

## Examensarbete

Kandidatnivå

### Styrning i ett förvaltningspolitiskt skiftande landskap, åt vilket håll är vi på väg?

---

#### En studie av regeringens styrning av Polisen 2012-2018

Författare: Pia Frölén

Handledare: Erik Lundberg

Examinator: Ulf Hansson

Ämne: Statsvetenskap

Kurskod: SK2016

Poäng: 15hp

Betygsdatum: 2019-02-11

Vid Högskolan Dalarna finns möjlighet att publicera uppsatsen i fulltext i DiVA. Publiceringen sker open access, vilket innebär att arbetet blir fritt tillgängligt att läsa och ladda ned på nätet. Därmed ökar spridningen och synligheten av uppsatsen.

Open access är på väg att bli norm för att sprida vetenskaplig information på nätet. Högskolan Dalarna rekommenderar såväl forskare som studenter att publicera sina arbeten open access.

Jag/vi medger publicering i fulltext (fritt tillgänglig på nätet, open access):

Ja

Nej

## **Sammandrag**

Regeringens styrning av sin förvaltning är en fråga som över tid varit i fokus för den förvaltningspolitiska forskningen. Uppsatsen har för avsikt att närmare undersöka en eventuell variation i regeringens styrning av Polisen under 2012-2018 genom att studera politiska dokument; förordning med instruktion, regleringsbrev och tillkommande regeringsbeslut. 2015 ombildades Polisen där regeringen valde en fortsatt styrning med ny ledningsform, enrådsmyndighet. Med grund i det teoretiska ramverket med fokus på New Public Management och governance undersöks även på vilket sätt styrningen kan sättas i relation till den valda ledningsformen och om det går att iaktta en förflyttning mot en mindre detaljerad styrning under den period regeringen har valt att styra Polismyndigheten genom enrådsmyndighet. Undersökningen präglas av en textanalytisk metod där genomförandet med utgångspunkt i analysverktyget kombineras dels med en kvantitativ utformning dels med en mer fördjupad kvalitativ inriktning. Med grund i empirin och den valda teorin visar undersökningen att regeringens styrning av Polisen under 2012-2018 i större utsträckning speglar en rik variation än kontinuitet över tid och att det därför inte går att iaktta några varaktiga tendenser. Vidare går det inte utläsa några styrningstendenser som specifikt kan återknytas till regeringens val av ledningsform, vare sig för Rikspolisstyrelsen eller för Polismyndigheten. Avslutningsvis genererar undersökningen även slutsatsen att det inte går iaktta en förflyttning mot en mindre detaljerad styrning under den period regeringen har valt att styra Polismyndigheten genom ledningsformen enrådsmyndighet. I sammanhanget bör särskild uppmärksamhet riktas mot den utmaning som finns att tolka detaljeringsgraden, det vill säga styrningens precision, och den avslutande slutsatsen bör därför iakttas med viss försiktighet.

## **Nyckelord**

Förvaltningspolitik, förvaltningsstyrning, New Public Management, Mål- och resultatstyrning, Governance, Regleringsbrev, Polisen, Polismyndigheten

## Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	1
1.1 Problemställning.....	1
1.2 Syfte och frågeställning.....	4
1.3 Disposition.....	5
2. BAKGRUND.....	5
2.1 Den svenska förvaltningsmodellen.....	5
2.2 Förvaltningsstyrningen och dess former.....	6
2.3 Förvaltningspolitikens förändring över tid.....	8
2.4 Ledningsformer.....	10
2.5 Polisorganisationens framväxt över tid.....	11
3. TEORETISKT RAMVERK.....	13
3.1 New Public Management (NPM).....	13
3.2 Mål- och resultatstyrning.....	15
3.3 Governance.....	16
4. METOD.....	20
4.1 Undersökningens utformning.....	20
4.2 Val av fall.....	22
4.3 Material.....	23
4.4 Tidsperiod.....	23
4.5 Avgränsning.....	24
4.6 Analysverktyg.....	25
4.7 Validitet och reliabilitet.....	27
5. RESULTAT.....	28
5.1 Regeringens styrning genom förordning med instruktion.....	29
5.2 Regeringens styrning genom regleringsbrev och tillkommande regeringsbeslut.....	31
5.2.2 Rikspolisstyrelsen 2012.....	32
5.2.3 Rikspolisstyrelsen 2013.....	34
5.2.4 Rikspolisstyrelsen 2014.....	35
5.2.5 Polismyndigheten 2015.....	37
5.2.6 Polismyndigheten 2016.....	38
5.2.7 Polismyndigheten 2017.....	40
5.2.8 Polismyndigheten 2018.....	42
5.3 Sammanfattande iakttagelser.....	43
6. SLUTSATS.....	45
REFERENSER.....	49
BILAGA 1, s. 1-5	
BILAGA 2, s. 1-5	

# 1. INLEDNING

## 1.1 Problemställning

”Det är just på grund av att politiska institutioner medvetet ’bärs upp’ och ’fram’ av det politiskdemokratiska systemet som de blir särskilt intressanta för statsvetare att studera” (Sundström 2003, s. 4).

Regeringens styrning av statsförvaltningen har över tid varit i fokus för den förvaltningspolitiska<sup>1</sup> forskningen. Regeringen styr statsförvaltningen och dess myndigheter där dessa är självständiga i förhållande till regeringen (Regeringsformen [RF], SFS 1974:152). Med förvaltningsstyrning överför politikerna beslut- och genomförandemakt till förvaltningen för att den ska arbeta som de önskar (Lundquist 1992, 69).

Förändringar över tid i regeringens styrning av myndigheterna har i forskningen belysts inom ramen för skilda teorier, idéer och perspektiv. Göran Sundström, professor i statsvetenskap, anser att det före 1960 saknas empiriskt underbyggda studier i ämnet men att de som finns i hög grad ger en bild av en detaljstyrd statsförvaltning (Sundström 2003, 60). Begreppet resultatstyrning menar Sundström är en styrmodell som växte fram under 1980-talet som en lösning i att nå en mer effektiv styrning av förvaltningen. Premfors, Ehn, Haldén och Sundström (2009) nämner att krav på tydligare ansvarsförhållanden har genererat i ett intensivt utvecklingsarbete kopplat till resultatstyrning och den styrmodell som grundades i slutet av 1980-talet (Premfors et al., 2009, 316). Resultatstyrningens framväxt menar Sundström kan speglas redan i den diskussion som fördes under 1960-talet och framåt inom ramen för de utredningar som haft sitt fokus på regeringens styrning av myndigheterna (Sundström 2003, 5f). Styrtredningen (2007) konstaterar att mål- och resultatstyrning med grund i modellen New Public Management (NPM) är den styrmodell som sedan 1990-talet används för regeringens styrning av statsförvaltningen. Det har dock riktats kritik mot

---

<sup>1</sup> Med *förvaltningspolitik* avses idéer och åtgärder som syftar till att förbättra den offentliga förvaltningens styrning, organisation, personal och finansiering (Premfors, Ehn, Halldén & Sundström 2009, 259).

modellen då det ständiga mätandet lägger stort fokus på administration vilket ofta leder till detaljstyrning (Styrunderingen 2007, 94; Tillitsdelegationen 2018, 90). Civilminister Shekarabi deklarerade i samband med budgetpropositionen 2015 att NPM medfört en ökad administrativ börda och att yrkesprofessionernas roll försvagats. I budgetpropositionen aviserades behovet av en utveckling av nya styrmodeller bortom NPM (Regeringskansliet, 2014). Tillit i styrningen blev sedan rubriken för det kommittédirektiv som beslutades av regeringen 2016 för inrättandet av Tillitsdelegationen. I direktivet betonades att man skulle åstadkomma ”en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning” (Finansdepartementet 2016, 13). I ett pressmeddelande 5 september 2018 utfäste Shekarabi nya steg mot tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen med den slutrapport för Tillitsdelegationen som överlämnas till regeringen i oktober 2019 (Regeringskansliet, 2018).

Inom ramen för diskussionen om hur regeringen ska styra sin förvaltning återfinns även strategin om nätverksstyrning, så kallad governance. I motsats till resultatstyrning med begrepp som styrande och styrda betonas här tillit, samarbete och respekt i relationen mellan politiker och tjänstemän (Premfors et al., 2009, 318f). Ytterligare perspektiv på governance ger Sundström (2016) i artikeln *Strategisk styrning bortom NPM* med beskrivningen av styrstrategin metagovernance; ”styra på distans och indirekt, genom att slå fast övergripande problemformuleringar, mobilisera aktörer och sätta ramar för aktörernas handlande” (Sundström 2016, 149). I denna kontext kan även iaktas att begreppet interaktiv samhällsstyrning används i studiet av statlig styrning över tid (Montin, Hedlund 2009, 7ff).

Med fokus på regeringens styrning av statsförvaltningen har även myndigheternas ledningsformer diskuterats över tid och är ett återkommande fenomen i de granskningar som genomförts med anledning av genomförda enmyndighetsreformer (Riksrevisionen 2010; Statskontoret 2010; 2014). De olika modellerna med enrådighetsverk eller lekmanastyreelse har debatterats flitigt genom åren och har även varit föremål för kartläggning och analys. Regeringens val av myndigheternas ledningsform har förutom beaktandet av verksamhetens art och politiska

prioriteringar sin grund i regeringens behov av att kunna styra på ett visst sätt (Finansdepartementet 2009, 108 ff).

I syfte att klargöra ansvarsutkrävandet med tydligare hierarkier har det under senare år medfört förändringar i myndigheternas ledningsformer (Premfors et al., 2009, 316ff; Statskontoret 2014). Försvarsmakten, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården är exempel på statliga myndigheter som över tid har genomgått förändring vad gäller ledningsform. Sist ut är Polismyndigheten som 2015 fick ny ledningsform. Från att tidigare utgjorts av en myndighetskoncern<sup>2</sup> skapades en enrådighetsmyndighet i syfte att ge bättre förutsättningar för högre kvalitet, effektivitet och flexibilitet (Polisorganisationskommittén [POK] 2012b, 1). Statskontoret (2011) påpekar i sin analys *Riksdagen och regeringens styrning av Polisen* att det finns tecken som visar att tidigare omorganisationer till enmyndigheter för andra stora myndigheter har resulterat i att regeringens formella styrning via exempelvis regleringsbrev blivit mindre detaljerad. I rapporten ställer man sig frågan huruvida slutsatsen kan tänkas spegla en tidigare trend med detaljerad styrning från regeringens sida eller om det kan bero på val av ledningsform (Statskontoret 2011, 119f, 123).

Sammantaget kan konstateras att den bild som ges av regeringens styrning av sin statsförvaltning skapar ett förvaltningspolitiskt landskap med en rik variation över tid. Det är av vikt att studera regeringens organisering och styrning av sin statsförvaltning i syfte att öka kunskapen om regeringens styrningskapacitet och användningen av tillhörande ledningsformer som styrinstrument, även styrning och organisering som strukturella förutsättningar för implementering av politiska beslut. I sammanhanget anses relevansen i att regeringens styrning anpassas till

---

<sup>2</sup> I en myndighetskoncern finns en central myndighet som oftast är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen som kan vara regionala, lokala eller verksamma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt att styra över (Polisorganisationskommittén 2012a, 23).

vald ledningsform för att nå önskad effekt med de beslut som överförs till förvaltningen. Studien motiverar därför ytterligare kunskap om regeringens styrning i allmänhet och i ljuset av forskningen om governance i synnerhet.

Med dessa utgångspunkter är det angeläget att i denna uppsats närmare undersöka regeringens styrning av Polisen<sup>3</sup> i syfte att kunna utläsa en eventuell variation över tid med en möjlig förflyttning mot en mindre detaljerad styrning, eventuellt mot mer tillitsbaserade styrformer. I sammanhanget är det även intressant att undersöka hur regeringens styrning kan sättas i relation till regeringens val av ledningsform. Vad betyder dessa förändringar för det sätt som regeringen väljer att styra förvaltningen och hur kan förändringarna förstås i ljuset av forskningen om governance?

## 1.2 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är dels att undersöka om och på vilket sätt regeringens styrning av Polisen har varierat mellan 2012-2018 och vad som utmärker regeringens styrning under denna period. Genom att studera förordning med instruktion, regleringsbrev och tillkommande regeringsbeslut under aktuell period kommer undersökningens resultat vidare även att diskuteras i relation till forskningen om governance.

Undersökningen har följande frågeställningar:

1. Hur har regeringens styrning av Polisen varierat under 2012-2018 och på vilket sätt kan styrningen sättas i relation till regeringens val av ledningsformer för Polisen?
2. Går det att iaktta en förflyttning mot en mindre detaljerad styrning under den period regeringen har valt att styra Polismyndigheten genom ledningsformen enrådsmyndighet?

---

<sup>3</sup> Med *Polisen* avses dåvarande Rikspolisstyrelsen (t.o.m. 2014) och nuvarande Polismyndigheten (från 2015). I uppsatsen kommer genomgående begreppet Polisen användas förutom i de fall där Rikspolisstyrelsen eller Polismyndigheten särskilt avses.

### 1.3 Disposition

Uppsatsen inleds med en inramning av det valda ämnesområdet och aktuell problemställning. Därefter följer en introduktion i den svenska förvaltningsmodellen tillsammans med en beskrivning av förvaltningsstyrning. I efterföljande avsnitt redogörs dels för förvaltningspolitikens framväxt över tid dels för ledningsformer som regeringens styrinstrument. I syfte att läsaren ska ges en bild av Polisen som förvaltningsmyndighet ges även en inblick i dess framväxt ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Vidare presenteras studiens teoretiska ramverk med huvudsakligt fokus på New Public Management (NPM) och Governance. Designen för studien präglas av en textanalytisk karaktär som tillsammans med det beskrivna analysverktyget ligger till grund för undersökningens empiriska resultat som därefter presenteras. Avslutningsvis följer ett resonemang med grund i undersökningens resultat med en tillhörande presentation av slutsatser.

## 2. BAKGRUND

### 2.1 Den svenska förvaltningsmodellen

Med grund i regeringsformen (SFS 1974:152, 12 kap 1, 2§§) regleras förvaltningens självständighet<sup>4</sup> vilket innebär att regeringen har i uppgift att styra statsförvaltningen och dess myndigheter men att myndigheterna är självständiga i förhållande till regeringen. Genom styrningen av förvaltningen överför politikerna sina beslut där förvaltningens huvuduppgift är att bereda och implementera dessa beslut (Lundquist 1992, 14, 78, 128). Detta karaktäristiska fenomen benämns dualism och avser denna tudelning mellan regering och myndigheter (Premfors et al., 2009, 62ff, 239ff). Statsförvaltningen tillskrivs en central roll i den demokratiska styr- och ansvarskedjan och formuleringen av de förvaltningspolitiska målen har över tid kännetecknats av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (Petersson 2014, 22ff). Vidare är förvaltningen sorterade i olika verksamhetsområden där politikområden, sektorer och departementsområden är

---

<sup>4</sup> I SOU 2008:125 har nämnda 2§ försetts med en mellanrubrik *Förvaltningens självständighet* vilket understryker paragrafens bärande princip (Premfors, Ehn, Halldén & Sundström 2009, 91).



begrepp som används synonymt för indelningen. Inom området samhällsskydd och rättsskipning återfinns bland annat polisverksamheten (Premfors et al., 2009, 99f).

