FRÅN POLIS TILL KRIS

– EN KVALITATIV STUDIE OM POLISMYNDIGHETENS OMORGANISATION

Kandidatuppsats
Offentlig förvaltning

Enni Soininen
Mikaela Vater

A-K2016:21

HÖGSKOLAN I BORÅS

Program: Administratörsprogrammet
Svensk titel: Från polis till kris – en kvalitativ studie om Polismyndighetens omorganisation
Engelsk titel: The police reorganization – a qualitative study about the swedish police department
Utgivningsår: 2017
Författare: Enni Soininen & Mikaela Vater
Handledare: Osvaldo Salas
Examinator: Alexis Palma
Nyckelord: Omorganisation, organisationsförändring, polis, reform, resursbrist, lönerörelse, organisationskultur, poliskultur, målstyrning, resultatstyrning, regelstyrning

---

Sammanfattning
Den svenska polismyndigheten påbörjade den 1 januari 2015 genomförandet av den största omorganisationen på 50 år. Polisen gick från 23 enskilda myndigheter till en nationell, en enrådsmyndighet. Omorganisationen kunde enligt regeringen ge goda förutsättningar för att uppnå de mål och krav som finns för myndigheten, men skulle också leda till större enhetlighet för Polisen. Att ombilda myndigheten till en enårdsmyndighet skulle enligt regeringen också bidra till en "rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv verksamhet" med jämna resultat. Syftet med reformen var således att uppnå "högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet". Eftersom mycket missnöje riktats mot reformen, både internt och externt, har ett stort intresse väckts hos oss. Syftet med vår studie är därför att undersöka hur myndigheten samt anställda inom Polisen upplevt och påverkats av reformen. Frågeställningar för vår studie är:

- Hur upplevs Polismyndighetens omorganisation av anställda?
- Kan det finnas några externa händelser respektive omständigheter som påverkat reformen i en viss riktning?
- Hur ser Polisens organisationskultur ut och hur präglar denna kultur myndigheten?
- Finns det grupper/medarbetare inom myndigheten som påverkats mer än andra av omorganisationen?

Studien genomförs utifrån perspektiv om organisationsförändringar, organisationskulturer, samt mål- och resultatstyrning.

Innehållsförteckning

1.0 Inledning - 1 -
1.1 Syfte och frågeställningar - 1 -
1.2 Begreppspreciseringar - 2 -
2.0 Metod - 2 -
2.1 Urval - 3 -
2.2 Fallstudie - 3 -
2.3 Material - 3 -
2.4 Undersökningens genomförande - 4 -
2.5 Databearbetning - 4 -
2.6 Etiska överväganden - 5 -
2.7 Metoddiskussion - 5 -
3.0 Bakgrund: Tidslinje över Polismyndighetens omorganisation - 5 -
3.1 Polismyndigheten före omorganisation - 5 -
3.2 Utredning av Polisverksamheten - 6 -
3.2.1 Mål för myndigheten före omorganisationen - 6 -
3.2.2 Mål för myndigheten före omorganisationen: Har målen uppnåtts? - 6 -
3.3 Polisorganisationskommitténs förslag till reform - 7 -
3.4 Genomförandet av omorganisationen - 7 -
3.5 Reformens nio strategiska initiativ och mål - 8 -
3.6 Polismyndigheten efter omorganisationen - 9 -
3.7 Beskrivet i media: Effekter av reformen och medarbetarnas.upplevelser - 11 -
4.0 Tidigare forskning och avgränsningar - 11 -
4.1 Tidigare forskning: Polisens omorganisation - 12 -
4.3 Tidigare forskning: generellt om styrning - 14 -
4.4 Tidigare forskning: Organisationskultur - 15 -
5.0 Teori - 16 -
5.1 Styrning och ledning: Regelstyrning - 16 -
5.2 Styrning och ledning: Mål- och resultatstyrning - 16 -
5.3 Organisationskulturer - 17 -
5.4 Förändring av organisation och ledarskap - 17 -
6.0 Resultat - 18 -
7.0 Diskussion och analys: Hur upplever de anställda omorganisationen? - 23 -
8.0 Slutsatser - 26 -
8.1 Hur upplevs Polismyndighetens omorganisation av anställda? - 26 -
8.2 Kan det finnas några externa händelser respektive omständigheter som påverkat reformen i en viss riktning? - 27 -
8.3 Hur ser Polisens organisationskultur ut och hur präglar denna kultur myndigheten? - 27 -
8.4 Finns det grupper/medarbetare inom myndigheten som påverkats mer än andra av omorganisationen? - 27 -
9.0 Käll- och litteraturförteckning - 28 -
9.1 Figurer - 30 -
10.0 Bilagor - 1 -
10.1 Förberedande brev - 1 -
10.2 Intervjuguide - 2 -

1.0 Inledning

Polisen är en statlig myndighet som arbetar för att ge ökad trygghet i samhället. Polisenverksamheten är tillgänglig året runt, alla timmar om dygnet. Myndigheten har i uppgift att upprätthålla lagen och minska brottsligheten, bland annat genom brottsförebyggande arbete. Verksamheten ska skydda Sveriges demokrati samt försvara varje individs rätt att uttrycka sin åsikt. Polismyndigheten har i sin värdegrund tre ledord: engagerade, effektiva och tillgängliga. Värdegrunden, men också ledorden, klargör vad myndigheten står för. Ledorden används även för att utveckla polisverksamheten. (Polisen: arbetsmetoder u.å)

Polisarbetet kan variera mellan varje medarbetare beroende på vilken tjänst de tilldelats samt var i landet de arbetar. De flesta anställda inom Polismyndigheten arbetar i yttre tjänst eller med att utreda brott som kriminalpolis. En polis i yttre tjänst arbetar främst för att hjälpa människor i nöd men också för att göra trafikkontroller, utreda brottsärenden och närvara vid stora tillställningar såsom fotbollsmatcher. (Polisen: om arbetet u.å) En polis i yttre tjänst möter samhällets alla olika sidor, både mörka och ljusa. De har förväntningar från medborgarna att uppehålla ett tryggt samhälle. De möter och tar emot våld, bistår vid krissituationer samt hjälper människor i sorg. (Polisen: polisyrket u.å)

Polismyndigheten påbörjade den 1 januari 2015 (Polisen 2016) den största omorganisationen på 50 år. Polisen gick från 23 myndigheter till en, en enrådsmyndigheter med sju regioner. I samband med reformen tillsattes även en ny rikspolischef. Reformen har fått mycket kritik, både internt från poliser själva och externt från bland annat media och regeringen. Ombildningen av myndigheten har bland annat medfört att mängden chefsnivåer minskat och många medarbetare därmed fått söka om sina tjänster. (Lag och avtal, nr 6-7) Färre brott blir utredda och går till åtal(Dagens Nyheter 2016), chefer fick i samband med reformen tjänster som egentligen inte hör ihop med kärnverksamheten(Aftonbladet 2016) och fler poliser än någonsin väljer att säga upp sig från myndigheten. Problemen inom myndigheten är många och poliskris har kommit att bli ett vanligt förekommande ord. (Lag och avtal, nr 6-7) Frågan är om kritiken är befogad, beror problemen på reformen och är medarbetarna så negativt inställda som media får det att framstå?

1.1 Syfte och frågeställningar

Polisens omorganisation har använts som ett verktyg för att uppnå vissa mål och resultat. Hur har reformen påverkat organisationen och på vilket sätt har anställda upplevt den? Syftet med vår studie är att utifrån en fallstudie undersöka Polismyndighetens omorganisation år 2015, i två olika regioner, samt att redogöra hur anställda upplever den och hur reformen påverkat myndigheten. Vi kommer att genomföra studien om omorganisationen utifrån perspektiv om organisationsförändringar, organisationskulturer, samt mål- och resultatstyrning vilket tidigare inte gjorts. På så sätt blir vår studie unik.

Frågeställningar:

- Hur upplevs Polismyndighetens omorganisation av anställda?
- Kan det finnas några externa händelser respektive omständigheter som påverkat reformen i en viss riktning?
- Hur ser Polisens organisationskultur ut och hur präglar denna kultur myndigheten?
- Finns det grupper/medarbetare inom myndigheten som påverkats mer än andra av omorganisationen?

1.2 Begreppspreciseringar

Reform - En reform är en förändring som förbereds under lång tid och sedan genomförs. (Nationalencyklopedin 2016a)

Genomförandekommitté - Genomförandekommittén är en svensk statlig kommitté som fick i uppdrag av Regeringen att ombilda de 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen till en enda sammanhållen myndighet. Kommittén kallas även för genomförandeorganisationen. (Regeringen 2012)

Polisorganisationskommitté - Polisorganisationskommitén tillsattes år 2010 av Regeringen för att utreda hur polisorganisationen lever upp till Regeringens krav och mål samt komma med förslag på förändringar. Kommitén bestod av 13 ledamöter som till sin hjälp har ett sekretariat och en expertgrupp. (SOU 2010:09)

Civilanställd/Civila inom Polisen – Med civilanställda menas anställda inom Polismyndigheten som inte har polisutbildning. Arbetsområdena för en civilanställd berör mestadels intern service och administration. Civilanställd personal kan bland annat arbeta med handläggning av pass, hittegods, vapenlicenser och delgivningar. Dessutom kan civilanställda arbeta i Polisens brottsutredande verksamhet. (SOU 2002:44)

Polisiär bakgrund – Att en anställd inom Polisen har polisiär bakgrund betyder att personen innehar en polisutbildning och har befogenheter som inte civila har. (Polisen 2013)

2.0 Metod

Kommande avsnitt presentererar använda metodval samt varför de är relevana för vår uppsats. Vi beskriver även hur vi fått tillgång till det material vi använder oss utav. Vi redogör också för hur vi tillämpat de etiska forskningsprinciperna.

Denna rapport är skriven utifrån en kvalitativ metod, som bygger på förståelsen av ord. Det kan beskrivas som en relation mellan "teori och praktisk forskning" (Bryman 2011, s. 340). Den insamlade datan kommer från intervjuer, tidigare forskning och dokument. Den kvalitativa metoden avser ge en förståelse genom tolkningar, beskrivningar och upplevelser. Metoden bygger på sex viktiga delar, som skall generera till ett resultat. De sex delarna är: generella frågeställningar och forskningfrågor, val av relvanta platser och undersökningspersoner, begreppsligt och teoretiskt arbete, formulering av forskningsrapporten och tolkning av data. Delarna börjar med generella frågeställningar, även forskningsfrågor (Bryman 2011, s. 345). Val av relevanta platser och undersökningspersoner (Bryman 2011, s. 346), är i vårt fall Polismyndigheten och dess medarbetares uppfattningar av omorganisationen. Insamling av data har vi tillämpat genom tidigare forskning i tidigare skrivna rapporter från Statskontoret och sex intervjuer med medarbetare inom Polisen. Tolkning av data ger oss vårt resultat. Begreppsligt och teoretiskt arbete (Bryman 2011, s. 347) tillämpar vi genom att koppla, förstå och diskutera resultat kopplat till våra forskningsfrågor.

Som intervjumetod har vi valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer som definieras av att intervjuaren använder en intervjuguide att utgå ifrån. Intervjuguiden innehåller teman och huvudfrågor, där utrymme för avvikelse finns om respondenten skulle komma att ta upp oväntade samtalsämnen som kan vara intressanta för studien. (Justesen & Mik-Meyer 2012, s. 46) Detta ger oss möjlighet att bygga på våra frågeställningar med ytterligare frågor under intervjuernas gång, vilket kan vara bra eftersom vi bland annat vill ha svar på de anställdas upplevelser av reformen. Det här är även anledningen till varför vi valde denna metod, eftersom

det med kvalitativa intervjuer går att vidareutveckla sina svar på ett sätt som inte är möjligt med enkäter.

2.1 Urval

De som berörs av vår studie är Polismyndigheten och anställda inom organisationen. För att erhålla det material som vi eftersträvar för studien har vi valt att intervjua personer som har stor kännedom om omorganisationen och på så sätt kan bidra med deras upplevelser, såväl positiva som negativa. Det har dessutom varit av relevans att respondenterna varit anställda inom organisationen både före och efter polisreformen, eftersom de då i större utsträckning kan beskriva vad omorganisationen bidragit med och vilka konsekvenser den medfört. Det har däremot inte varit relevant att veta vilket kön eller vilken ålder respondenterna har. För att det ska föreligga validitet och reliabilitet har vi använt oss av personer med olika befattning från två olika regioner som vi valt att kalla Region 1 och Region 2 på grund av de etiska forskningsprinciperna och anonymiteten. Anledningen till varför vi valt att hålla våra intervjupersoner anonyma till så hög grad är för att vi ville skapa ett så stort förtroende för respondenterna att de även vågat rikta kritik mot sin egen organisation.

2.2 Fallstudie

För att undersöka polisreformens påverkan har vi valt att använda oss av fallstudier. Fallstudier är en forskningsmetod som används för att organiserat undersöka ett specifikt fenomen, inom ett ”forskningssammanhang”. Undersökningen ger möjlighet att utveckla teorier och begrepp och stärka eller förkasta ställda hypoteser. Fallstudier används främst i undersökningar med individer, grupper eller specifika organisationer. (Nationalencyklopedin 2016b) Fallstudier är lämpligt att använda i vår studie eftersom vi valt att inrikta oss på endast anställda inom två regioner och deras uppelvelser. En fallstudie är således lämplig för att skapa förståelse för att vårt resultat inte speglar hela myndigheten, utan bara delar av den. Våra resultat och slutsatser kan därmed komma att skilja sig från andra studier.

2.3 Material

Vi har inför våra intervjuer förberett en intervjuguide. Frågorna är utformade i olika kategorier för att ordningsföljden ska bli sammanhängande. Första kategorin i intervjuguiden är inledande frågor, för att få bakgrundsinformation om våra respondenter. Bakgrundsfaktan använder vi dock inte i vårt resultat då vi anser att det inte är relevant för syftet med vår studie. Frågorna är däremot bra att börja med som uppvärmande frågor för respondenterna. Våra tematiserade frågor berör omorganisationen, mål- och resultatstyrning och organisationskulturen hos Polisen. De tematiserade frågorna är kopplade till de teoretiska perspektiv vi använder oss av i rapporten. Övriga frågor i slutet av intervjuguiden behandlar övergripande ämnen som vi anser är lämpliga att avsluta intervjun med.

