningen skedde främst i form av nationella riktlinjer, exempelvis *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas medverkan vid utbildning av polisaspiranter och nationell kursplan för aspirantutbildning* (FAP 761-1) som togs fram 2009 för att skapa en enhetlig utbildning. Polismyndigheterna har även styrdokument att förhålla sig till såsom regleringsbrev, rikspolischefens inriktning och planeringsförutsättningar, som alla uppdateras årligen (RPS 2011a). Utöver dessa dokument uppger myndigheterna att vägledningen varit begränsad och att alla inte har fått del av någon mer individuell/myndighetsanpassad sådan. Tre polismyndigheter anser inte att de har fått någon vägledning alls, och ytterligare fyra myndigheter anser att vägledningen var otillräcklig. Myndigheterna beskriver att de önskat mer dialog med RPS. Bland annat lyfter de fram att de hade önskat att tidigare få information om antalet aspiranter som de skulle tilldelas samt mer underlag om studenterna, exempelvis studieresultat. Sådan information hade gjort det lättare för myndigheterna att ge individanpassad handledning till varje enskild polisaspirant utifrån deras tidigare kunskap och behov. Även bland de polismyndigheter som var nöjda med den vägledning de fått av RPS, riktas viss kritik mot att stödet, exempelvis FAP 761-1, kom sent i förhållande till myndighetens planeringsarbete.

Merkostnader för myndigheterna

Även om ökningen överlag ses som positiv har den också inneburit vissa utmaningar och ökade kostnader för polismyndigheterna. Som tidigare nämnts krävs stora resurser för att handleda och utbilda nya poliser, men myndigheterna tar också upp att det ökade antalet poliser medfört behov av ny utrustning och fler fordon. Myndigheterna nämner också att mer personal innebär ett ökat slitage på befintliga lokaler.

Två myndigheter uttrycker en önskan om att RPS hade gått in och täckt upp för de ökade kostnader utöver lön som aspiranterna inneburit, exempelvis genom att de tilldelade aspiranterna skulle ha fått med sig all den utrustning de behövde när de placerades i myndigheterna för sin tjänstgöring.

RPS slutsats: Otilräcklig långsiktig planering

RPS gjorde 2011 en granskning av hur myndigheterna genomfört satsningen på fler poliser (RPS 2011a). Fem myndigheter granskades.⁶⁸ RPS konstaterar att dessa myndigheter inte haft någon tydlig långsiktig plan för hur de skulle använda de utökade resurserna. Det saknades samlad dokumentation i form av strategier eller övergripande handlingsplaner om hur resursökningen skulle implementeras. Myndigheterna har i stället årsvis eller löpande planerat och fattat beslut om hur de nya aspiranter ska tas emot och var de ska placeras.

Rörlighet bland poliserna

De nya resurserna har, som tidigare avsnitt visat, fördelats utifrån de principer och mål som regeringen, RPS och polismyndigheterna ställt upp. Det finns dock en komplicerande faktor som påverkar hur stabil denna fördelning blir, nämligen rörligheten bland poliserna. Precis som i andra yrken finns en viss rörlighet inom polisen, både geografiskt och genom byte av tjänst. Rörlighet kan vara utvecklande för verksamheten, men det finns även en risk att det påverkar organisationen negativt, särskilt om den ökar drastiskt. När det gäller effekter av rörlighet är polismyndigheterna också mer sårbara än många andra myndigheter och branscher, eftersom alla aspiranter direkt får arbete inom Polisen. Det innebär att samtliga poliser som finns att tillgå i princip redan har en anställning inom någon av polismyndigheterna. Om någon slutar inom en myndighet kan det därför inte kompenseras på något annat sätt än genom att försöka rekrytera en ersättare från någon annan myndighet.

⁶⁸ Polismyndigheterna i Norrbotten, Kronoberg, Värmland, Örebro och Stockholms län.

Mot denna bakgrund frågade Brå hur polismyndigheterna ser på rörligheten i sitt län, i fråga om byte av tjänst och byte till andra myndigheter. Nästan alla upplever att rörligheten har ökat de senaste åren. Myndigheterna tillfrågades även om rörligheten har inneburit något problem för dem, och 16 av de 21 myndigheterna svarade ja. Flera tar upp att rörligheten, om den når en viss nivå, innebär en ökad administrativ och logistisk kostnad. Mest oroande är risken att förlora erfaren personal med värdefull kompetens.

Oro för att glesbygden blir genomströmningslän

Att poliser slutar eller byter tjänst inom Polisen är något som alltid förekommit och som myndigheterna är vana vid. Det som tas upp som ett problem, särskilt under den satsning som varit, är när det sker direkt efter aspiranttjänstgöringen. Tiden efter aspiranttjänstgöring är särskilt kritiskt då de nya poliserna kan vilja ”flytta hem” om de placerats i en myndighet som de saknar social anknytning till. Det innebär då att de slutar direkt efter att myndigheten satsat resurser på att lära upp dem och planerat för hur de ska komma till nytta. Särskilt de mindre myndigheterna anger att det är ett problem; många aspiranter flyttar till de större städerna i länet, och det är svårt att rekrytera mer erfarna poliser till glesbygden. De myndigheter som angränsar till några av landets största städer upplever också att polisaspiranter i stor utsträckning söker sig utanför myndigheten. Pendlingsavstånd till en storstad med både bättre löneläge och spännande arbetsuppgifter uppges som orsaker till att myndigheterna förlorar mycket personal.

Det finns en oro för att rörligheten leder till att glesbygdslänet riskerar att till stor del bestå av nyutbildade poliser, vilket kan påverka rättssäkerheten och verksamhetsresultatet. Även i myndigheter som inte upplever särskilt stor rörlighet finns oron för att värdefull utbildning går förlorad när personalen frekvent byter tjänst.

För att man ska komma till rätta med den geografiska rörligheten föreslår tre myndigheter att personer med social koppling till länet måste prioriteras vid fördelningen av aspiranter. En myndighet föreslår även att RPS ska rikta sin rekrytering inför polisutbildningen direkt till personer uppväxta på mindre orter eller som kan tänka sig att arbeta utanför storstäderna.⁶⁹

Poliser lämnar tidigt sin tjänst i den yttre verksamheten

Trots oro för den geografiska rörligheten är det överlag rörligheten inom myndigheterna som de flesta är oroade över och som dem

⁶⁹ Detta problem har uppmärksammats även tidigare. I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/2002) framgår till exempel att starten av högskolor i Umeå och Växjö var ett försök att främja rekryteringen av nya poliser i de delarna av landet/utanför storstäderna.

upplever ökar. Det gäller framför allt personal som söker sig till utredningsarbete eller specialistfunktioner efter en kort tid i yttre tjänst.⁷⁰ En snabb övergång till utredningsverksamhet, menar de, kan innebära svårigheter då erfarenheten från yttre tjänst inte kan kompenseras genom teoretiska utbildningssatsningar.

Vi har upplevt en ökad rörlighet mellan myndigheter särskilt under 2012. [...] Vi har också sett en tendens att fler väljer att söka andra arbetsuppgifter än utryckning tidigare, efter något eller några år anser man sig vara färdig med yttre tjänst, vilket på sikt kan bli ett problem.

Den ovan nämnda granskningen av fem polismyndigheter som RPS gjort visar också att resursökningen har lett till ett generationsskifte som är särskilt påtagligt i yttre tjänst (RPS 2011a). I takt med att de nya poliserna placerats i yttre tjänst har mer erfarna poliser sökt sig till andra verksamheter inom den egna polismyndigheten.

Unga poliser är mer benägna att byta tjänst

Av myndigheternas svar framkommer en bild av att den grupp som rekryterats till polisutbildningen de senaste åren skiljer sig från tidigare generationer när det gäller benägenhet att byta tjänst. 80-talisterna, som står för en stor del av de nya aspiranterna, anses mer rörliga och lämnar snabbare yttre tjänst. Sex myndigheter tar specifikt upp detta som en av deras främsta svårigheter med resurstillskottet. De nämner att de nya aspiranterna både kräver mer utmaning för att stanna, då de ofta vill göra snabb karriär och att deras syn på polisyrket skiljer sig från tidigare generationers.

Vi har noterat att "80-talisterna" är mera rörliga både inom och utanför myndigheten. Vi noterar att vissa inte ser polisyrket som ett livslångt yrke eller samhällskall, utan mera ett yrke som kan växlas mot annat om villkoren är bättre.

Att de nya kullarna med poliser även kommer att påverka demografin framöver nämns av ytterligare ett par myndigheter. De förväntar sig att flera av poliserna de närmaste åren kommer att ta ut föräldraledighet.

Framtida utmaningar

Under sommaren 2010 nådde Polisen regeringens mål om 20 000 anställda poliser. Under åren som följt har antalet aspiranter som

⁷⁰ Västra Götaland är den enda myndighet som anger att de inte har någon större rörlighet bland yttre personal. Deras egen kartläggning visar i stället att majoriteten av de nya polisaspiranterna fortfarande arbetar kvar i den yttre verksamheten i myndigheten.

fördelas ut till myndigheterna återgått till normalnivå och syftar endast till att ersätta prognosticerade pensionsavgångar (RPS 2011a).