## 2.2 Förvaltningsstyrningen och dess former

En ökad förståelse för regeringens styrning av sin förvaltning torde kunna ges genom kunskapen om de styrinstrument riksdag och regering har till sitt förfogande. Detta understryks av författaren Lundquist (1992) i boken *Förvaltning, stat och samhälle* med påståendet:

”Förvaltningsstyrningen är väsentlig för förståelsen av politik överhuvudtaget. Påståendet torde vara allmänt accepterat” (Lundquist, Lennart 1992, s.78).

Med regeringsformen och myndighetsförordningen som ramverk kan vi i betraktelsen av förvaltningsstyrningen iakttä fem huvudsakliga styrformer; normgivningsmakt<sup>5</sup>, organiseringsmakt, utnämningmakt<sup>6</sup>, finansmakt<sup>7</sup> samt kontrollmakt (Lundquist 1992, 79ff; Petersson 2014, 27ff; 2017, 132f;). Riksdagens lagar och regeringens förordningar är exempel på regelstyrning där regeringen främst styr myndigheterna genom myndighetsförordningen (2007:15) och myndighetsinstruktion. Finansmakten återfinns hos riksdagen i och med rätten att bestämma om inkomster och utgifter i staten. Med grund i den årliga budgetpropositionen beslutar regeringen om tilldelning av anslag i årliga villkor för myndigheternas verksamhet, så kallade regleringsbrev (Lundquist 1992, 80; Premfors et al., 2009, 194, 199). I regleringsbreven stipulerar regeringen mål, särskilda uppdrag, ekonomiska villkor och information avseende resultat, så kallade återrapporteringskrav (Premfors et al., 2009, 199). När man pratar om mål och resultat avses ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt samt prestationer (tjänst eller produktivitet) och de effekter (förändring till följd av en utförd åtgärd som annars inte skulle ha inträffat) dessa åtgärder leder till (Ekonomistyrningsverket [ESV], 2011; Vedung, 2009, 26ff, 70, 91f).

---

<sup>5</sup> Även regelstyrning och lagstiftningsmakt används synonymt i litteraturen.

<sup>6</sup> Även rekryteringsstyrning används synonymt i litteraturen.

<sup>7</sup> Även anslagsstyrning används synonymt i litteraturen.

Ekonomistyrningsverket (2018) beskriver att resultatstyrningen består av två delar; den ena delen vilken utgörs av den preciserade målsättningen för den avsedda verksamheten och den andra delen vilken beskriver återredovisningen av de formulerade målen vilka behövs för styrningen.

”Resultatstyrning innebär att mål anges för vad verksamheten ska uppnå, samt att resultatet följs upp, analyseras, diskuteras och bedöms i förhållande till målen i syfte att förbättra eller bibehålla resultatet” (Ekonomistyrningsverket, 2018).

I Styretredningen (2007) konstateras att idealtypen för styrning utövas i begränsad omfattning i realiteten och i utredningen görs en iakttagelse av tre skilda tolkningar av resultatstyrning inom staten (Styretredningen 2007, 58f):

#### Resultatstyrning 1 (en mycket diffus gräns mellan resultatstyrning och detaljstyrning)

De avsedda resultaten avser prestationer eller mycket närliggande effekter. I förväg anges hur många prestationer av ett visst slag som ska produceras där myndigheten bestämmer hur produktionen ska genomföras.

#### Resultatstyrning 2 (en avgränsad betydelse)

De mål och återrapporteringskrav som regeringen bestämmer inom ramen för budgetprocessen och huvudsakligen via regleringsbrev. Denna tolkning av resultatstyrning kan tillsammans med finansiell styrning ses höra hemma under huvudgruppen ekonomisk styrning.

#### Resultatstyrning 3 (en vidsträckt tolkning)

De mål som anges, den verksamhet som bedrivs, den resultatinformation som tas fram och att beslut om framtida verksamhet fattas med utgångspunkt i denna information. Uttrycker inte att styrningen har ett särskilt fokus på resultat eller vilka styrmedel som ska användas.

Regeringen har fastställt att resultatstyrningen ska bygga på tillit och även utvecklas till att bli mer flexibel i syfte att kunna motsvara regeringens styrbehov tillsammans med individuella behov och förutsättningar för respektive myndighets verksamhet (Petersson, 2017, 135).

När regeringen utser myndighetschefer görs detta inom ramen för utnämningssmakt och när det gäller kontrollmakt kan detta, förutom den grundläggande

bestämmelsen om offentlighetsprincipen, även exemplifieras med Justitieombudsmannens granskande verksamhet (Premfors et al., 2009, 215, 245:). Formerna för styrning kan kombineras på olika sätt för önskat genomförande av politiska mål och kan även appliceras på både kort- och lång sikt (Lundquist 1992, 81).

### 2.3 Förvaltningspolitikens förändring över tid

Regeringens styrning av förvaltningen som forskningsobjekt har över tid främst handlat om på vilket sätt och i vilken utsträckning byråkratin bör styras och kontrolleras. Begreppet förvaltningspolitik började användas inom forskningen först i slutet av 1980-talet (Jacobsson, Pierre & Sundström 2015, 107). I avsnittet görs inte anspråk på en fullständig redogörelse för utvecklingen över tid men har för avsikt att omnämna det som varit de mest tongivande reformerna.

Regeringen har under åren på olika sätt understrukt behovet av att tydliggöra de hierarkiska befäls- och ansvarslinjerna i staten samtidigt som behovet av att lösa samhällsproblem i gränsöverskridande konstellationer blivit allt mer framträdande. Behov att tydliggöra den politiska ledningen över förvaltningen har speglats i ett flertal utredningar på initiativ av regeringen, exempelvis Förvaltningsutredningen under 1980-talet som prövade förvaltningens effektivitet. Utredningens förslag tog sin utgångspunkt i rationalistiska styridéer med fokus på mål och resultat i syfte att ersätta den traditionella detaljerade styrningen (Jacobsson et al. 2015, 110f; Premfors et al. 2009, 265ff, 319). Vidare tillsattes ytterligare förvaltningspolitiska utredningar under 1980-talet, exempelvis Förvaltningsrättsutredningen och Byråkratiutredningen för översyn av förvaltningslagen och myndigheternas verksamhet (Premfors et al. 2009, 268, 279).

Mål- och resultatstyrningen, med grund i New Public Management (NPM), fick sitt fäste i Sverige under senare delen av 1980-talet i syfte att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och att öka förvaltningens effektivitet och kreativitet. Med grund i Verksledningskommitténs betänkande skulle riksdag och regering med den nya styrmetoden NPM ges bättre förutsättningar att ange övergripande mål och i mindre utsträckning ägna sig åt detaljfrågor (Jacobsson et al. 2015, 108f, 113; Premfors et al. 2009, 282f). Under 1990-talets första hälft arbetade man

intensivt för att realisera resultatstyrningen. Här inkluderades arbetet med budgetprocess och budgetdokument där debatten kretsade kring de alternativa tidsaspekterna ett eller tre år. Regleringsbrev och återrapporteringskrav blev ganska snart de centrala dokumenten för en ettårig budget (Premfors et al. 2009, 287f).

Regleringsbrevens utformning har över tid varit i fokus för diskussion då mål, uppdrag och återrapporteringskrav har ansetts vara för detaljerade och för många. Inom ramen för Styrtredningen (2007) föreslogs att myndighetens instruktion i stället skulle ange den huvudsakliga inriktningen för regeringens styrning via uppdrag och mål (Premfors et al., 2009, 200). Från 1990-talets slut och framåt har krav på tydligare ansvarsförhållanden gett förnyad kraft åt resultatstyrningen. Försök att skapa tydligare hierarkier har medfört förändringar i myndigheternas ledningsformer och i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen i staten framgår i myndighetsförordningen (2007) att ledningsformen styrelse med begränsat ansvar avvecklats.

Med en tilltagande kritik av resultatstyrningen är nätverksstyrning en styrmodell som under senaste åren blivit tongivande med uttalat fokus på ett frivilligt samarbete mellan olika aktörer i syfte att bland annat utbyta kunskaper och resurser (Premfors et al. 2009, 317ff). Ytterligare kritik man tillfört resultatstyrningen är att myndigheter glömmer bort att de är en del av staten som helhet när de i större utsträckning istället börjat se om sitt eget hus. Inom ramen för det ökade missnöjet med resultatstyrning tillsatte regeringen Styrtredningen (2007), ett uppdrag för att utvärdera styrmodellen med mål att förbättra styrningen av myndigheterna. I utredningen som redovisades 2007 framkom bland annat rekommendationen att regleringsbrev och årsredovisningar borde avregleras och förenklas. Utredningens ändringsförslag var så omfattande att den gav ett nytt perspektiv på hur regeringen kunde styra sin förvaltning (Jacobsson et al. 2015, 125; Petersson 2014, 289). Utredningen underströk att modellen för mål- och resultatstyrning inte ansågs vara en bra styrmodell för regeringen. I den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) betonades därefter att regeringens styrning skulle bli mer strategisk och verksamhetsanpassad än tidigare

(Finansdepartementet 2009, 97ff). Med utgångspunkt i genomförda analyser och rekommendationer beslutades vidare i 2009 års budgetproposition att den löpande och detaljerade styrningen i budgetprocessen skulle tonas ned med färre och tydligare mål i regleringsbrev än tidigare och i större utsträckning utgöras av målstyrning i myndigheternas instruktioner (Jacobsson et al. 2015, 120; Premfors et al. 2009, 322ff).

I debatten om styrningens variation över tid kan det under senare år skönjas influenser av tillitsbaserade styrformer. 2016 beslutade regeringen om en Tillitsdelegation i syfte att nå en mer tillitsbaserad, en mer effektiv och mindre administrativt belastande styrning (Finansdepartementet 2016, 13). För att ge förutsättningar för en mer strategisk styrning och för att undvika detaljstyrning skapas tillit mellan regering och förvaltning där förvaltningen ges större utrymme att själva styra och leda verksamheten med begränsat antal mål och visioner (Bringselius 2017, 18). Förskjutningen över tid från detaljerad styrning till en strävan efter styrning med utgångspunkt i tillit och förtroende kan sägas bli allt mer närvarande i den pågående reformdebatten (Petersson, 2017, 135).

#### 2.4 Ledningsformer

I syfte att styra genom organisering finns utrymmet för riksdagen och regeringen att både inrätta och avskaffa myndigheter (Petersson 2014, 26). Beslut om myndigheters ledningsformer fattas av regeringen och i den förvaltningspolitiska propositionen (2009) understryks att verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra bör vara utgångspunkten vid valet av ledningsform (Premfors et al., 2009, 166). De tre ledningsformer myndigheter kan utgöras av regleras i myndighetsförordningen där det framgår att en myndighet kan ledas av myndighetschef (*enrådighetsmyndighet*), styrelse (*styrelsemyndighet*) eller nämnd (*nämndmyndighet*). I instruktionen för respektive myndighet återfinns mer detaljerade bestämmelser för myndighetens ledningsform (Myndighetsförordningen SFS 2007:515). Avsikten med enmyndighetsreformer är att en tydligare struktur med utpekad ledning och tydliga ansvarskedjor anses underlätta för enhetlighet och en ökad flexibilitet i organisationen (Riksrevisionen 2010, 85).

En historisk återblick visar att under 1900-talet introducerades ledningsformen lekmannastyrelser, så kallade styrelser med begränsat ansvar. Denna ledningsform, som hämtades från det privata näringslivet, dominerade från mitten av 1900-talet och under senare delen av 1900-talet var det enbart ett fåtal större myndigheter som saknade lekmannastyrelser. Lekmannastyrelserna kom därefter att ifrågasättas av flera utredningar och både Verksledningskommittén, den förvaltningspolitiska kommissionen och Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer förespråkade att ledningsformerna istället skulle koncentreras till styrelser med fullt ansvar eller enrådighetsmyndigheter. I början av 2000-talet tillsatte regeringen en utredning om en översyn av verksförordningen. I det betänkande som lämnades 2004 redovisades problem med det begränsade ansvaret för dessa lekmannastyrelser. Den nya myndighetsförordningen (2007) som trädde ikraft 2008 hade därför i uppgift att tydligare reglera ledningsansvaret och i samband med översyn av myndighetsinstruktioner för att anpassas till den nya förordningen skulle också ledningsformen övervägas. Styrelse med begränsat ansvar upphörde då att vara en reglerad ledningsform (Statskontoret 2014, kap.1.1).

## 2.5 Polisorganisationens framväxt över tid

Framväxten av Polisen har utgjorts av ett flertal reformer. År 1965 övergick Polisen från kommunal verksamhet till statlig, samtidigt bildades den centrala förvaltningsmyndigheten Rikspolisstyrelsen, medan länsstyrelserna hade kvar sin roll som Polismyndigheternas högsta polisorgan. I syftet att effektivisera Polisen genom att minska detaljstyrning och öka det lokala självbestämmandet har organisationen moderniserats i flera steg från 1970 till 1990-talet. Bland annat genomfördes närpolisreformen i mitten av 1990-talet och länspolismästarreformen med 21 myndighetschefer länsvist fördelade i slutet av 1990-talet. Även fast riksdag och regering fortsatte att modernisera Polisen under 2000-talet var organisationen i allt väsentligt oförändrad (Justitiedepartementet 2010, 1ff). Under 2000-talet kritiserades Polisen för ett allt för stort fokus på att rapportera resultat och visa upp statistik samtidigt som utredningsresultaten visade en allt sämre brottsupplärning (Ivarsson Westerberg 2017, 22). Riksdagen diskuterade under samma period Polisens organisering där både förslag om centraliserad och decentraliserad verksamhet alternerades i debatten. Såväl enmyndighet som

kommunalisering av vissa polisfunktioner och även en sammanslagning av den brottsutredande verksamheten vid polis- och åklagarväsendena var former som föreslogs under denna period.

