

Polismyndigheten,  
är ni redo för en större uppgift?

*En studie av Polismyndighetens implementering  
av krav på ökad kompetensförsörjning*

Kajsa Tottenhammar

Statsvetenskap, magister  
2023

Luleå tekniska universitet  
Institutionen för ekonomi, teknik, konst och samhälle

[Denna sida har avsiktligt lämnats tom]

## Sammanfattning

Sveriges regering beslutade år 2017 att Polismyndigheten till utgången av år 2024 ska ha 10 000 fler polisanställda, det vill säga poliser och civilanställda, än de hade vid utgången av år 2015. Det finns flera orsaker som ligger till grund för detta men det uttrycks explicit i regeringsbeslutet att man vill att polisen ska bli mer synlig på gator och torg, finnas tillgängliga för medborgarna samt verka brottsförebyggande.

Sverige ligger bland de lägst polisbemannade länderna per invånare i Europa samtidigt som den svenska befolkningen ökar. Parallellt med att den grova och organiserade brottsligheten ökar blir Sverige alltmer involverade i internationell kriminalitet. Att öka Polismyndighetens personalstyrka är en förutsättning inte bara för att stävja brottsligheten utan även för att bibehålla människors förtroende, inte enbart för Polismyndigheten, utan för hela rättsväsendet och för den demokratiska grund som vårt land vilar på.

Ett syfte med detta arbete är att utvärdera hur utfallet ser ut av Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens regleringsbrev att öka antalet polisanställda till drygt 38 000 fram till år 2024. Ytterligare ett syfte med detta arbete är att denna utvärdering ska synliggöra eventuella hinder i implementering av regeringsbeslut, policys och interventioner hos myndigheter. I detta arbete gäller det Polismyndigheten men förhoppningsvis ska arbetet leda fram till ett främjande även för andra myndigheter när de ställs inför liknande implementeringsarbeten. Det tredje syftet med detta arbete är att presentera en analys kring varför vissa åtgärder fungerat medan andra inte fungerat som planerat.

Resultaten i denna utredning visar att regeringsbeslutet är fattat utan vare sig grund eller utredning kring möjligheterna till måluppfyllelse. Polismyndigheten har erhållit extra anslag på 9,8 miljarder kronor för att lyckas nå målen. Dock har dessa pengar inte resulterat i någon nämnvärd personalökning. Inte heller har det utökade antalet platser på lärosätena resulterat i en ökning av polisstudenter. Det enda som ökat är de tomma utbildningsplatserna på lärosätena.

### Nyckelord:

Implementering, processutvärdering, Polismyndigheten, regeringens regleringsbrev.

## **Abstract**

In 2017, the government of Sweden decided that, by the end of 2024, the Swedish Police Authority should have 10 000 more police employed, both police officers and civilian employees, than they had at the end of 2015. There are several reasons for the decision but it is explicitly stated in the government decision that the aim is for the police to be more visible on the streets and squares, available to citizens and work with prevention of crime.

Sweden has among the lowest number of police officers per inhabitant in Europe, while the population is continuously growing. In parallel with the increase in serious and organised crime, Sweden is also becoming more and more involved in international crime. To expand the Police authority's workforce is a prerequisite not only to curb crime but also to increase and maintain confidence not only for the Police authority but for the entire judiciary, and for the entire democratic foundation on which the country lies.

The purpose of this essay is to evaluate the outcome of the Police Authority's implementation process of the government's regulatory letter to increase the number of police employees to roughly 38,000 by the year 2024. Another purpose of this work is that this evaluation should make visible any obstacles in the implementation of government decisions, policies and interventions by authorities. In this work, it applies to the Police Agency, but hopefully the work will lead to promotion for other authorities as well when they are faced with similar implementation work. The third purpose of this work is to present an analysis of why certain measures worked while others did not work as planned.

The results from this study show that the government decision was made without foundation or investigation of possibilities for goal achievement. The Police Authority has received extra grants of 9.8 billion SEK to succeed in achieving the goals. However, this money has not resulted in any increase in staff. Nor has the increased number of seats in the institutions resulted in an increase. The only thing that has increased is the empty seats in the educational institutions.

### **Keywords:**

Implementation, Process evaluation, the Swedish Police Authority, the Government's regulatory letter.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund	1
1.1.1 Hotet mot demokratin och medborgarnas trygghet och säkerhet	1
1.1.2 Regering och myndigheter i en demokrati	1
1.1.3 Rättstaten och samhällskontraktet	2
1.1.4 Trygghet vs. frihet	3
1.1.5 Svenska medborgares förtroende för regering och polis	4
1.1.6 Förtroende för statsmakten och institutionerna	4
1.1.7 Bristande måluppfyllelse riskerar medborgarnas förtroende för makten	5
1.1.8 Regeringens årliga regleringsbrev till Polismyndigheten	6
1.1.9 Bakgrunden till regeringens uppdrag till Polismyndigheten	6
1.1.10 Regeringens uppdrag till Polismyndigheten	8
1.1.11 Regleringsbrevets behandling i detta arbete	9
1.2 Syfte	10
<b>2. Teoretisk referensram</b>	<b>11</b>
2.1 Forskningsgenomgång	11
2.1.1 Policyprocessen	11
2.1.2 Policyimplementering	12
2.1.2.1 Förstå	12
2.1.2.2 Vilja	13
2.1.2.3 Kunna	13
2.1.3 Interventionsteori	14
2.2 Analytiskt ramverk	16
2.2.1 Vedungs elvapunksprogram	16
2.2.2 Måluppfyllelsemodellen	20
2.3 Frågeställningar	20
<b>3. Metod</b>	<b>21</b>
3.1 Tillvägagångssätt	21
3.1.1 Dokumentstudie	21
3.1.2 Vedungs elvapunksprogram	22
3.1.3 Interventionsteorimetoden	22
3.1.4 Måluppfyllelsemodellen som verktyg	24
3.2 Material	26
3.3 Avgränsningar	26
3.4 Metoddiskussion	26
<b>4. Resultat och analys</b>	<b>28</b>
4.1 Polismyndighetens process och åtgärder	28
4.2 Effekter av interventionen	31
4.3 Regleringsbrevets eventuella inverkan på Polismyndighetens åtgärder	32
4.4 Plikt- och prövningsverkets åtgärder	34
4.5 Målöverensstämmelse och måluppfyllelseanalys	41
4.6 Polismyndighetens rapportering kring processen	42
<b>5. Avslutning</b>	<b>49</b>
5.1 Diskussion och slutsatser	49

5.1.1 Har Polismyndigheten åstadkommit några förändringar när det gäller kompetensförsörjningen? .....	49
5.1.2 Har det förelegat några hinder för Polismyndigheten att lyckas med implementeringen? .....	51
5.1.3 Är det interventionen som skapat eventuella effekter? .....	53
5.2 Slutsatser .....	55
5.3 Vidare forskning .....	56

## **Referenser**

### **Bilagor**

Bilaga 1. Tabell över befolkning och Polismyndighetens personalsammansättning

Bilaga 2. Tabell över prognoser

Bilaga 3. Tabell över regeringens anslag till Polismyndigheten för år 2016-2023

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

### 1.1.1 Hotet mot demokratin och medborgarnas trygghet och säkerhet

Sverige ligger bland de lägst polisbemannade länderna per invånare i Europa (Eurostat, 2021) samtidigt som den svenska befolkningen ökar (SCB, 2021). Parallellt med att den grova och organiserade brottsligheten ökar (Brå, 2021a), blir svenska kriminella alltmer involverade i internationell kriminalitet (Brå, 2021b). Denna utveckling gör att kraven på Polismyndigheten ökar och myndighetens "förmåga och verksamhet behöver stärkas för att kunna möta och hantera samhällsutvecklingen och de förändrade förhållandena i omvärlden" (Regeringen, 2017a). Att öka Polismyndighetens personalstyrka är en förutsättning inte bara för att stävja brottsligheten utan även för att bibehålla människors förtroende för Polismyndigheten och Sveriges regering. Den samhällsutveckling som man kan se ske i Sverige har "medfört en samhällsutveckling med omfattande påverkan på grundläggande värden i samhället, så som demokrati, trygghet och säkerhet" (Regeringen, 2017a).

### 1.1.2 Regering och myndigheter i en demokrati

Sverige är en demokrati och styrs av ett parlament, riksdagen. Riksdagen utgör landets folkrepresentation och en av dess uppgifter är att kontrollera regeringens arbete. Regeringen styr landet. Regeringen är uppdelad i departement, vilka har ansvar för olika områden. Justitiedepartementet har ansvar för bland annat rättsväsendets myndigheter, där Polismyndigheten ingår.

Sveriges myndigheter, landets statsförvaltning, "utgår från de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet" (Regeringen, 2000, s. 4). Myndigheters agerande och verkställande av regeringsbeslut har en ytterst viktig roll i att få det demokratiska samhället att fungera och bygga förtroende (Regeringen, 2000, s. 4). Detta betyder i förlängningen att det åligger alla myndigheter att, genom att följa och verkställa regeringens beslut, värna om landets demokrati och folkets förtroende för landets styre. Om en myndighet misslyckas med att uppnå de mål som regeringen beslutat om risker detta misslyckande att undergräva inte bara medborgarnas förtroende för polisen utan även för statsmakten.

Regeringen anger vad myndigheten ska göra, men myndigheten själv avgör hur den ska arbeta med uppgiften.

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. (Regeringsformen, RF, 12 kap. § 2, SFS 1974:152)

För att samhället ska fungera demokratiskt, fungera fullt ut och skapa förtroende hos befolkningen krävs det att regering och myndigheter arbetar i enlighet med regeringsformens grundläggande rättstatsvärden. Myndigheter måste följa regeringens beslut och direktiv.

Att myndigheter inte alltid klarar av att verkställa de direktiv som regeringen har gett dem kan bero på flera saker och behöver inte vara avsiktliga. Det kan i flera fall snarare handla om att man haft för avsikt att uppfylla de direktiv man fått men har saknat kapacitet eller förmåga (Young, 1992, s. 183ff). Om regeringen inte lyckas styra och kontrollera myndigheterna med givna direktiv resulterar det i att regeringens politiska makt och beslut reduceras till enbart "viljeytringar" (Young, 1992. s. 184).

För att myndigheterna ska kunna verkställa det som regeringen beslutat om behöver myndigheterna ekonomiska anslag. I början av varje år lämnar varje myndighet in ett förslag på hur stort anslag de beräknar ha behov av under de kommande tre åren, ett anslagsäskande. När regeringen har sammanställt bland annat myndigheternas anslagsäskande lämnar de under hösten i in en budgetproposition till riksdagen att besluta om. Därefter tar regeringens finanspolitik form, i vilken det kan ha formulerat särskilda åtgärder eller omfördelningar av resurser (Regeringen, 2020).

### **1.1.3 Rättstaten och samhällskontraktet**

När människor, som av naturen älskar frihet och herravälden över andra, ålägger sig själva de restriktioner man ser dem leva under i stater, är det med syftet och målet att värna om sin självbevarelse och därigenom få ett angenämare liv. (Hobbes, 2004, s. 157)

Människans grundläggande natur är inriktad på personlig överlevnad och denna egoism gör att människan strävar efter att skaffa sig fördelar på bekostnad av andra människors välbefinnande. Denna egoism och jakt på fördelar är det som betecknas "allas krig mot alla" (Hobbes, 2004, 2. 135). För att komma bort ifrån detta krig mellan individer låter människorna ingå ett kontrakt med statsmakten i samhället (Hobbes, 2004, s. 135).



I kontrakt överläts inte rätten bara när orden hänför sig till nutid eller förfluten tid utan också när de syftar på framtiden, eftersom varje kontrakt gäller en ömsesidig överföring eller ett utbyte av rättigheter. Därför bör den som bara avger ett löfte ses ha för avsikt att överlåta sin rätt av det skälet att han redan mottagit den fördel som föranleder löftet. (Hobbes, 2004, s. 134)

En rättsstat bildas genom att medborgarna och den styrande makten ingår ett kontrakt, ett socialt kontrakt. Medborgarna avstår sina så kallade naturliga rättigheter; liv, frihet och egendom och får i gengäld skydd av dessa från den styrande makten (Locke, 2016, s. 24) i form av lagar och ett fungerande rättssystem (Locke, 2016, s. 28). I praktiken innebär detta att det rättsvårdande ansvaret överförs från individen till staten. Detta sociala kontrakt mellan staten och medborgaren sker underförstått vid medborgarens myndighetsdag och innebär att medborgaren förstår att denne ska följa de lagar som makten satt upp och i gengäld på beskydd (Ibid.).

För att medborgarna ska acceptera förutsättningarna i detta samhällskontrakt krävs att de känner sig trygga och har förtroende för statsmakten. Statens erhållande av medborgerlig trygghet är en förutsättning för individens möjlighet till frihet.

#### **1.1.4 Trygghet vs. frihet**

De svenska politiska partierna har prioriterat trygghet respektive frihet betydligt olika under många år. Socialdemokraterna har prioriterat trygghet i form av ekonomiska förhållanden och socialt skyddsnät och menat på att denna trygghet ger människor möjlighet att vara fria. Moderaterna har menat på att samtidigt som staten får allt mer makt inskränks människans frihet. I takt med att det svenska samhället ter sig allt mer "komplext, diversifierat och föränderligt" (Persson, 2011, s. 26) har gapet mellan de partipolitiska tankarna minskat avsevärt. Den gemensamma grundtanken hos partierna har varit att genom, dock olika andelar, trygghet respektive frihet skapa jämlikhet och i och med detta även minska brottsligheten (Ibid.)

De mest framträdande diskussionerna man kan se nu är om medborgarna och samhället har blivit tryggare eller inte och vad som i sådana fall är den bakomliggande orsaken. Vad man också kan se är ett skifte från det brottsförebyggande fokus samhällsdebatten har präglats av sedan Brottsförebyggande rådet påbörjade sitt arbete under 1970-talet. Dagens fokus ligger på den ökade brottsligheten och som en följd av detta även en ökad rädsla för att bli utsatt för brott (Persson, 2011, s. 27).

Brottslighet är ett ämne som ständigt engagerar, och allt högre krav ställs på samhällets förmåga att motverka de konsekvenser som brottsligheten medför i form av brottsutsatthet och otrygghet.

Brottsförebyggande rådet, Brå, (2022)

### **1.1.5 Svenska medborgares förtroende för regering och polis**

En grundläggande förutsättning för en rättsstat är att medborgarna känner förtroende för den styrande makten och för de verkställande myndigheterna. När man ser till förtroendet för den styrande makten, det vill säga regeringen, och verkställande myndighet, det vill säga Polismyndigheten finns det flera källor till att undersöka förtroendetendenser över tid.

Utifrån Brottsförebyggande rådets Nationella trygghetsundersökningen 2022 (Brå, 2022) kan utläsa att medborgarnas förtroende för regeringen och Polismyndigheten ligger nivåerna på en relativt stabil nivå över tid (Brå, 2022, s. 224). Av 65 000 svarande (Ibid. s. 7) var det 59 procent som svarade att de har mycket/ganska stort förtroende för Polismyndigheten (Brå, 2022, s. 224).

SOM-institutet (2022) har frågat 3 750 personer och fått svar från 3 353 personer om deras förtroende för regeringen och polisen. 46 procent svarade att de hade mycket eller ganska stort förtroende för regeringen. Av lika många svarande sa 70 procent att de hade mycket eller ganska mycket förtroende för polisen (Ibid.).

Medieakademin (2023) visar genom sin undersökning Förtroendebarmetern 2023 att 34 procent av de 1 201 svarande har mycket/ganska stort förtroende för regeringen. För polisen är motsvarande siffra 67 procent (Ibid.).

Det är visserligen intressant att se att resultaten av dessa tre undersökningar, vilka är gjorda under samma tidsperiod, uppvisar så skiftande resultat. Men vad som är än mer intressant är att förtroendet för regeringen är så svagt: 46 procent (Brå, 2022) respektive 34 procent (Medieakademin, 2023). Den troligaste förklaringen till detta är att Sverige hade maktskifte i september 2023. Dock kan man i bägge dessa undersökningar se att förtroendet har legat runt 50 procent genom åren.

### **1.1.6 Förtroende för statsmakten och institutionerna**

If people believe that government is incompetent and cannot be trusted, they are less likely to provide [critical] resources. Without critical resources, government cannot perform well, and if government cannot perform, people will become more

dissatisfied and distrustful of it. Such a cumulative downward spiral could erode support for democracy as a form of governance. (Nye et al. 1997:4, s. 4)

Förtroende mellan medborgare och samhällsinstitutioner är det som håller ihop ett samhälle. Detta ömsesidiga förtroende är en del av det som i ett samhälle ses som ett socialt kapital. Ju starkare socialt kapital ett samhälle har desto lättare blir det att skapa en och upprätthålla en utveckling av samhällets välstånd. När en myndighet i ett samhälle har medborgarnas förtroende innebär det att myndighetens verksamhet uppfattas som legitim. Detta innebär i förlängningen att myndighetens arbete underlättas. Om medborgarna däremot har lågt förtroende för en myndighet kan det resultera i dels att en del medborgare inte följer myndighetens direktiv dels att myndigheten kan få problem i dess samarbete med andra myndigheter och organisationer (Statskontoret, 2016, s. 4f).

När en rättsstats institutioner upplevs som kvalitativa, legitima och väl fungerande skapar de i sin tur välgång inom andra områden i samhället som "ekonomi, ekonomi, välfärd, hälsa, hållbar utveckling och miljö, social tillit samt människors subjektiva välbefinnande, också känt som "lycka" (Rothstein, 2015, s. 48).

De samhälleliga institutioner som har visat sig vara viktigast att se till att medborgarna vinner förtroende för samt för att samhället ska uppfattas som legitimt är parlamentet och politiska partier, polis och övriga rättssystemet samt de byråkratiska institutionerna (Dahlberg & Holmberg, 2015, s. 12ff).

### **1.1.7 Bristande måluppfyllelse riskerar medborgarnas förtroende för makten**

Regeringen styr myndigheterna genom de beslut som regeringen fattar. Regeringen är också ansvariga för att myndigheterna gör som regeringen har beslutat.

Om en myndighet inte når de krav som regeringen har ställt upp för dem finns en risk för att medborgarna förlorar förtroende för den offentliga makten. Riksdagen är folkets företrädare (SFS 1974:152, 1 kap. 4 §) och kontrollerar och granskar rikets styrelse, regeringen, samt förvaltningen (SFS 1974:152, 1 kap. 4 § st. 2), det vill säga myndigheterna, och deras arbete. Riksdagens uppgift att granska och kontrollera regering och myndigheter är ett sätt att bibehålla förtroendet för den offentliga makten hos medborgarna.

Om riksdagen förlorar förtroendet för antingen statsministerns sätt att leda landet eller ett departements statsråd, det vill säga säga den som är chef för ett visst departement, kan riksdagen yrka om misstroendeförklaring mot statsministern och enskilda statsråd (SFS 1974:152, 6 kap. 7§). Om riksdagen beslutar om entledigande av statsministern kan detta

undanröjas genom att regeringen inom en vecka beslutar om extra val till riksdagen (Ibid.).

Ett nyval skapar oreda och sänker medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna (Lemne, 2022). Man kan också se ett tydlig samband mellan en bristande tilltro till politiken och medborgarnas valdeltagande genom att valdeltagandet sjunker när förtroendet för politiken minskar (Möller, 2022). Att förtroendet för politiken minskat skulle man kunna uttyda av det faktum att valdeltagandet sjönk från 87 procents deltagande i valet 2018 mot 84 procent i valet 2022 (SCB, 2023b).

Skulle riksdagen vara missnöjd med ett enskilt statsråds arbete kan riksdagen rikta en misstroendeförklaring mot denne. Om hälften av riksdagens ledamöter ställer sig bakom denna misstroendeförklaring kommer statsrådet att enledigas (SFS 1974:152, 13 kap. 4 §).

### **1.1.8 Regeringens årliga regleringsbrev till Polismyndigheten**

Polismyndigheten är en statlig myndighet och får av regeringen varje år ett regleringsbrev (Regeringen, 2021). I detta regleringsbrev står beskrivet vad som förväntas av myndigheten. Detta är ett sätt för regeringen att sätta upp ramarna för myndighetens verksamhet.

I sig självt är ett regleringsbrev både ett beslut från regeringen och ett styrdokument, det vill säga en policy, för den berörda myndigheten. Syftet med regleringsbreven är att regeringen har i sitt uppdrag att styra alla myndigheters verksamheter. Regleringsbreven bygger på att regeringen har formulerat ett problem som ska lösas av myndigheten. Det är dock upp till myndigheten att lägga upp en strategi för att följa regeringens krav; de ska med andra ord implementera regeringens beslut inom den egna myndighetens verksamhetsområde.

