

Polisens omorganisering

- Vilka organisatoriska koncept kan tänkas ligga bakom förslaget på en omorganisering av det svenska polisväsendet?

Av: Johanna Skarle och Lovisa Rimberg

Handledare: Fotis Theodoridis

Sammanfattning

Polisen har under de senaste decennierna genomgått ett flertal förändringar i sin organisation och från 00-talet har det förts diskussioner om en eventuell sammanslagning av Polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen. År 2008 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté att utreda ifall Polisens organisation inte lever upp till de krav som regeringen ställt på ökad kostnadseffektivitet, högre kvalitet, ökad flexibilitet samt förbättrade resultat. Denna kommitté fick namnet Polisorganisationskommittén och de lämnade den 31 mars 2012 in ett betänkande, vid namnet *En svensk sammanhållen polis* (SOU 2012:13) som innehåller ett förslag att ombilda Polisen till en myndighet. Syftet med denna studie är därmed att analysera detta betänkande kring Polisens omorganisering för att se om det kan ligga några bakomliggande koncept och idéer till uppkomsten av förslaget. För att få svar på syftet har en kvalitativ studie genomförts med fokus på en riktad innehållsanalys med en deduktiv ansats. Vi har alltså med hjälp av befintliga teorier studerat betänkandet för att se ifall dessa teorier kan vara grunden till tankarna bakom förslaget. Teorierna är först och främst den institutionella teorin och Røviks (2000) tankar om institutionaliserade standarder. Dessa ger en förståelse för organisationskoncepts existens, framgång och egenskaper. Därefter beskrivs två organisationskoncept som entusiastiskt har anammats av många organisationer i samhället (Røvik, 2000) och som vi tror skulle kunna ligga bakom även Polisens. Studiens analys tyder på att dessa två även kan förklara varför Polisens organisation ser ut som den gör idag, samt varför förslaget på en omorganisering uppkommit.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Inledning..... | 1 |
| 1.1 Bakgrund | 1 |
| 1.2 Problemdiskussion..... | 3 |
| 1.3 Syfte | 4 |
| 2. Teori..... | 5 |
| 2.1 Inledning..... | 5 |
| 2.2 Den institutionella teorin | 5 |
| 2.2.1 Institutionalismen..... | 5 |
| 2.2.2 Nyinstitutionalismen | 6 |
| 2.3 Koncept som institutionaliserade standarder | 8 |
| 2.3.1 Konceptteorins historia..... | 8 |
| 2.3.2 Verktygsperspektivet och symbolperspektivet | 11 |
| 2.4 Den byråkratiska skolan..... | 12 |
| 2.4.1 Den klassiska byråkratin | 12 |
| 2.4.2 Den professionella byråkratin | 13 |
| 2.5 Kvalitetsstyrning | 14 |
| 2.6 Val av teorier | 16 |
| 3. Metod | 17 |
| 3.1 Inledning..... | 17 |
| 3.2 Metodval..... | 17 |
| 3.3 Datainsamling | 18 |
| 3.4 Tillförlitlighet | 18 |
| 4. Polisens nuvarande organisation | 20 |
| 4.1 Inledning..... | 20 |
| 4.2 Organisationsstruktur och syfte..... | 20 |
| 4.3 Styrning..... | 21 |
| 4.4. Tillsyn..... | 22 |
| 4.5 Intern styrning och kontroll..... | 23 |
| 4.6 Våldsorgan | 23 |
| 4.7 Resurser och resultat..... | 23 |
| 4.8 Kvalitet..... | 24 |

| | |
|--|----|
| 4.9 Bakgrund till betänkandets problemformulering | 25 |
| 5. Vilka koncept kan ha påverkat organisationen fram till idag?..... | 26 |
| 6. Polisens omorganisering | 30 |
| 6.1 Inledning..... | 30 |
| 6.2 Problem med den nuvarande organisationen..... | 30 |
| 6.3 Förslaget..... | 31 |
| 6.4 "Den nya organisationen" | 31 |
| 6.4.1 En myndighet..... | 31 |
| 6.4.2 Styrningsform | 32 |
| 7. Vilka koncept kan ha påverkat förslaget på en omorganisering? | 34 |
| 8. Internationell utblick..... | 39 |
| 8.1 Inledning..... | 39 |
| 8.2 Finland | 39 |
| 8.3 Norge..... | 40 |
| 8.4 Nederländerna | 40 |
| 8.5 Danmark | 40 |
| 8.6 Storbritannien | 41 |
| 9. Likheter mellan länderna | 42 |
| 10. Avslutande diskussion | 43 |
| 10.1 Slutsats | 43 |
| 10.2 Kritik och förslag till vidare forskning..... | 44 |
| 10.3 Avslutande kommentar..... | 45 |

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Polisen är den verksamhet i Sverige som upprätthåller lagen och den sociala och offentliga ordningen (Direktiv 2010:75). Det är ett organ med 21 polismyndigheter runt om i Sverige där varje myndighet representerar ett län, samt en Rikspolisstyrelse och Statens kriminaltekniska laboratorium. Polisens uppgift är därtill att göra brottsutredningar, bedriva spaningsarbete samt att förebygga brott och andra störningar (polislagen 1984:387).

Innan år 1965 var Polisens organisation kommunalt driven, vilket innebar att regelverket fastställdes av riksdagen men att kommunen svarade för resurserna och all daglig verksamhet. Polisdistrikten var då över 500 till antal och länsstyrelsen var organisationens högsta organ (SOU 2003:41). År 1965 blev istället Polisen statligt styrda med syftet att bli mer effektiva och enhetliga. I och med förstatligandet betonades vikten av att kontinuerligt analysera den befintliga organisationsstrukturen för att vara mer flexibel inför samhällets förändringar. Därmed bildades också Rikspolisstyrelsen som fick till uppgift att rådgöra och utöva tillsyn över verksamheten (SOU 1998:74). Antalet polisdistrikt förminskades till 119 och varje distrikt fick även en egen polisenämnd i syfte att behålla den kommunala anknytningen. År 1972 avskaffades dessa nämnder och ersattes av polisstyrelser som bestod av en polischef och sex medborgarrepresentanter (SOU 2003:41). År 1984 genomfördes organisatoriska förändringar som bland annat innebar att statsmakten fick ett bättre underlag för att fatta beslut om resursfördelningen, samt att den operativa ledningen sköttes på lokal nivå, av polischefen. Året därpå beslutades att de regionala och lokala myndigheterna skulle ha tillgång till så kallade fria resurser, vilket gick ut på att de på lokal nivå fick större frihet att anpassa sin budget efter lokala förutsättningar. Vidare infördes år 1988 nya förändringar som medförde att de lokala polismyndigheterna fick långtgående befogenheter att fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetsenheter inom sin egen myndighet. Två år senare bestämde riksdagen enligt den så kallade förnyelsepropositionen (Proposition

1989/90:155) att verksamheten skulle vara fortsatt decentraliserad och att lokala polismyndigheter skulle få än mer ökad frihet. År 1992 infördes länspolismästarmodellen i hela landet. Den innebar att länspolischefen byttes ut till en länspolismästare som istället blev både regional polischef och chef för en av de lokala polismyndigheterna i länet. Begrepp som *målstyrning* och *resultatuppföljning* fördes in i verksamheten år 1994 på uppdrag av regeringen. Detta för att skapa en gemensam målstruktur och att ge möjlighet att följa utvecklingen via resultatuppföljning. Två år efteråt gjordes en utredning över hur organisationen utnyttjade sina resurser och som visade att kvalitetsförbättringar behövde göras på länsnivå (SOU 1998:74). Efter otydliga ansvars och uppgiftsfördelningar mellan länsstyrelsernas styrelser och polisstyrelserna beslutades det år 1998 i polislagen (SFS 1984:387) att varje län skulle utgöra ett eget polisdistrikt och att det skulle finnas en polismyndighet som hade ansvar för polisverksamheten i det egna länet. Detta är den organisationsform som fortfarande gäller inom Polisen.

Det har sedan början på 00-talet förts diskussioner om en eventuell sammanslagning av polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. Vid budgetunderlaget för år 2002 - 2004 framförde Rikspolisstyrelsen ett förslag om att ombilda Polisen till en myndighet där ett av argumenten var att den dåvarande polisorganisationen inte utnyttjade sina resurser på ett effektivt sätt (SOU 2012:13).

Inga omfattande förändringar har dock skett sedan år 1998 men det sker kontinuerligt förändringar i dagens samhälle som påverkar Polisens verksamhet. Bland annat utvecklas kriminaliteten och blir både mer komplex och mer geografiskt rörlig. Dessutom påverkas organisationen av att antalet invånare ökar i storstäderna medan små kommuners befolkning minskar. Eftersom polismyndigheterna är i skiftande storlek med olika förutsättningar och resurstillgångar har samhällets förändringar lett till varierande och sviktande resultat (SOU 2012:13). Detta är anledningen till att regeringen den 8 juli 2010 tillsatte en parlamentarisk kommitté, kallad Polisorganisationskommittén, att utreda ifall Polisens organisation, i nuläget, inte lever upp till de krav som regeringen ställer på ökad kostnadseffektivitet, högre kvalitet, ökad flexibilitet samt förbättrade resultat (Direktiv 2010:75).

Polisorganisationskommittén lämnade den 31 mars 2012 in ett betänkande med namnet *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13) som innehåller ett förslag på en förändrad polisorganisation där bland annat Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen polismyndighet. Verksamheten ska enligt detta förslag bli mer centralstyrd med endast ett huvudkontor och även mer granskat genom inrättandet av ett utomstående tillsynsorgan.

1.2 Problemdiskussion

Dagens samhälle utsätts ständigt för förändringar och nya förutsättningar.

Befolkningen växer, tekniken utvecklas och globaliseringen ökar. Med detta blir kraven från allmänheten större och behovet av en kontinuerlig förändring för att anpassa sig efter dessa ökar. Att utveckla organisationer samt att lösa problem har olika innebörd beroende på samtiden, och det finns flera olika tillvägagångssätt och koncept för att förändra organisationer inom både privat och offentlig sektor. Kjell-Arne Røvik (2000), professor i statsvetenskap, för en diskussion kring dessa koncept och förklarar dem som administrativa reformer vilka beskriver tillvägagångssätt att styra samt effektivisera verksamheten på. De innehåller olika typer av idéer och strategier som går att applicera på en eller flera delar av verksamheten och som både kan anses definiera problem samt framföra problemlösningar. Beroende på bland annat tid, popularitet och global framgång får de olika stor inverkan på samhällets organisationer. De koncept som får stor genomslagskraft benämner Røvik (2000) *institutionaliserade standarder*. En sådan standard har blivit erkänd och anammad av ett stort antal organisationer. Anledningar till att organisationer anammar dem är bland annat att det fungerar som ett bevis på organisationens legitimitet. Konzepten blir alltså redskap för problemlösningar som erkänns i samhället som rationella handlingssätt, men ses också som en definition och beskrivning av nya problem. De sprids mellan flera länder och företag som anammar dem med framgång sätter ramarna för andra organisationers reformaktiviteter. Alla institutionaliserade standarder blir dock inte alltför långlivade. Røvik (2000) beskriver ett antal exempel

på sådana, bland annat *målstyrning* som, med påtryckning från statliga myndigheter, entusiastiskt anammades av många svenska kommuner under 80-talet och som tio år senare hade kopplats bort från de flesta av dem. De standarder som får hög status och anammas av många organisationer med olika verksamhetstyp och global placering, under en kortare period kallar Røvik (2000) *Internationella superstandarder*. Han beskriver också koncept som överlever från generation till generation och vars idéer har haft inverkan på organisationer i många år och kallar istället dessa *internationella megastandarder*. Ett exempel på en sådan megastandard är den klassiska byråkratin vars tankar växte fram redan under 1700-talet och som fortfarande idag går att finna i organisationers utformningar.