Den diskussion som pågick under 2000-talet avseende Polisens organisering utmynnade i att regeringen 2009 meddelade att den hade för avsikt att utreda Polisens organisation (Statskontoret 2011, 32). År 2010 tillsatte regeringen en statlig utredning i syfte att analysera i vilken utsträckning Polisens dåvarande organisation utgjorde ett hinder för de krav regeringen ställde på högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, ökad flexibilitet och väsentligt förbättrade resultat i polisens verksamhet. I det fall organisationsformen utgjorde ett hinder skulle ett förslag till helt eller delvis ny organisation presenteras. Kommittén gavs bland annat i uppdrag att föreslå ledningsform för den eller de polismyndigheter som skulle föreslås (Justitiedepartementet 2010, 1ff, 7). Under samma period gav regeringen Statskontoret (2011) i uppdrag att närmare undersöka riksdagen och regeringens styrning av Polisen. I betänkandet *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13) lyftes bland annat fram att befintlig organisationsstruktur och ansvarsfördelning för Polisen innebar att ingen kunde ta ansvar för helheten samt bristfällig förmåga till samverkan. Utredningen visade att de betydande resurser som tillförts polisväsendet inte återspeglades i Polisens resultat och man föreslog att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium skulle ombildas, från styrelse<sup>8</sup> till enrådsmyndighet att benämnas Polismyndigheten och ledas av en myndighetschef (Polisorganisationskommittén [POK] 2012a, 17, 256; 2012b, 1ff, 7).

2012 gavs uppdraget *Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet* (SOU 2012:129) till en särskild utredare att genomföra i syfte att myndigheten skulle kunna inleda sin verksamhet 1 januari 2015. Reformen introducerades med olika slagord i syfte att övertyga, motivera och skapa legitimitet. ”Närmare medborgarna”, ”tydligare ledning och styrning” och ”beslut ska fattas på lägsta möjliga

---

<sup>8</sup> Rikspolisstyrelsens styrelse, till viss del *begränsade ansvar*, uppgifter och beslutsbefogenheter regleras i Rikspolisstyrelsens instruktion (Polisorganisationskommittén 2012a, 111).

nivå” är olika exempel på de paroller som användes (Ivarsson Westerberg 2017, 11). Rikspolisstyrelsen och de 21 självständiga polismyndigheterna avvecklades 1 januari 2015 och istället bildades en nationell Polismyndighet (POK 2012b, 10). I samband med reformen aviserades bland annat behovet av förbättrade förutsättningar för polisen avseende ledningsstruktur och organisation för att säkerställa de mål och riktlinjer som riksdag och regering beslutar (POK 2012a, 20).

Polisens uppdrag och mål framgår bland annat i budgetproposition och regleringsbrev men även i förordning med instruktion för myndigheten, polislagen och polisförordningen. I polislagen (1984:387) framgår att som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (Polisens årsredovisning 2017, 7). Polisen var den sista av så kallade myndighetskoncerner att bilda enrådsmyndighet. Efter ombildningen 2015 har Polismyndigheten varit flitigt omdebatterad och har i media belysts såväl för försämrade verksamhetsresultat som resursbrist, ofta i termen poliskris (Ekmark, Larsson, Wallmark 2016). Den tidigare rikspolischefen fick ta emot hård kritik och i syfte att ändra på den ursprungliga organiseringen utnämnde regeringen i februari 2018 en ny chef för Polismyndigheten (Regeringskansliet 2018).

### **3. TEORETISKT RAMVERK**

Regeringens styrning av förvaltningen har i olika tidsperioder formats av skilda samhällsinfluenser vilket speglar styrmodellernas olika former med tillhörande teoretiska begrepp. Med regeringens styrning av sin förvaltning som grund utgörs ramverket för teorin av det som kan tolkas vara de mest tongivande modellerna i den statsvetenskapliga litteraturen vilka har särskild relevans för denna studie.

#### **3.1 New Public Management (NPM)**

Begreppet New Public Management myntades av den engelske statsvetaren Christopher Hood under tidigt 1990-tal och brukar användas för att beskriva de senaste decenniernas influenser i offentlig sektor. Modellen utgörs av flera olika idéer inhämtade från det privata näringslivet (Almqvist 2006, 10; Jacobsson et al.



2015, 11, Pollitt & Bouckaert 2011, 4f). Bakgrunden till samlingsbegreppet går att återfinna under 1970- och 80-talen då den offentliga sektorn hade blivit alldeles för byråkratisk och medborgare ställde krav på att de skulle få mer inflytande och insyn i verksamheten. Under denna period var den offentliga förvaltningen starkt detaljstyrd i syfte att uppnå uppsatta mål. Ekonomiska medel tilldelades de statliga myndigheterna där återredovisning av uppnådda resultat var ovanligt, det fanns därför ett starkt behov att öka kontrollen och uppföljningen (Ahlbäck Öberg 2014, 177; Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, 9f). Den lösning man såg framför sig var en mer marknadsinriktad styrning där staten skulle stå tillbaka till förmån för individens möjlighet till olika alternativ. Den offentliga sektorn ansågs vara ineffektiv, svårstyrd och kostsam och de uppsatta målen kritiserades för att vara allmänna och diffusa (Petersson 2014, 212).

Rationaliseringen av styrningen som kom att kallas NPM bestod av fler olika delar där man särskilt kan urskilja tanken om att den offentliga sektorn kan bli mer kostnadseffektiv om den efterliknar den privata marknaden. Efter hand har styrningen således getts ökade inslag av privata verksamhetsformer och begreppet kund har fått stort genomslag (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, 11ff ; Almqvist 2006, 11, Pollitt & Bouckaert 2011, 10). Jacobsson et al. menar att under 1980- och 1990-talet när NPM utvecklades var modellen så pass populär och i det fall någon uttryckte kritik mot modellen ansågs man vara motståndare till utveckling (Jacobsson et al. 2015, 128). Pollitt och Bouckaert skriver 2011 om NPM:

“It has acquired a body of doctrine, and a set of competing models and approaches. In short, it has ‘arrived’ “(Pollitt & Bouckaert 2011, 9).

Det kan idag konstateras att den rationella styrningsfilosofin NPM är ett mångfasetterat begrepp med utgångspunkt i olika idéer och teorier och har även gett uttryck för att vara en internationell förvaltningspolitisk trend. Här kan vi bland annat hitta delar som betonar management men även det som rör sig kring att skapa förhållanden som liknar den privata marknaden, exempelvis kundperspektivet. Den bärande principen för koordinering är hierarkiska relationer. För den svenska statsförvaltningen handlar NPM i huvudsak om införandet av styrformen mål- och resultatstyrning i syfte att effektivisera verksamhet och att nå

högre kvalitet samt olika gransknings- och utvärderingssystem för kontroll (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, 11ff; Pollitt & Bouckaert 2011, 10f; Premfors et al., 2009, 259). NPM har över tid kritiserats för att rendera i en omfattande administration vilket genererar detaljstyrning (Tillitsdelegationen 2018, 90). Då det inte huvudsakligen är ett koncept som är konstruerat för offentlig sektor menar författaren Almqvist att NPM är en etikett som i efterhand är påklustrad (Almqvist 2006, 11).

### 3.2 Mål- och resultatstyrning

Dagens styrmodell för statsförvaltningen med idéer om mål- och resultatstyrning har sin grund i NPM och ur ett styresperspektiv är det dessa idéer som har dominerat sedan slutet av 1980-talet (Jacobsson et al., 2015, 107; Petersson 2014, 278; Pollitt & Bouckaert 2011, 306ff). Mål- och resultatstyrning syftar till en kreativ och effektiv verksamhet med delegerat ansvar från regering till myndighet (Jacobsson et al. 2015, 111). Idealtypen är just den långt gående delegeringen där uppdragsgivaren lämnar till utföraren att helt och hållet välja hur målet ska uppnås och att resultatet sedan återkopplas till uppdragsgivaren. Syftet är dels att politikerna ska kunna fokusera på de stora frågorna och uppföljningen av implementeringen men även att den faktiska utformningen ska placeras hos tjänstemännen där den professionella kunskapen finns (Lundquist 1992, 83). Regeringen talar om för förvaltningen vilka resultat som ska uppnås där det sedan är upp till myndigheten att själv välja hur man har för avsikt att gå tillväga för att uppnå de förväntade resultaten. Styrningen kan i detta avseende utformas utifrån å ena sidan att förvaltningens självständiga agerande ges ett stort utrymme till att förvaltningens handlingsfrihet blir mer begränsad. Styrningens precision är ett begrepp som Lundquist (1992) redogör för i sin bok *Förvaltning, stat och samhälle* där han menar att precisionen i regeringens styrning av sin förvaltning ska sättas i samband med grad av handlingsfrihet hos förvaltningen. Resonemanget genererar i bilden av att hög precision i regeringens styrning ger obetydlig handlingsfrihet för förvaltningen och likaså det omvända förhållandet (Lundquist 1992, 82f).

Ahlbäck Öberg pekar på den utmaning som finns i mål- och resultatstyrningen avseende de mått som tas fram inom ramen för återrapporteringen till regeringen. I

den insamling av data som genomförs är det ett huvudsakligt fokus på kvantitativ uppföljning där det inte med samma enkelhet går att utläsa de kvalitativa måtten (Ahlbäck Öberg 2014, 178).

### 3.3 Governance

I dag är forskningen om governance ett av de ledande forskningsområdena inom internationell statsvetenskap (Pierre 2014, 241). Precis som den inledande delen i uppsatsen ger sken av återfinns det inom forskningen en mångfasetterad begreppsapparat för vad som inryms i denna modell för samhällsstyrning. Det som dock uttrycks gemensamt av forskare är förflyttningen från government till governance, dock med viss nyansskillnad i begrepp och dess innebörd (Björk, Bostedt & Johansson 2003; Jacobsson et al., 2015; Montin & Hedlund 2009; Pollitt & Bouckaert 2011, 21).

Björk et al. (2003) konstaterar att olika teoretiker under 1990-talet tillskrivit governance betydelsen en ny form av organisering och ett skapande av nya förutsättningar för organisering och styrning av samhället (Björk, et al., 2003, 23). När Montin och Hedlund (2009) beskriver de olika aktörernas samspel och nätverk för samhällsstyrning använder man begreppet interaktiv styrning, en styrform som författarna ställer i kontrast till begreppet centralstyrning (Montin & Hedlund 2009, 7f). Man använder sig även av termen governance, en form av styrning där både nätverkspolitik och partnerskap är inkluderat (Montin & Hedlund 2009, 11). I sammanhanget styrning med grund i principen om horisontella nätverk ger Pollitt & Bouckaert en bild av att nätverk ibland kan ses som ersättning för den hierarkiska modellen (Pollitt & Bouckaert 2011, 20). I boken *Governing the Embedded State* (2015) utgår författarna från litteraturen inom ramen för metagovernance och organisationsteori när man resonerar kring government in governance (Jacobsson et al. 2015 1ff). Författarnas utgångspunkt är att förmågan till styrning till stor del är beroende av organisatoriska strukturer (Jacobsson et al. 2015, 27). Jacobsson et al. lyfter i sammanhanget fram två huvudsakliga begrepp, organisering och mikrostyrning (Jacobsson et al. 2015, 33, 44, 77).

Styrning genom organisering, *governing by organizing*, även av författarna benämnt *metagovernance*, beskrivs av Jacobsson et al. inrymma fem olika beståndsdelar där det till att börja med handlar om att för regeringen *organisera institutioner*, exempelvis departement och myndigheter med särskilda mål och resurser (Jacobsson et al. 2015, 47, 106). Vidare ser regeringen till att myndigheter samverkar med andra myndigheter eller organisationer, så kallad *positionering*, genom att adressera tvärssektoriella frågor (Jacobsson et al. 2015, 50f). Genom att medborgare erbjuds exempelvis fria skolval och möjlighet att välja sjukvård skapar regeringen *konkurrens* i syfte att stimulera effektivitet, kreativitet och kvalitet (Jacobsson et al. 2015, 57). Den fjärde delen inom ramen för organisering avser nivån av självständighet, *distansering*, där författarna omnämner ”hands-on”- och ”hands-off”- strategier. Hands-on innebär att regeringen ökar sina möjligheter till styrning medan hands-off innebär motsatt förhållande, det vill säga att politikerna kan hålla sig en bit ifrån verksamheterna. Här finns exempelvis de mål och uppdrag som ges från regeringen till en myndighet, desto fler mål och uppdrag desto mindre självständighet för en myndighet, ju färre mål och uppdrag desto större självständighet för en myndighet (Jacobsson et al. 2015, 61, 97). Slutligen handlar organiseringen om *storytelling* vilket innebär att regeringen introducerar och motiverar en förändring med olika slagord i syfte att övertyga och skapa legitimitet för en kommande reform (Jacobsson et al., 2015, 66).

Mikrostyrning, *governing at arm’s length*, avser hur oförutsedda frågor hanteras inom ramen för organiseringen, på daglig basis när den grundläggande uppbyggnaden redan finns på plats. Författarna ger en beskrivning av en detaljerad reglering och tar upp fyra strategier, *anticiperings*, informella kontakter, återförande av frågor och modifiering. När myndigheter på olika sätt, utan specifika direktiv, listar ut hur de ska agera för att tillmötesgå politiker brukar man prata om *anticiperings*. *Informella kontakter* kan användas för en bedömning under hand i viss fråga för politisk vägledning. En tredje variant är att nyligen överflyttade *frågor återförs* till regeringen för beslut. Avslutningsvis, oftast när de tre omnämnda strategierna inte är tillräckliga, kan regeringen även ändra på den ur-

sprungliga organiseringen, så kallad *modifiering*, exempelvis kan en generaldirektör bytas ut (Jacobsson et al. 2015, 79, 93f, 106, 121). Ett sätt att mikrostyra en myndighet kan vara genom de, mer eller mindre, specificerade mål eller uppdrag som regeringen ger myndigheter i deras regleringsbrev. Ofta tillkommer dessa uppdrag som svar på oanade förändringar, exempelvis kan det ha sin grund i en myndighets dåliga resultat, medias uppmärksamhet avseende viss sak eller när regeringen vill understryka betydelsen av en viss fråga. Det har förts en diskussion kring dessa uppdrag då de ofta är dåligt koordinerade och även av ett antal och en omfattning som begränsar myndigheter att genomföra deras huvudsakliga åtaganden (Jacobsson et al. 2015, 97). Vidare förutsätter mikrostyrningen att det inte är för många politiska frågor på regeringens dagordning vid samma tillfälle (Jacobsson et al. 2015, 124). Författarna till *Governing the embedded state* (2015) menar att den största utmaningen för de styrande är att skapa organisatoriska former med en förmåga att göra skillnad och att anpassa sig till förändrade omständigheter på ett intelligent sätt (Jacobsson et al., 2015, 31).

