

KAPITEL 5: POLISEN – CENTRALISERING, POLITISK STYRNING OCH PROFESSIONELLA HIERARKIER

I skrivande stund (2024) finns mängder med litteratur, kritiska diskussioner och aktuella mediedebatter om den svenska polisen. Under de senaste åren kan nog sägas att den är den mest omtalade av alla svenska myndigheter, även om kritiken möjligen har minskat något på senare tid. Jag behöver därför klargöra att jag i detta kapitel kraftigt avgränsar mig till att undersöka mekanismer som leder till byråkratisering vid myndigheten. Liksom i de följande två kapitlen kommer jag att fokusera på de tre orsaker till byråkratisering som beskrevs i kapitel 2: 1, managerialism och kontroll; 2, politisk styrning/politisering; 3, samt professionalisering vid myndigheten. Först kommer jag dock att ge en introduktion samt i detalj beskriva personalutvecklingen vid myndigheten, den senare är faktiskt mycket omdiskuterad och handlar ofta om att det finns för få ”riktiga poliser” ute på gatan.

Bakgrund

I Webers byråkratimodell är det grundläggande med en tydlig hierarki där alla vet sitt ansvar och vilka regler de ska följa. Uniformsyrken har ofta sådana byråkratiideal. Inom polisverksamhet vet vi att det finns en tydlig hierarki, en kåranda och en tradition av att följa tydliga lagar och regler. Idag framstår

Polisen²⁵ emellertid som en tämligen splittrad organisation. Kårandan och hierarkisk organisering – att ”peka med hela handen” – är såväl djupt kända ideal som praktisk verklighet inom Polisen, men samtidigt har under senare år en omfattande såväl intern som extern kritik mot organisationen gjort sig gällande, allra mest när det gäller effektiviteten (se till exempel Statskontoret 2018; BRÅ 2023; Riksrevisionen 2023:2). Den stora centraliseringsreform som 2015 gjorde om Polisen till en så kallad enmyndighet har snarast förstärkt denna kritik. Samtidigt har den organisatoriska komplexiteten ökat, dels på grund av en matrisorganisering, dels för att nya yrkesgrupper börjar få inflytande över polisarbete. Dessa yrkesgrupper ser rätt olika ut, men skulle förenklat kunna delas upp i 1, organisationsprofessionella; 2, professionella med kompetenser inom sakområdet men som inte är poliser. Det finns också en grupp som täcker upp för att det finns för få som kan bedriva brottsutredningar, men det är inte så troligt att denna grupp har något större inflytande över organisationen.

Historiskt sett hade den svenska polisen en decentraliserad struktur. Städer och socknar – sedermera kommuner – tillsatte sina egna ”poliser” (även om denna specifika term inte användes förrän på 1800-talet) under överinseende av länsstyrelserna med landshövdingen som chef. 1925 blev alla poliser formellt underordnade regeringen och fick en enhetlig uniform, men det var inte förrän 1965 som en nationaliserad, statlig polis byggdes upp. Samtidigt skildes polis- och åklagarmyndigheterna från varandra. Tidigare hade landsfiskalen i princip varit polis och åklagare (och även kronofogde) i en och samma person.

En nationell myndighet, Rikspolisstyrelsen, inrättades 1965, men organisationsstrukturen förblev decentraliserad med 21 formellt självständiga myndigheter, länspolismyndigheter, som speglade länsstyrelsernas struktur. Efter en stark trend mot enhetliga nationella myndigheter – genomförd inom Försvarsmakten, Tullverket, Skatteverket och Försäkringskassan i slutet av 1900-talet och början av 2000-talet – skapades en gemensam polismyndighet 2015. Organisationen är fortfarande regionaliserad, men regionerna har blivit radikalt färre – bara sju – och regioncheferna är direkt underställda rikspolischefen. Genom reformen 2015 centraliserades också alla stödfunktioner – HR, ekonomi, kommunikation, IT. Även om de som arbetar inom dessa funktioner är stationerade lokalt är de underställda sin respektive chef i Stockholm. Formellt är

²⁵ Det officiella namnet är Polismyndigheten, men jag använder för enkelhetens och läsbarhetens skull namnet Polisen (med stor bokstav) när jag syftar på myndigheten som en enhet i detta kapitel. Det är för övrigt det namn som myndigheten använder om sig själv på sin hemsida.

alltså polisen numera en blandning av en matrisorganisation och en hierarkisk organisation, även om uttrycket ”matrisorganisation” nog knappast är vidare känt bland poliser i allmänhet (Ivarsson Westerberg 2020).

Polisens verksamhet är starkt reglerad i lag. Polislagen, som stiftades 1925 och reviderades 1984, har sannolikt varit viktigast för att bygga enighet i en decentraliserad organisation. Liksom i annan yrkesverksamhet delegeras många beslut till den enskilde tjänstemannen, men på grund av Polisens våldsmonopol regleras dessa enskilda beslut starkare. Poliser har bland annat rätt att använda våld (svenska poliser bär också normalt vapen) och inskränka rörelsefriheten för medborgare utan att befallas av någon högre i hierarkin. Å andra sidan har de också skyldighet att skydda konstitutionella friheter som till exempel mötesfrihet och rätten att demonstrera. Precis som i andra professionaliserade organisationer skapar detta därmed en viss spänning mellan den hierarkiska organisationen och de enskilda poliserna. Denna spänning mellan det lagreglerade polisarbetet ”på fältet” och central styrning av organisationen uppmärksammas dock rätt sällan av nationella myndigheter. Flera granskningar har bara uppmärksammat styrningsaspekten (se till exempel Riksrevisionen 2005). I den senaste utvärderingen av tiden efter reformen 2015 påpekas det också att den centrala styrningen har prioriterats framför arbetet på fältet (BRÅ 2023), men som sagt står samtidigt inte den professionella identiteten främmande för centralstyrning och att peka med hela handen.

Till skillnad från andra professionella organisationer har den akademiska professionaliseringen av den svenska polisen inte varit särskilt stark. En enhetlig utbildning har först på senare tid etablerats inom själva organisationen, medan en utbildning i juridik krävdes av tjänstemän på högre chefsbefattningar fram till slutet av 1990-talet. Först nyligen har en akademisering skett genom samarbete mellan Polisen och universiteten. Medan en viss akademisk professionalisering pågår inom Polisen tar samtidigt privata ordningsvakter, praktiskt taget helt utan utbildning, ofta Polisens plats när det gäller den traditionella uppgiften att upprätthålla lokal ordning och bevaka viktiga byggnader och personer (såsom till och med statsministern), vilket i viss mening underminerar det statliga våldsmonopolet (Leander 2003).