I regleringsbrevet kan Polismyndigheten se vilka mål och uppdrag den har att genomföra under kommande år, hur mycket pengar de kommer att få sig tilldelat och vad pengarna ska användas till. Hur det ska gå till är däremot helt upp till Polismyndigheten att lösa. Parallellt med regleringsbreven har Polismyndigheten en mer långsiktig planering, beslutad även den av regeringen, att följa. Därtill kommer andra löpande andra regeringsbeslut kring vad Polismyndigheten förväntas göra. Dessa beslut kan vara dels ändringsbeslut av tidigare utfärdade regleringsbrev dels nya regeringsbeslut och uppdrag.

### **1.1.9 Bakgrunden till regeringens uppdrag till Polismyndigheten**

Inför Socialdemokraternas kongress i april 2017 presenterade Stefan Löfven (S) och Lena Rådström Baastad (S) förslag till partiets nya riktlinjer (Socialdemokraterna, 2017a). I förslaget, som har temat "Trygghet i en ny tid" kan man läsa:

Alla invånare, var de än bor i landet, ska kunna förvänta sig en tillgänglig, närvarande och effektiv polis. Det ska finnas en god förmåga hos polisen att utreda de brott som begås och brottsoffer ska få ett bra bemötande. Vi ska ha en hög polisnärvaro i de socialt mest utsatta områdena. Riktade insatser för att bekämpa narkotikahandel och organiserad brottslighet behövs. Vårt mål är 10 000 fler anställda i Polisen till år 2024. Polishögskolan ska byggas ut. (Socialdemokraterna, 2017a, s. 13f)

Socialdemokraternas partistyrelse lade fram detta som ett förslag på kongressen, vilken biföll det (Socialdemokraterna, 2017b, s. 472). Någon utredning kring varför man valde just siffran 10 000 finns inte, säger Justitiedepartementets ämnesråd<sup>1</sup> på polisenheten. Hen säger att det gjordes ett internt arbete på regeringskansliet avseende polistätheten och jämförelser med andra europeiska länder. Detta finns dock inte dokumenterat. Hen säger vidare: "Det finns ingen utredning som slagit fast att just 10 000 är det bästa siffran."

Tre månader senare, i juli 2017, ger regeringen uppdraget (Regeringen, 2017a) till Polismyndigheten att de ska öka antalet polisanställda med 10 000 fram till utgången av år 2024, beräknat på antalet anställda vid utgången av år 2015. Polismyndigheten fick tio månader på sig att svara på vilka åtgärder de planerar att sätta in för att kunna verkställa beslutet. I maj 2018 lämnas detta missiv in.

I och med detta nya beslut kring Polismyndighetens satsning på ökad kompetensförsörjning, insåg regeringen att, det sedan tidigare aviserade, anslaget till Polismyndigheten på 2,7 miljarder för perioden 2017-2020 inte skulle räcka till. Det är då, i budgetpropositionen för år 2018, som regeringen beslutar att, förutom de 2,7 miljarderna, skjuta till ytterligare 7,1 miljarder för perioden 2018-2020.

I första versionen av regeringens regleringsbrev för år 2019 (Regeringen, 2018a) till Polismyndigheten nämns inget om att Polismyndigheten ska öka sin personal med 10 000. Det är först i första ändringsbeslutet (Regeringen, 2019a) som detta kommer med. Dock finns inte något nämnt om 10 000 nya polisanställda i regeringens budgetproposition för år 2019 (Regeringen, 2018b).

Riksdagen beslutade (Justitieutskottet, 2019) i december 2019 att bifalla regeringens budgetproposition för år 2020 (Regeringen, 2019c) om att tilldela Polismyndigheten ett anslag om drygt 28,5 miljarder<sup>2</sup> kronor för år 2020. I och med att riksdagen godkände ovan nämnda proposition, beslutade regeringen att göra en ändring regleringsbrevet till Polismyndigheten

---

<sup>1</sup> Personen har valt att inte framträda med namn i detta arbete.

<sup>2</sup> Exakt summa är 28 546 852 tkr.

för år 2020 (Regeringen, 2019b), i vilket regeringen slår fast att "Brottsligheten ska minska och människors trygghet ska öka" (Regeringen, 2019b, under rubriken Verksamhet). "Genom att fullgöra sina uppgifter ska Polismyndigheten bidra till en sådan utveckling i hela landet" (Regeringen, 2019b, under rubrik Verksamhet, s. 1, 3st.) samt att Polismyndigheten ska redovisa i vilka åtgärder pengarna har satsat för "att nå målet om 10 000 fler anställda 2024" (Regeringen, 2019b, Under rubriken Åtterrporteringskrav, s. 3).

### **1.1.10 Regeringens uppdrag till Polismyndigheten**

År 2017 beslutade regeringen (Regeringen, 2017a) att "Utgångspunkten för den långsiktiga planen ska vara att antalet anställda, jämfört med antalet anställda som fanns vid ingången av 2016, ökar med 10 000 till 2024." (Ibid. s. 3f). Det finns flera orsaker som ligger till grund för detta men det uttrycks explicit i regeringsbeslutet att man vill att polisen ska bli mer synlig på gator och torg, finnas tillgängliga för medborgarna samt verka brottsförebyggande.

Polismyndigheten har fått i uppdrag av regeringen (Regeringen, 2017a) att se till att antalet anställda, det vill säga poliser och civilanställda, ska uppgå till ca 38 000 till år 2024. Under de senaste sex åren har andelen poliser varit cirka 70 procent (Bilaga 1). Vid ingången av 2016 var 19 903 poliser anställda inom myndigheten, vilket torde betyda att Polismyndigheten vid till år 2024 ska ha cirka 26 900 anställda poliser.

Detta innebär att Polismyndigheten nu har fyra år på sig att inte bara rekrytera, utbilda och anställa ytterligare 7 200 poliser utan även fylla upp för de i medeltal 880 poliser som slutar inom Polismyndigheten varje år (Bilaga 1). Slutsumman för nyrekrytering av poliser hamnar då på cirka 10 000 poliser.

För att göra det möjligt för Polismyndigheten att verkställa detta beslut sköt regeringen till ett betydligt högre anslag än Polismyndigheten hade äskat. I Polismyndighetens budgetunderlag för perioden 2018-2020 äskade de om ett tillskott på 3,9 miljarder efter att regeringen året innan beslutat om att tilldela Polismyndigheten 2,7 miljarder för perioden 2017-2020 (Regeringen, 2017b). I budgetpropositionen för 2018 (Regeringen, 2017b) beslutar regeringen att tilldela Polismyndigheten inte bara de 2,7 miljarder som de tidigare hade beslutat, utan även att tilldela Polismyndigheten ytterligare 7,1 miljarder.

För att underlätta för Polismyndigheten att verkställa regeringsbeslutet har regeringen möjliggjort att antalet platser på polisutbildningar ökat, att två nya polisutbildningar startat (Damberg, 2019) samt att antalet platser för distansutbildning utökats. (Polismyndigheten, 2019a). Rekryteringen till polisutbildningen är den mest betydelsefulla faktorn för att nå målet med fler poliser. Man kan bli polis på två sätt: genom att gå den ordinarie polisutbildningen

på någon av landets lärosäten eller genom den funktionsinriktade polisutbildningen (Polismyndigheten, 2023a). Polismyndigheten har även möjlighet att utöka antalet poliser inom myndigheten genom att återanställa (Polismyndigheten, 2023b) poliser som sagt upp sig och nu arbetar för annan arbetsgivare.

Den policy, det vill säga regleringsbrevet, som regeringen utfärdat till Polismyndigheten talar av vad myndigheten ska åstadkomma inom en specifik tidsperiod. I detta fall är det övergripande målet för Polismyndigheten att öka antalet polisanställda med 10 000 från ingången av år 2016 till år 2024. Syftet med policyn är att polisen måste stävja den ökade brottsligheten och se till att behålla de svenska medborgarnas förtroende för det svenska rättsväsendet. Policyn, det vill säga regleringsbrevet, är översiktlig och ger Polismyndigheten fria händer att nå målet inom avsatt tid med förbehållet att myndigheten regelbundet ska återrapportera till regeringen hur processen fortgår.

### 1.1.11 Regleringsbrevets behandling i detta arbete

Den fråga som lyfts fram i detta arbete är problematiken kring att regeringen, i sin roll som styrande makt, har utfärdat en policy, ett beslut, med tydliga direktiv till Polismyndigheten att de måste öka antalet polisanställda med ett specifikt antal på 10 000 anställda fram till ingången av år 2023, men att Polismyndigheten i sin tur inte verkar kunna uppnå detta krav trots att myndigheten har blivit tilldelade dels årliga ekomiska anslag dels extra äskade anslag för att klara av implementeringen. Förklaringen till detta implementeringsproblem i form av bristfälligt utfall kan förstås genom en utvärdering. Genom denna utvärdering kan man få en tydligare bild av var problemet ligger (Olsson et. al., 2019, s. 1309f).

Att Polismyndigheten har fått fria händer innebär här att den ska implementera policyn, det vill säga omsätta det som är beslutat i regleringsbrevet till konkret handling och inom en viss tidsperiod uppnå ett visst resultat, i detta fall 10 000 fler polisanställda fram till år 2024. Förenklat kan man förklara denna process i tre steg (se figur nedan).

Först utfärdas regleringsbrevet till myndigheten. Därefter arbetar myndigheten med att uppfylla de krav som ställts i regleringsbrevet samt sammanställer resultaten av dessa (implementering och utfall)

Processen vid utfärdande av till återrapportering av regleringsbrev



för att avslutningsvis redovisa och återrapportera resultaten och se vad som gick bra respektive inte fungerade (utvärdering och uppföljning).

Vedung (2011, s. 22) menar på att utvärderingar analyserar interventioner i efterhand och är inte bedömningar som görs i förhand. Vidare menar Vedung på att en utvärdering kan bedöma "det som redan beslutats, pågår eller avslutats" (Vedung, 2011, s. 22). I detta arbete görs en utvärdering av det som redan beslutats (policyn) och det som pågår (implementeringsprocessen av policyn).

## **1.2 Syfte**

Ett syfte med detta arbete är att utvärdera hur utfallet ser ut av Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens regleringsbrev att öka antalet polisanställda till drygt 38 000 fram till år 2024.

Ytterligare ett syfte med detta arbete är att denna utvärdering ska synliggöra eventuella hinder i implementering av regeringsbeslut, policys och interventioner hos myndigheter. I detta arbete gäller det Polismyndigheten men förhoppningsvis ska arbetet kunna leda fram till ett främjande även för andra myndigheter när de ställs inför liknande implementeringsarbeten.

Det tredje syftet med detta arbete är att presentera en analys kring varför vissa åtgärder fungerat medan andra inte fungerat som planerat.



## 2 Teoretiskt ramverk

### 2.1 Forskningsgenomgång

#### 2.1.1 Policyprocessen

En offentlig policyprocess består i att riksdagen ger regeringen i uppgift att lösa specifika problem i samhället. Regeringen formulerar regleringsbrev, policys, till berörda myndigheter. Myndigheterna i sin tur formulerar lösningar på de problem som ska åtgärdas. Myndighetens lösningar omarbetas till praktiskt arbete, vilket gör att dessa lösningar implementeras. Oftast sker fortlöpande utvärderingar av implementeringen, vilket gör att revideringar kan göras under implementeringens gång (Sabatier, 2007, s. 3).

Offentlig politik kan definieras som den ordning vilken regering och riksdag upprätthåller genom lagstiftning och beslut (Weible, 2019, s. 4). Riksdagen stiftar lagar kring hur det svenska samhället ska fungera, se ut och utvecklas. Regeringens uppgift är att se till att det som riksdagen har beslutats om verkställs. Dessa verkställigheter sker genom ett stort antal myndigheter, vilka av regeringen får årliga regleringsbrev. I dessa regleringsbrev står vad som förväntas av respektive myndighet under det kommande året.

Utformningen av en policy kan påverka människors attityd till såväl regeringen självt som till dess politiska effektivitet. Anledningen till detta är att dessa offentliga policys är de enda direkta och explicita kontakten som medborgarna upplever att de har med regeringspolitiken. Det är därför som policys i form av regeringens regleringsbrev till myndigheter är viktiga för regeringen att de fullföljs och efterlevs, då medborgarnas förtroende för regeringen är beroende av detta (Mettler o. Sorelle, 2019, s. 122).

Weible och Sabatier (2019, s. 62) lyfter fram att regeringar ibland skapar en uppsättning policys för att myndigheter ska kunna nå de uppsatta målen. Orsaken till detta tros vara att det ger en mer positiv bild av hur politiken bedrivs av den styrande regeringen.

I studier av policyprocesser kan man se att en policy oftast springer ur någon form av händelse. Dessa händelser kan vara såväl förutsedda som oförutsedda; exempelvis ett politiskt val eller en någon form av samhällelig kris (Weible, 2019, s. 3). Vid ett politiskt val förändras ofta de områden och delar av samhället som regeringen vill fokusera på. Det kan i sin tur skapa en offentlig debatt som leder fram till förändringar i regeringens årliga policys till olika myndigheter. Det kan också ske en förändring i policyformuleringar till myndigheter efter att myndigheten själva eller andra offentliga organ publicerar en rapport som uppmärksammar ett misslyckande i den offentliga politiken (Ibid.).

Resultatet av en policyprocess kan ha kort- och långsiktiga effekter på ett samhälle och dess politiska styre. De resultat, de effekter, som en policyprocess har haft kommer obehagligt att påverka framtida policys och processer (Ibid.). En policyprocess som lyckats kan ligga till grund för kommande processer inom andra myndigheter men även stärka medborgarnas förtroende för den styrande makten, det vill säga regeringen. Dock förhåller det sig även som det motsatta; en misslyckad policyprocess riskerar att urholka förtroendet för såväl regeringen som för den berörda myndigheten.

### **2.1.2 Policyimplementering**

Olsson et al. (2019, s. 148ff) talar om att förstå, kunna och vilja när en implementering ska ske. Lundquist (1987, refererad i Olsson et al., 2019, s. 148) menar på att man måste "förstå policyn; att ha förutsättningar för att kunna genomföra den; och att ha en genuin vilja och motivation för detta arbete."

Lundquist (1987, s. 43) lyfter fram dessa tre kriterier som nödvändiga för en implementering: att förstå vad man ska göra, att kunna, det vill säga ha kapacitet, att klara av det samt en vilja att genomföra det.

När en policy ska implementeras i offentlig verksamhet, så som den förvaltningsmyndighet som Polismyndigheten utgör, berörs många olika professioner på olika nivåer och i olika delar av verksamheten (Olsson et al., 2019, s. 143). Den stora utmaningen här är hur policyn ska tillämpas i de olika delarna av verksamheten och i de olika former av svårigheter och utmaningar som kan uppstå på vägen (Olsson et al., 2019, s. 149).

Vedung (2016, s. 83) talar om "treenigheten förstå-vilja-kunna" i vilken man undersöker om de som ska implementera ett beslut förstår själva innebörden av interventionen, i vilken utsträckning som de vill genomföra det som interventionen består av samt om de har resurser och förmåga att genomföra implementeringen. Dessa tre villkor redovisas nedan.

#### **2.1.2.1 Förstå**

Olsson et al. (2019, s. 150f) tar upp begreppet att "förstå" policyn och processens fördelar respektive nackdelar. Att förenkla processen genom att ge en eller ett fåtal aktörer huvudansvar för implementeringen kan ses som den mest praktiska lösningen men innebär även dessa stora utmaningar (Olsson et al., 2019, s. 150f).

För att kunna implementera ett beslut måste den som ska genomföra implementeringen förstå vilka intentioner som beslutsfattaren har haft. Detta är en centralt för en lyckad implementering (Lundquist 1987, s 43).

Vedung (2016) lägger på en extra dimension till denna teori genom att peka på mottagarens manöverutrymme. Att förstå vad man ska göra beror mycket på hur interventionen är formulerad, hur stort oberoende mottagaren har under genomförandefasen och hur denne får interagera med andra aktörer för att uppnå målet (Vedung, 2016, s. 84).

### **2.1.2.2 Vilja**

Olsson et al. (2019, s. 151) menar på att det varken är möjligt eller önskvärt att överge tanken på att låta olika avdelningarna arbeta åtskilt men åt samma mål. Att låta olika professioner och aktörer arbeta med sina specifikt avsatta delar av en implementering innebär, enligt Olsson et al. (2019, s. 151) att andra viktiga värden som kunskap och förankring i området tillförs till policyprocessen.

Att vilja kan, förutom själva lusten att genomföra en implementering, inbegripa mottagarens eget ställningstagande kring själva beslutet, det vill säga hur mottagaren ställer sig till själva implementeringen (Lundquist 1987, s 43). Vedung (2016) är på samma linje och menar på att viljan att implementera till stor del beror på mottagarens politiska uppfattningar (Vedung, 2016, s. 85).

### **2.1.2.3 Kunna**

Olsson et al. (2019, s. 155) tar under delen "kunna", det vill säga ha förutsättningar och resurser för att kunna genomföra implementeringen upp att stora organisationsförändringar radikalt kan ändra förutsättningarna för en lyckad policyimplementering.

Förutom att ha resurser för implementeringen måste även den som ska genomföra den ha mandat att ta beslut samt ha tillgång till rent praktiska saker som lokaler och personal (Lundquist 1987, s 43). Vedung (2016) fortsätter detta resonemang kring resurser och lyfter fram att det handlar om såväl materiella som immateriella resurser samt hur de samverkar.

Vedung lyfter fram ett exempel där mottagaren har brist på ekonomiska tillgångar och därmed inte kan anställa den personal de behöver för att kunna genomföra interventionen. Här ligger problematiken kring "kunna" inte att mottagaren inte har den kunskap som krävs utan för att de mottagarens ekonomiska tillgångar inte är tillräckliga.

Även en mottagare som har tillräckliga ekonomiska resurser för interventionen kan stoppas just vid "kunna" om de inte har kvalificerad personal för interventionens ändamål. Den personal som ska vara ledande och/eller aktiva i implementeringsarbetet måste ha vissa förmågor som överensstämmer med de uppgifter som interventionen kräver. Detta innebär i

sin tur att tid måste läggas antingen på rekrytering eller på att lära upp de redan anställda. Detta får till följd att tid går förlorad och implementeringen försenas (Vedung, 2016, s. 86).

### **2.1.3 Interventionsteori**

En intervention är något som utfärdas i syfte att påverka, förändra och resultera i ett resultat. Bäraren av interventionen, i detta arbete regeringen, utfärdar en policy, i detta fall ett regleringsbrev, med avsikten att mottagaren, här Polismyndigheten, ska agera utefter interventionens innehåll (Vedung, 2009, s. 53). En implementering i offentlig sektor sker, enligt Vedungs (2009, s. 27f) enklaste systemmodell i en enkelriktad process. När en offentlig sektor såsom en myndighet presenteras någon form av ingripande, i detta fall ett regleringsbrev, sker en förändring i verksamheten vilka i sin tur skapar olika effekter. Dessa effekter kan vara omedelbara, mellanliggande eller slutliga (Vedung, 2009, s. 27f).

Vedung (2009, s. 41) presenterar även flerskiktmodellen. I denna modell utgörs utfallet inte enbart av det direkta resultatet av interventionen utan inbegriper även ökad kunskap hos mottagaren, i detta fall Polismyndigheten, ny attityd gentemot mottagaren även om själva resultatet inte blev som planerat. Man kan även i begreppet utfall räkna in helt externa och från adressaten åtskilda processer, exempelvis förändrad attityd i samhället kring den aktuella interventionen.

Vedungs interventionsteori ger en möjlighet till att åskådliggöra hur processen från problemformulering, via styrmedel (regleringsbrev) till hur det bearbetas hos myndigheten (Vedung, 2009, s. 39). Denna teori fokuserar på vilka effekter en policy ska åstadkomma och inte på själva resultatet. Det föreligger en skarp gräns mellan själva policyn och resultatet (Ibid.). Interventionsteorin används för att utvärdera policyn. I detta arbete lyfter man fram den som författat policyn samt mottagaren (Ibid., s. 46).

Interventionsanalys kan delas upp i två delar: processutvärdering och effektutvärdering. Den kan även bestå av bägge dessa delar. Processutvärdering fokuserar på resurser, aktiviteter och prestationer hos mottagaren. Effektutvärderingen fokuserar på önskade effekter på kort och lång sikt (Rossi et al., 2019, s. 21).

De frågor som ska besvaras i detta arbete är om Polismyndigheten har åstadkommit några förändringar i kompetensförsörjningen i enlighet med regeringens beslut, om det förelegat några hinder för Polismyndigheten att lyckas med implementeringen av interventionen samt om den har skapat eventuella effekter. Arbetet behandlar således frågan huruvida implementeringen har varit framgångsrik eller inte. För att bedöma detta har såväl process som resultat studerats (Pressman & Wildavsky, 1984, förord).

Förvaltningsmyndigheterna står under regeringen och de ska verkställa de beslut och uppgifter som regeringen ålägger dem. Däremot står myndigheterna självständiga när det kommer till hur besluten och uppgifterna ska utföras eller lösas (SFS 1974:152, 12 kap 2 §). Detta innebär att regeringen inte får bestämma hur myndigheten ska arbeta för att verkställa regeringens beslut.