Inom ramen för de organisatoriska dimensionerna av governance är tillit en central komponent och tillitsbaserade styrformer har under senare år varit ett tema i den förvaltningspolitiska debatten om styrning. Innovationsrådet (2013) skrev i sitt slutbetänkande om perspektivskiften i offentlig verksamhet att det ”råder en ordning och kultur som inte präglas av tillit och tilltro till människors vilja att göra ett bra arbete och pröva nya lösningar utan i stället betonar kontroll, kortsiktighet och ’pinnjakt’” (Innovationsrådet 2013, 97). Vidare gjordes förvaltningspolitiken till en valfråga 2014 då socialdemokraternas krav på en mer effektiv styrning sattes på agendan där målbilden var en ökad produktivitet i statsförvaltningen med grund i professionernas kunnande (Sundström 2016, 145f).

Tillit kan förstås som en styrprincip där samarbete är grunden och professionens kunskap central (Tillitsdelegationen 2018, 63). För att skapa tillitsbaserad styrning och för att undvika detaljstyrning förutsätts att det finns tillit mellan regeringen och förvaltningen där förvaltningen ges ett större utrymme att själva styra och leda

verksamheten där antalet mål och visioner är begränsade (Bringselius 2017, 18). En strävan att utveckla styrning och ledning i riktning mot mer tillit har blivit allt mer tydligt med målet att bland annat kunna minska administration, öka effektiviteten och flexibiliteten (Tillitsdelegationen 2018, 73f).

Den tillitsbaserade mål- och resultatstyrningen kan exempelvis innebära att de kvantitativa måtten förbättras och att fokus flyttas till en mer kvalitativ uppföljning (Bringselius 2017, 12). Tillitsdelegationens delbetänkande (2017) ger för handen att fokus för styrning med tillit kan avse en gemensam förståelse för uppdrag och övergripande mål för verksamheten istället för att bryta ned i en rad olika delmål (Tillitsdelegationen 2017, 48f). Tillit mellan den politiska nivån och myndighet innebär samsyn kring rollfördelningen där politiken ska ta ansvar för vad-frågor och förvaltningen för hur-frågor. Här krävs en konstruktiv dialog för samsyn kring hur detaljerad styrningen ska vara. I det motsatta fallet där tjänstemännen enbart kan verka med tydliga styrdokument från regeringen för måluppfyllelse och resultatuppföljning skapas inte ett system baserat på tillit (Jacobsson et al. 2015, 126). De samlade förutsättningarna ska i sin tur ge en mer strategisk styrning (Petersson, 2017, 135). Tillitsdelegationen (2018) ger tillitsbaserad styrning följande definition:

”Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet” (Tillitsdelegationen 2018, 66)

Sammantaget kan iakttas att detta avsnitt ger en bild av att det över tid skett en förskjutning i debatten avseende styrningens innebörd; från centralstyrning i detaljer, influenser från det privata, fokus på mål- och resultatstyrning till den senare debatten om den strategiska inriktningen för styrningen och tillitsbaserade styrformer inom ramen för governance.

## 4. METOD

### 4.1 Undersökningens utformning

Undersökningens huvudsakliga utgångspunkt är studiet av regeringens styrning av Polisen. I och med betydelsen av språk och mening i politiska dokument som informationskällor har textanalysen under de senaste årtiondena blivit särskilt framträdande i den politiska forskningen (Halperin & Heath 2017, 335). Det politiska fenomen som genererar uppsatsens syfte och frågeställningar motiverar väl en studie med en textanalytisk karaktär.

I en textanalys finns ett fokus på att urskilja, identifiera och undersöka olika komponenter för att texterna på så sätt ska ges en betydelse inom ramen för analysen. I syfte att studera jämförelser över tid menar Bergström och Boréus (2012) att analysen kan inta en kvantitativ utformning, av författarna benämnd kvantitativ textanalys. Med ett fokus på textens innehåll föreslår författarna vidare exemplet med att räkna vissa metaforer eller uttryck (Bergström & Boréus 2012, 24, 30; Boréus & Bergström 2012, 50). Även i *Metodpraktikan* (2017) lyfter författarna fram den kvantitativa innehållsanalysen ändamålsenlig att applicera i en studie med syftet att genom frågor som exempelvis ”hur ofta” eller ”hur frekvent” söka svar i de texter som studeras (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud 2017, 198). Begreppen kvantitativ textanalys och kvantitativ innehållsanalys används synonymt i litteraturen i studiet av texter där numeriska värden samlas in. Halperin & Heath (2017) uttrycker att innehållsanalysen kan ha både en kvantitativ och kvalitativ inriktning där man inom ramen för den kvantitativa analysen inriktar sig på att räkna exempelvis ord i en text (Halperin & Heath 2017, 336). I syfte att analysera texter kan således inriktningen ha sin grund både i en kvantitativ- och kvalitativ metod. Den kvalitativa metoden ges i den fortsatta delen av avsnittet en närmare beskrivning avseende dess systematik.

När man önskar studera en text i syfte att ta fram det väsentliga innehållet, där helheten antas vara något annat än delarna, ämnar den kvalitativa textanalysen vara ändamålsenlig. Här finns utrymmet för forskaren att genom intensiv läsning

av texten söka innehåll som kan ligga dolt under ytan eller att koncentrera sitt fokus på specifika delar av en text. Intresset för tolkningen av mening i skrivet språk, det vill säga vad ett visst begrepp betyder för en viss person eller i en viss kontext, är även något som lyfts fram som centralt för forskarens val av en kvalitativ inriktning för textanalys (Esaiasson et al., 2017, 211f).

Litteraturen inom ramen för den kvantitativa- och kvalitativa textanalysen ger dock uttryck för att åtskillnaden mellan metoderna inte utgörs av tydligt bärande principer. Boréus & Bergström (2012) skriver om innehållsanalyser:

Ofta görs en skillnad mellan 'kvalitativ' och 'kvantitativ' innehållsanalys. 'Kvalitativ innehållsanalys' syftar då ibland på textanalyser där ingenting räknas eller mäts. Men ibland betraktas analyser där visserligen någonting kvantifieras men där mer komplicerade tolkningar måste göras som mer kvalitativa än analyser där bedömningen är enklare. (Boréus & Bergström 2012 s.50)

Vidare resonerar författarna kring komplexiteten i tolkningsmomentet avseende kvantitativ och kvalitativ där de menar att distinktionen i de exempel som ges i deras litteratur ska betraktas som att vissa är mer kvantitativa än andra (Boréus & Bergström 2012, 50). Halperin och Heath (2017) menar att den problemställning och hypotes man önskar utreda självklart ska vara avgörande för den metod som appliceras men man ger även en bild av det nära förhållandet mellan textanalysens kvantitativa- och kvalitativa inriktning när man citerar Klaus Krippendorf:

“[...] all reading of texts is qualitative, even when certain characteristics of a text are later converted into number`s” (Halperin & Heath 2017, p. 346).

I syfte att ge förutsättningar för studiet av de utvalda texterna i det bredare perspektivet används både en kvantitativ- och kvalitativ textanalysinriktning vilket är ändamålsenligt med grund i frågeställningar, typ av material och undersökningens analysverktyg. Genom att kombinera dessa två analysinriktningar ges goda förutsättningar att i materialet kunna identifiera utmärkande drag i regeringens styrning. I processen för genomförandet av textanalysen används Halperin & Heath (2017) sammanlänkade aktiviteter som författarna bedömer är av relevans för användningen av metoden. Initialt uppmanas ett urval av relevant



material, urskiljning vad som ska undersökas, hur tolkningen ska göras för att i det avslutande steget arbeta fram indikatorer med tillhörande koder för den kommande kodningsprocessen. Författarna gör inte någon åtskillnad i processtegen för den kvalitativa- och kvantitativa inriktningen (Halperin & Heath 2017, 347ff).

I resonemanget om för- och nackdelar med val av lämplig metod för undersökningen är det relevant att även diskutera frågemetod som ett alternativ eller ett komplement till den textanalytiska metod som har valts. En informantundersökning eller frågeundersökning med chefer vid Polisen, tjänstemän vid regeringskansliet eller motsvarande skulle med grund i deras uppfattningar även kunna ge information om regeringens styrning (Esaïasson et al., 2017, 236ff, 262ff). Med syftet att studera hur 193 svenska myndighetschefer såg på regeringens styrning av myndigheterna använde sig Statskontoret (2016) av en enkätundersökning vilken redovisas i rapporten *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*. Enkätundersökning användes även tillsammans med intervjuer och dokumentstudier i studiet av målstyrning i politiet där forskaren Wathne undersökte de senaste årens reformer av den norska polisorganisationen med koppling till New public management (Wathne 2018, 14). I denna undersökning görs bedömningen att det innebär en komplicerad process med ändamålsenligt urval av chefer vid Polisen tillsammans med tjänstemän vid regeringskansliet för att spegla aktuell tidsperiod. Detta tillsammans med begränsningen i tid för uppsatsen gör att den valda textanalytiska metoden bedöms tillräcklig för undersökningens syfte.

#### 4.2 Val av fall

Undersökningen med fokus på regeringens styrning kommer att appliceras på Polisen. Regeringen valde 2015 en ny ledningsform för sin styrning inom ramen för den ombildning som genomfördes och reformen är ivrigt debatterad och har väckt starka reaktioner. I takt med reformens genomförande har Polisens utredningsresultat försämrats, vilket har ökat kritiken. Media har styrt dagordningen bland annat med rapportering av kriminalpolitiska frågor som gängkriminalitet och flyktingströmmar, inte alltför sällan med fokus på Polisens

tillkortakommanden (Ivarsson Westerberg 2017, 5f). Således kan man notera att Polisen som myndighet i högsta grad befinner sig i det förvaltningspolitiska nålsögat vilket gör den särskilt intressant att studera med utgångspunkt i styrningsteorierna.

#### 4.3 Material

Det empiriska materialet för undersökningen kommer dels bestå av Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen (1989:773) respektive Polismyndigheten (2014:1102) men även av regleringsbrev och tillkommande regeringsbeslut med uppdrag till Rikspolisstyrelsen respektive Polismyndigheten, så kallade politiska dokument som riksdag eller regering har upprättat (se bilaga 1 samt 2).

Dokumenterna är medvetet utvalda med grund i studiens problemformulering och tillhörande frågeställningar då materialet utgör ett signifikativt styrmedel för regeringens formella styrning av Polisen. I valet av material avser Förordning med instruktion huvudsakligen att spegla den styrning som sker via långsiktiga direktiv, regleringsbrev att återge den årliga styrningen av verksamheten samt regeringsbeslut att skildra tillkommande uppdrag under året efter beslutat regleringsbrev (Premfors et al. 2009, 199f). Genom denna representativa palett av material ges undersökningen goda förutsättningar för en samlad bild av regeringens formella styrning av Polisen under aktuell tidperiod. Man ska dock göras uppmärksam på att underhandskontakter mellan regeringen och Polisen, den så kallade informella styrningen, inte går att analysera i materialet. Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen respektive Polismyndigheten har hämtats från hemsidan för Sveriges riksdag, regleringsbreven från Ekonomistyrningsverkets hemsida och de tillkommande regeringsbesluten har inhämtats från Justitiedepartementets registratorsfunktion. Med grund i att materialet upprättas av riksdag och regering anses underlagen hålla en hög äkthet och är således tillförlitliga källor (Esaiasson et al., 2017, 291f).

#### 4.4 Tidsperiod

Tidsperioden för undersökningen har begränsats till åren 2012-2018. I syfte att inkludera ombildningen av Polismyndigheten, vilket bland annat innebar en ny

ledningsform, är det av betydande vikt för studiens frågeställningar att undersökningen inkluderar år 2015 och efterföljande år. Samma period är även aktuell för debatten om tillitsbaserade styrmetoder vilket har beaktats i valet av aktuell tidsperiod för undersökningen. Ett startår av betydelse för undersökningen bör diskuteras utifrån ett lämplig tidsintervall att spegla en eventuell variation i regeringens styrning av Polisen över tid. Det nu valda startåret kan motiveras med den i närtid introducerade förvaltningspolitiska propositionen (2009) och diskussionen om Polisens styrning som flitigt diskuterades dels i kommittédirektiven för Polisens ombildning år 2010 samt 2012 dels i den kartläggning som genomfördes av Statskontoret 2011. Ett alternativt upplägg hade varit att spegla en längre tidsperiod vilket då generat i ett mer genomgripande material att undersöka vilket inte hade inrymts i en studie av denna omfattning. Tidsperioden 2012-2018 är således motiverad för att undersöka en eventuell variation i regeringens styrning av Polisen och för att sätta i relation till regeringens val av ledningsformer.

#### 4.5 Avgränsning

Analysen av regleringsbrev har avgränsats till de som är beslutade av regeringen efter att budgetpropositionen är klar, avser inte tilläggsbudget eller ändringar under pågående budgetår (Finansdepartementet 2008). Vidare avgränsas analysen av regleringsbreven till att enbart omfatta den del som berör verksamhet och inte den finansiella delen, det vill säga storleken på anslag. I verksamhetsdelen inkluderas inte pågående uppdrag och ännu inte redovisade återrapporteringar i de fall regleringsbreven inrymmer dessa delar. Då rubriken *Organisationsstyrning* enbart återfinns i regleringsbreven för 2014-2015 kommer inte heller dessa rubriker inkluderas. De tillkommande regeringsbesluten är inhämtade från Justitiedepartementet med en begäran<sup>9</sup> om beslut från regeringskansliet (samtliga departement) om uppdrag för Polisen med redovisning vid viss tidpunkt. Således är övriga tillkommande regeringsbeslut om exempelvis förordnanden och entlediganden om ledamöter i insynsråd samt förändrad budget inte inkluderade i

---

<sup>9</sup> Begäran ställdes till Justitiedepartementet 2018-11-26 och en kompletterande begäran 2018-12-02. De tillkommande regeringsbesluten skickades till mig 2018-11-28 och 2018-12-05.

det material som ska undersökas. Avseende tillkommande regeringsbeslut för 2018 avses perioden fram till och med förfrågan ställdes till Justitiedepartementet, 28 november 2018.

#### 4.6 Analysverktyg

Den kvantitativa inriktningen av analysen kommer i regleringsbrev utgöras av att identifiera förekomst av ord, uttryck eller vissa företeelser, det vill säga att räkna hur många gånger någonting förekommer i materialet (Boréus & Bergström 2012, 50, 58). I syfte att kvantifiera mål och återrapporteringskrav samt uppdrag i regleringsbrev kommer varje underrubrik att kodas 1 st i antal. Detta oavsett om beskrivningen inrymmer 1 st åtgärd eller ett flertal. Exempel på en underrubrik i regleringsbrev med ett flertal åtgärder som kodas 1 st i antal:

*Polisens brottsutredande verksamhet*

Rikspolisstyrelsen ska redovisa och bedöma resultatet av utredningsverksamheten. Av redovisningen ska bland annat framgå

- antal ärenden redovisade till åklagare
- andel ärenden redovisade till åklagare av antalet inkomna ärenden
- andel positiva lagföringsbeslut av beslutade brottsmisstankar där förundersökning letts av polismyndighet.

(Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, s. 2)

Vad gäller tillkommande regeringsbeslut kommer i textanalysen kvantifieringen utgå från principen att 1 st regeringsbeslut räknas som 1 st uppdrag oavsett antal dnr., omfattning i antal åtgärder eller tidpunkter för redovisning (se bilaga 2).

Avseende textanalysens kvalitativa inriktning kommer den i analysverktyget ha sin grund i de teoretiskt bärande idéerna för studien. Den meningsskapande processen som beskrivs i litteraturen blir således aktuella teorier återgivna i betydelser, klassificeringar och begrepp som med frågor till texten kan analyseras och tolkas. Med hjälp av analysverktyget kan mening och idéer inom ramen för aktuella teorier sorteras och systematiskt lyftas fram (Esaiasson et al. 2017, 211f).

Analysverktyget har med dessa principer syftet att upprätthålla en hög validitet i undersökningen (Esaiasson et al., 2017, ss. 64, 137).

Inramningen av analysverktygets utformning karaktäriseras av frågor om de *mål* som är formulerade med olika grad av *precision* där man talar om för Rikspolisstyrelsen respektive Polismyndigheten vilka *resultat* som ska uppnås där det sedan är upp till myndigheten att själv välja på vilket sätt man vill gå tillväga för att uppnå de förväntade resultaten, vilket har sin grund i olika grad av *tillit*.

Analysverktyget för den kvalitativa inriktningen kommer således att utgöras av frågor till materialet inom ramen för:

1. Styrningsutformning:

Regeringens målsättningar om vad som ska göras, kan dels uttryckas som prestation men även som resultat. Prestationen kan innefatta en tjänst, produktivitet eller åtgärd.

2. Styrningsåtgärder:

Handlingar och information från regeringen riktade till Polisen. Informationen kan exempelvis utgöras av vilket verksamhetsområde som berörs, huruvida aktuell åtgärd ska genomföras i samverkan<sup>10</sup> med annan myndighet eller organisation samt om åtgärden har en kort- eller långsiktig viljeinriktning.

3. Styrningens precision

Det handlingsutrymme som lämnas till myndigheten att välja på vilket sätt man vill styra och leda verksamhet, nivån av självständighet. Informationen från regeringen kan uttryckas på skalan från detaljerad till övergripande formulering, ex. omfattning/antal mål, hur en viss åtgärd ska genomföras, i vilken utsträckning målen för viss verksamhet belyses som ett större verksamhetsområde eller i nedbrutna delar.

Exempel på detaljerad formulering:

***Tertialrapporter***

Rikspolisstyrelsen ska redovisa hur nedanstående indikatorer har förändrats

1. antal anmälda brott
2. antal och andel personuppklarade brott
3. antal ärenden redovisade till åklagare
4. antal bearbetade ärenden

<sup>10</sup> Omnämns *positionering* av Jacobsson et al. (2015, 50f). Se vidare i avsnitt 3.5.

(egen anteckning: forts. p. 5-13)

Redovisningarna ska lämnas tertialvis senast den 10 juni, den 10 oktober och i samband med årsredovisningen. Rikspolisstyrelsen ska redovisa förändringen av indikatorerna 1-13 jämfört med samma period föregående år. Rikspolisstyrelsen ska göra en samlad bedömning för indikatorerna 1-11 och påvisa eventuella viktiga förändringar samt redovisa en analys av dessa...[...]

(egen anteckning: o.s.v.)

(Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen, s. 3)

#### Exempel på övergripande formulering:

I årsredovisningen ska Polismyndigheten på en övergripande nivå redovisa hur genomförandearbetet har bedrivits under 2015 för att de intentioner som ligger till grund för ombildningen ska få genomslag i verksamheten.

(Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Polismyndigheten, s. 2)

#### 4. Styrningseffekter:

Avser det resultat regeringen önskar få återkoppling på, den effekt, det tillstånd eller utfall till följd av en tjänst, produktivitet eller åtgärd. Återges i kvantitativa och kvalitativa mått.

Exempel på termer för hur kvantitativa och kvalitativa mått uttrycks i undersökningsmaterialet:

Kvantitativa: antal, andel, hur många, statistik, kvantitativa resultatet, median, mängd.

Kvalitativa: bedöma kvalitet, redovisa kvalitet, beskriva.

(Bringselius 2017, 12; ESV 2011; Jacobsson et al. 2015, 74, 101; Lundquist 1992, 81ff, 240f; 48f; Vedung 2009, 26ff, 70, 91f).

Kodningen av materialet kommer att utföras manuellt då detta tillvägagångssätt för tolkning och bedömning av aktuellt material bedöms vara mer ändamålsenligt i denna undersökning än ett datoriserat mätande (Boréus & Bergström 2012, 58).

#### 4.7 Validitet och reliabilitet

I valet av den textanalytiska metoden är det viktigt att man uppmärksammas på den komplexitet tolkningen av texter innebär. Tolkningssituationen innebär bland annat att den forskare som läser har en viss förförståelse och att avsändaren hade en viss avsikt. När man som forskare närmar sig sitt undersökningsmaterial är det därför av vikt att man är medveten om att det i tolkningssituationen finns faktorer som påverkar (Bergström & Boréus 2012, 30ff, 39; Esaiasson et al. 2017, 226f). I sammanhanget bör därför min egen förförståelse om Polisen som diskurs beaktas

då jag är anställd vid Polismyndigheten och således har viss kunskap om organisation och verksamhet.

Informationen om de språkliga uttryckens betydelse har i undersökningen sin grund i analysverktyget med utformning i det teoretiska ramverket. Därmed uppfylls kraven på validitet, det vill säga att den empiriska undersökningen vilar på en teoretisk ansats. Då en datoriserad kodning inte används i undersökningen, vilket i sig ökar chanserna till god reliabilitet, är det i den kvalitativa inriktningen av analysen särskilt viktigt med en noggrannhet i kodningen av materialet i syfte att undersökningen ska ge samma resultat vid upprepade försök. I syfte att ge goda förutsättningar för att liknande resultat ska kunna uppnås i det fall någon annan skulle göra samma undersökning är redovisningen av genomförandet av stor vikt (Boréus & Bergström 2012, 56). Det innebär dock en viss komplexitet i den kvalitativa inriktningen av analysen att göra tolkningar med likartade bedömningar från fall till fall, exempelvis avseende regeringens styrningsprecision tillika Polisens handlingsutrymme.

Tolkningen av precisionsgrad kommer att ta sin utgångspunkt i analysverktyget med beaktande av en särskild ödmjukhet i översättningen vilket är relevant för undersökningens validitet (Boréus & Bergström 2012, 85; Esaiasson et al. 2017, 141; Halperin & Heath 2017, 173). Inom ramen för den textanalytiska metoden är det även av vikt i resonemanget om validitet och reliabilitet att ha förståelse för att samtliga intressanta aspekter i materialet inte går att kvantifiera eller på annat sätt tolka (Boréus & Bergström 2012, 88).

## **5. RESULTAT**

I avsnittet presenteras de empiriska iakttagelserna från analysen med relevans för studiens frågeställningar. Det görs inte anspråk på att redovisa innehållet i sin helhet men med grund i analysverktyget kommer utmärkande drag i det undersökta materialet att redovisas. Initialt presenteras resultatet av den kvantitativa inriktningen av analysen och i efterföljande avsnitt följer sedan redovisningen av den

mer ingående kvalitativa analysen. Avslutningsvis sammanfattas några principiella iakttagelser inom ramen för resultatavsnittet.

Mellan 2012 och 2014 är det ett likartat antal mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Efterföljande år, 2015 samt 2016, sjunker mål och återrapporteringskrav i antal för att därefter under 2017 och 2018 öka till en summa överstigande det antal per år för 2012-2014. Vad gäller uppdrag i regleringsbrev är dessa 6 st för 2012 och 2 st för 2013. Efterföljande år, 2014-2018, ökar uppdragen i antal där en markant ökning blir synlig mellan 2017 och 2018 (se tabell 1 och bilaga 1). Tillkommande regeringsbeslut, uppdrag vid sidan av regleringsbrev, har under aktuella år i antal uppgått till mellan tre och åtta förutom 2017 där det var 16 tillkommande regeringsbeslut. Av totalt 59 tillkommande beslut under aktuella år är 26 st av dessa uppdrag ställda till Rikspolisstyrelsen respektive Polismyndigheten tillsammans med ytterligare myndighet/er (se tabell 1 samt bilaga 2).

Tabell 1, Resultat av textanalys, kvantitativ inriktning

År	Regleringsbrev: Antal mål och återrapporteringskrav	Regleringsbrev: Antal uppdrag	Antal tillkommande regeringsbeslut	Antal av de till- kommande regeringsbesluten med ytterligare myndigheter som mottagare
2012	13	6	8	3
2013	13	2	7	2
2014	12	3	3	-
2015	7	4	8	3
2016	7	4	6	4
2017	17	8	16	7
2018	16	16	6	6

### 5.1 Regeringens styrning genom förordning med instruktion

Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordning med instruktion för Polismyndigheten beslutas av riksdagen och utgör ramverk för regeringens styrning. I instruktionen framgår myndighetens huvudsakliga uppgifter, ledningsform och mål för verksamheten (ESV 2018). De båda instruktionerna inleds med att myndighetens uppgifter beskrivs med en hänvisning till aktuell lagstiftning,



bland annat polislagen. I Förordning för Rikspolisstyrelsen är det uttalat att Rikspolisstyrelsen ska utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen (2§). En motsvarande lydelse återfinns i förordning för Polismyndigheten, ”att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den” (2a§). Förordning för Polismyndigheten stipulerar bland annat att Polismyndigheten ska vara tillgänglig för allmänheten och att myndigheten ska samverka med lokalsamhället för att kunna möta lokala behov (3§). Således kan tolkas att formuleringen av dessa målsättningar för myndigheten är av övergripande karaktär. I förordning med instruktion för Polismyndigheten återfinns ansvar för vissa åtgärder som årligen ska återkopplas till regeringen vid särskilda datum vilket inte återfinns i förordning för Rikspolisstyrelsen. I instruktionen för Polismyndigheten framgår:

**7 §** Polismyndigheten ska senast den *31 mars varje år* i en skrivelse till regeringen redogöra för den verksamhet med särskilda utredningar som under föregående år har bedrivits enligt förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

**8 §** Polismyndigheten ska senast den *31 mars varje år* i en skrivelse till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova och organiserade brottsligheten.

**9 §** Polismyndigheten ska senast den *1 mars varje år* informera Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om [...] tillämpningen av förenklade in- och utresekontroller [...] antalet tredjelandsmedborgare som nekats inresa till Sverige och antalet tredjelandsmedborgare som befunnits olagligen vistas i Sverige under föregående år [...].

Oavsett om mål är beskrivna i mer övergripande ordalag eller om de är preciserade med årlig redovisning uttrycker innehållet i instruktionerna en långsiktig och strategisk viljeinriktning för verksamheten. Även information om samverkan är någonting som särskilt betonas, avseende Rikspolisstyrelsen beskrivs dessa bland annat under rubrik ”samordningsuppgifter” där samverkan, förstärkning och biträde mellan polismyndigheterna regleras (3§). Samverkan med andra

myndigheter och organ beskrivs under ett särskilt avsnitt ”samverkan” i förordning för Polismyndigheten där bland annat Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten omnämns (22-30§§). Även beskrivningen av internationell samverkan med exempelvis utländska brottsbekämpande myndigheter och internationell fredsfrämjande verksamhet återfinns i instruktionerna. Vad gäller reglering av organisation och ledning återfinns detta både i instruktion för Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten. I instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att myndigheten leds av Rikspolischefen och att det vid Rikspolisstyrelsen finns en styrelse med rikspolischefen som ordförande (16,19§§). Vidare redogörs för styrelsens uppbyggnad, ansvar och uppgifter men även för Rikspolischefens ansvar och uppgifter med en hänvisning till myndighetsförordningen (21a§). I instruktion för Polismyndigheten framgår att myndigheten leds av en myndighetschef, rikspolischefen, och att myndigheten ska ha sitt säte i Stockholm (31, 33, 44§§). I övrigt framgår att myndigheten ska organiseras i polisregioner och att vissa avdelningar ska inrättas (35, 36§§). Den variation i ledning och organisation som instruktionerna ger en bild av uppfattas ha sin grund i myndigheternas skilda ledningsformer.

## 5.2 Regeringens styrning genom regleringsbrev och tillkommande regeringsbeslut

Regleringsbreven inleds med rubriken *Verksamhet* och följs av avsnitten *Mål och återrappporteringskrav* samt *Uppdrag*. I regleringsbreven preciseras initialt inriktningen för verksamheten där Polisens primära uppdrag beskrivs kortfattat och därefter omnämns de övergripande verksamhetsområdena som är prioriterade för respektive år. Mål- och återrappporteringskrav utgörs av olika samhällsområden, verksamhetsområden eller inriktningar för Polisens arbete. I regleringsbreven återfinns även specifika uppdrag som följer en liknande struktur som för mål och återrappporteringskrav avseende regeringens förmedling av information om prestation och effekt. De åtgärder som regeringen har beslutat ska genomföras uttrycks i termer av *vad som ska göras, hur det ska göras, vem som ska göra och när det ska göras*. En liknande struktur följer även i de tillkommande regeringsbesluten men dessa kompletteras även med en tydlig beskrivning av bakgrund och skäl till beslutet, det vill säga *varför ett uppdrag ska genomföras*.

Nedan följer en presentation av regeringens styrning genom mål och återrapporteringskrav, uppdrag samt tillkommande regeringsbeslut för 2012-2018.

