

Stefan Holgersson
Stockholm

IT-system och filtrering av verksamhetskunskap

**- kvalitetsproblem vid analyser och
beslutsfattande som bygger på uppgifter
hämtade från polisens IT-system**

INNEHÅLL

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND OCH PROBLEMOMRÅDE	1
1.2 FORSKNINGSFRÅGOR, SYFTE, AVGRÄNSNINGAR OCH MÅLGRUPP	4
1.2.1 <i>Forskningsfrågor</i>	4
1.2.2 <i>Syfte</i>	6
1.2.3 <i>Avgränsningar</i>	6
1.2.4 <i>Målgrupper för avhandlingen</i>	7
1.3 ÖVERSIKTLIG BESKRIVNING AV KAPITLEN	9
2. FORSKNINGSANSATS	11
2.1 KUNSKAPSKARAKTÄRISERING.....	11
2.2 VALD FORSKNINGSSTRATEGI.....	12
2.2.1 <i>Behov av förståelse och access</i>	12
2.2.2 <i>Kvantitativ kontra kvalitativ forskning</i>	15
2.2.3 <i>Datainsamling</i>	20
2.3 VAL AV FALLSTUDIEORGANISATIONER, VERKSAMHETSUTVECKLINGSPROJEKT OCH INTERVJUPERSONER.....	28
2.3.1 <i>Val av fallstudieorganisationer</i>	28
2.3.2 <i>Val av verksamhetsutvecklingsprojekt</i>	28
2.3.3 <i>Val av intervjupersoner</i>	29
2.4 GENERALISERING OCH VIDAREFÖRBÄTTRING AV RESULTAT	30
3. ANALYS OCH BESKRIVNING AV OLIKA AKTÖRERS SYN PÅ VERKSAMHET OCH INFORMATION INOM POLISEN	33
3.1 DET TEORETISKA PERSPEKTIVET OCH GOLVETS PERSPEKTIV	33
3.1.1 <i>Aktörer inom det Teoretiska perspektivet</i>	34
3.1.2 <i>Aktörer inom Golvets perspektiv</i>	35
3.1.3 <i>Andra benämningar på det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv</i>	37
3.2 OLIKA PERSPEKTIV – EN VANLIG FÖRETEELSER I ORGANISATIONER.....	39
3.3 KOMMUNIKATIONSPROBLEM MELLAN DET TEORETISKA PERSPEKTIVET OCH GOLVETS PERSPEKTIV	42
3.3.1 <i>Handling som utförs av personal med Golvets perspektiv men som bedöms av personal med det Teoretiska perspektivet</i>	42
3.3.2 <i>Konflikt mellan regler upprättade av det Teoretiska perspektivet och uppfattningen om dessa hos Golvets perspektiv</i>	44
3.3.3 <i>Vi/dom mentalitet hos Golvets perspektiv som försvårar kommunikation samt beslutfattares ovilja att delta i "småpratet"</i>	46
3.3.4 <i>Konflikt mellan analyser gjorda av det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektivs uppfattning om verkligheten</i>	47
3.3.5 <i>Konsekvenser på grund av kommunikationsproblemet</i>	48
4. DET TEORETISKA PERSPEKTIVETS TOLKNING OCH URVAL AV INFORMATION	51
4.1 SÄTTET ATT TOLKA INFORMATION	51
4.2 URVAL AV INFORMATION	54
4.3 SAMMANFATTNING AV RISKER I SAMBAND MED ATT DET TEORETISKA PERSPEKTIVET ANVÄNDER OCH TOLKAR INFORMATION	56

5. DET TEORETISKA PERSPEKTIVETS PÅVERKAN PÅ INFORMATIONSKVALITETEN	59
5.1 TVÅ PÅVERKANFORMER PÅ INFORMATIONSKVALITETEN	59
5.2 MÅLSÄTTNINGAR I EN ORGANISATION	60
5.3 OLIKA STRATEGIER FÖR ATT STYRA EN ORGANISATION	65
5.3.1 Målstyrning, handlingsstyrning och självstyrning (motivationsstyrning)	68
5.3.2 Mc Gregors ledarskapsteori X och Y	70
5.4 HUR FUNGERAR OLIKA STYRFORMER INOM POLISEN?	72
5.4.1 Problem med målstyrning inom polisen	72
5.4.2 Problem med handlingsstyrning inom polisen	75
5.4.3 Problem med motivationsstyrning inom polisen	77
5.4.4 Problem med bristfälliga visioner och strategier inom polisen	78
5.5 SAMMANFATTANDE BESKRIVNING ÖVER PROBLEM INOM POLISEN SOM BEROR PÅ BRISTER I STYRFORMER	80
6. IT-/INFORMATIONSSYSTEMENS PÅVERKAN PÅ INFORMATIONSKVALITETEN	83
6.1 UTVECKLING AV IT-SYSTEM INOM POLISEN	83
6.2 IT-SYSTEMENS UTFORMNING PÅVERKAR KVALITETEN PÅ INFORMATIONEN.....	85
6.3 UTNYTTJANDE AV IT INOM POLISEN SOM PÅVERKAR INFORMATIONSKVALITETEN I NEGATIV RIKTNING	86
6.3.1 IT-system utnyttjas dåligt för att minska tiden för avrapportering	86
6.3.2 Heterogena och svår använda användargränssnitt.....	96
6.3.3 IT-system utnyttjas dåligt för att stödja och kvalitetssäkra avrapportering	99
6.3.4 IT-system med en godtagbar funktionalitet, men som ingår i ett bristfälligt informationssystem	102
6.4 SAMMANSTÄLLNING ÖVER PROBLEM BETRÄFFANDE POLISENS IT-/INFORMATIONSSYSTEM	111
7. GOLVETS PERSPEKTIVS PÅVERKAN PÅ INFORMATIONSKVALITETEN	113
7.1 MOTIVATION/ENGAGEMANG AVGÖR VILKA ARBETSUPPGIFTER SOM UTFÖRS OCH HUR DE UTFÖRS	113
7.1.1 Några exempel där motivation/engagemang påverkar arbetsinsatsen	113
7.1.2 Observationer under studien	114
7.2 VAD PÅVERKAR PERSONALENS MOTIVATION OCH ENGAGEMANG?.....	116
7.3 MOTIVATIONEN PÅVERKAR KVALITETEN PÅ UPPGIFTER I IT-SYSTEM	117
7.3.1 Motivationen/engagemanget sjunker bland personalen och verksamheten upplevs fungera sämre.....	118
7.4 HUR AKTÖRERNA MED GOLVETS PERSPEKTIV PÅVERKAS AV IT- /INFORMATIONSSYSTEMENS UTFORMNING.....	119
7.4.1 Omfattande och krävande dokumentationsarbete	119
7.4.2 Heterogena och svår använda användargränssnitt.....	120
7.4.3 Bristfälligt stöd för användare i IT-system.....	120
7.4.4 Informationssystem med en dålig förankring i verksamheten	121
7.5 PERSONAL MED GOLVETS PERSPEKTIV HAR EN AVGÖRANDE BETYDELSE FÖR KVALITETEN PÅ UPPGIFTERNA I IT-SYSTEMEN.....	123

8 ORSAKER TILL FILTRERING AV VERKSAMHETSKUNSKAP OCH DESS KONSEKVENSER.....	125
8.1 ORSAKER TILL FILTRERING AV VERKSAMHETSKUNSKAP	125
8.2 KONSEKVENSER AV ATT VERKSAMHETSKUNSKAP FILTRERAS.....	132
8.3 ETT EXEMPEL PÅ FILTRERING AV VERKSAMHETSKUNSKAP	138
8.4 FILTRERING AV VERKSAMHETSKUNSKAP SOM EN MEDVETEN STRATEGI	154
8.4.1 <i>Visioner/planer</i>	155
8.4.2 <i>Omorganisationer</i>	157
8.4.3 <i>Olika typer av föreskrifter, korta utbildningar och utredningar</i>	159
8.4.4 <i>Uppföljningar, resultatredovisningar och analyser</i>	161
8.4.5 <i>Sammanfattning av medveten filtrering av verksamhetskunskap</i>	162
8.5 FORTSATT FORSKNING	165
REFERENSER.....	167
BILAGOR.....	175
Bilaga 1. Definitioner	
Bilaga 2. Kommuner där jag har genomfört intervjuer samt arbetat som polis	

1. Inledning

Syftet med det inledande kapitlet är att översiktligt beskriva problemområdet samt i grova drag redogöra för syfte och innehåll i de kapitel som ingår i avhandlingen.

1.1 Bakgrund och problemområde

Några exempel:

- På ett industriföretag får man en lägre orderingång genom att försäljarna måste genomföra ett visst antal kundbesök
- En 90-årig man på ett äldreboende blir intagen på sjukhus på grund av vanvård
- På torget blir en pojke misshandlad till döds. Inga poliser finns där, trots att polispersonal fått tips om att det var ”bråk” på gång

Listan med exempel skulle kunna göras mycket längre och de beskrivna problemen kan tyckas vara helt olika, men de har en gemensam nämnare: *IT-system och filtrering av verksamhetskunskap*. Jag har kommit i kontakt med liknande problem i flera organisationer och det har gjort mig intresserad av att studera fenomenet.

Verksamheten inom en organisation uppfattas och beskrivs av olika aktörer. Dessa beskrivningar och uppfattningar varierar ofta mellan olika aktörgrupper. I en liten organisation är det inte ovanligt att de flesta arbetsuppgifter utförs av samma aktörer. Om organisationen växer i storlek så blir det naturligt med en specialisering (Bruzelius/Skärvad, 1989) - där exempelvis en eller flera personer arbetar med IS/IT-frågor.

Det finns därmed en uppenbar risk att dessa grupper uppfattar organisationen, dess mål och problem på olika sätt (ibid.). Risken för denna differentierade syn ökar sannolikt dessutom med åldern på organisationen. I en ny organisation, som vuxit i storlek, finns en möjlighet att personal har kommit i kontakt med de flesta arbetsuppgifter innan det skedde en specialisering. Förutsättningarna blir därigenom större att olika personalkategorier har en likartad verksamhetskunskap.

Göranzon (1998) skriver att utövandet av en praxis innehåller moment som skulle kunna kallas för *färdighetskunskap*, d.v.s. innehåller erfarenheter som är ett resultat av att en person varit verksam i en praxis. Det finns även annan kunskap inom denna praxis som man kan ta del av genom exempel som förmedlas genom andra som varit verksamma inom samma praxis. Samspelet med andra inom en yrkesgrupp blir av avgörande betydelse och Göranzon kallar den kunskap som erhålles genom att man tar del av traditionens exempel för *förtrogenhetskunskap*. Kunskap som blivit artikulerad i

allmänna principer, teorier, metoder och föreskrifter kallar han för *påståendekunskap*. Påståendekunskap kan man ta del av genom att studera en verksamhet teoretiskt.

Det finns således enligt Göranson (1990;1998) tre slags kunskap:

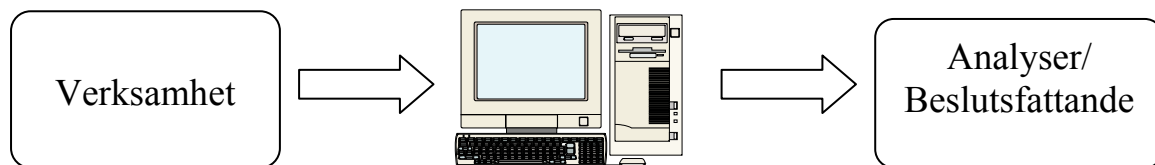
- 1) Påståendekunskap eller teoretisk kunskap
- 2) Färdighetskunskap eller praktisk kunskap
- 3) Förtrogenhetskunskap

Göranson skriver:

”Det finns en klar tendens att överbetona den teoretiska kunskapen på den praktiska kunskapens bekostnad, och förtrogenhetskunskaper tenderar man att glömma bort helt när man diskuterar kunskapens natur.”

Det finns även aktörer utanför en organisation, det kan exempelvis, när det gäller svensk statsförvaltning, röra sig om andra myndigheter, forskare och politiker. Överföring av data till olika aktörer bygger alltmer på informationsteknik, (IT) (Andersson, 1998).

Vad får det för följder att IT utnyttjas mer och mer för att sprida information och följa upp utfallet av en verksamhet? Hur tas verksamhetskunskap tillvara och hur förs den vidare till bl.a. beslutsfattare när IT används i allt högre grad?