Regeringens förslag på en omorganisering av Polisens organisation beskriver en omfattande organisatorisk förändring. Man kan anta att även denna omorganisering är en effekt av cirkulerande koncept i samhället, både mega- och superstandarder. I det betänkande som behandlar detta förslag finner man begrepp och uttryck som tyder på att så kan vara fallet.

1.3 Syfte

Syftet med denna studie är att analysera Polisorganisationskommitténs betänkande kring en omorganisering av Polisen och studera ifall det finns några bakomliggande koncept till uppkomsten av detta förslag.

2. Teori

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs de teorier som vi anser relevanta för att göra en analys av Polisorganisationskommitténs betänkande. Vi kommer att utgå från uttrycket koncept som i denna studie är en definition på tankar och idéer kring organisationers arbetsmetoder, och som kan anammas av samhällets samtliga organisationer. Detta eftersom vårt syfte är att finna just bakomliggande tankar och idéer och vi tror oss finna dessa inom sådana koncept. Därför inleder vi detta kapitel med den institutionella och den nyinstitutionella teorin som ska ge oss en förklaring kring uppkomsten av dessa koncept; varför de finns och hur organisationer förhåller sig till dem. Vi fortsätter kapitlet med Røviks (2000, 2008) tankar kring institutionella standarder som alltså är definitionen på ett institutionaliserat koncept. Det beskrivs nedan hur dessa är tidstypiska och har sin framgång under olika tidsepoker, samt olika förklaringar på varför de anammas. Røvik (2000) beskriver två olika typer av institutionaliserade standarder, megastandarder och superstandarder. Vi har valt ut en sådan standard från respektive typ; byråkrati samt kvalitetsstyrning. Dessa institutionaliserade standarder eller koncept har valts ut i tron om att de kommer kunna förklara varför Polisens organisation ser ut som den gör, samt vad för tankar som ligger bakom förslaget på en omorganisering.

2.2 Den institutionella teorin

2.2.1 Institutionalismen

Den institutionella teorin är den teori som för första gången placerade organisationer i ett sammanhang och i relation till sin omgivning. Philip Selznick som anses vara grundaren till teorin (Johansson, 2002) beskriver denna som en neutral idé som definieras som "*the emergence of orderly, stable, socially integrating patterns out of unstable, loosely organized or narrowly technical activities*" (Broom & Selznick, 1955, refererad i Selznick, 1996, s. 238). Han menar med andra ord att institutionalisering

är framväxten av integrerade mönster som strukturerar organisationers annars snäva tekniker.

Vidare beskriver Selznick i sin artikel "*Institutional - old and new*" (1996) att organisationer är anpassningsbara och reagerar både på sin externa och interna omgivning. När en organisation blir institutionaliserad reagerar den på en mängd former, processer, strategier, synsätt och kunskaper som uppstår från både yttre och inre förändringar. Denna institutionalisering formar enligt Selznick (1996) organisationer med specifika handlingsmönster som bestämmer hur människor inom dessa ska agera. Institutionen blir således ett format där regler, traditioner, värderingar och riter är samlade.

2.2.2 Nyinstitutionalismen

Roine Johansson (2002) menar att den senare versionen av institutionalismen, även kallad nyinstitutionalism, istället ser institutionaliseringen som något som sker "ovanför" organisationen, inom en sektor, fält eller samhälle. Istället för att säga att organisationer institutionaliseras sägs det alltså här att de organisatoriska former, strukturella komponenter och regler som institutionaliseras blir löst kopplade uppsättningar av standardiserade element. Alltså intas dessa element i verksamheten men genomsyrar inte hela företagskulturen utan lägger sig enbart på ytan som ett användbart verktyg. Inom nyinstitutionell teori ses institutionen som ett resultat av mänskliga aktiviteter som inte nödvändigtvis är medvetna (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2006). Tidigare sågs organisationen som skapare av sitt eget unika handlingsmönster, men detta nya synsätt medförde att man istället upplevde organisationer som upptagare av samma standardiserade element och på så vis även likformiga. Således ses här institutionaliseringen som något som överallt sker på liknande sätt och som skapar ett rationellt handlingsmönster som man också förväntas kunna använda i många organisationer. Detta diskuterar även John W. Meyer och Brian Rowan i sin artikel "*Institutionalized Organizations: Formal structure as Myth and Ceremony*" (1977). De menar att många organisationers formella strukturer inte är skapade efter dess arbetsaktiviteter, utan istället är skapade som en

reaktion på myten om deras institutionella omgivning. De menar att många av moderna organisationers formella strukturer, alltså; positioner, strategier, program och processer är påtvingade och bestämda av bland annat den allmänna opinionen, synen på viktiga organisatoriska komponenter, kunskapen som legitimeras via utbildningssystemen, social prestige och samhällets lagar och regler. De anser också att det som sker inom organisationen inte är detsamma som dess formella struktur. Den formella strukturen är alltså enbart ett uttryck för betydande institutionella regler i samhället och Meyer och Rowan (1977) väljer att kalla dem för rationaliserade myter. Myterna innehåller sociala handlingsmönster som blir allmänt accepterade och de fungerar som organisatoriska byggstenar som formas i samhället. Dessa organisatoriska byggstenar anses vara korrekta, rationella, viktiga och användbara och därför bör organisationer införliva dem för att inte anses som illegitima. Förklaringen till att organisationer således förändrar sig och anpassar sig till omgivningen är därmed rädslan för att inte anses vara legitim. Framväxten av dessa institutionaliserade regler gör i och med detta organisationer mer lika varandra. Detta benämner författarna *ismorfism* och är alltså begreppet som beskriver det fenomenet att moderna organisationer oavsett bransch och marknad upptar samma strukturer och strategier vilket bidrar till att de trots många olikheter blir lika varandra. Enligt Eriksson-Zetterquist, Kalling och Styhre (2006) finns det tre typer av ismorfism; tvingande, imiterande och normativ. Dessa diskuteras tillsammans med uttrycket *organisationsfält* som definieras som ett abstrakt fält där ett antal liknande organisationer representeras. Det kan vara utformat på olika sätt, till exempel ett fält med kunder, leverantörer och mellanhänder eller ett fält med organisationer inom samma bransch, vilket innebär att en organisation kan tillhöra många olika fält samtidigt. Den tvingande ismorfismen är ett exempel på när staten och myndigheter befinner sig inom samma fält och staten tvingar organisationer att uppfylla vissa krav genom exempelvis lagstiftning. Imiterande ismorfism betyder istället att organisationer imiterar varandra inom samma fält. De söker efter effektiva problemlösningar och arbetsmetoder hos andra organisationer och försöker därefter efterlikna dessa. Den tredje typen, normativ ismorfism, berör professioner och innebär att folk med samma profession inom olika företag befinner sig inom samma

fält och därmed delar kunskaper och idéer mellan varandra så att dessa sprids in i respektive organisation.

2.3 Koncept som institutionaliserade standarder

Kjell-Arne Røvik (2000) diskuterar också Rowan och Meyers (1977) rationaliserade myter men kallar dem istället för institutionaliserade standarder, vilket med andra ord betyder att ett koncept har blivit institutionaliserat, alltså att det har blivit populärt, anammat av många organisationer och sätter samtidens standard för hur organisationer ska förändras. Vidare diskuterar Røvik (2000) också konceptens utbredning i rum och tid och delar upp dem i olika kategorier utefter dess varaktighet och geografiska spridning. I detta sammanhang beskrivs *superstandarder* som får stor genomslagskraft under en kortare period och *megastandarder* som är inbitna organisatoriska idéer som funnits i många år och som i princip ligger inbäddade i alla moderna organisationer.

2.3.1 Konceptteorins historia

Røvik (2000) resonerar även kring institutionaliserade standarder i ett historiskt perspektiv och har utfört en studie över deras utveckling från 1960-talet och framåt. Denna genomfördes med utgångspunkt i två norska myndigheter; Televerket och Postverket som kan tänkas representera konceptanammandet hos organisationer i stort. Under det första undersökta decenniet kan fyra typer av koncept tydligt urskiljas; arbets- och produktionsmetoder, tidsstudier, decentralisering och utbildning av de anställda. Uttrycket "rationalisering" blev också mycket populärt och studiens båda organisationer anställde rationaliseringskonsulter och införde rationaliseringskontor under decenniet. För bägge organisationerna betydde begreppet att effektivisera fysiska arbetsmetoder och reducera onödiga samt tidsödande rörelser, och man började därför mäta tiden per arbetsaktivitet för att finna var den kunde minskas och effektiviseras. Under slutet av 60-talet inträdde decentralisering i samhället som ett modernt koncept, men det fick dock inte sitt stora genomslag förrän på 70-talet då många organisationer började fokusera på utformandet av en formell organisationsstruktur.

Decentraliseringen innebar att uppgifter från centrala avdelningar flyttades till avdelningar på lägre nivå och var ett svar på kraftiga politiska och kulturella idéer i samhället, men också tankar om att avlasta den högsta ledningen och att beslut ska fattas så nära de berörda som möjligt. Decenniet utmärktes av folkomflyttningar till större städer och en förbisedd landsbygd. Decentraliseringen var ett sätt att neutralisera den starka centraliseringen genom att, bland annat, flytta ut statliga myndigheter till mindre bebodda landområden. Televerket är ett tydligt exempel på en sådan decentraliseringsåtgärd då de, under 70-talet, valde att skapa nya administrativa avdelningar på regional nivå.

Tankarna på decentralisering reducerades under 80-talet då istället idéer om effektivt ledarskap tog form. Koncept som chefsträning, ledarskapsdoktriner och målstyrning slog igenom. Satsningen på ledarskap visade sig bland annat genom att både Televerket och Postverket inrättade avdelningar för arbete med ledarskapsfrågor, samt satsade på program för ledarträning och ledarutveckling. Under 80-talet började även resultatenheter införas i verksamheterna vilket innebar att man redan på lägre nivå skulle försöka urskilja kostnader, inkomster och kvalitetsnivå för att i slutledet kunna förbättra resultaten. Detta försökte man även åstadkomma genom att bli mer marknadsorienterad och därmed börja etablera en kontakt med organisationens kunder för att finna riktigt behov.

Många av dessa idéer följde med in i kommande årtionde, men intresset förflyttades istället till koncept rörande kvalitet och Røvik (2000) nämner "den kraftfulla internationella kvalitetsvågen under 1990-talet" (Røvik, 2000, s. 253). I Televerket och Postverket syntes detta genom införandet av kvalitetssäkring och total kvalitetsledning i verksamhetsstrategin. Centralisering blev också, under 90-talet, modernt igen, och många organisationer tog därmed bort mellannivåer i verksamheten och brukade istället central styrning. De båda undersökta organisationerna reducerade antalet enheter inom verksamheten vilket ansågs leda till lättare samordning.