För polismyndigheternas del innebär det att flera av de initiala kostnaderna kommer att minska. Trots det kan satsningen ge konsekvenser även framåt i tiden. Brå har frågat myndigheterna vilka utmaningar de ser i framtiden till följd av satsningen.

I linje med vad som framgått tidigare är rörligheten det som oroar myndigheterna mest. De ser svårigheter att framöver kunna erbjuda tillräckligt attraktiva tjänster och karriärmöjligheter eftersom konkurrensen anses högre än vanligt. Återigen framhävs hur de nya poliserna ställer högre krav på utvecklingsmöjligheter, som kan vara svåra att tillgodose inom Polisen. Risker som framhävs är att de nya poliserna väljer att söka sig till andra polismyndigheter eller utanför polisen.

Då tilldelningen av nya poliser nu återigen förväntas ligga stabil förväntas rörligheten minska och därmed kan karriär- och utvecklingsmöjligheterna begränsas. Det blir då en utmaning att kunna bibehålla motivationen hos dessa medarbetare, samt att behålla poliser inom Polisens verksamhet.

Ett stort behov av vidareutbildning

En annan oro gäller den vidareutbildning som kommer att krävas framöver. Även om grundutbildningen nu är avklarad nämner fem myndigheter att de kommer att kräva resurser för kompetensutveckling även framöver – särskilt för dem som arbetar i yttre tjänst. Om allt fler poliser söker sig vidare efter relativt kort tid i yttre tjänst kommer det hela tiden att finnas en stor andel som är unga och oerfarna.

Den avgjort största utmaningen för framtiden är i stället att tillhandahålla en strukturerad vidareutbildning, vilket i dagsläget saknas. Det är ett stort antal nya poliser med lika lång erfarenhet i yrket som behöver påfyllnad i form av utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder. En enskild polismyndighet har inte förutsättningar att helt hantera denna utmaning, varför regeringen och Rikspolisstyrelsen enligt vår mening så snart som möjligt måste hantera frågan. Det finns behov av traditionella utbildningar, men framför allt saknas det i det närmaste helt vidareutbildning inom ordning och säkerhet, d.v.s. det yttre uniformerade området.

Oro för resultatkrav

En tredjedel av myndigheterna är oroliga för att resursökningen medför ökade förväntningar från politiker och allmänheten på

att Polisen ska kunna visa fram snabbare och bättre resultat. Det anses problematiskt då de väntar sig en viss initial nedgång resultatmässigt.

Det största problemet med den utökade resursen är den kortsiktiga och förhållandevis begränsade insikt som förväntningarna om resultatutveckling indikerar. Polisens uppdrag är för omfattande och komplext för att följas upp med de förenklade modeller som används. Väger man in hur samhällsdebatten förs och hur uppföljningen av de förväntade resultaten bedrivs kan resursökningen för svensk polis i praktisk mening innebära ett större problem för polisen än om resurserna varit desamma som tidigare.

En myndighet tar upp att möjligheten att motsvara förväntningarna på förbättrade resultat ytterligare försvåras av att det ofta är svårt att mäta Polisens framgångar och att utvärderingar saknas. Det medför att polismyndigheterna inte kan styrka de förbättringar i verksamheten som de bedömer att resursökningen lett till.

Verksamhetsuppföljning

Under perioden 2006–2012 har olika resultatmått över polisens verksamhet utvecklats på följande sätt:

- Antalet personuppluarade brott har ökat något och handläggningstiderna har minskat något
- *Andelen* personuppluarade anmälningar (personuppluaringsprocenten) är dock oförändrad
- De planlagda Brottsförebyggande insatserna i PUM-A har ökat och samverkan med kommunerna i arbetet har förstärkts
- – men kvaliteten i arbetet har fortfarande brister
- Servicemålet inte helt uppfyllt
- Oförändrat bra bemötande
- Oförändrat högt förtroende för polisen
- Ökad trygghet i befolkningen.

Totalt sett ser man en tendens till att verksamheten förbättrats något utifrån uppföljningsmåten.

I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av hur polisens verksamhetsresultat har utvecklats sedan år 2006. Syftet är att belysa om resursökningen lett till att verksamheten förbättrats. Först redovisas uppgifter om hur stor andel av de anmälda brotten som personuppluarats och hur handläggningstiderna utvecklats. Därefter beskrivs utvecklingen av det planlagda brottsförebyggande arbetet. Det avsnittet bygger primärt på en genomgång av insatser som dokumenterats i PUM-A. Slutligen kommer ett antal kortare avsnitt som tar upp utvecklingen när det gäller service, förtroendet för polisen samt andelen i befolkningen som känner sig otrygga och är rädda för brott.

Oförändrad andel brott personuppluaras

Antalet personuppluarade brott har under den studerade perioden ökat med åtta procent.

Vanligen studeras dock inte endast antalet personuppklarade brott utan också *andelen* personuppklarade brott av samtliga anmälda brott (personuppklaringsprocenten). Ett tydligt mål för Polisen under perioden är att personuppklaringsprocenten ska öka. Detta har tagits upp i flera budgetpropositioner, och RPS har i sina årliga anvisningar till myndigheterna preciserat hur stor ökningen bör vara när det gäller vissa brottstyper.

Av Brås statistik framgår dock att andelen av alla anmälda brott som personuppklarades år 2012 låg ungefär på samma nivå som år 2006 (18 procent 2006 och 17 procent 2012⁷¹). Att antalet personuppklarade brott ökat och inte andelen beror på att antalet anmälda brott har ökat under perioden.

Personuppklaringsprocent – ett mått med brister

Måttet personuppklaringsprocent är dock inte helt rättvisande som indikator på polisens effektivitet när det gäller att utreda brott. Detta eftersom en inte obetydlig del av brottsanmälningarna inte *kan* personuppklaras. Så är till exempel fallet när den misstänkte är under 15 år, eftersom barn inte kan lagföras.⁷² Ett annat exempel gäller de anmälningar som vid närmare påseende visade sig inte vara något brott, en anmäld stöld visar sig till exempel vara något som tappats bort men sedan hittas. Denna anmälan kommer ändå att ingå i totalen när andelen personuppklarade brott ska räknas fram. Ett tredje exempel på brott som polisen inte har möjlighet att klara upp men som ändå påverkar uppklaringsprocenten är de där åklagare eller polis beslutar om så kallad förundersökningsbegränsning.⁷³ Direktiven för polis och åklagare är att antalet förundersökningsbegränsningar ska öka.

Anmälningar som dessa kallas för ”tekniskt uppklarade”. Andelen anmälningar som lades ned av detta skäl har legat på ungefär 20 procent under de studerade åren.

Dessa anmälningar medför problem när man räknar andelen personuppklarade brott, eftersom de ingår i basen för uträkningen. Om det till exempel inkommer 100 000 anmälningar och 10 000

⁷¹ Dock bör noteras att 2006 var ett år med hög personuppklaringsprocent i förhållande till tidigare år. År 2005 låg personuppklaringsprocenten på 16 procent.

⁷² Att brottet inte kan lagföras innebär dock inte att polisanmälan lämnas utan uppmärksamhet. Den skickas alltid till socialtjänsten som har huvudansvaret för insatser för barn under 15 år som har begått brott. I vissa fall utreder också polisen anmälan.

⁷³ Förundersökningsbegränsning används vid brott som av processekonomiska och effektivitetsskäl inte bör utredas. Oftast handlar det om en och samma person som är misstänkt för många brott och att straffet inte skulle påverkas av om man utreder ännu ett. Ett annat vanligt skäl är att personen nyligen har dömts för annan brottslighet och att det nya brottet inte skulle innebära att straffet skärps. Liknande förundersökningsbegränsning är också det som sker med brott begångna i anslutning till ett grövre brott. Åklagaren kan besluta om att ett brott inte ska utredas om den misstänkte kommer att lagföras för andra, grövre, brott och uppklaringsprocenten av det lindrigare brottet inte kommer att påverka lagföringen.

personuppklasas, redovisas personuppklaringen som 10 procent. Men då räknar man procenten på en för hög siffra, eftersom det egentligen bara borde vara cirka 80 000 anmälningar som skulle kunna leda till en lagföring. Om man räknar andelen personuppklarade brott på den ”rätta siffran” blir personuppklaringen i stället 12,5 procent.

Mot denna bakgrund har Brå gjort en uppskattning av vad personuppklaringen skulle bli åren 2007–2011 om man exkluderade brott som inte bör utredas eller omöjliga kan klaras upp.

Alternativt mått ger en något högre personuppklaringsgrad – men förändrar inte bilden av utvecklingen

Det mest grova sättet att korrigera basen för andelsberäkningen skulle vara att exkludera alla tekniskt uppklarade brott. Det är dock känt att det finns brister i polisens sätt att koda teknisk uppklaringsgrad. Tidigare mindre studier tyder till exempel på att polisen ibland kodar brott som tekniskt uppklarade trots att det i princip skulle vara möjligt att klara upp dem. Det är särskilt kodningsgrunden ”Annat”⁷⁴ som håller låg kvalitet. Den koden svarar för närmare hälften av de tekniskt uppklarade brotten.