I rapporten tillämpar vi tillförlitlighet och äkthet, för att stärka tilltron till vår uppsats. Tillförlitlighet består av de fyra delarna trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och en möjlighet att styrka och konfirmera. Vi tillämpar i vår rapport tillförlitlighet, genom att använda trovärdighet. Trovärdighet bygger på att uppfylla de regler som finns (Bryman 2011, s. 354), vilket vi tillgodoser genom att följa de forskningsetiska principerna. Vid en önskan om respondentvalidering kommer vår uppsats även att skickas till respondenterna för att dessa ska kunna bekräfta att vi som skribenter har uppfattat deras verklighet på rätt sätt. Trovärdigheten har vi även stärkt genom att vi i våra intervjuer valt att spela in och transkribera, för ett trovärdigt resultat. Äkthet bygger på fem tillförlitlighetskriterier som kan bidra till autenticitet. (Bryman 2011, s. 356) Kriterierna är en rättvis bild, ontologisk autencitet, pedagogisk

autencitet, katalytisk autencitet och taktisk autencitet (Bryman 2011, s. 357). Av dessa fem kriterier har vi tillämpat rättvis bild som skall ge möjlighet till fria uppfattningar och åsikter (Bryman 2011, s. 356). En rättvis bild har blivit omsatt i praktiken genom att vi i vår rapport varit opartiska vad gäller uppfattningar kring Polisens omorganisation. Intervjuguiden och vår ställning under intervjun har också gett respondenterna möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och tankar. Dessutom har vi tillmäpat en rättvis bild då vi valt att intervju personer med olika befattningar såväl som från olika regioner. Respondenterna har också varit anställda hos Polisen redan innan reformen, vilket betyder att de har upplevt myndigheten både före och efter en omorganisation. Respondenterna ger därmed en rättvis bild över det vi syftar till att undersöka. Trovärdigheten kan också stärkas då våra respondenter valt att delta för intervjuer. De har alla konkretiserat sina tankar med exempel och erfarenheter från hur omorganisationen påverkat dem. Kriteriet gällande katalytisk autencitet handlar om att att respondenterna genom sin medverkan har möjlighet att ändra på sin situation. Även fast vår rapport inte har möjlighet att påverka organisationen och medarbetarnas situation så kan den bidra till en mer positiv bild av reformen som kritiseras i hög grad av bland annat media.

2.4 Undersökningens genomförande

Undersökningen om Polisens omorganisation har genomförts med sex medarbetare med olika befattningar, inom två polisregioner. För att komma i kontakt med Polisens medarbetare har vi mejlat, ringt och besökt berörda polisstationer. Varje respondent har tilldelats en beskrivning av vårt arbete, vårt syfte samt information om de etiska riktlinjerna som vi följer. Intervjuerna ägde rum mellan den 9e och 22a december. Varje intervju skedde på de berörda respondenternas polisstationer, med en önskan från dem själva. Tidsomfattningen på intervjuerna varierade mellan 30 och 60 minuter. Varje respondent tilldelades innan intervjuns start en intervjuguide, med möjlighet att följa frågorna och falla tillbaka på under intervjuns gång. Vi märkte under intervjuerna att en intervjuguide var mycket bra då varje respondent med lätthet kunde falla tillbaka till frågorna och diskutera. Detta gav oss en bra intervju med intressanta diskussioner och väl utvecklade svar. Intervjuerna spelades in med hjälp av en diktafon. Vi valde också att anteckna under intervju, som en säkerhetsåtgärd. Intervjun genomfördes genom att en av oss skribenter utförde intervjun och ställde frågorna medan den andra antecknade, detta för att minska pressen på respondent. Vi båda skribenter hade däremot möjlighet att ställa följdfrågor.

2.5 Databearbetning

Efter genomförda intervjuer påbörjades en transkribering av varje intervju. Transkriberingen påbörjades av en utav oss, för att sedan färdigställas som ett resultat av den andra. När transkiberingen genomförts påbörjades en kodning av materialet vilket innebär att vi försökt hitta nyckelord som samtliga eller de flesta respondenter nämner. Exempel på nyckelord som vi kodat är resursbrist och lönerörelsen. Begreppen är något som samtliga respondenter berört och beskrivit som väsentliga för omorganisationens påverkan på myndigheten. Att vi båda genomfört transkriberingen har gett oss möjligheter att aktivt diskutera och analysera kring respondenternas svar. Materialet har vi efter transkribering och kodning, analyserat genom att jämföra respondenternas svar med tidigare forskning såväl som de teoretiska perspektiven vi valt att använda i rapporten. De nyckelord som vi hittat genom kodning av materialet har även visat sig följa ett tema och mönster. Att datamaterialet skulle komma att ordnas i kategorier efter kodningen var något vi från början haft för avsikt. Det var dessutom därför intervjuguiden gjordes med tematiserade och grupperade frågeställningar.

2.6 Etiska överväganden

Enligt de forskningsetiska principerna och informationskravet ska vi som forskare informera våra intervjupersoner om syftet med vår studie, varför vi vill intervjua just dessa respondenter samt deras villkor för deltagande. Respondenterna ska enligt samtyckeskravet upplysas om att deltagandet är frivilligt och att de kan välja att avbryta intervjuerna när de själva önskar. Vid ett beslut om avbrutet deltagande ska påverkan eller påtryckningar inte göras. Enligt reglerna för konfidentialitetskravet har vi dessutom tystnadsplikt beträffande etiskt känsliga uppgifter. Det ska som utomstående inte vara möjligt att identifiera personer som deltagit i studien. Rätt till anonymiteten innebär att uppgifter om respondenterna inte lämnas till någon utomstående samt att det i rapporten inte går att utläsa vilka vår uppgiftslämnare varit. Det ska till exempel inte stå vilken polisstation respondenterna arbetar på. (Vetenskapsrådet 2002)

2.7 Metoddiskussion

Den metod vi valt att använda för vår studie har både sina för- och nackdelar. Intervjuer har nackdelar i form av att det på förhand inte går att veta om vi får tag på de intervjupersoner som vår studie kräver. Eftersom ämnet vår studie berör kan uppfattas som känsligt inom myndigheten, kan även det påverka negativt. Intervjuer kan också medföra att personerna inte vågar tala sanning, trots att respondenterna har möjlighet till anonymitet. Semi-strukturerade intervjuer är däremot bra av den anledningen att vi kan erhålla svar vi inte skulle fått vid en kvanitativ studie. En aning mer öppna intervjuer kan dessutom bidra med fakta som vi från början inte visste skulle vara relevant.

Vi upplevde det svårt att komma i kontakt med de medarbetare på myndigheten som vår studie krävde. Detta bidrog till en ökad press på oss skribenter. Det vi hade kunnat göra annorlunda var att i ett tidigare skede kontakta Polisen alternativt ändra val av metod. Trots motståndet lyckades vi i slutändan få kontakt med lämpligt antal respondenter som gett oss bra information. Respondenterna kan trots anonymitet ha upplevt en rädsla av att uttrycka sig fullt trovärdigt, vilket kan bero på att deras åsikter riktas mot den egna organistionen och dess chefer. Det har därför vid första kontakt med polis och innan intervju varit viktigt att informera om de forskningsetiska principerna och den anonymitet som följer. Våra intervjupersoner kommer från två olika regioner och har olika befattningar vilket gett oss insyn i myndigheten från olika håll. De har alla varit medarbetare hos Polisen sedan innan genomförandet av omorganisationen, vilket ger en tydlig bild av hur reformen påverkat och påverkar myndigheten även cirka två år efter reformens start.

3.0 Bakgrund: Tidslinje över Polismyndighetens omorganisation

Följande avsnitt behandlar Polismyndighetens bakgrund i form av en tidslinje. Först beskrivs organisationens struktur och mål före reformen. Därefter redogörs utredningen av denna struktur för att sedan övergå till Polisorganisationskommitténs förslag till reform och genomförandet av detta förslag. Slutligen beskrivs myndighetens utformning samt mål efter reformens genomförande.

3.1 Polismyndigheten före omorganisation

Polisens organisation bestod före omorganisationen av 21 enskilda myndigheter, en Rikspolisstyrelse och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Ibland sägs det därför att Polismyndigheten före omorganisationen bestod av 23 enskilda myndigheter. Rikspolisstyrelsen bestod också av Säkerhetspolisen (SÄPO), Polishögskolan och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen var dessutom chefsmyndighet för SKL. Alla de

tidigare 21 polismyndigheterna styrdes av Rikspolisstyrelsen och varsin länspolismästare, dessa utsedda av regeringen. Varje polismyndighet bedrev och ansvarade själva för sitt polisdistrikt med hjälp av den ovan nämnda Rikspolisstyrelsen. Respektive polisstyrelse i vardera myndighet hade eget ansvar för budget, verksamhetsplan och arbetsordning. Länspolismästaren i varje myndighet hade som uppdrag att ansvara för verksamhetens ekonomi, effektivitet och tillförlitlighet. Rikspolisstyrelsens uppdrag var bland annat att kontrollera polisverksamheterna, fördela resurser, informera och genomföra de mål och krav som regeringen satt. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 18).

3.2 Utredning av Polisverksamheten

3.2.1 Mål för myndigheten före omorganisationen

Under år 2000-2010 tilldelades polisväsendet nya resurser, vilket gjorde Polisen till den största verksamheten i landet. Polisen fick under perioden ett ökat ekonomiskt anslag med 40 procent vilket genererade i ett belopp på 19 miljarder kronor år 2010. Antal anställda ökade under samma period med 26 procent till 28 000 anställda varav 20 300 poliser. I samband med att resurserna ökade ställdes särskilda krav och mål på organisationen från regeringen. Dessa mål och krav var ”högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet” (Polisorganisationskommittén 2012, s. 17). Polisen hade då också som krav att samverka för ökad trygghet i samhället genom att förebygga och förhindra nya brott samt att utreda redan utförda brott. Polisen hade också som mål att vara ett skydd för samhället och att ge information och upplysningar både till allmänheten och internt inom organisationen. Polisverksamheten skulle även arbeta för en effektiv verksamhet, med god kvalitet. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 19)

3.2.2 Mål för myndigheten före omorganisationen: Har målen uppnåtts?

Den 8 juli 2010 kom ett beslut från regeringen att undersöka och analysera Polisens verksamhet samt de mål och krav som då ställdes på dem. Regeringen fick i denna undersökning hjälp av Polisorganisationskommittén. Kommittén fick i uppdrag att ge förslag till en ny polisreform om det skulle visa sig att Polisen inte uppnått de mål och krav som regeringen satt upp. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 17) Resultaten av Polisens mål var enligt regeringen svåra att mäta, särskilt på grund av det arbete Polisen gör i brottsförebyggande syfte. Även kvaliteten och kostnadseffektiviteten var enligt regeringen svår att bedöma. Det berodde på att Polisen i sin redovisning vad gäller resultat och effektivitet i verksamheten varit ofullständiga. Även en ändring av inriktning i polisarbetet och förändrad brottsstruktur gav svårigheter i bedömningen av effektivitetsutveckling. En förändrad inriktning i det polisiära arbetet genomfördes delvis på grund av ökat antal våldsbrott, bedrägerier samt IT-relaterad ekonomisk brottslighet. Inriktningen gav polisen ökade “brottsbekämpande” förmåner, som att Polisen blev mer synlig, fick ett ökat samarbete med kommuner och aktörer samt ökat antal trafikkontroller. Även Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (EU), med ökat antal invandrare och invånare i landet, har påverkat polisarbetet. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 19)

Polisen har även tidigare haft olika storlekar på sina myndigheter, vilket påverkat möjligheten att nå regeringens mål och krav. De mindre myndigheterna hade särskilt svårt att nå dessa mål. Polisorganisationkommittén ansåg att många polismyndigheter varit för små för sin verksamhet, då de inte kunnat uppnå full kvalitet och effektivitet. Kommittén ansåg därför de mindre Polismyndigheterna vara ohållbara. Kommittén påpekade även anställningskraven som varierade för varje myndighet. Anställningskraven gav svårighet att både byta och flytta på personalen samt påverkade samarbetet mellan alla Polismyndigheter.

(Polisorganisationskommittén 2012, s. 23) Under perioden 2000-2010 ökade antalet anmälningar samtidigt som uppklarningen av brotten ökade. Dock hade antalet lagförda brott inte förändrats under denna tid. Trots det visade sig Polisen leva upp till samhällets behov och förväntningar. Stora delar av samhället kände ett förtroende för Polisen och dess verksamhet. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 19)

3.3 Polisorganisationskommitténs förslag till reform

Efter en undersökning av Polisens verksamhet har Polisorganisationskommittén tillsammans med regeringen kommit med förslag till förbättringar av organisationen och dess arbete. Utifrån de krav och mål som regeringen har på Polisen har förslaget om en gemensam myndighet uppkommit. Förslaget kom från inspiration från andra myndigheter, exempelvis Kriminalvården och Skatteverket som bland annat fått en tydligare styrning och ledning, ett "effektivare resursutnyttjande" och "ökad flexibilitet" (Polisorganisationskommittén 2012, s. 23). En gemensam Polismyndighet kan enligt regeringen ge goda förutsättningar för att uppnå alla mål och krav, men också leda till större enhetlighet. Det kan också bidra till goda förutsättningar för en "rättssäker, kvalitativ och kostnadseffektiv verksamhet." med jämna resultat. Gällande detta kom Polisorganisationskommittén med förslaget om att den enrådiga Polismyndigheten skulle ta över Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikspolisstyrelsens alla arbetsuppgifter, bortsett från de som Säkerhetspolisen har hand om. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 24). Polisorganisationskommittén kom under utvärdering fram till att Polismyndigheten, för utvecklingspotential och möjlighet till ansvarsutkrävande, ska kunna ta självständiga beslut. Det här skulle enligt kommittén bidra till en mer flexibel och anpassningsbar verksamhet. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 25)

Polismyndigheten skulle enligt förslaget delas in i sju polisregioner, styrda av en regionpolismästare och ett regionsråd. Varje polisregionschef fick i uppdrag att styra över respektive region själv. Beslut, styrning och ledning skulle göras av regionpolischefen tillsammans med regionsrådet. Rikspolischefen var tänkt att styra på en mer nationell nivå. Polisregionerna skulle enligt förslaget arbeta för ett tryggare samhälle och ökat medborgarförtroende. Tanken med de indelade polisregionerna var att ge ett tryggare lokalsamhälle. Polisorganisationskommittén såg det som viktigt att stärka Polismyndigheten och dess relation till samhället för att således kunna bidra till ett tryggare samhälle. Samhället skulle genom förslaget om reform kunna komma med krav, förslag och synpunkter på förbättringar och utveckling inom polisregionerna. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 27) Polisorganisationskommittén kom också med förslag om att tillsätta ett fristående granskningsorgan, för att skydda och kontrollera polisverksamheten. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 28) I samband med omorganisationen har det tillkommit förslag till författningsändringar och nya författningar. Polisorganisationskommittén kom bland annat med nya förslag till polislagen, polisförordningen och förordningen (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och i förundersökningskungörelsen. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 29)