Enligt Røvik (2008) fortsatte dessa tendenser även in på 00-talet. Trenden gick från ledning och åter tillbaka till styrning. Där ledning beskrivs som en dialogbaserad

relation som utspelar sig direkt mellan den enskilde chefen och anställda medan styrning istället utövas indirekt, liksom ett direktiv som utspelar sig genom formella strukturer och formaliserade rutiner. Med andra ord är ledning en decentraliserad form och styrning en mer centraliserad. I samband med denna förändring mot en mer central styrande form framhåller Røvik (2008) begreppet, *rehierarkisering*, vilket är en beteckning för toppledningens förmåga att bedriva styrning över verksamheten. Røvik (2008) återkopplar här till företagen vi nämnt tidigare i detta kapitel, nämligen Televerket (numera Telenor) och Postverket (numera Posten) och i dessa företag uppvisas rehierarkisering bland annat genom att beslutsmyndigheten centraliserades till toppen av verksamheten med syftet att uppnå en klarare styrning. Fyra andra koncept som Røvik (2008) tar upp efter 00-talet är avbyråkratisering, radikal ekonomism, processororienterad organisering och omdömesinriktning. Avbyråkratisering är idéer till något nytt där ord som flexibilisering och kontraktion uppkommer. Flexibilisering handlar om att förändra något som är stelt till något smidigt vilket kan förklaras med att företag gör förändringar i en snabbare och allt oftare takt. Kontraktion däremot går mot en mer sammandragen organisation vilket kan förklaras genom begreppen horisontell och vertikal kontraktion. Horisontell kontraktion innebär att organisationer gärna vill definiera sin kärnverksamhet för att därefter reducera sina sidoenheter och koncentrera sig på "kärnan" medan vertikal innebär att "platta ned" organisationen genom att ta bort onödiga mellannivåer. Radikal ekonomism förespråkar att alla organisationer bör efterlikna en företagsform och ha företag som idealbild. Det fjärde konceptet, processororienterad organisering, handlar om de värdeskapande processerna i en organisation och det femte och sista konceptet, omdömesinriktning, handlar om marknadsföring där ord som varumärken, kommunikationsstrategier och design av visuella symboler är populära begrepp. Koncepten på 00-talet anammas inte var för sig av organisationer utan Røvik (2008) benämner organisationer som *multistandardorganisationer* vilket innebär att organisationerna anammar flera olika koncept samtidigt. Detta är något som kännetecknar den idealtypiska moderna organisationen på 00-talet (Røvik, 2008).

2.3.2 Verktygsperspektivet och symbolperspektivet

Røvik (2000) beskriver också förslag på varför dessa standarder anammas i organisationer och menar att det finns två synsätt kring detta. Det första synsättet, *verktygsperspektivet*, innebär att organisationen upptäcker ett problem inom verksamheten och börjar söka efter lösningen på detta problem i form av existerande koncept. Man kan antingen ha gjort upptäckter som tyder på att de lösningar man för närvarande använder inte är det mest effektiva som finns, fått kännedom om andra koncept som erbjuder bättre lösningsförslag eller så har grundläggande villkor för organisationens framgång drastiskt förändrats. Dessa kan vara förklaringar till varför organisationer letar problemlösningar, alltså koncept, men om problemen enbart är interna funderar Røvik (2000) över hur det kommer sig att så många organisationer anammar samma koncept samtidigt. Detta kan försvaras med att problem kan vara relaterade till organisationers omgivning och på så vis faktiskt beröra samtliga organisationer i samma miljö, eller att organisationer inom samma bransch har etablerats samtidigt och därmed träffas av tidstypiska problem ungefär samtidigt. En annan förklaring ger det andra synsättet, *symbolperspektivet*, som istället menar att det är det institutionella standarderna, koncepten, som också definierar problemen, alltså att problemen inte existerade förrän koncepten växte fram och beskrev dem. De presenterar därmed inte bara problemlösningar utan beskriver också tidstypiska organisatoriska problem. Problembeskrivningarna är inte sällan väldigt generella och övergripande vilket gör att många organisationer kan känna igen sig i dem, vilket klart visas i följande citat: "...företagens kroniska problem med minskade omsättning till följd av chefer och anställda är för orienterade på sin uppgift och i för liten grad fokuserade på mål och resultat (Nager och Allen 1984:9) (Røvik, 2000, s. 125)". De erbjuder därmed förenklade förklaringar av generella problem och därefter även en lösning på dessa, som i fallet ovan helt tydligt är målstyrning.

Det finns även en tredje alternativ förklaring till varför organisationer anammar koncept. Denna innebär att organisationer anammar koncept för att förstärka sin identitet. I och med att man inför ett koncept som andra organisationer också har infört kan man identifiera sig med dessa och på så vis skapa en egen identitet. Detta

handlar också om att placera sin organisation i relation till andra, alltså vilka organisationer man vill likna samt ta avstånd från. Att anamma koncept är således en lösning på problem som behandlar hur omvärlden uppfattar organisationen.

2.4 Den byråkratiska skolan

2.4.1 Den klassiska byråkratin

Ett exempel på en megastandard är den klassiska byråkratin. Samhällsteoretikern Max Weber (1864 -1920) är den mest inflytelserika bakom denna standard och vad den innefattar beskrivs omfattande i hans egen bok "*Ekonomi och samhälle*" (1983). Weber delar in rationaliteter i fyra typer; traditionell rationalitet, värderationalitet, målrationalitet och karisma. Han menar att det traditionellt rationella samhället byggs upp på tron om traditioner och folktro, det värderationella på värderingar, det målrationalitet på resultat och effekter samt det karismatiska av en karismatisk ledare. Under moderniteten då samhällen omvandlades från det traditionella till det målrationalitet skapades också organisationsformen byråkrati. För att beskriva byråkrati förklarar Weber uttrycket makt - "sannolikheten att få igenom sin vilja i en social relation trots motstånd, oavsett varpå denna sannolikhet beror" (Weber, 1983, s. 37) och auktoritet - "sannolikheten för att en order med ett bestämt innehåll åtlids av vissa bestämda personer" (Weber, 1983, s. 37). Byråkratin skapade en maktutövning och en auktoritetsställning som Weber (1983) kallar för den rationella eller den legala auktoriteten. Detta innebär att makten inte är beroende av den som innehar auktoritet utan att de underställda är inplacerade i en hierarki där istället ett regelsystem och den hierarkiska ordningen följs. Regelsystemet blir således en metod att styra verksamheten där arbetsmetoder blir standardiserade. Genom att även specialisera medarbetarna utvecklar byråkratin en försäkran på effektiva arbetsprocesser, men även en viss decentralisering då medarbetare med bäst kunskaper att fatta beslut befinner sig på lägre nivå men ändå måste ha möjlighet att fatta beslut. En byråkratisk organisation blir därmed decentraliserad men även centraliserad eftersom ledningens uppgift istället blir att fatta övergripande

verksamhetsbeslut samt att kontrollera och övervaka verksamheten. Weber (1983) beskriver byråkratin som en organisationsform för rationalisering.

Weber (1983) diskuterar även uttrycket rättsordning, vilket är de lagar som skapas i ett samhälle och som vid ett brytande mot dessa bestraffas. För att lagarna ska följas krävs en stab av människor som med fysiskt eller psykiskt tvång framtvingar efterlevnad av dessa. Weber (1983) kallar denna stab för "tvångsapparat" och denna apparat har alltså rätt att utöva våld mot de som bryter mot rättsordningen. Ingen utanför denna stab har samma rätt, vilket ger staten monopol på våld. Denna tvångsapparat blir legitim eftersom den utformas som en typ av byråkrati med ett omfattande regelsystem för att monopolen inte ska kunna användas på ett felaktigt sätt.

2.4.2 Den professionella byråkratin

En typ av byråkrati är den *professionella byråkratin*. Henry Mintzberg beskriver denna i sin bok "*Structure in fives*" (1983). Namnet på organisationsformen kommer från ordet *profession* som innebär en typ av yrkesgrupp med specifika kunskaper, inhämtade från en utbildning inom samma kunskapsområde. Fokus inom den professionella byråkratin ligger därmed på kärnverksamheten i organisationen där det operativa arbetet utförs av medarbetare. Det är en högt decentraliserad form, vilket innebär att medarbetarna utgör den viktigaste funktionen i organisationen och att deras färdigheter värderas högt. Kompetensen hos medarbetarna ses som standardiserad eftersom medarbetarna ofta innehar samma formella utbildning. Ofta utbildas de även till professionen inom samma institution som den ska utövas inom. Medarbetarna får befogenhet att fatta många beslut och kan arbeta självständigt utan att vara beroende av andra medarbetares hjälp. De kan även själva kontrollera arbetsprocessen vilket innebär att de utför sina arbetsuppgifter utan att någon övervakning från högre instanser sker. Mintzberg (1983) menar att makten ligger i kunskapen och att det därför är av högsta betydelse med skicklighet och stor kunskap inom sitt yrkesområde, men likaså att det krävs flera år av arbetsträning för att färdigheterna ska vara kompletta. Det är arbetsträning kombinerat med

utbildning som ger den absolut största färdigheten inom yrket. Den professionella byråkratin skiljer sig från den klassiska byråkratin i och med att det, inom denna, är kompetensen hos medarbetarna som ses som standardiserad och inte hela arbetsprocessen. Skillnaden blir därmed att den professionella byråkratin styrs genom medarbetarnas gemensamma kunskapsgrund som får dem att agera på ett liknande sätt. Istället för att den specifika arbetsmetoden är förutbestämd skapas en mängd gemensamma värderingar och kvalifikationer som medarbetarna arbetar utefter. Den klassiska byråkratin brukar gestaltas av en pyramid medan den professionella byråkratin ses som en omvänd pyramid där de professionella aktörerna är högst upp och ledningen längst ned.

2.5 Kvalitetsstyrning

Røvik (2000) menar att kvalitetsstyrning är en internationell superstandard. Den fick sin genomslagskraft på 90-talet och sågs då som en ersättning och vidareutveckling av konceptet målstyrning som vid den tidpunkten hade tappat sin tillväxtkraft. Vid millennieskiftet var kvalitetsstyrning fortfarande ett starkt växande koncept som anammades av många stora företag. Grundaren till detta koncept anses vara statistikern W. Edwards Deming (1900 – 1993) som under 50-talet introducerade kvalitetstankar inom näringslivet. Tankarna har därefter utvecklats och modifierats men enligt James E. Swiss (1992) består kvalitetsstyrning av sju grundstenar:

- Kvaliteten ska först och främst definieras av kunden. En produkt kan uppfylla alla tänkbara krav, men så länge kunden inte är nöjd uppnås inte total kvalitet.
- Kvalitet ska inbäddas tidigt i produktionsprocessen. Istället för att kontrollera kvaliteten i det sista skedet bör kontroll av kvaliteten ske i alla steg och fokuseras på redan från början.
- Avvikelser och variationer ska minskas i hela ledet. Om någonting avviker sjunker pålitligheten och därmed kvaliteten i hela ledet.
- Kvalitet skapas av människor som jobbar inom systemen. När kvaliteten sjunker beror det ofta på hela systemet och inte på en enskild individ och på

samma vis gör det ingen skillnad om en specifik individ presterar bra ifall resterande presterar sämre. Organisationens ledning måste motivera alla inom systemet att prestera sitt yttersta.