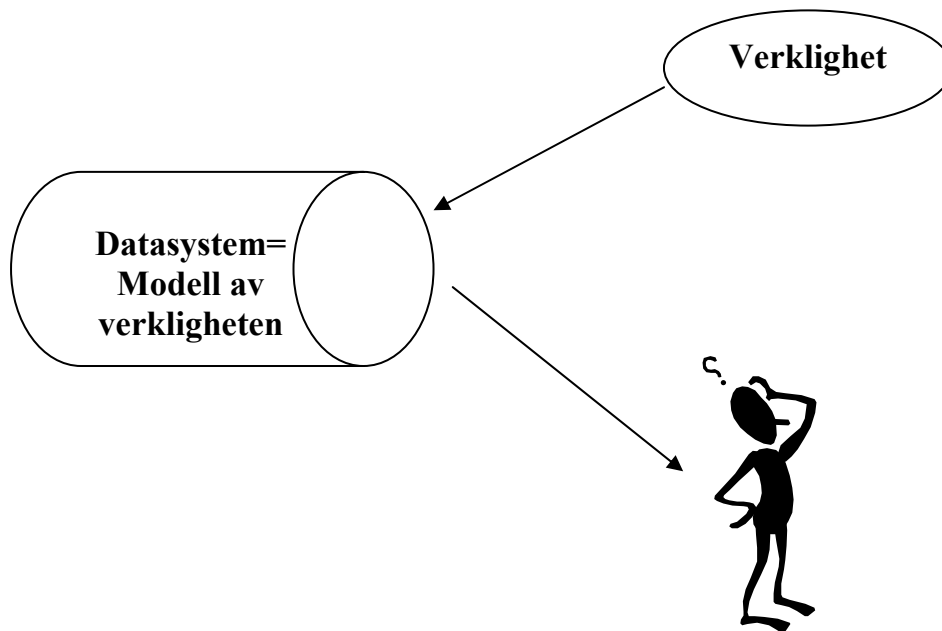
Figur 1. IT-system har en central roll som informationskanal

Eriksson (2000) lyfter fram att det är viktigt att se informationssystem¹ i ett kommunikativt perspektiv. Han ser informationssystem som en social agent som både kan var utförare och mottagare av information. Eriksson menar att informationssystemen har en central roll för kommunikationskvaliteten mellan sändare och uttolkaren av information.

Brunsson (1993) skriver att personer i linjen ("actors") kan ha mer information rörande alternativa lösningar och vilka konsekvenser olika beslut får för verksamheten än beslutsfattarna. Brunsson menar att det kan vara givande om beslutsfattare tar hjälp av personer med verksamhetskunskap.

¹ Eriksson använder begreppet informationssystem synonymt med datorbaserade informationssystem.

Det finns dock en tendens att se på datasystem som en avbild av verkligheten (se t.ex. Lyytinen 1983; Sundgren, 1992). Detta synsätt representerar ett avspeglingsperspektiv på datasystem. Istället för att gå ut och titta på verkligheten existerar en uppfattning att det räcker med att använda datasystemen. (Goldkuhl, 1993a).



Figur 2. Datasystem som avspegling (Goldkuhl, 1993a)

Jenner och Hoppe Jakobsson (1995) menar att det finns en speciell sorts kunskap förvärvad genom praktik, egen erfarenhet och övning. När information förmedlas kan bristen på ett gemensamt språk göra att mottagaren av informationen har svårt att förstå vad sändaren egentligen menar med informationen (ibid.). Information för att kunna följa upp och styra en organisation hämtas ofta från IT-system.

Kommunikationsproblem när det gäller att förmedla kunskap beror ofta på skilda förkunskaper (Rolf, 1995). Skilda förkunskaper mellan aktörer i "linjeverksamheten" och exempelvis högre chefer, analytiker eller forskare påverkar möjligheterna att förstå information från bl.a. IT-system.

Ackoff (1967) menar att chefers största problem inte är att de får för lite relevant information utan att de överöses av irrelevant information.

En organisation som är föremål för stort intresse i samhällsdebatten är Polisväsendet. Verksamheten inom polisen följs upp av olika aktörer och många forskare har intresserat sig för detta område. Dessa uppföljningar grundar sig ofta på information från IT-system.

BRÅ² (2001) har funnit att när problemorienterat polisarbete³ följdes upp inom polisen så nyttjades nästan uteslutande statistiska källor som RAR⁴ eller andra polisiära register.

Presentationer från IT-system ger ofta ett precist och trovärdigt intryck, (se Cronholm, 1994). Det kan vara en orsak till att IT-system används relativt ensidigt av beslutsfattare/analytiker för att avgöra utfallet av polisverksamhet. Mätvärden för att avgöra effektivitet i organisationen utgörs ofta av nyckeltal, exempelvis genomströmningshastighet och antal ärenden i balans beträffande utredningar eller olika produktionsmål såsom antalet genomförda utandningsprov och skrivna rapporter när det gäller trafikövervakning.

Beslutsfattare skall utifrån information från bl.a. IT-system göra prioriteringar och styra organisationen på ett effektivt sätt. Vad blir följderna för kvaliteten på beslutsunderlag, analyser och beslut om bl.a. forskare, analytiker, journalister och beslutsfattare främst anlägger ett avspeglingsperspektiv, d.v.s. att datasystemen ses som en modell av verkligheten? Hur påverkar detta förhållningssätt polisverksamheten?

1.2 Forskningsfrågor, syfte, avgränsningar och målgrupp

1.2.1 Forskningsfrågor

Den forskningsfråga som jag har intresse av att behandla i avhandlingen är:

”På vilket sätt kan användandet av IT leda till att verksamhetskunskap filtreras?”

För att besvara ovanstående forskningsfråga har jag valt att studera domänen polisväsendet i Sverige. Det krävs en stor access till verksamhetskunskap inom en organisation för att kunna besvara forskningsfrågan. Genom min bakgrund som utbildad och yrkesverksam polis har jag goda möjligheter att få access till verksamhetskunskap inom polisen.

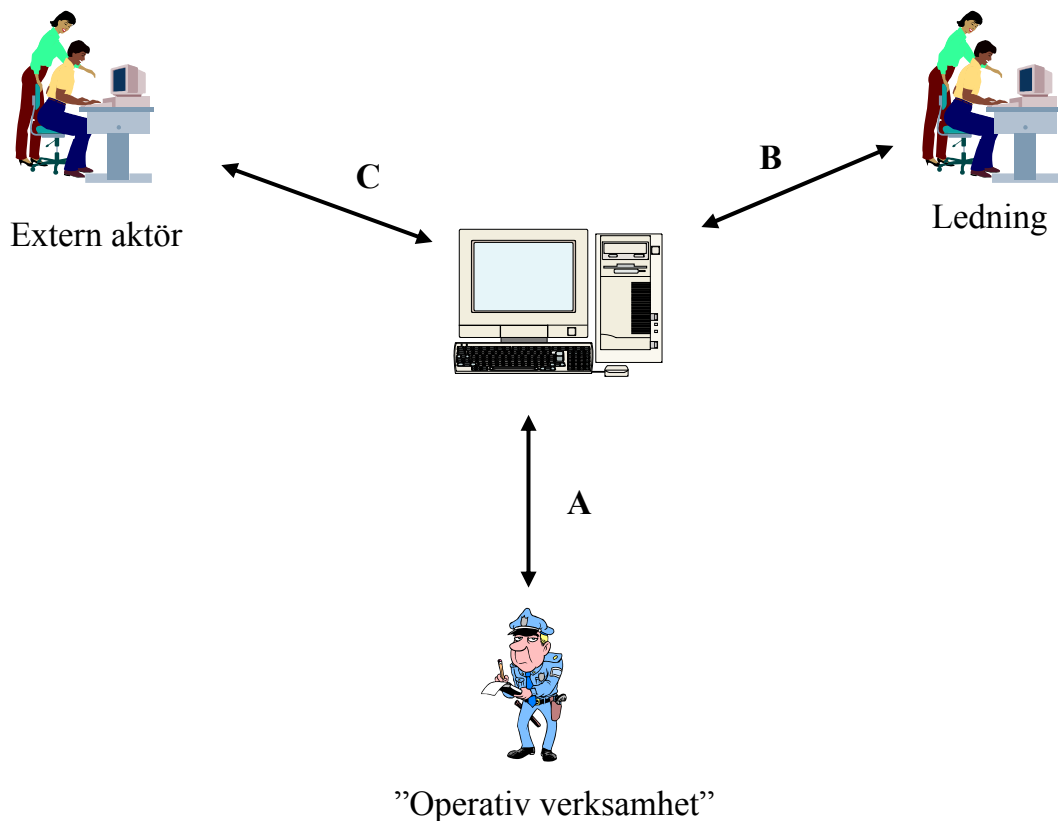
Förutom en generell fråga så kan de vara givande att finna svar på en mer polisspecialiserad fråga:

”Vilka blir effekterna för polisverksamheten när analyser och olika typer av uppföljningar/beslutsunderlag främst bygger på uppgifter hämtade från IT-system?”

² Brottsförebyggande rådet.

³ Se bilaga 1, definitioner.

⁴ Ett anmälningssystem (Rationell Anmälnings Rutin) där polispersonal registrerar uppgifter i samband med att allmänhet och organisationer gör brottanmälningar. Uppgifter kan även registreras när polispersonal själva upptäckt att kriminella handlingar skett.



Figur 3. Olika användarsituationer

Flera andra frågeställningar med nära anknytning till de två forskningsfrågorna blir av intresse att svara på:

- Om och hur en insikt och förståelse (bl.a. i form av "tyst kunskap", se t.ex. Rolf, 1995; Molander 1996; Goldkuhl 1998a) rörande verksamheten påverkar tolkningen av information som finns tillgänglig i olika IT-system. (*Användarsituation A i figuren ovan*).
- Om och hur en bristfällig verksamhetskunskap påverkar tolkningen av information från olika IT-system. (*Användarsituation B och C i figuren ovan*).
- Om och hur tolkningen skiljer sig mellan olika aktörer. (*Skillnaden mellan användarna A, B och C i figuren ovan*).
- Om och hur IT-systemens utformning, vad gäller gränssnitt, funktionalitet, syfte och arkitektur påverkar kvaliteten på uppgifterna som lagras. (*Främst användarsituation A i figuren ovan*).
- Vilka konsekvenser får analyser och uppföljningar som i huvudsak bygger på information från IT-system för verksamheten? (*Användarsituation B och C i figuren ovan*).

1.2.2 Syfte

Syftet med avhandlingen är att beskriva på vilket sätt användandet av IT kan leda till att verksamhetskunskap filtreras och vilka effekter denna filtrering får för polisverksamheten.

Många av de analyser som görs rörande bl.a. brottsutveckling och polisens effektivitet ligger till grund för olika verksamhetsbeslut. Analyser kan både vara interna och externa. Även analyser utan detta syfte kan i hög grad påverka beslut. Detta gäller särskilt om uppgifterna publiceras i massmedia och att det därigenom skapas ett tryck på olika ledningsnivåer inom polisen att agera. Det innebär ofta att slutsatser som bygger på uppgifter från IT-system både direkt och indirekt får konsekvenser för verksamheten.

1.2.3 Avgränsningar

Externa aktörer som använder sig av information från polisens IT-system är exempelvis kriminologer. Jag kommer att behandla både interna och externa aktörer som använder information från polisens IT-system.

I figur 4 visas en översiktlig skiss på vad som kommer tas upp i denna avhandling. Av bilden framgår att IT-systemen har en central roll vid informationshämtning (heldragna linjer). Bilden visar också att utöver information som finns i IT-system hämtas information från ”verksamheten”, men det sker i ringa omfattning (streckad linje).

Jag kommer inte att beröra de olika typer av analyser som kommer i fråga vid brottsutredningar, t.ex. framtagning av gärningsmannaprofiler. Jag begränsar mig också till att undersöka det svenska polisväsendet. Avhandlingen innefattar inte verksamhet som bedrivs vid säkerhetspolisen eller rikskriminalpolisen.

Jag kommer inte att fördjupa mig i hur informationssystemutveckling bör gå till utan kommer främst nöja mig med att göra hänvisningar till metoder som stödjer en verksamhetsinriktad utveckling av datasystem (Goldkuhl, 1993a).