Denna form av top-down-delegering präglas av att den är en aktör som formulerar och delegerar policyn/interventionen och en annan som är mottagare och ska implementera den samt att den förstnämnda har möjlighet att både styra processen och att kontrollera den.

Det enda sätt som regeringen i detta aktuella fall har som styrmedel är ekonomiska resurser vilka de antingen kan öka eller sänka beroende på hur myndighetens arbetsprocess och resultat uppvisar. Exakt hur myndighetens arbetsprocess och delresultat har sett ut redovisas i myndighetens årsredovisningar. Regeringen kan även använda öronmärkta anslag som styrmedel om det är någon del i implementeringen som behöver extra stöd.

Den grundlagstadgade autonomi som myndigheterna har gentemot regeringen skapar vid interventioner från regeringen ett annat problem; att regeringen inte alltid har insikt i eller förståelse för vad som i praktiken är genomförbart inom en myndighet. När regeringen utfärdar regleringsbrev eller beslut är det inte säkert att de först har gjort en översyn kring vad som är möjligt och rimligt för myndigheten att genomföra tid (Pressman & Wildavsky 1984, s. 118ff).

Att myndigheterna står självständiga kan ses som en styrka i den svenska demokratin. Men när det kommer till implementering av en intervention från regeringen till en myndighet uppstår ett så kallat implementeringsbortfall (Pressman & Wildavsky, 1984, s. 118ff). En lyckad implementering grundar sig ofta i en närhet mellan interventionsskaparen och mottagaren. I detta fall när regeringen och myndigheten endast samverkar genom anslag och årliga återrapporteringar riskerar implementeringen att ta längre tid (Pressman & Wildavsky 1984, s. 118ff).

Hertting (2018, s. 203f) menar på att ju fler "länkar i kedjan" som finns mellan "intention och resultat" desto lägre är chansen för ett "framgångsrikt genomförande". Hertting illustrerar detta med viskningsleken som barn gör på kalas. Redan efter ett fåtal barn har det uppstått en betydande skillnad från den initiala meningen. Samma sak gäller vid implementering där det råder långa kedjor eller flera och komplexa aktörer. Hertting lyfter fram en uträkning av Pressman och Wildavsky, i vilken de presenterar en sannolikhetskalkyl där cirka 90 procent av de politiska intentionerna bevaras i varje överlämning mellan implementeringens länkar.

Det innebär att det endast krävs sju "avstämningstillfällen" för att hälften av de initiala intentionerna har gått förlorade i implementeringsprocessen (Hertting, 2018, s. 203f ).

De så kallade avstämningstillfällena eller överlämningar mellan länkarna i kedjan som skapar detta förlustproblematik, behöver inte vara mer dramatiska än diskussioner mellan de som ingår i implementeringsprocessen. Dessa samtal kan handla om varifrån implementeringsaktörerna beslutar att inhämta information ifrån eller vilka tjänster som de anser behöver tillsättas för att klara av implementeringen. Hertting (2018, s. 205) skriver: "Paradoxen är att dessa stödande processer behövs för att det politiska beslutet ska kunna implementeras samtidigt som de innebär att sannolikheten för implementeringsframgång snabbt sjunker."

Denna förskjutning av interventionens initiala formulering samt den fördröjning som kan ske under en implementeringsprocess illustreras i rutan till höger (Hertting, 2018, s. 205).

		Fördröjning (tid)	
		Nej	Ja
Förskjutning (inriktning)	Nej	Perfekt implementering	Fördröjd implementering
	Ja	Förskjuten implementering	Misslyckad implementering

Hertting (Ibid.) menar på att lösningen för att undvika såväl förskjutning som fördröjning är att beslutsfattare ska verka för att implementering ska specificeras tydligare och riktas till de mottagare som beslutet verkligen berör och som kan hantera det. När det kommer till den svenska regeringen och förvaltningsmyndigheterna bör man, enligt Hertting (Ibid.) innan man utfärdar en policy till en myndighet först bli medveten om att såväl departementen som myndigheterna består av flera avdelningar och enheter, vilka alla kan orsaka såväl förskjutning som fördröjning av en implementeringsprocess.

## 2.2 Analytiskt ramverk

### 2.2.1 Vedungs Elvapunktsprogram

Evert Vedung (2009) definierar utvärdering som en "noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänks spela en roll i praktiska beslutssituationer" (Vedung, 2009, s. 22). Vedung poängterar att en utvärdering inte är en bedömning av förestående åtgärder eller konsekvenser. En utvärdering är endast en i efterhand gjord bedömning som behandlar det som "redan beslutats, pågår eller avslutats" (Vedung, 2009, s. 22). Att utvärdera politik och förvaltning handlar, enligt Vedung (2009) om att "tolka, kartlägga och bedöma offentliga

insatsers resultat, genomförande och organisering i syfte att åstadkomma ökad självreflexion och bättre grundade beslut (Vedung, 2009, s. 19f). Vedung poängterar här även att goda utvärderingar endast ser till resultat och "utgår från att goda avsikter inte är tillräckligt" (Vedung, 2009, s. 20).

Vedung har i Elvapunktsprogrammet för utvärdering (Vedung, 2009, s. 157ff) listat elva punkter, vilka man kan använda sig av i en utvärdering. Den viktigaste frågan är den första, vilken tar upp problemanalys. Utan en ordenlig problemanalys kan det bli besvärligt att formulera själva grundproblemet (Vedung, 2009, s. 157).

Elvapunktsprogrammets (Vedung, 2009, s. 158) delar består av följande frågepunkter att arbeta med under en utvärdering:

1. Problemfrågan
2. Övergripande syfte
3. Organisationsfrågan
4. Bedömningsfrågan
5. Objektsfrågan
6. Implementeringsfrågan
7. Orsaksfrågan i implementering
8. Utfallsfrågan
9. Effektfrågan på utfallsnivå
10. Bedömningsfrågan
11. Användningsfrågan

För att kunna göra en heltäckande och komplett utvärdering av en intervention måste man först och främst, vilket är tidigare nämnt, formulera själva undersökningsfrågan och lyfta fram eventuellt redan kända grundläggande problem. Ett främjande syfte är centralt vid utvärderingar (Vedung, 2009, s. 33) men det måste specificeras. Att genomföra en utvärdering med det enda syftet att det ska vara främjande är för vagt. Ett främjande syfte för en utvärdering kan vara för att "förbättra programinterventionen medan den pågår, alternativt för att avgöra om den skall fortsätta eller inte" (Vedung, 2009, s. 33). Enligt Vedungs (2009, s. 159) tredje fråga måste man initialt besluta om utvärderingen ska ske inom själva myndigheten eller externt.

Vedung (2009) presenterar två vägar när man ska göra en utvärdering. Antingen gör man en deskriptiv, i vilken man utgår från de i interventionen ingående parter "värderingskriterier

och standarder" (Vedung, 2009, s.159), eller så gör man en preskriptiv dito, där utvärderaren själv ställer upp dessa värderingskriterier och standarder. I detta arbete kommer en deskriptiv analys att användas. Om interventionsanalysen ska ske kring ett program eller en verksamhet krävs att man undersöker "underliggande problem, problemets orsaker, framtida konsekvenser av problemet om ingenting görs, mål som ska uppnås och styrmedel för att uppnå dessa" (Vedung, 2009, s. 160).

Implementeringsfrågan, fråga nummer sex, tar upp att när interventionen är ett medel för att uppnå något annat ska man, enligt Vedung (2009, s. 160), undersöka hur myndigheten tolkar interventionen, om och hur den uppmärksammas av "mellanhänder" (Vedung, 2009, s. 160) inom myndigheten och om dessa vidtar nödvändiga åtgärder. När man kompletterar förra frågan med denna får man även med ett orsaksperspektiv. Här ska man lyfta fram det som orsakar "eventuella proppar, hinder" (Vedung, 2009, s. 160) i implementeringen.

I utfallsfrågans, fråga nummer åtta, svar ska endast interventionens utfall belysas. Här ska man redovisa utfallet i de olika leden i interventionen samt eventuella perversa<sup>3</sup> följder (Vedung, 2009, s. 161). När det kommer till fråga nummer nio, där effektfrågan på utfallsnivå ska analyseras, ska man se om interventionen på något, även om det är litet, sätt direkt eller indirekt har skapat några effekter. I linje med punkt nummer tio, som tar upp bedömningsfrågan, ska man på ett konkret sätt tillämpa de värderingskriterier och standarder, som tidigare formulerats. Den elfte och sista frågan tar upp vem som ska kunna ha nytta av utvärderingen, om den kan påverka interventionens förlopp och om den kan brukas i andra sammanhang.

Implementering är det sätt som ett beslut bearbetas och verkställs inom den mottagande organisationen. När, i detta fall, Polismyndigheten har fått ett direktiv om att förändra och förbättra sin verksamhet på några områden, i detta fall det gäller det kompetensförsörjning, det vill säga att se till att Polismyndigheten dels görs lockande för många att söka sig till dels tillgodoser de ökade behov som detta innebär i form av ytterligare utbildningsplatser, måste myndigheten börja arbeta på ett nytt sätt och med nya metoder. Implementering innebär att dessa nya arbetssätt och metoder genomförs i linje med direktivets krav och att de tilldelade resurserna används på det med kostnadseffektiva sättet.

Denna del redogör för de svårigheter som en offentlig organisation som Polismyndigheten kan råka på när regeringen kommer med nya, och i detta fall, väldigt omfattande direktiv.

---

<sup>3</sup> Perversa följder är följder som blir motsatta de som avsågs.



Kapitlet är skrivet för att skapa en förförståelse för problematiken kring implementering av stora beslut inom svensk statsförvaltning.

Vedung (2016, s. 36) menar på att förvaltningspolitik särskiljer sig från andra politiska beslutsimplementeringar och politik. När det kommer till förvaltningspolitik är den offentliga makten som ger sin egen administration, statsförvaltningen, direktiv. Dessa direktiv ges för att styra myndigheterna och deras verksamhet. Myndigheterna ska verkställa de beslut som regeringen tar kring deras verksamhet. Detta verkställande är dock fritt för myndigheterna att själva skapa former för.

När man, som i detta fall, ska studera implementeringen hos Polismyndigheten av det beslut med direktiv som regeringen gett myndigheten, använder man med fördel Hogwood och Gunns (1984) teoretiska ramverk. Regeringen styr och myndigheterna verkställer, det är det som den svenska statsförvaltningen bygger på. De beslut, förordningar och lagar som regeringen riktar till en myndighet, ska denne också verkställa. Denna maktordning och separation är något som Hogwood och Gunn (1984, s. 107) ser som en faktor för myndigheternas fortsatta legitimitet.

Vedung (2016, s. 56) tar upp några hinder för en lyckad implementering i offentliga organisationer. En av dessa är byråkratisk tröghet, vilket Vedung förklarar som att offentliga organisationer vill hålla fast vid det vana och etablerade sättet att arbeta på. Även om tjänstemännen och de ansvariga inom organisationen är fullt medvetna om att deras invanda arbetssätt inte fungerar eller helt enkelt motverkar den egna organisationens mål. Vedung (2016, s. 56) menar på att offentliga organisationer fortsätter att verka som de alltid har gjort, oavsett vilka nya beslut eller direktiv som de får riktade mot sig.

När en väl inarbetad organisation, på grund av nya direktiv eller växlingar i omvärlden, ska försöka att införliva det nya, försvaras arbetet av att man är låst i sina tankar och handlingsmönster. När detta nya ska bearbetas, så bearbetas det med samma problemuppfattning, lösningsstrategi och handlingsmönster som man alltid gjort (Vedung, 2016, s. 56f). Nya uppdrag kan ofta behöva nya bearbetningsmetoder. Denna både mentala och handlingsmässiga låsning kan jämföras med stigberoende och spårbundenhet (Vedung, 2016, s. 58f), vilket betyder att oavsett vad som läggs på ens bord, vilka vindar som blåser, vilka beslut som fattas eller vilka direktiv man får riktade mot sig, så fortsätter man att arbeta på exakt samma sätt som man alltid har gjort (Vedung, 2016, s. 58). Anledningarna till varför man inte överger sitt gamla, och kanske inte alltid det mest effektiva, arbetssätt är flera. Att applicera ett nytt arbetssätt i en organisation betyder omfattande transaktionskostnader, vilket drar ner effektiviteten (Bengtsson se Vedung, 2016, s.59f). Att gå samma väg som man alltid

har gjort går snabbare även om den är längre, än att gå en ny kortare sträcka varje dag. Går man på en ny sträcka kostar det tid att leta och hitta rätt och man måste använda sin tankeverksamhet på ett helt annat sätt än om man bara på ren rutin vandrar sin invanda väg.

### 2.2.2 Måluppfyllelsemodellen

I detta arbete kommer även måluppfyllelsemodellen (Vedung, 2009, s. 91ff) att användas. Enligt Vedung (Ibid.) kan man se modellen som "en objektiv lösning på måttstocksproblemet vid utvärdering". Denna måttstock, som Vedung tar upp, bör vara de mål som är uppsatta för den aktuella interventionen.

Modellen syftar till att utvärdera om den utfärdade policyn har fått effekt och nått det resultat som formulerats i den. Modellen används med fördel när man vill undersöka om och i sådana fall till vilken grad som interventionen har fått effekt i utfallet. I denna del av analysen kan man urskilja två delmoment: beskrivande mätning av

Figur 1. Måluppfyllelsemodellen för utvärdering.



Källa: Vedung, 2009, s. 93

beskrivande mätning av målöverensstämmelse respektive förklarande (effektmätning) måluppfyllelseanalys. Den beskrivande fokuserar på om och i sådana fall i vilken grad som önskade effekter har nåtts med interventionen (Vedung, 2009, s. 91ff). Vedungs måluppfyllelsemodell ses i Figur 1.

### 2.3 Frågeställningar

Syftet med detta arbete är 1. att utvärdera hur utfallet ser ut av Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens regleringsbrev att öka antalet polisanställda till drygt 38 000 fram till år 2024, 2. att denna utvärdering ska synliggöra eventuella hinder i implementering av regeringsbeslut, policys och interventioner hos myndigheter och 3. att presentera en analys kring varför vissa åtgärder fungerat medan andra inte fungerat som planerat.

För att uppfylla syftet ska följande frågeställningar besvaras:

1. Har Polismyndigheten åstadkommit några förändringar när det gäller kompetensförsörjningen?
2. Har det förelegat några hinder för Polismyndigheten att lyckas med implementeringen?
3. Är det interventionen som skapat eventuella effekter?

## 3 Metod

### 3.1 Tillvägagångssätt

#### 3.1.1 Dokumentstudie

Denscombe (2018) lyfter fram dokumentär forskning som användbar när det kommer till samhällsvetenskaplig forskning. Det är en metod som hanterar primära datakällor som skriven text samt digitala och visuella källor. Dessa källor har två egenskaper. Den första är bland annat att man genom den information som återfinns i dokumenten kan belägga viss fakta. Den andra egenskapen är att dokument existerar i stabil form för lång tid, informationen som återfinns i dokumenten är sparade i någon form av format (Ibid., 2018, s. 321f).

En studie av denna art används med fördel när man ska "sammansätta den kunskap som finns i ett visst fält" (Funck & Karlsson, 2021, s. 9). Dokumentstudien i detta arbete behandlar nedskrivet och publicerat material som är ämnat för att "leda, styra, organisera, upplysa /.../" (Funck & Karlsson, 2021, s. 2).

De dokumentära datakällor som används i denna uppsats består av statspublikationer, vilka enligt Denscombe (2018) i allt större mån används som nyckelkälla för information (Denscombe, 2018, s. 322). Statspublikationer som informationskälla ses som auktoritativ då det är staten med dess resurser av sakkunniga som producerat den, objektiv eftersom det är tjänstemän i statlig tjänst, och bör således kunna betraktas som opartiska, som skapat dokumenten samt faktabaserad eftersom det inte bör råda någon oklarhet kring de hårddata som använts till dokumenten (Ibid., 2018, s. 322).

De statspublikationer som använts i detta arbete är Polismyndighetens årsredovisningar för åren 2016-2022, regeringens uppdrag, beslut och regleringsbrev till Polismyndigheten, budgetproposition och skrivelser utfärdade av regeringen, statistikrapporter från SCB, rapport från Plikt- prövningsverket, riksdagsdokument samt rapporter från Brottsförebyggande rådet (Brå).

Genom en studie av dessa publikationer ämnar detta arbete få fram information kring dels Polismyndighetens implementeringsprocess dels myndighetens löpande resultat av redovisningen av antalet polisanställda mellan åren 2016-2023.

Denna dokumentstudie görs för att kunna redovisa dels vilka åtgärder Polismyndigheten vidtagit för att säkerställa att de kan verkställa regeringens krav på ökad kompetensförsörjning dels vilka resultat myndigheten årligen har uppnått kring samma fråga.

### **3.1.2 Vedungs elvapunktsprogram**

Genom Vedungs elvapunktsprogram kommer Polismyndighetens process under implementeringen att behandlas och eventuella hinder för en lyckad implementering kommer att lyftas fram. Utvärderingsanalysen ska genom detta verka främjande för framtida implementeringar (Vedung, 2009, s. 33; s. 158, Fråga 2).

Utvärderingen sker externt och utifrån dokument som är redovisade sedan tidigare. Denna utvärdering kommer att vara deskriptiv (Vedung, 2009, s. 159, Fråga 4), det vill säga beskrivande, och utgå från de kriterier som regeringen satt upp i sina direktiv.

När man utvärderar denna process i enlighet med Vedungs (2009, s. 22) elvapunktsprogram krävs att man har skapat sig en god bild av den aktuella interventionen och dess verkningar. Vedung poängterar att utvärderingar endast ser till resultat och inte till eventuella goda avsikter (Vedung, 2009, s. 20).

För att få en god bild av hur Polismyndigheten har arbetat med regeringsbeslutet, det vill säga interventionen, har en granskning skett av Polismyndighetens årsredovisningar för åren 2016-2022, regeringens uppdrag, beslut och regleringsbrev till Polismyndigheten, budgetproposition och skrivelser utfärdade av regeringen, statistikrapporter från SCB, rapporter från Plikt- prövningsverket, riksdagsdokument samt rapporter från Brottsförebyggande rådet (Brå).

I arbetet med att strukturera utvärderingsmetoden har data och dokumentation sorterats i den kronologiska ordningen som Vedungs elvapunktsprogram förordrar och som tidigare redovisats i detta arbete, se sidan 10-12 i detta arbete.

### **3.1.3 Interventionsteorimetoden**

Interventionsteorimetod är, enligt Vedung (2009, s. 45), ett "oskattbart" verktyg vid utvärderingar av offentlig verksamhet är en av de metoder som används i detta arbete. Interventionsteori handlar om att någon i styrande position, i detta fall regeringen, anser att det är nödvändigt att se till att insatser görs för att förändra något, i detta fall kompetensförsörjningen inom Polismyndigheten. Regeringen utfärdar då en policy till Polismyndigheten, i detta fall att antalet polisanställda ska öka med 10 000 personer mellan ingången av år 2016 och fram till år 2024.

I framarbetandet av en policy kan man dela upp processen i steg och olika aktörer. Dessa aktörer är i Vedungs (2009, s. 49) modell följande: interventionens bärare, interventionen, eventuella mellanhänder, slutprestation, eventuella mellanliggande slutmottagare och slutmottagare. Mellan dessa aktörer återfinns även utfall i återkommande delar av processen.

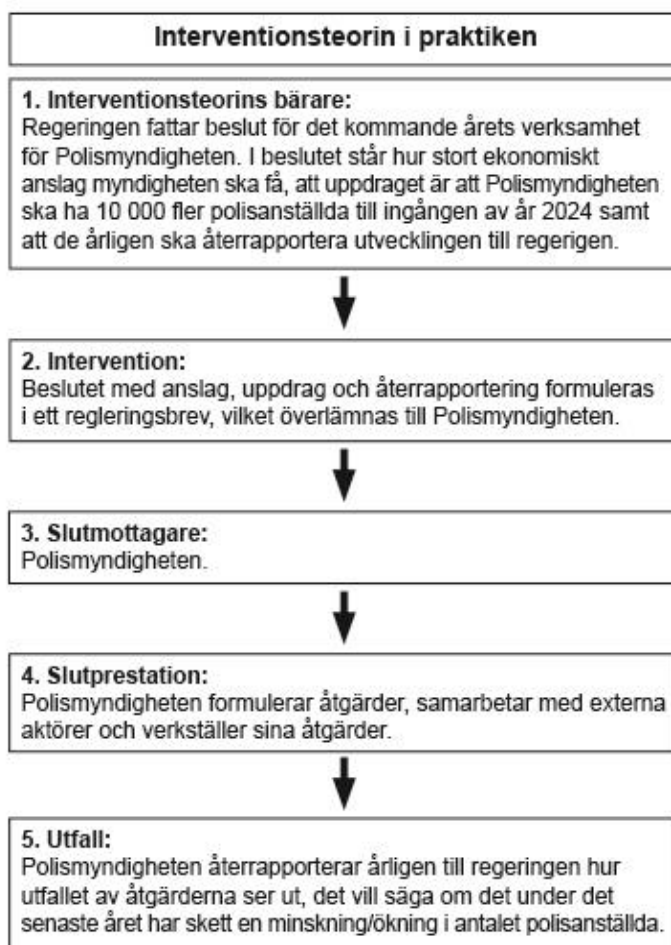
I detta arbete kan Vedungs systemmodell modifieras och specificeras enligt följande:

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 1. Interventionsteorins bärare: | Regeringen                                      |
| 2. Intervention:                | Regleringsbrev (policy)                         |
| 3. Slutmottagare:               | Polismyndigheten                                |
| 4. Slutprestation:              | Åtgärder formuleras                             |
| 5. Utfall:                      | Positiv/negativ ökning i kompetensförsörjningen |

Interventionsteorimetodens användande kan delas upp i flera tydliga steg. Första steget är att de olika aktörerna måste identifieras (2009, s. 49). I detta arbete har aktörerna identifierats som den numrerade listan ovan. Regeringen är interventionens bärare i och med att det är denne som har formulerat regleringsbrevet, vilket här identifierats som intervention, samt utfärdat det till Polismyndigheten. Därmed är Polismyndigheten identifierad som mottagare. Polismyndigheten ska i sin tur formulera åtgärder samt redovisa utfall.