3.4 Genomförandet av omorganisationen

Polisorganisationskommittén kom med stora förslag om förbättring av Polisens verksamhet. Förslagen kräver därför mycket tid, arbete och planering för att genomföra. För att minska produktionsbortfall och ett försämrat arbete från Polisens sida var det enligt kommittén viktigt att påbörja förändringen så fort som möjligt. På grund av tid och det arbete som krävts föreslog Polisorganisatioskommittén till regeringen att tillsätta en utredare och en

genomförandekommitté med uppgift att förbereda förändringen samt utföra arbetet. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 30) Polisorganisationskommittén lämnade därmed över sina förslag till utredaren. Utredaren fick tillsammans med genomförandekommitté, utifrån regeringens åsikt, vara mycket självständiga och ta många egna beslut kring omorganisationen. Utredarens främsta uppdrag var att förbereda och åtgärda de delar som var i behov av förändring. Delar som var i behov av förändring var bland annat den nya Polismyndighetens inre organ, de olika regionernas organ och huvudkontorets grundorganisation. Utredaren hade också till uppgift att framföra en budget, fördela ansvar samt göra en "arbetsordning" och anställningar. Dessa delar skulle vara förberedda till omorganisationens start, 1 januari 2015. Genomförandekommittén skulle till starten vara redo med förberedelser och Polismyndighetens alla delar, för att kunna bedriva en god och fungerande verksamhet, såväl en grundläggande Polismyndighet liksom en ansvarstagande verksamhet med specialkompetens. (Polisorganisationskommittén 2012, s. 30). Rikspolischefen tillsattes i november 2014 vilket gav honom en månads förberedelser inför omorganisationens start den 1 januari 2015. Polismyndighetens agerande skiljer sig från tidigare enmyndighetsomorganisationer, där tidigare genomförandekommittéers utredare även tillsatts som chef för myndigheten. (Statskontoret 2016, s. 36)

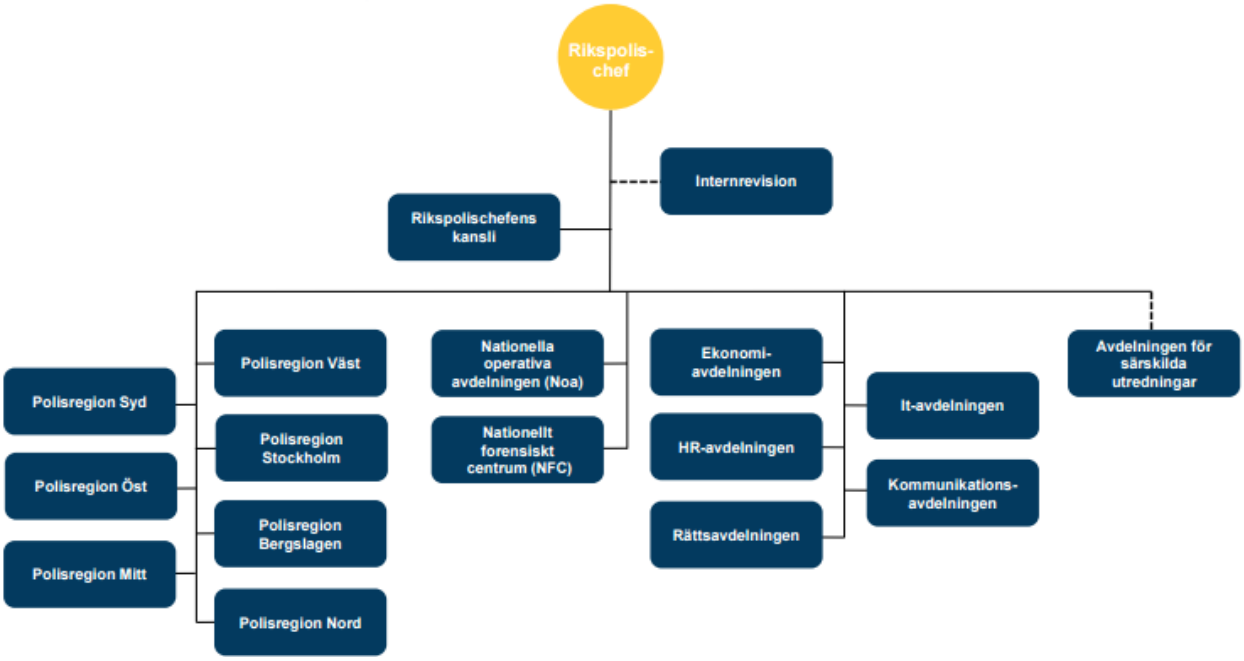
3.5 Reformens nio strategiska initiativ och mål

Reformen av Polismyndigheten syftade till att ge en underifrån-styrd organisation, med fokus på samhällets medborgare som skulle ha möjlighet att vara med och påverka Polisens arbete genom medborgarlöften. Medborgarlöftena var tänkta att skapa ökad samverkan mellan medborgare och polis samt mellan polis och kommuner, genom att låta medborgare komma med förslag till vad som ska prioriteras av Polisen i lokalsamhällena. Ett exempel på medborgarlöfte är ökat antal trafikkontroller. Reformen åsyftade därmed till att förebygga och ge ett tryggt samhälle med ökad närvaro i lokalsamhällena. Polisen var således tänkt att arbeta nära medborgarna i samhället och förebygga brott. Reformen var också avsedd att påverka avståndet mellan beslutsfattarna för att dela ut resurser, befogenheter och ansvar i organisationens yttre delar. (Polismyndigheten 2015, s. 6). Verksamhetsidéerna för den nya reformen och polisens arbete är följande: "Närmare medborgarna, mer tillgängliga och tillsammans leder vi det brottsbekämpande arbetet för trygghet, rättssäkerhet och demokrati." (Polismyndigheten 2015, s. 7) Reformen ska genomföras med hjälp av fem långsiktiga mål. Målen ska hjälpa reformen samt bidra till ett ökat fokus på Polismyndighetens prioriteringar. "Vi finns tillgängliga där medborgarna behöver oss, vi är EN polis som utvecklar verksamheten och skapar framgång tillsammans, vi är proaktiva och flexibla, med förmågan att anpassa verksamheten, vi förhindrar brott från att begås och vi har förbättrat vårt utredningsresultat." (Polismyndigheten 2015, s. 8) Inom en 3-5 års period, från omorganisationens start, beräknas reformen och dess nio strategiska initiativ vara fullständigt genomförda. De nio initiativet ska genomföras för att underlätta och bidra till reformens fem långsiktiga mål. Initiativen är "regionledningscentraler (RLC) och geografisk indelning, mer än hälften av resurserna i polisregionerna ska återfinnas i lokalpolisområdet, medborgarlöften och lokalsamverkan, utredningsverksamhet, organiserad brottslighet, grundläggande fri- och rättigheter, mobila it-lösningar, medborgarmöten (inkl. PKC) och medarbetardrivet utvecklingsarbete". (Polismyndigheten 2015, s. 9)

Det strategiska initiativet regionledningscentraler (RLC) och geografisk indelning ska under år 2015-2016 i samband med ombildandet av sju regioner, också tillsätta sju ledningscentraler som är regionala samt en ledningscentral som är nationell. Initiativet att "mer än hälften av resurserna i polisregionerna ska återfinnas i lokalpolisområdet", finns för att reformen ska komma närmare

sitt mål att nå medborgarna i samhället. ”Medborgarlöften och lokal samverkan” ska öka samarbetet mellan polis och medborgare samt polis och kommun. Det ska också bidra till ett ökat förtroende av medborgarna för Polisen. (Polismyndigheten 2015, s. 9) Initiativet “utredningsverksamheten ska tillämpa ett nytt direktiv” som kallas ”polisens nationella utredningsdirektiv”. Det nya direktivet ska bidra till en ökad möjlighet att utreda fler brott. Polisen har också som mål att återkoppla till brottsoffer. Samverkan mellan Polisen och åklagarmyndigheten ska också förbättras, för ett ökat stöd mellan myndigheterna (Polismyndigheten 2015, s. 10). Initiativet ”organiserad brottslighet” är menad att under en tvåårig tidsperiod skapa en grundläggande rapport för motarbetning av organiserad kriminalitet. Rapporten kommer sedan ligga till grund för beslut om hur motarbetning av organiserad brottslighet ska prioriteras. (Polismyndigheten 2015, s. 10) Initiativet ”grundläggande fri- och rättigheter” ska ge varje medborgare möjlighet att fritt uttrycka demokratiska åsikter och tankar. Alla ska fritt kunna ge uttryck för sin sexualitet och religiösa tro. De grundläggande fri- och rättigheterna är hotade av bland annat hatbrott och terrorhot. (Polismyndigheten 2015, s. 11). Initiativet ”mobila it-lösningar” ska effektivisera arbetet i yttre tjänst genom att tillsätta mobila tjänster som ska ge ökad tillgång till viktig information. Tillgången till Polisens IT-system ska således öka. Initiativet ”medborgarmötet (inkl. PKC)” ska ge medborgaren möjlighet till ökad kontakt med Polisen. Polisen ska möta medborgarnas behov för ökad effektivitet och tilltro. PKC är en förkortning för polisens kontaktcenter, som är den vanligaste vägen mellan medborgare och polisen. PKC tar emot anmälningar och påbörjar en utredning av ärende. Initiativet ska utveckla PKC och dess tillgänglighet. Det sista initiativet ”medarbetardrivet utvecklingsarbete” ska öka möjligheten för medarbetare inom Polismyndigheten att vara med och utveckla organisationen (Polismyndigheten 2015, s. 11).

3.6 Polismyndigheten efter omorganisationen



Figur 1. Polismyndighetens organisation.
https://polisen.se/PageFiles/581379/Polidmyndigheten_organisation_160916.niva1.pdf

Polismyndigheten har år 2016 drygt 28 500 anställda och leds av en chef kallad rikspolischef. Rikspolischefen, som utses av regeringen, har ensam ansvaret för myndighetens verksamhet. Polismyndigheten är efter omorganisationen således en enrådsmyndighet. Sedan den 1 januari

2015 är Dan Eliasson rikspolischef. Rikspolisstyrelsen, som efter reformen inte finns, bestod som tidigare nämnt också av SÄPO. SÄPO är en egen fristående myndighet även efter omorganistionen. (Polisen 2016)

Polismyndigheten innehar fem gemensamma avdelningar som ska se till att ledningens och myndighetens behov blir tillgodosedda. Det kan vara behov av administrativ karaktär, strategisk styrning och så kallat verksamhetsnära stöd. De fem avdelningarna är it-avdelningen, rättsavdelningen, ekonomiavdelning, HR-avdelningen och kommunikationsavdelningen. Dessutom så har rikspolischefen ett eget kansli som finns till för att ge stöd och strategisk rådgivning i dennes arbete. Polismyndigheten har en också en Nationell operativ avdelning, NOA, som har till uppgift att inrikta och leda polisens verksamhet både nationellt och internationellt. NOA har också som uppgift att stödja polisregionerna i deras verksamheter. Inom polismyndigheten finns sju regioner: region Bergslagen, region Mitt, region Nord, region Stockholm, region Väst, region Syd och region Öst. (Polisen 2016)

Figur 2. Karta över myndighetens sju regioner.
Polisen.se/om-polisen/organisation

Polismyndigheten har också en fristående organisatorisk enhet, nämligen internrevisionen, som är placerad direkt under rikspolischefen. Internrevisionen har som uppgift att granska men också lämna förslag till förbättringar av myndighetens "process för intern styrning och kontroll". Myndigheten har dessutom en avdelning vid namn Särskilda utredningar, SU, som utreder anmälningar av olika slag mot anställda inom myndigheten. SU utreder också anmälningar mot polisstudenter, vakter i arresten och åklagare. (Polisen 2016) NFC, Nationellt foreniskt centrum, kallades tidigare för SKL. NFC som är ett opartiskt expertorgan har hela den foreniska verksamheten inom myndigheten som ansvar. NFC gör undersökningar i brottsmål (Nationellt foreniskt centrum – NFC u.å). Regionerna har själva fått tillsätta sina egna chefer och medarbetare. Tillsättning av chefer vid Statens kriminaltekniska laboratorium, den nationella operativa avdelningen och regionpolismästare har gjorts av Rikspolischefen, med stöttning av tjänsteförslagsnämnden som regeringen utsett. Rikspolischefen har också tillsatt en egen ställföreträdare (Polisorganisationskommittén 2012, s. 26)

Polismyndighetens nationella nivå består av tre ledningsgrupper, ”den nationella ledningsgruppen” (NLG), ”den nationella strategiska ledningsgruppen”(NSLG) och ”den nationella opertativa ledningsgruppen” (NOLG). NLG består av Polismyndighetens alla region- och avldeningschefer samt chefen för de särskilda utredningarna. NSLG består av polisregionscheferna, HR-avdelningenscheferna samt chefer för NOA. NOLG består av polisregionernas biträdande chefer, NOA:s företrädare, utvecklingschefen för NFC samt deras företrädare. NOLG består också av representanter för Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. NLG och NSLG leds båda två av rikspolischefen, Dan Eliasson. NOLG leds av NOA:s chef. (Statskontoret 2016, s.33) Polissamordningen betonade att det är viktigt att alla avdelningschefer ingår i den nationella strategiska ledningen för att skapa ett helhetsperspektiv på verksamheten. Rikspolischefen har valt att frångå detta med hänvisning till att det är svårt att arbeta dynamiskt i en så stor ledningsgrupp. (Statskontoret 2016, s. 33)

3.7 Beskrivet i media: Effekter av reformen och medarbetarnas.upplevelser

Den nya polisorganisationen, som enligt Dan Eliasson är den största på över 50 år, har fått mycket kritik i media. Poliskris har blivit ett vanligt förekommande begrepp. Många påstår att reformen redan på förhand var dömd att misslyckas. Rekordfå brott klaras upp, polischefer har fått söka om sina tjänster och fler poliser än någonsin väljer att säga upp sig. Hösten 2016 gjordes beräkningar om att i genomsnitt tre poliser om dagen valde att sluta under året. Enligt tidningen Lag och avtal har 50 procent av de tidigare högre polischeferna blivit av med sina chefspositioner. 2500 chefer har behövt söka om sina tjänster. Det här har enligt rikspolischef Eliasson lett till stor osäkerhet och oro bland de tidigare cheferna, då alla tidigare tjänster inte längre finns kvar och många således blivit utan arbete. (Lag och Avtal 2015, nr 6-7) Aftonbladet skriver att cheferna efter den nya reformen hamnat i ett ingenmansland. Våren 2016, över ett år efter genomförandet av omorganisationen, fanns fortfarande 100 tidigare polischefer helt utan väsentliga arbetsuppgifter. Personerna var så kallat interimsplacerade och fick uppdrag som inte alls stämde överens med varken deras kompetens eller den egentliga kärnverksamheten. Tidigare chefer hamnade i en position där de stod stilla och väntade på att en ny tjänst, som deras kompetens stämde överens med, skulle bli ledig. Många tidigare chefer fick så kallade “låtsasuppgifter” som inte alls kunde föra kärnverksamheten vidare. (Aftonbladet 2016)

Dagens Nyheter skriver i augusti 2016 om hur den nya reformen har fått i effekt att rekordfå brott klaras upp. Brottsuppklarningen sägs vara den lägsta på 16 år. Åklagare har slagit larm om att allvarliga brott inte blir utredda i rimlig tid. Exempelvis hade andelen uppklarade misshandelsbrott år 2015 minskat till 12,6 procent, jämfört med år 2010 då andelen var 18,3 procent. Enligt Dagens Nyheters granskning har också antalet anmälningar om brott som kan kopplas till polisiära insatser, som narkotikabrott och rattfylleri, minskat kraftigt sedan omorganisationen 2015. Det här antas bero på att Polisen efter reformen genomför färre trafikkontroller än tidigare. Dagens Nyheter skriver även om det stora missnöje som finns i poliskåren vilket lett till att många har valt att sluta. Missnöjet riktas åt de låga lönerna, det dåliga ledarskapet och att myndigheten blivit mer centralstyrd på ett dåligt sätt. (Dagens Nyheter 2016)

4.0 Tidigare forskning och avgränsningar

Då Polismyndigheten är en statlig myndighet i Sverige, har vi valt att lägga störst fokus på svensk forskning. Vi börjar med att beskriva tidigare forskning om Polisens omorganisation för

att därefter gå in på tidigare forskning om styrning generellt. Vi kommer också skriva om kulturer och organisationskulturer, som i stort präglar Polismyndigheten.