Jag kommer i viss mån att beröra andra forskningsfält, främst kriminologi men även psykologi, sociologi, ekonomi och pedagogik. Ingen fördjupad analys kommer dock att ske inom dessa områden.

1.2.4 Målgrupper för avhandlingen

Polisverksamheten följs upp i olika sammanhang och en av denna avhandlings målgrupper är de personer som tar del av dessa uppföljningar, bl.a. journalister och politiker. En annan målgrupp är forskare och andra personer som analyserar verksamheten inom polisen eller gör andra typer av uppföljningar som bygger på information från polisens IT-system.

Avhandlingen vänder sig dessutom till personer med ett mer allmänt intresse av att ta del av hur användning av IT kan leda till att verksamhetskunskap filtreras.

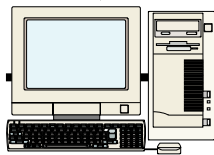
Eftersom avhandlingen behandlar företeelser inom svensk polis kan avhandlingen vara givande att ta del av för personer med ett intresse för polisväsendet, t.ex. anställda inom polisen.



Operativ verksamhet

Golvets perspektiv

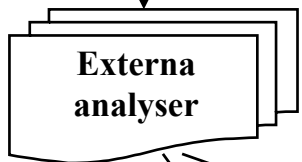
Teoretiska perspektivet



IT-system



Forskare m.fl.



Externa analyser



Analytiker



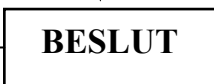
Interna analyser



Massmedia



Ledning



BESLUT

Figur 4. Problemområde

1.3 Översiktlig beskrivning av kapitlen

Kapitel *ett* som utgörs av en inledning innefattar en översiktlig beskrivning över problemområde samt syfte, frågeställningar och avgränsningar gjorda i avhandlingen.

Ett kapitel som är viktigt att ha tidigt i avhandlingen är redogörelsen för min forskningsansats, d.v.s. hur jag gått tillväga för att få fram de slutsatser som redovisas i avhandlingen. Min forskningsansats beskrivs i kapitel *två*.

Under studien har det utkristalliserats två perspektiv beträffande sättet att iakttä verksamheten. Dessa två perspektiv beskrivs i kapitel *tre*. Jag kallar de två perspektiven för *Golvets perspektiv* respektive det *Teoretiska perspektivet*.

I kapitel *fyra* redovisas det Teoretiska perspektivets tolkning av information och att verksamhetskunskap har en avgörande betydelse för hur information tolkas.

Det Teoretiska perspektivets påverkan på informationskvaliteten i IT-system påvisas i kapitel *fem*

IT-systemens effekt på informationskvaliteten beskrivs i kapitel *sex*. I kapitlet tas också upp tänkbara orsaker till att nyttjande av IT inom polisen fungerat bristfälligt.

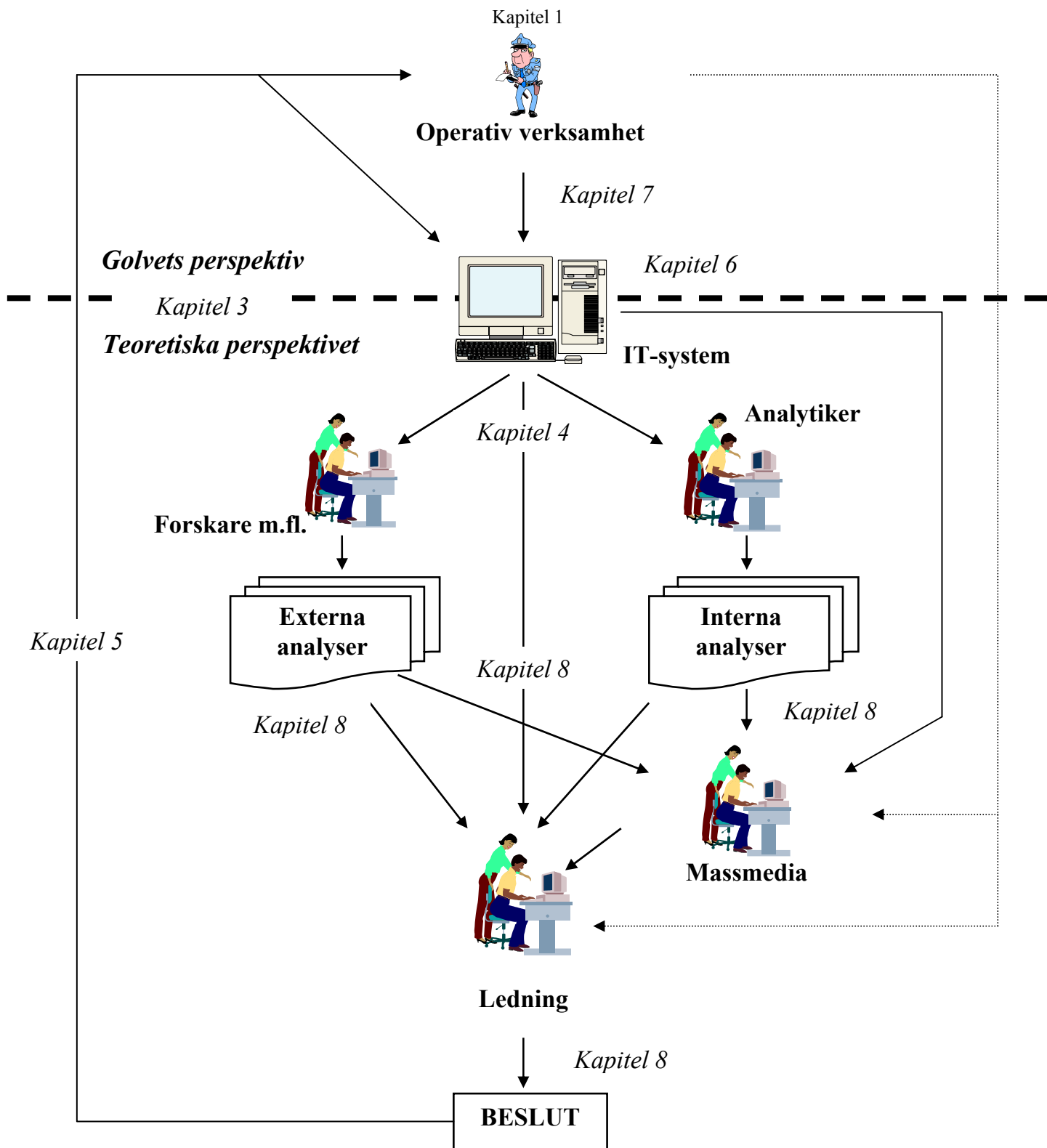
I kapitel *sju* sker en beskrivning av att personal med Golvets perspektiv i hög grad inverkar på kvaliteten på informationen i IT-systemen. Detta kapitel har stark koppling till kapitel *sex*, där IT-systemens påverkan på informationskvaliteten beskrivs.

Kapitel *åtta* innehåller en redogörelse för orsaker till filtrering av verksamhetskunskap och konsekvenser av denna filtrering. I kapitlet sker ett sammanfattande resonemang och information från de tidigare kapitlen analyseras i ett sammanhang i syfte att behandla de uppställda forskningsfrågorna.

I figur 5 redovisas en kapiteldisposition genom att respektive kapitel placeras ut på skissen över problemområdet.

Teoridiskussioner och redovisning av empiri kommer genomgående i denna avhandling att tas upp i respektive kapitel i samband med att ett visst problemområde diskuteras.

För dig som inte är van att läsa avhandlingar eller vill ha en snabb inblick rörande de slutsatser jag kommit fram till rekommenderas att först läsa avsnitt 8.3. Det kan därefter vara lämpligt att läsa hela kapitel åtta.



Figur 5. Disposition

2. Forskningsansats

Målgruppen för detta kapitel är i huvudsak forskare och andra med intresse av att se hur resultatet tagits fram. Syftet med kapitlet är att belysa de vetenskapliga ställningstaganden som jag gjort för att kunna få svar på forskningsfrågorna och beskriva hur arbetet bedrivits. Detta för att läsare skall kunna följa olika steg och tillvägagångssätt i kunskapsutvecklingen. Hoppa över detta kapitel om du inte är van att läsa avhandlingar eller främst har ett intresse att ta del av slutsatser dragna i avhandlingen.

2.1 Kunskapskaraktärisering

En viktig fråga att ta ställning till är vilken typ av kunskap som forskningen är tänkt att generera. Kunskapskaraktäriseringen är ett stöd för val av forskningsansats.

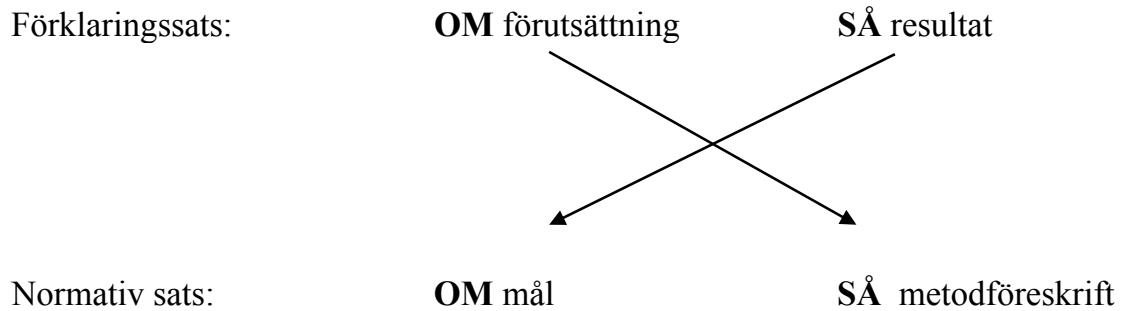
Goldkuhl (1998b) har bland annat identifierat följande kunskapstyper:

- Historisk rekonstruktiv kunskap (rekonstruera historiska händelseförlopp)
- Värdekunskap (kunskap om det önskvärda – vad man vill uppnå)
- Förklarande kunskap (utredande kunskap – varför något är som det är)
- Förståelsekunskap (karaktäriserande kunskap – vad något är i ett sammanhang)
- Förutsägande kunskap (prognostiserande kunskap – hur något kommer att bli)
- Normativ kunskap (vägledande kunskap – hur något bör utföras)

Den första forskningsfrågan: *”På vilket sätt kan användandet av IT leda till att verksamhetskunskap filtreras?”* resulterar i förståelsekunskap. En god insikt beträffande verksamhetskunskap krävs för att kunna svara på frågan och detta faktum påverkar i hög grad tillvägagångssättet i kunskapsutvecklingen.

Den andra forskningsfrågan: *”Vilka blir effekterna för polisverksamheten när analyser och olika typer av uppföljningar/beslutsunderlag främst byggs på uppgifter hämtade från IT-system?”* innebär att det blir fråga om att förklara varför något är som det är, d.v.s. förklarande kunskap.

Huvuddelen av kunskapen som studien är tänkt att generera rör sig således om förklarande kunskap och förståelsekunskap, men även historisk rekonstruktiv kunskap, bl.a. för att beskriva tillkomsten av vissa IT-lösningar. Avhandlingen kommer dessutom att behandla normativ kunskap. Normativ kunskap är ofta en invers av en förklaringsansats (Goldkuhl, 1993b):



Figur 6. Förhållandet mellan en förklarings-sats och en normativ sats (Goldkuhl, 1993b).

Inversen av förklarings-satser i avhandlingen kommer till stor del utgöra normativa satser för analytiker/forskare i samband med att de skall studera polisverksamhet.

2.2 Vald forskningsstrategi

Det är viktigt att välja en datainsamlings- och analysmetod som gör att resultatet blir trovärdigt. De finns en mängd avgörande frågor att ta ställning till. Vilken typ av kunskap är det som utvecklas och hur påverkas valet av forskningsstrategi av den kunskap som studien skall genereras? Skall en kvantitativ eller kvalitativ ansats väljas? Skall man använda sig av fallstudier eller breddstudier?

2.2.1 Behov av förförståelse och access

För att kunna behandla forskningsfrågorna i avhandling krävs en hög grad av förförståelse och access till bl.a. verksamhetskunskap. I avhandlingen kommer det bli aktuellt att studera människors beteenden, där det många gånger blir svårt att få precisa och distinkta mätvärden.

I den positivistiska kunskapssynen ser man på fakta och värden såsom precisa och distinkta. Positivismen har ofta sammankopplats med naturvetenskapen (Walsham, 1995). Denna kunskapssyn har ifrågasatts beträffande studier av människor. Alternativa tillvägagångssätt för att studera fenomen där människor är inblandade kan sammanfattas som kvalitativa ansatser.