Centralisering och ökning av civila

Trots en tradition av decentralisering och en lagstiftning som ger svenska poliser ett starkt mandat att agera i den specifika situationen, har den dominerande

trenden under de senaste decennierna otvivelaktigt varit centralisering, inklusive en administrativ uppbyggnad på central nivå. Fram till reformen 2015 återspeglas detta tydligt i personalstatistiken.

Tabell 12. Källa: Polisens årsredovisningar

Årsarbetskrafter	2000	2014	Procentuell ökning
Rikspolisstyrelsen	764	1615	111 %
Länspolismyndigheterna	20982	26 042	24 %

Utvecklingen efter 2015 är inte helt jämförbar i personalstatistiska termer eftersom förändringar har gjorts. Efter 2015 har digital och transnationell brottslighet motiverat en utbyggnad av operativa enheter på nationell nivå, särskilt NOA (Nationella operativa avdelningen, tidigare Rikskrim). Administrativa funktioner har som sagt centraliserats; HR-avdelningen har också allt personalansvar för polisutbildningen. Således har tendensen varit en tilltagande centralisering och administrativ uppbyggnad på nationell nivå. Sedan reformen 2015 har den centrala nivån expanderat med 35 procent i termer av årsarbetskrafter fram till 2023. Den centrala nivån utgör 19 procent av den totala arbetsstyrkan 2023, jämfört med sex procent 2014 och mindre än fyra procent år 2000 (årsredovisningar).

Utbyggnaden på nationell nivå har huvudsakligen varit civil; civila på nationell nivå har vuxit med 40 procent 2015–2023 (civila utgör 69 procent av den centrala nivån 2023). Polissidan har också vuxit starkt på nationell nivå, om man jämför med den regionala organisationen; 26 procent 2015–2023 (utgör därmed 31 procent av den nationella nivån 2023). Den civila tillväxten på regional nivå har dock varit ännu mer dramatisk, 62 procents ökning på regional nivå 2015–2023, trots att stora delar av den administrativa verksamheten alltså har centraliserats. Poliser på regional nivå (det vill säga den traditionella, operativa kärnverksamheten) har ökat med åtta procent. Enligt Polisförbundets tidning minskade dock antalet poliser i yttre tjänst 2015–2019 (Polistidningen 3 september 2020) och lokalpolisområdena – den lägsta nivån i organisationen – har haft den sämsta personaltillväxten inom myndigheten sedan 2015 (BRÅ 2023). Civila utgör 2023 37 procent av hela organisationen och sedan 2015 har hela 70 procent av alla nyanställda varit civila (årsredovisningar). Detta kan jämföras med Nya Zeeland – som ingår i forskningsprojektet som denna bok är ett resultat av – som också har haft en mycket omfattande civil expansion, men där andelen civila är 27 procent (2020).

Detta är drastiska förändringar i personalsammansättning. På regional nivå sägs den civila expansionen bero på brist på poliser och behovet av att avsevärt förstärka brottsutredningskapaciteten (intervjuer med fackliga företrädare; BRÅ 2023). Detta bekräftas i Arbetsgivarverkets statistik där personal som förtecknas under kategorin brottsutredning har mer än fördubblats sedan 2015. Det diskuteras också alltmer huruvida status som polis är nödvändig för många av de moderna polisuppgifterna. Detta gäller särskilt på nationell nivå där kompetens, kunskap och analytisk förmåga får anses viktigare än huruvida man har en polisutbildning eller ej (i praktiken hävdar dock många att man behöver en polisutbildning för att komma någon vart i organisationen, se mer nedan). En hög andel civila ska alltså inte tolkas som liktydigt med en ökad byråkratisering. En annan förklaring till den civila expansionen som BRÅ (2023: 44–45) lyfter fram är att de ökade resurserna för att anställa användes för att anställa civila eftersom utbildade poliser inte fanns att tillgå, man ville inte skicka tillbaka de pengar man fått för nyrekrytering: ”det är ett nära perfekt samband mellan budgettillskott och personaltillväxt i regionerna” (ibid: 45).

Samtidigt som civila växer i antal hävdar intervjupersoner att polisutbildade fortfarande har förtur till – men knappast kompetens för – många befattningar. Den rent numerära förändringen ska alltså inte förstås som något ”civilt maktövertagande” inom Polisen. Som sagt kan det också diskuteras hur viktig formell polisstatus är för framtida utmaningar. En före detta länspolismästare och chef för Rikskrim (NOA:s föregångare) ser inte några problem med den civila expansionen så länge dessa civila är kompetenta, men menar att Polisförbundet är ”paniskt förskräckta över utvecklingen” (intervju). SACO-ordföranden vid Polisen ger en liknande bild (intervju). Sammanfattningsvis är bilden att orsaken till den starka civila expansionen är dels att det råder polisbrist, dels att det behövs civila kompetenser. Frågan är likväl fortsatt känslig och har även politiska återverkningar, eftersom politiken kraftigt förordar mer polisutbildade snarare än civila.

Det är inte enkelt att avgöra hur stor den organisationsprofessionella tillväxten har varit, en stor del av den tillväxten skedde givetvis också före 2015. HR-avdelningen är den avdelning som växt kraftigast sedan 2015 – med hela 56 procent fram till 2023 – men man bör här hålla i minnet att alla polis- och personalutbildare tillhör denna avdelning, närmare halva avdelningen består av polisutbildade. Kommunikationsavdelningen har 189 årsarbetskrafter 2023 (enligt årsredovisningen), vilket gör det till en av de största kommunikationsavdelningarna i Sverige. Tittar man på Arbetsgivarverkets

siffror har kategorierna polisarbete och brottsutredning ökat med 21 procent 2015–2023. Under samma period har funktionerna personalarbete, ekonomi, kommunikation samt ”internt stöd, utvecklings- och administrativt arbete” ökat med 17 procent. Generell utredningsverksamhet, tillsyn och juridik har ökat med 40 procent. Det finns en viss osäkerhet i siffrorna på grund av ett rätt stort bortfall, men enligt BRÅ (2023: 53) står det klart att stödverksamheten ökat mer än kärnverksamheten, även i budgetmässiga termer. Bland stödverksamheten är det enligt Arbetsgivarverkets siffror främst utredningsverksamheten (ej brottsutredning) som sticker ut, vilket kan hänga ihop med ökat politiskt tryck (exempelvis fler politiska uppdrag), men det är en spekulation.