4.1 Tidigare forskning: Polisens omorganisation

Enligt Björk (2016, s. 13) har Polismyndigheten återigen "trasats sönder av storslagna visioner" och det återstår ännu mycket att studera då omorganisationen endast är påbörjad (Björk 2016, s. 21). Det räcker inte att förstå vad poliserna gör utan förståelse måste också skapas för vad omvärlden, som exempelvis politiken, gör med polisen. Polismyndigheten får också utstå mycket tyckande förutom från politiker. Journalister kräver, höga jurister kräver, forskare kräver och medborgare kräver. Det är således många som har en åsikt om hur polisen ska agera och verksamheten fungera. Allas åsikter kan dessutom vara vettiga var för sig, men får konsekvenser av en trasig polisorganisation som har för splittrade prioriteringar. (Björk 2016, s. 13)

Den senaste polisreformen, som är den aktuella för vår studie, har enligt Björk (2016, s. 13) sin början i förstatligandet av den svenska polisen år 1965 men också länspolismästarmodellen under 1980- och 90-talet. Dessa organisationsförändringar hade även de som avsikt en centralisering av Polismyndigheten. Björk (2016, s. 14) menar att ledordet för 2015 års polisreform är "enhetlighet". Ledordet är också ett begrepp som inte endast speglar omorganisationen för Polismyndigheten utan dessutom andra offentliga verksamheter som Försäkringskassan, Kriminalvården och Skatteverket vilka också har genomgått liknande förändringar. Även dessa ombildningar har inneburit en ny förvaltningsstruktur i form av att lokala myndigheter blivit ersatta med en gemensam. Enligt Björk (2016, s. 14) är önskan om "enhetlighet" enligt ett sociologiskt perspektiv ett uttryck för den moderna viljan vilket innebär behovet av kunna kontrollera och planera för framtiden. Viljan att kontrollera och planera leder till att fel vägar ofta blir valda då vardagliga konflikter som finns i nuläget åsidosätts för planering av framtiden. Rationella handlingar får således oavsedda konsekvenser i ett senare skede. Besparingar för framtiden leder i slutändan till ökade kostnader för verksamheten, osäkerhet skapas av standardiseringar och vanmakt föds ur strategier. (Björk 2016, s. 21) Björk skriver i *Den stora polisreformen - fem arbetspapper (2016)* att den misslyckade omorganisationen i en framåtriktad anda endast kan bli bättre, men menar också att tron av att en organisation kan bli perfekt är falsk. Däremot kan det här vara produktivt eftersom det leder till att nya reformer ständigt drivs fram för att försöka förbättra.

Enligt Statskontorets första delrapport (2016, s. 105) om Polismyndighetens omorganisation har myndigheten själva bestämt att genomförandet av omorganisationen ska vara avslutat den 31 december 2016. Det betyder att myndigheten fortfarande arbetar med att implementera den nya organisationen, vilket måste beaktas när en utvärdering görs om huruvida omorganisationen varit ändamålsenligt eller inte. Den första delrapporten har lett till flera slutsatser, bland annat att omorganisationen i flera avseenden visat sig vara svårare än tidigare trott. Svårigheten har också gjort att det krävts mer tid än väntat för att genomföra hela reformen vilket tyder på att komplexiteten blivit underskattat samt att tidsplanen varit orimligt snäv. De påpekar att detta fenomen är vanligt förekommande i den här typen av reformer. (Statskontoret 2016, s. 105) Även externa händelser har påverkat reformens genomförande negativt och bidragit till att ombildningen tagit mer tid än planerat. Med externa händelser menas till exempel flyktingsituationen och den ökande belastningen på Sveriges asylmottagning. Fokus i styrningen har således blivit riktat åt annat håll än själva ombildningen. (Statskontoret 2016, s. 106) Enligt slutsatserna har en grund skapats för att styra och leda myndigheten som en nationell sammanhållen myndighet. Dessutom har den operativa förmågan på nationell nivå blivit mer

flexibel, vilket bidrar positivt då resurserna kan användas mer samordnat. (Statskontoret 2016, s. 108) Myndigheten har enligt Statskontoret (2016, s. 109) kommit flera steg närmre delmålet som handlar om att omorganisationen ska bidra till bättre kontakt med medborgarna. Polisen har tagit viktiga steg till ett ramverk som ger förutsättningar för bättre samverkan på lokal nivå. Bedömningen som Statskontoret utgår ifrån är att cirka hälften av lokalpolisområdescheferna gjort en uppskattning om att förmågan till kontakt med medborgarna utvecklats positivt efter reformen. Medborgarlöften av polisen i kommunerna har blivit allt vanligare. Löftena bygger på en kontakt och dialog mellan polis, kommun och medborgare. Kommunpoliser finns efter organisationförändringen i varje kommun.

Det återstår dock viktiga men också svåra utmaningar (Statskontoret 2016, s. 110). Stödverksamheten, förutom it-avdelningar, har inte fullt ut kunnat möta kärnverksamhetens behov. För att på sikt uppnå målen är det därför viktigt att stödverksamheten effektiviserar sin verksamhet. Dessutom skulle uthålligheten för ombildningen förbättras om de lokala polisområdena prioriterades efter deras faktiska behov och resultat eftersom största fokus, i början av omorganisationen, varit enhetlighet och den nationella nivån. Även utredningsverksamheten måste prioriteras i högre grad, både resursmässigt och gällande att prova samt implementera nya metoder. Det här för att nå målet som handlar om förbättring av resultaten inom utredning och lagföring. (Statskontoret 2016, s. 111) Också medarbetarskap ska få större fokus enligt Statskontoret (2016, s. 115). Styrmodellen bör både utvecklas och implementeras.

Enligt Statskontoret (2016, s. 33) har de intervjuade personerna uttryckt att de grupper som inte representeras i NSLG blivit negativt påverkade. Bland annat har företrädarna för de nationella gemensamma avdelningar som inte är delaktiga i NSLG blivit uteslutna från att ta del av viss information. Det här har lett till att den främsta gruppen för övergripande samordning av myndigheten har blivit kanslichefsgruppen som leds av rikspolischefen och dennes kansli. Dessutom var en av de viktigaste utgångspunkterna för den nya reformen att beslut ska kunna fattas på lägsta möjliga nivå, men enligt intervjupersonerna har denna förbättring endast rört cheferna för regionerna och särskilda stödavdelningar. Statskontoret (2016, s. 34) påpekar också vikten av kommunikation med medarbetarna vid en organisationsförändring, främst på grund av att Polisens våldsmonopol skiljer myndigheten från andra. Kommunikationen är viktigt för att motverka negativa effekter och för att främja positiva sådana. I detta sammanhang nämner Statskontoret den rådande poliskulturen och hur viktigt det är med den interna kommunikationen. Dessutom har intervjupersonerna, som både är polischefer och anställda, påpekat hur viktigt det är att anställda får vara delaktiga i beslut som fattas. Den interna kommunikationen främjar främst acceptansen inom kåren för den nya organisationen. Flera av Statskontorets intervjupersoner påpekar också skillnaden av kommunikationen före och efter omorganisationen. De hänvisar till hur tydlig kommunikationen var före reformen, med Polissamordningen som avsändare av information. Dessutom gav olika aktiviteter tydlig inblick i samordningens arbete. Denna typ av intern kommunikation försvann enligt intervjupersonerna i samband med organisationsförändringen. Många av intervjupersonerna har enligt Statskontoret (2016, s. 35) också gett uttryck av för att ett glapp uppstått i kommunikationen vid förändringen och vägledningen för hur målen ska nås. En omständighet som påverkat möjligheten för kommunikation och förklaring av reformen är att chefspositionerna tog längre tid än väntat att tillsätta, vilket enligt Statskontorets intervjupersoner ledde till att chefer varken hade trygghet eller legitimitet att agera som ledare i förändringsprocessen. Även tjänsten som rikspolischef tillsattes i ett sent skede. Regeringen fattade beslutet 20 november 2014, det vill säga cirka en månad före omorganisationens start. Det här ledde till att rikspolischefen fick kort tid på sig att förbereda sig för sitt nya uppdrag. Praxis i andra enmyndighetsreformer har varit

att utredaren i genomförandekommittén också fått tillträda som myndighetens nya generaldirektör, vilket alltså inte var fallet i Polismyndighetens omorganisation.

Intervjupersonerna i Statskontorets delredovisning (2016, s. 45) har också kritiserat att både ledningsgrupper och kanslier i början var tomma eller bemannade med tillfällig personal. Regioncheferna har innehaft ett stort ansvar för att sköta reformen, men många upplever att de fått sköta sitt arbete ensamma. Chefer både på region- och polisområdesnivå anger att det här beror på att tjänster tillsatts preliminärt. Intervjupersonerna anser också att ledningsstöder på lägre nivåer varit otillräckligt, vilket har påverkat genomförandet negativt eftersom det inte funnits tid att utöva ett bra ledarskap i form av att motivera och förklara förändringsarbetet för underordnade. Ledningsstödet har brustit bland annat i administrativa uppgifter vilket tagit upp en hel del av chefernas tid. Reformen har också lett till oklarheter om vad stödfunktionerna som finns egentligen har för uppdrag. Flera regionledningar anser således att det nya sättet att arbeta tar längre tid än före reformens genomförande.

4.3 Tidigare forskning: generellt om styrning

Rönnegård (2008, s. 29) menar att medborgare ska kunna förlita sig på Polisen i en rättsstat, speciellt i krisartade situationer som terrorhändelser då det i dessa sammanhang är särskilt viktigt med en skicklig ledning av organisationen. Av den orsaken skapas framgång på högsta chefens förmåga att leda, vilket sätter höga krav på grundläggande egenskaper och utbildning. Många tidigare polischefer och nuvarande rikspolischef saknar polisiär utbildning vilket enligt Rönnegård (2008, s. 29) anses vara problematiskt. Eftersom de politiska beslutsorganen dessutom går emot kravet om de grundläggande egenskaperna och utbildning vid anställning av högsta polischef, ligger grundproblemet således hos dem (Rönnegård 2008, s. 99). Vid tillsättning av högre polischefstjänster väger enligt Rönnegård (2008, s. 135) de administrativa meriterna tyngst. Författaren påpekar att dessa meriter inte säger något om hur personen styr vid de krisartade situationerna och menar därför att chefer som anställs endast på grund av administrativa kriterier har en bidragande faktor till Polismyndighetens chefsproblem. Polisen är i behov av högre chefer som är handlingskraftiga och kan leda myndigheten på bästa sätt. Det kräver utbildning och övningar i alla former för att vid en sådan situation vara förberedd. (Rönnegård 2008, s. 135)

Enligt Wennström (2014, s. 13) har styrningen och kontrollen över den statliga verksamheten förändrats. New Public Management, NPM, kan kortfattat förklaras som en styrningsmetod som hämtat inspiration från näringslivet. Metoden används för att nå ökad effektivitet inom den offentliga sektorn. NPM beskrivs även som en metod, som genom hjälp av uppdrag och återrapporteringskrav, gått från detaljstyrning till målstyrning. Systemet har fått mycket kritik då den egentligen passar dåligt för offentlig verksamhet. Styrningsmetoden sägs ha resulterat i att offentligt anställda, så som poliser, får använda allt mer av sin arbetstid till administrativt arbete som bland annat går ut på att svara på utvärderingar och återrapportera. (Wennström 2014, s. 13)

Mål- och resultatstyrning beskrivs enligt följande: ”Ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultaten analyseras och bedöms mot de uppställda målen.” Styrmodellen har både för- och nackdelar. Nackdelarna är dock fler än fördelarna. Styrformen har brister, eftersom det lätt leder till att beslutsfattarna utdelar för många mål som myndigheten ska uppnå. Dessutom är målen ofta för detaljerade, vilket medför ökad mängd administrativt arbete. (Amnå 2009, s. 302) Målen anses också bli aningen otydliga, men också motsägelsefulla. Trots antalet nackdelar mål- och

resultatstyrningen för med sig, anses modellen få godkänt gällande möjligheten till kontroll som styrformen medför. Möjlighet till kontroll innebär att det lättare går att kontrollera myndighetens finanser och på så sätt även effektivitet och produktivitet. (Amnå 2009, s. 301)

Det finns krav på effektivitet inom förvaltningen. Kraven innebär att förvaltningen ska åstadkomma resultat och mål som blivit uppsatta av statsmakterna. Kraven ska dessutom åstadkommas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Eftersom stora problem gällande effektiviteten finns, innebär det att en fortsatt aktiv och strukturell anpassning till verksamheterna måste ske. (Mundebo 2008, s. 10) Myndigheter är "politisk styrda, men administrativt självständiga", vilket enligt Mundebo (2008, s. 25) betyder att en myndighet inte är oberoende av politisk styrning. Med politisk styrning menas politiska beslut av både riksdag och regering, men också lagar, lokalisering och ekonomiska medel som styr verksamheten i en viss riktning. Respektive myndighet innehar således ett ansvar inför regeringen, men indirekt även riksdagen, att åstadkomma resultat med sin verksamhet. Däremot har varje myndighet en betydande frihet gällande sitt sätt att arbeta, så även polisen, eftersom respektive myndighet är oberoende i frågor som handlar om myndighetsutövning mot en enskild person eller kommun. Varje myndighet har också frihet gällande tillämpning av lag. (Mundebo 2008, s. 25)

4.4 Tidigare forskning: Organisationskultur

Stenmark (2005, s. 134) menar att förändringar i lagstiftningen bidragit till organisationskulturen som polisen har. Kulturen har blivit beroende av ett stort antal regler och lagar som kommit att bli allt mer vägledande för hur polisen utför sitt arbete. Dessutom har "administrativa förändringar och expertstyrda utvecklingsarbeten" fått stor inverkan. Ledning och anställda är både kulturbärare och kulturskapare vilket bidrar till att organisationskulturen inom Polisen verkar bevarande och stabiliserande vid påtryckningar av omvärlden och förändringar av myndigheten. Författaren påstår således att även om Polismyndighetens organisation förändras över tid kan den inte beskrivas som "flyktig". Kulturen som finns är så pass stabil att den klarar förändringar. (Stenmark 2005, s. 134) Däremot råder en del misstroenden inom organisationen, då främst mot ledningen och deras arbete. Detta beror på olikheter mellan det teoretiska perspektivet och det perspektiv som "golvet" har. Av detta påverkas den professionella styrningen i ledningen negativt och en konsekvens av misstroendet är att de poliser som når toppositionerna i organisationen förlorar poliskårens stöd respektive omhändertagande. (Stenmark 2005, s. 139) Poliskulturen innehar således chefsförakt och den polis som når till denna nivå kan bli utfryst.