### 5.2.2 Rikspolisstyrelsen 2012

I regleringsbrevet för 2012 omnämns den brottsutredande- och brottsförebyggande verksamheten särskilt men även att verksamhetsresultaten ska förbättras. Här framgår att polisen ska redovisa det fortsatta arbetet med att förbättra verksamhetsresultatet. Inom ramen för åtgärder i den brottsförebyggande verksamheten kan man läsa ut att analys och bedömning ska utgå från Polisens underrättelsemodell och att redovisning av effekter i huvudsak bygger på kvantitativa mått. Vidare uttrycks även att arbete ska utföras dels på eget initiativ men även i samverkan med övriga samhällsaktörer. Inom ramen för mål- och återrapporteringskrav inom den brottsutredande verksamheten finns det i regleringsbrevet för år 2012 specifikt uppställda indikatorer med hög detaljeringsgrad (12 st) som ska redovisas i kvantitativa mått. Dessa mått ska redovisas i tertiärrapporter, exempelvis antal anmälda brott, antal ärenden redovisade till åklagare och antal bearbetade ärenden. Vidare uttrycks även att kvaliteten ska granskas i handläggningen i den brottsutredande verksamheten där Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera om åtgärderna har varit enhetliga och ändamålsenliga ur ett effektivitets- och kvalitetsperspektiv. Utöver mål- och återrapporteringskrav i brottsutredningsverksamheten återfinns även specificerade verksamhetsdelar där Rikspolisstyrelsen ska genomföra åtgärder, exempelvis bekämpning av mängdbrott, bland annat i samverkan med Åklagarmyndigheten. Här finns även mål- och återrapporteringskrav eller uppdrag där Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Vad gäller förväntad effekt uttrycks detta i regleringsbrevet allt som oftast i ”antal” och ”andel” vilket kan tolkas vara kvantitativa indikatorer, främst inom ramen för den brottsutredande verksamheten. Det går även att återfinna uttryck som exempelvis ”kvantitativa resultatet”, ”verksamhetsresultat” och ”resultatutveckling”. Även styrning och uppföljning är ett tema som är återkommande där regeringen betonar att Rikspolisstyrelsen ska redovisa det fortsatta arbetet med att effektivisera verksamheten. Här finns även ett avsnitt där

Rikspolisstyrelsen ska redovisa hur arbetet med att utveckla kompetensförsörjningsprocessen fortskrider. I regleringsbrevet kan man även utläsa att myndigheten uppdras att redovisa prognoser för framtida verksamhetsvolym.

Avseende uppdrag i regleringsbrevet återfinns även här, precis som för mål och återrapporteringskrav, stipulerade prestationer med förväntad effekt inom den brottsförebyggande- och den brottsutredande verksamheten. Uppdragen har ett övervägande fokus på den brottsutredande verksamheten där regeringen bland annat önskar att Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera resultatet och granska kvalitet i handläggningen av verksamheten utredning och lagföring. Här uttrycks inte den förväntade effekten vare sig i kvantitativa eller kvalitativa indikatorer. Rikspolisstyrelsen ska tertialsvis redovisa statistik över verkställighetsärenden vilket kan tolkas vara kvantitativa mått. Redovisning avseende det internationella arbetet går även att utläsa, bland annat med koppling till de förpliktelser som Sverige har ingått bland annat inom EU men även samverkan med övriga myndigheter i rättskedjan.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2012 uppdras Rikspolisstyrelsen att genomföra specifika åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden, exempelvis utveckla grundutbildningen till polisman. Här finns även uppdrag som har sin grund i hur Rikspolisstyrelsen ska organiseras men även hur viss verksamhet ska flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Vidare uppdras myndigheten att förbereda ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet. I uppdragen återfinns även samverkan och samråd med övriga myndigheter, bland annat Tullverket i syfte att minska den illegala införseln av skjutvapen i Sverige. Avseende den önskade effekten så ska den i vissa fall redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år och i vissa fall en årlig redovisning fram till 2014. Uppdraget med grundutbildningen ska dock ”bedrivas skyndsamt”. Här finns överlag inte några specifika indikatorer och det uttrycks inte om det är kvantitativa eller kvalitativa mått som efterfrågas. Avseende uppdraget med att förbereda ombildning så

uppdras dock att skapa en bas av nyckeltal i syfte att mäta kvalitet, kostnads- effektivitet, flexibilitet och verksamhetsresultat. Vissa uppdrag är detaljerade i sin utformning, exempelvis ”avveckla grundutbildningen vid Polishögskolan” medan andra mer preciserar en övergripande inriktning, exempelvis ”vidareutveckla samarbetet”.

### 5.2.3 Rikspolisstyrelsen 2013

I regleringsbrevet för 2013 omnämns den brottsutredande- och brottsförebyggande verksamheten särskilt men även att verksamhetsresultaten ska förbättras. Inom ramen för åtgärder i den brottsförebyggande verksamheten kan man precis som för 2012 läsa ut att analys och bedömning ska utgå från Polisens underrättelsemodell och att redovisningen bygger på både kvantitativa och kvalitativa mått. Inom ramen för mål- och återrapporteringskrav inom den brottsutredande verksamheten finns det i regleringsbrevet för år 2013 specifikt uppställda indikatorer med hög detaljeringsgrad (11st) som ska redovisas i kvantitativa mått. Dessa mått ska redovisas med en tidsintervall om två ggr/år, exempelvis antal anmälda brott, antal ärenden redovisade till åklagare och antal bearbetade ärenden. Utöver mål- och återrapporteringskrav i brottsutredningsverksamheten återfinns även specificerade verksamhetsdelar där Rikspolisstyrelsen ska genomföra åtgärder, exempelvis bekämpning av mängdbrott. Precis som tidigare år omnämns effektivitet och kvalitet i det brottsutredande arbetet och man bryter ned verksamhetsområdet bland annat i samordning av ärenden, förundersökningsbegränsning och förundersökningskompetens. I regleringsbrevet finns även mål- och återrapporteringskrav eller uppdrag där Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten gemensamt ska analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. I regleringsbrevet återfinns även ett avsnitt om prognoser där Rikspolisstyrelsen uppdras att redovisa framtida verksamhetsvolym. Vad gäller förväntad effekt uttrycks detta i regleringsbrevet allt som oftast i ”antal” och ”andel” vilket kan tolkas vara kvantitativa indikatorer, främst inom ramen för den brottsutredande verksamheten. Kompetensförsörjning omnämns precis som föregående år där regeringen understryker att Rikspolisstyrelsen ska redovisa det fortsatta arbetet med att utveckla kompetensförsörjningsprocessen. Redovisning avseende det internationella arbetet går även att utläsa, bland annat med koppling

till de förpliktelser som Sverige har ingått bland annat inom EU men även samverkan med övriga myndigheter i rättskedjan.

Avseende uppdrag i regleringsbrev återfinns även här, precis som för mål och återrapporteringskrav, stipulerade prestationer inom brottsförebyggande- och brottsutredande verksamhet. Här vill regeringen bland annat att Rikspolisstyrelsen redovisar hur man kan möjliggöra ett antal civila kompetenser inom ramen för de ekonomiska ramarna.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2013 uppdras Rikspolisstyrelsen att genomföra åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden, exempelvis redovisning av tillämpningen av vissa hemliga tvångsmedel och brott i nära relation. I uppdragen återfinns även samverkan och samråd med övriga myndigheter och organisationer. Avseende den önskade effekten så ska den i vissa fall redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år och i vissa fall en årlig redovisning fram till 2015. I uppdraget om hemliga tvångsmedel finns flera indikatorer med redovisning bland annat i ”antal” och ”andel” som kan tolkas vara kvantitativa mått. Vissa uppdrag har en detaljerad utformning, exempelvis ”genomföra en informationskampanj” medan andra mer preciserar en övergripande inriktning.

#### 5.2.4 Rikspolisstyrelsen 2014

I regleringsbrevet för 2014 omnämns brottsutredande- och brottsförebyggande verksamhet särskilt men även att verksamhetsresultaten ska förbättras. Regeringen understryker under avsnittet även att arbetet ska präglas av långsiktighet och en helhetssyn på verksamheten. För åtgärder i den brottsförebyggande verksamheten kan man precis som tidigare år läsa ut att analys och bedömning ska utgå från Polisens underrättelsemodell och att redovisningen bygger på både kvantitativa och kvalitativa mått. Den förväntade styrningseffekten uttrycks i regleringsbrevet både i kvantitativa och kvalitativa mått, exempelvis under rubrik *Polisens brottsutredande verksamhet* framgår att Polisen tillsammans med Åklagarmyndigheten ska ”kontinuerligt förbättra kvaliteten och effektiviteten i det brottsutredande

arbetet”. Allt som oftast uttrycks förväntad effekt i ”antal” och ”andel” vilket kan tolkas vara kvantitativa indikatorer. Inom ramen för mål- och återrapporteringskrav inom den brottsutredande verksamheten finns det i regleringsbrevet för år 2014 specifikt uppställda indikatorer (10st) som ska redovisas i kvantitativa mått. Dessa mått ska precis som föregående år redovisas med en tidsintervall om 2 ggr/år och avser exempelvis antal anmälda brott, antal ärenden redovisade till åklagare och antal bearbetade ärenden. Utöver det som beskrivits avseende mål- och återrapporteringskrav i brottsutredningsverksamheten återfinns även specificerade verksamhetsdelar där Rikspolisstyrelsen ska genomföra åtgärder, exempelvis bekämpning av mängdbrott. Här finns även mål- och återrapporteringskrav eller uppdrag där Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. I regleringsbrevet återfinns även ett avsnitt om prognoser där Rikspolisstyrelsen uppdras att redovisa prognoser om framtida verksamhetsvolym.

Avseende uppdrag i regleringsbrevet återfinns även här, precis som för mål och återrapporteringskrav, stipulerade prestationer inom brottsförebyggande- och brottsutredande verksamhet. Här finns två uppdrag med huvudsakligt ansvar vid andra myndigheter där Rikspolisstyrelsen ska ingå i samverkan.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2014 uppdras Rikspolisstyrelsen att genomföra specifika åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden, exempelvis utveckla arbetet för att bekämpa hatbrott. I uppdragen återfinns en beskrivning av att arbetet ska utföras i samråd med vissa andra myndigheter. Avseende önskad effekt så ska den redovisas som slutuppdrag under innevarande år eller under 2015. I dessa uppdrag kan tolkas att det är kvalitativa mått som efterfrågas, exempelvis ”stärka kunskap”. Uppdragen är inte detaljerade i sin utformning utan det lämnas till Rikspolisstyrelsen att inom ramen för de preciserade åtgärderna exempelvis att ”utforma” och utvärdera”.

### 5.2.5 Polismyndigheten 2015

I regleringsbrevet för 2015 omnämns den brottsutredande- och brottsförebyggande verksamheten tillsammans med ingripandeverksamhet särskilt men även att Polismyndigheten ska analysera och redovisa resultatet av verksamheten. Här beskrivs att reformen har som övergripande mål att skapa förutsättningar för att stärka polisens förmåga att bekämpa brott, bland annat genom tydligare ledning och styrning, större enhetlighet, ökad flexibilitet samt ett mer effektivt resursutnyttjande. Reformen syftar också till att verksamheten ska bedrivas närmare medborgarna och i samverkan med lokalsamhället. I regleringsbrevet återfinns inte några specificerade åtgärder för den brottsförebyggande verksamheten. Här skriver regeringen enbart att Polismyndigheten löpande ska hålla Regeringskansliet underrättat om det fortsatta genomförandearbetet, bland annat avseende brottsförebyggande verksamhet. För den brottsutredande verksamheten omnämns förutom löpande underrättelse till Regeringskansliet enbart att Polismyndigheten ska lämna en delredovisning av resultatutvecklingen, i övrigt framgår inte några specifika indikatorer eller mått likt tidigare år. I regleringsbrevet för 2015 återfinns verksamhetsområdet ingripandeverksamhet vilket inte omnämns i regleringsbrev för 2012-2014, även här ska löpande underrättelse ske till Regeringskansliet. I regleringsbrevet framgår även mål- och återrapporteringskrav eller uppdrag där Polismyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Även styrning och uppföljning är ett tema som är återkommande där regeringen skriver att Polismyndigheten ska ”utveckla den interna styrningen för att säkerställa en verksamhet som håller hög kvalitet, är resurseffektiv och som har tydligt medborgarfokus”. Ett avsnitt om prognoser återfinns där myndigheten uppdras att dels redovisa prognoser för framtida verksamhetsvolymen men även att utveckla prognosarbetet tillsammans med särskilt utpekade myndigheter. Precis som tidigare år går det att utläsa redovisning avseende det internationella arbetet, bland annat med koppling till de förpliktelser som Sverige har ingått inom EU. Här omnämns även Polismyndighetens strategiska styrning inom ramen för internationell civil krishantering och internationellt bistånd.



Avseende uppdrag i regleringsbrev återfinns även här, precis som för mål och återrapporteringskrav, stipulerade prestationer inom den brottsförebyggande- och den brottsutredande verksamheten. Det går dock inte att återfinna uppdrag där ingripande verksamhet uttryckligen omnämns i regeringens beskrivning av uppdraget. Myndigheten uppdras bland annat som ett led i en förbättrad verksamhetsuppföljning att utveckla den interna styrningen från fokus på enkelt mätbara insatser till verksamhetens kvalitet. Detta i syfte att säkerställa en verksamhet som håller hög kvalitet, är resurseffektiv och som har tydligt medborgarfokus. Regeringen understryker vidare fortsatt samverkan mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gällande utredning och lagföring.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2015 uppdras Polismyndigheten att genomföra särskilt specificerade åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden, exempelvis illegala vapen och explosiva varor samt hantering av vapentillstånd. Här finns även uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter att utveckla satsningen mot organiserad brottslighet. I uppdragen återfinns precisering av samverkan med övriga myndigheter, bland annat Länsstyrelsen i Stockholm och Säkerhetspolisen. Avseende önskad effekt så ska den i vissa fall redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år fram till 2018 och i vissa fall en fortsatt årlig redovisning. I uppdraget som berör illegala vapen samt uppdraget om vapentillstånd efterfrågas ”statistik” avseende effekt vilket kan tolkas vara kvantitativa indikatorer. I uppdraget med organiserad brottslighet uttrycks en ”långsiktig samordning”. Det finns även uppdrag som betonar ”beskriva” och ”utveckla” vilket kan tolkas vara av kvalitativ karaktär. Vissa uppdrag är detaljerade i sin utformning, exempelvis ”skapa enhetlig nationell statistik” medan andra preciserar en mer övergripande inriktning.

#### 5.2.6 Polismyndigheten 2016

I regleringsbrevet för 2016 omnämns inte under rubrik verksamhet några övergripande verksamhetsområden och inte heller i någon uttrycklig lydelse likt 2012-2015 att verksamhetsresultaten ska förbättras. Här beskrivs det fortsatta

genomförandearbetet inom ramen för reformen där Polismyndigheten ska hålla Regeringskansliet underrättat. Vidare påtalas att det är av särskild vikt att redovisa genomförandearbetet avseende en lokalt förankrad polisverksamhet och i vilket avseende detta leder till ett förbättrat verksamhetsresultat. Åtgärder inom den brottsförebyggande verksamheten lyser med sin frånvaro och inom ramen för den brottsutredande verksamheten omnämns enbart att Polismyndigheten ska lämna en delredovisning av resultatutvecklingen, i övrigt framgår inte några specifika indikatorer eller mått. Precis som tidigare år går det att utläsa redovisning avseende det internationella arbetet, bland annat med koppling till de förpliktelser som Sverige har ingått inom EU. I regleringsbrevet återfinns även ett avsnitt om prognoser där myndigheten uppdras att med en långsiktig viljeinriktning, 2016-2020, redovisa prognoser för framtida verksamhetsvolym.