Brå har därför gjort en fördjupad studie av innehållet i kategorin ”Annat”. Där framkommer att ungefär 40 procent av dessa anmälningar borde ha registrerats under någon av de mer specificerade koderna som finns för teknisk uppklaringsgrad. I övriga fall är informationen om orsaken till att det kodats som tekniskt uppklarat ofta mer knapphändig och oklar. Mot denna bakgrund har vi valt att bara minska basen med de tydliga fallen under ”Annat”. Om vi väljer att från basen endast räkna bort de brott under ”Annat” där orsaken till avskrivningen är tydlig, blir personuppklaringsgraden 20 procent 2012, det vill säga 3 procentenheter högre än med dagens sätt att räkna.

Om man räknar ännu mer försiktigt och antar att det förekommer en viss ”överregistrering” även under andra koder för tekniskt uppklarade brott, reduceras minskningen av basen ytterligare.⁷⁵ Sammantaget skulle man då hamna på en personuppklaringsgrad på runt 19 procent, en ökning med 2 procentenheter jämfört med nuvarande sätt att räkna. Ökningen blir ungefär densamma för alla år sedan 2006. Det innebär således att personuppklaringsgraden under de studerade åren inte *utvecklas* på något annat sätt än med det traditionella sättet att räkna. Den ligger på en stabil – men något högre – nivå. Således tycks inte satsningen ha påverkat uppklaringsprocenten på nationell nivå.

⁷⁴ Denna kodningsgrund, nr 113, avser endast ärenden där en misstänkt saknas.

⁷⁵ Den ytterligare kod där grunden för registreringen inte framgår tydligt är ”Annat med misstänkt”. Brott som förundersökningsbegränsats registreras där, men exakt hur stor andel dessa utgör har inte studerats.

För vissa brottstyper blir skillnaden mellan det nya och det traditionella sättet att mäta något större. Det gäller till exempel områden där barn svarar för en stor del av de anmälda brotten, som vid snatteri.

Att sortera bort det som inte kan utredas tar tid

Ett annat problem med anmälningar som omöjliga låter sig utredas (utöver att de belastar uppklaringsprocenten) är att sorteringsprocessen faktiskt tar tid. Detta tar Riksrevisionen upp i sin rapport *Hantering av mängdbrott* (2010a). I det enskilda fallet är tidsåtgången inte så stor, men eftersom det rör sig om stora volymer blir det sammanlagt många timmar. Riksrevisionen uppskattar att om polisen lägger ned 50 procent av alla anmälningar, och varje nedlagt ärende genererar en timmes arbete, åtgår 320 årsarbetskrafter för detta arbete. Detta bör man, enligt Riksrevisionen, ha i åtanke när polisens utredningsresurser diskuteras.

Antalet brott som överlämnas till åklagare varierar mellan myndigheterna

Vi kan alltså konstatera att antalet personuppljade brott nationellt ökat något i samband med satsningen, men att andelen personuppljade brott av antalet inkomna anmälningar (personuppljingsprocenten) ligger oförändrad. På myndighetsnivå finns det ganska stora variationer mellan polismyndigheterna när det gäller både antal och andel uppljade brott. Det mått som Brå har valt när vi redovisar dessa variationer är den antalsmässiga utvecklingen. Vi anser att det ger en mer rättvisande jämförelse mellan myndigheterna eftersom det minskar problemet med att den anmälda brottsligheten utvecklats olika i olika myndigheter. En polismyndighet som inte klarar upp fler brott i dag än år 2006 kan ändå komma väl ut med måttet andelen uppljade brott – om de anmälda brotten har minskat.⁷⁶ Omvänt kan de som ökat antalet uppljade brott ändå komma sämre ut när det gäller andelen uppljade brott, om de anmälda brotten samtidigt ökat kraftigt. Därför har vi valt att bygga vår analys på ett antalsmått, nämligen den procentuella ökningen av antalet redovisade ärenden till åklagare.⁷⁷

⁷⁶ Västerbotten har till exempel ökat personuppljningen av tillgrepsbrott med 22 procent men i praktiken minskat antalet redovisade ärenden till åklagare med 6 procent. Den ökade personuppljningen förklaras i stället av lägre antal inkomna anmälda tillgrepsbrott.

⁷⁷ Att ett ärende är redovisat till åklagare är inte samma sak som att det är personuppljrat. Åklagare kan välja att lägga ner förundersökningen. I den största delen av fallen fattar dock åklagaren någon form av uppljrande beslut (åtal, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande). Att detta mått valts här beror på att det var dessa uppgifter vi vid analysen hade tillgängliga.

Det som framgår i Brås analys är att flera av myndigheterna har ökat antalet redovisade ärenden till åklagare i synnerhet för narkotikabrott. Ungefär hälften av myndigheterna har ökat antalet redovisade ärenden till åklagare när det gäller våldsbrott. För trafikbrott och tillgreppsbrott ser siffrorna sämre ut. Det gäller i synnerhet för tillgreppsbrott, där antalet redovisade ärenden har sjunkit påtagligt för majoriteten av myndigheterna.

Inget samband mellan hur myndigheternas resurser har ökat och förbättrade utredningsresultat

En intressant fråga är om myndigheternas resultatutveckling hänger samman med hur stort resurstillskott de har fått. Har de myndigheter som har haft den största resursökningen också ökat resultatet mest och vice versa? Den övergripande bilden är att det inte finns något sådant samband. I tabell 8 är myndigheterna rangordnade efter hur mycket de har växt under satsningen (2006–2011) och där deras ökning av antalet anmälningar som redovisats till åklagare är redovisade för våldsbrott, tillgreppsbrott, narkotikabrott och trafikbrott. Siffror med grön färg är positiva, siffror med röd färg är negativa.

Tabell 8. Procentuell ökning av dels antal årsarbetskrafter, dels av redovisade ärenden till åklagare, uppdelat på olika brottstyper mellan åren 2006 och 2011.

Ökning av årsarbets- krafter, %	Polismyndigheter	Vålds- brott, %	Tillgrepps-brott, %	Narkotika- brott, %	Trafik- brott, %
24	Halland	22	2	26	-1
20	Jönköping	16	35	185	5
17	Jämtland	29	17	241	31
17	Östergötland	20	-26	-17	-4
16	Skåne	10	-13	7	3
14	Kronoberg	5	-34	5	-8
14	Stockholm	2	-5	30	-9
14	Västerbotten	25	-6	70	1
13	Örebro	-3	-22	-8	24
10	Blekinge	0	6	46	-9
10	Västmanland	-12	-34	23	-8
9	Kalmar	-4	-12	48	17
8	Norrbottn	3	-20	38	-9
6	Gotland	-5	-18	3	-12
6	Gävleborg	-15	-18	-15	-9
6	Västra Götaland	8	-6	12	2
4	Dalarna	28	-22	12	15
3	Södermanland	-5	-14	48	-5
3	Värmland	8	-14	31	-22
3	Västernorrland	20	-49	30	-13
-3	Uppsala	23	-19	19	7

Tabellen visar att resultaten pekar i ganska olika riktningar. Det finns myndigheter som haft en kraftig ökning av både antalet årsarbetskrafter och antalet ärenden som överlämnats till åklagare. Det syns till exempel tydligt att de tre myndigheter som ökat sina resurser mest också har ökat antalet redovisade ärenden för så gott som alla här redovisade brottstyper. Men Östergötland, som ligger på delad tredjeplats i fråga om nya resurser, har på tre av fyra brottsområden minskat antalet ärenden som överlämnats till åklagare.

Sambandet blir något starkare om man enbart räknar poliser i yttre tjänst

Att antalet poliser i en myndighet ökat tycks alltså inte i sig ha någon avgörande inverkan på uppklaringen. Brå har emellertid också studerat om påverkan blir större om man ökar specifika delar av polisen. Vi har då först fokuserat på om de myndigheter som mest ökat tiden i *yttre tjänst* har förbättrat sina utredningsresultat mer än övriga. Hypotesen skulle då vara att dessa myndigheter fått större utrymme att genomföra förstahandsinsatser, något som lyfts fram som viktigt av regeringen. Här har vi inskränkt analysen till de 12 myndigheterna med mest pålitlig tidredovisning. Bland dem finns det ett svagt samband mellan att ha ökat timmarna i yttre tjänst och att ha ökat antalet redovisade vålds- och tillgreppsbrott. Ser vi till upptäcksbrotten trafikbrott och narkotikabrott är bilden splittrad. För narkotikabrott finns ett samband mellan att ha ökat antalet poliser i yttre tjänst och högre uppklaring, men inte för trafikbrott. För trafikbrotten är sambanden antagligen mer relaterade till huruvida en myndighet har haft många planlagda insatser mot trafik eller ej.