Det finns fyra kännetecken för en organisationskultur, nämligen symboler, hjältar, ritualer och värderingar. Med symboler menas sådant endast medlemmar inom kulturen känner till. Hjältar i detta sammanhang innebär personer som har stor betydelse för kulturen och personerna inom den. Med ritualer menas aktiviteter som är socialt viktiga, exempelvis fester, som ordnas för att främja kulturen och sammanhållningen. Värderingar innebär betydelsefulla tankegångar och åsikter som utgör kärnan inom kulturen. Värderingarna inom en kultur är oftast undermedvetna. (Stenmark 2005, s. 76) Det finns dessutom tre drag som enligt Stenmark (2005, s. 77) är karaktäristiska i polisens kultur: "att bli utsatt för fara och hot, att uppfattas som en auktoritet och att ha kravet på snabbhet och effektivitet i arbetet". Det är även vanligt att attityder inom kulturen innefattar misstänksamhet mot allmänheten och ett tydligt "vi-kontra-de"-tänk. Eftersom normer om lojalitet är vanligt inom grupper i kulturen förekommer även grupptryck. (Stenmark 2005, s. 77) Det råder enligt Stenmark (2005, s. 79) ömsesidig respekt mellan poliser i yttre tjänst. "Du bör hjälpa den som du själva har haft hjälp av, och du får inte skada den som en gång har hjälpt dig". Eftersom polisarbetet ofta styrs av externa händelser, är krävande och

ofta handlar om liv eller död är sammanhållning viktig. Enskilda poliser måste bryta mot kulturens regler gravt för att hamna utanför gemenskapen i kåren, eftersom skyddsnäten inom kulturen är toleranta. (Stenmark 2005, s. 79)

5.0 Teori

Det här avsnittet presenterar vårt teoretiska ramverk som ska användas bland annat för att ge ökad förståelse kring hur offentliga verksamheter fungerar samt hur politiken styr organisationerna med både regelstyrning samt mål- och resultatstyrning. Genom att beskriva begreppet organisationskultur ämnar vi ge ökad förståelse kring hur Polisen och dess medarbetare kan präglas av exempelvis symboler och handlingar, främst vid en organisationsförändring. Med teorier om förändring av organisation och ledarskap avser vi ge förståelse för hur en organisationsförändring kan gå till samt hur den kan påverka en organisation.

5.1 Styrning och ledning: Regelstyrning

Organisationer i den offentliga sektorn kritiseras ibland för att vara byråkratiska och trögrörliga. Ibland kritiseras även tjänstemännen som anses följa regler och direktiv på ett strikt och opersonligt sätt. (Lind & Ivarsson Westerberg 2011, s. 17) Relationer inom offentliga verksamheter är ofta också komplexa eftersom de ansvarar för viktiga samhällsfunktioner. Det här ställer också stora krav på specialiserad kompetens vilket medför att professioner, i form av exempelvis poliser och läkare, får en stor roll i dessa verksamheter. Det kan i vissa verksamheter också finnas separata hierarkier för administration och professioner. Ofta har dessutom offentliga verksamheter komplexa mål, vilket gör att verksamheternas effekter blir svåra att mäta. Det här bidrar till att regelstyrning blir en central styrningsform för offentlig sektor, eftersom politiska organ beslutar om de offentliga verksamheternas strategiska inriktning men också finansiering. Genom att de politiska organen har en avgörande roll för offentlig verksamhet har den högsta organisationsledningen inom respektive organisation en mindre framträdande roll och begränsad handlingsfrihet. (Lind & Ivarsson Westerberg 2011, s. 18) Allt eftersom administrativt arbete fått en mer betydande roll har också administrativt ledarskap blivit viktigare. Bland annat så görs chefsrekryteringar på administrativa meriter. (Lind & Ivarsson Westerberg 2011, s. 18)

5.2 Styrning och ledning: Mål- och resultatstyrning

Ett mål är "en beskrivning av ett framtida önskat tillstånd." Ett mål kan ha olika tidsramar, olika grad av realism och de kan skilja sig på huruvida målet är konkret eller inte. Existensgrund finns längst upp i målhierarkin, vilket innebär att det viktigaste med ett mål för en organisation är att beskriva varför verksamheten ska bedrivas. Det vill säga vilken samhällelig funktion organisationen bidrar med. (Jacobsen & Thorsvik 2014, s. 31) Många hävdar att det finns ett oklart samband mellan mål och medel i organisationer som främst producerar tjänster, vilket innebär att sambandet mellan det verksamheten gör och uppnår är otydligt. (Jacobsen & Thorsvik 2014, s. 34) Mål- och resultatstyrning har blivit vanlig i offentlig sektor vilket medför att även prestationsersättningar blivit allt vanligare, i form av exempelvis skolpeng för skolan. Styrningsmodellen har också fört med sig jämförelser av olika enheter i verksamheten samt att granskningar och utvärderingar fått en allt större roll i förvaltningen. Fokuset ligger främst på ökad effektivitet, bland annat att få så mycket som möjligt för pengarna. Styrformen sätter också större press på politiker, som inte bara måste utvärdera måluppfyllelse och resultat utan också måste bli bättre på att sätta dessa mål- och resultatkrav för vardera myndighet. (Almqvist & Mårtensson 2011, s. 107)

5.3 Organisationskulturer

Varje organisation präglas av en kultur, som ger uttryck i symboler och handlingar. En kultur växer med hjälp av symboler och handlingar fram i organisationen och ger organisationen en betydelse (Bang 1999, s. 16), som för gruppen kan vara svår att förklara. Grupper inom kulturen kan känna en behörighet till organisationen, som andra utanför inte förstår. Varje organisation har sin egen organisationskultur, med en egen betydelse för dess medlemmar. (Bang 1999, s. 16) En kultur kan beskrivas som ett regelverk för hur grupper ska ”uppfatta, tro, utvärdera och handla” inom organisationen. Bang (1999, s. 22) benämner med hjälp av forskare organisationskulturen som uppfattningar, värderingar och normer som styr en grupp, gemensamma uppfattningar och värderingar och sättet som en grupp handlar på inom en organisation. Kultur är även svår att definiera, vilket kan bero på att organisationskultur är en teoretisk konstruktion, skapad för att förstå den sociala verkligheten. (Bang 1999, s. 22)

Organisationskulturen kan delas in i två delar, kulturinnehåll och kulturuttryck. Kulturinnehållet består av betydelsefulla delar som finns i kulturen och dess medlemmar “som betydelser, meningar och handlingsmodeller”. Kulturuttrycken ger uttryck i kulturens innehåll som därmed blir ”de handlingar, objekt och praxis som kulturen använder för att bekräfta och uttrycka sig inför medlemmarna” (Bang 1999, s. 49).

5.4 Förändring av organisation och ledarskap

En organisationsförändring har i många fall ett positivt resultat som syfte, bland annat genom att förändra och tänka nytt i arbetsuppgifter och tjänster. Det kan vara strategiska och stora förändringar men även mindre och enklare ändringar av en organisation. En organisation kan i det strategiska välja ett nytt fokus med nya produkter, tjänster samt marknad, alternativt nedläggning av gamla tjänster och produkter (Jacobsen 2013, s. 70). En fråga som många forskare undrat över är enligt Jacobsen (2013, s. 97) ”Varför klarar vissa organisationer att genomföra förändringsprocesser på ett lyckat sätt medan andra inte gör det?”. Det kan bland annat bero på för dåligt ledarskap i förändringsprocessen eller val av strategi. Den kan också bero på möjligheten att göra förändringar, organisationer kan ha olika lätt och svårt med införande och anpassning av förändringar. Både inre och yttre förhållanden kan påverka möjligheterna (Jacobsen 2013, s. 97).

En planerad förändring kräver förarbete, från tidigare valda ”förändringsaktörer”. En förändringsprocess har till syfte att förändra ett beteende, en kultur eller struktur inom en organisation. En förändringsprocess kräver både tid och engagemang och det är då viktigt att organisationer som väljer att genomgå förändring är medvetna om det. Det kan också krävas planering, hur processen ska startas, vilka delar som är viktigast samt vilka konsekvenser som kan uppstå. Vid en förändringsprocess kan motstånd uppstå genom att vissa aktörer inom organisationen på något sätt inte accepterar förändringen. Det kan exempelvis vara aktörer som upplever förändringen som hotfull och jobbig. Det är därför viktigt att möta dessa aktörer för att aktivt bjuda in dem i förändringsprocessen och visa vad som pågår, för att möta dessa aktörers tankar. (Jacobsen 2013, s. 129)

Tid är en betydelsefull del i förändringsprocessen, dels tid för att förbereda och förstå men också tid för att genomföra. Tid kan enligt Jacobsen (2013, s. 130) definieras från två aspekter, den kvalitativa- och den kvantitativa tiden. Den kvantitativa mäter tiden i sekunder, minuter, timmar och dagar. Den kvalitativa mäter människors tidsuppfattning, då människan kan betrakta den på olika vis. Den kvantitativa tidens mäts i en riktning, där tiden och händelser följer en kronologisk ordning. Den kvalitativa tiden mäter som tidigare nämnt människans

uppfattning av tid, som inte nödvändigtvis behöver följa en kronologisk ordning och liknande upplevelse, exempel specifika händelser som i någon form påverkat människan. Jacobsen (2013, s. 131) uttrycker den kvalitativa tiden som: ”[...] Det förflutna är levande i nutiden och kan forma den kommande framtiden” (Jacobsen 2013, ss. 130-131). Tiden kan ge möjlighet till olika upplevelser och tankar i en förändringsprocess. De personer som tidigare inte gillat tanken med en organisationsförändring kan med tiden acceptera. Tiden följer en känslomässig storm, som under pågående gång kan ge intryck. En förändring kan påverka vissa känslomässigt, samtidigt som det i andra fall inte påverkar alls. En förändring kan göra olika starkt intryck på varje person.

6.0 Resultat

Resultatet består av en sammanfattning av vad våra sex respondenter svarat på frågorna i intervjuguiden (Se bilaga). Vi har valt att benämna respondenterna som P1-P6, på grund av anonymiteten och de etiska forskningsprinciperna.

Respondenterna anser att omorganisationen påverkat myndigheten mycket, främst genom sammanslagningen från 23 myndigheter till en. Nya grupper har behövt göras, likaså har nya chefer behövt tillsättas eftersom chefsnivåer blivit borttagna. Många personer har således blivit påverkade men också oroliga över på vilket sätt organisationsförändringarna skulle komma att påverka dem själva. Däremot svarar samtliga respondenter att de inte blivit berörda av reformen i den mån som media får det att framstå. Omorganisationen har till exempel fått mindre praktiskt påverkan längre ned i leden. Enligt respondent P4 är just omorganisationen inte lika dålig som många får det att låta. Det är istället ansäpodra saker som får den att bli så uppmärksammad, såsom låga löner och för lite resurser, saker som kanske egentligen inte har med reformen att göra. Mycket av det negativa som påstås ha ett samband med reformen menar P4 har pågått i flera års tid, inte endast sedan omorganisationen genomfördes.

Dock har många medarbetare inom myndigheten blivit bekymrade över att deras röster inte blivit hörda och att de inte fått vara med och påverka. Enligt P1 anser många att tankarna på förändring kommit ifrån specialister utan polisiär bakgrund och sakkunskap, vilket medfört att många idéer och åtgärder bara hittats på. Respondent P1 menar dock att omorganisationen är omöjlig att göra till en demokratisk process samt att första tanken med omorganisationen var att få myndigheten mer sammanhållen, vilket dessutom medförde att intervjuer gjordes och fler på så sätt fick vara med och påverka. Därefter påbörjade även genomförandekommittén sitt arbete vilket fick till följd att nästintill hela organisationen gjordes om.

> “De passade ju på. ”Vi gör alla förändringar vi kan medan vi ändå är igång”. Istället för att göra en ordentlig analys, liksom vad det är som gör att svensk polis inte hinner med, så utgick man ifrån att det var organisationen som, vi måste ändra på hela organisationen. Och då blev det så mycket större än vad det kanske nödvändigtvis borde ha blivit”. - P1

P1 menar att hen inte gjort annat än att ägna sig åt omorganisationen under de senaste två åren, vilket beror på positionen som denne blivit tilldelad i samband med den nya reformen. Tjänsten medför att P1 varit delaktig i att praktiskt genomföra polisreformen efter att den nya organisationen trätt i kraft. P1 har hela tiden haft en kritisk syn på den nya reformen, men har som person blivit allt mer tålmodig och lärt sig otroligt mycket. Framförallt att den nya reformen är oerhört stor och berör otroligt många medarbetare. Dessutom har samtliga respondenter fått stor förståelse för att saker tar tid och att det måste få ta den tid som det behöver. P3 påpekar att en omorganisation inte kan gå på en dag, utan att datumet som reformen genomfördes endast är datumet för när omorganisationen *började* genomföras.