Ett forskningsparadigm som vuxit fram inom den kvalitativa forskningen är hermeneutik. Begreppet betyder tolkningslära och ett grundantagande är att det krävs förförståelse för att man skall kunna förstå ett fenomen. Forskarens tidigare kunskap utgör en förförståelse för tolkningsprocessen (Goldkuhl, 1998a; Gummesson, 1985).

Genom att ha en inifrånkunskap rörande den verksamhet som skall studeras kan forskaren förstå bland annat verksamhetsspråk och jargong samt får access till kunskap och information som skulle vara svår att tillgodogöra sig utan en förförståelse.

Gummesson (1985) har uppfattningen att forskare ofta har en otillräcklig access till de processer de skall studera. Gummesson menar att medvetenheten om forskares begränsade access är alltför låg och det gäller både beträffande forskare och uppdragsgivare. Gummesson skriver att:

”Om det gick lätt att komma förändringsprocesser in på livet med enkäter och intervjuer skulle access inte vara mycket att orda om.”

Han menar vidare att accessen utvecklas språngvis som en funktion av nedlagd tid och djupet hos metoden/metoderna som används. Gummesson skriver också att när forskaren väljer angreppssätt och metoder tar denna för lite hänsyn till förförståelsens betydelse. Det krävs enligt Gummesson en förförståelse för att kunna förstå ett fenomen på ett mer djupare plan. Han menar att den personliga upplevelsen är ett väsentligt moment i informationsinhämtningen och analysen. För att utveckla en förståelse och insikt har den egna upplevelsen en central roll (ibid.).

Förförståelsen kan dock utgöra ett hinder. Den kan blockera och försvåra nya tolkningar (Lindström, 1973). Till viss del uppstår ett så kallat moment 22. I samband med att en forskare studerar en verksamhet är det viktigt att hon är objektiv och tittar på företeelser på ett förutsättningslöst sätt. För att förstå verksamheten och uppfatta vissa företeelser måste hon vara väl insatt i verksamheten. För att bli väl insatt i verksamheten måste mycket tid läggas ner på att studera verksamheten. När mycket tid läggs ner på att studera en viss verksamhet får forskaren en förståelse - en förförståelse som i viss mån går emot målet att studera verksamheten förutsättningslöst.

Gummesson (1985) framför att forskaren måste vara lyhörd för ny information. Det är viktigt att vara medveten om sin förförståelse och dess begränsningar.

2.2.1.1 Min förförståelse

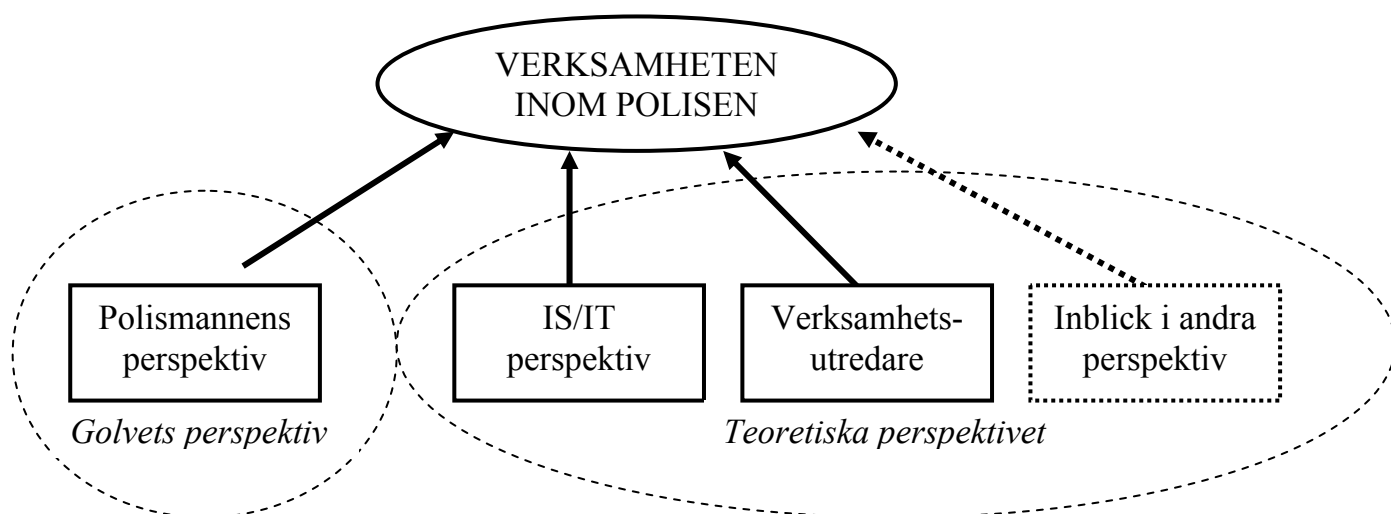
Jag är på ett påtagligt sätt en del av den verksamhet och de företeelser som jag skall studera. Såsom polis har jag vanligen en skyldighet att ingripa även när jag inte är i tjänst.

Jag har en god inblick i polismannens perspektiv (se figur 4, operativ verksamhet) eftersom jag varit polis i nio år och på grund av att jag arbetar kontinuerligt som polisman. Det är viktigt att vara medveten om att man som polis ofta kommer i kontakt

med samhällets baksida. Det finns därmed en risk att man får en missvisande bild av brottslighet och sociala problem. Poliser beskrivs ofta av författare som en distinkt subgrupp i samhället. Det finns många egenskaper som utmärker denna subgrupp och Goldstein (1990) menar att den växer fram ur arbetets särart. Det finns till exempel en tendens att se världen i en vi/dom-mentalitet (Kappeler, 1995). Det blir av vikt för mig att vara observant på mina ”polisvärderingar”.

Sedan 1987 har jag i olika omfattning arbetat som konsult inom IT-området och konstruerat system åt olika typer av organisationer, från stora statliga verk och multinationella företag till små idrottsklubbar. Jag har även varit anställd på ett affärsdrivande verk som systemerare/programmerare. Det gör att det är naturligt för mig att se på verksamheten ur ett IS/IT perspektiv (se figur 4, IT-system). Det finns en risk att man med ett IT-perspektiv i alltför hög grad förespråkar IT-lösningar på olika problem.

Jag gick ut systemvetenskaplig linje 1991 och har sedan dess genomfört ett tiotal förändringsanalyser – varav fyra av lite större format. Vid dessa förändringsanalyser har jag använt mig av metoden FA/SIMM (Goldkuhl och Röstlinger, 1988). Jag är anställd på polisens Forsknings- och Utvecklingsenhet för att studera verksamhet, ta fram olika lösningsförslag och för att samarbeta med olika ledningsfunktioner (se figur 4, ledning). Uppdraget har jag haft sedan 1998 i samband med att jag blev så kallad industridoktorand på Institutionen för Datavetenskap, Linköpings universitet. (se figur 4, analytiker, forskare m.fl.) Resultat från dessa förändringsanalyser har presenterats i olika sammanhang och jag har ofta haft ingående dialoger med skilda personalkategorier. Det har gjort att jag fått inblick i olika perspektiv. På grund av genomförda kurser inom bl.a. kriminologi och psykologi samt informationsutbyte med andra forskare har jag dessutom kommit i kontakt med flera teorier och paradig. Det finns dock en risk att man som forskare och verksamhetsanalytiker får en övertro på möjligheten att teoretisera verkligheten genom olika typer av modeller och analyser.



Figur 7. Min förförståelse.

Den schematiska skissen över min förförståelse (figur 7) visar att jag i viss mån har en unik möjlighet att kunna svara på de forskningsfrågor som jag ställt upp i avhandlingen. Det beror på att jag både har en polisbakgrund och en bakgrund som systemutvecklare/verksamhetsutredare.

I och med att jag ”tillhör” flera perspektiv har det blivit naturligt med en perspektivväxling. Jag upplever att denna perspektivväxling har gynnat möjligheten att kunna svara på uppställda forskningsfrågor. Dessutom har jag medvetet försökt att anlägga andra perspektiv som jag kommit i kontakt med i min forskning, exempelvis ett kriminologiskt perspektiv, i samband med att jag studerat vissa fenomen.

Jenner och Hoppe Jakobsson (1995) berör begreppet tyst kunskap. De menar att tyst kunskap är en kunskap som skapas genom övning och personliga erfarenheter. De skriver att kunskapen är tyst i bemärkelsen ”underförstådd” eller ”tyst överrenskommelse” (se även Schön, 1983 och 1987). Jag delar denna syn på ”tyst” kunskap och begreppet verksamhetskunskap i denna avhandling innefattar till vissa delar ”tyst” kunskap.

Rolf (1995) behandlar begreppet tyst kunskap och vikten av kritisk reflektion beträffande ”tyst” kunskap. Det finns en risk att de ”glasögon” som jag ser omgivningen genom påverkats av uppfattningar som jag redan erhållit i organisationen innan studien påbörjades. En fara föreligger att jag främst kommer att nedteckna uppgifter som stämmer överens med min tidigare erhållna verklighetsbild. Aktiviteter och åsikter som ligger i linje med mina redan tidigare erhållna uppfattningar om verksamheten kanske överbetonas i förhållande till andra händelser som talar emot dessa grundläggande uppfattningar om verksamheten.

Genom att diskutera frågor med personer som agerat som "djävulens advokat" har jag försökt att begränsa de negativa effekterna av min bristande möjlighet att förutsättningslöst studera verksamheten inom polisen. Dessutom har jag i samband med till exempel intervjuer och källstudier försökt vara lyhörd för information som inte stämt överens med tidigare erhållen information och kunskap. Kritisk dialog och reflektion över min förförståelse har varit viktiga beståndsdelar under denna studie.

För att motverka en negativ inverkan av min förförståelse har jag dessutom lagt ner mycket tid på triangulering (se avsnitt 2.2.2.2.).

2.2.2 Kvantitativ kontra kvalitativ forskning

I forskningssammanhang (Lundahl & Skärvad, 1992) brukar man skilja mellan två typer av studier:

- Kvantitativa studier
- Kvalitativa studier

Några exempel på kvantitativa undersökningsmetoder är enkätundersökningar och frågeformulär där respondenten får direkta frågor med tydliga svarsalternativ. De kvantitativa studierna bygger på forskarens egna definierade idéer och kategorier om vad som bedöms som intressant att studera. (Alvesson och Sköldberg 1994). Redovisning av resultat från kvantitativa studier innehåller ofta tabeller och grafer baserad på statistik där termer som antal, intensitet och frekvens blir av vikt (Repstad, 1993).

Kvalitativ forskning innebär att forskaren försöker förstå och uttyda fenomen. Vid denna metod blir en tvåvägskommunikation mellan forskare och respondent viktig där det blir av central betydelse att finna framträdande egenskaper och drag hos ett fenomen (ibid.). Det är inte som vid kvantitativa studier viktigt att i förväg ha exakt formulerade variabler eller kategorier utan de kan växa fram under studiens gång (Alvesson och Sköldberg, 1994). Exempel på kvalitativa metoder är deltagande observation, observation och textanalyser.

Kvantitativa- och kvalitativa studier kan användas i kombination med varandra eller enskilt.

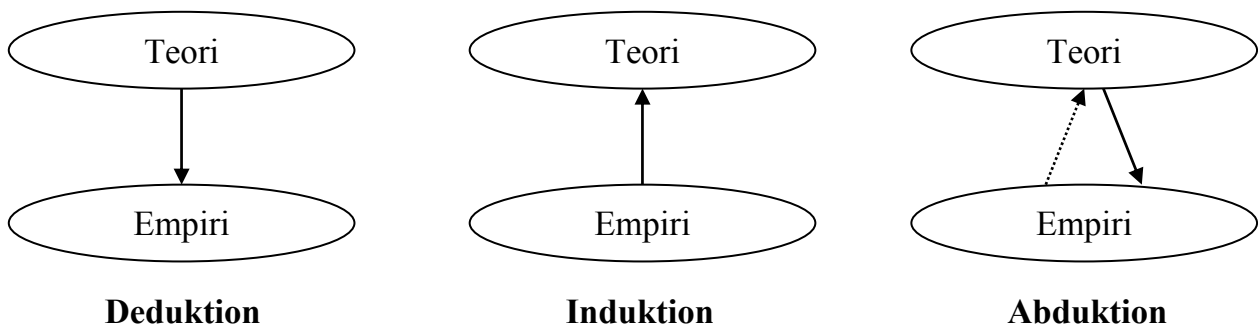
Det blir syftet med studien, karaktären på den kunskap som söks och den specifika situationen som avgör i vilken omfattningen man bör använda sig av den ena eller den andra ansatsen (ibid.). Jag har i min forskning lagt tyngdpunkten på kvalitativ forskning. För att kunna svara på de två forskningsfrågorna krävs en djup förståelse rörande olika företeelser i verksamheten. Jag har bedömt att en kvalitativ forskningsansats är nödvändig för att lyckas med detta. Jag har även bedrivit kvantitativ forskning för att öka kvaliteten på analys och resultat. Ett av skälen till att dessutom bedriva kvantitativ forskning har varit att möjliggöra triangulering.