Avseende uppdrag återfinns stipulerade prestationer inom den gränspolisiära verksamheten där myndigheten ges en fingervisning avseende prioriteringar för verksamheten med grund i migrationsströmmar där samverkan med övriga myndigheter omnämns. Vidare återfinns ytterligare uppdrag med fokus på myndighetssamverkan, bland annat likt föregående år mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i syfte att förbättra resultat i brottsutredningsverksamheten.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2016 uppdras myndigheten att genomföra specifika åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden, exempelvis tillsammans med andra berörda myndigheter utveckla och stärka samverkan för att arbeta effektivare mot finansiering av terrorism. I uppdragen återfinns även precisering av övrig samverkan och samråd med ett flertal myndigheter, bland annat Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Avseende den önskade effekten så ska den i vissa fall redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år fram till 2019 och i vissa fall en fortsatt årlig redovisning. Ett par av uppdragen efterfrågar ”hur många” och ”statistik” avseende den effekt som efterfrågas vilket kan tolkas vara kvantitativa indikatorer. I övrigt lämnas det ganska öppet avseende

hur resultatet ska redovisas och omnämns ofta ”redovisa åtgärder”. Vissa uppdrag är detaljerade i sin utformning medan andra mer preciserar en övergripande inriktning, exempelvis ”utveckla samverkan”.

#### 5.2.7 Polismyndigheten 2017

I regleringsbrevet för 2017 omnämns under rubrik verksamhet inte några övergripande verksamhetsområden. Regleringsbrevet för 2017 har en förändrad struktur där respektive verksamhetsområde är nedbrutet där regeringen har valt att beskriva aktuella åtgärder inom ramen för underrubriker. Här inleds med ”Polismyndighetens styrning och uppföljning” där myndigheten uppdras säkerställa att uppföljningen av verksamheten vidareutvecklas, konkretiseras och implementeras i hela myndigheten där redovisningen ska utgå från den modell för styrning och uppföljning som myndigheten använder. I den brottsförebyggande verksamheten återfinns åtgärder som exempelvis att ”redovisa en definition av sin brottsförebyggande verksamhet” och ”lämna en redovisning och bedömning av genomförda brottsförebyggande aktiviteter”. Här understryks även att få myndigheten bli mer närvarande och tillgänglig i lokalsamhället. I den brottsutredande verksamheten preciserar regleringsbrevet ett flertal åtgärder som kopplas till utbildningen av polisen, personalresurs och resultatutveckling. En delredovisning av resultatutvecklingen ska likt 2015-2016 lämnas för brottsutredningsverksamheten. Här finns även mål- och återrapporteringskrav eller uppdrag där Polismyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten ska analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Ingripandeverksamhet omnämns inom ramen för mål och återrapporteringskrav där Polismyndigheten uppdras att ”även redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att ingripandeverksamheten ges möjlighet till planlagt brottsförebyggande arbete samt att utföra adekvata utredningsåtgärder”. Även styrning och uppföljning är ett tema som är återkommande där regeringen i regleringsbrevet skriver att ”Polismyndigheten ska säkerställa att uppföljningen av verksamheten vidareutvecklas, konkretiseras och implementeras i hela myndigheten”. Likt föregående år uppdras Polismyndigheten att med en långsiktig viljeinriktning (2017-2021) redovisa prognoser för framtida verksamhetsvolym. Kompetensförsörjning är ett återkommande mål där

regeringen för 2017 omnämner ”medarbetarna i centrum och att det finns behov av en nystart när det gäller kommunikation, förankring och ledarskap”. Polismyndigheten ska även redovisa hur man har kopplat ihop den nationella och den internationella verksamheten.

Uppdragen i regleringsbrevet för 2017 karaktäriseras främst av uppdrag med grund i migrationsströmmar, bland annat inre utlänningskontroll.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regleringsbesluten under 2017 uppdras myndigheten att genomföra specifika åtgärder, bland annat beskrivs på flera ställen samverkan med övriga myndigheter och vissa uppdrag är även ställda till flera myndigheter som ska genomföra samma åtgärder. Här finns även uppdrag tillsammans med Åklagarmyndigheten för ytterligare förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet med en redovisning tre månader efter avslutad insats. Avseende önskad effekt så ska den i vissa fall redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år fram till 2020. Myndigheten har sedan tidigare uppdrag med koppling till styrning och uppföljning och för 2017 uppdras att redovisa statistik för verksamhet, personal och ekonomi. I beslutet understryks att information för att följa upp en myndighet är viktig för regeringens förutsättningar till styrning av densamma. Uppdraget om förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet har en hög detaljeringsgrad i utformningen avseende arbetsmetod, resurs och organisering där det preciseras hur åtgärderna ska genomföras. Här omnämns även ”öka produktionen av ärenden”. Likaså uppdraget som berör stärkt kompetens för att bemöta personer med psykisk ohälsa återfinns exempel på en hög detaljeringsgrad där myndigheten bland annat uppdras genomföra utbildningsinsatser. Vidare inom ramen för åtgärder på kompetensförsörjningsområdet stipuleras nedbrutna delar där man bland annat uppdrar åt Polismyndigheten att genomföra en rekryteringskampanj, upprätta kompetensförsörjningsplan samt ta fram en strategisk plan för fler utvecklings- och karriärvägar. För att ge en bild av hur Polismyndigheten ska fortsätta utvecklas efter 2020 uppdras myndigheten att redovisa hur den ska stärkas och utvecklas samt förbättra verksamhetsresultat. Här finns en hög detaljeringsgrad där redovisningen bland

annat utgörs av måttet ”hur många”. Beslutet omnämner att ”utredningsresultaten varit vikande under flera år”.

#### 5.2.8 Polismyndigheten 2018

I regleringsbrevet för 2018 omnämns under rubrik verksamhet inte några övergripande verksamhetsområden. Även för 2018 görs tolkningen att verksamhetsområden är nedbrutna då regeringen har valt att beskriva aktuella åtgärder inom ramen för underrubriker. Likt 2017 är styrning och uppföljning ett mål där myndigheten uppdras att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa ändamålsenlig styrning och uppföljning samt analysera och bedöma dess genomslag i verksamheten. Inom ramen för styrning och uppföljning ska myndigheten vidare månatligen till Regeringskansliet redovisa uppföljning av ekonomi, verksamhet och personal samt statistik för utredningsverksamheten, uppskattningar av dödligt våld och skjutningar. Utöver detta uppdras myndigheten identifiera ett antal indikatorer som tillsammans ger en bild av situationen i utsatta områden men även beskriva långsiktiga mål. Indikatorerna ska följas upp och redovisas till Regeringskansliet kvartalsvis. I regleringsbrevet framgår även att Polismyndigheten ska analysera och bedöma arbetet med medborgarlöften. Resultat i brottsutredningsverksamheten är någonting som likt tidigare år understryks men för 2018 har en hög detaljeringsgrad där Polismyndigheten bland annat ska ”redovisa vilket arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och öka uppleringen av brott, samt göra en bedömning av om vidtagna åtgärder har fått önskade effekter”. Myndigheten uppdras vidare att analysera och bedöma om utredningsverksamheten är organiserad och dimensionerad på rätt sätt för att omhänderta grova brott. I denna del uttrycks även att åtgärderna om möjligt prioriteras utifrån vilken betydelse de har för den brottsbekämpande förmågan. I den brottsutredande verksamheten framställs även mål för utredning av våldtäkter och andra brott där Polismyndigheten ska redovisa resultatutvecklingen. Vidare ska Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten likt tidigare år gemensamt analysera och bedöma resultatet för verksamheten utredning och lagföring. Även mål för kompetensförsörjning återfinns för 2018 och uppdrag att redovisa prognoser om framtida verksamhetsvolym.

Avseende uppdrag i regleringsbrev återfinns ett flertal uppdrag, bland annat som tidigare avseende migrationsströmmar och att ta fram en nationell modell för kartläggning av kriminella nätverk i landet i syfte att kunna följas upp årligen. Det tidigare årens stipulerade mål och återrapporteringskrav samt uppdrag för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) ges ett fortsatt uppdrag 2018.

I informationen från regeringen som uttrycks i de tillkommande regeringsbesluten under 2018 uppdras Polismyndigheten att genomföra specifika åtgärder med koppling till olika verksamhetsområden. Samtliga uppdrag har ytterligare mottagare förutom Polismyndigheten, uppdragen är således ställda till flera myndigheter som ska genomföra samma åtgärder. Den önskade effekten ska redovisas i del- och slutuppdrag under innevarande år eller efterföljande år fram till 2020. I uppdraget om internationella brottsnätverk så preciseras ”långsiktigt förstärka de polisiära insatserna”. Två av uppdragen efterfrågar avseende förväntad effekt ”hur många” och ”individbaserad statistik” vilket kan tolkas ha en kvantitativ prägel.

### 5.3 Sammanfattande iakttagelser

Det undersökta materialet har genererat i en stor mängd information där redovisningen utgörs av de mest utmärkande dragen. Avseende *Styrningsutformning* framgår i det undersökta materialet att regeringen formulerar målsättningar med prestationer och resultat under samtliga år. *Styrningsåtgärder* under aktuella år med handlingar och information till Polisen inryms framför allt i den brottsförebyggande- och brottsutredande verksamheten. Vidare iakttas ett mönster med återkommande åtgärder inom ramen för kompetensförsörjning, styrning och uppföljning, verksamhetsresultat, införande av ett strukturerat elektroniskt informationsflöde och internationellt arbete. Även det som omnämns reform och ombildning genererar åtgärder för Polisen. För 2016-2018 omnämns till skillnad mot övriga år åtgärder mot bakgrund av migrationsströmmar. Samverkan och samråd med övriga myndigheter och ibland övriga samhällsaktörer är även någonting som är flitigt förekommande i det undersökta materialet och 2018 ställs samtliga tillkommande regeringsbeslut även till ytterligare myndigheter som

mottagare. Utmärkande drag avseende åtgärder med kort- eller långsiktig viljeinriktning är svårt att utläsa i det omfattande materialet. Det kan konstatera att instruktion för Rikspolisstyrelsen respektive Polismyndigheten uttalar en långsiktig och strategisk viljeinriktning inkluderat reglering av myndighetens organisation och ledning. Polismyndigheten till skillnad mot Rikspolisstyrelsen uppdras i instruktionen en årlig redovisning av viss verksamhet. För samtliga tillkommande regeringsbeslut uppdras både del- och slutredovisning, oftast för det innevarande året men ibland ett par år framåt i tiden. Materialet ger en bild av att före 2015 fanns dock inte något uppdrag som sträckte sig efter 2015. *Styrningens precision* kan bland annat läsas ut i omfattning och antal där det kan konstateras att för 2017 samt 2018 uppgår mål och återrapporteringskrav, uppdrag och tillkommande beslut sammantaget till ett stort antal i jämförelse till övriga år. För motsvarande år iakttas även en hög detaljeringsgrad i de åtgärder som stipuleras. Vårt notera är även att 2017-2018 intar regleringsbrev en ny struktur som frångår den övergripande beskrivningen av verksamhet. Mål och återrapporteringskrav beskrivs inom ramen för underrubriker vilket kan tolkas att respektive verksamhetsområde är nedbrutet. Vidare vad gäller *Styrningseffekten* inryms ett flertal kvantitativa indikatorer i regleringsbrev för 2012-2014. Här finns termer som ”antal” och ”andel”, främst inom den brottsutredande verksamheten med en återkoppling till regeringen med viss periodicitet från 2-3 ggr/ år. 2012 berörs även ”nyckeltal”, 2015-2017 omnämns ”delredovisning” för den brottsutredande verksamheten och 2017-2018 önskar regeringen statistik avseende bland annat verksamhet, personal och ekonomi. Man skriver även att indikatorer ska tas fram för situationen i utsatta områden. I det undersökta materialet kan inte utläsas några utmärkande drag avseende kvalitativa mått. I sammanhanget kan uppmärksammas den lydelse som framgår i regleringsbrevet 2015, ”Regeringen anser att resultatuppföljningen inom delar av polisen har lett till ett fokus på enkelt mätbara insatser istället för på verksamhetens kvalitet i förhållande till de uppgifter och mål som beslutats av riksdag och regering” (Regleringsbrev 2015, 4).

## 6. SLUTSATS

Det empiriska resultatet ger en informativ bild av regeringens styrning av Polisen 2012-2018 där det kan konstateras att styrning med målsättningar inräknat prestationer och resultat kan iakttas under samtliga år. De utmärkande dragen för regeringens styrning av Polisen ger uttryck för variationen under 2012-2018 där det kan observeras vissa huvudsakliga nyanser med koppling till undersökningens teoretiska ramverk, vilket ligger till grund för slutsatsen. Slutsatserna bör ses mot bakgrund av att det undersökta materialet representerar olika mandatperioder vilket eventuellt kan vara av relevans för utfallet då ny politik och nya idéer i samband med regeringsskifte kan vara någonting som påverkar implementeringen av beslut (Esaiasson et al., 2017, 148; Hertting 2014, 191f).

*Hur har regeringens styrning av Polisen varierat under 2012-2018 och på vilket sätt kan styrningen sättas i relation till regeringens val av ledningsformer för Polisen?*

Inom ramen för NPM och resonemanget om den kritiserade detaljstyrningen kan initialt belysas regeringens styrning genom regleringsbrev för 2012-2014 där de kvantitativa indikatorerna är särskilt framträdande. Här riktar regeringen detaljerad information om förväntade styrningseffekter bland annat i termerna antal och andel. Regleringsbreven kan anses utgöra exempel på det forskningen belyser är en utmaning med mål- och resultatstyrning avseende mått där det finns ett huvudsakligt fokus på kvantitativ uppföljning och den höga detaljeringsgraden den genererar (Ahlbäck Öberg 2014, 178). Idealtypen för mål- och resultatstyrning, med den långt gående delegeringen från regeringen till Polisen att helt och hållet välja hur mål ska uppnås, avspeglas inte heller i regleringsbreven för 2017-2018. Detta då en hög detaljeringsgrad kan tolkas i de åtgärder som beslutats men även den stora volymen mål och återrapporteringskrav, uppdrag och tillkommande beslut. Iakttagelserna ger för handen att den höga detaljeringsgraden i regeringens styrning genererar mindre självständighet för Polisen, ett begränsat handlingsutrymme och mindre tillit med det stora antalet mål och visioner.