Något som samtliga respondenter är eniga om är att det finns många externa händelser som påverkat omorganisationens genomförande negativt. Terrorhändelser och hot, flyktingkris, lönerörelsen, alla gängmord, skottlossningar och grova brott. Samtliga menar att det har varit tufft att göra en omorganisation som är igång 24 timmar om dygnet då externa händelser är sådant som inte går att ta en paus ifrån. Enligt P1 har hela den ingripande verksamheten som i princip inte berörts någonting av reformen, varit mest missnöjda. Därför kan antaganden göras om att det inte endast är reformen som påverkat polisens arbete negativt, utan också de externa händelser som myndigheten själva inte kan påverka. Att reformen utöver det här dessutom varit för ingripande gör inte genomförandet enklare.

> "Den var för ingripande. Man hade inte behövt göra alla saker på en gång. Man hade kunnat ta det här i olika steg. Att slå ihop en organisation rent organisatoriskt och göra den till en myndighet är egentligen inte särskilt svårt. Det är bara att rita en ny karta, stoppa in alla befintliga grupper i ett nytt träd och det hade man kunnat göra utan att vända upp och ner på allt." - P1

Respondenterna menar att reformen gjort myndigheten mer enhetlig, vilket enligt samtliga dessutom ansågs vara nödvändigt av många anledningar. Dock påpekas att enhetligheten fört med sig problem gällande flexibiliteten. Det gäller således att göra avvägningar om när enhetlighet är ändamålsenligt. Det ska helt enkelt inte bara enhetligt för sakens skull, det måste finnas möjlighet att göra lokala anpassningar eftersom vissa regioner är stora till ytan men har liten befolkning och andra är små med stor befolkningsmängd. Polisarbetet fungerar inte på samma sätt uppe i Norrland som i Stockholm. Befolkningsmängden påverkar hur polisarbetet ser ut i respektive region. Däremot har det varit viktigt att få grepp om hela polissverige, vilket dock uppfattats som centralstyrande.

> "Och sen får man ju tänka att bara för att folk inte ser polisen, så betyder, det är ju inte det att vi inte jobbar "äh ni står aldrig här, ni är aldrig här i någon liten by". Jo det är vi, men kanske inte på den tiden du är hemma. Man får ju en uppfattning av att folk tror och vill att vi ska stå bakom varje knut men det funkar inte, det är resursslöseri, det är bara så. Och vi kommer komma om ni ringer efter oss, det är inga konstigheter, det har inte ändrats." - P2

Trots resursbristen anser respondenterna inte att arbetet blivit mer stressigt. Det är istället bristerna på resurser som respondenterna väljer att lägga fokus på. Respondenterna menar att resurserna är alldeles för få i förhållande till uppdraget. P2 menar dessutom att det endast är de regioner som fått mest resurser tilldelade som tycker att fördelningen varit rättvis och därför är alla regioner inte lika nöjda. Enligt P1 har fördelningen varit rättvis och varje region anses ha fått tillräckligt med resurser, men kunde ha fått än mer om den nationella nivån kapats. P2 och P3 menar dessutom att resursbristen kan bero på att poliser blir tilldelade en arbetsort efter polishögskolan och således inte får välja själva. Att de nyutbildade poliserna inte får välja ort själva utan blir placerade där det behövs resurser, bidrar även det till att poliser väljer att sluta hos myndigheten, vilket i sin tur också det leder till för få resurser. Att Nationella operativa avdelningen har över 1000 anställda kan dock anses som orättvis fördelning av resurserna inom myndigheten. P1 hade också önskat att den nationella nivån inte skulle växa sig än större, eftersom Rikspolisstyrelsen redan varit så stor i den tidigare organisationen.

> "Jag hade ju hoppats på att man verkligen skulle göra det här man sagt om att trycka ut resurserna längst ut. Men man har tryckt från midjan och nedåt. Men ingen har vågat ta huvudet." - P1

Nya värderingar som högsta ledningen, den nationella nivån, har efter omorganisationen är att arbetet växer underifrån eftersom det är där utförarna finns och det dessutom är dessa medarbetare som möter allmänheten. Om arbetsförhållandena bland utförarna är bra blir även allmänheten nöjd. Den region som P1 arbetar inom lägger därför stor vikt vid att undanröja omotiverande hinder, då det finns en stark tro om att bra resultat kommer när medarbetarna har det bra och trivs. Den nya reformen har följaktligen medfört en ny styrmodell som är mer understyrd, vilket innebär att medarbetare och medborgarna har mer att säga till om. Det har dock varit svårt att verkligen göra på detta sätt eftersom den nationella nivån varit så stor förut, men nu dessutom kommit att bli än större enligt P1. Det är svårt med en underifrån styrd organisation när den Nationella operativa avdelningen hellre styr själva då de är vana vid det. Det blir som en kollision mellan den nationella nivån och underifrån-perspektivet menar P1. Det har enligt P6 dessutom varit svårt för de nyanställda cheferna att våga ta plats i sin nya tjänst då många som blivit tillsatta i samband med omorganisationen inte varit chefer tidigare. Cheferna har således behövt tid för att kunna anamma chefsrollen fullt ut, dels på grund av att många chefer dessutom blev tillsatta långt efter omorganisationens genomförande. Att många tidigare chefer inte vetat om de ska få vara kvar eller inte har påverkat myndigheten ”förlamande”. Det är svårt för någon som inte vet om deras befattning och tjänst kommer finnas kvar efter reformen att hålla motivationen uppe. Det har varit mycket bekymmersamt för många vilket lett till att inget styrt arbetet, utan bara suttit och väntat på att “får jag vara kvar”. P1 menar således att det är naivt att utkräva resultatökning mitt under pågående organisationsförändring. Resan kan börja, men det kommer inte gå att uppnå allt på en gång.

Från tidigare ungefär 20 procent av Polismyndighetens medarbetare, är efter reformen endast åtta procent chefer. Den nya polisreformen har således medfört mycket förändringar gällande chefsnivåerna och -tjänsterna. Många har förlorat sin chefsposition, vilket även det medfört ett stort missnöje från en stor grupp medarbetare vilket alla respondenter märkt av då det främst är chefspositionerna som försvårat arbetet med reformen. Alla respondenter är dock överens om att denna förändring var nödvändig eftersom det tidigare fanns alldeles för många chefer och beslutsnivåer. För många viljor gjorde arbetet mindre effektivt. Det var enligt P2 dessutom svårt att få till möten med alla chefer samtidigt, på grund av det stora antalet. Det här har enligt respondenterna blivit bättre efter reformen, eftersom cheferna inom myndigheten blivit färre. Det här har dessutom påverkat myndigheten positivt gällande de anställdas möjlighet att påverka arbetet och omorganisationen, då chefer från alla nivåer kan mötas och diskutera åsikter och förslag som kommer även från poliser längre ned i leden som exempelvis i yttre tjänst.

P1 anser att de förväntade målen och resultaten som myndigheten ska uppnå har blivit tydligare efter omorganisationen. De har dessutom blivit mer nerskalade och lättare att identifiera sig med. P1 menar också att färre detaljmål måste följas nu än före den nya reformen. Främst ska utredningsresultaten förbättras och prioriterade områden prioriteras än högre än de tidigare gjort. Förutom dessa mål ska även de nio strategiska initiativen följas. Detta menar P1 är svårt med tanke på de externa händelser som kan ställa till det.

> “[…]när det hela tiden strömmar in saker.. anmälningar, fotbollsmatcher som tar hela personalresursen och lägger beslag på den. Då står man här uppe och tänker, med vilket folk då? Alla är ju liksom upptagna och det är det jag känner att man inte har fattat när man gått in och gjort den nya organisationen och trott att poliser producerar och att vi måste styra dem mer och hårdare. Det är som ett sjukhus, jag menar, man kan inte hålla på och styra all sjukhuspersonal. Så länge dom har massa patienter som kommer in till sjukhuset så behöver de ju jobba med dem.” - P1

P1 menar att myndigheten är på väg att uppnå målen men att det är något som inte ska stressas fram, eftersom det är så stora förändringar som ska göras vilket tar lång tid. P1 tror att det kan ta upp till fem år innan det går att uppnå målen i och med att stora normförändringar måste göras inom hela myndigheten. Det är medarbetarnas medvetande som måste ändras, att de ska våga ta mer ansvar och komma med egna förslag. Det krävs också vidareutbildning för många som fått nya positioner inom myndigheten, vilket även det kan ta ett tag att genomföra. Gällande målet om kostnadseffektivitet anser P1 att myndigheten har bra ekonomi, men att det kan bero på att myndigheten inte anställt så många som de faktiskt fått betalt för. P1 ställer sig därför frågan om myndighetens handlande är särskilt kostnadseffektivt, trots att ekonomin är bra. Förutom det vanliga polisarbetet som exempelvis brottsutredningar, krävs efter en omorganisation att särskilda resurser arbetar med utvecklingsgrupper och fokusgrupper.

När respondenterna pratar om poliskultur är det gemenskap och sammanhållning det talas om. P6 menar att ordet poliskultur har en dålig klang, vilket även P2 håller med om. P2 påpekar också att det inte går att hitta så lojala eller bra kollegor som inom Polisen. Eftersom anställda inom poliser har en roll i samhället som ingen annan har är det svårt för personer utifrån att förstå hur det är att vara polis eller jobba inom myndigheten. Det är svårt för andra att förstå hur hårt arbetet påverkar en både fysiskt och psykiskt menar P5. P2 understryker också hur medarbetarna blir som en jättefamilj vid särskilt jobbiga händelser. Poliskåren blir så otroligt starka och det menar P2 är det bästa med poliskulturen. P1 menar att det på grund av den starka poliskulturen är svårt för någon som inte har polisiär bakgrund att leda en omorganisation. För att kunna vara chef för hela myndigheten krävs således också förståelse för hur kulturen ska hanteras. Även P2 påpekar att det kan vara svårt för en chef att styra utan polisiär bakgrund. Respondenterna är eniga om att poliser är avvaktande mot chefer. P1 menar att det till och med finns en slags chefsförakt, speciellt gentemot chefer utifrån.

> "För vi är lite sådär "aha aha, du är inte polis, vet du vad du pratar om nu". För det tar ju tid att sätta sig in i det för det är så pass speciellt. Och det ska man inte sticka under stolen med. Det är likadant, att vara brandman är speciellt, att vara sjuksköterska är speciellt. Så poliser i allmänheten är lite avvaktande mot chefer som kommer utifrån. Lite så är vi." – P2

P1 menar dessutom att det finns tråkiga delar av poliskulturen där det kollegiala går för långt, till exempel när grupper av poliser sluter sig när de möter kritik från allmänheten eller internt. Det är då lätt att stå upp för saker som egentligen inte är rätt, bara för att allmänheten angriper en utifrån. Övriga respondenter är eniga om att det poliskulturen för med sig mestadels är positivt. Poliser får prata av sig och behöver på så sätt inte ta med sig psykiskt jobbiga händelser hem i samma utsträckning.

> "Och det ska jag ju inte behöva ta hem, för har man inte tagit i ett barn som är skadat i en trafikolycka eller skurit ner någon som tagit livet av sig, då förstår man inte det och det ska man inte behöva höra eller förstå heller. Så därför blir poliserna, vi är ju sammansvetsande i våra upplevelser. Det är ju det som blir speciellt och det är väl det som är kulturen lite då." – P2

Enligt P1 har varje region ganska stort inflytande över sitt eget arbete med den nya reformen, med undantag för enhetligheten som är viktig att alla arbetar med. Varje region har fått genomföra arbetet i sitt eget tempo. Däremot menar respondenterna att alla regioner blivit påverkade olika mycket av omorganisationen, då exempelvis Region Väst med undantag för Halland tidigare räknades som Västra Götalands län. Huvudorten var tidigare Göteborg och så förblev det även efter omorganisationen. Just Region Väst har därmed inte behövt göra så stora förändringar, eftersom de endast blivit tilldelade ett femte polisområde, det vill säga Halland.

De har således inte behövt göra om hela polisområdet som många andra regioner behövt, då de fyra andra polisområdena är samma som förut. Många andra regioner har behövt slå ihop flera av de tidigare polismyndigheterna vilket innebär att alla län tidigare haft en egen huvudort. Många meningsskiljaktigheter har uppstått, då varje län velat behålla sin huvudort som regionens huvudort. P1 menar att det är märkbart att många medarbetare vill arbeta i de regioner som förändrats minst, till exempel Region Väst. Medarbetarna mår bäst där minst förändringar gjorts, vilket sprider sig till resten av poliskåren. Det har även märkts att få, i förhållande till resten av regionerna, väljer att säga upp sig från Region Väst.

Regeringens mål- och resultatstyrning skapar enligt P1 stor oro. Färre ärenden levereras och går till åklagare än förut, men enligt P1 har regeringen också ett ganska bristfälligt sätt att analysera varje ärende. En mordutredning på 2500 sidor och snatteri till exempel, väger lika tungt. Analysen blir skev då mordutredningen kräver mycket mer resurser, men ändå värderas på samma sätt. Det är därför väldigt viktigt att se *vad* som levereras och inte bara hur mycket. Ett mord till exempel kan vara viktigare att utreda än 100 snatterier. P1 menar att mål- och resultatstyrningen från regeringen mäter saker som egentligen inte är mätbara. Däremot så har antalet ärenden, som till exempel antalet blåskontroller, slutat mätas. Sådan styrning finns inte längre, vilket kan vara både på gott och ont. Efter att resultaten som regeringen krävde angående antalet blåskontroller tagits bort, görs även färre blåskontroller än tidigare vilket såklart inte är bra. Däremot är det bra att "pinnjakten är borta", att allt som görs inte behöver mätas. Den "pinne" som finns kvar är antalet levererade utredningar, vilka påverkas av Åklagarmyndigheten beslut eftersom fall där åklagare anser att påföljden inte påverkas läggs ned. Det arbete och de resurser som lagts på att försöka åtala en person räknas således inte som ett redovisat ärende, då det inte lett till åtal. P1 menar därför att hela rättskedjan borde mätas ihop då det hade gett ett mer rättvist resultat eftersom samarbetet är så pass stort.