2.2.2.1 Induktiv kontra deduktiv ansats

Vid kvalitativ forskning är det vanligt att empirin genererar problem, frågeställningar och hypoteser (Starrin m.fl., 1991). Detta kallas för ett induktivt förhållningssätt. Det innebär att studien startas med ett antal lösa frågeställningar där olika begrepp och kategorier skapas allteftersom.

Motsatsen är att man utifrån en teori presenterar antaganden om verkligheten i en hypotes. Hypotesen härleds – deduceras – ur teorin. Därefter prövas hypotesen i empirin där forskaren undersöker om denna stämmer överens med verkligheten. Detta förhållningssätt är mer vanligt vid kvantitativa studier (ibid.).

Jag har en empirigrundad ansats, men det rör sig inte om en renodlad induktiv ansats utan den har deduktiva inslag. Alvesson och Sköldberg (1994) använder sig av begreppet abduktion. Detta begrepp förklarar författarna som en kombination av den induktiva och den deduktiva ansatsen och ett exempel på detta är när empiriska studier kombineras med teoretiska studier.



Figur 8. Förhållandet deduktion, induktion och abduktion.

Litteraturstudier har skett både innan och under studien, där tyngdpunkten låg på informationssystemutveckling innan studien påbörjades medan kriminologisk litteratur fick störst betydelse under studien.

2.2.2.2 Triangulering

Karaktären på forskningsfrågorna som bland annat går ut på att jämföra information i IT-system med verksamhetskunskap gör att det funnits ett behov av att samla in data på olika sätt i syfte att ge studien relevans och en hög trovärdighet. Denzin (1978) har identifierat fyra typer av triangulering:

- forskartriangulering (flera olika personer studerar samma företeelse)
- metodtriangulering (användning av olika metoder)
- datatriangulering (inhämtning av uppgifter från många datakällor)
- teoritriangulering (ser på företeelser från olika perspektiv)

Jag har använt mig av metodtriangulering, datatriangulering och teoritriangulering.

När det gäller **metodtrianguleringen** har jag valt att samla in fakta, dels genom intervjuer, dels genom deltagande observation/observation och dels genom källstudier. Vid de ovan nämnda metoderna har det varit frågan om en kvalitativ ansats, men jag har dessutom bedrivit kvantitativ forskning genom olika typer av mätningar, t.ex. beträffande inloggningstider i datasystem. Jag har även använt diverse kvantitativ information från IT-system och pappersdokument, t.ex. antal skrivna rapporter, antal anmälda brott, antal genomförda kroppsvisitationer rörande misstanke om ringa narkotikabrott, arbetstider etc.

När det gäller **datatrianguleringen** har jag i samband med källstudier inhämtat material dels från olika datasystem (bl.a. RAR, STORM, PARIS, START) och dels från pappersdokument, t.ex. omhändertagandeblad, arrestantblad samt olika analyser/utvärderingar.

Vidare har datatrianguleringen beträffande intervjuer inneburit att jag valt att intervjua olika personalkategorier (bl.a. utredare, spaningspersonal, trafikpoliser, högre chefer, närpolis, utryckningspoliser och administrativ personal) på huvuddelen av de myndigheter som jag har besökt. Jag har besökt ett tjugotal polismyndigheter. På respektive myndighet har vanligen flera personer inom varje personalkategori intervjuats. Detta har medfört att ett stort antal intervjuer genomförts. Jag intervjuat över 1500 polismän.

Genom att hämta information både från datasystem/pappersdokument och från olika personalkategorier har jag kunnat jämföra olika datakällor.

När det gäller *teoritriangulering* så har jag anlagt såväl kriminologiska, informationssystemteoretiska, organisationsteoretiska, psykologiska och pedagogiska perspektiv i samband med studien. Jag har dessutom försökt att se på verksamheten ur olika verksamhetsperspektiv vilket underlättats av min något ovanliga bakgrund där jag haft ett gott samarbete med personal på olika ledningsnivåer, personal inom IS/IT organisationen samt polispersonal.

2.2.2.3 Breddstudier kontra fallstudier

Insamling av empiri har varit viktigt för att kunna svara på de uppställda forskningsfrågorna. Det finns flera sätt att samla in empiri. Främst brukar man skilja mellan breddstudier och fallstudier. En breddstudie innebär att man gör insamlingar från många olika ställen inom ett visst studieområde, d.v.s. man får lite empiri från många ställen till skillnad mot en fallstudie där man inom en liten del av ett studieområde söker en mycket djupgående kunskap (Lundahl och Skärvad, 1992).

I Sverige finns drygt tjugo polismyndigheter. Jag har valt att besöka och därigenom studera huvuddelen av dessa myndigheter⁵. Ett av mina syften vid besök på olika polismyndigheter har varit att se om det finns likheter/skillnader rörande bl.a. polismäns arbetssätt och planering/uppföljning av verksamhet. Studien är bred.

En typ av fallstudie (Gummesson, 1985) innebär att ett flertal fall studeras i syfte att söka kunskap om något generellt som är karaktäristiskt för dessa fall. När det exempelvis gäller sättet att redovisa verksamhetsstatistik har jag gjort en grundlig insamling av data.

Det går också att använda sig av fallstudier i ett pedagogiskt sammanhang (ibid.) för att exemplifiera och illustrera goda och dåliga exempel. För att kunna förklara orsaken till bristande kvalitet på information i IT-system har jag valt att beskriva olika användarsituationer, exempelvis när polismännen skall avrapportera ett narkotikabrott.

⁵ Se bilaga 2.

Fallstudien kan dessutom utgöra ett hjälpmedel för förändring. Det blir då fråga om aktionsforskning (se kapitel 2.2.2.3.1). Jag är och har varit involverad i olika förändringsprojekt.

Fallstudier kan delas upp i fåfallsansats kontra flerfallsansats. Vid en fåfallsansats studeras vanligen en mindre grupp fall medan en flerfallsansats innebär studier av ett större antal fall.

I mitt fall blir det till viss del komplext att fastställa om det rör sig om en fåfallsansats eller en flerfallsansats. Den domän som jag har valt att studera är polisväsendet i Sverige. Jag har valt att studera huvuddelen av polismyndigheterna och dessutom följt ett flertal utvecklingsprojekt på riksnivå. I Sverige finns ett stort antal organisationer. Polisväsendet är en organisation och i detta hänseende rör det sig om en fåfallsansats. Om man ser polisväsendet i Sverige som en bransch bestående av ett antal fristående myndigheter blir det fråga om en flerfallsansats.

Jag har varit en till tre veckor på respektive myndighet bortsett från Stockholm, Östergötland och Dalarna, d.v.s. det har varit fråga om en breddstudie i och med att den information som jag erhållit varit begränsad. När det gäller Stockholm, Östergötland (Norrköping) och Dalarna har jag dock valt att studera verksamheten vid återkommande tillfällen. Jag har valt en longitudinell ansats genom att arbeta både med bredd och fallstudier. Mitt syfte har varit att genom detta val få tillgång till en rikare empiri. Anledning till detta tillvägagångssätt är att det, som tidigare nämnts, krävs en djup förståelse för att kunna besvara de bågge forskningsfrågorna.

Valet av antalet fall är ofta en avvägning mellan bredd och djup i studien (Lundahl och Skärvad, 1992). Jag har dock haft möjlighet att både bedriva en studie med bredd och djup. Det gör att jag har goda förutsättningar att kunna svara på de två uppställda forskningsfrågorna.

2.2.2.3.1 Aktionsforskning

För att kunna svara på forskningsfrågan: *”Vilka blir effekterna för polisverksamheten när analyser och olika typer av uppföljningar/beslutsunderlag främst bygger på uppgifter hämtade från IT-system?”* finns ett behov av att studera olika beslut, beslutsunderlag samt hur besluten effektuerats.

I ett flertal fall genererar beslut i olika typer av utvecklingsprojekt. Många gånger är målsättningen med utvecklingsprojekt att förändra polisverksamheten. Det är av intresse att studera hur utvecklingsprojekt bedrivs. För att få tillgång till denna empiri har jag dels intervjuat personer, dels har jag medverkat i olika utvecklingsprojekt genom så kallad aktionsforskning.

Aktionsforskning kännetecknas av systematiska försök att utveckla organisationer. Checkland (1991) menar att angreppssättet innebär att forskaren involveras i en mänsklig problemsituation.

Gummesson (1985) framför beträffande aktionsforskning att:

1. Forskningen har som mål att både lösa olika problem i verksamheten och att öka den vetenskapliga kunskapen
2. Utveckla uppdragsgivarens organisation samtidigt som den egna forskningen utvecklas
3. Utveckla kunskap i syfte att förstå helheter
4. Förutsätter samarbete mellan personerna i de situationer man försöker förstå/förändra
5. Särskilt användbar beträffande förändringar av sociala system (t.ex. förändringsprocesser)

Jag har i hög grad involverats i olika typer av förändringsprojekt och har som forskare växlat mellan rollerna aktör och observatör. Vissa av fallstudierna har pågått under flera år och jag har därigenom fått en god inblick i dessa. Jag genomförde bl.a. en omfattande förändringsanalys 1998 med hjälp av metoden FA/SIMM (Goldkuhl/Röstlinger, 1988).

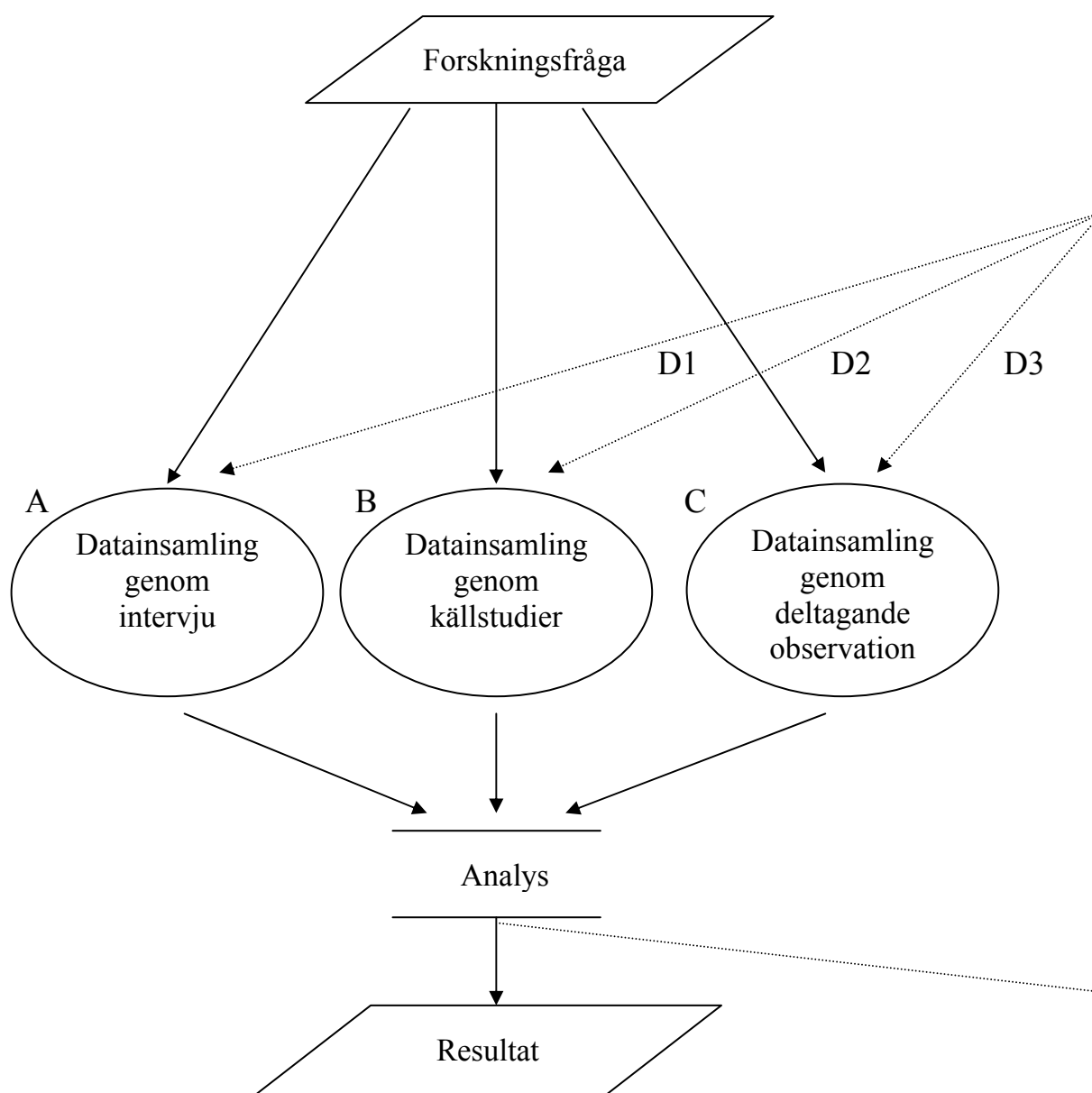
Förändringsanalysen som genomfördes 1998 har genererat ytterligare fördjupade studier av verksamheten som i sin tur resulterat i olika förändringsförslag. Hitintills har jag uppfattningen att olika ledningsnivåer både inom Rikspolisstyrelsen och Stockholmspolisen vanligen har lyssnat och tagit del av de förändringsförslag jag framfört. Vissa förändringar har redan genomförts, andra är påbörjade och en del är på väg att initieras. Det finns även förslag som vare sig genererat i en förändring eller en planerad förändring. Samarbetsklimatet har varit gott. Förutom att jag involverats i verksamhetsutvecklingen har jag haft goda möjligheter att vara observatör i syfte att forska och öka den vetenskapliga kunskapen.