- Arbeta med ständig förbättring. Hög kvalitet är i konstant förändring eftersom det representeras av kundnöjdhet vars definition ständigt förändras och förnyas.
- Kvalitetsförbättring kräver ansträngning från samtliga arbetare. Eftersom kvalitet handlar om att ständigt förbättra men att också göra rätt redan från början krävs en kraftansträngning från samtliga medarbetare.
- Kvalitetsfokus ska genomsyra hela organisationen och även prägla företagskulturen (James E. Swiss, 1992).

Dessa punkter fokuserar mycket på produkten och riktar sig därmed främst till producerande företag. Deming menar dock att en tjänst kan liknas vid en produkt och på så vis går även kvalitetsstyrning att applicera på tjänsteföretag. Det finns emellertid vissa skillnader mellan ett tjänsteföretag och ett producerande företag, bland annat är produktionstillfället mer kritiskt i ett tjänsteföretag då kunden konsumerar tjänsten samtidigt som den produceras. Varje tjänst är också unik och beroende av såväl mottagare som utövare, vilket gör kvaliteten svårare att mäta. Myndigheter är ett typiskt exempel på organisationer som producerar tjänster. De har dock svårare att definiera sin kund än vad andra företag har. En myndighet arbetar för medborgarens bästa och har därmed hela samhället som kund. Då en kund har behov av en myndighetstjänst konsumeras denna ofta utan hänsyn till eventuell hög eller låg kvalitet. Vidare är kunden sällan intresserad av verksamheten förrän det verkliga behovet uppstår, exempelvis behovet av en polis vid händelse av brott, och det kan därför vara svårt att utreda hur kundens behov ser ut samt att mäta kundnöjdhet. Dessutom kan en myndighetstjänst inte värderas på samma sätt som ett privat företags. Det vill säga att myndighetstjänsten inte värderas i form av pengar utan försörjs av skattemedel och blir därför än mer komplicerad att mäta (James E. Swiss, 1992).

Michal Power diskuterar i sin artikel "*Making things auditable*" (1996) varför kvalitet mäts inom organisationer. Han menar att syftet med att mäta kvalitet är att minska den osäkerhet som kan uppstå. Genom att mäta skapar organisationer ett kontrollinstrument som bidrar till känslan av trygghet. Han anser också att kvalitet är beroende av mätbarhet för att bli legitimt. Om kvaliteten inte går att mäta går det heller inte att säkerställa att det är kvalitet. Det måste sättas i relation till något för att få någon faktisk innebörd menar Power (1996).

2.6 Val av teorier

De ovan beskrivna teorierna ska hjälpa oss att förstå och analysera Polisens nuvarande organisation samt den föreslagna omorganiseringen. Institutionaliserings teorierna har beskrivit varför tankar och idéer fångas upp av organisationer och lägger för oss grunden till begreppet koncept. Utifrån dessa teorier ska vi studera vilka koncept som kan tänkas ligga bakom polisorganisationens utformning och hur dessa koncept fungerar. Vidare beskrev vi Røviks (2000,2008) studie kring konceptens utveckling över tid, vilket vi tror ska kunna hjälpa oss att hitta likheter i hur polisens organisation har utvecklats över tid och därmed även vad som har lett till dagens utformning och omorganiseringsförslag. Därefter förklarade vi varför organisationer kan tänkas anamma koncept vilket ger oss fler perspektiv att studera betänkandet utifrån. Sedan redovisades de två utvalda koncepten; byråkratin och kvalitetsstyrning. Detta är två koncept som förhoppningsvis kommer kunna klargöra Polisens verksamhet.

3. Metod

3.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för vårt metodval, där vi inleder med att förklara vad vår huvudmetod, innehållsanalys, innebär och vilken form av innehållsanalys vi fokuserat på. Vidare beskriver vi hur vi gått tillväga med vår datainsamling av Polisens historia samt informationen om förslaget till en omorganisering. Kapitlet avslutas med två förklaringar angående tillförlitligheten i studien, nämligen studiens trovärdighet och överförbarhet.

3.2 Metodval

Denna studies grundmetod har varit att genomföra en innehållsanalys av regeringens betänkande kring en omorganisering av Polisväsendet. En innehållsanalys kan utföras antingen med en kvantitativ ansats då flera likvärdiga enheter analyseras eller genom en kvalitativ då texters innehåll tolkas, vilket är den sort vi använt oss av (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012). Att göra en kvalitativ innehållsanalys, eller enligt författarna ovan, en kvalitativ textanalys, innebär att man noggrant läser och analyserar texten för att finna de bakomliggande faktorerna eller vad som ligger "under ytan" i textens budskap. De förklarar vidare relevansen med en distinkt problemdiskussion som mynnar ut i ett syfte som därmed hjälper till att precisera den eller de frågor som ställs till textmaterialet. Detta för att på ett så tydligt sätt som möjligt kunna finna lösningen till det syfte man har med studien (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012).

Beroende på syftet man har med materialet som studeras kan det göras på tre olika sätt: konventionell innehållsanalys, riktad innehållsanalys eller summerande innehållsanalys. Vi har använt oss av en riktad innehållsanalys vilket innebär att vår kodning har gjorts utifrån befintliga teorier eller tidigare forskning, i vårt fall endast teorier (Hsiu-Fang & Shannon, 2005). Detta eftersom vi tror oss veta vilka teorier som

skulle kunna förklara Polisens organisation. Det innebär också att vi har en deduktiv ansats då vi med hjälp av teorin funnit vårt syfte vilket vi sedan besvarat med hjälp av undersökningens empiri, det vill säga, med hjälp av regeringens betänkande (Bryman, 2011).

3.3 Datainsamling

Studiens data består till största del av regeringens betänkande *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13). Detta eftersom vårt syfte är att finna de bakomliggande koncept för just detta betänkande. Men för att få en djupare inblick och vidga vår uppfattning om Polisen läste vi även om Polisens organisation med hjälp av Polisens hemsida (Polisen.se) samt genom olika propositioner och rapporter från regeringen och riksdagens hemsidor (regeringen.se) (riksdagen.se). Detta för att få kunskap om vad som skett de senaste decennierna i Polisens organisation och vilka olika omorganiseringar som förekommit. Kombinerat med detta har vi med hjälp av att koda materialet, till största del betänkandet, försökt ta reda på vilka koncept och idéer som legat till grund för förslaget. Med kodning menar vi att systematiskt läsa igenom materialet och samtidigt analysera för vilka koncept och idéer som kan tänkas ligga "under ytan" i texten. Vi har alltså försökt att se ifall de koncept och teorier vi valt ut är de som Polisen har anammat.

Vi har valt att inte använda oss av primärdata, alltså, intervjuer eller frågeformulär. Detta för att vi endast velat fokusera på betänkandet och då inte ansett att någon annans åsikt varit i behov för vår analys.

3.4 Tillförlitlighet

Alan Bryman (2011) redovisar för fyra olika kriterier man bör uppnå för att nå en fullkomlig tillförlitlighet i sitt arbete. Vi kommer dock endast använda oss av de två nedanstående:

- **Trovärdighet:** Vi har i denna studie använt oss av teorier som anses mycket trovärdiga. Våra tre huvudteorier; den institutionella teorin, byråkratin och

kvalitetsstyrning är populära i såväl ny som äldre litteratur och är flitigt använda av samtidens forskare. Vår primära källa för denna studie är Polisorganisationskommitténs betänkande. Eftersom denna kommitté har haft återkommande kontakt med relevanta personer som innehar kunskap om Polisen och besökt alla polismyndigheter i landet för djupare samtal anser vi att det ligger en stark trovärdighet i betänkandet SOU 2012:13.

- **Överförbarhet:** Om en liknande studie skulle genomföras fast på en annan organisation tror vi att resultatet skulle kunna bli detsamma. Detta eftersom vårt resultat visar att Polisens organisation är påverkad av samtidens cirkulerande koncept som enligt teorin flera organisationer anammat, är chansen stor att även en annan organisation skulle få liknande resultat. Studerar man organisationers omorganiseringar idag finner man att de metoder som används liknar varandra och teorin redogör även för att så är fallet, vilket gör sannolikheten stor att en liknande studie skulle ge samma resultat.

4. Polisens nuvarande organisation

4.1 Inledning

Polisorganisationskommittén lämnade den 31 mars 2012 in ett betänkande på den utförda utredningen kring en omorganisering av Polisens verksamhet. Denna innehåller en beskrivning av Polisens nuvarande organisation och vilka svårigheter denna kan anses innehålla, samt förslaget på en omorganisering och hur den nya organisationen ska se ut. För att kunna studera vilka tankar och idéer som ligger bakom uppkomsten till förslaget börjar vi med att i nedanstående kapitel beskriva den nuvarande organisationen utifrån vad vi anser relevant i betänkandet. Vi har också använt oss av information från andra relaterade rapporter samt Polisens egen hemsida. Därefter gör vi en analys av detta i kapitel 5 där vi använder vår teoretiska referensram för att komma fram till om de utvalda koncepten kan förklara organisationen.

4.2 Organisationsstruktur och syfte

Sveriges Polis är en statlig verksamhet som lyder under regeringen. Den består av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och 21 polismyndigheter som vardera representerar ett län i Sverige. Rikspolisstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet och består av en styrelse där rikspolischefen och sju andra ledamöter sitter, samt polisens verksamhetsstöd, avdelningen för interna utredningar, polishögskolan, rikskriminalpolisen och säkerhetspolisen. Till polismyndigheterna hör, vid varje län, en länspolismästare och en polismyndighetsstyrelse (SOU 2012:13). Polisorganisationen är idag utformad som en myndighetskoncern, vilket innebär att "det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast lokala eller regionala, myndigheter" (Statskontoret 2011:20, s. 20).

Syftet med Polisens verksamhet är enligt polislagen (SFS 1984:387) att:

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser (SOU 2012:13 s. 130).

För att kunna uppnå sitt syfte och försäkra sig om att alla medarbetare strävar åt samma håll utbildas poliser i samma utbildning på Polishögskolan i Sverige, vars verksamhet grundas på statsmaktens beslut och mål. För att bli antagna till skolan ställs vissa krav på de sökande, bland annat måste de genomföra både fysiska och psykiska tester där syftet är att finna om de ansökandes personliga egenskaper och färdigheter är lämpade för polisyrket (polisen.se, 2012).

4.3 Styrning

Polisväsendet verkar under polislagen (SFS 1984:387), samt under polisförordningen och ett antal andra relaterade lagar. Riksdagen beslutar om Sveriges lagar och utövar kontroll över regeringen vilket ger dem en övergripande kontroll över Polisen.

Vidare lyder Polisen både direkt och indirekt under regeringen. Regeringen utser rikspolischefen, de 21 länspolismästrarna, vilka som ska ingå i Rikspolisstyrelsens samt polismyndigheternas styrelse (SOU 2012:13). Regeringen utfärdar även årligen ett regleringsbrev, riktat till Rikspolisstyrelsen, som innehåller uppdrag och återrapporteringskrav. Det är därefter Rikspolisstyrelsens uppgift att omformulera detta till mål och riktlinjer och föra det vidare till polismyndigheterna (Statskontoret, 2011:20).

Varje polismyndighet har en egen polisstyrelse som består av en länspolismästare och högst 13 ledamöter - alla utsedda av regeringen. Styrelsernas uppgifter beskrivs i polisförordningen och innebär bland annat att ansvara över att regeringens riktlinjer följs, att arbetet utförs effektivt, att budgetar hålls samt att följa upp resultaten. Hur den interna organisationen ser ut bestäms också av polisstyrelserna och innebär därför att alla myndigheterna inte har samma organisationsformer och strukturer (SOU 2012:13).