Sammanfattningsvis tyder dessa siffror inte bara på att civila har anställts för att de är kompetenta och/eller för att det har saknats poliser att anställa, utan även på en långsiktig byråkratisering av organisationen under 2000-talet. Detta understöds, menar jag, av att lokalpolisområdena har haft den sämsta personaltillväxten i en organisation med i övrigt mycket hög personaltillväxt. Det stora problemet är att komma fram till vad poliser – och för den delen civila – verkligen gör: operativ verksamhet eller mer administrativ verksamhet. Det som framgår tydligt är i alla fall att den centrala nivån har ökat mycket kraftigt under 2000-talet. Det verkar vara en självförstärkande trend; även efter en betydande centralisering innan och i och med reformen 2015 och trots rop på mer personal ute på fältet har den centrala nivån ökat med 35 procent 2015–2023 medan regionerna har ökat med 20 procent. Statskontoret drar i sin utvärdering av reformen 2015 slutsatsen att styrförmågan och förmågan till ett samlat, strategiskt agerande har ökat. Däremot har resultaten inte blivit bättre och resultaten gällande brottsutredningar blev initialt till och med sämre, även om det är möjligt att den senare trenden har brutits, vilket emellertid ska vägas mot en kraftig personaltillväxt (Statskontoret 2018; Riksrevisionen 2023:2; BRÅ 2024).

En av anledningarna till att man inte kan lösa problem genom omorganisation och centralisering är att den operativa polisverksamheten fortsätter att vara situationsberoende och reaktiv, och därmed kontextuell och lokal, oavsett organisationsupplägg (Landström, Eklund & Naartijärvi 2020). En förenklad lösning för att bekämpa problemen är att utbilda och anställa fler poliser. En mycket stark politisk prioritering har de senaste åren varit att öka antalet poliser till 26 200 fram till 2025. Denna sifferfixering kritiseras kraftigt internt (intervjuer; ”stark kritik” enligt BRÅ 2023: 39) men eftersom den politiska strategin har starkt parlamentariskt stöd är den svår att motverka.

Nedan redovisas intervjuutsagor från studien. Den visar på att både ökad managerialism och politisering ligger bakom vad som på ett övergripande plan måste ses som en byråkratisering av Polisen. Egentligen är det just en byråkratisering som Statskontoret beskriver ovan: förstärkt kapacitet till central styrning men inga förbättrade eller snarare försämrade resultat! Tillkommer gör ökade interna – och inte helt lättanalyserade men troligen centrala – professionella spänningar inom organisationen vilket redan antytts och som jag återkommer till nedan. Man ska också vara medveten om att Polisen är en mycket ”kritisk” organisation – man kritiserar sig själv, den egna organisationen, men kanske framför allt ledningen och politikerna. Denna kritiska tendens förstärktes vid omorganisationen 2015. En liknande intern kritik går inte riktigt att finna inom Trafikverket, men så har också denna organisation behandlats betydligt mjukare, trots stora förändringar (se nästa kapitel).

Managerialism och kontroll

Vissa intervjupersoner anser att ursprunget till centraliseringen av den svenska polisen är ”NPM”. Bakgrunden var finanskrisen under 1990-talet.

Mäthysterien började på 90-talet, mäta antal alkoholprov, antal boter, trafikpolisen var tidigast. Sen kom antal rapporterade förundersökningar till åklagare vilket är obegripligt, det ger incitament att minska tiden man lägger på förundersökningar till ett minimum. Det viktiga med själva förundersökningen blir inte att det leder någonvart utan att ett protokoll, en ”pinne”, redovisas. (intervju med polisutbildare, tidigare chef)

Jag sätter ”NPM” inom citationstecken här eftersom det är ett uttryck som används av flera intervjupersoner utan att direkt definieras, men vad som mest av allt avses är ökad (kostnads)kontroll och styrning. Utan tvivel är det också så att införandet av mål- och resultatstyrning generellt inom den svenska staten i början av 1990-talet (se till exempel Sundström 2016) gjorde avtryck inom Polisen, inte minst genom samtidiga besparingsbeting (Ivarsson Westerberg & Nordström 2019). ”Pinnstatistiken” kom att bli ökad med perversa effekter exempelvis när det gällde nykterhetskontroller (för att maximera antalet tester ställde man sig på vägar där det var mest osannolikt att det skulle komma några rattonyktra). Att på detta sätt formulera exakta resultatmål handlade vid den tiden om att få kontroll över budgeten i ett besvärligt ekonomiskt läge, medan styrningskraven under senare år mer verkar handla om politiseringen av kriminalitet i Sverige – resurser har tvärtom tillförts i mycket stor omfattning. På 90-talet behövde man alltså styra

över begränsade resurser; under senare tid har det i stället handlat om att styra över närmast obegränsade resurser.

Före detta länspolismästaren och chefen för Rikskrim anser i och för sig att det alltid varit en strid om resurser inom Polisen, inte minst när det gäller dimensionen lokalt-regionalt. Dock erfor han en ny attityd från centralt håll på 90-talet. Som länspolismästare rekryterade han själv en ekonomichef från det privata näringslivet som var på ett gemensamt möte för alla ekonomichefer i Stockholm där rikspolischefen Björn Eriksson förklarade att ”hälsa din chef att om han inte sköter sin ekonomi så får han sparken”. Även om fokus på ekonomi blev starkare, ser han ingen kvalitativ skillnad i utvecklingen, vilket enligt hans uppfattning mycket beror på polisarbetets reaktiva och situationsbaserade karaktär. Om något händer i Göteborg kommer poliser att skickas från Stockholms- och Malmöområdet men snart kommer deras chefer att bli arga:

Före 1965 var statspolisen just en reserv som kunde sättas in lite var som helst. Dom kunde skickas ut. Men idag när allt är utlagt och fördelat så finns det ju inga reserver att ta av. Man måste ta av nån som redan står nån annanstans. Då blir det som sjukvården i coronatider, då blir det vårdköer. Då får cancerpatienterna vänta för narkosläkarna står på IVA och hanterar coronapatienter. (intervju, jämför Riksrevisionen 2023:5)

Resursfrågan är enligt sagesmannen alltså evig, men har accentuerats i takt med att det inte längre finns några reserver – då måste allt bli specialoperationer och ”särskilda händelser”. Mer allvarlig anser han att omorganisationen 2015 var eftersom dess enhetliga fokus på organisation och styrning äventyrar det individuella ämbetsmannaansvaret hos enskilda poliser:

Tittar man på polislagen och rättegångsbalken som är dom centrala lagstiftningarna så säger dom att ”polisman får gripa...”, ”polisman får använda sitt skjutvapen...”. Polismannen får göra det för att riksdagen har bestämt det. Bara i vissa lagar omtalas Polismyndigheten. När jag som befäl sa till en konstapel att han skulle omhänderta någon så var det som polismästare. Det innebär att man får skilja på myndigheten som beslutsfattare och polisman som beslutsfattare. Thomas Rolén [som ledde omorganisationen 2015] fattade ingenting av allt detta trots att han var jurist. /.../ Det är ju polisman som fattar beslut, inte myndigheten. Likadant med Åklagarmyndigheten – riksåklagaren kan inte beordra en åklagare att fatta ett beslut, dom är publika tjänstemän med maktbefogenheter knutna till dom som ämbetsmän. Skillnaden mot andra myndighetsbeslut är att detta är lagar som riksdagen har beslutat. Regeringen kan inte styra den enskilda polismannen eller åklagaren på annat sätt än genom att ta initiativ till lagändring. Via dom här New public management-grejerna har man gjort ingrepp i strukturer utan att förstå hur

dom hänger ihop. Man skär i nervbanorna på ett sätt som gör att man inte fattar vad man gör (intervju).