I instruktionen för Polismyndigheten betonas att verksamheten ska bedrivas närmare medborgarna och i samverkan med lokalsamhället. Utan att sätta ned foten i en exakt definition kan dock i den övergripande inriktningen skönjas influenser av styrning genom nätverk med flertalet aktörer (Pollitt & Bouckaert 2011, 20). Likt en röd tråd i regeringens styrning över tid kan vidare noteras att olika kriminalpolitiska samhällsproblem riktas till Polisen i syfte att omhändertas inom ramen för samarbete med andra aktörer. Som ett möjligt uttryck för tillit i regeringens styrning kan uppdrag om samverkan med särskilda myndigheter eller organisationer tolkas. Detta blir särskilt tydligt i de tillkommande regeringsbesluten för Polisen under 2018 där regeringen parallellt med Polismyndigheten adresserar samtliga beslut till ytterligare myndigheter som mottagare. Med inriktningen om tillit som en komponent även för förutsättningar till strategisk styrning är det svårt att i resultatet av undersökningen utläsa om det finns en kort- eller långsiktig viljeinriktning i regeringens styrning. Utformningen av åtgärderna varierar över tid, dels med grund i hands-on-strategier dels med hands-off-strategier. I ett av de tillkommande besluten under 2017 kan man dock uppmärksamma en tydlig strategisk viljeinriktning i styrningen där Polismyndigheten uppdras att redovisa en plan för hur organisationen ska kunna fortsätta att utvecklas efter 2020 (dnr Ju2017/08662/PO).

Med grund i resonemanget om mikrostyrning, styrning av oförutsedda händelsestyrda prioriteringar, görs tolkningen att regeringen överlämnar uppdrag till Polisen ibland som en följd av medias uppmärksamhet eller uppvisade dåliga resultat. Detta kan läsas in i regleringsbrev för 2016-2018 där Polisen uppdras åtgärder med grund i migrationsströmmar men även i ett tillkommande regeringsbeslut 2017 där regeringen understryker de vikande utredningsresultaten som motiv (dnr Ju2017/08662/PO).

Sammantaget konstateras att regeringens styrning av Polisen under 2012-2018 i större utsträckning speglar en rik variation än kontinuitet över tid, därför görs ingen iakttagelse av några varaktiga tendenser.

Att förmågan till styrning till stor del är beroende av organisatoriska strukturer understryks i den förvaltningspolitiska propositionen (2009) där det framgår att regeringens behov av att styra bland annat bör vara utgångspunkten vid val av ledningsform (Jacobsson et al. 2015, 27). Statens institutionella arrangemang har stor betydelse för hur governance organiseras och Förordning med instruktion för Polisen med utformningen avseende organisering har därför direkt relevans för myndighetsstyrningen (Pierre 2014, 247f). I syfte att ge förbättrade förutsättningar för Polisen att säkerställa de mål och riktlinjer som riksdag och regering beslutar valde regeringen 2015 en ny ledningsform för Polisen (POK 2012a, 20). De slagord som användes för reformen i syfte att övertyga och skapa legitimitet iaktas även i regleringsbrevet för 2015, bland annat ”tydligare ledning och styrning”.

Av det empiriska resultatet kan inte utläsas några styrningstendenser som specifikt kan återknytas till regeringens val av ledningsform, vare sig för Rikspolisstyrelsen som styrelsemyndighet (2012-2014) eller för Polismyndigheten som enrådsmyndighet (2015-2018). Inom ramen för slutsatsen kan noteras den kartläggning och analys om myndigheternas ledningsformer som genomfördes av Statskontoret 2014. Här konstaterades att ledningsform har större betydelse för en myndighet och dess interna arbete än vad den har för regeringens styrning av densamma, att ledningsformer som strategiskt styrinstrument används i begränsad utsträckning och att syftet med olika ledningsformer och vilka myndigheter som ska ha vilken ledningsform ofta saknade konsensus. Vidare framgick att regeringens styrning av styrelsemyndigheter inte nämnvärt skiljer sig från styrningen av enrådighetsmyndigheter (Statskontoret 2014, 8, 127ff). Det kan konstateras att det sistnämnda stämmer väl överens med de iakttagelser som görs i denna undersökning.

*Går det att iaktta en förflyttning mot en mindre detaljerad styrning under den period regeringen har valt att styra Polismyndigheten genom ledningsformen enrådsmyndighet?*

Tidigare kartläggning och analys visar att regeringens val att styra genom enrådsmyndighet har resulterat i att regeringens formella styrning via exempelvis

regleringsbrev blivit mindre detaljerad (ESV 2007, Statskontoret 2010; 2011; 2014). Genom att studera styrningens precision undersöks en eventuell förflyttning mot en mindre detaljerad styrning. En omständighet som kan understrykas vara av vikt att beakta i min slutsats är att instruktion, regleringsbrev och de tillkommande regeringsbesluten är av olika uppbyggnad vilket innebär en viss utmaning i tolkningen av texten. Man bör därför iakttäta viss försiktighet i de resonemang som förs kring styrningens precision och tillhörande slutsats.

I regleringsbreven för 2017-2018 frångås tidigare struktur med en övergripande beskrivning av verksamhet där mål och återrapporteringskrav istället beskrivs inom ramen för underrubriker. Det finns här ett visst tolkningsutrymme i riktning mot iakttagelsen av en *hög detaljeringsgrad* i regeringens styrning i och med dessa nedbrutna delar. Trots att regeringen för regleringsbrevet 2015 i linje med tillitsbaserade styrformer uttrycker att resultatuppföljningen inom delar av polisen har lett till ett fokus på enkelt mätbara insatser istället för på verksamhetens kvalitet så går det i regeringens styrning för 2018 utläsa en efterfrågan av indikatorer, individbaserad statistik och ”hur många”. Dessa iakttagelser, tillsammans med den stora volym mål och återrapporteringskrav, uppdrag och tillkommande beslut för 2017-2018, ger en bild av regeringens styrning där Polisen ges begränsad handlingsfrihet.

Sammantaget indikerar undersökningen inget som pekar på att det går iakttäta en förflyttning mot en mindre detaljerad styrning under den period regeringen har valt att styra Polismyndigheten genom ledningsformen enrådsmyndighet.

För framtida forskning kan konstateras att det är av fortsatt intresse att följa variationen i regeringens styrning av Polisen. Detta i syfte att iakttäta hur styrningen kommer yttra sig inom ramen för den av regeringen valda ledningsformen, i ljuset av forskningen om governance. I ett förvaltningspolitiskt skiftande landskap, med uppsatsens slutsatser som grund, görs reflektionen *Åt vilket håll är vi på väg?*

## REFERENSER

### *Litteratur*

Ahlbäck Öberg, S. (2014). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället. I Rothstein, B (red.), *Politik som organisation; Förvaltningspolitikens grundproblem* (5 uppl., s. 159-184). Lund: Studentlitteratur.

Almqvist, R. (2006). *New public management-om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (3:5 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. I Bergström, G., & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (3:5 uppl., s. 13-48). Lund: Studentlitteratur.

Boréus, K. & Bergström, G. (2012). Innehållsanalys. I Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (3:5 uppl., s. 49-90). Lund: Studentlitteratur.

Björk, P., Bostedt, G & Johansson, H. (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. & Wängnerud, L. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad* (5:1 uppl.) Stockholm: Wolters Klüwer.

Halperin, S., & Heath, O. (2017). *Political research; Methods and Practical skills*

(2.ed.). Oxford: Oxford University Press.

Hedlund, G., & Montin, S. (red). (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag.

Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I Rothstein, B (red.) *Politik som organisation; Förvaltningspolitikens grundproblem* (s. 185-212). Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (2015). *Governing the embedded state, The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning- gammalt eller nytt i forskning och politik. I Hedlund, G., & Montin, S. (red.), *Governance på svenska* (s. 7-36). Stockholm: Santérus förlag.

Petersson, O. (2014). *Den offentliga makten* (4:1 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Petersson, O. (2017). *Svensk politik, åttonde upplagan* (8:1 uppl.). Stockholm: Dialogos.

Pierre, J. (2014). Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag. I Rothstein, B (red.). *Politik som organisation; Förvaltningspolitikens grundproblem* (5 uppl., s. 241-260). Lund: Studentlitteratur.

Pollitt, C., Bouckaert, G. 2011. *Public management reform a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. (3.ed.) Oxford: Oxford University Press.

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., & Sundström, G. (2009). *Demokrati & Byråkrati* (2:1 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Rothstein, B (red.). *Politik som organisation; Förvaltningspolitikens grundproblem* (5 uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Wathne, C. T. (2018). *Målstyrning i politiet, I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm As.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3.1. Lund: Studentlitteratur.

#### *Vetenskapliga artiklar*

Ahlbäck Öberg, S., & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt - även när ingen ser på.

*Statsvetenskaplig tidskrift* 118 (1), 7-17.

<https://statsvetenskapligtidskrift.org/2016/03/16/nr-1-2016/>

Sundström, G. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig*

*Tidskrift*, 118 (1), 145-171.

<https://statsvetenskapligtidskrift.org/2016/03/16/nr-1-2016/>

#### *Offentligt tryck*

Finansdepartementet. (2008). *Den statliga budgetprocessen* (Fi 2008.07).

Stockholm: Finansdepartementet.

Finansdepartementet. (2009). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (Proposition 2009/10:175). Stockholm: Finansdepartementet.

Finansdepartementet. (2016). *Tillit i styrningen* (Kommittédirektiv 2016:51).

Stockholm: Finansdepartementet.

Förordning (SFS 1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Förordning (SFS 2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Innovationsrådet. (2013). *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet* (2013:40). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Justitiedepartementet. (2010). *En ny organisation för polisen?* (Kommittédirektiv 2010:75).

Myndighetsförordning. (SFS 2007:515).

Polisorganisationskommittén [POK]. (2012a). *En sammanhållen svensk polis:* betänkande (SOU 2012:13). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Polisorganisationskommittén [POK]. (2012b). *Ombildningen till polisen till en sammanhållen myndighet.* Kommittédirektiv (2012:129).

Regeringen. (2012). Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

Regeringen. (2013). Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

Regeringen. (2014). Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen.

Regeringen. (2015). Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Polismyndigheten.

Regeringen. (2016). Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten.

Regeringen. (2017). Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten.

Regeringen. (2018). Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.

Regeringsformen [RF]. (1974). SFS 1974:152.

Styretredningen. (2007). *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning:betänkande* (SOU 2007:75). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Tillitsdelegationen. (2017). *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen-Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* (SOU 2017:56). Stockholm: Wolters Kluwer.

Tillitsdelegationen. (2018). *Styra och leda med tillit; Forskning och praktik: Forskningsantologi* (SOU 2018:38). Stockholm: Norstedts juridik.

### *Tillkommande regeringsbeslut (se även bilaga 2)*

#### 2012

Ju2012/546/L4, N2012/1374/TE, Ju2012/6364/Å, Ju2012/8213/PO, Ju2007/1410/PO, Ju2007/5570/PO, Ju2008/3540/PO, Ju/2010/4872/PO, Ju2012/8216/PO, Ju2012/6517/PO, Ju2012/8463/L4, Ju2012/8478/PO, Ju2912/2744/PO, Ju2012/8464/L4

#### 2013

Ju2013/326/Å, Ju2013/851/L4, Ju2013/1370/PO, Ju2009/4357/PO, Ju2009/10548/PO, Ju2012/7262/PO, Ju2013/1406/PO, Ju2013/2014/L4, Ju2013/4666/L4, Ju2013/5789/PO

#### 2014

Ju2014/1684/PO, Ju2014/2914/PO, Ju2014/3130/L4, Ju2914/5423/l4, Ju2014/4445/KRIM

#### 2015

Ju2015/05244/PO, Ju2015/05593/PO, Ju2015/05755/PO, Ju2015/06311/PO, Fi2015/05353/S3, Ju2015/09350/PO, Ju2015/09349/PO, Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK, Ju2015/09669/SSK

#### 2016

A2016/00216/A, Fi2016/00386/ESA, Ju2016/03577/PO, Ju2016/04463/PO, Ju2016/04624/PO, Ju2016/06827/PO

#### 2017

Ju2017/01056/PO, Ju2017/01533/PO, Ju2017/04885/PO, Ju2017/05785/L4, Ju2017/05787/SSK, Ju2017/06174/PO, Ju2017/06175/PO, Ju2017/06176/PO, Ju2017/06177/PO, Ju2017/06645/PO, Ju2017/06643/SSK, Ju2017/06712/DOM, Ju2017/08526/L4, Ju2017/08661/PO, Ju2017/08662/PO, A2017/02422/ARM, A2017/00678/ARM



2018

Ju2018/00780/PO, Ju2018/00991/PO, Ju2018/01649/PO, A2018/00925/A,  
Fi2018/01701/ESA, Ju2018/03037/KRIM

*Rapporter och publikationer*

Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning, ett ramverk. Samtal om tillit i styrning*. En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Ekonomistyrningsverket [ESV]. (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen* (2007:23). Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ekonomistyrningsverket [ESV]. (2011). *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*. (2011:9). Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ivarsson Westerberg, A. (2017). *Kaos mellan verkligheten och kartan*. Stockholm: Södertörns högskola, Förvaltningsakademin.

Polismyndigheten. (2017). *Polismyndighetens årsredovisning*.

Riksrevisionen. (2010). *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*.

RiR 2010:3. Stockholm: Riksrevisionen.

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

Statskontoret. (2011). *Riksdagen och regeringens styrning av Polisen* (2011:20). Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2014). *Myndigheternas ledningsformer - en kartläggning och Analys* (2014:4). Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret. (2016). *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*. Stockholm: Statskontoret.

Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholm: Stockholms universitet.

### *Webbsidor*

Ekmark, M., Larsson, L., & Wallmark, P. (2016). Löfven: Ingen

poliskris. Hämtad 2019-01-01 från

<https://arbetet.se/2016/08/31/lofven-ingen-poliskris/>

Ekonomistyrningsverket. (2018). Resultatstyrning. Hämtad 2019-01-06 från

<https://www.esv.se/statligstyrning/ekonomiskstyrning/resultatstyrning/>

Regeringskansliet. (2014). Ny styrning bortom New public

management. Hämtad 2018-11-27 från

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2014/10/ny-styrning-bortom-new-public-management/>

Regeringskansliet. (2018). Anders Thornberg utsedd till ny rikspolischef. Hämtad

2019-01-01 från

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/anders-thornberg-utsedd-till-ny-rikspolischef/>

Regeringskansliet. (2018). Regeringen förstärker tillitsdelegationen. Hämtad 2018-

11-27 från

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/09/regeringen-forstarker-tillitsdelegationen/>