Vidare ser Sveriges olika län väldigt varierande ut i form av storlek och befolkningsmängd. Detta resulterar i att även polismyndigheterna ser olika ut, samt har olika resurstillgångar. Varje myndighet är sin egen resultatenhet med samma grunduppdrag. Många myndigheter har i nuläget dock svårt att klara av detta grunduppdrag då kraven från regeringen ökar på bland annat specialister och spetskompetens, uppföljning och analys på strategisk nivå, samt certifiering för innehav av vissa funktioner. Många små myndigheter har inte möjlighet att rekrytera rätt kompetens på grund av länets begränsade befolkningsmängd (SOU 2012:13).

4.4. Tillsyn

Det är viktigt att tillsyn utövas över offentliga verksamheter eftersom det övergripande arbetet bedrivs för medborgarnas skull som i sin tur måste vara trygga med att detta är vad som verkligen sker. De fristående organ som har tillsyn över polisverksamheten är bland andra riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Datainspektionen och Riksrevisionen. Regeringen har också utsett Rikspolisstyrelsen som ett internt tillsynsorgan. Detta innebär att deras uppgift är att se över Polisens verksamhet och se till att riksdagens och regeringens utsatta riktlinjer och lagar följs. De har som uppdrag att göra finansiella uppföljningar, verksamhetsuppföljningar, inspektioner och utvärderingar. Tillsynen över verksamheten sker främst genom dialog med polismyndigheterna. Inspektionerna innefattar planerade uppdrag och uppföljning av inspektioner och utförs av representanter från polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen. När inspektionen är färdig sammanställer Rikspolisstyrelsen rekommendationer för vilka åtgärder polismyndigheterna bör göra. Detta är alltså

inget polismyndigheterna behöver följa utan det är enbart, som sagt, rekommendationer (SOU 2012:13).

4.5 Intern styrning och kontroll

År 2001 infördes begreppen "intern styrning och kontroll" i svensk författningstext. Med detta avses idag "en process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör verksamhetskraven i myndighetsförordningen" (Statskontoret 2011, förordning 2007:603, s. 13). Vad som menas med verksamhetskraven är att myndighetens ledning, inför regeringen, på ett tillförlitligt och rättvisande sätt ska redovisa att myndigheten hushåller väl med statens medel. Det finns fyra moment som måste ingå i processen: riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation (Statskontoret 2011, förordning 2007:603). Rikspolisstyrelsen har satt upp en mall för självutvärdering så att varje polismyndighet ska kunna utöva sin egen interna kontroll.

4.6 Våldsorgan

Polisens syfte är, som tidigare nämnts, att verka för ett tryggt samhälle och skydda den rättsordning som samhället skapat. Detta innebär också att de har laglig rätt till verksamhetsmetoder som andra organisationer inte har. Enligt den svenska polislagen (SFS 1984:387, 10§) "Får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd".

4.7 Resurser och resultat

Polisens verksamhet finansieras av staten och tilldelas varje år ett anslag anvisat i regleringsbrevet. Rikspolisstyrelsen bestämmer hur medlen ska fördelas mellan myndigheterna och länspolismästarna bestämmer därefter hur de ska disponeras inom vardera länet. Under de senaste åren har resurstillförseln ökat betydligt. Anslaget har mellan år 2000 och år 2010 ökat med 41 %. Under samma period har dock kostnaderna för verksamheten ökat med 37 % (SOU 2012:13).

Regeringen fokuserar idag mer och mer på att myndigheter ska kunna redovisa prestationer. Redovisningen av detta ska visas i relation till volym och kostnader. Prestationer i detta fall kan exempelvis vara antal avklarade brott eller andel öppnade ärenden efter sex månader. Då Rikspolisstyrelsens redovisar sin prestationsredovisning visar den därför bland annat på antal avklarade brott per myndighet. Denna tar dock ingen hänsyn till bredare information om brottet vilket innebär att ett brott där gärningsmannen gripits på brottsplatsen redovisas på samma sätt som en brottsutredning som har varit mer omfattande och bestående av flera förhör och långa spaningar. Polisen använder också tidsredovisning som ett verktyg för att mäta hur resurserna fördelas på skilda uppgifter. Tanken med detta är att prestationer, effekter och uppsatta mål ska kunna analyseras i relation till resursinsatsen mätt i tid. Detta står inför samma problematik då tiden ett brottsfall tar att lösa är helt beroende på brottets komplexitet (SOU 2012:13).

4.8 Kvalitet

Rikspolisstyrelsens uppgift är också att mäta kvaliteten på det utförda polisarbetet. Inom polisväsendet studeras kvalitet på följande sätt:

- Kvaliteten i bemötandet gentemot brottsoffer, vittnen, brottsmisstänkte, omhändertagna eller andra som kommit i kontakt med polisen.
- Kvaliteten i hur stor möjligheten är för allmänheten att få tillgång till polisen.
- Kvaliteten i hur stor förmågan är att etablera kontakt med lokala organisationer för att förebygga kriminalitet.
- Kvaliteten i hur lång tid det tar att utreda brott, samt med vilken omsorg detta görs.

För att kunna mäta denna kvalitet görs kontinuerligt undersökningar och mätningar hos medborgarna, bland annat på uppdrag av Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna, men även av andra offentliga organ. Ett exempel på undersökningar som utförs är nationella trygghetsundersökningen, polisens lokala

trygghetsundersökningar, brottsofferundersökningar och svenskt kvalitetsindex (SOU 2012:13).

4.9 Bakgrund till betänkandets problemformulering

I proposition 2011/12:1 anför regeringen att "med ökade resurser och fler anställda följer också tydliga krav på förbättrat resultat och effektivitet". Kostnadseffektivitet beskrivs i Polisorganisationskommitténs utredning som ett mått på hur mycket resurser som krävs för att uppnå ett visst mål i förhållande till en alternativ metod för att uppnå samma mål. De kostnader som uppstår i verksamheten ska också ses i relation till vad samhället får ut av verksamheten. Regeringen anser inte att den nuvarande Polisen lever upp till kraven på effektivt resursutnyttjande (SOU 2012:13).

Som tidigare nämnts har variationerna mellan de olika polismyndigheterna varit väldigt stora. Alla myndigheter har tilldelats ökade medel de senaste åren men de högre resursnivåerna har inte lett till en märkbar utjämning av kvalitet, produktivitet eller handläggningstider. Polisorganisationskommittén upplever att verksamheten bedrivs olika effektivt i olika delar av landet och anser därför att det inte spelar någon roll hur mycket resurser man tillför de olika myndigheterna - de som redovisar sämre resultat kommer att fortsätta göra det oavsett resurstillgång. I detta resonemang börjar Polisorganisationskommitténs förslag på en omorganisering av Polisens organisatoriska struktur (SOU 2012:13).

5. Vilka koncept kan ha påverkat organisationen fram till idag?

Med hjälp av de institutionella megastandarder som etablerades i samhället för många år sedan kan man idag förstå och förklara många moderna organisationers utformningar. Weber (1983) diskuterar begreppet "tvångsapparat" som en typ av byråkratisk organisationsform. Detta är en grupp människor som är utsedda av statsmakten för att upprätthålla ordningen i samhället och, som enda organ i samhället, har rätt att utöva våld för att uppnå detta syfte. Denna organisationsform förklarar polisväsendets existens, och dess unika och komplexa organisation.

För att förstå Polisens nuvarande organisation utgår vi från teorin om professionell byråkrati. Den klassiska byråkratin grundas bland annat på ett välutvecklat regelsystem (Weber, 1983), men ett yrke såsom polisman kräver en nära kontakt med sina kunder och således också en möjlighet att avvika från regelverket för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. Den professionella teorin bygger därför istället på medarbetarnas kompetens och skicklighet inom sin profession (Mintzberg, 1983). Polisarbetet utförs för att skänka trygghet åt medborgarna och ställs därmed inför höga krav från samhället. För att organisationen ska kunna leva upp till dessa krav förklarar teorin att de skapar professioner. Professionen kräver ofta en standardiserad utbildning som gör yrkesutövarna mycket kompetenta och kvalificerade att fatta betydelsefulla beslut. Organisationen kan därmed bli decentraliserad och yrkesmännen slipper arbeta under absolut regelstyrning och kontinuerlig övervakning. För att ingå i polisens profession fordras också en utbildning. Utbildningen kan enbart erhållas vid Polishögskolan som är en institution tillhörande polisväsendet, och som har specifika antagningsregler. Polisens organisation är komplex då polismännens vardagliga arbete är unikt och de vardagligen ställs inför kritiska situationer då snabba och svåra beslut måste fattas. För att polismännen ska äga den förmåga och kompetens som krävs för att lyckas med detta krävs alltså att de utbildas, samt att människor som inte besitter rätt

egenskaper sållas bort redan vid antagningen. Den professionella byråkratin förklarar därmed polisens utbildning, dess antagningsvillkor samt varför organisationen idag är decentraliserad.

Den nyinstitutionella teorin beskriver varför organisationer väljer att omorganisera sig och Meyer och Rowan (1977) menar att detta görs som svar på den institutionella omgivningen, alltså att göra det som anses legitimt vid den tidpunkten. Därmed borde Polisens organisation även kunna förklaras utifrån konceptteorins historia. Røvik (2000) beskriver vilka koncept som varit populära under vilka perioder. Polisen är en av Sveriges monopol, vilket innebär att de är den enda organisationen inom sin bransch och att de inte utsätts för konkurrens från andra företag som erbjuder liknande tjänster. Detta medför att de inte faller under den normativa isomorfismen (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2006), vilket betyder att de inte har möjlighet att jämföra sig med andra företag inom Sverige för att imitera effektiva problemlösningar. Detta kan förklara varför Polisen har en viss fördröjning i anammandet av populära organisationskoncept.

Under 60-talet användes begreppet rationalisering flitigt vilket innebar att se över hela arbetsledet för att kunna eliminera tidskrävande inslag (Røvik, 2000). Detta kan vara en av förklaringarna till varför Polisen under 60-talet förstatligades med syftet att "bli mer enhetliga". Man minskade också antalet polisdistrikt med nästan 400 stycken vilket upplevs som ett tydligt rationaliseringsförsök, samt införde tankar på att kontinuerligt studera organisationsstrukturen med det förmodade syftet att också kontinuerligt kunna rationalisera verksamheten. 70-talet i sin tur präglades framförallt av decentralisering (Røvik, 2000), men Polisen flyttade inte ned befogenheter förrän under 80-talet, samt införde 80-talets populäraste koncept målstyrning under 90-talet. Enligt Røvik (2000) var målstyrning nästintill bara populärt under just 80-talet vilket gör att vi tydligt kan se en fördröjning då Polisen införde konceptet år 1994. Centralisering och kvalitetskoncepten slog igenom under 90-talet vilket vi inte finner några tecken på hos Polisen under samma period. Under

början av 90-talet bestämdes det istället att organisationen skulle vara fortsatt decentraliserad. Däremot kan kvalitetskonceptens framgång vara orsaken till att Polisen började diskutera i kvalitetstermer första gången år 1996. Begreppet kvalitet har sedan dess funnits kvar i organisationen, men kvalitetsstyrningens tankar tros inte ha införts förrän senare.