Som nämnts fanns redan före reformen en tendens att försumma lagens styrande roll till förmån för organisatorisk styrning ”uppifrån”. En rapport från Riksrevisionen från 2005 är ett tydligt exempel – det framförs hård kritik mot såväl regeringen som Rikspolisstyrelsen för att de inte har implementerat ett mål- och resultatstyrningssystem. Den rättsliga regleringen av polisarbetet nämns inte i rapporten och kan därmed inte ses som en faktor av betydelse för att styra polisorganisationen. I det omfattande offentliga betänkande (SOU 2012:13) som föreslog en enhetlig polisorganisation nämns givetvis lagkraven på polisarbetet, men inte relaterade till ledning. Detta exklusiva fokus på ledning av organisationen är förmodligen en av de viktigaste tendenserna under de senaste decennierna och återspeglas i den snabba expansionen av Rikspolisstyrelsen som beskrivs ovan, samtidigt som man inte löser de praktiska problemen med polisarbetets händelsestyrda karaktär.

De intervjuades mest kritiska reflektioner rörande centraliseringen generellt och omorganisationen 2015 specifikt rör centraliseringen av stödfunktionerna, särskilt HR:

Men det som det har varit mycket irritation kring och varit svårt, det är att vi regionchefer inte längre är chefer över stödfunktionerna, och då menar jag HR, ekonomi, kommunikation, IT, utveckling. Du vet att om man tänker sig ekonomi och HR är ju dom två viktigaste cheferna kan man säga för en polischef. Dom jobbade hos mig i (*Stad*) när jag hade regionkontoret, men deras chefer satt i Stockholm. Det kunde vara så här att om jag sa att ’nej, men den här rekryteringen är så kontroversiell så jag vill att facket och jag intervjuar tillsammans’, och så gjorde vi alltid i gamla organisationen, då kunde jag som högsta chef från en 32-åring som har gått PA-linjen få höra att ’nej, det får du inte!’ ’Nähä, men du nu är det så att jag gör den här bedömningen att det här är det bästa för att det ska fungera väl’. –’Nej’. Då startar det en angiverikedja till HR-avdelningen på central nivå då, och jag tas åt sidan på ett möte som vi har och får en uppläxning som om jag vore en skolelev. (intervju med före detta hög chef)

Vad detta liksom många andra frustrerade citat i intervjuerna illustrerar är en maktkamp mellan traditionell, operativ (situationsstyrd) praxis inom Polisen och organisationsprofessionella funktioner som tydligt blivit starkare av centralisering. En av de viktigaste ingredienserna i denna krock är frustrationerna över polisarbetets situationsbaserade karaktär i förhållande till mer standardiserad ledning. Detta framgår i ett citat från en chef i norra Sverige (i Eklund &

Landström 2019) som av HR-avdelningen (HR-avdelningen i den nya organisationen ansvarar för alla interna utbildningar) nekats att ge en utbildning i skoterkörning före vintern – det fick vänta till våren, vilket naturligtvis gjorde utbildningen värdelös. Denna nya situation ger intervjupersonerna ett intryck av en trög organisation, där tidigare delegerade beslut som kunde fattas för att fungera smidigt har centraliserats.

Tidigare i den här hierarkiska ledningsorganisationen som vi hade, då var det ju ganska enkelt, därför att då löpte ju alla frågorna upp till den som faktiskt skulle avgöra det hela. I den här matrisorganisationen där vi på något sätt ska driva operativa frågor, det som händer nu, det ska vi driva, känns det som i alla fall, gentemot HR, ekonomi, IT, alltså det har blivit oerhört segt. /.../ Vi leder ju en operativ verksamhet, ja vad ska man säga, i verkstan. Om vi lever i en tidslinje, ja då kan det ju hända att HR eller ekonomi lever i en helt annan tidslinje (intervju med chef på lägre nivå).

Centraliseringen av stödfunktioner speglas även i andra svenska myndigheter, en tydlig likhet är Försvarsmakten. Även om identiteten inom denna organisation inte är lika situationsbaserad som inom Polisen så är det fortfarande ett uniformsyrke med en stark handlingsbaserad identitet. Trots betydande nedskärningar på militära utgifter har den centrala nivån – Högkvarteret – expanderat sedan slutet av 1990-talet (från cirka 700 till 1200 1998-2021 när det gäller personal) och under denna tid har HR, kommunikation, ekonomi och juridik centraliserats till Högkvarteret och ingår i dess styrande organ, Försvarsstaben (Ledberg, Ahlbäck Öberg & Björnehed 2022). Medan alla fem avdelningarna i försvarsstaben år 2000 var organiserade i kärnoperationer (militär verksamhet), var sex av nio avdelningar 2019 stödfunktioner (ibid). Samtidigt har denna centralisering inom Försvarsmakten också anklagats för att införa tröghet och administrativa överbelastningar på lägre nivåer i organisationen (ibid). I en sådan organisation kan det lätt tänkas att den högsta ledningen hamnar i de administrativa funktionernas ”knä”.

Vi har alltså en genomgående trend inom statsförvaltningen att stödfunktioner centraliseras. Inom Polisen nationellt idag är sju av elva stödfunktioner. Det förefaller ha lett till överbefolkade ”staber” på bekostnad av kärnverksamheten. En anledning till att Polisen ändå sticker ut i denna nationella centraliseringstrend är det mycket kraftiga missnöjet med omorganisationen 2015 som fick stor uppmärksamhet. En anledning till detta missnöje var att man upplevde sig illa behandlade av de personer som ledde omorganisationen men som enligt mina intervjupersoner inte kunde något om polisverksamhet. Ivarsson Westerberg

(2020) har gjort en grundlig undersökning av omorganisationen. En anledning till ilska var att alla befintliga arbetslag slogs sönder och gjordes om i något som kom att kallas ”den stora inmappningen” då externa konsulter ”mappade in” personalen i arbetslag i excelark som uppfattades som godtyckligt konstruerade. Men det fanns också en stark ilska mot den nye rikspolischefen Dan Eliasson, framför allt för uttalanden han gjorde i media och för att han inte ansågs begripa sig på polisverksamhet.