2.2.3. Datainsamling

De uppställda forskningsfrågorna innebär ett stort krav på access till och förståelse för olika typer av verksamhetskunskap. Kravet på förståelse gör att en stor del av datainsamlingen skett genom intervjuer och deltagande observation. Jag har dessutom bedrivit olika former av källstudier.

Studien utmärks av en omfattande empiri och en FU-process med flera steg (se figur 9). Målet har varit att studera en företeelse/situation både genom (A) – intervjuer, (B) – källstudier, (C) – deltagande observation. Av bl.a. tidsmässiga skäl har det dock inte alltid varit möjligt, utan i vissa fall har enbart en datainsamlingsmetod kommit i fråga. Vanligtvis genomfördes dock intervjuer och deltagande observation parallellt.

Datainsamlingsmetoden intervju (A) kunde resultera i ett ytterligare behov av datainsamling för att få en viss efterfrågad empiri. Det kunde t.ex. under en intervju framgå att en arbetstagar/enhet arbetade på ett speciellt bra/dåligt sätt. I dessa fall var det ofta aktuellt att bedriva källstudier (D2) för att se om en skillnad i arbetssätt kunde skönjas i statistiken, deltagande observation (D3) för att se hur personen/enheten arbetade och/eller intervjuer (D1) med personen/personal på enheten. Intervjuerna kunde också medföra att jag erhöll information om att brottsligheten gått ner/upp en viss tidsperiod eller andra uppgifter som var intressanta ur en statistisk synvinkel. Genom att bedriva källstudier (D2) kunde jag jämföra personalens uppfattningar och förklaringar med exempelvis brottsstatistik. Genom kombination intervjuer/källstudier kunde jag granska historiska data, medan deltagande observation (D3) alltid behandlade nutid.



Figur 9. Olika steg i forskningsprocessen relaterade till varandra

Även vid datainsamlingsmetoden källstudier (B) kunde ett behov uppstå att bedriva ytterligare datainsamling. Skälen till behovet av empiri varierade, dels kunde det röra sig om stora statistiska förändringar, t.ex. att en viss brottslighet minskat som jag ville ha en förklaring till, dels kunde det röra sig om andra statistiska skillnader, t.ex. skillnader mellan olika enheters antal frihetsberövanden/skrivna rapporter etc. I de fall det rörde sig om ett behov av att samla in empiri som härrörde sig bakåt i tiden blev det aktuellt med intervjuer (D1) och i vissa fall ytterligare källstudier (D2). Statistiska skillnader i nutid kunde jag dessutom ta reda på genom deltagande observation (D3).

Vanligen genererade datainsamlingsmetoden deltagande observation (C) ett behov av intervjuer (D1) och källstudier (D2). När jag arbetade med/kom i kontakt med en person/enhet som arbetade på ett visst sätt blev det aktuellt att se om iakttaget annorlunda arbetssätt påverkade statistiken (D2). Personalens olika förklaringar (D1) till ett annorlunda arbetssätt kunde samlas in via intervjuer. Ibland var det så att ett iakttaget beteendet hos allmänheten t.ex. ovanligt många/få ölrickande ungdomar utomhus, antalet urinerande ungdomar i centrum eller ovanligt många utan/med cykellyse medförde ett behov av att följa polisens (D3) arbete på orten ytterligare genom deltagande observation. Dessa deltagande observationer kunde sedan understödjas med källstudier (D2), t.ex. att undersöka antalet skrivna rapporter, samt genom intervjuer (D1) där t.ex. en viss inställning till avrapportering kunde konstateras.

Slutsatser/analyser har gjorts fortlöpande och dokumenterats i pärmar i sekventiell ordning, omfattande både data erhållna vid intervjuer, källstudier och deltagande observation. I samband med att jag skulle skriva avhandlingen gjordes en sammanställning/analys av det material som fanns i pärmarna för att skapa en helhetsbild.

2.2.4.1 Intervjuer

Patton (1990) redovisar tre huvudlinjer att bedriva intervjuer:

1. Intervju genom standardiserad intervjuguide (Frågeställningar är formulerade sedan tidigare. Det finns inte möjlighet till att fördjupa eller utveckla svar på frågor)
2. Intervju genom generell intervjuguide (Frågeställningarna är formulerade sedan tidigare. Denna typ av intervju möjliggör dock att respondenten kan fördjupa och utveckla sina svar. Intervjuaren kan ändra ordning och formulering)
3. Intervju genom informellt samtal (Frågeställningar är inte formulerade sedan tidigare och respondenten kan fritt redogöra för exempelvis ett problemområde)

De intervjuer som jag genomfört har i huvudsak varit en kombination av en intervju med hjälp av en generell intervjuguide och ett informellt samtal. För att studera vissa fenomen har en standardiserad intervjuguide använts, t.ex. rörande hur personalen upplever svarstiderna på länskommunikationscentralen (se kapitel 8.3). Den generella

intervjuguiden har inte haft formen av ett nedskrivet dokument som jag följde utan jag ställde istället vissa återkommande frågor som anpassades efter olika situationer och personalkategorier. Min bedömning var att ett nedskrivet dokument eller en hårdare styrningen hade gjort att intervjuerna skulle uppfattas som mer formella och att personal därigenom hade blivit mer försiktiga och återhållsamma att lämna information.

Intervjuerna började vanligen med frågor med en låg detaljnivå – där den intervjuade hade stora möjligheter att fritt styra samtalet. Vanligen inleddes intervjun med frågan: ”Hur fungerar verksamheten?”, ”Vad tycker du fungerar bra i verksamheten?” eller ”Vad tycker du fungerar dåligt?”. Skälet till att dessa mycket öppna frågor valdes var att jag ville minimera de negativa effekterna av min förförståelse. Jag bedömde det vara viktigt att det var respondenten som fick styra vilka områden vi till att börja med kom in på. När respondenten beskrev exempelvis ett visst problemområde ställdes vissa detaljerade följdfrågor.

När diskussionen började ta slut ställde jag ofta andra frågor som var lite mer styrda, exempelvis: ”Hur har vidareutbildningen/repetitionsutbildning efter Polishögsskolan fungerat?” eller ”Hur många procent av din tjänstgöringstid ägnar du dig åt uttryckningsverksamhet⁶?”. Genom att ställa dessa typer av frågor fick jag information om hur personalen uppfattade verksamheten, exempelvis hur repetitionsutbildningen var utformad eller omfattningen på uttryckningsverksamheten. Information som erhöles i dessa intervjuer kunde sedan jämföras med hur denna verksamhet beskrevs i andra sammanhang, t.ex. i olika dokument eller IT-system.

I samband med att jag bedrev aktionsforskning så testades olika lösningsförslag, som framförts av olika befattningshavare, återkommande gånger på andra befattningshavare, t.ex. ”Skulle man inte kunna strunta i att skriva in skadorna på stulna bilar på ett särskilt anträffnings PM och nöja sig med att skriva det på ett IM⁷?”. De olika lösningsförslagen utvecklades på detta sätt gradvis.

I många fall krävdes det att jag var insatt inom ett visst område för att kunna ställa adekvata följdfrågor. Ju fler intervjuer som genomfördes, desto större möjlighet hade jag att följa och förstå respondenters olika beskrivningar.

I början av studien nedtecknades informationen som jag erhöles vid intervjuerna i anteckningsform för att sedan skrivas rent på dator. Vanligen skickade jag den renskrivna versionen för genomläsning för att få kommentarer av respondent. En processbeskrivning med tillhörande mål, problem och styrka/möjligheter växte fram.

⁶ Begreppet uttryckningsverksamhet definierades såsom tjänstgöring som innebär att man står till länskommunikationscentralens (se avsnitt 8.3) förfogande och kontinuerligt tilldelas olika typer av arbetsuppgifter som vanligen kommit till länskommunikationscentralens kännedom genom att allmänhet/väktarbolag etc. ringt till polisen.

⁷ IngripandeMeddelande. En redovisning av de ingripanden som skett, där platser, tidpunkter, åtgärder och involverade patruller noteras. Begreppet har numera formellt ersatts av HR, HändelseRapport, men det gamla begreppet lever fortfarande kvar i verksamheten.

Efter att ha genomfört drygt hundra intervjuer jämt fördelade mellan olika personalkategorier ändrades tillvägagångssättet till att jag enbart i undantagsfall nedtecknade fakta vid intervjutillfället. Jag fäste dock stor vikt vid att förstå och sätta mig in i beskrivningar som talade emot tidigare erhållen information eller kunskap. Även om jag efter drygt hundra intervjuer slutade att systematiskt föra anteckningar var det inte ovanligt att vissa noteringar gjordes under intervjutillfället eller i efterhand. Ibland erhöll jag skriftligt material av respondenter som förklaring till åsikter och beskrivningar.

Genom att jag många gånger ägnade mig åt deltagande observation fick jag en god kontakt med de jag intervjuade. Detta har inneburit att jag fått access till kunskap och viss information som andra utomstående forskare svårligen skulle få tillgång till. Det har varit viktigt för mig att få tillgång till denna information eftersom min studie i hög grad är beroende av att jag skall erhålla en stor förståelse för olika företeelser och kunna gå bakom olika statistiska siffror. Studien kräver både en bred och inom vissa områden en djup kunskap.

Data från intervjuerna har analyserats genom att jag jämfört erhållen information med vad jag kunnat iaktta vid deltagande observation och källstudier. Skillnader i uppfattningar mellan olika personalkategorier/individer har bl.a. studerats i denna analys.

2.2.4.2 Deltagande observation/observation

Goldkuhl (1990) beskriver att de personer som använder informationssystem, eller som verkar på andra sätt i en organisation, påverkar och tolkar sin omgivning. Vid samhällsvetenskaplig forskning eftersträvas att skapa kunskap om det sociala livet. Det medför att kunskapen måste baseras på subjektiva tolkningar av omvärlden. Det sociala livet är flertydigt och föränderligt, vilket gör att studierna kräver kvalitativ forskning med innebördssensitiva metoder (Patton, 1990). Det är en av anledningarna till att jag i stor utsträckning bedrivit deltagande observation. De i avhandlingen uppställda forskningsfrågorna gör att det är av vikt att jag får inblick i olika verksamhetskunskap.