Konceptet kvalitetsstyrning kan emellertid idag förklara många element inom Polisens nuvarande organisation. Polisen har valt att definiera kvaliteten på sin verksamhet utifrån hur medborgarna ser på den. Alla kvalitetsstudier sker i relation till vad medborgarna tycker; ju högre tillgång medborgarna har till polisen desto högre kvalitet och så vidare. För att mäta kvaliteten utförs även undersökningar hos medborgarna och inte hos medarbetarna. Detta kan ses som en effekt av kvalitetsstyrningens "kvaliteten ska först och främst definieras av kunden". Kvalitetsstyrning förklarar också viljan att minska variationen mellan polismyndigheterna. Detta anses vara ett av de grundläggande problemen; att polismyndigheterna inte visar jämna resultat. Kvalitetsstyrning förespråkar en eliminering av variationer eftersom detta minskar pålitligheten och därmed kvaliteten i hela organisationen (Swiss, 1992). Vidare klarlägger konceptet också varför Polisen väljer att mäta sin verksamhet. Power (1996) säger att kvalitet måste kunna mätas för att innebörden av begreppet ska vara betydelsefull. Att regeringen idag också har en ökad fokus på att myndigheter ska redovisa "prestationer i relation till volym och kostnader" ser vi som ett tecken på att detta är den del av samtidens tankar och därmed någonting som många organisationer gör. Polisens tjänster går inte att mäta i pengar eftersom kunden inte betalar direkt vid "konsumtion", alltså vid behov av polis krävs ingen betalning utan detta sker indirekt i och med att medborgarna betalar skatt. Polisens arbetsmetoder är väldigt unika och ingen arbetsdag går att jämföra med en annan. Detta innebär att en redovisning av arbetsprestationerna lätt kan bli skev eftersom "att lösa ett brott" kan innebära helt olika ansträngningar från fall till fall. En brottsutredning påverkas av många variabler som inte tas i beaktande när man enbart fokuserar på resultatet. Trots detta mäter Polisen sin verksamhet och redovisar antalet utredda brott trots att de i

realiteten inte är jämförbara. De framför även tidsredovisningar där prestationer mäts i tid, vilket också är svåra att jämföra.

6. Polisens omorganisering

6.1 Inledning

I följande kapitel kommer vi redogöra för förslaget på en omorganisering av Polisen. Detta innehåller först vilka problem Polisorganisationskommittén har funnit i den nuvarande organisationen och sedan vad förslaget vill uppnå, samt hur den nya organisationen ska se ut. I kapitel 7 kommer vi därefter att analysera detta kapitel information i syfte att finna tankar och idéer som förslaget kan ha grundats på.

6.2 Problem med den nuvarande organisationen

Utifrån utredningskommitténs kartläggning av Polisens verksamhet har de tagit fasta på vad de anser att det finns för hinder inom organisationen. Kortfattat är de som följer:

Rikspolisstyrelsen har i nuläget inte tillräckligt med befogenheter att påverka verksamheten i den riktning som kan behövas. Utredningen visar på att befogenheter och ansvar överlappar varandra, vilket bland annat innebär att vid förslag på gemensamma arbetsmetoder, exempelvis IT-system, över hela landet ges varje myndighet möjlighet att tacka nej, alternativt modifiera metoden för att anpassas till den egna verksamheten. Det gör alltså att i vissa frågor har ingen befogenhet över en annan och också att en nationell utvärdering och uppföljning blir komplicerad. De belyser ett exempel från 2009 då Rikspolisstyrelsen satte upp mål för antalet alkoholutandningsprover per myndighet. En polisstyrelse beslutade dock att halvera det antalet för att kunna frigöra resurser till annat. Rikspolisstyrelsen har heller inte befogenhet att åtgärda ekonomiska kriser ifall de upptäcker sådana i sina inspektioner, eller att överhuvudtaget påtvinga en förändring hos en polismyndighet som inte vill det. Vidare anser utredningskommittén att det är för långa besluts- och ansvarsvägar inom organisationen. De menar att det är för många led mellan beställaren regeringen och utföraren polismyndigheten. Ingen har heller en övergripande bild över hela verksamheten vilket gör att beslut som fattas oavsiktligt

kan påverka någon myndighet negativt. Strukturen inom de olika myndigheterna är, som nämnt, olika vilket också gör att arbetsrollerna ser olika ut mellan länen. Detta gör att länspolisvästarna kan ha olika typer av befattningar beroende på vilket län de befinner sig i. Detta anser utredningskommittén också är ett problem eftersom de anser att medborgarna ska kunna förvänta sig samma bemötande i hela landet, vilket kan försvåras om befattningarna inte är lika mellan länen (SOU 2012:13).

6.3 Förslaget

Utredningen som har gjorts gällande Polisens omorganisering grundar sig på att den nuvarande formen "utgör ett hinder för de krav regeringen ställer på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet" (SOU 2012:13 s. 17). Detta baseras bland annat på att de olika polismyndigheterna i dagsläget visar väldigt varierande resultat och att resursförflyttningar mellan myndigheterna är tröga.

Den utsatta kommittén ska föreslå en ny organisation som:

- Är väl avvägd när det gäller kraven på dels specialisering och kraftsamling mot brottslighet som kräver spetskompetens och
- Uthållighet, dels lokalt förankrad brottsbekämpning är väl avvägd när det gäller dels kravet på att polisen ska ha organisatoriska förutsättningar att kunna arbeta effektivt, dels kravet på att polisen ska vara synlig i hela landet och
- Ger polisen flexibilitet när det gäller att snabbt omfördela resurser dit de behövs (SOU 2012:13 s. 94)

6.4 "Den nya organisationen"

6.4.1 En myndighet

Detta förslag innebär först och främst en hopslagning av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och polismyndigheterna till en och samma myndighet. En enmyndighet innebär att "verksamheten oavsett geografisk lokalisering och inre organisation leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen" (SOU 2012:13 s.23). Enligt en

rapport som Statskontoret gjort "När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter" (2010) är den största orsaken till att organisationer ombildas till en myndighet är att det finns ett behov av en tydligare styrning och ledning i verksamheten. Man vill "förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten och tydliggöra ansvarsfördelning mellan myndigheternas olika delar" (SOU 2012:13 s. 256). Statskontoret redovisar även tänkbara konsekvenser av en ombildning till en myndighet. Dessa är att regeringen kan förlora en del av styrmöjligheten över förändringarna samt att det ett par år efter en omorganisering fortfarande kan finnas problem gällande ansvarsfördelningen inom organisationen (SOU 2012:13).

Myndighetsledningen ska få ett övergripande ansvar över organisationen, någonting som tidigare har saknats. De ska ha möjlighet att delegera ansvar nedåt i ledet först och främst till regional nivå där vidare delegering kan ske till lokal nivå. Detta leder till en mer strukturerad ansvarskedja, beslutsvägarna blir kortare och det blir lättare att utöva kontroll (SOU 2012:13).

Myndighetsledningen ska ledas av en myndighetschef som utses av regeringen. Denna position är dock den enda position som ska utses av regeringen. Resterande ska skötas helt och hållet av myndigheten själv. Utformandet av myndigheten ska också bestämmas internt. Utredningskommittén tror att man utan detaljstyrning från riksdag och regering lättare kan ta till vara på utvecklingspotential. Vidare ska den nya organisationen enbart ha *ett* huvudkontor där anställda med mycket kompetens inom styrning och kontroll föreslås sitta (SOU 2012:13).

6.4.2 Styrningsform

Det finns flera förslag på vilken typ av styrningsform en sådan myndighet ska ha. Utredningskommittén föreslår en enrådsmyndighet, vilken anses bäst lämpad då myndigheten är styrd av lag vilket Polisen är. Den kräver ett fullständigt ansvar från myndighetens sida, men med kontinuerlig kommunikation med regeringen, samt en rak ansvarskedja och korta beslutsvägar. Denna form innefattar även ett insynsråd. I en verksamhet som Polisens, där arbetet sker för medborgarnas bästa, är det viktigt att medborgarna även får insyn i verksamheten. För detta krävs ett organ för tillsyn

och som, för bästa förtroende, bör vara självständigt och opartiskt. Insynsrådet ska bestå av 15 ledamöter utsedda av riksdagen. De bör alla representera allmänheten och ha partipolitisk erfarenhet samt breda kontaktytor. Deras uppgift ska vara att se över regionalpolisens verksamhet. Myndighetschefen ska förse insynsrådet med relevant information och de ska i sin tur ge myndighetschefen råd och anvisningar. De ska granska information som för samhället kan vara av intresse men som medborgare normalt inte har tillgång till. Ett exempel är granskning av våldsanvändandet (SOU 2012:13).

Den nya polismyndigheten ska vara indelad i polisregioner. Hur många får myndigheten själv bestämma, huvudsaken är att varje region är bärkraftig. Varje region ska styras av en regionspolismästare som kommer handha råd från ett regionspolisråd som också kommer finnas vid varje region. Även dessa ska bestå av 15 ledamöter och utöva tillsyn över verksamheten (SOU 2012:13).

På lokal nivå kommer den strategiska inriktningen på verksamheten bestämmas av polisregionen. Beslutsfattandet inom regionen bör vara decentraliserat eftersom verksamheten bör utformas efter lokala förutsättningar (SOU 2012:13).

7. Vilka koncept kan ha påverkat förslaget på en omorganisering?

Polisorganisationskommitténs betänkande föreslår en omfattande omorganisering av Polisens verksamhet. Regeringens krav på den nya organisationen: " högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat" anser vi är ett svar på samtidens cirkulerande koncept och är alltså en av anledningarna till att man föreslår en omorganisering. Detta kan vara ett tecken på en tvingande isomorfism (Eriksson - Zetterquist, Kalling, Styhre, 2006). Eftersom staten och Polisen befinner sig inom samma organisationsfält har staten makt att besluta om hur Polisens organisation ska vara utformad. Att man nu vill genomföra en omorganisering kan alltså vara ett tecken på att regeringen har fångat upp hur andra organisationer har omorganiserat sig effektivt och därefter vill försöka efterlikna dessa genom att införa liknande arbetsmetoder och strategier, alltså anamma koncept.