Modellen till höger visar hur interventionsteorin ska användas praktiskt i detta arbete. I modellen kan man se processen från interventionens bärare, genom interventionen, slutmottagaren, slutprestation och fram till utfallet.

I en utvärdering genom denna modell skiljer man på slutprestation och utfall. Slutprestation, å ena sidan innebär i detta fall hur mottagaren har formulerat sina åtgärder utefter interventionen (Vedung, 2009, s. 40), det vill säga Polismyndighetens delegering till Plikt- och rekryteringsmyndigheten och Universitets- och högskolerådet (UHR) i form av externa aktörer samt delegeringen internt till de olika administrativa avdelningarna inom exempelvis HR, kommunikation och utbildningsadministration.



En utvärdering av utfall, å andra sidan, innebär att utvärderingen fokuserar på det slutgiltiga resultatet av interventionen, det vill säga om utfallet korrelerar med vad som formulerats i interventionen. I detta fall innebär det att utvärderingen fokuserar på överensstämmelsen mellan regleringsbrevets formulering om 10 000 fler polisanställda inom en viss period och årliga resultat av Polismyndighetens rapporter kring processen i detta arbete.

De frågor som ska besvaras med denna modell är:

Har insatsen nått uppsatta mål?

Har insatsen haft effekt?

### **3.1.4 Måluppfyllelsemodellen som verktyg**

Måluppfyllelsemodellen i detta arbete utgörs av en process- och effektutvärdering.

Processutvärderingen fokuserar på de resurser, aktiviteter och prestationer som Polismyndigheten har haft att arbeta med under den aktuella perioden. Genom denna kan man se hur själva verksamheten inom Polismyndigheten har organiserats för att uppfylla policyn. Här undersöks även hur och varför just dessa åtgärder har valts. Syftet med denna processutvärdering är att analysera varför vissa åtgärder fungerade som planerat respektive varför andra åtgärder inte fungerade som planerat. Data kring denna process är i detta arbete hämtat från Polismyndighetens årsredovisningar, i vilka det tydligt framkommer vad som har åstadkommit samt vilka planer för de närmaste åren ser ut.

Effektutvärderingen fokuserar på om effekterna av policyn, det vill säga regeringens regleringsbrev till Polismyndigheten, har nått upp till önskad nivå. Effekt kan här likställas med resultat, trots att tiden ännu inte har löpt ut för Polismyndigheten. Den här utvärderingens syfte är att påvisa om de åtgärder som Polismyndigheten har vidtagit har varit tillräckliga.

Fokus under effektutvärderingen kommer att vara de resultat som Polismyndigheten årligen har rapporterat kring myndighetens kompetensförsörjning och som återfinns i dels de återrapporeringar som myndigheten har gjort till regeringen dels i myndighetens årsredovisningar.

I detta arbete kommer måluppfyllelsemodellen användas för att besvara två frågor. Den första frågan är om Polismyndigheten har åstadkommit några förändringar vad det gäller kompetensförsörjningen, det vill säga om man kan se en minskning eller ökning av antalet anställda samt hur denna eventuella förändring står sig gentemot den policy som regeringen utfärdat.

Processfråga: I vilken grad strämmer Polismyndighetens resultat överens med regeringens

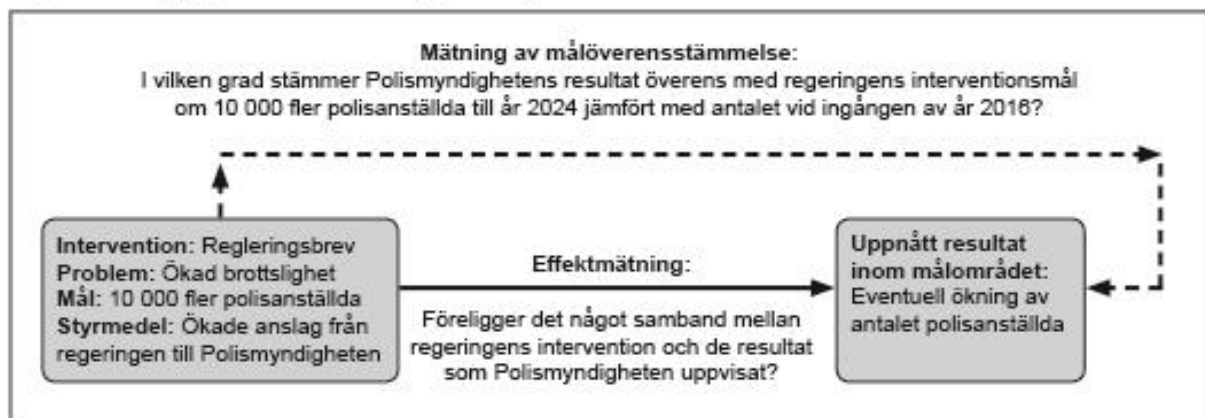
interventionsmål om 10 000 fler polisanställda till år 2024 jämfört med antalet vid ingången av år 2016?

Den andra frågan att besvara är huruvida det är interventionen eller inte som skapat dessa effekter, med andra ord om det finns ett samband mellan interventionen och eventuell ökning av polisanställda. När man kommer till det andra delmomentet, den förklarande måluppfyllelseanalysen, fokuserar man dessutom på huruvida det är interventionen som ligger bakom resultaten och om dessa överensstämmer med de mål som formulerats i interventionen (Vedung, 2009, ss. 91ff).

Effektfråga: Föreligger det något samband mellan regeringens intervention och de resultat som Polismyndigheten uppvisat?

Måluppfyllelsemodellen har därmed modifierats och specificerats för att passa detta arbete, se Figur 2.

Figur 2. Måluppfyllelsemodellen applicerat på detta arbete.



Måluppfyllelsemodellen i detta arbete utgår från regeringens regleringsbrev som intervention. Bakgrunden till interventionen, det vill säga problemet, är att den ökade brottsligheten i landet kräver fler polisanställda som kan hantera densamma. Målet för denna intervention innebär att Polismyndigheten ska öka antalet polisanställda med 10 000 fram till ingången av år 2024 jämfört med antalet anställda vid ingången av år 2016. De styrmedel som regeringen har till hands är ökade anslag till Polismyndigheten.

Mätningen av målöverensstämmelsen görs genom en utvärdering av Polismyndighetens årsrapporter, i vilka kompetensförsörjningen år för år tydligt anges. Det uppnådda resultatet inom målområdet är att utvärdera huruvida det har skett en ökning av antalet polisanställda samt om denna ökning tenderar att nå det uppsatta målet för regleringsbrevets krav.

### **3.2 Material**

Denna uppsats fokuserar på Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens policydokument, regleringsbrevet från år 2017 (Regeringen, 2017a). Datainsamlingen består av data kring nyrekryteringar, återanställningar och avgångar av poliser inom Polismyndigheten. De dokument som har använts är Polismyndighetens årsredovisningar för åren 2016-2022, regeringens uppdrag, beslut och regleringsbrev till Polismyndigheten, budgetproposition och skrivelser utfärdade av regeringen, statistikrapporter från SCB, protokoll och riktlinjer från det socialdemokratiska partiet, rapport från Plikt- prövningsverket, riksdagsdokument samt rapporter från Brottsförebyggande rådet (Brå).

### **3.3 Avgränsningar**

Undersökningen har avgränsats i tid från ingången av år 2016 till år 2024 när det gäller Polismyndighetens årliga redovisningar kring antalet polisanställda, vårterminen 2015 till höstterminen 2020 när det gäller redovisningar från Plikt- prövningsverket och kring antalet sökande och genom ansökningsprocessen slussade personer. Anledningen till dessa avgränsningar är att det var år 2015 som Polismyndigheten bildades efter att man avskaffade de tidigare 21 lokala polismyndigheterna, samt att det var då som Plikt- och prövningsverket fick ansvaret för ansökningsprocessen till polisutbildningen.

Det är regeringens regleringsbrev för år 2018 som behandlas i denna utvärdering och därför ges inget större utrymme åt tidigare års regleringsbrev. När det gäller avgränsningen i tid för de sökande så beror den avgränsningen på att det var först till kursstart 2020 som nya elever antogs enligt den nya antagningsprocessen.

När det gäller Polismyndighetens siffror kring personalsammansättningen har jag valt att inte enbart räkna med poliser i kärnverksamheten utan även de i ledningsgrupp och stödgrupper. Anledningen till detta är att alla andra siffror baseras på en totalsumma av antalet poliser och inte enbart på dem i kärnverksamheten. Utan att räkna med de som arbetar utanför kärnverksamheten hade siffrorna blivit missvisande. Dock, vid uträkningen av antalet invånare per polis räknas endast de i kärnverksamheten med i en separat grupp.

### **3.4 Metoddiskussion**

Detta arbete består av tre metoder: dokumentär forskningsmetod i form av dokumentstudie samt Vedungs elvapunktsprogram och interventionsteorimetoden.



En styrka i dokumentstudie som metod är att den helt bygger på statspublikationer, vilket torde vara en garant för deras trovärdighet och tillförlitlighet. Statspublikationer är auktoritativa eftersom de är producerade av staten och har framställts av sakkunniga och därmed anses vara trovärdiga. De är även objektiva då de tjänstemän som framställt dem bör betraktas som opartiska. Dessutom är de faktabaserade då de utgör hårddata som är sprungen ur statistik (Denscombe, 2018, s. 322). En annan styrka med dokumentstudier är att de är oföränderliga över tid och är möjliga att spåra och kontrollera (Funck & Karlsson, 2021, s. 11).

Styrkan i utvärderingsmetoderna är att de bägge är vedertagna, erkända och väl använda inom modern forskning. Att använda två olika metoder borde ge en någorlunda rättvis bild av den aktuella interventionen och de påföljande åtgärder som vidtagits inom Polismyndigheten. Hur en utvärdering utformas och genomförs styrs ofta av vilket syfte man har med den (Stevrin, 1991, s. 11f). Stevrin menar på att det finns tre nivåer av utvärdering: en där man beskriver interventionen, en där man lyfter fram verksamhetens arbete och försöker förstå den samt den högsta där man lyckats få fram så pass mycket information att mottagaren av interventionen kan få till en förbättrad verksamhet (Ibid.). Detta arbete har, enligt Stevrins nivåresonemang, stannat på den lägsta nivån där det insamlade materialet har lyckats beskriva hur interventionen var tänkt att implementeras samt hur resultatet ser ut. Syftena med detta arbete var att utvärdera Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens regleringsbrev, synliggöra eventuella hinder för implementeringen samt att presentera en analys av varför vissa åtgärder fungerat och andra inte gjort det.

Svagheten kring textanalysen är främst att urvalet är valt utifrån det begränsade kunskapsområde som jag som utomstående besitter. En person inom myndigheten hade troligtvis gjort ett både bredare och djupare urval av dokument från Polismyndigheten. När det gäller svagheter kring utvärderingsmetoderna är att de är begränsade av den information som finns i de texter som använts.

Om man fått ta del av information av personer som varit direkt involverade i implementeringsarbetet inom Polismyndigheten, skulle detta ge en ytterligare dimension till utvärderingen. Deras tankar och diskussioner kring utformandet av åtgärder skulle vara utgöra en mer fyllig och detaljerad informationsbas kring processen.

## 4 Resultat

I processutvärderingen kommer fokus att ligga på de resurser, aktiviteter och prestationer som Polismyndigheten har haft till hands under den aktuella perioden. Effektutvärderingens fokus kommer att vara på huruvida Polismyndigheten har eller har haft möjlighet att nå upp till det påbudna antal polisanställda som ålagts myndigheten eller inte. Här kommer även att redovisas om interventionen har haft någon påverkan på Polismyndighetens resultat.

### 4.1 Polismyndighetens process och åtgärder

Utifrån Vedungs elva frågor följer här en utvärderingsanalys av Polismyndighetens åtgärder för att verkställa regeringens beslut (Regeringen, 2017c).

Det första som måste formuleras är en ordentlig problemanalys (Vedung, 2009, s. 157f, Fråga 1). I detta fall består den av, i ett vidare perspektiv, att antalet polisanställda per invånare i Sverige minskar samtidigt som antalet brott samt befolkning ökar. Polismyndigheten har fått i direktiv av regeringen att se till att personalstyrkan inom Polismyndigheten ökar med 10 000<sup>4</sup> under en sjuårsperiod fram till år 2024. Under de senaste åren har antalet nyanställningar i form av nyutexaminerade poliser samt civilanställda ökat högst marginellt, detta beroende på för få studenter på landets polisutbildningar samt att antalet avgångar från myndigheten har varit relativt högt. Polismyndigheten har stått, står och kommer år framöver att stå inför en stor utmaning i sitt arbete med att rekrytera polisanställda.

Vad man kan utläsa av Polismyndighetens arbete med kompetensförsörjningen under de senaste åren, har man låtit starta nya utbildningar på fler lärosäten, utökat antalet distansutbildningsplatser samt genomfört kampanjer för att attrahera lämpliga sökande till polisutbildningen. Man har dessutom kommit fram till att kraven på utbildningsanordnarna måste höjas vad det gäller att bereda plats för främst distansstudenter. Polismyndigheten har förutom detta arbetat fram tillväxtplaner på såväl kort som lång sikt. Satsningar på den interna arbetsmiljön har gjorts och de har även arbetat fram flera långsiktiga planer för prioriterade områden. Dock finns här inga specificerade arbetsordningar, utan samtliga dessa framtida satsningar presenteras i väldigt vaga och allmängiltiga ordalag.

Polismyndigheten redovisar planer på att starta polisutbildning på flera lärosäten samt att de då kommer att kräva att dessa ska ta emot fler distansstudenter. Sökande står i kö för att få

---

<sup>4</sup> Läs: 10 000 fler polisanställda än vad som fanns inom Polismyndigheten vid ingången av år 2016.

en distansutbildningsplats och Polismyndigheten tvingas styra om sökande från distans- till campusförlagd utbildning. Detta har fått till följd att rakt igenom godkända blivande polisstudenter väljer att tacka nej till en utbildningsplats. Detta sker samtidigt som hundratals platser på lärosätenas campus står tomma. Polismyndigheten har inte redovisat vare sig någon diskussion eller plan för hur man tänker fylla dessa platser.

Under år 2019 genomförde Polismyndigheten en kampanj, vars syfte var att locka lämpliga kandidater till polisutbildningen. I planeringen bakom denna kampanj skrev Polismyndigheten att de ska "utöka, utveckla och anpassa" (Polismyndigheten, 2018c, s. 27) så att de ska attrahera människor med "rätt förutsättningar" (Polismyndigheten, 2018c, s. 27). Resultatet av den kampanjen kan se i antalet sökande till den polisutbildning som skulle starta i januari 2020. Samma kursstart ett år tidigare hade nästan två tusen färre sökande. Till denna kursstart ansökte 17 500 personer. Av dessa var det dock endast knappt 20 procent som kom till och genomförde prövningen hos Plikt- prövningsverket. Närapå 11 000 sökande blev underkända antingen på Plikt- prövningsverkets digitala ansökan del 1, vilken endast kontrollerar att man fyllt 18 år samt är svensk medborgare.

Del 2 i den digitala ansökan tar upp mer ingående frågor kring hälsa, livsstil och värderingar. De sökandes gymnasiebetyg kontrollas i processen av Universitets- och högskolerådet (UHR). De slutsatser man kan dra av detta är att Polismyndigheten rekryteringskampanj inte attraherade de mest lämpliga personerna utan istället fick alltför obehöriga att ansöka till utbildningen.

Det tycks föreligga flera underliggande problem och hinder (Vedung, 2009, s. 160) för Polismyndigheten att rekrytera lämplig och kompetent personal samt behålla de anställda man redan har. En av de stora satsningarna som Polismyndigheten har gjort under de senaste åren är att se över den interna arbetsmiljön och då i form av bland annat bemötandefrågor och hur man ska möta anställdas vardag med hot och våld. Det tycks råda ett missnöje inom Polismyndigheten när det kommer till den interna arbetsmiljön. Ytterligare ett hinder och som även kan ha legat till grund för det nedåtgående siffrorna i Polismyndighetens kompetensförsörjning är det relativt sett låga löneläget. För bara sju år sedan var ingångslönen för en nyanställd 21 300 kr. Den har visserligen höjts något under de senaste åren men fortfarande ligger löneläget generellt sett lågt inom myndigheten.

Om interventionen inte fungerar eller om beslutet från regeringen helt uteblivit (Vedung, 2009, s. 160, fråga 5) hade med största sannolikhet Polismyndigheten fått börja agera på egen hand kring kompetensförsörjning och fördelning. Det har förts diskussioner om att lägga icke

polisiära uppgifter, som i dag utförs av poliser, på andra aktörer i allt högre mån. Det ser dock inte ut att vara den bästa lösningen på lång sikt.

Trots att regeringens beslut i det närmaste är omöjligt att uppnå under de förutsättningar som Polismyndigheten arbetar i dag, presenterar de siffror på hur de planerat för till exempel antalet antagna polisstudenter. Dessa är högst väsentliga i kompetensförsörjningen och utgör det utan tvekan största källan av nyanställda. Dock kan man se att Polismyndighetens planering är en planering lagd utifrån uppsatta direktiv och inte utifrån hur det verkligen ser ut. Polismyndigheten har utformat sina redogörelser för framtida antagning som om det vore en önskelista (Vedung, 2009, s. 160, Fråga 6). I runda siffror måste minst 2 000 polisstudenter antas respektive ta examen varje år för att målet med 10 000 fler anställda ska kunna bli verklighet. Vid samtliga antagningar sedan höstterminen 2016 har det stått tomma stolar på utbildningarna. Våren 2020 planerade Polismyndigheten för att anta 1 020 studenter. Endast 651 antogs och tre veckor in, när flera slutat, stod 344 stolar tomma (Vedung, 2009, s. 160, Fråga 7). Med de siffrorna som facit bör Polismyndigheten ändra sina planer till att innefatta mer realistiska siffror.

I Polismyndighetens redovisningar hittar man endast ett fåtal konkreta åtgärder som antingen har genomförts eller som de planerar att genomföra. Resten av beräkningarna, planeringarna och utfallen kan ses som endast önsknings och kan uppfattas som friserade inför framtida uppenbara misslyckanden.

När man ser till eventuella perversa följder (Vedung, 2009, s. 161, Fråga 8) har tidigare nämnts rekryteringskampanjen som attraherade oerhört många obehöriga och olämpliga sökanden. Satsningen på fler utbildningsplatser skulle se till att betydligt fler än under tidigare års antagningar kunde antas. Istället visade det sig att det aldrig har varit så proportionellt sett få antagna i relation till antalet sökande.

De små effekterna (Vedung, 2009, s. Fråga 9) man kan se av interventionen är att Polismyndigheten har stöd av regeringen. Detta kan man se genom de extra anslag som Polismyndigheten har äskat och blivit beviljat. Ytterligare en effekt är att regeringen har gett Polismyndigheten i uppdrag att se över såväl rekryteringsprocessen till polisutbildningen som den interna organisationens uppbyggnad. Sammanfattningsvis kan man konstatera att Polismyndigheten har tillsatt flera interna utredningar, vilka i sin tur ska återrapportera kring sina åtgärdsplaner. Några konkreta åtgärder förutom de ovan nämnda kan man inte utröna av de i denna del ingående dokument.

## 4.2 Effekter av interventionen

Utgångspunkten i interventionen, det vill säga regleringsbrevet, från regeringen till Polismyndigheten är att myndigheten vid ingången av år 2024 ska ha 10 000 fler anställda än myndigheten hade vid ingången av år 2016. Vid ingången av år 2016 hade Polismyndigheten 28 264 polisanställda (poliser och civilanställda). Till år 2024 ska myndigheten ha vidtagit åtgärder så att det då finns drygt 38 000 polisanställda.