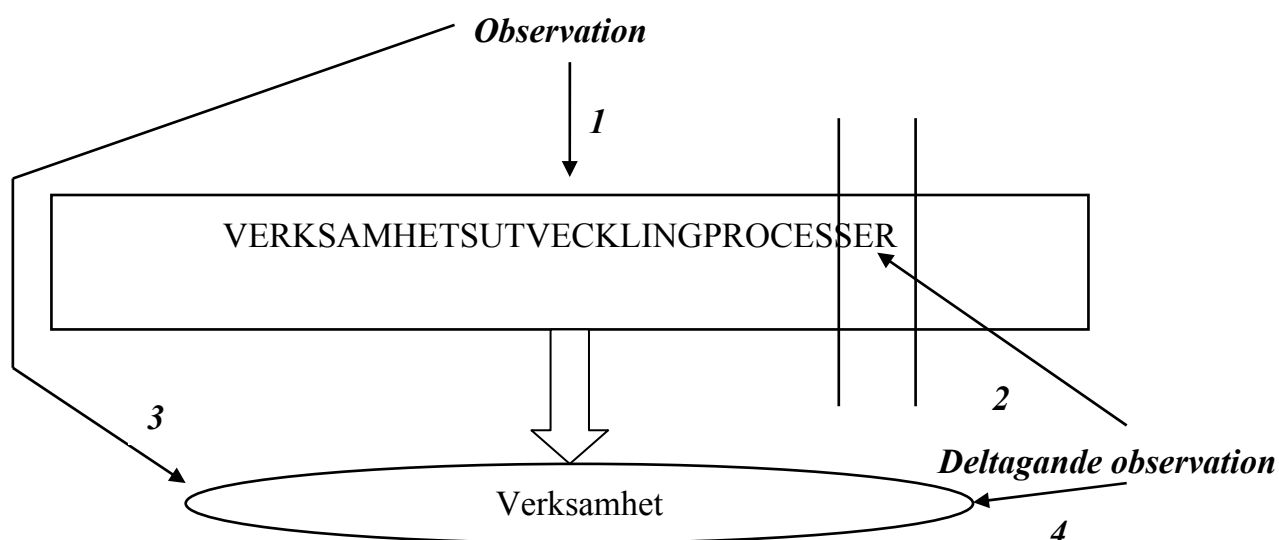
Jag har genomfört två former av deltagande observation, dels deltar jag i arbetet att försöka förändra verksamheten, så kallad aktionsforskning (se avsnitt 2.2.2.3.1). Detta arbete bedrivs genom att jag medverkar i olika projekt, främst på Rikspolisstyrelsen. Den andra formen av deltagande observation har skett genom att jag har deltagit i verksamheten som polisman, bl.a. såsom trafikpolis, ordningspolis, närpolis och spanare.

Gummesson (1985) menar att man som forskare - för att komma ner på djupet – måste använda egna observationer, deltagande observation eller deltagande som också innebär ingripande i den process man studerar. Jag har i hög grad på ett aktivt sätt involverats och ingripit i de processer jag studerat.

Tonvikten för den deltagande observationen har legat på närpolisjämsnt och ordningspolisjämsnt på grund av att dessa verksamhetsfält innefattar de flesta processer som förekommer inom polisen. Deltagande observation beträffande t.ex. enbart utredningstjämsnt⁸ har inte bedömts som speciellt givande eftersom detta arbete ofta innebär ensamarbete i ett kontorsrum. Att delta i större utredningar har bl.a. av tidsmässiga skäl ej varit möjligt.

I figur 10 redovisas en skiss rörande på vilket sätt jag bedriver observation/deltagande observation inom polisen. Jag observerar verksamhetsutvecklingen (1) inom polisen. Denna verksamhetsutveckling innefattar bl.a. utveckling av IT-stöd, utbildning och motivationshöjande åtgärder för personal, program för utveckling av chefer, omorganisationer, samt utveckling av olika metoder vid polisarbete. Delar av verksamhetsutvecklingen är jag involverad i (2). Till största delen har denna involvering varit koncentrerad till olika IT-projekt.

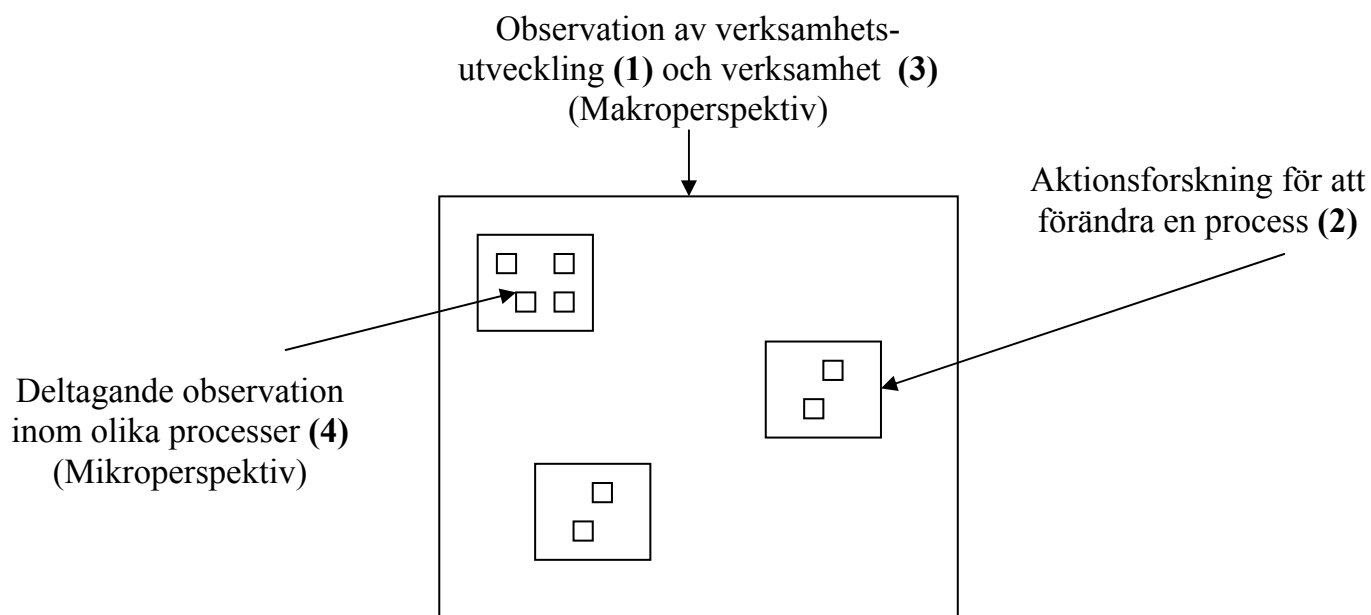
Det finns ett intresse av att observera (3) olika verksamhetsfält inom polisen bl.a. för att göra det möjligt att utvärdera resultatet av verksamhetsutvecklingen och för att kunna göra en bedömning av tillförlitligheten på uppgifter i IT-system. Studien av verksamheten bedrivs också genom deltagande observation (4). Jag involveras i verksamhetsprocesser och deltar i dessa processer.



Figur 10. Deltagande observation/observation under studien

⁸ I ordningspolisjämsnt/närpolisjämsnt innefattas numera en hög grad av utredningstjämsnt. Jag har dessutom genomfört ett stort antal (> 100) intervjuer med utredningspersonal och har därigenom fått mycket information.

Mina observationer/deltagande observationer sker i ett makro- och mikroperspektiv. Observationen av verksamhetsutvecklingen och verksamheten sker med ett övergripande fokus, ett helhetsperspektiv (makroperspektiv). Vid min deltagande observation/aktionsforskning blir jag involverad i enskilda processer där verksamhetsfokus sker i ett mikroperspektiv.



Figur 11. Makro-mikro perspektiv.

Bilden går att göra ännu mer komplex eftersom jag ibland har observerat min deltagande observation. Jag har haft tillgång till en videokamera som jag burit med mig vid vissa tillfällen, där jag i efterhand har kunnat titta på och analysera olika situationer som jag själv aktivt deltagit i. Jag har även agerat "tidsstudieman" och som forskare observerat mig själv i rollen som polisman genom att bland annat mäta tidsåtgång för att utföra vissa arbetsmoment och min egen puls i olika situationer.

Vid analysen av den information som erhållits vid den deltagande observationen har jag i så stor utsträckning som möjligt försökt växla mellan ett mikro- och ett makroperspektiv. En jämförelse har skett med data erhållna vid källstudier och intervjuer för att skapa en ökad förståelse för vad jag observerat och för att finna förklaringar till vissa iakttagelser.

2.2.4.3 Källstudier

Jag har studerat olika analyser och utvärderingar rörande polisväsendet samt brottsutvecklingen, som utförts både internt och externt. Dessa analyser och utvärderingar har i vissa fall framställts av poliser, i andra fall av analytiker eller chefer inom polisen. Vanligen har analyserna utförts av externa aktörer såsom t.ex. RRV, inhyrda konsultbolag eller forskare.

Jag har läst litteratur som inkluderar iakttagelser av poliskårer och brottsutveckling i Sverige och andra länder. Jag har även haft en dialog med vissa författare/forskare som studerar polisen i Sverige.

Jag har dessutom gått igenom olika typer av projektdirektiv och erfarenhetsberättelser/dokument upprättade av olika projekt. Det har dels rört sig om operativ verksamhet som resulterat i olika former av dokumentation, dels mer administrativa projekt – såsom utveckling av olika IT-system. Syftet med dessa källstudier har varit att kunna jämföra information med uppgifter som erhållits i samband med intervjuer och deltagande observation.

För att kunna svara på forskningsfrågorna har det krävts att jag studerat olika typer av dokument och information som producerats inom polisen och som dokumenterats på datamedia eller papper.

Ofta har det rört sig om en kvantitativ ansats där jag exempelvis räknat hur många frihetsberövande som en enhet utfört under en viss tidsperiod genom att gå igenom källmaterial i form av omhändertagandeblad (ett blad skrivs varje gång någon frihetsberövas). Vid dessa källstudier har också information i ett visst datasystem jämförts med utdrag ur andra datasystem eller producerade dokument.

De flesta som studerar polisväsendet går att finna inom forskningsfältet kriminologi, psykologi eller juridik. Det finns ett fåtal rapporter/utvärderingar som anlagt ett informationssystemteoretiskt perspektiv. Med ett informationssystemteoretiskt perspektiv menar jag bland annat att betrakta informationssystem som ingående i ett verksamhetssammanhang (Andersen 1994; Goldkuhl 1992).

Svensk polisforskning om polisarbete som utgår från den uniformerade polisens perspektiv är begränsad (Granér och Knutsson, 2000). Det har därför varit svårt för mig att jämföra och använda mig av resultat och slutsatser genererade vid forskning som utgår från den uniformerade polisens perspektiv.

En annan iakttagelse är att huvuddelen av de rapporter som behandlar polisväsendet/kriminaliteten har anlagt en kvantitativ ansats där siffror, grafer och begrepp såsom ”samband” och ”förekomst” betonas. Sambandet mellan olika variabler kan ofta mätas och analyseras i den kvantitativa ansatsen (Denzin och Lincoln, 1994). Jag har – vilket jag varit inne på – främst anlagt en kvalitativ ansats

vilket gjort att jag även ur detta hänseende har haft skilda utgångspunkter jämfört med många av de rapporter som behandlar polisverksamhet.

Källstudier inom bl.a. området informationssystemutveckling och kriminologi har skett. Syftet med denna genomgång av litteratur var att hitta information som har en nära koppling till forskningsfrågorna.

2.3 Val av fallstudieorganisationer, verksamhetsutvecklingsprojekt och intervjupersoner

2.3.1 Val av fallstudieorganisationer

Jag har valt att studera polisväsendet i Sverige. Polisväsendet består av en central myndighet, Rikspolisstyrelsen och drygt 20 fristående myndigheter som i stort sätt geografiskt motsvarar länen i Sverige. Jag arbetar inom Polismyndigheten i Stockholms län, men även på Rikspolisstyrelsen. När studien påbörjades var målet att studera huvuddelen av polismyndigheterna i Sverige, och detta har gjorts.