Om man utgår från att Polisens organisation är påverkad av samtidens koncept måste man finna vilka som anses vara aktuella i samhället idag. Vi har tidigare konstaterat att Polisens utveckling vad gäller att anamma koncept sker med en viss fördröjning. Därmed antar vi att koncept som varit populära under 90-talet och över 00-talet fortfarande påverkar Polisens verksamhet. Detta förklarar varför Polisorganisationskommitténs förslag innefattar en centralisering av verksamheten. Under 90-talet slog just de tankarna igenom igen och organisationer började använda en mer central styrning (Røvik, 2000). Vidar beskriver Røvik (2008) att 00-talet präglades av rehierarkisering, vilket också innebar att man styrde verksamheter från en central nivå. Polisens organisation har tidigare varit väldigt decentraliserad men förslaget på en omorganisering innebär att betydande beslut istället ska fattas centralt. Weber (1983) förklarar att en byråkrati är utformad som en klassisk hierarki där ett regelsystem styr verksamheten, men att de övergripande besluten fattas högst upp. Polisen bildar, genom omorganiseringen, en mer strukturerad arbetskedja,

alltså en klarare hierarki och i och med uppflyttande av befogenheter också ett starkare regelsystem, vilket ger en tydlig bild av en byråkratisk organisation. Polisens omorganisering ska, enligt förslaget, bidra till en "tydligare styrning och ledning i verksamheten". Därmed flyttar man upp befogenheter i hopp om att detta ska bidra till att verksamheten blir lättare att styra. En decentraliserad verksamhet innebär också vissa svårigheter för ledningen att övervaka och kontrollera i och med långa beslutsvägar. Enligt Weber (1983) skapar byråkratin en ledning som har till uppgift att bland annat övervaka. Förslaget på att göra polisorganisationen till en enrådsmyndighet baseras framförallt på en rapport som visar att fördelen med detta är just att "förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten" (SOU 2012:13 s. 256). En byråkratisk organisation skapar också standardiserade arbetsmetoder (Weber, 1983). Detta är ingenting som omorganiseringen kommer innebära, men däremot anser man att det är ett problem att samma arbetsroll kan ha olika status och befogenheter myndigheterna emellan, "att länspolismästarna kan ha olika typer av befattningar beroende på vilket län han befinner sig i". Går förslaget på en omorganisering igenom kan man därmed tänka sig att den kommer innefatta någon form av standardisering av dessa befattningar. Det vill säga att befattningarna kommer ha samma befogenheter oavsett var i landet man befinner sig. Att man drar tillbaka decentralisering för att ge plats åt centralisering innebär också att man vänder tillbaka den professionella byråkratins pyramid till den klassiskt byråkratiska. Däremot är dessa byråkratier inte ömsesidigt uteslutande utan kan båda existera i samma verksamhet. Polisyret måste förbli en profession för att det dagliga arbetet ska kunna utföras så bra som möjligt. Därmed blir Polisens organisation även fortsatt decentraliserad, vilket stämmer överens med utredningens förslag på att fortsätta befogenheter ska tilldelas lokal nivå.

Mycket av det som betänkande föreslår upplever vi som tendenser på en utökning av kvalitetsstyrning i verksamheten. Swiss (1992) beskriver olika anledningar till varför kvalitetsstyrning kan vara svår att anpassa till en myndighet, bland annat att de har svårare att definiera sin kund och att värdet på tjänsten inte definieras i form av pengar och därför blir svåra att mäta. Detta kan vara en anledning till varför

kvalitetsstyrning har haft en trögare genomslagskraft inom polisväsendet än hos andra organisationer och varför man nu försöker införa och utveckla konceptet vidare. Swiss (1992) säger också att kvaliteten på en verksamhet bestäms av kunden och Power (1996) menar att för att kvalitetsbegreppet ska vara legitimt krävs att kvaliteten är mätbar. Det finns tydliga tecken i betänkandet som visar på att ökad satsning på mätning kommer göras. Bland annat nämns missnöjet med att "befogenheter överlappar varandra", alltså att myndigheter idag har möjlighet att bestämma själva om det vill följa Rikspolisstyrelsens råd eller inte. Detta vill man förhindra i och med att det leder till att "nationell utvärdering och uppföljning blir komplicerad" och vi utgår därför från att ett av förslaget ändamål istället är att möjliggöra utvärdering och uppföljning. Att Sverige införde begreppet "intern styrning och kontroll" i svensk författningstext år 2001 ser vi som ett tecken på att detta är en del av 00-talets normer och idéer, vilket också stämmer överens med Røviks (2008) studier. Begreppet innebär att regeringen måste redovisa att Polisens hushåller väl med statens medel och för att detta ska vara möjligt måste verksamheten mätas. Polisens omorganisering skulle innebära att ett opartiskt insynsråd och även ett regionspolisråd ska utöva tillsyn över och kontrollera Polisens verksamhet. Enligt Swiss (1992) har myndigheter svårare att definiera sin kund eftersom alla medborgare i ett samhälle förmodligen någon gång kommer bli en kund. Swiss (1992) menar att en myndighets kund sällan är intresserad av verksamheten innan det tillfälle då behovet uppstår. Att Polisorganisationskommittén föreslår ett tillsynsorgan som ger medborgarna större inblick i verksamheten kan därför också vara ett sätt att öka kundens intresse.

Men varför har förslaget på Polisens omorganisering egentligen uppkommit? Varför organisationer väljer att omorganisera sig, och alltså anamma koncept, kan enligt Røvik (2000) förklaras från två olika synsätt. Det ena, verktygsperspektivet, innebär att organisationer gör detta för att finna lösningar till existerande problem. Genom att studera betänkandet framgår det tydligt att Polisorganisationskommittén tycker sig ha funnit problem i verksamheten. Bland annat anser man, som tidigare nämnts, att "befogenheter överlappar varandra", att det är "långa besluts- och ansvarsvägar"

samt att befattningarnas innebörd mellan myndigheterna varierar. Om man utgår från verktygsperspektivet innebär det alltså att man har identifierat dessa problem och därefter sökt efter lösningar på dessa i form av koncept. Betänkandet visar också tydligt att detta är någonting man gjort. Alla dessa problem löses genom att göra organisationsstrukturen byråkratisk, vilket är någonting Polisorganisationskommittén indirekt föreslår.

Man kan även analysera Polisens omorganisering utifrån symbolperspektivet. Detta skulle istället innebära att det är koncepten i sig som definierar problemen. Vi studerar problemen igen. Varför anser man egentligen att det är ett problem att "befogenheter överlappar varandra"? Svaret, enligt betänkandet, är att "nationell utvärdering och uppföljning blir komplicerad". Det intressanta med detta är att just uppföljning är någonting som är starkt förknippat med konceptet kvalitetsstyrning. Nästa problem, "långa besluts- och ansvarsvägar" anses vara ett problem eftersom ingen får en övergripande bild över verksamheten. En övergripande bild skulle leda till lättare övervakning och kontroll och blir således, enligt oss, också förknippat med kvalitetsstyrning. Vidare anser Polisorganisationskommittén att svårigheten med varierande befattningar mellan länen är ett problem för att medborgarna därför får ett varierat bemötande länen emellan. Att minska variationen är också en viktig komponent inom kvalitetsstyrning. Vi anser alltså att det är möjligt att Polisen innan utredningen genomfördes inte upplevde att de hade några problem utan att problemen enbart är definierade av kvalitetsstyrningen.

Det finns även ett tredje alternativ som erbjuder en förklaring till varför organisationer anammar koncept. Denna innebär att man gör detta för att förstärka organisationens identitet (Røvik, 2000). Eftersom det är regeringen som indirekt bestämmer över organisationen och därmed även får stå till svars för organisationens brister tror vi att de har en vilja att förstärka Polisens identitet gentemot samhällets medborgare. En flexibel polisorganisation som hänger med i samhällets utveckling förstärker förmodligen medborgarnas bild av en väl fungerande statsapparat och är därmed en viktig del i regeringens arbete. Vi finner inga konkreta tecken på att

Polisen själva har en strävan efter att omorganisera sig och tror därmed att, utifrån detta perspektivs sätt, det är regeringen som vill förstärka Polisens identitet.

De två förstnämnda perspektiven kan framförallt ge en trolig förklaring till varför ett förslag på en omorganisering av Polisen har lagts fram. Vilken som är mest trovärdig går dock bara att spekulera i, och en rimlig förklaring skulle kunna vara en kombination av samtliga perspektiv.

8. Internationell utblick

8.1 Inledning

Det finns polisorganisationer i Europa som också har genomgått eller genomgår en omorganisering. De länder som beskrivs i betänkandet är Finland, Norge, Nederländerna, Danmark och Storbritannien (SOU 2012:13). Vi beskriver nedan deras omorganiseringar i syfte att i kapitel 9 analysera ifall det går att finna några likheter polisorganisationerna emellan.

8.2 Finland

Polisorganisationen i Finland består av en nationell polis som är indelad i 24 lokala polisinsättningar och specialenheter, till exempel säkerhetspolis. De har, liknande Sverige, en polisstyrelse som är den centrala förvaltningsmyndigheten. Tidigare bestod landet av 250 polisinsättningar som minskades till 90 och därefter 24 stycken. Detta pågick under två steg, mellan år 2009 till år 2010 och det var även då som den nuvarande centrala förvaltningsmyndigheten tillsattes. Syftet med Finlands omorganisering innebar att den offentliga förvaltningen skulle bli mer tydlig, effektiv, enkel och ändamålsenlig. Många polisinsättningar var små i storlek vilket även ansågs vara ett skäl till omorganiseringen samt att organisationen som helhet var svårstyrd. Målsättningen med omorganiseringen var att öka effektiviteten och administrationen. Polisens förvaltning skulle hållas centraliserad samtidigt som den övriga verksamheten skulle vara decentraliserad. Enligt *The reform of Police Administration in Finland – evaluation report of the changes and effects* (SOU 2012:13) svarar tillfrågade polischefer och polismän vad de ansåg om omorganiseringen. När cheferna blev tillfrågade om hur de ansåg att reformen hade påverkat polisverksamheten var de neutralt inställda medan polismännen ansåg att det var mer negativt än positivt eftersom de tyckte att reformen har skapat spänningar mellan den centrala och den lokala nivån inom organisationen (SOU 2012:13).

8.3 Norge

Omorganiseringen i Norge pågick under 2000-talet och ledde till att 54 polisdistrikt minskades ner till dagens 27. Syftet var att "höja kvaliteten och effektiviteten i polisens brottsbekämpande verksamhet, att förbättra tillgängligheten och servicen till allmänheten samt att öka kostnadseffektiviteten" (Politireform, St, meld nr 22, 2000, refererad i SOU 2012:13, s.242). Även i Norge ansåg polischeferna i utvärderingen av reformarbetet att det gett positiva effekter medan polismännen ansåg det motsatta (SOU 2012:13).

8.4 Nederländerna

Polisorganisationen i Nederländerna består i dagsläget av 25 regionala polismyndigheter och en central poliskår som har det nationella ansvaret. I dagsläget genomgår Nederländerna en omorganisering där syftet är att effektiviteten och flexibiliteten i organisationen ska höjas, att samarbetet mellan de olika polisregionerna ska bli bättre samt att Polisen ska bli starkare och mer ändamålsenlig. Det ska även bli en tydligare och enklare struktur med färre nivåer hos ledning, styrning och ansvar. Man förväntar sig med omorganiseringen att det byråkratiska arbetet för den lokala Polisen kommer att minskas vilket kommer leda till en ökad centralisering (SOU 2012:13).

8.5 Danmark

Polisen omorganiserades år 2007 där syftet var att det genom hela organisationen skulle skapas rakare och tydligare styr – och ansvarsförhållanden. Innan omorganiseringen hade Danmark 54 polisdistrikt vilket idag har minskats ner till 12 stycken där varje distrikt består av en polisdirektör som har ansvaret att styra verksamheten både operativt och administrativt. Utvärderingen av poliserna med de nya större poliskretsarna har varit negativa men de säger också att kretsarna stärkts och att det lett till att flera komplexa fall klarats upp samtidigt som poliskretsarnas samarbete har förbättrats (SOU 2012:13).