Ett citat från en chef på lägre nivå får illustrera den frustration många kände:

Men det tillsattes väldigt många arbetsgrupper. Och det märktes väldigt tydligt på dom här externa konsulterna att dom kunde ju inte polisverksamhet. Och jag ställde ett antal frågor. Och en av dom sa ”ja men det vet väl inte jag, jag har aldrig jobbat med polisverksamhet tidigare”. /.../ det var massor med arbetsgrupper och sen började det då landa in den här matrisorganisationen, det skulle vara rutor, oavsett om vi kunde bemanna alla dom här olika organisationsrutorna, och dom här rutorna fick inga namn, dom fick en åttaställd bokstavs- och sifferkod, så fortfarande så vet ju inte jag, tidigare kunde man ju säga ”ja, men det är ju gatulangningsgruppen”, nej det är ”turlag 6 på IGV:n”, och bara den lilla detaljen blir ju ett problem i en organisation där man inte kan beskriva var folk jobbar nånstans. Men det var väldigt toppstyrt, det skulle se ut exakt likadant oavsett var i landet vi befann oss, så att organisationen skulle till exempel se exakt likadan ut i Hälsingland som den gjorde i Uppsala. /.../ Och vi var ju många som sa att ”vi har ju inte tid med sånt här, vi har liksom en kriminalitet som ökar mer än vi klarar av, vi har inte tid med det här navelskåderiet”, men det var sagt så och då blev det så. Och många av dom resultat jag ser än idag, det var just konsulter som hade idéer som, ja, jag som gammal polis, jag satt ju bara och ruska på huvet, det vart ju ’ja, gör som ni vill’, många av oss, ja vi gav väl inte upp, men vi resignerade inför övermakten.

Omorganisationer kan lätt skapa starka känslor, men det förefaller här som att en springande punkt är att ”inte kunna polisverksamhet”. Så småningom avskedades Dan Eliasson och ersattes av en ”riktig polis”, varefter kritiken mot ledningen klingat av något. Parallellen till exempelvis omorganisationen av Nya Karolinska är tydlig med krockarna mellan generaliserad managementkunskap och professionell kunskap (Grafström, Qvist & Sundström 2021). Krockarna blir extra starka i en organisation med så pass starka föreställningar om vad ”riktigt polisarbete” är. Men det är också intressant att intervjupersonen talar om ”navelskåderi”. Såväl intervjupersoner som Ivarsson Westerbergs studie uppmärksammar att fullt fokus verkar ha varit på själva organisationen, framför allt på pappret med en matematisk formel för ledning hämtad från en svensk

konsult, inte hur Polisen skulle fungera i ett större, samhälleligt sammanhang. Exempelvis har flera intervjupersoner lyft fram att samverkan med det omgivande samhället, särskilt kommuner, har blivit sämre. Däremot menar ovan citerade intervjuperson att den interna samverkan mellan regioner har blivit bättre (se även BRÅ 2023). Det går dock inte att komma ifrån att Polisen behandlades långt mer hårdhänt än Trafikverket, vars omorganisation jag snart ska komma till.

Politisering av Polisen?

En viktig del av de centraliserande ambitionerna inom Polisen är också ökad politisk styrbarhet. Mål- och resultatstyrningsreformen i början av 1990-talet hade som ett av sina syften att öka regeringens förmåga att styra de stora och delvis självstyrande myndigheterna. En metod har varit att tilldela myndigheten politiska uppdrag, vilket inte minst har inneburit mer detaljerade regleringsbrev med fler politiska uppdrag till myndigheterna (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2021). En före detta länspolismästare som senare blev GD vid Kriminalvården ser detta som en ganska ny utveckling:

När jag var GD för Kriminalvården frågade Thomas Bodström²⁶ mig 'Du har inte bett om att få några uppdrag?' 'Vadå?' säger jag. 'Ja men, vill du inte ha några uppdrag från regeringen?' 'Ja men, det står ju i Lagen om Kriminalvården att vi ska verkställa dom straff som döms ut och vi ska göra det på ett humant sätt och det finns regler för hur det ska gå till och vi använder oss av fängelser, jag behöver inte ha några uppdrag'. 'Ja, men nåt uppdrag måste du väl ha?' 'Nej', säger jag. 'Det enda jag förväntar mig av dig är att du betalar räkningarna när vi skickar dom.' Men min efterträdare som kom från departementet, han kunde inte göra ett skit utan att gå till regeringen och säga 'Jag måste få ett uppdrag!' Han vågade inte ta det steget själv. Och det älskar ju då politikerna, 'ja men vi har ett uppdrag!' Och är det så att frågan dyker upp så kan dom säga att 'vi har lagt ett uppdrag. Dom ska titta på det och sen återvänder dom om tre år så får vi ta ställning till det'.

Denna äldre intervjuperson betonar att organisationsidentiteten successivt förstärkts till följd av kraven på politisk styrbarhet vilket riskerar att urholka det individuella ämbetsmannaansvar som finns exempelvis i Polislagen. Samtidigt är hen också noga med att betona att detta troligen inte har påverkat det dagliga arbetet för poliser, däremot den ledande nivån.

²⁶ Justitieminister 2000–2006.

En före detta hög chef som var involverad i reformen 2015 menar att det tveklöst är så att motivet bakom reformen var ökad politisk styrbarhet:

det var ju grunden till den här förändringen, att man ville ha större enhetlighet, att Polismyndigheten skulle se likadan ut vare sig det var i Gällivare eller i Stockholm. Det egentliga skälet var att man ville ha bättre, större styrning av Polisen, det är ju ingen hemlighet, så var det. /.../ Viljan var mycket stark från omgivningen att Polisen skulle bli en myndighet så man kunde styra den mer /.../ Alltså styrningen har ju blivit mycket större och starkare då från Regeringskansliet. Nu står ju ministern i nyheterna och kommenterar händelser alltså, operativa händelser. Det skedde inte förr. (före detta hög chef)

Hen har blandade känslor inför denna utveckling. Å ena sidan innebär en ökad politisering också ökad oro bland toppcheferna – när myndigheten är under ständig lupp från politikerna krymper möjligheten till autonomt beteende. I relation till detta tenderar politikerna i allt högre grad att signalera att de är redo att agera kraftfullt mot brott. Till exempel dyker de upp på brottsplatser.