Vi har också studerat om det finns ett samband mellan utvecklingen av antalet uppklarade brott och i vilken utsträckning myndigheterna ökat sitt arbete med utredning och anmälningsupptagning i *inre tjänst*. Här fann vi dock inget samband alls oavsett brottskategori.

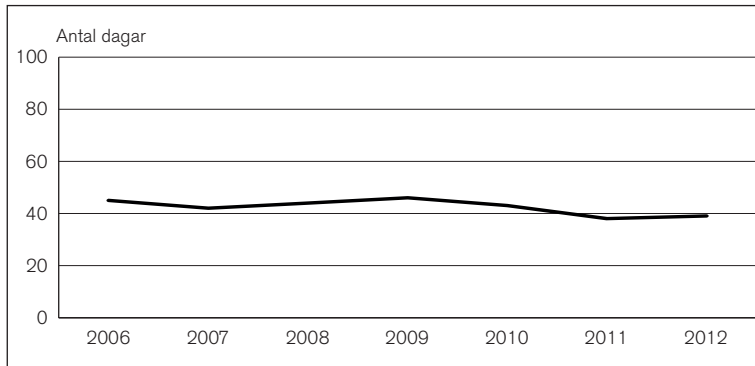
Handläggningstiderna har kortats något

Av RPS årsredovisningar framgår att handläggningstiderna har minskat något sedan 2006. RPS mäter den så kallade genomströmningstiden, det vill säga tiden från att brottet polisanmäls till att det avslutas hos polisen. År 2006 var denna tid i genomsnitt 45 dagar. År 2012 var genomsnittstiden 39 dagar.

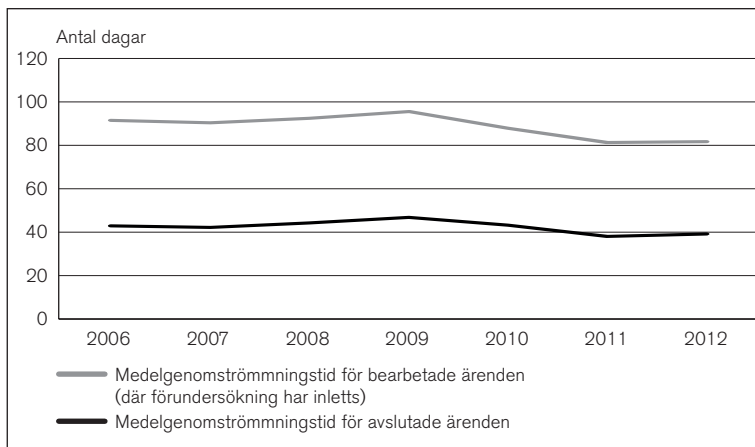
En kanske mer rättvisande bild får man om man särredovisar ärenden där en förundersökning inletts, så kallade bearbetade

ärenden. I 45 procent av alla ärenden inleds en sådan.⁷⁸ Av figur 8, som redovisar tiderna från och med år 2006, framgår att ärenden där en förundersökning inleds tar längre tid än när ingen förundersökning görs – vilket är naturligt. I ärendena där en utredning inletts har genomströmningstiden minskat från 92 dagar i genomsnitt år 2006 till 82 dagar år 2012.⁷⁹

Figur 7. Genomsnittlig tid från det att en anmälan gjorts till att ärendet avslutats hos polisen åren 2006 –2012.



Figur 8. Genomsnittlig tid från det att en anmälan gjorts till att ärendet avslutats hos polisen åren 2006–2012, uppdelat på tiden för samtliga ärenden och tiden för bearbetade ärenden.



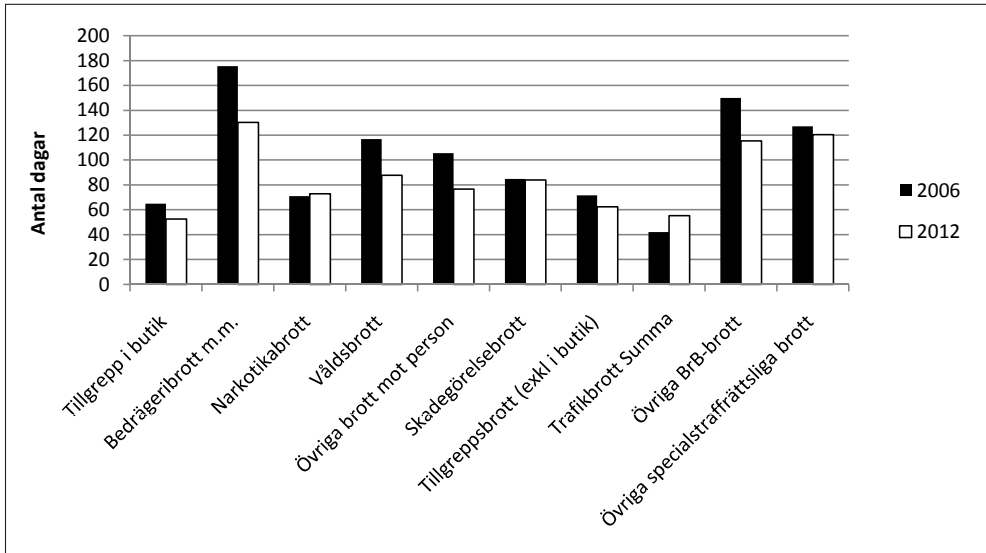
⁷⁸ Andelen varierar kraftigt mellan brottstyperna. När det gäller våldsbrott inleds en förundersökning i nästan nio av tio ärenden, och för många brottstyper inleds en förundersökning i 50–70 procent av ärendena. Vid den vanligaste brottstypen, stöld (exklusive snatterier och stöld från butik), inleder man dock ganska sällan en förundersökning – endast i ungefär vart femte ärende, och det får genomslag i den totala statistiken.

⁷⁹ Brå har i en rapport våren 2013 även belyst handläggningstiderna i hela rättskedjan under åren 2008–2010 (Rapport 2013:7) Studien visar att under de åren förkortades åklagarnas och domstolarnas handläggningstider, men däremot inte polisens.

Om man bryter ned genomströmningstiderna för bearbetade fall på brottstyper kan man se att utvecklingen varierar. För två av de brott där handläggningen är snabbast, narkotikabrott och trafikbrott, har genomsnittstiden ökat något. Men för många vanliga brott som drabbar enskilda, till exempel våldsbrott, bedrägerier och tillgrepsbrott har genomströmningstiderna påtagligt förkortats. Den genomsnittliga genomströmningstiden för våldsbrott, där en förundersökning inletts, har sjunkit från 117 till 88 dagar. För bedrägerier har tiden kortats från 175 till 130 dagar.

När polisen sätter upp målet att korta handläggningstiderna är det viktigt att det inte sker på bekostnad av kvaliteten i utredningsarbetet. I många avseenden kan ett snabbt utredningsarbete förbättra förutsättningarna att klara upp brottet. Å andra sidan riskerar en för hög prioritering av tidsaspekten leda till att polisen avstår från att vidta utredningsåtgärder som är tidskrävande, men som kan öka chansen att klara upp brottet. Mot den bakgrunden är det viktigt att relatera utvecklingen av handläggningstiderna till resultaten när det gäller personuppläring. Som framgått ovan har andelen och antalet brott som personupplärsats legat ganska oförändrad under perioden. Det tyder på att tiderna kunnat kortas utan att det fått en negativ inverkan på uppläringen.

Figur 9. Genomsnittlig genomströmningstid för bearbetade ärenden uppdelat på brottstyp åren 2006–2012.



Mer brottsförebyggande arbete – men fortfarande brister i kvalitet

Att bedöma hur polisens brottsförebyggande arbete utvecklats under åren 2006–2012 är svårare än att studera utredningsresultaten. Gemene mans bild av hur detta bör värderas torde vara att se om polisens arbete gett effekt i form av minskad brottslighet. Det resultatmättet använde sig även regeringen av i budgetpropositionerna i början av perioden, men den typen av effekter har inte avkrävts de senaste åren. Förklaringen torde vara att brottsutvecklingen i huvudsak styrs av samhälleliga faktorer som polisen inte har något inflytande över, till exempel förhållanden som rör tillfällsstrukturer, alkohol- och narkotikakonsumtion och långsiktiga försörjningsmöjligheter. Förändringar rörande dessa faktorer har större betydelse för om brottsligheten nationellt sett går upp eller ned än polisens insatser.⁸⁰

Här kan ändå nämnas att de källor som finns tyder på att den faktiska brottsligheten som drabbar allmänheten har minskat under perioden (uppgifter från NTU), medan den anmälda brottsligheten har ökat (uppgifter från kriminalstatistiken). Förklaringen till differensen mellan de olika källorna torde vara att benägenheten att anmäla att man utsatts för brott har ökat något.