> "Jag hade ju önskat att man kunde fått in någon som verkligen hade kunnat analysera detta för vi är ju bara en del av rättskedjan. […] Det är orättvist att mäta polisen själva när det är åklagaren som tar besluten." - P1

P3 menar att största fokus i regeringens mål- och resultatstyrning ligger i antalet utredningar. P5 påpekar att det är svårt att nå upp till målen om antal utredningar, då det för tillfället finns många utredningar som kräver mycket tid. Exempelvis mord och skottlossningar som är många fler än tidigare. Det har på grund av det ökade antalet utredningar och resursbristen behövt anställas många civila, bland annat civila utredare. När många nya börjar samtidigt behöver även de tid för att kunna lära sig arbetet och på sätt förbättra resultaten.

Respondenterna menar att Polisen får ta emot den mesta kritiken som framförs mot reformen, även fast det är riksdag och Regering som beslutat om att en organisationsförändring ska göras. Myndigheten har således fått reformen till sig och därefter inte haft något annat val än att genomföra den. P2 menar också att det är bra att tänka efter och fråga sig "var det bättre innan?", då det tidigare inte gick att samverka över länsgränser vilket efter reformen är möjligt.

> "Ja det finns otroligt mycket agg mot Dan Eliasson. Delvis sammankopplat med det jag sa om lönerna, som man inte heller har haft sådär jättemycket möjlighet, eller nästan ingen möjlighet, att påverka. För polisen får ju sin budget, sina budgetmedel, från regeringen. […] Men jag är inte ett dugg missnöjd med Dan Eliasson, jag tycker att han gör ett bra jobb utifrån de förutsättningar han har." - P1

P6 påpekar vikten av att i nuläget försöka behålla de poliser som finns inom poliskåren, vilket även P1 håller med om. P1 menar att det inte är någon idé att rekrytera nya poliser eller öka

antalet platser på polishögskolan, om de som redan är anställda inom Polisen inte går att behålla på grund av dåliga förhållanden. Respondenterna anser att lönen är bland det mest avgörande för att i nuläget få grepp om resursbristen men också den negativa synen på omorganisationen. Om en omorganisation ska göras, ska det få kosta pengar. Enligt P2 går det inte att bromsa och gasa samtidigt. Regeringen kan inte kräva bättre resultat, om de inte ger extra pengar till det.

> "En omorganisation kostar pengar, man kan inte både gasa och bromsa liksom, det går inte. Utan nu får man bestämma sig, är det en omorganisation vi ska göra, då kommer det kosta pengar också." – P2

7.0 Diskussion och analys: Hur upplever de anställda omorganisationen?

I takt med att mål- och resultatstyrning blivit mer förekommande i offentlig sektor, har det också blivit vanligare att jämföra samt göra utvärderingar av vardera enhet och myndighet. Fokus i dessa utvärderingar ligger främst på ökad effektivitet enligt Almqvist och Mårtensson (2011, s. 107), vilket fått till följd att politiker fått större press på sig att göra bra beslut samt mål- och resultatkrav. Media har riktat mycket kritik mot Polismyndighetens omorganisation. Nyhetsrapporteringen om Polisen har den senaste tiden varit mer negativ än tidigare. Björk (2016, s. 13) menar att förståelse måste skapas för att det inte endast är Polisen själva som påverkar deras arbete, då omvärlden som exempelvis politiker och allmänheten påverkar myndighetens arbete mer än de själva. Reformen är ett exempel på det här, då omorganisationen och vem som blir rikspolischef beslutas av regeringen. Det här påpekar även respondenterna som menar att tankarna på förändring kommit från personer utan sakkunskap och rätt utbildning, vilket i sin tur medfört att åtgärder bara hittats på. Björk, men även respondenterna, menar att medborgarna kräver och har en åsikt då det egentligen är för deras skull myndigheten finns. För många viljor, från myndighetens anställda, från medborgare och från politiska beslutsfattare får till följd en organisation som har splittrade prioriteringar.

Respondenterna påpekar precis som Statskontoret (2016, s. 106) att mycket av den kritik som riktas mot omorganisationen beror på andra saker än själva reformen. Även Jacobsen (2013, s. 97) understryker hur yttre förhållanden kan påverka möjligheten att lyckas med organisationsförändringen. Både respondenterna och Statskontoret nämner externa händelser som lett till att Polisen fått ökad uppmärksamhet, vilket i sin tur gjort att reformen blivit beskylld för alla problem. Vissa externa händelser har dessutom påverkat genomförandet av reformen negativt, exempelvis flyktingkrisen som kan antas ha tagit mer resurser än väntat från myndigheten. Dessutom har fokus från ledningen legat på annat håll än vad som var tänkt. Respondenterna nämner också externa händelser som ökat antal skottlossningar, terrorhändelser och framförallt lönerörelsen som handlar om att anställda inom Polisen anser att de har för dålig lön. Respondent P1 menar att all kritik som finns riktad mot reformen internt egentligen är riktad mot de låga lönerna. Media har den senaste tiden även nämnt att många poliser valt att lämna myndigheten i samband med omorganisationen. Det framgår dock inte av vilken anledning dessa personer lämnat, eftersom det inte är någonting som nämnts i de artiklar vi tagit del av. Det finns inga klara bevis på att det är just omorganisationen som gjort att dessa personer valt att lämna myndigheten eftersom det i samband med reformen också uppkommit många externa händelser som påverkat Polisen och dess arbete med reformen i en negativ riktning. Exempelvis kan lönen för utfört arbete antas ha en större påverkan för medarbetarna än en omorganisation.

Media har sedan genomförandets början haft en negativt vinklad syn mot Polismyndighetens reform, vilket är något som kommit att påverka medarbetarna negativt. De nämner att de känner sig ledsna för all kritik som riktas mot dem, att de inte längre orkar läsa vad som står i tidningar. Respondenterna menar att de gör sitt arbete så bra som möjligt utifrån de resurser som finns. Mycket av kritiken mot myndigheten är dessutom riktad mot rikspolichef Dan Eliasson, som tillsattes bara en månad innan omorganisationens start. Respondent P1 menar att kritiken är orättvis då Eliasson anses ha gjort allt han kunnat med de förutsättningar han haft.

Mundebo (2008, s. 25) menar att myndigheter är "politiskt styrda, men administrativt självständiga" vilket kan kopplas samman med regeringens mål- och resultatstyrning för Polisen. Regeringen beslutar om Polisens budget, vilken myndigheten sen får använda för att uppnå de mål som de politiska beslutsfattarna har satt upp. De ekonomiska medlen styr således myndigheten i en viss riktning. De ekonomiska medlen för omorganisationen anses ha varit för låga. Som våra respondenter nämner kräver regeringen bättre resultat i form av fler utredningar. Intervjupersonerna anser dock att resultaten är svåra att uppnå utan tillräckliga resurser. Resurser som enligt Polismyndighetens verksamhetsplan (2015, s. 6) skulle öka genom att minska avståndet mellan beslutsfattare och således flytta ner resurser i myndighetens yttre led. Statskontoret (2016, s. 110) påpekar att utredningsverksamheten måste prioriteras i högre grad resursmässigt vilket även våra respondenter håller med om. Resurserna påstås också vara för få i förhållande till det arbete som Polisen måste utföra. Några av våra respondenter nämnde att resursbrist kan påverkas av myndighetens val att placera medarbetare. Medarbetare blir bestämt placerade och får själva inte välja arbetsort eller plats. Detta är något som enligt respondenterna kan påverka att fler poliser väljer att säga upp sig. Att flytta och lämna familj påverkar huruvida poliser väljer att jobba kvar inom myndigheten eller inte. Det kan också påverka resursbristen genom att de medarbetare som blir placerade mår sämre i längden, vilket kan påverka det utförda arbetet. En glad och positiv medarbetare kan många gånger utföra ett bättre arbete.

Respondent P1 nämner att en mordutredning som krävt mycket tid och resurser väger lika tungt som ett snatteri i resultatredovisningen. Precis som våra respondenter nämner är det viktigt att se vad som levererats och inte hur mycket. Utredningar och resultat påverkas dessutom av Åklagarmyndigheten som efter utredning beslutar om åtal. Väljer de att lägga ner ärendet räknas det således inte med i resultaten vilket försämrar synen på Polisens arbete. Trots att Polisen lagt resurser och tid på ett ärende så skrivs det inte med i resultaten om antal utredningar. Intervjupersonerna anser därmed att Polismyndighetens mål och resultat inte är mätbara. Att offentliga verksamheter har komplexa mål och således är svåra att mäta, påpekar även Lind och Ivarsson Westerberg (2011, s. 18). Också Jacobsen och Thorsvik (2014, s. 34) menar att resultaten i organisationer som producerar tjänster, är otydliga och svåra att mäta. En omorganisation skulle bidra till ökade möjligheter att nå mål och resultat. Det kan vara för tidigt att säga något om detta ännu då genomförandet fortfarande är igång. Våra respondenter nämner att de inte ska stressas fram, utan att det måste få ta tid. Resultat kan inte utkrävas mitt under pågående omorganisation. Resultat kommer istället när omorganisationen är etablerad och medarbetare kommit in det nya arbetstänket. Även Jacobsen (2013, s. 129) understryker att organisationsförändringar måste få ta tid. Det är dessutom viktigt att de som genomför omorganisationer är medvetna om hur tidskrävande en reform är för bästa resultat. Det är också viktigt att en organisationsförändring är väl planerad när processen startas, vilket våra respondenter inte anser att den varit. Dels på grund av det sena tillsättandet av chefer.

Till skillnad från kritiken i media har samtliga respondenter visat sig ha en generellt god syn på omorganisationen. Reformen har enligt dem dock varit alldeles för stor och omfattande. Respondenterna menar att alla delar av reformen inte hade behövt göras direkt, utan hade

kunnat tas i etapper när vidare utvärderingar gjorts om utgången för de första delarna av omorganisationen.

Statskontoret (2016, s. 34) påpekar hur viktig kommunikation med medarbetarna är för att få med sig hela organisationen vid en organisationsförändring. Vid Polismyndigheten är det särskilt viktigt på grund av att Polisen med sitt våldsmonopol är så pass annorlunda från andra organisationer. Statskontoret (2016, s. 34) anser att den interna kommunikationen är särskilt viktig även på grund av den poliskultur som finns inom Polismyndigheten. Med intern kommunikation skapas acceptans för cheferna, vilket i sin tur förenklar arbetet. Intern kommunikation kan leda till minskat chefsförakt, som våra respondenter nämner är ett vanligt inslag inom poliskåren. Till skillnad från våra respondenter anser Statskontorets intervjupersoner att den interna kommunikationen blivit sämre efter omorganisationen. Våra respondenter anser att den interna kommunikationen blivit bättre då chefsnivåerna är färre och de som är chefer efter reformen har kontakt med alla nivåer. Cheferna har möjlighet att föra medarbetarnas tankar och åsikter vidare, vilket tidigare inte gjorts. Tidigare var det även omöjligt att samla alla chefer på en gång, vilket enligt respondenter hänt nu.

Något som både Statskontorets (2016, s. 35) respondenter och våra intervjupersoner nämnt är tillsättandet av polischefer som tog längre tid än tänkt. Många tillsattes efter reformens start. Cheferna saknade även viss trygghet och legitimitet i sin position som chef, då många dessutom blev tillsatta tillfälligt under en kortare period. Det tillsattes dessutom nya chefer med avsaknad av tidigare erfarenheter, något som påverkat dem då de varit svårt att inta den nya positionen. Både våra och Statskontorets (2016, s. 35) respondenter nämner att polischeferna tillsattes för sent och att det borde ha gjorts redan före reformens start. Tidigare chefer har gått i undran, inte vetat vad som väntat och varit utan arbete, något som vi tror drabbat hela polismyndigheten. Det har bidragit till en orolig och negativ atmosfär i organisationen och har enligt våra respondenter dessutom påverkat myndigheten förlamande. Det kan tänkas vara något som hade kunnats motverkas om cheferna i ett tidigare skede blivit tillsatta. Våra respondenter nämner också att det inom Polismyndigheten finns det visst chefsförakt och misstroende mot ledningen och deras arbete vilket även Stenmark (2005, s. 139) understryker. Medarbetare önskar chefer från den egna organisationen och kulturen, chefer utifrån saknar enligt respondenterna sakkunskap och erfarenhet av det polisiära arbetet. Detta påpekar även Rönnegård (2008, s. 29) som menar att den högsta ledningen inom Polisen kräver rätt grundläggande egenskaper och utbildning. Genom att de politiska beslutsfattarna väljer rikspolischefen menar Rönnegård (2008, s. 99) att Polisens grundproblem ligger hos regeringen. Det finns dock även ett visst förakt mot chefer från den egna poliskulturen. De kan sedan tidigare vara omtyckta, men när de nått chefsnivån är de inte längre lika accepterade inom kulturen eftersom förtroendet minskar. Enligt respondenterna finns en avvaktande syn på chefer utifrån på grund av att det inom kulturen finns en känsla av att inte vilja bli styrd av personer som själva inte upplevt polisarbetet.

Våra respondenter anser att poliskultur har en negativ klang, men att den inte är så dålig egentligen. Det finns enligt Stenmark (2005, s. 77) ett “vi-kontra-de”-tänk i poliskulturen, en sammanhållning med misstänksamhet mot allmänheten vilket våra respondenter inte anser behöver vara negativ. De påpekar att sammanhållningen inom Polisen är nödvändig eftersom det är svårt för utomstående att förstå hur fysiskt och psykiskt påfrestande arbetet kan vara. Att en organisationskultur är svår att förstå för utomstående, antyder även Bang (2005, s.79). Poliskulturen anses vara bra då poliskåren blir familjär vid särskilt jobbiga händelser. Det är enligt respondenterna bra att kunna prata om upplevelser med kollegor som har förståelse, för att slippa ta med arbetet hem. Även Stenmark (2005, s. 79) nämner att sammanhållningen inom poliskåren är viktig för polisernas välbefinnande.

Enligt de intervjuer vi gjort skiljer sig svaren en del beroende på befattning på respondenten. Det är märkbart att omorganisationen påverkat chefer mer än medarbetare längre ned i leden. Ett antagande kan göras om att det beror på att cheferna var de som blev mest påverkade i början av genomförandet av omorganisationen, då alla chefer fick söka om sina tjänster och det således skapades en stor oro för vem som skulle få fortsatt tjänstgöring och inte. Svaren i våra intervjuer kan också tänkas skilja sig på grund av att respondenterna varit olika mycket delaktiga i genomförandet. P1 som i samband med omorganisationen fick sin tjänst, har varit delaktig i genomförandet i större grad än andra andra av våra respondenter. P1 som anser att hen inte gjort annat än att ägna sig åt omorganisationen kan tänkas ha större förståelse för varför vissa delar av reformen tar så lång tid att genomföra. Våra respondenter är dessutom olika nöjda med resursfördelningen regionerna emellan. P2 anser att det endast är de regioner som fått mest resurser tilldelade som är nöjda, medan P1 är nöjd. Svaren kan tänkas vara olika på grund av att de tillhör två olika regioner som kan ha fått olika mycket resurser.