Den [politiseringen] har väl smugit sig på men man kan väl säga att det började med skjutningarna. Dom första händelserna var i Malmö, skjutningar i nåt trapphus där om du kommer ihåg, när kan det ha varit, kring 2014 kanske. Då åkte Stefan Löfven ner, stod i trapphuset, han tog emot media, det var viktigt att det syntes att han åkte dit och han träffade offrets föräldrar. /.../ Det där eskalerade ett tag med politikerna, men sen lugnade det ned sig, det blev ju så mycket ihjälskjutna människor. Det går ju liksom inte att åka till 40 olika familjer så det där självdog. Men det här visar att man vill dra, tycker jag, lite politiska poänger på nåt sätt, på ens engagemang. Det förändrar ingenting att man är upprörd, att man står och säger stora svepande löften om krafttag.

Å andra sidan är detta inte bara en nackdel. Hen menar också att politikerna har blivit mer kunniga och förstående inför Polisens utmaningar:

Men sen kan jag säga också att vi aldrig har varit med om att få så mycket, sån lyhördhet från regeringen som vi har, det är lite svårt att göra bedömningen om det beror på det goda samarbetet i första hand eller om det beror på det allvarliga läget med alla skjutningar. Det senare är väl kanske det mest troliga men vi upplever i alla fall att dom är väldigt lyhörda med förändringar.

Sedan intervjuerna gjordes har det politiska trycket på Polisen ökat. Regeringen och polisledningen har haft mycket täta interaktioner de senaste åren. I juni 2023 deltog jag själv i en hearing i justitieutskottet där polisledningen – möjligen måttligt road – fick utstå mycket kritik från inbjudna forskare och utredare samt

utskottsledamöterna själva. Som nämndes ovan kan den andra sidan av myntet vara att man upplever lyhördhet och får gehör för sina krav. Risken är ändå att blickarna vänds uppåt, mot politiken, snarare än nedåt, mot kärnverksamheten. En hård politisk styrning riskerar att skapa ängslighet i myndighetsledningen. Ett exempel är den politiska beställningen på 26 200 poliser 2025 som nämndes ovan:

26 200 poliser, det får vi ju höra i facken från polisledningen att det är den politiska *beställningen*. Jag hörde det idag, jag hör det flera gånger i veckan, det är den politiska *beställningen*. /.../ Det är en sanning och det ska genomföras till vilket pris som helst. (intervju med SACO-ordförande)

Genomslaget för det politiska siffermålet har varit så starkt att dugliga civila utredare har fått sägas upp för att få in poliser i stället, enligt intervjuutsagor i BRÅ 2023, och samma rapport visar att det finns en omfattande kritik mot detta detaljmål. Samtidigt nämndes inledningsvis att Polisen har en från början militärt inspirerad, hierarkisk organisation där man tar detta mål på hundra procentigt allvar i jämförelse med vad kanske en annan typ av myndighet skulle göra.

Den ökande mediala och politiska uppmärksamheten sätter sin prägel på organisationen. Till exempel har Polisen, som nämnts, en av de största kommunikationsavdelningarna i landet. Många enskilda poliser är också aktiva på olika sociala medieplattformar, och ibland är deras plattformar mycket populära, något som samtidigt ses som problematiskt av en del poliser jag intervjuat. I skrivande stund (december 2024) diskuteras restriktioner för bärande av polisuniform utanför arbetstid (såsom på sociala medier). Vad som är politisering och vad som är generellt ökade krav från omvärlden – inte minst media – är inte helt lätt att särskilja. Att ökat medialt fokus på Polisen också leder till ökat politiskt fokus är dock säkert. Politiker som besöker brottsplatser, vilket nämndes ovan, bör väl tolkas som att markera synlighet och närvaro – ledarskap – inför media och allmänhet.

En reaktion på den ökande uppmärksamheten är också arbetet med ”medborgarlöften” lokalt (se Polisens hemsida). Denna insats har inte krävts av politikerna; det är en åtgärd som organisationen beslutat om själv. Arbetet är influerat av ”reassurance policing” i USA och Storbritannien (Fielding & Innes 2006). Polisen ”lovar” olika saker i olika kommuner – det primära målet med detta är att öka samverkan med lokalsamhället men också förtroendet för Polisen i lokalsamhället. I Polisens årsredovisningar läggs också mycket stor vikt vid förtroendemätningar bland allmänheten. När det gäller arbetet med samverkan

nämndes ovan att omorganisationen 2015 förstärkte den interna samverkan, men att det fanns ett starkt organisationsfokus i reformen. Ett par intervjuer menar att samverkan med det omgivande samhället blivit sämre över tid. Det går inte att undvika intrycket av att också arbetet med medborgarlöften ger ett rätt stelbent intryck med överenskommelser och ”aktivitetsplaner” kring frågor som skulle kunna sägas tillhöra polisiär kärnverksamhet.²⁷ ”Politiseringen” av Polisen är ett komplext område – det handlar inte bara om den politiska styrningen utan också om medial utveckling och inte minst Polisens arbete med den egna organisationen där man vill framstå som förtroendeingivande.

Sammanfattningsvis är det svårare att peka på direkt byråkratidrivande effekter av politisering i jämförelse med managerialism och kontroll, men det finns ändå klara indikationer. För det första måste den ökade politiska styrningen och de många uppdragen tas om hand organisatoriskt, vilket kräver resurser i form av utredare generellt; exempelvis har regleringsbrev blivit mer omfattande. Det finns en risk för att för mycket fokus läggs på avrapportering gentemot politiken. BRÅ:s (2023) utvärdering visar indirekt att det finns risk för att den politiska styrningen stjäl fokus från kärnuppdraget. I Internrevisionens rapport om lokal polisiär närvaro uttrycks det mer kärnfullt av en av intervjupersonerna: ”Vi göder en elefant som bara äter och äter” (2021: 10). Trots ambitioner om en lokalt närvarande polis, verkar just detta ha fallerat i organisationens expansion. Detta ska samtidigt vägas mot vissa fördelar som redan nämnts, med att lyhördhet och gehör också kan vara positivt för organisationen. För det andra leder den bredare formen av politisering – att organisationen uppmärksammas mer, det mediala trycket, att alla har synpunkter – också till den naturliga konsekvensen att organisationen lägger mer fokus på sitt anseende och därför lägger resurser på kommunikatörer och andra synliggörande åtgärder som förstås strävar efter att skapa en så positiv bild som möjligt av organisationen.

²⁷ Ett exempel på medborgarlöfte från Stadsområde Centrum i Göteborg: ”Polisiär närvaro i vardagen och förstärkt närvaro under alla fredags- och lördagskvällar i krogtäta miljöer samt på platser som upplevs som otrygga för medborgarna.”