I Brås rapport *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011* (Brå 2012:13) görs en samlad bedömning utifrån olika källor av hur brottsligheten utvecklats sedan år 2005. Den sammanfattas i följande tabell:

Tabell 9. Brottsutvecklingen sedan år 2005

Brottstyp	NTU	Anmälda brott	Annan källa	BRÅs bedömning av den faktiska utvecklingen
Dödligt våld		↗	↘	↘
Misshandel	→	↗	↘	→
Rån	→	↗		→
Sexualbrott	→	↗		→
Hot och trakasserier	↘	↗	↘	↘
Bedrägerier	↗	↗		↗
Stöld	↘	↘		↘
Skadegörelse	-	↘	↘	?
Narkotikabrott	-	↗	→	→
Rattfylleri	-	↘	↘	↘

Av de brott som ingår i tabellen är det endast bedrägerierna som bedöms ha ökat. Ett antal olika möjliga förklaringar till att flera

⁸⁰ På lokal nivå kan det däremot vara meningsfullt att följa utvecklingen av en viss brottstyp i relation till polisens arbete, särskilt om den ställs i relation till särskilda insatser från polisens sida.

olika brottstyper minskat ges i rapporten. Ingen av dem rör polisens arbete. De faktorer som tas upp är bland annat bättre stöldskydd på bilar, lås på brevlådor, varningslistan över företag med bluffakturor och minskat spritdrickande.

Antalet timmar med brottsförebyggande arbete tycks ha ökat

Mot ovanstående bakgrund är det rimligare att studera om polisens arbete med brottsförebyggande insatser har ökat. En indikator kan då vara om polisen lägger ned mer tid på brottsförebyggande arbete än före satsningen. Av det förra avsnittet om resursutvecklingen framgår att oavsett vilket mått man väljer, pekar data på att man gör det. Den arbetstid som redovisas under polisens verksamhetsgren BF-arbete har ökat med 40 procent. Som betonades i förra avsnittet är detta med all säkerhet en överrapportering av den faktiska ökningen, men hur stor överrapporteringen är går inte att säga.

Lokala poliskontor har införts

I budgetpropositionen för år 2007 tar regeringen upp vikten av att de nya poliserna leder till en lokalt förankrad polis i hela landet där man arbetar nära tillsammans med andra aktörer för att minska brotten och öka tryggheten. En utveckling i den riktningen är de lokala poliskontor som växt fram i de tre storstäderna under perioden. I Stockholm inleddes en sådan satsning under år 2006, och i dag finns det 27 lokala poliskontor i länet.⁸¹ Brå har studerat dessa i en kartläggning år 2011 (Brå 2011:13). Av den framgår att tryggheten i de studerade områdena ökade och att problemen med ordningsstörningar minskade tydligt i ett par av områdena under perioden 2006–2010. Däremot hade inte förtroendet för polisens ökat, trots att detta var en målsättning med satsningen. Liknande verksamheter i Göteborg och Malmö har växt fram under benämningen ”områdespoliser”.

Här bör dock framhållas att det inte är nödvändigt att ha ett lokalt poliskontor för att uppnå målet om en mer lokalt förankrad polis. Andra modeller är också möjliga, men här finns inga systematiska data.

Satsning på grov organiserad brottslighet

Under hela perioden har polisen på olika sätt satsat på att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. År 2006 öronmärkte RPS 120 miljoner kronor som ska användas i kampen mot organiserad

⁸¹ Sommaren 2012.

brottslighet. Medlen låg till grund för en pott som polismyndigheterna kunde söka pengar från till specifika projekt. Det ledde till 43 olika projekt.⁸²

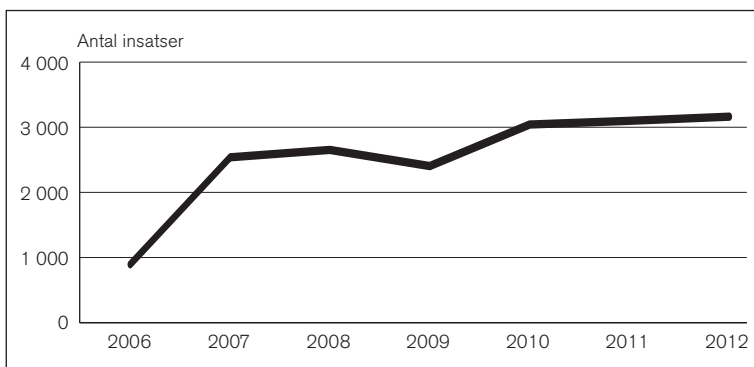
År 2008 fick RPS i uppdrag att genomföra ytterligare en satsning, denna gång av permanent karaktär. Bland annat skulle man inrätta totalt åtta aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och en vid Rikskriminalpolisen, etablera permanenta regionala underrättelsecenter på åtta platser i landet och säkerställa en bred myndighetsrepresentation i det så kallade Operativa rådet. Denna satsning pågår än i dag.

Allt fler brottsförebyggande insatser i PUM-A

Ett annat sätt att mäta polisens brottsförebyggande arbete under den aktuella perioden, är att studera vilka brottsförebyggande insatser som dokumenterats i PUM-A (Polisens underrättelsemodell – Applikationer). Denna modell introducerades inom polisen i mitten av 2000-talet för att förbättra den planlagda brottsförebyggande verksamheten. Genom PUM har polisen fått en modell för att arbeta planerat och problembaserat. PUM-A är den mall som används för att dokumentera arbetet enligt PUM.

Den statistik från RPS som Brå fått ta del av visar att sedan inledningsåret 2006 har antalet brottsförebyggande insatser som dokumenterats i PUM-A ökat kraftigt, från 884 år 2006 till 3 176 år 2012. Det går inte att säga i vilken utsträckning ökningen beror på att polisen bedriver mer brottsförebyggande arbete eller på att insatserna dokumenteras i större utsträckning. Men ett rimligt antagande är att en stor del av ökningen förklaras av förbättrade rutiner när det gäller att dokumentera det brottsförebyggande arbetet i PUM-A, snarare än en kraftig faktisk ökning av antalet insatser.

Figur 10. Antal planlagda brottsförebyggande insatser i PUM-A, åren 2006–2012.



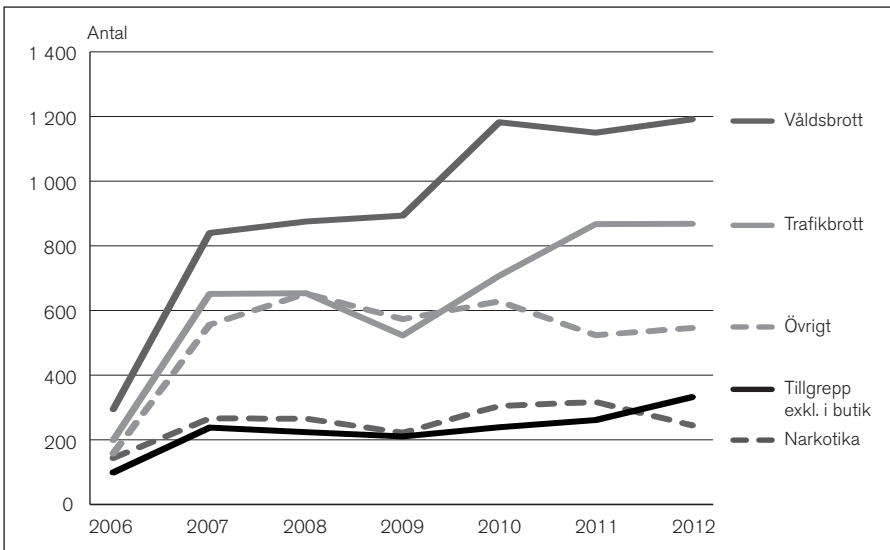
⁸² Projekten beskrivs närmare i Brås rapport 2009:19.

De tre senaste åren har dock antalet insatser i PUM-A legat ganska stabilt. Det går dock inte att uttala sig om i vad mån detta innebär att man nu kommit till en punkt då de flesta planerade insatser dokumenteras i PUM-A och att därmed en form av mättnadspunkt uppnåtts i systemet. En alternativ förklaring är att ökningen avstannat av andra skäl, till exempel genom ändrade prioriteringar mellan utredande och brottsförebyggande arbete.

Insatser mot våldsbrott vanligast

Den typ av brottslighet där planerat brottsförebyggande arbete är vanligast, enligt PUM-A, är våldsbrott. Över en tredjedel av insatserna år 2012 avser våldsbrott. Näst vanligast är insatser mot trafikbrott, som svarar för mer än en fjärdedel av alla insatser. Insatser mot stölder (exklusive stöld i butik) respektive narkotika kommer därefter med tio respektive åtta procent.

Figur 11. Antal planlagda brottsförebyggande insatser i PUM-A uppdelat på år och brottstyp, åren 2006–2012.



Bevakning vid offentliga arrangemang dominerar

Vad är det då för brottsförebyggande arbete som polisen planerar i PUM-A? För att få en bild av detta har Brå plockat ut alla insatser i PUM-A år 2012 från fyra län.⁸³ Totalt rör det sig om nästan 400 insatser. Av genomgången framgår att det är två typer av insatser som dominerar. Det ena är bevakning vid olika typer av offentliga arrangemang, som idrottsmatcher, festivaler och fester. Att vålds-

⁸³ Länen är Västmanland, Norrbotten, Västra Götaland och Blekinge.

brott dominerar som brottstyp i PUM-A beror på att det främsta syftet med insatserna i dessa sammanhang är att förhindra våld. Dessa arrangemang och insatser är vanligtvis korta – mediantiden för insatserna är en dag.