8.6 Storbritannien

I Storbritannien pågår det i dagsläget en omorganisering där syftet är att banden mellan Polisen och invånarna ska stärkas och de eftersträvar även ett demokratiskt ansvarsutkrävande istället för ett byråkratiskt. I dagsläget består Polisen av 43 självständiga regionala polismyndigheter. Omorganiseringen innebär att den nuvarande ledningen i varje polismyndighet kommer ersättas med *Police and Crime Panels* under ledning av direktvalda polischefer, *Police and Crime Commissioners*. I den nya organisationen som träder i kraft under år 2012 kommer den lokala befolkningen själva vara med och bestämma vilka polischefer som blir valda. Dessa polischefer kommer därmed få en mandatperiod på fyra år. Detta kommer ge allmänheten en närmare dialog med polisverksamheten, vilket är ett av deras syften med omorganiseringen. Ett annat syfte som inrikesministern har uttalat, är "att nationella mål, direktiv och riktlinjer med syfte att styra den lokala polisens verksamhet och inriktning ska avskaffas" (SOU 2012:13 s. 247). Man vill med detta få polisen att arbeta bättre utifrån lokala förutsättningar och utifrån önskemål från lokalbefolkningen samt att den byråkratiska bördan på den lokala Polisen ska minskas (SOU 2012:13).

9. Likheter mellan länderna

För att förstå vad för tankar som kan ligga bakom förslaget på en omorganisering borde vi enligt teoretikerna studera hur liknande organisationer gör för att hitta samtidens koncept. Enligt Eriksson-Zetterquist, Kalling och Styhre (2006) finns det flera förklaringar till varför organisationer liknar varandra, varav ett förslag är den normativa ismorfismen. Denna innebär att folk inom samma profession ingår i samma organisationsfält och därmed bidrar till att koncept sprids mellan organisationer som innehar samma profession. Därför kan man tänka sig att de organisationer som innehåller professionen Polis borde kunna uppta samma tankar och idéer. Som tidigare nämnts, finns det inga liknande organisationer i det svenska samhället, vilket är anledningen till att vi har studerat de internationella Polisverksamheter som Polisorganisationskommittén har med i sin utredning. Den internationella utblicken visar att många länders polisväsen gör liknande omorganiseringar. De likheter vi kan finna är att samtliga länder under det senaste decenniet har minskat antalet polisenheter, vilket även, vid en omorganisering, den svenska Polisen förmodligen kommer göra. Detta är troligtvis ett resultat av det Røvik (2008) kallar för "från ledning till styrning" som gör organisationer mer centralstyrda och underlättas av färre beslutsnivåer. Men vi ser också en intressant aspekt med ett av länderna, nämligen Storbritannien. De vill att polisen ska arbeta bättre utifrån lokala förutsättningar och att lokalbefolkningen ska kunna komma med önskemål. Detta innebär att de går mot en mer decentraliserad form, istället för att bli mer centraliserade som resten av länderna. Dock är betänkandets studie relativt snäv och innefattar inte mycket information om varje land. Detta gör att många organisatoriska likheter som möjligtvis finns mellan länderna inte fångas upp i denna studie.

10. Avslutande diskussion

10.1 Slutsats

Syftet med denna studie var att analysera Polisorganisationskommitténs betänkande kring en omorganisering av Polisen och studera ifall det fanns några bakomliggande tankar och idéer till uppkomsten av detta förslag. Vi valde ut tre huvudteorier som vi ansåg skulle kunna hjälpa oss att förklara organisationen, institutionalisering, byråkrati och kvalitetsstyrning. Vad som är intressant är att teorin om konceptens utveckling över tid inte överensstämmer med polisorganisationens utveckling. Vi känner att vi funnit en realistisk förklaring till detta i och med Polisens oförmåga att jämföra sig med liknande organisationer i samhället och därmed försenas i anammandet av koncepten.

Vår första tanke när vi påbörjade studien var att megastandarder förmodligen fanns inbäddade i verksamheten. Vi valde ut byråkratin eftersom det är en standard som bygger på ett regelsystem och med tanke på Polisens unika arbetsmetoder antog vi att regler var viktigt inom organisationen. Byråkratin visade sig kunna förklara mycket av det vi fann i utredningen kring Polisen. Vad som förvånade oss var att det, ifall förslaget går igenom, verkar som att organisationen går ifrån den professionella byråkratin till den klassiska byråkratin. Byråkratin diskuteras i folkmun ofta som föråldrad och krånglig. Detta bidrar nog till att Polisen hellre väljer att beskriva sin verksamhet med uttryck som inte direkt överensstämmer med konceptet. Trots det fann vi mycket i förslaget som tyder på att organisationen kommer bli mer klassiskt byråkratisk. Dock är polisyrket av sin natur en profession och därmed kommer den professionella byråkratin fortfarande finnas kvar i organisationen, men endast på lägre nivå. Liknande diskussion kan föras kring konceptet kvalitetsstyrning. Konceptet har i sig ingen negativ klang, men begreppet nämns inte i betänkandet en enda gång trots att mycket tyder på att det är anammat i verksamheten. Många av de tankar som ses som kvalitetsstyrnings grundstenar går att finna i betänkandet, men det är möjligt att varken polisorganisationen som genomfört tidigare omorganiseringar samt medlemmarna i

Polisorganisationskommittén är medvetna om begreppet kvalitetsstyrnings existens. Dess tankar kanske bara är inkopplade för att de anses som legitima tankar och inte för att man medvetet vill anamma ett koncept. Det är möjligt att det skulle gå att finna ytterligare tecken på kvalitetsstyrning om begreppet hade funnits med i betänkandet.

Slutligen kan vi konstatera att det helt klart går att finna koncept bakom både organisationens nuvarande form, samt Polisorganisationskommitténs förslag på en omorganisering. Därmed har de koncept vi valt ut som teoretisk referensram kunnat ge oss en förståelse för Polisens organisation.

10.2 Kritik och förslag till vidare forskning

Vi tycker att denna studie har varit intressant att genomföra, mycket tack vare de resultat som analysen gav, men att den i vissa avseenden hade kunnat vara mer omfattande. Till exempel hade det varit önskvärt att den innehöll mer information kring omorganiseringen av andra länders polisväsende. Det hade varit intressant att fördjupa sig i ett fåtal länders polisverksamheter för att se om samma koncept hade kunnat förklara dessa organisationer. Vid en vidare forskning kring detta ämne är detta absolut någonting man borde överväga att föra in i studien.

Vidare har vi insamlat information kring den svenska Polisen från, nästintill, en och samma källa, det vill säga Polisorganisationskommitténs betänkande. Vi tror att det skulle varit av intresse att även intervjua folk inom organisationen för att få en bredare bild av verksamheten. Vi tror dock inte att detta skulle påverka resultatet avsevärt då medlemmarna i Polisorganisationskommittén har fört samtal med relevanta personer för att insamla information. Dessa samtal har dock inte behandlat uttrycket koncept och kanske skulle det varit intressant att diskutera de utvalda koncepten med någon inom Polisen. Mycket i teorin tyder dock på att organisationer anammar koncept utan att medarbetarna är direkt medvetna om att det är just ett koncept som påverkar organisationen. Därmed tror vi att en diskussion kring detta med någon inom polisverksamheten inte heller skulle bidra med någon bredare

information. Å andra sidan finns också en möjlighet att de till exempel har hyrt in kvalitetsstyrningskonsulter i verksamheten och därmed i allra högsta grad är medvetna om konceptet. Detta har vi alltså ingen kunskap i och det skulle kanske vara ett tänkvärt bidrag vid en vidare forskning.

Denna studie innefattar heller inga positiva eller negativa aspekter av de utvalda koncepten. I många av de böcker och skrifter vi tagit del av har författarna varit kritiska i sin presentation av koncepten. Detta har vi dock bortsett från och enbart samlat in den information som vi anser vara neutral. Kanske hade det varit spännande att ha fört in dessa åsikter i studien för att diskutera dem i relation till Polisens verksamheter, alltså: kan till exempel kvalitetsstyrning påverka organisationen positivt alternativt negativt?

10.3 Avslutande kommentar

Tanken är att betänkandet över Polisens omorganisering ska röstas igenom i riksdagen. Eftersom betänkandet kommer innebära författningsändringar i bland annat polislagen (SFS 1984:387) har dock ett tilläggsuppdrag tillkommit. Detta tilläggsuppdrag ska redovisas senast den 30 november 2012 och innebär därför att omröstningen inte kan genomföras innan detta (Polisorganisationskommitténs webbplats, 2012). Dock består Polisorganisationskommittén av medlemmar från samtliga partier i riksdagen och därmed kommer förslaget troligtvis att röstas igenom.

Referenslista

Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber: Malmö.

Direktiv 2010:75.(2010). Justitiedepartementet. *En ny organisation för polisen?*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/95/13/c3a0ea76.pdf> (Hämtad 2012-04-03).

Eriksson – Zetterquist, U. Kalling, T. Styhre, A. (2006) *Organisation och organisering*. Liber: Malmö.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB: Stockholm.

Hsiu-Fang, H. & Shannon, S. E. (2005) Qualitative health research. *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*. 15, s. 1277-1288.

Johansson, R. (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Studentlitteratur: Lund.

Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice – Hall.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) American Journal of Sociology. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. 83, s. 340-363.

Røvik, K. A. (2008) *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000 - talet*. Liber: Malmö.

Røvik, K. A. (2000) *Moderna organisationer*. Liber: Malmö.

Selznick, P. (1996) Administrative Science Quarterly. *Institutionalism "Old" and "New"*. 41, s. 270-277.

Statens offentliga utredningar (SOU) 2003:41. Justitiedepartementet. *Förstärkt granskning av polis och åklagare*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/422> (Hämtad 2012-05-13).

Statens offentliga utredningar (SOU) 2012:13. Justitiedepartementet. *En sammanhållen svensk polis*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/18/97/45/685d81a1.pdf> (Hämtad 2012-04-29).

Statens offentliga utredningar (SOU) 1998:74. *Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/13/12/06feb3b5.pdf> (Hämtad 2012-04-30).

Statskontoret 2007:603, (2011). *Fångar FISKEN* fel, s.13 * FISKEN = förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/Om%20offentlig%20sektor/Om-offentlig-sektor-9.pdf> (Hämtad 2012-04-30).

Statskontoret. (2010). *När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2010/Om-offentlig-sektor-1.pdf> (Hämtad 2012-05-02).

Statskontoret 2011:20. (2011). *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*. Tillgänglig: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201120.pdf> (Hämtad 2012-05-13).

Swiss, J.E. (1992) *Public Administration Review. Adapting total quality management (TQM) to government*. 52, s. 356-362.

Polislagen. SFS. 1984:387, 2010.

Polisorganisationskommitténs webbplats. (2012). Tillgänglig: <http://www.sou.gov.se/polisorg/> (Hämtad 2012-06-01).

Politireform. (2000) . St, meld nr 22. *Et tryggere samfunn*. Tillgänglig: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/022/PDFA/STM200020010022000DDDPDFA.pdf>(Hämtad 2012-05-03).

Power, M. (1996) *Accounting, Organizations and Society. Making things auditable*. 21 , s. 289-315.

Proposition 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012, Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/55/29/dacaae9d.pdf> (Hämtad 2012-04-29).

Weber, M. (1983) *Ekonomi och Samhälle 1, Förståendesociologins grunder. Sociologiska begrepp*. Grahns Boktryckeri: Lund.

Internetreferenser

Regeringens hemsida, www.regeringen.se (Hämtad 2012-04-30)

Riksdagens hemsida, www.riksdagen.se (Hämtad 2012-04-30)

Polisens hemsida, www.polisen.se (Hämtad 2012-04-31)