Enligt Statskontoret har Polismyndigheten själva bestämt att reformen ska vara officiellt genomförd 31 december 2016. Respondent P1 menar dock att det kan ta upp till fem år innan det går att uppnå målen, dels på grund av de stora normförändringar som ska göras inom hela organisationen. Det är medarbetarnas medvetande och således även organisationskulturen som ska förändras för att uppnå bästa resultat. Det gäller att få anställda att trivas för att se bra resultat, menar P1. Enligt Björk (2016, s. 21) är det dock omöjligt att uppnå en perfekt organisation. Vissa brister kommer alltid att finnas.

8.0 Slutsatser

8.1 Hur upplevs Polismyndighetens omorganisation av anställda?

Enligt de svar vi fått utifrån intervjuerna har kritiken i media inte varit helt befogad. Respondenterna menar att mediarapporteringen varit negativt vinklad, vilket innebär att det är viktigt att vara källkritisk mot det som står i tidningarna. Mycket av det som kritiserats har handlat om annat än själva omorganisationen, men har i media ändå påståtts ha ett samband med reformen. Istället menar respondenterna att resursbristen och lönerörelsen har den största betydelsen för den kritik som myndigheten fått, särskilt internt från poliser själva. Ett antagande kan göras om att det dessutom är av denna anledning som många medarbetare inom Polisen valt att säga upp sig, då arbetsmässiga förhållanden många gånger kan ha en större påverkan än de organistoriska förändringar som sker. Exempelvis kan en högre lön för det utförda arbetet ha påverkat fler poliser att fortsätta tjänstgöra vid myndigheten.

Vi tror däremot att respondenternas upplevelser av reformen varit så positiva, då de tillhör regioner med goda förutsättningar för en reform. En av de två regioner som vi valt att lägga vårt fokus på, nämligen region 1, har haft en mer positiv inställning än den andra, vilket kan bero på att mindre förändringar gjorts inom denna region samt att denna region fått mer resurser än den andra. Enligt oss har dock mycket kritik riktats mot fel håll, då många av de beslut som tagits är av regeringen och inte Polismyndigheten själva. Då regeringen är myndighetens chefer, har Polisen själva inte haft något annat val än att genomföra reformen på det sätt som de politiska beslutorganen önskat. Respondenterna nämner också att regeringen borde ha tillsatt mer resurser ända från början, då en omorganisation kräver tid och således även pengar.

8.2 Kan det finnas några externa händelser respektive omständigheter som påverkat reformen i en viss riktning?

Många externa händelser har påverkat genomförandet av omorganistionen i en negativ riktning, då mycket resurser har fått läggas på saker som inte varit väntade. Exempel på externa händelser förutom lönerörelsen och resursbristen är också flyktingkrisen, ökat antal skottlossningar samt terrorhot. De externa händelserna har även de lett till än större resursbrist. Enligt de svar vi fått på intervjuerna behöver Polismyndigheten mer resurser, fler poliser och högre löner. Vid intervjuerna påpekas att det är viktigt att kunna behålla de poliser som redan arbetar vid myndigheten och att det därför borde läggas mer fokus på detta. Även fast respondenterna, precis som vi, anser att reformen inte hade behövt bli så stor som den faktiskt blev finns inom myndigheten en positiv inställning. Dock hade kanske resultaten kunnat bli bättre med större eftertanke och med organistoriska förändringar i mindre steg. Något som också påpekats är att det vid en organisationsförändring är viktigt att vara tålamodig, särskilt vid en reform som ska genomföras i en myndighet som är igång 24 timmar om dygnet året runt. Precis som Jacobsen (2013) nämner kräver en förändringsprocess mycket tid och engagemang, vilket också är viktigt för andra än myndigheten själva att förstå. Det är naivt att utkräva större resultatförändringar under den tid som omorganistionen ännu genomförs.

8.3 Hur ser Polisens organisationskultur ut och hur präglar denna kultur myndigheten?

Respondenterna menar att ordet poliskultur har en negativ klang och att den ofta framställs som något dåligt. En organisationskultur verkar enligt Stenmark (2005) bevarande och stabliserande vid externa påtryckningar. En extern påtryckning som en reform kräver därför en stabil organisationskultur, vilket Polisen har enligt respondenterna. Poliskulturen behöver därför inte vara så negativ som det framställs. Kulturen inom Polisen sägs vara bra för sammanhållningen, vilket således kan leda till en mer stabil organisation även vid en ostabil period som vid en reform. Inom poliskulturen finns dock ett avvaktande mot chefer som inte har polisiär bakgrund, då poliskåren menar att det är svårt för någon utan sakkunskap och rätt utbildning att förstå sig på Polisens arbete. Eftersom det inom myndigheten finns många civila chefer hade det kanske kunnat vara bra att medarbetarna fått vara med och påverka reformen i större utsträckning, då avvaktandet hade kunnat minska. Det skulle också kunnat bidra till en reform som är än mer anpassad för myndigheten.

8.4 Finns det grupper/medarbetare inom myndigheten som påverkats mer än andra av omorganisationen?

En återkommande grupp som verkar ha påverkats mest av reformen är polischeferna, då många förlorat sin tidigare tjänst och således blivit utan jobb. Många har också arbetat utan väsentliga arbetsuppgifter eller blivit tillsatta långt efter reformens start, vilket gjort att cheferna inte hunnit sätta sig in så bra i varken den nya rollen eller arbetsuppgifterna. Det här har enligt våra respondenter också kunnat bidra till den negativa bild som uppstått i media.

9.0 Käll- och litteraturförteckning

Aftonbladet. Magna, J. & Hjertén, L. (2016). Polischefernas nya uppdrag: utvärdera utbudet i kafeterian. *Aftonbladet*, 11 september. http://www.aftonbladet.se/nyheter/krim/article23502485.ab [2016-12-16].

Almqvist, R. & Mårtensson, M. (2011). Ekonomistyrning. I Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) (2011). *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS förlag, ss. 87-115.

Amnå, E. (2009). Mundebo, Ingemar(2008) Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning. Stockholm: Stockholm University Stockholm Studies in Politics 121. *Statsvetenskaplig tidsskrift*, Vol.111 No.3, ss. 299-308.

Bang, H. (1999). *Organisationskultur*. Lund: Studentlitteratur AB.

Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen: fem arbetspapper*. Lund: Studentlitteratur AB.

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

Dagens Nyheter. Örstadius, K. (2016). Rekordfå brott klaras upp efter polisens omorganisation. *Dagens Nyheter*, 30 augusti. http://www.dn.se/nyheter/sverige/rekordfa-brott-klaras-upp-efter-polisens-omorganisation/ [2016-12-16].

Jacobsen, D.I. (2013). *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*. Lund: Studentlitteratur AB.

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2014). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur AB.

Justesen, L. & Mik-Meyer, N. (2012). *Kvalitativa metoder: från vetenskapsteori till praktik*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lag och avtal. (2015). Örnerborg, E. Så ska alla polischefer söka om sina tjänster. *Lag och avtal nr 6-7*.

Lind, R. & Ivarsson Westerberg. (2011). Ledning av företag och förvaltningar. I Lind, R. & Ivarsson Westerberg, A. (red.) (2011). *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm: SNS förlag, ss. 9-28.

Mundebo, I. (2008) *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning*. Stockholm University. Stockholm: Universitetsservice US-AB.

Nationalencyklopedin. (2016a). *Reform*. http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/reform [2016-12-14]

Nationalencyklopedin. (2016b). *Fallstudie*. http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/fallstudie [2016-12-14].

Nationellt foreniskt centrum – NFC. (u.å) *Nationellt foreniskt centrum – NFC*. http://nfc.polisen.se/ [2016-11-24].

Polisen. (u.å). *Arbetsmetoder.* https://polisen.se/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/ [2017-01-19]

Polisen. (u.å) *Om arbetet.* https://polisen.se/Bli-polis/Polisyrket/Om-arbetet/ [2017-01-19]

Polisen. (2016). *Organisationen.* (https://polisen.se/Om-polisen/Organisation/ [2016-11-24].

Polisen. (u.å) *Polisyrket.* https://polisen.se/Bli-polis/Polisyrket/ [2017-01-19]

Polisen. (2013). *Polisutbildning för specialister.* Stockholm: Rikspolisstyrelsen. Finns tillgänglig på internet. https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Regleringsbrev/Polisutbildning_for_specialister.pdf [2017-01-18]

Polismyndigheten. (2015). *Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015-2016.* Stockholm: Polismyndigheten. Finns tillgänglig på internet: https://polisen.se/PageFiles/581387/polismyndighetens_verksamhetsplan2015_2016.pdf [2016-12-14].

Polisorganisationskommittén. (2012) *En sammanhållen svensk polis: Betänkande av polisorganisationskommittén.* Stockholm: Elander Sverige. Finns tillgänglig på internet: http://www.regeringen.se/contentassets/f8b01faf6dbd42e5a9482ce5a03c1033/en-sammanhallen-svensk-polis-sou-201213 [2016-11-30].

Regeringen. (2012). *Kommittédirektiv: Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet. http://www.regeringen.se/49bb80/contentassets/d514ced83d854600874834ed386ad742/ombildning-av-polisen-till-en-sammanhallen-myndighet-dir.-2012129 [2016-12-15]*

Rönnegård, E. (2008). *Kris i ledningen för svensk polis – mordet på Anna Lindh inget undantag.* Stockholm: Jure Förlag AB.

Statens offentliga utredningar. (2002). *Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott.* (SOU 2002:44). Stockholm: Justitiedepartementet. http://www.regeringen.se/49bb97/contentassets/1f2ff6dc70cf443a9ebfa75fc40bbdd9/snabbare-lagforing-3---snatteribrott [2016-12-14]

Statens offentliga utredningar. (2010). *Polisorganisationskommittén.* (SOU 2010:09). Stockholm: Justitiedepartementet. http://www.sou.gov.se/ju-201009-polisorganisationskommitten/ [2016-12-14]

Statskontoret. (2016). *Ombildning till en sammanhållen polismyndighet – delrapport 1 om genomförandearbetet.* (Statskontoret 2016: 22). Stockholm: Statskontoret.

Stenmark, H. (2005). *Polisens organisationskultur: En explorativ studie*. Umeå universitet. Umeå: Pedagogiska institutionen.

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistiskt – samhällsforskning.* Stockholm: Vetenskapsrådet.

Wennström, B. (2014). *Svensk Polis – Pusselbiten som inte passar in.* Stockholm: Jure Förlag AB.

9.1 Figurer

Figur 1. Polismyndighetens organisation.
https://polisen.se/PageFiles/581379/Polismyndigheten_organisation_160916_niva1.pdf [2016-12-19].

Figur 2. Karta över myndighetens sju regioner.
https://polisen.se/om-polisen/organisation [2016-11-24].

10.0 Bilagor

10.1 Förberedande brev

Hej,

Vi är två tjejer som studerar Administratörsprogrammet på Högskolan i Borås. Programmet ger oss en kandidatexamen i offentlig förvaltning. Vi är nu i full gång med att skriva vår C-uppsats som handlar om Polisens omorganisation. Syftet med vår studie är att undersöka Polismyndighetens omorganisation år 2015 i två olika regioner samt att redogöra hur anställda upplever den och hur reformen påverkat myndigheten.

Vi är intresserade av att få intervjua någon eller några av era medarbetare för att få deras syn på den nya reformen. Från vår sida finns det också ett önskemål att få spela in intervjun, via bandspelare lånade från Högskolan. Intervjun är helt frivillig och anonym, inga namn eller känsliga uppgifter kommer utlämnas. Det finns också möjlighet att när som helst avbryta sitt deltagande.

Vid intresse för medverkan kan ni nå oss på våra mailadresser. Vi återkommer gärna med intervjufrågor och mer information.

Med vänlig hälsning,
Enni Soininen och Mikaela Vater

10.2 Intervjuguide

Inledande frågor

1. Hur länge har du arbetat inom Polismyndigheten?
2. Vilken avdelning jobbar du på? Hur länge har du arbetat inom denna avdelning? (Följdfråga: har du förflyttats i samband med omorganisationen?)

Tematiserade frågor

Omorganisationen

3. Hur upplever du att omorganisationen påverkat Polismyndigheten?
4. Hur upplever du att ditt arbete påverkats av omorganisationen?
5. Hur upplever du att du som person påverkats av den nya polisreformen?
6. Kan det finnas några externa händelser respektive omständigheter som påverkat reformen i en viss riktning?
7. Många anser att ledordet för omorganisationen är ”enhetlighet”. Anser du att myndigheten blivit mer enhetlig, i så fall hur?
8. Hur upplever du att fördelningen av resurser har gjorts/görs? (*Är resurserna rättvist fördelade?*)

Mål- och resultatstyrning

9. Vet du vilka mål och krav som förväntas av er efter omorganisationen? (*“skapa tydligare styrning och bättre förutsättningar för högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, större flexibilitet och förbättrade resultat i polisens verksamhet.”*)
10. Anser du att polismyndigheten levt upp till förväntade mål och krav? Varför/Varför inte?
11. Hur upplever du styrningen av myndigheten efter omorganisationen? Har den blivit tydligare?
12. Vem upplever du styr ditt arbete?
13. Hur stort inflytande upplever du att varje region har över sitt arbete?
14. Vilka krav ställs på dig? Varifrån kommer dessa krav?
15. Hur upplever du att regeringens mål- och resultatstyrning påverkar Polismyndigheten?

Organisationskultur

16. Vad anser du om förhållandet mellan anställda och ledning(Den nationella nivån)? (*Konflikter/sammanhållning - skillnader i status - lyhördhet*)
17. Vilka värderingar anser du att ledningen(Den nationella nivån) lägger störst vikt vid? - (*bra/dåligt utfört arbete, beteende, handlingsmönster, uppnådda mål*)
18. Hur väl upplever du att myndighetens mål stämmer överens med dina egna mål och intressen? (*etiska dilemman*)
19. Anser du att det finns en “poliskultur”? Hur är denna kultur i så fall?

Övriga frågor

20. Vad anser du är positivt respektive negativt med omorganisationen?
21. Varför tror du att Polisens omorganisation fått så mycket kritik? Håller du med om denna kritik?
22. Har du några förslag till förbättring av omorganisationen?

HÖGSKOLAN
I BORÅS

Besöksadress: Allégatan 1 · Postadress: 501 90 Borås · Tfn: 033-435 40 00 · E-post: registrator@hb.se · Webb: www.hb.se