Den nästa vanligaste insatsen är trafikkontroller. Oftast planeras dessa kontroller att pågå under en vecka; mediantiden är sex dagar. Detta är också mediantiden för samtliga insatser.

Det finns dock även en del längre insatser. Åtta insatser i de fyra länen avsåg program rörande våld i offentlig miljö – dessa var planerade att pågå under hela året. Detsamma gällde de totalt nio planerade insatserna rörande våld i nära relationer.

Ovanstående bild av hur insatserna fördelar sig år 2012 liknar i stor utsträckning den som ges i RPS förteckning över planlagda insatser 2009 (RiR 2010b).

Varierande kvalitet i planläggningen av insatserna

Enligt PUM inrymmer det brottsförebyggande arbetet tre steg: kartläggning av problemen, analys och val av insats samt uppföljning. Varje steg ska dokumenteras i PUM-A. I sin granskning av det brottsförebyggande arbetet gick Riksrevisionen (RiR) igenom 200 slumpmässigt valda insatser som dokumenterats i PUM-A.⁸⁴ Med bland annat den genomgången som grund riktade de omfattande kritik mot hur polisen har arbetat med de tre stegen. Deras kritik avsåg bland annat följande:

Planeringen inför insatsen

- Analyserna av brottsproblemen var sällan systematiska och beaktade många gånger inte de faktorer som enligt forskningen är grundläggande för ett problemorienterat polisarbete.
- Problemen konkretiserades inte tillräckligt. I mindre än hälften av insatserna preciserades till exempel det övergripande problemet i termer av tid, plats, målgrupp eller specifikt lokala förhållanden.
- Ofta saknades en röd tråd i planeringen av insatserna. I närmare 60 procent av insatserna bedömde RiR att de metoder som föreslogs inte var helt anpassade efter vad man velat uppnå med insatsen.
- I drygt hälften av insatserna sattes endast ett mål, vilket oftast var att öka eller minska antalet anmälda brott. Detta trots att det funnits goda möjligheter att sätta fler och annorlunda mål.
- I drygt en tredjedel av insatserna 2008 och 2009 hade polisen planerat att använda sig av evidens- eller erfarenhetsbaserade metoder. Det var dock oklart huruvida arbetet sedan bedrivits enligt den föreslagna metoden.

⁸⁴ Därutöver studerade Riksrevisionen 60 planlagda insatser som avsåg våldsbrott och narkotikabrott.

Uppföljningen av insatsen

- De allra flesta insatser hade en uppföljning som godkänts av en beslutsfattare. Ungefär två tredjedelar av dessa borde dock enligt Riksrevisionen inte ha godkänts, då de saknade viktig information. Det som ofta saknades var information om hur man hade arbetat med insatsen, om föreslagen metod hade använts och kommentarer till bristande måluppfyllelse. I hälften av insatsuppföljningarna finns inga förbättringsförslag angivna.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att bristerna i planeringsprocessen ledde till att insatserna vanligen var allmänt hållna och inriktade mot traditionella arbetssätt som fotpatrullering, synlighet, olika alkoholinsatser och trafikkontroller.

De planlagda insatserna genomfördes ofta inte

Ett viktigt resultat i Riksrevisionens granskning var också att en stor del av de insatser som planerades i PUM-A aldrig genomfördes fullt ut. När Polisens resultatrapporter ställdes mot den planerade tiden i PUM-A var den arbetstid som i praktiken lades ned på planlagda insatser endast en fjärdedel av den planerade tiden. Riksrevisionen uppskattade att polisen skulle behöva ägna mer än hälften av arbetet i yttre tjänst åt planlagt brottsförebyggande arbete för att kunna genomföra de planerade insatserna i PUM-A. I praktiken ägnades runt 30 procent av arbetet i yttre tjänst åt detta (RiR 2010b).

RPS kvalitetsgranskar nu dokumentationen i PUM-A

RPS har sedan år 2010 löpande följt och analyserat polisens dokumentation av det planlagda brottsförebyggande arbetet i PUM-A. De insatser som analyseras rör brottstyperna våld i offentlig miljö, trafiksäkerhetsarbete, inbrott i bostad och narkotikabrott. För varje myndighet granskas tre insatser inom respektive brottskategori i landet.⁸⁵ Bedömningarna görs två gånger per år, första och andra tertial.

Varje insats bedöms utifrån kvaliteten i de tre momenten som ingår i PUM: kartläggning/analys, val av arbetsmetod samt uppföljning/utvärdering. När det gäller kartläggningsfasen undersöks till exempel om någon sådan finns och om den är tillräckligt preciserad. Valet av arbetsmetod analyseras bland annat utifrån om metoderna är relevanta utifrån de problem som beskrivits. Uppföljningen granskas till exempel utifrån om det finns tydliga mål för insatsen och om en uppföljning/utvärdering gjorts. För varje moment kan insatsen få ett Ja, Delvis eller Nej på frågan om dokumentationen uppfyller kraven.

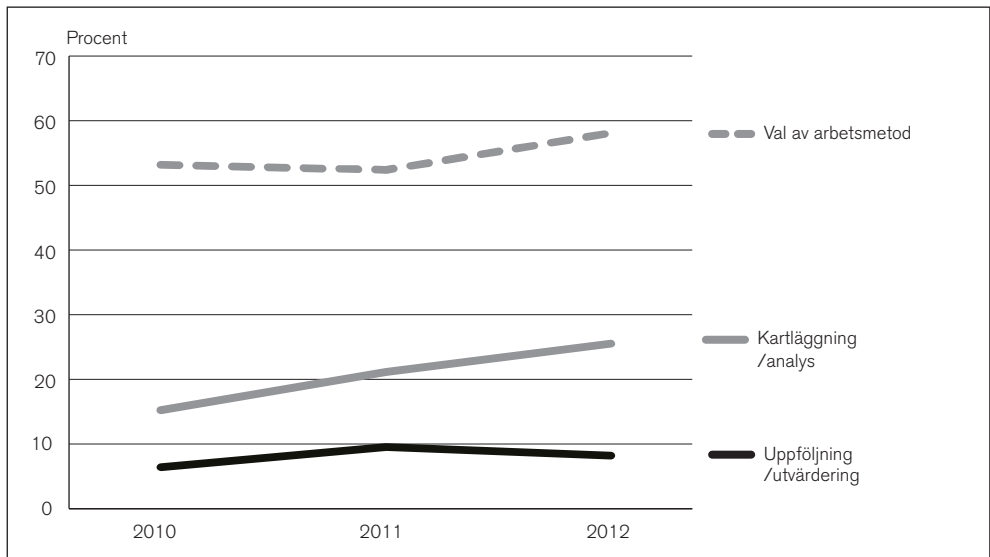
⁸⁵ I de fall då polismyndigheten haft tre eller färre insatser per brottstyp granskas samtliga. I de fall då det varit fler än tre insatser gör RPS ett urval av tre.

Något bättre sedan Riksrevisionens ganskning

Brå har fått del av RPS material och gjort en vidarebearbetning av det. Vi har valt att studera hur stor andel av insatserna i PUM-A som fått ett Ja på de tre olika momenten, det vill säga uppfyller RPS krav.

Sammanställningen visar att poliserna har blivit något bättre på att dokumentera i PUM-A de senaste åren, men att det fortfarande är en stor andel insatser i PUM-A som inte bedömts uppfylla grundkraven på dokumentation. Momentet ”val av arbetsmetod” är det som i störst utsträckning dokumenterats enligt kraven – drygt hälften av insatserna får år 2012 godkänt av RPS på den punkten. Samma år har en fjärdedel av insatserna uppfyllt grundkraven i fråga om kartläggning/analys, medan mindre än tio procent av insatserna har följts upp så som de ska.

Figur 12. Utvecklingen av andelen av de olika momenten i PUM-A som uppfyller RPS krav, procent.



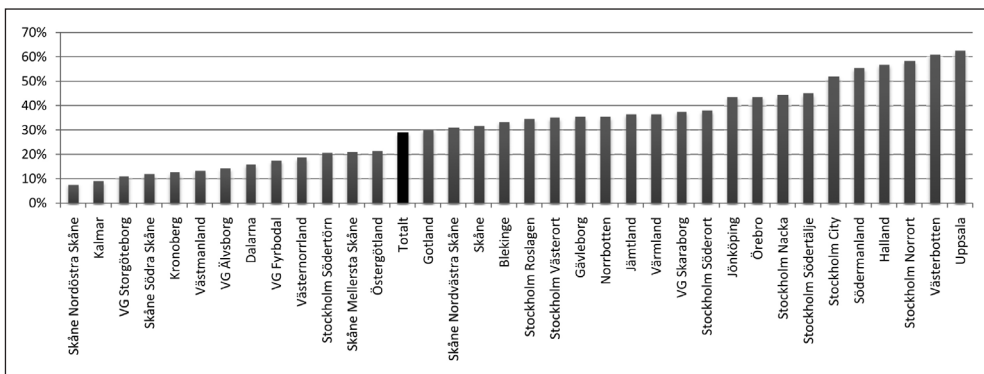
Kvaliten i dokumentationen i PUM-A varierar mellan de olika brottstyperna som studerats – våld i offentlig miljö, trafiksäkerhet, inbrott i bostaden och narkotika. När det gäller kartläggning och analys håller de insatser i PUM-A som rör narkotika högst kvalitet, och andelen som uppfyller kraven har ökat kraftigt sedan år 2010.