Vad som här ska belysas är om Polismyndighetens åtgärder har varit tillräckliga eller, vilket kommer att redovisas kvantitativt utifrån de årliga resultat som Polismyndigheten har presenterat mellan åren 2016 och 2023.

Tabell 1 visar antalet polisanställda, det vill säga poliser och civilanställda, mellan åren 2000-2023. Att se hur nivån av antalet poliser och civilanställda har förändrats

genom så pass lång tid tillbaka som till år 2000 ger en bättre bild av hur utvecklingen har sett ut under de här aktuella åren 2016-2023. Antalet poliser har legat på en relativt jämn och konstant nivå under de senaste två decennierna medan utvecklingen av antalet civilanställda har mer än fördubblats under samma tid.

I tabellen kan man vidare se att ökningen av antalet polisanställda under den aktuella perioden 2016-2023, det vill säga med start vid ingången av år 2016, vilket redovisas i antalet vid ingången av år 2016, ligger på cirka 26 procent. Ökningen av antalet poliser ligger på cirka 14 procent medan ökningen av antalet civilanställda ligger på cirka 56 procent. Ökningen av antalet polisanställda kan således i största mån tillräknas ökningen av civilanställda och inte på ökning av poliser.

**Tabell 1 : Antal polisanställda 2000-2023**

Antal polisanställda 2000–2023			
År	Poliser	Civila	Totalt
2000	16 089	6 205	22 294
2001	16 120	6 588	22 708
2002	16 149	6 769	22 918
2003	16 292	6 770	23 062
2004	16 891	6 753	23 644
2005	17 073	6 867	23 940
2006	17 423	7 208	24 631
2007	17 866	7 972	25 838
2008	18 321	7 801	26 122
2009	19 144	7 747	26 891
2010	20 292	7 725	28 017
2011	20 398	7 984	28 382
2012	19 890	8 457	28 347
2013	19 911	8 577	28 488
2014	20 051	8 638	28 689
2015	19 903	8 361	28 264
2016	20 025	9 492	29 517
2017	19 741	9 858	29 599
2018	20 040	10 299	30 339
2019	20 423	11 305	31 728
2020	20 942	12 784	33 726
2021	21 386	12 825	34 211
2022	21 981	12 947	34 928
2023	22 627	13 009	35 636

I tabell 2 (nedan) kan man se att under en period på sju år, 2016-2022<sup>5</sup> har totalt 7 638 nyutexaminerade poliser fått anställning inom Polismyndigheten. För att ge en korrekt bild av antalet anställda presenteras siffrorna som nettoantalet anställda, det vill säga nyrekryterade och återanställda som tillskott och pensionsavgångar och andra avgångar som avdrag. Under samma period har 919 före detta poliser återanställts.

Det totala tillskottet av poliser under denna sjuårsperiod är 8 557 stycken. Under samma period har 3 059 poliser gått i pension och ytterligare 2 801 poliser slutat av andra anledningar. Det totala antalet avgångar under femårsperioden är 5 860 poliser. När man subtraherar antalet avgångar (pensions- och övriga avgångar) från antalet ny- och återanställningar blir det totala nettotillskottet under sjuårsperioden 1 956 poliser. Om man tar med antalet anställda polisen för även år 2023 är nettotillskottet 2 602 poliser.

**Tabell 2: Antal anställda poliser 2016-2023**

	Anställda från PU	Återanställda	Totalt antal nyanställda	Pensionsavgångar	Övriga avgångar	Totalt antal som slutat	Netto	Totalt antal poliser
2016	974	103	1077	467	483	950	127	20 025
2017	611	100	711	406	499	905	-194	19 741
2018	1 139	144	1 283	460	425	885	398	20 040
2019	1 189	152	1 341	425	403	828	513	20 423
2020	1 031	169	1 200	371	257	628	572	20 942
2021	1 310	138	1 448	436	326	762	686	21 386
2022	1 384	113	1 497	494	408	902	482	21 981
2023	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	22 627

Källor: Polistidningen (2021), Polisens årsredovisning (2016, 2017, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 o. 2022).

#### 4.3 Regleringsbrevets eventuella inverkan på Polismyndighetens åtgärder

Frågan här är om det föreligger något samband mellan interventionen, det vill säga regeringens regleringsbrev till Polismyndigheten, och de eventuella förändringar i kompetensförsörjningen man kan se mellan åren 2016-2023.

Polismyndigheten erhåller årligen ekonomiskt anslag från regeringen. Detta anslag är uppdelat i dels öronmärkta summor för specifika ändamål dels i anslag som Polismyndigheten själva har i uppgift att fördela på det sätt som man inom myndigheten beslutar om. Fullständig redovisning av regeringens anslag till Polismyndigheten för åren 2016-2023 återfinns i Bilaga 3. Anslaget delar först upp i två olika stora delar. Ena delen går till Polismyndigheten och den andra delen går till Avdelningen för särskilda utredningar, som är en fristående och oberoende

<sup>5</sup> Data från 2023 är ännu ej tillgängliga i sin fullständiga form.

del av Polismyndigheten. Av kvarstående del ska årligen en avgift betalas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för del i systemet Rakel.

Från år 2018 finns en separat post för betalning till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet för deras arbete med prövningar av de sökande till polisutbildningarna. Den så kallade avhopparverksamheten är den tredje instansen som årligen får öronmärkt del av Polismyndighetens anslag. Utöver dessa tre fasta utgifter har Polismyndigheten i stort sett inte haft några andra fasta utgiftsposter under åren 2016-2021.

För åren 2022 och 2023 har anslaget öronmärkts med pengar även för höjda löner och annan ersättning i syfte att stärka polisyrkets attraktivitet, till Nationellt forensiskt centrum (NFC), för att förkorta handläggningstiderna i vapentillståndsärenden samt för att stärka polisens tekniska förmåga (Regeringen, 2023).

I tabell 3 (t.h.) återfinns regeringens årliga anslag till Polismyndigheten med de ovan redovisade fasta utgifterna borttagna. Kvar i redovisningen finns endast de årliga summor som Polismyndigheten har att fritt disponera inom de ramar som regeringen har ålagt myndigheten.

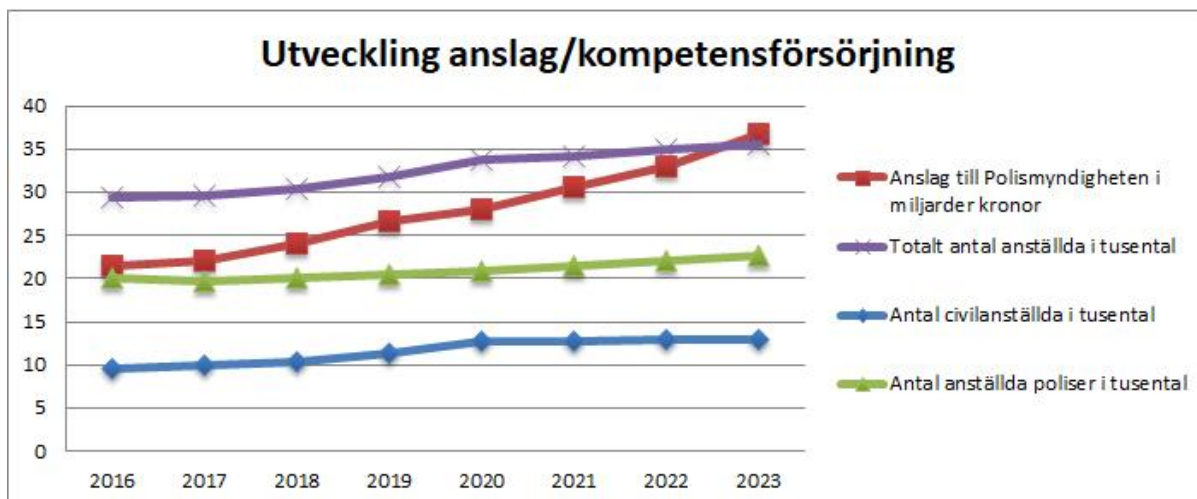
Utifrån tabellen kan man se att anslaget till Polismyndigheten från år 2016 till år 2023 har ökat med närmare 69 procent. Här bör tilläggas att inflationen har påverkat anslaget.

Förändringen i Konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) mellan månad 1 år 2016 och månad 1 2023 ligger på 23 procent (SCBa, 2023). Man kan därmed fastställa att anslagen från regeringen till Polismyndigheten de facto har ökat under de aktuella åren.

Ett sätt att undersöka och eventuellt åskådliggöra huruvida det föreligger en korrelation

**Tabell 3: Årliga anslag**

År	Anslag till Polismyndigheten
2016	21 591 861 000
2017	22 372 515 000
2018	24 387 570 000
2019	25 760 828 100
2020	28 181 183 900
2021	30 580 473 900
2022	32 941 246 000
2023	36 427 905 600



mellan ökade anslag till Polismyndigheten och ökad kompetensförsörjning eller inte kan göras genom diagrammet på föregående sida. Utifrån diagrammet kan man utläsa att anslagen till Polismyndigheten uppvisar en stadig ökning under de aktuella åren medan antalet anställda inte följer samma trend. Tydligast kan man se att antalet poliser ligger på en relativt jämn nivå mellan åren 2016 och 2023 medan det finns en signifikant ökning av civilanställda från år 2019 till år 2020, då ökningen av civilanställda hamnade på 1 479 stycken.

Polismyndigheten har äskat om extra anslag genom åren och har så även fått men trots detta kan man inte se den förväntade ökningen av anställda som dessa anslag var ämnade för.

#### 4.4 Plikt- och prövningsverkets åtgärder

Från år 2018 ingår öronmärkta pengar till Plikt- och prövningsverket (tidigare Rekryteringsmyndigheten), se tabell 4. Anslagen har ökat i takt med att antalet sökande till polisutbildningen ökat.

Plikt- prövningsverket har formulerat sitt nya motto till "Sökande i fokus" och på flera sätt har ansökningsprocessen underlättats och effektiviserats. De sökande som inte har nödvändiga betyg får exempelvis ett mejl från Universitets- och högskolerådet (UHR) i vilket det finns en länk till information om

hur de kan komplettera sina betyg. Tidigare ansökningsprocess tog cirka 30 veckor. I dag ligger målet på 15 veckor. Ytterligare en förändring, och både tids- och utgiftssparande för de sökande, är att man inte längre behöver ha med ett synintyg till prövningen.

Kursstarterna ligger med start höst- respektive vårtermin varje år. En stor skillnad från antagningen till vårterminen 2020 var att de sökande dels fick välja studieort dels fick välja när de ville påbörja sin utbildning. Detta har säkert underlättat för en betydande del av de sökande, då man tidigare kunde bli placerad på vilket som helst av de olika lärosätena. De som då av olika orsaker inte kunde flytta till en ny ort, vilket kan vara svårt om man har en partner och barn, kan då ha valt att tacka nej till sin utbildningsplats. Dessa kan man, genom detta nya system, nu få behålla. Under tidigare år har ansökan varit öppen under några veckor två gånger om året. I dagsläget kan man söka till polisutbildningen året om.

Dessa förändringar har helt säkert verkat för att fler gått vidare från ansökan, genom prövning och vidare till polisutbildningen. Det är dock svårt att uttala sig om vilken effekt dessa förändringar har fått på antalet lämpliga sökande.

**Tabell 4: Årliga anslag**

År	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet
2015	
2016	
2017	
2018	67 000 000
2019	75 000 000
2020	75 000 000
2021	87 000 000
2022	101 500 000
2023	110 000 000



Polismyndigheten ska se över vilka åtgärder myndigheten kan vidta för att säkerställa att samtliga behöriga sökanden till polisutbildningen kan genomgå erforderliga tester. Polismyndigheten ska i detta arbete samråda med Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och Försvarsmakten. (Regeringen, 2017a)

Polismyndigheten redovisar i sin första redovisning (Polismyndigheten, 2018c) att den personalökning som nu fått direktiv om att genomföra "medför ett anställningsbehov av cirka 22 000 personer under perioden" (Polismyndigheten, 2018c, s. 24) och att detta i början kommer att innebära en belastning för myndigheten. Bland annat kommer det att krävas en ökad kapacitet av lärare på såväl polisutbildningarna som till den interna utbildningen, vilket i sin tur medför ett ökat behov av chefer. Ytterligare ett område som man vill se över är den befintliga organisationsstrukturen, vilket i sin tur får till följd att man kommer att se "en nedgång i produktiviteten under en övergångsperiod" (Polismyndigheten, 2018c, s. 24).

Polismyndigheten skriver i sitt missiv (Polismyndigheten, 2018b) till regeringen att de har genomfört undersökningar som utgått från fyra frågeställningar:

1. Vilka är nästa generations poliser?
2. Hur når polisen dem?
3. Hur kan polisen övertyga dem om att de borde söka till polisutbildningen?
4. Hur kan polisen få fler att ta sig igenom ansökningsprocessen?

(Polismyndigheten, 2020b)

Dessa frågeställningar utmynnade i det som ligger till grund för den rekryteringskampanj som planerats. De skriver att det är svårt att få alla behöriga sökande att fullfölja sina ansökningar och att det är något som man nu arbetar med inom myndigheten. Arbetet utgår från att man ska "förnya, modifiera och öka flexibiliteten i antagningsprocessen (Polismyndigheten, 2018b, s. 9). De skriver:

Polismyndigheten bedömer att framtagande av en ny antagningsprocess med kortare ledtider från ansökan till antagningsbesked och den sökande i fokus, kommer att bidra till ett ökat intresse för att söka till utbildningen samt minska avhoppet under processen. (Polismyndigheten, 2018b, s. 9)

Förutom att modifiera ansökningsprocessen genom Polismyndigheten riktade insatser gentemot personer i Malmö universitets upptagningsområde samt gentemot kvinnor och

personer med utländsk bakgrund. Förutom den ordinarie polisutbildningen, skriver de att det pågår ett arbete för att kunna "erbjuda polisutbildning för specialister för att förstärka nationella insatsstyrkan och nationella bombskyddet". (Polismyndigheten, 2018b, s. 9)

I Polismyndighetens årsredovisning för 2019 (Polismyndigheten, 2020a) skriver de att de under 2019 tog arbetade fram en ny form för ansökningsprocessen. Grundtanken var att ha "de sökande i fokus" (Polismyndigheten, 2020a, s. 87), vilket resulterade ibland annat en kortare tid för själva ansökningsprocessen. Det beslutades att detta nya förfarande skulle införas till kursstart januari 2020 (Polismyndigheten, 2020a).

I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 (Polismyndigheten, 2019b) tas inget om ökad kapacitet i antagningsprocessen upp.

I Polismyndighetens tillväxtstrategi (2020b) skriver man, förutom att det behövs tydligare krav på lärosätena, att man ska fortsätta arbetet med att få lämpliga personer att söka till polisutbildningen. Man skriver:

Attraheraarbetet och effektiviteten i antagningsprocessen måste kontinuerligt följas upp och utvecklas efter behov i nära samverkan med Totalförsvarets rekryteringsmyndighet. (Polismyndigheten, 2020b, s. 5)

År 2020 låg antagningskapaciteten på 2 040 polisstudenter årligen och är planerad att fortsätta ligga på den nivån (Polismyndigheten, 2018b, s. 8).

Polismyndigheten ska undersöka förutsättningarna att etablera polisutbildning vid ytterligare två lärosäten i landet, ett i västra Sverige och ett i södra Sverige. (Regeringen, 2017a)

Polismyndigheten (2018c) konstaterar att det under de senaste åren har skett mer än en fördubbling av utbildningsplatser i landet. Att Malmö universitet startar sin polisutbildning i januari 2019, och blir det fjärde lärosätet för polisutbildning, är, menar Polismyndigheten en förutsättning "för att kunna realisera fler poliser på sikt i den omfattning som regeringen har aviserat" (Polismyndigheten, 2018c, s. 15).

Förutom detta arbetar Polismyndigheten för att kunna knyta ytterligare ett lärosäte, då i västra Sverige. Detta för att "öka antalet platser och tillgängligheten i svårrekryterade områden" (Polismyndigheten, 2018c, s. 15)

I missivet (Polismyndigheten, 2018b) påpekar de att Polismyndigheten "inte ensidigt kan säkerställa en utökning av antalet poliser" (Polismyndigheten, 2018b, s. 5) utan att de behöver samarbeta med såväl Plikt- prövningsverket som lärosätena och att de "tar ett gemensamt ansvar för att rätt antal studenter antas och att utbildningsplatserna motsvarar Polismyndighetens behov" (Polismyndigheten, 2018b, s. 5). Polismyndigheten anser att dessa Plikt- prövningsverket bör öka kapaciteten i antagningsprocessen och att lärosätena bör erbjuda fler utbildningsplatser.

Polismyndigheten bedömer att framtagande av en ny antagningsprocess med kortare ledtider från ansökan till antagningsbesked och den sökande i fokus, kommer att bidra till ett ökat intresse för att söka till utbildningen samt minska avhoppet under processen. (Polismyndigheten, 2018b, s. 9).

Till de senaste elva antagningarna till polisutbildningen, från vårterminen 2015 till vårterminen 2020, kan man se att alla visar ett överskott på utbildningsplatser när man ser till antalet studenter som fortfarande går utbildningen efter tre veckor<sup>6</sup> (Plikt- prövningsverket, 2020), se tabell 5 nedan.

Under samma period kan man se att antalet sökande, med viss fluktuation, uppvisar en tydlig ökning: från 8 309 sökande vårterminen 2015 till 17 500 sökande till vårterminen 2020. Antalet sökande har med andra ord mer än fördubblats under fem år. Trots denna utökning av studieplatser kan man inte se någon anmärkningsvärd ökning av antalet antagna polisstudenter (se Tabell 5, nedan.)

För att underlätta för de sökande har antagningsprocessen till polisutbildningen förenklats. Fram till antagningen vårterminen 2020 tog antagningsprocessen cirka 30 veckor. Därefter är målet att det inte ska ta mer än halva den tiden tills man får sitt antagningsbesked. Dessutom, istället för tidigare års blott två ansökningsperioder kan man nu söka till polisutbildningen året om (Polisen, 2019; Bilaga 1).

Trots dessa satsningar, förändringar och förenklingar för de sökande är ökningen av antalet som fortfarande går utbildningen efter tre veckor<sup>7</sup> högst marginell om man ser till de senaste fem åren (Plikt- prövningsverket, 2020b). Under perioden har antalet utbildningsplatser ökat från 337 till 1020 platser.

---

<sup>6</sup> För antagningen vt -15 saknas uppgift för antal som går utbildningen efter tre veckor.

<sup>7</sup> Statisk från Plikt- prövningsverket listar i sina redovisningar antalet i följande sex grupperingar: Antal sökande, Antal kallade till provning, Antal som kom till provningen, Antal som erbjudits utbildningsplats, Antal som går utbildningen efter tre veckor och Antal utbildningsplatser.

Under samma period har antalet sökande totalt sett ökat med, med viss fluktuation under några år, från 8 309 till 17 500 stycken. Trots denna ökning av såväl sökande som antagna fyller inte utbildningsenheterna sina platser.

Samtliga utbildningsorter sammanräknat hade till vårterminen 2020 ett överskott av platser i relation till antalet antagna. Av de 1 020 tillgängliga platserna fylldes endast 607[*sic!*] stycken. Det innebär att 413<sup>8</sup> [*sic!*] studentplatser på polisutbildningarna i Sverige står tomma (Dalheim Englund et al., 2020).

**Tabell 5: Ansökningar, antagningar och fullföljande av polisutbildningen 2015-2020**

Utbildningsstart	Antal sökande	Antal behöriga/ kallade till prövning	Antal som kom till prövning	Antal som går utbildningen efter tre veckor	Antal utbildnings- platser
HT 2020	18 437	7 032	Ingen uppgift	773	1020
VT 2020	17 500	6 523	3 483	606	1 020
HT 2019	15 776	6 863	3 753	830	950
VT 2019	11 591	5 769	3 462	681	771
HT 2018	9 354	4 565	3 044	663	800
VT 2018	9 354	4 037	2 378	541	800
HT 2017	5 927	3 293	2 313	625	800
VT 2017	8 380	4 113	2 603	640	800
HT 2016	6 584	2 596	1 707	514	550
VT 2016	4 589	1 917	1 263	257	300
HT 2015	6 507	2 100	1 530	308	295
VT 2015	8 309	1 858	1 315	Ingen uppgift	337

Källa: Plikt- och prövningsverket (2020).

Mellan 3-6 procent av de sökande till polisutbildningen antas. Denna siffra har legat konstant de senaste fem åren trots att det är mer än dubbel så många som ansökte till vårterminen 2020 som till vårterminen 2015 (Plikt- prövningsverket, 2020b). För att få en mer rättvisande bild av relationen mellan antalet sökande och antalet antagna bör man titta på hur många och, framför allt, var någonstans i ansökningsprocessen som det stora flertalet sökande faller bort.