Professionaliseringens olika hierarkier

Jag brukar säga så här, Polisen är inte som andra barn. Det är inte så, Polisen har sin egen värld, det är inte mycket omvärldsperspektiv där. (intervju med SACO-ordförande)

I december 2022 blev Polisens interna kompetensdiskussioner närmast en riksangelägenhet, då det visade sig att NOA:s underrättelsechef fått sin tjänst trots att hon enligt många saknade meriter för att leda underrättelseverksamhet. Hon hade tidigare arbetat som revisor och ekonomichef. Att hon är välutbildad råder det ingen tvekan om – hon har såväl jurist- som ekonomexamen. Kritiken handlade efterhand inte om kompetens utan huruvida hon hade ett otillbörligt förhållande med chefen som anställde henne. Aftonbladets krönikör Oisin Cantwell (21 december 2022) påpekade att även NOA-chefen Johan Olsson – disputerad statsvetare med bakgrund som analytiker inom SÄPO – skulle kunna ifrågasättas. Den del av diskussionen som är av relevans i detta sammanhang är vad som egentligen motiverar ledande befattningar vid myndigheten. Det mediala genomslaget visar hur spänningsfylld denna fråga är. Är ryggmärgssvaret att man ska vara en ”riktig polis”? Eller kan andra kompetenser vara minst lika bra, om inte bättre? Svaret på dessa frågor säger i sin tur något om framtiden för organisationen och för polisyrket.

Som sagt hävdar många att hög, civil kompetens mycket väl kan räcka för höga befattningar. Samtidigt verkar det ändå finnas en tämligen spridd uppfattning om att ”riktigt polisarbete”, grundat i en formell polisutbildning, är vad som borde belönas i organisationen. Detta skapar motsättningar.

Hur står det till med statusen för ”riktigt polisarbete” i Polisen? Mina intervjupersoner pekar på att poliser sällan orkar vara i yttre tjänst särskilt länge. SACO-ordföranden hävdar att de flesta poliser snarast försöker komma in i ”inre tjänst”. Under senare år har den strävan fått en officiell beteckning inom myndigheten: ”rörelsen inåt/uppåt” (se till exempel Internrevisionen 2021; BRÅ 2023). Det handlar alltså om att man dels vill komma ifrån yttre tjänst (”inåt”) och gärna avancera inom organisationen (”uppåt”) eftersom polisarbete på högre nivå eller mer administrativa uppdrag ger bättre betalt. Enligt Internrevisionen är detta ett mönster som funnits under lång tid.

Många chefer för lokalpolisområden anser att deras verksamhet är nedprioriterad och att deras personal ofta tas till uppdrag på annat håll i myndigheten. Även den interna rörligheten, när personal byter jobb inom myndigheten, innebär en

påfrestning för lokalpolisområdena. (BRÅ 2023: 10)

Samtidigt innebär dessa karriärsträvanden en konkurrens med civila personer inom myndigheten. För SACO-ordföranden är detta ett problem eftersom hens medlemmar (civila akademiker) därmed riskerar att bli förbigångna i den interna karriärstegen (intervju).

Statusen för kärnverksamheten släpar efter den mer byråkratiska karriären. BRÅ konstaterar att ”För att motarbeta den interna rörligheten uppåt behöver myndigheten skapa incitament för personal att stanna kvar på lägre organisatoriska nivåer” (BRÅ 2023: 13):

Under perioden december 2017 till augusti 2022 var nettoutflödet från lokalpolisområdesnivån över 2000 anställda. Framför allt söker de sig till tjänster på polisområdesnivå, följt av regionnivån. Samma mönster kan ses på högre nivåer i organisationen. Polisområdespersonal söker sig till regionnivån, som i sin tur ”tappar” folk till nationella avdelningar. Rörelsen av personal uppåt i organisationen innebär en påfrestning på lokalpolisområdesnivån som i större utsträckning behöver lära upp ny personal, samtidigt som mer erfarna söker sig vidare i myndigheten. (BRÅ 2023: 62, jfr även BRÅ 2024).

Det finns med andra ord starka incitament att lämna den polisiära kärnverksamheten – den är både lågavlönad och tung i jämförelse med andra verksamheter i organisationen. Utan tvekan är det denna kämpiga vardag och låga status för kärnverksamheten som skapar den interna rörlighet inåt/uppåt som BRÅ omtalar, vilket samtidigt leder till spänningar med andra yrkesgrupper inom organisationen:

... har man en polisutbildning så kan man ju allt i hela världen och man är ganska protektionistisk också mot kunskap som finns utanför vår egen organisation. Och jag tänker att så är också synen på kompetensen vi har inom organisationen där man kanske inte, alltså kompetens är inte superviktigt när man tillsätter, utan det handlar ju väldigt mycket om att man är liksom person- och relationsorienterad, vi har en bra människa, ofta en bra polis med bra egenskaper och förmågor, tilltron på att det räcker ganska långt, jag tror vi liksom flyttar runt ganska mycket internt, men där finns ju absolut en hierarki i vilka funktioner som är mer eller mindre meriterande eller har bättre löneutveckling och så /.../ Men det finns ju också en liten annan sida av det där då. Det löser sig fort och snabbt och det är relationer, det här begreppet vänskapskorruption är väl inte så där obekant för oss. (intervju med civilanställd inom Polisen)

Polisförbundets ordförande är dock inte enig med SACO-ordföranden och ovanstående intervjuperson om att det företrädesvis är polisers karriärintresse att lämna yttre tjänst som driver en byråkratiseringsprocess vid myndigheten. Hen pekar i stället på att professionaliseringen av administrationen leder till problem för de olika grupperna att förstå varandra:

Förhandlingsdelegationerna på Polismyndigheten är bara professionella HR-folk och det gör ju att man har svårt för att, nu är jag partisk eftersom jag är facklig, men jag har ju ändå varit på den andra sidan om man säger så. Jag tycker att arbetsgivaren får svårt att förstå, kollektivavtal som man sluter, vad får det för effekt ute i verksamheten, det kunde dom tidigare förhandlarna se mycket bättre eftersom dom kom från verksamheten, förstod hur det fungerade, vilken effekt olika, ja detaljer till och med, skulle kunna få. Det förstår man inte idag. (intervju)

En före detta hög chef är i samma anda tydlig med att hon anser att ledande i omorganisationen, särskilt matrisorganiseringen, var en HR-chef utan kunskap om riktigt polisarbete:

HR-chefen! Den HR-chef som anställdes för att bli HR-chef i den nya organisationen. Och hon tittade väl i sin tur på nån modell, jag tror hon kom från Skatteverket eller Kronofogden eller nåt sånt där. Jag tror också att hon och Thomas Rolén [som ledde omorganisationen] hade varit och besökt Skatteverket och sett det här. Men ingen av dom hade ju jobbat i Polisen, du vet, och där är det teamarbete som gäller. ... Dan Eliasson, vid något tillfälle sa jag till honom att om du för över resurser så att regionerna är ansvariga och HR-resursen tillhör regionen, det är det bästa du kan göra så blir du av med ganska mycket kritik och problem. För du vet, dom satt med egna små fack, organisationen var byggd på så vis att det var små lådor som hade olika uppgifter och så kan man inte göra i polisverksamhet, människor blir isolerade och så anställs dom utifrån, dom får ingen kontakt med den verksamhet dom ska serva, och hur blir det då? Då kraschar ju samarbetet, då blir det prestige, då känner den som kommer in, 'nej, men det här var inte min uppgift', och så blir polischefen kanske irriterad för att han eller hon kanske förväntar sig stöd på det området som hon behöver och så kanske HR-konsulten tycker att det här är för simpelt, det vill inte jag inte göra. Men om man sitter i verksamheten på plats, tillhör teamet, då hjälps man åt liksom, så har det alltid funkat. (intervju)

Tydligare kan väl knappast spänningen mellan en standardiserad syn på modernt, professionellt ledarskap och uppfattningen om den egna organisationen som en helt speciell verksamhet med sina egna utmaningar uttryckas.

SACO-ordföranden lyfter i stället de positiva effekterna av den civila expansionen, särskilt att akademiskt kompetent personal kommer in:

Men hela cybercrime-delen, hela den delen är ju i enorm utveckling och där pratar vi också om modernisering för att om man tittar i ett europeiskt perspektiv, dom som sitter mycket på dom här analytiker- och utredningsfunktionerna är ju civila utomlands. Här har det inte varit den traditionen. /.../ Det råder mer en norm att är du polis så kan du allt.

Även den interna granskningsverksamheten inom Polisen har professionaliserats, från att poliser granskar andra poliser till att polisens verksamhet granskas av utbildade, civila revisorer. Som i så många andra verksamheter innebär det samtidigt att fokus för granskningen flyttas från verksamheten till att man granskar ”att det finns processer för styrning och kontroll av verksamheten” (Ivarsson Westerberg & Nordström 2019: 181).

Detta ska inte tolkas som att det saknas intresse för verksamhetens resultat, från och med 1990-talet (som nämndes ovan) utvecklades tvärtom mycket detaljerade resultatmål. Om man jämför med andra stora, statliga ”produktionsmyndigheter”, såsom högskolorna, finns det däremot ingen koppling mellan resultat och resurser. Vid högskolorna är tilldelningen kopplad till antalet studenter och antalet godkända studenter. De försämrade resultaten inom Polisen verkar tvärtom hela tiden ha lett till att man får mer resurser. En intervjuperson är mycket kritisk till resultatstyrningen och menar att man ”mäter där det är ljusst”, det vill säga där det finns uppgifter, medan riktigt viktiga resultat – enligt hen ofta kvalitativa – inte framkommer. Det finns som synes en del motstridigheter när det gäller granskning och resultatstyrning inom Polisen, vilket i grunden måste kopplas till att verksamheten är reaktiv.

I samband med att en mängd nya yrkesgrupper kommer in i verksamheten tillkommer nya synpunkter på vad som egentligen är verksamhetens kärna, vad som ska granskas och vad som ska styras. Självfallet har också allmänheten, media och politiker synpunkter. Vid högskolorna är det enklare – så länge studenterna strömmar till och högskolorna får sin ersättning är det inga problem. Man kan sammanfatta det som att Polisens ”produktion” är mer oklar, vilket blir alltmer tydligt ju mer kriminalitet och brottsbekämpning ställs i fokus för den offentliga debatten och också när kriminaliteten tar sig nya former.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis råder inget tvivel om att organisationsprofessionella kompetenser har expanderat inom Polisen, men samtidigt finns en intern konkurrens kring dessa tjänster mellan poliser som rör sig ”inåt/uppåt” och civila som just har den organisationsprofessionella kompetensen. Det råder ingen tvekan om att den svenska Polisen har byråkratiserats. Detta visar på begränsningarna i min sifferexercis i inledningen av kapitlet: även poliser vill bli byråkrater. Detta har skett dels på grund av försök att styra och kontrollera Polisen från centralt håll – inspirerat av managementmodeller – och för att politikerna vill ha en starkare kontroll över Polisen, men dels också för att den byråkratiska karriären tveklöst är mer lockande (”rörelsen inåt/uppåt”) än att vara ”en vanlig polis” i kärnverksamheten. Den senare drivkraften är kanske den som är mest problematisk att komma åt. Det går utan problem att argumentera för att Polisen behöver fler och andra kompetenser än de som en generell polisutbildning ger. Det kan röra sig om akademisk och analytisk kompetens, men även om kompetens som är mer organisationsprofessionell i denna boks termer, exempelvis HR. Grundproblemet består ändå i att de mer ”civila” arbetsuppgifterna är mer attraktiva och lockande, oavsett om dessa utförs av poliser (med tveksam kompetens för uppgifterna) eller av andra yrkesgrupper. I denna interna byråkratiseringsdynamik, kopplad till styrningskraven och de politiska kraven, kommer byråkratin att fortsätta växa på bekostnad av det operativa polisarbetet.

I förhållande till teorierna om byråkratisering bidrar även detta kapitel till att tona ned den politiska styrningen som orsak till byråkratisering något. Den politiska styrningen är viktig, Polisen har politiserats i bemärkelsen blivit medialt utsatt, kritiserad och hårdare politiskt styrd. Ökningen av politiska uppdrag leder också till att fokus flyttas från kärnverksamheten. Men är den verkligen avgörande för *byråkratiseringen*, snarare handlar mycket av den politiska styrningen; åtminstone i termer av resurser, om att förstärka kärnverksamheten? En faktor som framkommit i detta kapitel är snarare stora resurstillskott (i och för sig politiskt beslutade) som orsak till byråkratisering, vilket anknyter till de resonemang om storlek som grund för byråkratisering som beskrevs i kapitel 2. Orsaken till byråkratisering framstår i detta perspektiv som en kombination av resurser som i för stor utsträckning fördelas till att bygga organisation, ge status till manageriella och organisationsprofessionella positioner, och i otillräcklig grad belöna arbete med kärnverksamhet kopplat till incitament att lämna det krävande arbetet i kärnverksamheten för att inta mer strategiska positioner i

organisationen. Förklaringsfaktor ett och tre – managerialism och professionaliseringssträvanden – framstår därmed som mer avgörande för byråkratisering än politisk styrning.