Kvaliteten varierar mellan myndigheterna

Den sista analysen som Brå gjort gällande de insatser som har dokumenterats i PUM-A rör variationen mellan olika polisområ-

den. RPS har brutit ned resultaten på länsnivå, och i storstadsmyndigheterna en nivå ytterligare. Med det som utgångspunkt har vi analyserat i vilken utsträckning myndigheterna/områdena fått godkänt på de olika momenten i de insatser som studerats. Vi har lagt ihop resultaten för två år för att observationerna per myndighet inte ska bli för små. Totalt blir det ungefär 48 insatser per myndighet/område. För varje insats finns det tre moment som kan ha fått godkänt eller inte, totalt alltså 144 moment per myndighet/område.⁸⁶ I nedanstående tabell redovisas hur stor andel av alla momenten som de olika myndigheterna/områdena fått godkänt på. Den svarta stapeln visar genomsnittet för landet.

Figur 13. Andel moment i de dokumenterade insatserna i PUM-A som uppfyller RPS krav uppdelat per myndighet/område år 2011-2012, procent.



Av figur 13 framgår att det är stora skillnader i dokumentationens kvalitet mellan myndigheterna/områdena. Genomsnittet för alla myndigheter är att knappt 30 procent av alla moment i dokumentationen av insatser uppfyller RPS krav. Men andelen godkända moment är mindre än tio procent i Nordöstra Skåne och Västra Götaland/Storgöteborg, medan hela 60 procent av momenten i Halland och Västerbotten uppfyller RPS krav.

Samverkansavtal finns nu i de flesta polisområden

I regeringens direktiv under perioden lyfter man fram vikten av att polisen samverkar med kommunerna i det brottsförebyggande arbetet. År 2008 tog RPS ett initiativ i frågan genom att ta fram en handlingsplan med inriktningen att alla polismyndigheter skulle sluta samverkansavtal med kommunerna i länet (Brå 2013:5). Det har lett till en markant utveckling av samarbetet mellan polis och kommun. Våren 2012 fanns sådana samverkansöverenskommelser i 85 procent av alla kommuner. Den studie som Brå gjort visar

⁸⁶ Eftersom alla myndigheter inte genomfört tillräckligt många insatser för att komma upp till 48 stycken, stämmer inte det exakta antalet för varje myndighet.

att både polisen och kommunerna tycker att avtalen har förbättrat samverkan mellan parterna (Brå 2013:5). Man har större förståelse för varandras arbete, och samarbetet har fått en tydligare struktur. På samma sätt som framgått vid genomgångar av insatserna i PUM-A, finns det dock fortfarande brister när det gäller att planera de konkreta insatserna och att följa upp/utvärdera dessa.

Brås sammanfattande bild när det gäller det brottsförebyggande arbetet under perioden är att polisen har satsat på detta område. Den arbetade tiden har ökat, dokumentationen av de olika insatserna har förbättrats och avtal med kommunerna har växt fram. Samtidigt är det mer osäkert i vilken utsträckning innehållet i de brottsförebyggande insatserna förbättrats.

Polisens service: Ibland sena svar – men bra bemötande

Ett av de mål som tas upp i styrdokumenterna för polisen under perioden 2006–2012 är att servicen ska förbättras. I första hand formuleras målet som att 90 procent av de 114 14-samtal som inkommer till Polisens kontaktcenter (PKC) ska besvaras inom tre minuter. Polisens årsredovisningar visar dock inte på någon ökning av andelen samtal som besvaras inom den tiden. I stället sjönk andelen under ett par år av perioden. År 2012 besvarades 70 procent av samtalen inom tre minuter, vilket är ungefär samma andel som år 2006. Vid intervjuer med representanter för PKC betonar de dock att deras arbetsuppgifter i dag inte är helt jämförbara med dem år 2006. Dels har andelen grova brott som anmäls via PKC ökat⁸⁷ och dels hanterar de idag, förutom anmälningar, även tips till polisen.

Ett annat mått som RPS använder för att mäta kvaliteten på den service som allmänheten får när de ringer PKC är en mindre årlig frågeundersökning. Sedan år 2008 görs en automatiserad servicemätning kopplad till talsvaret 114 14 under en månad varje år. Där ställs frågor om hur de som ringt PKC ser på PKC:s tillgänglighet, bemötande och utförande. Det ingår också en fråga om huruvida den service de fått hade levt upp till deras förväntningar. Resultaten visar att nästan alla tycker att servicen levde upp till deras förväntningar – och att så varit fallet ända sedan frågan började ställas år 2008. Även när det gäller bemötande och utförande är de allra flesta oförändrat nöjda år från år. Sämst betyg får tillgängligheten där andelen som är nöjda varit under 60 procent tre av de fem åren som undersökningen gjorts (åren 2009, 2010 och 2012).

Sedan år 2009 ställs i Brås Nationella trygghetsundersökning, NTU, ett antal särskilda frågor direkt till dem som under de tre senaste åren *polisannmält* att de utsatts för brott och därmed hade

⁸⁷ Tidigare var det vanligare att sådana brott anmäldes på poliskontoren.

kontakt med polisen. En hög andel av dem – ungefär tre fjärdedelar - är nöjda med polisens bemötande. Samma andel är nöjda med polisens tillgänglighet. Färre är nöjda med den information de fått om sitt ärende och endast en dryg tredjedel är nöjda med polisens effektivitet, det vill säga deras arbete med att utreda och klara upp brottet. Andelen som är nöjda med de olika aspekterna av polisens arbete har legat ganska stabilt sedan mätningarna började.

Tabell 10. Andel nöjda med olika delar av kontakten med polis i samband med utsatthet för brott de senaste tre åren, enligt NTU år 2009–2012. Andel för respektive grupp i procent.

	2009	2010	2011	2012
Effektivitet	33	33	36	33
Information	47	48	52	48
Bemötande	76	77	76	76
Tillgänglighet	73	76	76	73

Förtroendet för Polisen högt och ökande

Ett viktigt mål för Polisen är att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att det skapar förtroende hos allmänheten. I stor utsträckning uppnår Polisen den målsättningen. Av Brås löpande nationella trygghetsundersökning, NTU, framgår att endast en dryg tiondel av de svarande år 2012 har lågt förtroende för Polisen och 60 procent har högt förtroende (Brå 2013:1). Polisen är den myndighet inom rättsväsendet som allmänheten har störst förtroende för. Förtroendet ökade stadigt från det att mätningarna inleddes år 2006 fram till år 2011 (med tio procentenheter), och andelen med högt förtroende för Polisen var då 65 procent. Andelen med högt förtroende minskade emellertid något år 2012 (till 60 procent). Det är för tidigt att säga om detta är en tillfällig minskning eller om det rör sig om något mer långsiktigt.

De som utsatts för brott är de som med störst sannolikhet har egna erfarenheter av kontakter med polisen. Därför särredovisas svaren från dem som varit utsatta för brott det senaste året. För alla myndigheter gäller att förtroendet är något lägre i den gruppen än bland övriga. Bland dem är det 56 procent som har stort förtroende för Polisen (Brå 2013:1).

Fler känner sig trygga

Ett av målen för Polisen är också att allmänheten ska känna sig trygg. Här kan dock diskuteras i vilken utsträckning människors trygghet och oro för brott påverkas av polisens insatser. Det finns studier som talar för att andra faktorer kan ha en väl så stor inver-

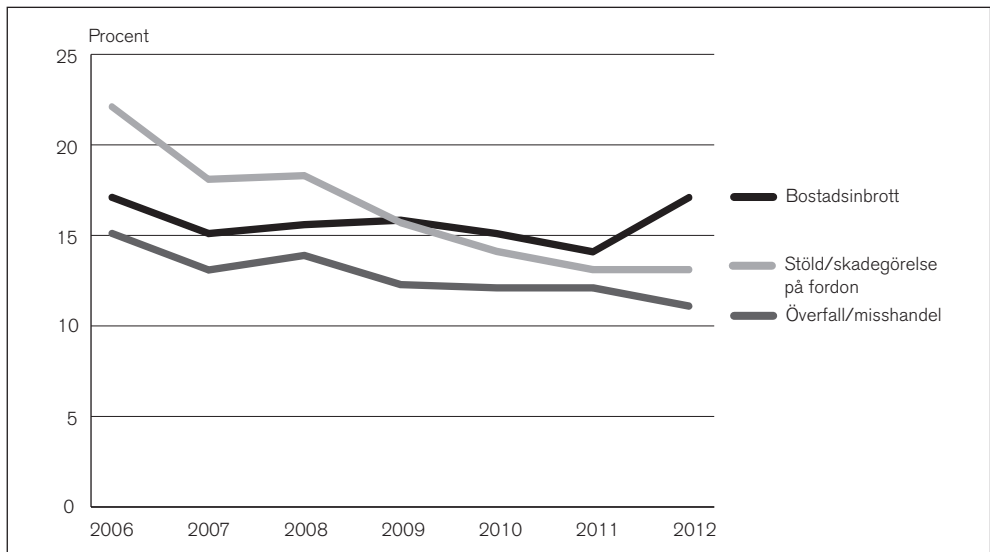
kan, till exempel vad som lyfts fram i massmedia (Pollack 2001, Estrada 1999).