Om man ser till ansökan till vårterminen 2020 då 17 500 personer sökte men endast 651 antogs och blott 606 stycken fortfarande gick utbildningen efter tre veckor, kan man se tre moment i ansökningsprocessen där flest faller bort: de som inte besvarat polisens webansökan, de som inte inställde sig för prövning och de som inte blev godkända efter psykologsamtal.

<sup>8</sup> Korrekta siffror är 606 respektive 414.

Av de 17 500<sup>9</sup> som ansökte blev 97 procent godkända att få besvara polisens webbansökan. De som inte blev godkända var antingen inte svenska medborgare eller hade inte fyllt 18 år. Totalt fanns då 16 911 sökande kvar. Av dessa var det endast 54 procent eller 9 438 sökande som faktiskt fyllde i webbansökan. Därefter är det ett antal som faller bort genom att de missat att registrera sig vid UHR eller inte uppfyllt betygskraven.

Av de 6 523 personer som blivit godkända på allt fram till provningen och som därmed blivit uppmanade att boka en tid, var det endast 3 483 personer som både bokade tid och genomförde provningen. Kvar av dessa godkända personer återstår 3 049 stycken, vilka inte genomgått provningen. 756 personer av de återstående 3 049 personer bokade en tid men dök inte upp på provningen (Plikt- provningsverket, 2020) De återstående 2 293 personerna som har fått möjlighet att boka en provningstid, föll ur ansökningsprocessen på grund av att de inte bokade en provningstid, bokade en provningstid som de inte inställt sig till eller återtagit sin ansökan. Några av de sökande har även rapporterats in som avlidna.

Vad det gäller de övriga testerna i provnings-processen är det ett relativt jämnt tapp av sökande genom UNIQ, NEO-PIR, muskeltest, fystest och medicinska tester.

Nästa stora tapp sker efter psykologsamtalen. Dit lyckades 1 842 sökande ta sig men endast 673 blev godkända. Psykologsamtalen pågår i cirka 60 minuter.

John Hermiz är chefspsykolog på Plikt- provningsverket i Karlstad och säger<sup>10</sup> att psykologen ställer frågor utifrån en strukturerad manual som är särskilt framtagen för uppdraget. I manualen finns bedömningskriterier definierade. Dessa kriterier utgår ifrån Polisens kompetensprofil. Psykologerna antecknar under intervjun och efteråt genomförs en bedömning med hjälp av bedömningsankare som finns i manualen.

Bedömningsankare är beskrivningar av beteenden och erfarenheter kopplade till olika bedömningsnivåer. För varje kriterium som bedöms finns en lägstanivå för att bli godkänd. Underlaget för psykologernas intervju skyddas, enligt John Hermiz, av Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, kap 17 § 4) som tar upp frågan under rubriken "Kunskapsprov m.m." och lyder:

Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. (OSL, 2009:400, kap 17 § 4)

---

<sup>9</sup> I beräkningarna räknas dessa som 100 procent.

<sup>10</sup> Uppgifterna är insamlade via mejlkorrespondens med John Hermiz, Plikt- provningsverket.

Att psykologerna aldrig har delat med sig av underlaget till intervjuerna är något som Ola Kronkvist, universitetslektor och prefekt vid Institutionen för polisiärt arbete på Linnéuniversitetet, kritiserar i en artikel i Svenska Dagbladet. Kronkvist menar på att det inte "är schysst att det saknas transparens" (Majlard, 2018).

De kriterier psykologerna utgår från är, enligt chefspsykolog John Hermiz<sup>11</sup>, tagna från Polismyndighetens kompetensprofil. Grunderna för denna kompetensprofil består av fyra delar: kunskaper, färdigheter, erfarenheter och egenskaper (Rikspolisstyrelsen, 2012, s. 2). Kompetensprofilen för nyutbildad polis, vilket innefattar även profilen för antagning till polisutbildningen, består i sin tur av fem begrepp, vilka består av inte enbart egenskaper utan även "färdigheter som är svåra att förändra över tid eller utveckla om de inte finns hos individen från början" (Rikspolisstyrelsen, 2012, s. 3).

Det första begreppet handlar om personlig mognad som behandlar bland annat självinsikt, prestigelöshet, att man kan hantera motgångar och kränkningar samt att man kan agera med omdöme även när arbetet är stressigt eller upplevs som hotfullt. Den andra punkten tar upp lyhördhet och flexibilitet vilken kräver av en sökande att denne kan läsa av sin omgivning och bemöta folk på lämpligt sätt, har förmåga att hantera situationer som ej är planerade samt kan prioritera och prioritera om när det behövs. Den tredje punkten behandlar frågan om engagemang och ansvarsfullhet och tar upp frågor kring respekt för andra människor och deras olikheter, att man ser sig själv som en del i helheten, har civilkurage, är rättsmedveten samt handlings- och beslutskraftig när det behövs. Det fjärde begreppet tar upp hur pass tålmodig och noggrann man är. Här krävs uthållighet, ser detaljer och är strukturerad i sitt sätt att vara. Det femte begreppet tar upp hur pass kommunikativ man är. Här ställs det krav på god förmåga att uttrycka sig i tal och skrift, vara medveten om hur ens eget beteende påverkar andra samt ha förmåga att lyssna på och förstå andra.

Av de 1 842 sökande som tagit sig så långt i ansökningsprocessen att de fått genomgå psykologsamtalet var det endast 673 stycken som blev godkända. 1 169 av de sökande ansågs inte lämpliga att tas in på polisutbildningen. Av dessa 673 sökande blev endast 641 stycken godkända efter säkerhetssamtalet med en polis. Tio stycken sökande, som blivit godkända från en tidigare prövning, lades till dessa 641 och totalt erbjöds således 651 personer en studieplats på polisutbildningen med start vårterminen 2020. Efter tre veckor hade 45 polisstudenter hoppat av eller inte dykt upp på utbildningen. Tre veckor in på polisutbildningen vårterminen 2020 stod således 414 platser tomma.

---

<sup>11</sup> Uppgifterna är insamlade via mejlkorrespondens med John Hermiz, Plikt- och prövningsverket.

## 4.5 Målöverensstämmelse och måluppfyllelseanalys

De frågor som måluppfyllelsemodellen har använts till för att besvara i detta arbete kan delas upp i två delmoment: en beskrivande mätning av målöverensstämmelse samt en förklarande måluppfyllelseanalys, det vill säga en effektmätning. Den förstnämnda syftar till att se till om och i sådana fall i vilken grad som interventionen har skapat effekter.

När man ser till den beskrivande mätningen av målöverensstämmelsen kan denna delas in i tre delfrågor:

1. Har Polismyndigheten åstadkommit några förändringar i kompetensförsörjningen?
2. Kan man se en minskning eller ökning av antalet polisanställda?
3. Hur står sig denna eventuella förändring gentemot den policy som regeringen utfärdat?

Polismyndigheten har ökat antalet anställda under åren 2016-2023. Vid ingången av år 2016 hade Polismyndigheten 29 517 polisanställda och vid ingången av år 2023 bestod Polismyndigheten av 35 636 polisanställda. Det är en ökning med 6 119 polisanställda. Den största ökningen, 56 procent, består av civilanställda medan antalet poliser ökat med endast 14 procent.

För att nå målet enligt regeringens policy, det vill säga interventionen, ska Polismyndigheten ha 39 517 polisanställda till utgången av år 2023. Det innebär i praktiken att 3 881 poliser och civilanställda måste anställas innan utgången av år 2023. När man ser till utvecklingen av antalet anställda poliser och civilanställda genom åren torde detta inte vara möjligt.

Den förändring i antalet anställda som Polismyndigheten redovisat, visar att myndigheten inte lever upp till den policy som regeringen har utfärdat. Här kan man med andra ord se en bristande måluppfyllelse.

När det kommer till den förklarande måluppfyllelseanalysen, effektmätningen, är det följande fråga som ska besvaras:

Överensstämmer resultatet med de mål som formulerats i interventionen?

När man går vidare till den förklarande delen, det vill säga effektmätningen, kan man se att det styrmedel, i detta fall ökade anslag till Polismyndigheten, som regeringen använt sig av, stadigt har ökat under de aktuella åren 2016-2023. De ökade anslagen har dock inte gett den effekt som det var ämnat på antalet polisanställda. Interventionen har visserligen skapat en administrativ organisering inom Polismyndigheten när det kommer till att bland annat skapa

fler lärosäten, lansera kampanjer för att locka sökande till polisutbildningarna samt återanställa poliser som av olika anledningar sagt upp sig och sökt andra sysselsättningar. Dessa satsningar har dock inte gett den avkastning som krävts för att Polismyndigheten ska nå upp till policyns krav. Det råder dock en svag men positiv korrelation mellan interventionen och det ökande antalet polisanställda.

Vad man utifrån resultatet i detta arbete kan se överensstämmer dock inte Polismyndighetens resultat med de mål som formulerats i interventionen.

## 4.6 Polismyndighetens rapportering kring processen

### 4.6.1 Polismyndighetens årsredovisning för 2018

År 2018, i samband med att regleringsbrevet utfärdades, tog Polismyndigheten fram en modell för systematiskt kompetensförsörjning, vilken består av analys, planering, genomförande och uppföljning. Den infördes 2019 (Polismyndigheten, 2018, s. 72). Polismyndigheten konstaterar att "det primära behovet är att säkerställa kompetens för att upprätthålla ordning och säkerhet" samt att det "största behovet av kompetens och personalförstärkningar är på lokalpolisområdesnivå" (Ibid.). Under år 2018 arbetade Polismyndigheten med att ta fram en plan med fokus på att "attrahera och behålla kompetens framåt" (Ibid.).

Polismyndigheten konstaterar att år 2018 innebar utmaningar inom rekrytering och bemanning. Den främsta orsaken till detta var att "bemanningsarbetet var underdimensionerad i förhållande till verksamhetens behov". De resurser som myndigheten hade var inte tillräckliga för att klara av det ökade kravet på kompetensförsörjningen (Ibid.).

År 2018 beslutade Polismyndigheten att antalet poliser skulle öka med 1 500 och antalet civilanställda med 1 600 jämfört med utgången av år 2015 till utgången av 2020. De skriver att ökningen av antalet civila redan genomförts men att ökningen av antalet poliser kommer att ske under följande två år, det vill säga 2019 och 2020 (Ibid.).

Vid utgången av år 2015 hade Polismyndigheten 19 903 anställda poliser samt 8 361 civilanställda. Vid utgången av år 2020 hade antalet poliser ökat med 1 039 anställda och antalet civilanställda hade ökat med 4 423

Antal polisanställda			
År	Poliser	Civila	Totalt
2015	19 903	8 361	28 264
2016	20 025	9 492	29 517
2017	19 741	9 858	29 599
2018	20 040	10 299	30 339
2019	20 423	11 305	31 728
2020	20 942	12 784	33 726
2021	21 386	12 825	34 211
2022	21 981	12 947	34 928
2023	22 627	13 009	35 636



anställda. Polismyndigheten misslyckades därmed att öka antalet poliser med 1 500 samtidigt som en stor rekrytering av civilanställda genomfördes.

Fram till utgången av år 2018 genomfördes grundutbildningen till polis på tre högskolor: Umeå universitet, Linnéuniversitetet och vid Södertörns högskola. Från och med januari 2019 utvidgades antalet lärosäten med två: Malmö universitet och Högskolan i Borås.

Grundutbildningen till polis är på 2,5 år. För att öka antalet poliser under åren 2019 och 2020 med 1 500 poliser innebär att polisstudenterna måste ha påbörjat grundutbildningen följande terminer: vt -17, ht -17, vt -18 och ht -18. Till varje kursstart fanns under denna tidsperiod 800 studieplatser och det totala antalet utbildningsplatser vid dessa fyra kursstarter var 3 200 (Rekryteringsmyndigheten, 2020b).

Under år 2019 anställdes 1 189 poliser efter fullgjord grundutbildning. Motsvarande siffra för år 2020 hamnade på 1 031 poliser. Tillskottet på poliser anställda från grundutbildningen för de två aktuella åren hamnar på 2 220 poliser. Detta innebär att endast cirka 70 procent av studieplatserna utmynnade i en anställning inom Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018, s. 74) lyfter fram att dåvarande Rekryteringsmyndigheten (nuvarande Plikt- och prövningsverket), under år 2017 saknade nödvändiga resurser för att klara av att hantera ansökningarna till polisutbildningen, vilket fick till följd att antalet antagna till polisutbildningen vårterminen 2018 blev lägre än förväntat. Polismyndigheten konstaterar även att det höga antalet av studenter som gör sena avhopp från utbildningen låg på 16 procent under höstterminen 2018. Polismyndigheten konstaterar att dessa avhopp minskar chansen att uppnå de utsatta målen. Som en reaktion på dessa två faktorer startade myndigheten under år 2018 ett arbete med en ny antagningsprocess "med de sökande i fokus" (Ibid.). Den nya antagningsprocessen beräknades att tas i bruk i januari 2020.

Polismyndigheten (2018, s. 75) lyfter även fram lönenivåer som en avgörande faktor i såväl rekryteringfrågan samt för att behålla befintlig personal:

Lönebildningen är avgörande för att myndigheten ska kunna motivera, utveckla och behålla befintliga medarbetare med den kompetens som verksamheten kräver. (2018, s. 75)

Trots detta faktum kan man konstatera att ingångslönen för en nyanställd polis år 2018 låg på 25 500 kr och ökningen fram till år 2023 inte uppvisar en ökning på mer än cirka 1 500 kr.

År	Begynnelselön
2013	21 300
2014	24 100
2015	24 500
2016	23 800
2017	25 000
2018	25 500
2019	26 500
2020	27 000

Källor: [aftonbladet.se](http://aftonbladet.se), 2014, [svt.se](http://svt.se), 2015, [unt.se](http://unt.se), 2018, [blåljus.nu](http://blåljus.nu) och [lag-avtal.se](http://lag-avtal.se), 2019.

#### 4.6.2 Polismyndighetens årsredovisning för 2019

Under år 2019 var nettoökningen av antalet poliser 383 anställda. I denna beräkning återfinns antalet nyanställda från polisutbildningen och antalet återanställda poliser minus antalet poliser som slutat inom myndigheten. Trots denna låga siffra skriver Polismyndigheten i sin årsredovisning för år 2019:

Bedömningen av arbetet med kompetensförsörjningen under 2019 är att myndigheten har stärkt sin ställning som attraktiv arbetsgivare på arbetsmarknaden och att förmågan att attrahera, rekrytera och behålla personal har ökat. En effekt av det är att Polismyndigheten har genomfört ett större antal externa rekryteringar samtidigt som avgångarna har minskat i jämförelse med de två senaste åren. (Polismyndigheten, 2019, s. 84)

Polismyndigheten lade 2019 fram en strategisk verksamhetsplan för de kommande åren. Denna verksamhetsplan har årligen reviderats och är i detta arbete daterad efter senaste revideringen, det vill säga år 2023. Polismyndigheten konstaterar i denna strategiska verksamhetsplan (Polismyndigheten, 2023c, s. 29):

Polismyndigheten behöver inom kompetensförsörjningen framför allt säkerställa en fortsatt tillväxt av poliser och specialistkompetens till den brottsbekämpande verksamheten.

Polismyndigheten (2023c, s. 29) att för att de ska lyckas bekämpa brottsligheten är den mest betydande faktorn att myndigheten behåller de som redan är anställda och att de anställer fler poliser. För att säkerställa tillgången på anställda inom myndigheten har tio verksamhetsområden formulerats. Arbetet ska ske genom att:

*/.../ attrahera till polisutbildningen, urval till polisutbildningar, utbilda poliser genom grundutbildningen till polis, utbilda poliser genom en funktionsinriktad polisutbildning, kompetensutveckla civilanställda till polis, återanställa poliser, uppvärdera polisyrket, behålla poliser, balansera polisrörligheten internt samt balansera den civila kompetensförsörjningen". (Polismyndigheten, 2023c, s. 29, fotnot 21).*

Under år 2019 genomförde Polismyndigheten två nationella kampanjer för att attrahera sökande. Den ena kampanjen nådde cirka 2,6 miljoner personer. Av dessa valde 80 000 att läsa mer om ämnet på polisens hemsida. Av dessa var det 30 000 som gick vidare till Polismyndighetens sida med lediga jobb. Trots dessa två rikstäckande kampanjer för att attrahera sökande ökade antalet sökande per tjänst till polisen endast från 16 sökande år 2018 till 20 sökande år 2019.

När det kommer till grundutbildningen till polis var det 27 364 personer som sökte under år 2019. Det fanns totalt 1 970 studieplatser, varav 344 var studier på distans. Endast 1 510 studenter påbörjade utbildningen.

#### **4.6.3 Polismyndighetens årsredovisning för 2020**

Den sammanfattande bedömningen kring myndighetens eget arbete när det kommer till kompetensförsörjningen under året som gått lyder:

Den samlade bedömningen av Polismyndighetens arbete med kompetensförsörjningen under 2020 är att myndigheten har en fortsatt stark ställning som attraktiv arbetsgivare på arbetsmarknaden vilket bland annat syns på förmågan att attrahera och rekrytera personal, förmågan att behålla personal och förmågan att återanställa tidigare anställda. (Polismyndigheten, 2020, s. 115)

De skriver vidare att antalet poliser aldrig har varit fler, vilket är korrekt i sak. Under år 2020 hade myndigheten 20 942 anställda poliser. Detta är dock endast en ökning med 519 poliser från föregående år.

De lyfter även fram att "antalet sökande till grundutbildningen till polisman ligger fortsatt på höga nivåer". Det är också korrekt i sak. 35 937 personer sökte till landets polisutbildningar. Under år 2020 fanns det 2 040 utbildningsplatser. Av dessa utbildningsplatser var endast 1 379 tillsatta tre veckor in på respektive termin.

Polismyndigheten poängterar även att personalavgångarna har minskat under året, vilket också är korrekt då det slutat 200 färre under året än under föregående år. När man ser på senare granskning (Tabell 2) kan man konstatera att detta endast var en tillfällig nedgång. Myndigheten lyfter även fram att återanställningarna har ökat under år 2020. Antalet återanställda ökade med 17 personer från föregående år.

I årsredovisningen för år 2020 redogör Polismyndigheten för sin administrativa organisatoriska verksamhet på området för kompetensförsörjning:

Vid Polismyndigheten finns ett tillväxtråd som består av ledamöter från den nationella strategiska ledningsgruppen. Rådets syfte är att identifiera möjligheter och hinder för tillväxten, och att vara ett stöd till rikspolischefen och den nationella strategiska ledningsgruppen i tillväxtarbetet. Under året hade rådet regelbundna möten. (Polismyndigheten, 2020, s. 117)

Någon förklaring till varför kompetensförsörjningsarbetet inte uppvisar de resultat som förväntats återfinns inte. De har däremot redovisat tre prioriterade aktiviteter för att nå målen. Dessa aktiviteter ska nå personer som "ännu inte är polisanställda, är polisanställda eller är tidigare polisanställda" (Polismyndigheten, 2020, s. 117).

Exakt hur dessa aktiviteter ska gå till redovisas inte men den grundläggande uppgiften för myndigheten är att erbjuda "den attraktiva arbetsplatsen" och sammanfattas i sju långsiktiga områden (Polismyndigheten, 2020, s. 117):

1. ett samhällsbärande uppdrag
2. meningsfulla och utvecklande arbetsuppgifter
3. ledarskap, kultur och likabehandling
4. kompetenta kollegor
5. karriär och utvecklingsvägar
6. lön, arbetsvillkor och förmåner
7. en god och hållbar arbetsmiljö

Målsättningen för detta arbete att attrahera sökande är att myndigheten vill förmedla ett unikt och över tid hållbart erbjudande. Polismyndigheten har sammanfattat detta arbete i budskapet:

Det samhällsnyttiga uppdrag det är att arbeta inom polisen är det finaste man kan ha. Som medarbetare hos oss får du varje dag bidra till att göra hela Sverige tryggt och säkert. (Polismyndigheten, 2020, s. 117)

#### **4.6.4 Polismyndighetens årsredovisning för 2021**

I Polismyndighetens årsredovisning för år 2021 konstaterar de att den främsta orsaken till att tillväxten av antalet poliser inte ökar i önskvärd takt, beror på "svårigheter med att tillsätta alla utbildningsplatserna på grundutbildningen till polis" (Polismyndigheten 2021, s. 140).

Detta kommenterar myndigheten med "Inriktningen är att ytterligare öka antalet studenter till de kommande antagningarna." (Ibid., s. 142).

Under året påbörjade Polismyndigheten ett samarbete med Arbetsförmedlingen. Syftet med detta var att Arbetsförmedlingen skulle uppmärksamma arbetssökande som hade förutsättningar att bli polis om möjligheten att söka till polisutbildningen. Utfallet av detta samarbete är inte redovisat.