Generellt sett visar Brås årliga Nationella Trygghetsundersökning att tryggheten i befolkningen ökat sedan undersökningen startade år 2006. Andelen personer som känner sig otrygga när de går ut sent på kvällen har minskat från 21 procent 2006 till 15 procent 2012. Minskningen i andelen otrygga avser främst kvinnor medan andelen otrygga män är relativt oförändrad.

Andelen som känner sig otrygga när de går ut sent på kvällen är dock ett ganska generellt mått som inte är så direkt brotts- och polisrelaterat. Ett mått som ligger något närmare polisens arbete är det som anger hur stor del av de svarande som oroar sig för att utsättas för olika specifika brott. Figur 14 anger andelen som oroar sig för misshandel, bostadsinbrott och fordonsrelaterade brott (stöld och skadegörelse på fordon). Den visar att oron för fordonsrelaterade brott har minskat påtagligt. Andelen som oroar sig för det har minskat med 9 procentenheter, från 22 till 13 procent. Även andelen som oroar sig för överfall och misshandel har minskat, från 15 till 11 procent.

Det brott, av de tre undersökta brottsområdena, som är vanligast att oroa sig för är inbrott. Andelen som oroar sig för detta visade en nedåtgående trend under de första mätningarna, men vände uppåt år 2012. Andelen var 17 procent år 2012, vilket var samma andel som år 2006.

Figur 14. Utvecklingen av andelen i befolkningen som oroar sig för olika typer av brott.



Det har inte gjorts några närmare analyser av vad minskningen i andelen som känner sig otrygga och oroar sig för brott, beror på. Det mest lättolkade är att oron för fordonsrelaterade brott har minskat, eftersom denna typ av brott nästan har halverats under den studerade perioden. Andelen hushåll i NTU som uppgav att de utsatts för bilstöld under året har minskat från 0,9 procent 2006 till 0,4 procent 2012, och andelen som utsatts för stöld ur/från fordon har minskat från 5,0 till 3,1 procent. Anledningen till att fordonsrelaterade brott minskar beror till största delen på säkrare bilar och går inte att relatera till polisens arbete.

Att andelen som oroar sig för inbrott inte förändrats så mycket under perioden ligger också i linje med att antalet som i NTU uppger att de har utsatts för inbrott det senaste året ligger ganska stabilt åren 2006–2012.

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Nationella trygghetsundersökningen 2006. De första resultaten om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2007:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Nationella trygghetsundersökningen 2007. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2008:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2009:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Utvärdering av Kronobergsmodellen. En polisiär arbetsmetod för att förebygga våld i offentlig miljö*. Rapport 2009:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Nationella trygghetsundersökningen 2009. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2010:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Nationella trygghetsundersökningen 2010. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2011:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011). *Lokala poliser. Hinder och möjligheter med lokala poliskontor*. Rapport 2011:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Nationella trygghetsundersökningen 2011. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2012:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Brottsutvecklingen i Sverige 2008-2011*. Rapport 2012:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Nationella trygghetsundersökningen 2012. Om utsatthet, trygghet och förtroende*. Rapport 2013:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Samverkan mellan polis och kommun*. Rapport 2013:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Handläggningstider i rättskedjan. Utvecklingen sedan 2008*. Rapport 2013:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Ekonomistyrningsverket, ESV (2009). *Rapport Polisen. Styrning och uppföljning*. Rapport 2009:6. Dnr: 10-463/2008.

Estrada, F. (1999). *Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem: utveckling, uppmärksamhet och reaktion*. Stockholm: Stockholms universitet.

Justitiedepartementet (2006). *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2006/101.

Justitiedepartementet (2007). *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2007/103, Ju2007/988.

Justitiedepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2008/9529/PO, Ju2008/9717/PO, Ju2007/10147/PO.

Justitiedepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2008/858, Ju2007/443, Ju2008/499.

Justitiedepartementet (2010). *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2010/913, Ju2010/044.

Justitiedepartementet (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2011/7443/PO.

Justitiedepartementet (2011). *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*. Ju2011/561, Ju2011/203, Ju2011/211.

Justitiedepartementet (2012). *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att analysera och följa upp resultatet av regeringens satsning på Polisen*. Ju2012/2428/PO.

Pratt, T. och Cullen, F. (2005). *Assessing Macro-Level Predictors and Theories of Crime: A Meta-Analysis*. Crime and Justice. 32:373–450.

Prop. 2005/06:1 *Utgiftsområde 4 – Politikområde Rättsväsendet*.

Prop. 2006/07:1 *Utgiftsområde 4 – Politikområde Rättsväsendet*.

Prop. 2007/08:1 *Utgiftsområde 4 – Politikområde Rättsväsendet*.

Prop. 2008/09:1 *Utgiftsområde 4 – Utgiftsområde Rättsväsendet*.

Prop. 2009/10:1 *Utgiftsområde 4 – Utgiftsområde Rättsväsendet*.

Prop. 2010/11:1 *Utgiftsområde 4 – Rättsväsendet*.

Prop. 2011/12:1 *Utgiftsområde 4 – Rättsväsendet*.

Pollack, E. (2001). *En studie i Medier och brott*. Stockholm: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2006). *Polisens planeringsförutsättningar för 2007–2009*. Dnr: CO-903-3290/06.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2007). *Polisens planeringsförutsättningar för 2008–2010*. Dnr: CO-903-783/07.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2008a). *Synligare polisverksamhet – rapport från arbetsgruppen Ökat antal resurstimmar i yttre tjänst*. Stockholm. Dnr: POA-169-5739/07.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2008b). *Polisens planeringsförutsättningar för 2009–2011*. Dnr: CO-903-1412/08.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2009a). *Polisens årsredovisning 2008*. RPS Tryckeri. Version 2. ISBN-13 978-91-89475-75-5.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2009b). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas medverkan vid utbildning av polisaspiranter och nationell kursplan för aspirantutbildning*. RPSFS 2009:6. FAP 761-1.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2009c). *Polisens planeringsförutsättningar för 2010–2012*. Dnr: CO-903-1120/09.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2010). *Polisens planeringsförutsättningar för 2011–2013*. Dnr: CO-903-1401/10.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011a). *Granskning av ökat antal poliser – sammanfattande rapport*. Dnr: IR-977-1485/11

Rikspolisstyrelsen, RPS (2011b). *Polisens planeringsförutsättningar för 2012–2014*. Dnr: EA-903-1426/11.

Rikspolisstyrelsen, RPS (2013). *Polisens årsredovisning 2012*. RPS Tryckeri. Dnr: EA-902-6625/11.

Riksrevisionen, RiR (2010a). *Hantering av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare*. RiR 2010:10. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen, RiR (2010b). *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?* RiR 2010:23, Stockholm: Riksrevisionen.

Sherman, L.W. m.fl. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. A report to the United States Congress. Prepared for the National Institute of Justice. Department of Criminology and Criminal Justice & University of Maryland.

SOU 2012:13. *En sammanhållen svensk polis – Betänkande av Polisorganisationskommittén*. Stockholm: Fritzes.

Weisburd, D. och Piquero, A. (2008). How well do criminologists explain crime? Statistical modeling in published studies. *Crime and Justice*, 17:453–502.

Under valrörelsen 2006 satte Alliansen som mål att det skulle finnas 20 000 poliser i Sverige 2010, vilket också blev fallet. Avsikten med satsningen var att få en ”synlig” polis. Medialt har satsningen framställts som en enorm ökning av polisiär arbetskraft och väckt höga förväntningar på förbättrade verksamhetsresultat.

I denna rapport, den första av fyra, följer Brå upp och analyserar satsningen. Hur mycket mer arbetskraft har det blivit i praktiken? Vilka förväntningar är rimliga att ha på Polisen utifrån satsningen? I rapporten görs även en kartläggning av var inom polisorganisationen de extra resurserna hamnat. Har de lagts där behoven av förstärkning är som störst för att kunna förbättra verksamhetsresultaten?

Rapporten är gjord på uppdrag av regeringen och vänder sig i första hand till regeringen och beslutfattare inom Polisen, men även till den intresserade allmänheten som vill få en nyanserad bild av de senaste årens satsning på Polisen och hur den har använts.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-19-8 • URN:NBN:SE:BRA-511 • ISSN 1100-6676