Ytterligare åtgärder som skett under året är att myndigheten i samarbete med Plikt- och övningsverket, gjort en översyn av de krav som en sökande måste leva upp till för att bli antagen till polisutbildningen. De har tillsammans tagit fram en ny kravprofil för att underlätta för sökande (Polismyndigheten 2021, s. 145).

Myndigheten konstaterar att lönebildningen är en avgörande faktor för att kunna "motivera, utveckla och behålla befintliga medarbetare" (Polismyndigheten 2021, s. 142) och skriver vidare att myndigheten behöver kunna "erbjuda konkurrenskraftiga lönenivåer för att attrahera och rekrytera nya medarbetare" (Ibid.). Även karriär- och utvecklingsvägar för redan befintliga anställda lyfts fram som ett sätt att behålla personal (Ibid., s. 140).

#### **4.6.5 Polismyndighetens årsredovisning för 2022**

Polismyndighetens samlade bedömning av arbetet kring det ökade behovet av fler anställda är att utvecklingen under år 2022 varit negativt och skriver:

Den främsta orsaken är att myndighetens rekryteringskapacitet inte svarat upp fullt ut mot rekryteringsbehoven, trots genomförda insatser för att öka kapaciteten. (Polismyndigheten, 2022, s. 108)

De skriver vidare att det även under år 2022 har varit prioriterat att "attrahera, rekrytera, behålla och återanställa polisiär kompetens och specialistkompetens" men att det har varit en utmaning att "företse och planera för kommande behov" med den framförhållning som har behövts (Polismyndigheten, 2022, s. 112).

De utmaningar som myndigheten redovisar för år 2022 är främst det hårda trycket på att tillsätta en betydligt högre andel polisanställda inom passhanteringen och hantering av vapenlicenser. Myndigheten förklarar denna omfördelning av personal så här:

När reserestriktionerna togs bort omfördelades personal för att stärka upp passverksamheten, vilket innebar att annan verksamhet nedprioriterades.

Personalbristen förstärktes ytterligare av att rekryteringar inte kunde genomföras i den takt som krävdes, och av en ökad sjukfrånvaro hos den aktuella personalgruppen. (Polismyndigheten, 2022, s. 15)

## 5 Avslutning

### 5.1 Diskussion

Samtidigt som den grova och organiserade brottsligheten ökar i Sverige sjunker antalet poliser per invånare i Sverige. För att stävja brottsligheten har regeringen utfärdat ett regleringsbrev till Polismyndigheten med krav om att myndigheten fram till ingången av år 2024 skulle öka antalet polisanställda med 10 000 till cirka 38 000 anställda jämfört med utgången av år 2015.

Detta arbete hade tre syften och tre frågeställningar. Första syftet var att utvärdera hur utfallet ser ut av Polismyndighetens implementeringsprocess av regeringens regleringsbrev att öka antalet polisanställda till drygt 38 000 fram till år 2024. Andra syftet var att denna utvärdering skulle synliggöra eventuella hinder i implementering av regeringsbeslut, policys och interventioner hos myndigheter. Tredje syftet var att presentera en analys kring varför vissa åtgärder fungerat medan andra inte fungerat som planerat.

De tre forskningsfrågorna var:

1. Har Polismyndigheten åstadkommit några förändringar när det gäller kompetensförsörjningen?
2. Har det förelegat några hinder för Polismyndigheten att lyckas med implementeringen?
3. Är det interventionen som skapat eventuella effekter?

Detta kapitel är indelat i underrubriker utifrån de tre forskningsfrågorna, vilka fått separata underrubriker.

#### **5.1.1 Har Polismyndigheten åstadkommit några förändringar när det gäller kompetensförsörjningen?**

Studien visar att Polismyndigheten har ökat antalet polisanställda men att den övervägande delen nyanställda återfinns bland civilanställda och inte bland poliser. Antalet poliser har inte ökat i någon anmärkningsvärd takt utan antalet ligger fortfarande på i stort sett samma nivå som när kravet om 10 000 fler polisanställda ställdes. När man istället ser till antalet civilanställda har antalet ökat med 56 procent under den aktuella perioden.

Vidare visar studien att rekryteringen av studenter till polisutbildningarna inte ökat i den takt som krävts för att Polismyndigheten ska ha haft möjlighet att nå målet. Polismyndigheten har genomfört en del förändringar i rekryteringsprocessen till polisutbildningarna; bland annat startat nya lärosäten, genomfört kampanjer och startat distansutbildningar. Trots detta har inte

några större förändringar i antalet poliser skett. Många platser på utbildningarna står dessutom tomma i brist på lämpliga sökanden. Anledningen till detta torde vara att det råder en diskrepans mellan hur Polismyndigheten framställer polisycket och de personer som känner sig kallade att söka.

Polismyndigheten får årligen ekonomiska anslag från regeringen. Dessa anslag är dels generella dels öronmärkta för specifika ändamål. Polismyndigheten har årligen vissa fasta utgiftsposter, exempelvis avgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Mellan åren 2016 och 2023 har anslaget till Polismyndigheten från regeringen ökat med nästan 69 procent. Det är av vikt att observera att denna ökning också påverkats av inflationen. Enligt Konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) har inflationen legat på 23 procent mellan januari 2016 och januari 2023. Det innebär, trots allt, att de faktiska anslagen från regeringen till Polismyndigheten har ökat under aktuell period.

En fråga som har varit intressant i detta arbete att undersöka är huruvida det föreligger en korrelation mellan ökade anslag till Polismyndigheten och ökad kompetensförsörjning. Resultaten visar att anslagen stadigt har ökat under de aktuella åren samtidigt som antalet anställda poliser ligger på en jämförelsevis jämn nivå mellan åren 2016 och 2023.

Polismyndigheten har äskat om extra anslag för sitt arbete med att öka kompetensförsörjningen och då när det gäller att öka antalet poliser. Myndigheten har blivit beviljade dessa extra anslag men trots detta har antalet poliser inte ökat nämnvärt, vilket tyder på att det kan finnas andra faktorer som påverkar den fallerande kompetensförsörjningen inom Polismyndigheten.

En möjlig förklaring kan vara att rekryteringsprocessen och utbildningen av nya poliser tar tid, vilket kan medföra en fördröjning i att uppnå önskade resultat. Dock kan man se att antalet antagna till polisutbildningen inte har ökat i den takten att de, när de är färdigutbildade, skulle utgöra mer än en marginell ökning av antalet poliser under kommande år.

I det här arbetes del om målöverensstämmelse ställdes tre delfrågor upp. Den första var om myndigheten åstadkommit några förändringar i kompetensförsörjningen. Den andra var om man kunde se en minskning eller ökning av antalet polisanställda och den sista om hur dessa förändringar stod sig gentemot den policy som regeringen utfärdat (se s. 41 i detta arbete).

Resultaten visar att Polismyndigheten har ökat antalet anställda mellan åren 2016-2023. Den största ökningen har skett bland civilanställda, medan ökningen bland poliser har varit mer begränsad. Det krävs ytterligare anställningar av både poliser och civilanställda för att nå



målet. Därför kan man konstatera att det råder en bristande måluppfyllelse när det kommer till att uppfylla regeringens policy.

När man ser till effektmätningen så har inte antalet polisanställda ökat i den utsträckning som förväntades. Polismyndigheten har vidtagit administrativa åtgärder för att öka antalet sökande till polisutbildningarna och återanställa poliser som sedan tidigare lämnat myndigheten. Trots dessa åtgärder har inte resultaten nått upp till förväntningarna och kraven enligt regeringens policy. Det finns dock en svag men positiv korrelation mellan interventionen och det ökande antalet polisanställda.

Slutsatsen är att resultaten inte överensstämmer med de mål som formulerades i interventionen. Trots att Polismyndigheten har vidtagit åtgärder för att öka antalet anställda och trots de ökade resurserna har målet om antalet polisanställda inte uppnåtts. Det finns flera möjliga förklaringar till denna bristande måluppfyllelse. Det kan vara så att de åtgärder som vidtogs inte var tillräckliga eller att det fanns andra faktorer som påverkade resultatet. Det kan också vara så att förväntningarna och kraven enligt regeringens policy var orealistiska eller att implementeringen av åtgärderna inte var effektiv nog.

### **5.1.2 Har det förelegat några hinder för Polismyndigheten att lyckas med implementeringen?**

Polismyndigheten har i sina årsredovisningar för åren 2019-2022 diskuterat utmaningar och framsteg i sitt arbete med kompetensförsörjning. En tydlig utmaning som framkommer i Polismyndighetens årsredovisningar är svårigheterna att attrahera tillräckligt kompetenta och lämpliga sökande till polisutbildningen. Trots ökat antal sökande till polisutbildningen har en betydande andel blivit underkända i de olika ansökningsstegen. Detta tyder på att rekryteringskampanjen inte har attraherat de mest lämpliga personerna utan istället har lockat obehöriga sökande.

Trots rikstäckande kampanjer och ett fortsatt högt antal sökande per utbildningsplats, har antalet studenter som påbörjar utbildningen inte ökat i önskad takt. Detta har lett till att tillväxten av antalet poliser inte har varit tillräcklig för att uppnå regeringens mål om en ökning med 10 000 anställda till 2024. En viktig faktor som framkommer är bristen på konkreta arbetsordningar och planer för att fylla de lediga platserna. Trots att sökande står i kö för att få en distansutbildningsplats har Polismyndigheten inte redovisat någon plan för att utvidga antalet av distansutbildningsplatser. Detta har resulterat i att många godkända sökande har valt att tacka nej till sin utbildningsplats eftersom de sökt en distansutbildningsplats men istället erbjudits en plats på något av lärosätenas campus. Detta är

en av orsakerna till att det campusplatserna inte fylls i den grad som planerat. Detta tyder på bristande samordning och effektivitet i rekryteringsprocessen.

En annan utmaning som Polismyndigheten lyfter fram är att en stor del av redan anställda blivit placerade på avdelningar för passhantering och vapenlicenser.

Konsekvenser av dels att inte tillräckligt många lämpliga sökande har sökt till polisutbildningen dels att en stor del av redan anställd personal har blivit omplacerade till andra avdelningar har skapat en brist på personal inom andra viktiga verksamhetsområden, bland annat inom rekrytering. Detta har påverkat inte bara Polismyndighetens förmåga att bekämpa brottslighet och upprätthålla allmän ordning och säkerhet på bästa möjliga sätt utan även möjligheten att aktivt organisera och upprätthålla en fungerande rekryteringsverksamhet.

Ytterligare en faktor som är intressant i detta resonemang är att Polismyndigheten möter konkurrens från andra arbetsgivare på arbetsmarknaden, och då främst när det kommer till lönenivåerna, vilka inom Polismyndigheten är låga. Missnöje inom myndigheten när det gäller arbetsmiljön och det relativt låga löneläget kan vara hinder för att attrahera och behålla kompetent personal. Åtgärder för att förbättra arbetsmiljön och höja lönerna kan vara nödvändiga för att öka intresset för polisyrket och minska personalomsättningen.

För att attrahera och rekrytera kompetent personal behöver Polismyndigheten erbjuda konkurrenskraftiga löner, men även meningsfulla arbetsuppgifter, möjligheter till karriärutveckling och en god och hållbar arbetsmiljö. Polismyndighetens ansträngningar att kommunicera det samhällsnyttiga uppdraget och fördelarna med att arbeta inom polisen kan vara viktiga för att locka sökande men långt ifrån tillräckliga.

En annan trolig orsak till den låga måluppfyllelsen är att Polismyndigheten är drabbad av det som Vedung (2016, s. 56) benämner som byråkratisk tröghet, vilket kan förklaras med att man vill hålla fast vid det etablerade sätt man är van att arbeta på. Denna byråkratiska tröghet utgör ett hinder för implementering i offentliga organisationer. Den byråkratiska trögheten innebär att organisationerna motstår förändring och fortsätter att arbeta på samma sätt, trots att det kan vara ineffektivt eller motverka deras egna mål. När organisationen försöker anpassa sig till nya direktiv eller förändringar i omvärlden, blir det svårt eftersom de är bundna till sina befintliga tankemönster och sätt att agera. De bearbetar det nya på samma sätt som tidigare, utan att anpassa sina problemuppfattningar, lösningsstrategier och handlingsmönster (Vedung, 2016, s. 56f) till den nya situationen.

Det finns flera skäl till att organisationer inte överger sitt gamla arbetssätt, även om det kanske inte är mest effektivt. Att införa ett nytt arbetssätt skulle innebära betydande transaktionskostnader, vilket minskar effektiviteten (Bengtsson, enligt Vedung, 2016, s. 59f).

Att fortsätta på den invanda vägen, även om den tar längre tid, är snabbare än att dagligen navigera en ny kortare väg. Att börja arbeta på ett nytt sätt kräver tid, anpassning och tankeverksamhet. Då är det istället lättare att följa den invanda rutin som man har vant sig vid och som inte kräver någon större ansträngning.

Ytterligare en aspekt här är det som Olsson et al. (2019, s. 150f) tar upp under begreppet "förstå" policyn och processens fördelar respektive nackdelar kring centralisering och decentralisering av implementeringsprocessen. Att förenkla processen genom att ge en eller ett fåtal aktörer huvudansvar för implementeringen kan ses som den mest praktiska lösningen men innebär även detta stora utmaningar (Olsson et al., 2019, s. 150f).

I detta fall har Polismyndigheten delat upp implementeringsprocessen under dels flera interna avdelningar, såsom till exempel HR, kommunikation och arbetsmiljö, dels måste myndigheten samarbeta med flera externa aktörer, Plikt- och rekryteringsmyndigheten och Universitets- och högskolerådet (UHR). Detta sätt att dela upp uppdraget kan ses som det som Olsson et al. (2019, s. 150f) lyfter fram som dels den imaginärt mest praktiska lösningen men som också innebär stora utmaningar; utmaningar som Polismyndigheten inte klarat av att bemästra.

### **5.1.3 Är det interventionen som skapat eventuella effekter?**

Sammanfattningsvis visar studien att det föreligger ett, om än svagt, positivt samband mellan regeringens intervention och den ökning av antalet polisanställda som myndigheten har i dag.

Interventionen i form av regleringsbrevet från regeringen till Polismyndigheten har som utgångspunkt att myndigheten ska ha 10 000 fler anställda vid ingången av år 2024 jämfört med ingången av år 2016. För att bedöma om Polismyndighetens åtgärder har varit tillräckliga för att uppnå detta mål, kommer jag här att redovisa de kvantitativa resultaten baserat på myndighetens årliga rapporter mellan åren 2016 och 2023.

Tabell 1 (s. 31 i detta arbete) visar antalet polisanställda, både poliser och civilanställda, under perioden 2000-2023. Genom att undersöka förändringen i antalet polisanställda under en så pass lång tidsperiod som från 2000 till 2023 får man en bättre bild av utvecklingen under de aktuella åren 2016-2023. Antalet poliser har varit relativt stabilt under de senaste två decennierna, medan antalet civilanställda har mer än fördubblats under samma tidsperiod.

I tabellen kan man se att ökningen av antalet polisanställda under den aktuella perioden 2016-2023, med start vid ingången av år 2016, uppgår till cirka 26 procent. Ökningen av antalet poliser är cirka 14 procent, medan ökningen av antalet civilanställda är cirka 56

procent. Detta innebär att ökningen av antalet polisanställda främst kan tillskrivas ökningen av civilanställda snarare än ökningen av poliser.

I tabell 2 (s. 32 i detta arbete) presenteras antalet nyutexaminerade poliser som har anställts inom Polismyndigheten under en sjuårsperiod från 2016 till 2022. Siffrorna redovisas som nettotillskottet av anställda, vilket inkluderar både nyrekryterade och återanställda poliser samt avdrag för pensionsavgångar och andra avgångar. Under denna period har 919 tidigare poliser återanställts. Det totala tillskottet av poliser under denna sjuårsperiod är 8 557 stycken. Samtidigt har 3 059 poliser gått i pension och ytterligare 2 801 poliser har slutat av andra anledningar. Totalt har 5 860 poliser lämnat myndigheten under femårsperioden. Nettotillskottet av poliser under hela sjuårsperioden blir därför 1 956 poliser, och om vi inkluderar antalet anställda poliser även för år 2023 blir nettotillskottet 2 602 poliser.

Frågan som diskuteras här är om det finns något samband mellan interventionen, det vill säga regeringens regleringsbrev till Polismyndigheten, och de förändringar i kompetensförsörjningen som kan observeras mellan åren 2016 och 2023.

Polismyndigheten erhåller årligen ekonomiskt anslag från regeringen. Anslaget är uppdelat i öronmärkta summor för specifika ändamål och i anslag som Polismyndigheten själv har befogenhet att fördela enligt myndighetens beslut. En fullständig redovisning av regeringens anslag till Polismyndigheten mellan åren 2016 och 2023 finns i Bilaga 3. Anslaget delas upp i två delar, varav den ena går till Polismyndigheten och den andra till Avdelningen för särskilda utredningar, som är en fristående och oberoende del av Polismyndigheten. Dessutom ska en årlig avgift betalas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för deltagande i systemet Rakel.

Från och med 2018 finns det även en separat post för betalning till Totalförsvarets rekryteringsmyndighet för deras arbete med prövning av sökande till polisutbildningarna. Avhopparverksamheten är den tredje instansen som årligen får en öronmärkt del av Polismyndighetens anslag. Förutom dessa tre fasta utgifter har Polismyndigheten i stort sett inte haft några andra fasta utgiftsposter under perioden 2016-2021.

För åren 2022 och 2023 har anslaget även öronmärkts med medel för höjda löner och annan ersättning för att stärka polisyrkets attraktivitet, till Nationellt forensiskt centrum (NFC) för att förkorta handläggningstiderna i vapentillståndsärenden samt för att stärka polisens tekniska förmåga (Regeringen, 2023).

I tabell 3 (s. 33 i detta arbete) redovisas regeringens årliga anslag till Polismyndigheten, där de tidigare redovisade fasta utgifterna har tagits bort. Kvar i redovisningen finns endast de årliga summor som Polismyndigheten fritt kan disponera inom de ramar som regeringen har

fastställt. Utifrån tabellen kan man se att anslaget till Polismyndigheten har ökat med närmare 69 procent mellan 2016 och 2023. Det bör dock, som tidigare anmärkts i detta arbete, noteras att anslaget har påverkats av inflationen.

För att undersöka och eventuellt synliggöra om det finns något samband mellan ökade anslag till Polismyndigheten och ökad kompetensförsörjning kan man använda sig av diagrammet på sidan 33 i detta arbete. Utifrån diagrammet kan man se att anslagen till Polismyndigheten stadigt har ökat under de aktuella åren, medan antalet anställda inte följer samma trend. Det är tydligt att antalet poliser har legat relativt stabilt mellan 2016 och 2023, medan antalet civilanställda har ökat betydligt från 2019 till 2020, då det skedde en ökning på 1 479 civilanställda.

Trots att Polismyndigheten har begärt extra anslag genom åren och fått dessa, kan man inte se den förväntade ökningen av antalet anställda som dessa anslag var avsedda för. Det finns en diskrepans mellan de ökade anslagen och den faktiska kompetensförsörjningen inom myndigheten.

Sammanfattningsvis visar analysen av anslagen och kompetensförsörjningen inom Polismyndigheten under perioden 2016-2023 att det finns en diskrepans mellan de ökade anslagen och den faktiska ökningen av antalet anställda. Trots att anslagen har ökat och satsningar har gjorts för att stärka polisycket och förbättra tekniska förmågor har ökningen av antalet anställda inte varit tillräcklig för att nå regeringens mål om 10 000 fler polisanställda till år 2024.

## **5.2 Slutsatser**

Slutsatsen är att Polismyndigheten inte har lyckats uppnå de önskade förändringarna när det gäller kompetensförsörjningen. Trots ökade anslag från regeringen och åtgärder för att attrahera fler sökande till polisutbildningarna, har antalet anställda poliser inte ökat i den takt som krävts. Istället har ökningen främst skett bland civilanställda.

Det finns flera hinder som har påverkat implementeringen av dessa förändringar, framför allt svårigheter att attrahera kompetenta sökande, brist på konkreta planer för att fylla utbildningsplatserna, omplacering av befintlig personal och eventuellt även konkurrens från andra arbetsgivare och detta främst när det kommer till lönesättning. Dessutom kan byråkratisk tröghet inom organisationen ha motverkat förändringsprocessen. För att öka måluppfyllelsen behöver Polismyndigheten överväga att förbättra rekryteringsprocessen, arbetsmiljön, lönenivåerna och anpassa sig till ett nytt och mer effektivt sätt att arbeta.

### **5.3 Vidare forskning**

Genom detta arbete har jag gjort en utvärdering av den implementeringsprocess som Polismyndigheten fortfarande befinner sig i. För vidare forskning kring implementering av regeringsbeslut till myndigheter kan jag se ett behov av en fullständig utvärdering av en avslutad implementering. Genom en noggrann utvärdering och analys av måluppfyllelse av en avslutad implementering samt även ett komplement av intervjuer med ansvariga för implementeringen, vilket inte ingått i detta arbete, skulle en vidare och mer fördjupad kunskap kunna skapas kring framför allt svårigheter och hinder vid implementering av en intervention på förvaltningsmyndighetsnivå. Det som främst skulle vara av intresse är att se vilka faktorer som påverkar måluppfyllelsen såväl positivt som negativt. Ett resultat av detta skulle kunna underlätta för framtida implementeringar.

## Referenser

- Aftonbladet.se. (2014, 21 augusti). *Lågstatlöner höjs för poliser*. Hämtad 2023-06-03 från <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/kaKpqA/lagstaloner-hojs-for-poliser>
- Blåljus.nu. (2019, publicerad 2019-10-16). *Anhörig till nyexad polis hade en liten fråga...* Hämtad 2020-03-24 från <http://www.blaljus.nu/nyhetsartikel/anhorig-till-nyexad-polis-hade-en-liten-fraga>
- Brå (2021a). *Organiserad brottslighet*. Hämtad 2021-09-17 från <https://www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>
- Brå (2021b). Rapport 2021:8. Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder. Hämtad 2021-09-17 från [https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa70c9a1/1629181100220/2021\\_8\\_Dodligt\\_skjutvapenvald\\_i\\_Sverige\\_och\\_andra\\_europeiska\\_lander.pdf](https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa70c9a1/1629181100220/2021_8_Dodligt_skjutvapenvald_i_Sverige_och_andra_europeiska_lander.pdf)
- Brå (2022) *Nationella trygghetsundersökningen 2022 Om utsatthet, otrygghet och förtroende Rapport 2022:9*. Stockholm. Hämtad 2023-05-31 från: [https://bra.se/download/18.1fdaf4118388f195ad78d5/1683881670082/2022\\_Nationella\\_trygghetsundersokningen\\_2022.pdf](https://bra.se/download/18.1fdaf4118388f195ad78d5/1683881670082/2022_Nationella_trygghetsundersokningen_2022.pdf)
- Burkhart, B. R. (1980). Conceptual issues in the development of police selection procedures. *Professional Psychology, 11*, ss. 121-129.
- Dahlberg, S. & Holmberg, S. (2015). *The Importance of Electoral and Judicial Trust For Regime Support*. Hämtad 2023-06-01 från: [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/QoGWP\\_2015\\_7\\_Dahlberg\\_Holmberg.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/QoGWP_2015_7_Dahlberg_Holmberg.pdf)
- Dalheim Englund, L., Kronqvist, O., Mellgren, C., Räsänen, M. och Skog, D. (2020, 22 januari). 413 av 1020 platser tomma på våra polisutbildningar. [Debattartikel], *Dagens Nyheter*. Hämtad från <https://www.dn.se/debatt/413-av-1020-platser-tomma-pa-vara-polisutbildningar>
- Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. (Fjärde upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- Ekonomistyrningsverket. (2022). Regleringsbrev 2015-2023. Hämtad från: <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/>
- Eurostat (2021). *Police, court and prison personnel statistics* Hämtad 2021-09-17 från [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Police,\\_court\\_and\\_prison\\_personnel\\_statistics#One\\_police\\_officer\\_per\\_299\\_people](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Police,_court_and_prison_personnel_statistics#One_police_officer_per_299_people)
- Funck, E. K. & Karlsson, T. S. (2021) *Handbok för systematiska litteratur- och dokumentstudier inom samhällsvetenskapen* [Elektronisk resurs]. Göteborgs universitet. Hämtad 2023-06-02 från: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/67445>
- Hertting, N. (2018). Implementering: perspektiv och mekanismer. I Dahlström, C. (red.) (2018). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (Sjätte upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- Hobbes, T. (2004). *Leviathan eller En kyrklig och civil stats innehåll, form och makt*. Göteborg: Daidalos.
- Ju 2015:03. (2015) *Polisutbildningsutredningen*. Hämtad 2021-09-17 från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/polisutbildningsutredningen--ju-201503\\_H3B2Ju03](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommitteberattelse/polisutbildningsutredningen--ju-201503_H3B2Ju03)
- Lag-avtal.se. (2019). publicerad 2019-03-15. *Polisfacket: Vi når målet med 15 procent högre lön*. Hämtad 2023-06-03 från <https://www.lag-avtal.se/nyhetsarkiv/polisfacket-vi-nar-malet-med-15-procent-hogre-lon-6951658>

- Lemne, M. (2022). Statsvetare: Politiska turbulensen kan påverka valdeltagandet. Artikel i *Dagens Nyheter*. Hämtad 2023-06-01 från: <https://www.dn.se/sverige/statsvetare-politiska-turbulensen-kan-paverka-valdeltagandet/>
- Locke, J. (2016). *Andra avhandlingen om styrelseskicket: en essä angående den civila styrelsens sanna ursprung, räckvidd och mål*. (2:a upplagan). Göteborg: Daidalos.
- Majlard, J. (2018-03-04). Polisstudenter kuggade: ”Klarade inte kraven”. *Svenska Dagbladet*. Hämtad från <https://www.svd.se/polisstudenter-kuggade-klarade-inte-avfyra-vapen>
- Martinsson, J. (2021). SOM-institutet, Förtroende för samhällsinstitutioner – en översikt. Göteborgs universitet. Hämtad 2023-05-31 från: <https://www.gu.se/sites/default/files/202103/F%C3%B6rtroende%20%C3%B6r%20samh%C3%A4llsinstitutioner%20mars%202021.pdf>
- Medieakademin. (2023). Förtroendebarmetern 2023. Hämtad 2023-05-31 från: [https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2023/03/Presentation\\_fortroendebarmetern\\_2023-WEBB-Final.pdf](https://medieakademin.se/wp-content/uploads/2023/03/Presentation_fortroendebarmetern_2023-WEBB-Final.pdf)
- Mettler, S. och Sorelle, M. (2019). Policy Feedback Theory. I Weible & Sabatier (Red.) *Theories of the policy process*. (4e ed.). New York, USA: Routledge.
- Möller, T. (2022). Statsvetare: Politiska turbulensen kan påverka valdeltagandet. Artikel i *Dagens Nyheter*. Hämtad 2023-06-01 från: <https://www.dn.se/sverige/statsvetare-politiska-turbulensen-kan-paverka-valdeltagandet/>
- Nye, J., Jr., Zelikow, P. D., & King, D. C. (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*. I Government at a glance 2013. Hämtad 2023-06-01 från: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov\\_glance-2013-en.pdf?expires=1685572800&id=id&accname=guest&checksum=80F08B3060286CA97473DD9A3E0CE797](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-en.pdf?expires=1685572800&id=id&accname=guest&checksum=80F08B3060286CA97473DD9A3E0CE797)
- Olsson, J., Berg, M., Hysing, E., Kristianssen, A. & Petersén, A. (2019). *Policy i teori och praktik*. (Upplaga 1). Lund: Studentlitteratur.
- OSL 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag*. Hämtad från <https://lagen.nu/2009:400>
- Persson, M. (2011). *Forskningens roll i trygghetspolitiken*. I Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling . Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet. Örebro: Örebro universitet.
- Plikt- prövningsverket. (2020). *Rapport – antagningsprocess för sökande till polisutbildningen – skolstart VT-2020*. Hämtad 2021-09-18 från <https://www.rekryteringsmyndigheten.se/globalassets/service-och-e-tjanster/statistik/polisstatistik/statistikrapport-polis-vt-2020.pdf>
- Polismyndigheten. (2018a). *Polismyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om åtgärder på kompetensförsörjningsområdet*. [missiv]. Hämtat 2021-09-17 från <https://www.regeringen.se/49b690/contentassets/9111427d540a48af91ee934fd6ca937a/polismyndighetens-redovisning-av-regeringsuppdrag-om-atgarder-pa-kompetensforsorjningsomradet-missiv-och-bilagor>
- Polistidningen. (2021). *Fler poliser återanställdes förra året*. Hämtat från <https://polistidningen.se/2021/01/fler-poliser-ateranstalldes-forra-aret/>
- Polismyndigheten. (2016) *Årsredovisning 2016*. Hämtad från: <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2016.pdf>
- Polismyndigheten. (2017). *Årsredovisning 2017*. Hämtad från: <https://polisen.se/SysSiteAssets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2017.pdf>



- Polismyndigheten. (2018). *Årsredovisning 2018*.  
Hämtad från: <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polisens-arsredovisning-2018.pdf>
- Polismyndigheten. (2019). *Årsredovisning 2019*.  
Hämtad från: [https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/ars2019\\_komplett\\_webb\\_200219.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/ars2019_komplett_webb_200219.pdf)
- Polismyndigheten. (2020). *Årsredovisning 2020*.  
Hämtad från: <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polismyndighetens-arsredovisning-2020.pdf>
- Polismyndigheten. (2021). *Årsredovisning 2021*. Hämtad 2023-06-01 från:  
<https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polismyndighetens-arsredovisning-2021.pdf>
- Polismyndigheten. (2022a) Årsberättelse för polisutbildningen 2021.  
Hämtad från: [https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga\\_rapporter/2.-ecvb-220901-arsberattelse-polisutbildningen-2021-version-1.0.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/ovriga_rapporter/2.-ecvb-220901-arsberattelse-polisutbildningen-2021-version-1.0.pdf)
- Polismyndigheten. (2022b). *Årsredovisning 2022*. Hämtad 2023-06-01 från:  
<https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polismyndighetens-arsredovisning-2022.pdf>
- Polismyndigheten. (2023a). *Har du akademisk bakgrund och drömmer om en större uppgift?*  
Hämtad 2023-06-01 från: <https://polisen.se/funktionsinriktad-polisutbildning>
- Polismyndigheten. (2023b). *Återanställning av poliser*. Hämtad 2023-06-01 från:  
<https://polisen.se/jobb-och-utbildning/jobba-hos-polisen/ateranstallning-av-poliser/>
- Polismyndigheten. (2023c). *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024*.  
Hämtad 2023-06-03 från: <https://polisen.se/siteassets/dokument/strategier/polismyndighetens-strategiska-verksamhetsplan-2020-2024.pdf>
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1974). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all : this being a saga of the Economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. (1. paperback ed.) Berkeley: Univ. of California P..
- Regeringen. (2000). *Regeringens förvaltningspolitik. Skrivelse 2000/01:151*.  
Hämtad 2023-06-01 från: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/regeringens-forvaltningspolitik\\_GO03151](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/regeringens-forvaltningspolitik_GO03151)
- Regeringen. (2017a). *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas. Ju2017/08662/PO (2017-11-09)*. Hämtat 2023-05-14 från <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/11/uppdrag-till-polismyndigheten-att-redovisa-hur-polisverksamheten-ska-starkas-och-utvecklas/>
- Regeringen. (2017b). *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas. Dnr. Ju2017/08662/PO*. Hämtad 2021-09-18 från: <https://www.regeringen.se/4ab877/contentassets/267998e5b76e4317b7988ae324d5bfe3/uppdrag-till-polismyndigheten-att-redovisa-hur-polisverksamheten-ska-starkas-och-utvecklas.pdf>
- Regeringen. (2018a). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten*. Hämtad 2021-09-18 från  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20563>
- Regeringen. (2019a) *Regleringsbrev för budgetåret 2019. Ändringsbeslut 2019-03-21*. Hämtad 2021-09-18 från  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=19913>
- Regeringen. (2019b). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende*

- Polismyndigheten. Hämtad 2021-09-18 från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20568>
- Regeringen. (2019c). *Budgetpropositionen för 2020- Prop. 2019/20:1. Utgiftsområde 4*. Hämtad 2021-09-18 från <https://www.regeringen.se/4adae7/contentassets/c689564aa19c4d29bcebb1c037a2e37b/utgiftsomrade-4-rattsvasendet.pdf>
- Regeringen. (2021). *Regleringsbrev - så funkar det*. Hämtad 2021-09-17 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regleringsbrev-for-2021/>
- Regeringen. (2023). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Polismyndigheten*. Hämtad 2023-05-14 från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=23237>
- Rothstein, B. (2015). *De samhällseliga institutionernas kvalitet: slutrapport från ett forskningsprogram*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Makadam förlag.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. & Henry, G.T. (2019). *Evaluation: a systematic approach*. (8th ed.). Thousand Oaks, California: Sage.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of policy process*. (2nd ed.). Westview press: USA
- SCB. (2021). *Befolkningsstatistik 2018-2021 (månad) och 1998-2020 (år)*. Hämtad 2021-09-17 från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/manadsstatistik--riket/befolkningsstatistik-2018-2021-manad-och-1998-2020-ar/>
- SCB. (2022). *Anställda (yrkesregistret) 16-64 år efter Yrke (SSYK 2012) och år* Hämtad 2022-01-26 från [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_AM\\_\\_AM0208\\_\\_AM0208E/YREG50N/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0208__AM0208E/YREG50N/table/tableViewLayout1/)
- SCB. (2023a). *Konsumtprisindex med fast ränta (KPIF), index, 1987=100 efter månad*. Hämtad 2023-05-14 från: [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_PR\\_\\_PR0101\\_\\_PR0101G/KPIF/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__PR__PR0101__PR0101G/KPIF/table/tableViewLayout1/)
- SCB. (2023b). *Analys av valdeltagande vid de allmänna valen 2022*. Hämtad 2023-06-01 från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/allmanna-val/allmanna-val-valdeltagandeundersokningen/pong/statistiknyhet/allmanna-val-valdeltagandeundersokningen-2022/>
- SFS 1974:152. Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Justitiedepartementet. Hämtad 2023-06-01 från: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform\\_sfs-1974-152](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152)
- Socialdemokraterna. (2017a). *Trygghet i en ny tid. Politiska riktlinjer*. Hämtad 2023-06-01 från: <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d04640b89/1568881614215/trygghet-i-en-ny-tid---politiska-riktlinjer.pdf>
- Socialdemokraterna. (2017b). *Trygghet i en ny tid. Kongressprotokoll*. Hämtad 2023-06-01 från: [https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d04640d3c/1568881615348/kongressprotokoll\\_2017\\_181128.pdf](https://www.socialdemokraterna.se/download/18.12ce554f16be946d04640d3c/1568881615348/kongressprotokoll_2017_181128.pdf)
- SOM-institutet. (2022). *Svenska förtroendetendenser 1986-2022*. Göteborgs universitet. Hämtad 2023-05-31 från: <https://www.gu.se/sites/default/files/2023-04/1.%20Svenska%20trender%201986-2022.pdf>
- Statskontoret (2016). *Att styra mot ökat förtroende: är det rätt väg?*. Stockholm: Statskontoret.
- SVT.se. (2015, publicerad 2015-07-15). *Polisens ingångslön sänks*. Hämtad 2023-06-03 från:

- <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/polisens-ingangslon-sanks>  
Unt.se (2018-05-10). *Polisförbundet: "Poliser flyr från yrket.* Hämtad 2023-06-03 från:  
<https://unt.se/4977484>
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning.* (3., uppl.) Lund:  
Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning.* (1. uppl.) Lund:  
Studentlitteratur.
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2019). *Theories of the policy process* (4 ed.). New York,  
USA: Routledge.
- Young, O R., (1992). The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical  
Variables, s 160-194. I Rosenau, J N - Czempiel, E-0 (red) 1992, *Governance without  
Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University  
Press.



Tabell över befolkning och Polismyndighetens personalsammansättning

Redovisning	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Befolkning</b>	9 851 017	9 995 153	10 120 242	10 230 185	10 327 589
<b>Antal pers./polis</b>	495	499	513	510	506
<b>Antal pers./polis i kärnverksamhet</b>	597	628	643	693	642
<b>Antal poliser/ 100 000 invånare</b>	202	200	195	196	198
<b>Poliser 1)</b>	19 903	20 025	19 741	20 040	20 423
<b>Civilanställda</b>	8 361	9 492	9 858	10 299	11 305
<b>Polisanställda totalt</b>	28 264	29 517	29 599	30 339	31 728
<b>Poliser i procent</b>	77 %	68 %	67 %	75 %	64 %
<b>Civilanställda i procent</b>	23 %	32 %	33 %	25 %	36 %
<b>Poliser i kärnverksamhet</b>	16 507	15 915	15 742	14 766	16 094
<b>Poliser i ledningsgrupp</b>	2 390	2 640	2 696	2 480	2 719
<b>Poliser i stödkompetens</b>	696	917	910	415	948
<b>Poliser i kärnverksamheten i procent</b>	84 %	82 %	81 %	84 %	81 %
<b>Poliser i ledningsgrupp i procent</b>	12 %	13 %	14 %	14 %	14 %
<b>Poliser i stödkompetens i procent</b>	4 %	5 %	5 %	2 %	5 %
<b>Nyanställda polisaspiranter</b>	646	515	544	1 070	1 054
<b>Avgångar av poliser</b>	832	950	905	885	828
<b>Differens</b>	-186	-435	-361	185	226

1) Summan avser poliser i kärn-, lednings- och stödgrupp samt aspiranter och tjänstlediga. De två sistnämnda kategorierna finns inte medräknade i uppdelningen på anställningskategorierna kärn-, lednings- och stödkompetens. Källa: SCB och Polismyndigheten, 2016; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a



**Tabell över prognoser**

Sveriges befolkning, Polismyndighetens kompetensförsörjning samt uträkning av antal befolkning per polis och antal poliser per 100 000 invånare.

Prognoser	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Befolkning</b>	10 415 565	10 496 511	10 572 368	10 645 832	10 716 573
<b>Antal pers./polis</b>	484	464	444	426	400
<b>Antal pers./polis i kärnverksamhet</b>	584	560	535	513	482
<b>Antal poliser/100 000 invånare</b>	206	215	225	235	242
<b>Poliser <sup>1)</sup></b>	21 500	22 600	23 800	25 000	26 200
<b>Civilanställda</b>	10 000	10 500	11 000	11 600	12 100
<b>Polisanställda totalt</b>	31 500	33 100	34 800	36 600	38 300
<b>Poliser i procent</b>	68,50 %	68,28 %	68,39 %	68,31 %	68,41 %
<b>Civilanställda i procent</b>	31,75 %	31,72 %	31,61 %	31,69 %	31,59 %
<b>Poliser i kärnverksamheten <sup>2)</sup></b>	17 845	18 758	19 754	20 750	21 746
<b>Poliser i ledningsgrupp <sup>2)</sup></b>	3 010	3 164	3 332	3 500	3 668
<b>Poliser i stödkompetens <sup>2)</sup></b>	860	904	952	1000	1 048
<b>Poliser i kärnverksamheten <sup>2)</sup></b>	83 %				
<b>Poliser i ledningsgrupp <sup>2)</sup></b>	14 %				
<b>Poliser i stödkompetens <sup>2)</sup></b>	4 %				

1) Summan avser förutom poliser i kärn-, lednings- och stödgrupp även aspiranter och tjänstlediga.

2) Angivna siffror i procent baseras på ett snitt av åren 2015-2019.

Källa: SCB samt Polismyndigheten (2018c, s. 20)





## Tabell över regeringens anslag till Polismyndigheten för år 2016-2023.

Sammanställning utifrån regeringens årliga regleringsbrev till Polismyndigheten, daterade 2015-2022.

År	Totalt anslag Polismyndigheten utredningar	Del till: Avdelningen för särskilda utredningar	Del till: Polismyndigheten	Anslag till Polismyndigheten efter avdrag av öronmärkta anslag 2-9	Öronmärkt 1: Höjda löner och annan ersättning i syfte att stärka polisyrkets attraktivitet	Öronmärkt 2: Abonnemang sagt till MSB för Råkel	Öronmärkt 3: Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	Öronmärkt 4: Öronmärkt 5: Öronmärkt 6: Öronmärkt 7: Öronmärkt 8: Öronmärkt 9:	Summa öronmärkta anslag
2016	21 837 961 000	45 100 000	21 792 861 000	21 591 861 000	196 000 000	196 000 000	5 000 000	5 000 000	201 000 000
2017	22 620 268 000	45 903 000	22 574 365 000	22 372 515 000	196 000 000	196 000 000	5 000 000	5 000 000	201 850 000
2018	24 715 064 000	46 794 000	24 668 270 000	24 387 570 000	208 700 000	208 700 000	5 000 000	5 000 000	280 700 000
2019	26 105 660 000	50 635 000	26 055 025 000	25 760 828 100	214 196 900	214 196 900	75 000 000	5 000 000	294 196 900
2020	28 545 792 000	62 884 000	28 482 908 000	28 181 183 900	216 724 100	216 724 100	75 000 000	10 000 000	301 724 100
2021	30 987 345 000	70 680 000	30 916 665 000	30 580 473 900	232 691 100	232 691 100	87 000 000	15 000 000	336 191 100
2022	33 836 907 000	74 422 000	33 762 485 000	32 941 246 000	247 239 000	247 239 000	101 500 000	72 500 000	821 239 000
2023	37 042 324 000	82 361 000	36 959 963 000	36 427 905 600	249 557 400	249 557 400	110 000 000	72 500 000	532 057 400