Inom varje myndighet finns det ett antal kommuner. Jag hade önskemål att dels besöka stora kommuner, avseende både geografi och invånarantal, och dels besöka små orter, för att på så sätt erhålla en rättvisande bild rörande polisväsendet. Beroende på denna målsättning så blev det naturligt att studera polisverksamheten i Stockholm, Malmö och Göteborg, i mellanstora kommuner runt om i Sverige samt på några mindre orter. Detta urval styrdes till största delen av slumpen, men i vissa fall var det frågan om att välja att besöka polisstationer av något visst skäl, t.ex. att det problemorienterade polisarbetet⁹ ansågs fungera särskilt bra där.

2.3.2 Val av verksamhetsutvecklingsprojekt

Som jag tidigare varit inne på har jag ägnat mig åt aktionsforskning genom att delta i olika verksamhetsutvecklingsprojekt. Jag har undvikit att åta mig arbetsuppgifter som projektledare eller andra uppdrag som skulle ha medfört att större delen av arbetstiden åtgått till en avgränsad arbetsuppgift. En viktig ledstjärna har varit att jag försökt att behålla och utveckla det helhetsperspektiv rörande verksamheten som jag erhöll i samband med att jag genomförde en förändringsanalys 1998 enligt metoden FA/SIMM (Goldkuhl och Röstlinger, 1988).

I flera fall har jag blivit involverad i arbetet med att ta fram lösningsförslag. I andra fall har jag istället fått en god inblick i olika utvecklingsprojekt utan att själv vara direkt involverad. Det har inte skett ett medvetet val att jag enbart skall involveras i vissa utvecklingsprojekt och inte i andra.

⁹ Se bilaga 1.

Genom att bland annat ha ett kontinuerligt samarbete både med personal på Utvecklingsavdelningen i Stockholm och på RPS har jag kommit i kontakt med relativt många projekt. På detta sätt har jag aktivt medverkat i olika processer som blivit föremål för min studie, utan att jag lagt ner speciellt mycket resurstid på enskilda projekt. Ofta har det rört sig om projekt med kopplingar till informationssystem, men det har inte varit ovanligt att det rört sig om helt andra området, t.ex. organisationsförändringar.

2.3.3 Val av intervjupersoner

När det gäller val av intervjupersoner har det skett ett medvetet urval av intervjupersoner. Patton (1990) beskriver insamlingsmetoden ”purposeful sampling”. Han menar att man som forskare kan få en mycket djupare förståelse om ett visst fenomen t.ex. effekten av en viss åtgärd för att hjälpa fattiga, genom att välja ut ett litet antal intervjupersoner och noggrant fokusera på deras situation, snarare än att göra en omfattande statistisk undersökning. Patton redovisar olika strategier för att välja ut intervjupersoner. En strategi är att välja ut personer som är unika och speciella på något sätt. En annan att välja ut personer som kan bidra med mycket information inom det område man tänkt att studera. En ytterligare strategi är att få fram en för gruppen homogent urval personer. Jag har haft möjlighet att intervjua ett stort antal personer. Jag har kunnat kombinera flera av Pattons strategier genom att intervjua personer med olika bakgrund (många års tjänst, nyutbildade, erfarenheter från olika distrikt, IT-kunniga, universitetsutbildade etc), olika personalkategorier (högre chefer, närpolis, yttre befäl, ordningspolis) samt personer som på ena eller andra sättet är speciella (mycket idérika, extremt negativa, utbrända eller starkt engagerade).

Ett förtroende för mig har varit en förutsättning för att intervjuerna skulle bli fruktbara och för att erhålla djup kunskap. Av den anledningen har jag till viss del valt att intervjua personer som jag känner sedan tidigare. Syftet med det senare valet och att jag, om det varit möjligt, låtit personer som känner mig presentera mig för andra som jag skall intervjua, har varit att skapa en trygghet och tillit till mig.

Genom att intervjua personer jag känner sedan tidigare har jag dessutom haft en god möjlighet till naturligt återkommande kontakter med intervjupersoner. Jag har därigenom kontinuerligt kunnat följa utvecklingen av svensk polis och fått en djup förståelse och erhållit en bred verksamhetskunskap vilket gynnar möjligheterna att kunna besvara forskningsfrågorna.

För att få en förklaring till och en beskrivning av framtagning av IT-system inom polisen har jag intervjuat personal som deltagit i olika IT-projekt, alternativt haft en god insyn i olika IT-projekt.

Under studiens gång har slumpen fått spela in mer och mer vid valet av intervjupersoner. Anledningen till att slumpen fått påverka urvalet i högre grad under senare delar av studien beror på att jag fått tillräckligt många respondenter från respektive kategori som jag identifierat som intressant att intervjua.

2.4 Generalisering och vidareförbarhet av resultat

Jag vill hävda att resultatet från denna studie går att använda för att ifrågasätta kvaliteten på analyser och beslut som bygger på information hämtade från polisens IT-system. Det som ligger till grund för denna bedömning är att studien varit omfattande (både beträffande bredd och djup) och att jag i hög grad använt mig av triangulering samt återkommande perspektivväxlingar. En viktig aspekt för vidareförbarhet av resultat från kvalitativa studier är forskarens förmåga att växla perspektiv under studiens gång (Axelsson, 1998). Det är av vikt att ha ett kontextuellt tänkande (Goldkuhl, 1998b), d.v.s. att ett objekt studeras i olika sammanhang istället för att det studeras enskilt.

Jag gör bara anspråk på att slutsatser i avhandlingen gäller analyser och beslut som bygger på information hämtade från den svenska polisens IT-system. Jag har dock fått indikationer på att samma risker beträffande filtrering av verksamhetskunskap föreligger i flera länder vid användandet av uppgifter från polisens IT-system i respektive land. Dessutom har jag genomfört intervjuer i andra organisationer¹⁰, både privata och offentliga och sett att dessa organisationer uppvisar liknande problem.

Jag har främst bedrivit kvalitativ forskning. Axelsson (1998) menar att denna typ av forskning inte leder fram till absoluta bevis, utan man bör se resultatet som tendenser. Resultaten kan vara värdefulla i framtida situationer och andra kontexter (Walsham, 1995).

I och med att kvalitativa studier bygger på människors tolkningar och utsagor rörande sin omgivning är det av stor vikt att beskrivning av empirin är noggrann. (Walsham, 1995). Han redogör för vikten av att ge fylliga beskrivningar i syfte att kunna beskriva vad som händer i ett komplext sammanhang i en organisation. Han menar att forskaren snarare förmedlar sin förklaring och tolkning av människors uppfattningar än att rapportera fakta.

¹⁰ Jag har genomfört intervjuer med personer verksamma inom ett affärsdrivande verk, ett multinationellt företag och två statliga myndigheter. Antalet intervjuade personer har varit litet och därför går det inte att dra några egentliga slutsatser utan resultatet och de fakta som framkommit får mer ses som indikationer på ett existerande problem.

I rapporten finns det återkommande fylliga beskrivningar av företeelser i verksamheten. På grund av dessa beskrivningar är min uppfattning att läsaren ges möjlighet att sätta sig in i problembilden och har möjlighet att bedöma dragna slutsatser utifrån de genomförda empiriska studierna.

3. Analys och beskrivning av olika aktörers syn på verksamhet och information inom polisen

Syftet med detta kapitel är att beskriva de två perspektiv – det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv - som har utkristalliserat sig under studien, och hur kommunikationen fungerar mellan de två perspektiven.

3.1 Det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv

Att det förekommer olika perspektiv i en verksamhet är inget som är unikt just för polisorganisationen och många forskare har berört detta område (t.ex. Axelsson, 1998; Goldkuhl, 1993a; Brunsson, 1989 och Sannerstedt, 1997). Min uppdelning av verksamheten i det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv liknar den uppdelningen som Sannerstedt (1997) gör i en beslutsfatarroll och en utförarroll. Att använda begreppet beslutsfatarroll skulle dock bli missvisande och förvirra eftersom vissa befattningshavare, t.ex. analytiker/kriminologer och IS/IT-personal, som i min avhandling tillhör det Teoretiska perspektivet, inte har en roll som beslutsfattare. Det utmärkande för det Teoretiska perspektivet är att dessa personer främst inhämtar verksamhetskunskap om polisen genom olika typer av källstudier. Personer tillhörande det Teoretiska perspektivet har vanligen en bakgrund som akademiker där teoretiska kunskaper och olika typer av vetenskapliga teorier värderas högt. Denna teoretiska fokusering gör att jag tycker att det Teoretiska perspektivet blir ett bra begrepp att använda sig av genom avhandlingen för att beskriva personer med detta förhållningssätt.

IS/IT-personal, analytiker och personalplanerare utför handlingar och är därmed utförare i en organisation. Den kategorisering jag vill göra är att särskilja de utförare som kommer i direkt kontakt med själva produktionen, i polisens fall i direkt kontakt med kunder/klienter. Att använda begreppet utförare uppfattar jag därför också skulle bli missvisande i avhandlingen, eftersom man som läsare lätt skulle få uppfattningen att detta begrepp innefattar bl.a. analytiker, personalplanerare, controller m.m. Jag tycker Golvets perspektiv är ett bra begrepp eftersom det visualiserar att det är personal tjänstgörande i produktionslinjen, på ”fabriksgolvet”, som det är frågan om. I polisens fall hade kanske kund-/klientperspektivet varit ett mer passande namn. Kundperspektivet är dock ett flitigt använt begrepp som bygger på att man sätter kunden i centrum, vilket polispersonal ofta får kritik för att inte göra. Av denna anledningen tycker jag att Golvets perspektiv är ett mer passande namn på denna personalkategori.

Brunsson (1989) delar upp en organisation i ett produktionsperspektiv och ett politiskt perspektiv. Det politiska perspektivet bygger på att organisationen får press på sig att tillgodose yttre krav som inte direkt har att göra med själva produktionen, utan mer med hur saker och ting presenteras och uppfattas utanför organisationen. Brunssons

uppdelning har stora likheter med den uppdelning som jag har gjort. Brunsson har dock ett organisationsfokus, medan mitt Teoretiska perspektiv sträcker sig utanför organisationsgränserna och innefattar t.ex. politiska beslutsfattare, journalister, kriminologer och jurister. Det Teoretiska perspektivet behöver inte innebära att dessa personer *inte* är praktiker då t.ex. journalister, IS/IT-personal och jurister har yrkeskunskaper och behärskar ett praktikfält. Med Brunssons synsätt skulle dessa personer vara ”actors”, d.v.s. de ingår i produktionen i en organisation. Den indelning som jag gör utgår dock från deras förhållande till verksamhetskunskapen inom polisen – inte sin egen praktik, eller roll i annan organisation utanför polisen.

Jag vill betona att uppdelningen i det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv inte är ett ställningstagande till att Golvets perspektiv har större kännedom om exempelvis brottsutveckling än personer tillhörande det Teoretiska perspektivet. Personal med Golvets perspektiv kan t.ex. ha en mycket djup verksamhetskunskap inom ett smalt område, men ett bristfälligt helhetsperspektiv jämfört med personer med det Teoretiska perspektivet.

Givetvis finns det personer som tillhör någon av de yrkeskategorier som jag har definierat som hemmahörande i det Teoretiska perspektivet som helt eller till viss del ser verksamheten ur Golvets perspektiv. Även det omvända förhållandet råder - personer som tillhör någon av de yrkeskategorier som jag definierat tillhöra Golvets perspektiv kan helt eller till viss del se verksamheten ur det Teoretiska perspektivet. Min uppdelning i två perspektiv skall ses som två idealtyper¹¹, d.v.s. två utkristaliserade kategorier som används i avhandlingen för att tydliggöra beskrivningar och förklaringar. Att använda sig av två idealtyper underlättar ett resonemang kring en abstrakt verklighet.

3.1.1 Aktörer inom det Teoretiska perspektivet

Personer från nedanstående yrkeskategorier tillhör ofta det Teoretiska perspektivet:

- Politiker
- Kriminologer
- Statistiker
- Journalister
- Jurister
- Personal i högre chefsbefattningar
- Verksamhetsplanerare
- Controllers
- RRV och andra verksamhetsgranskare
- IS/IT-personal

¹¹ Se Nurminen (1986) och Weber (1976).

Sandberg (1998) redogör för att managementområdet dominerats av åsikten att ledande människor i ett företag skall analysera verkligheten. De antas sedan använda sin kunskap om kausalsamband för att utröna vilka åtgärder som behöver vidtas. I detta perspektiv finns en sann verklighet, till skillnad från ett mer förståendebaserat och tolkande perspektiv där ”sanningar” mer har formen av sociala konventioner. Dessa sociala konventioner baseras på gemensamma erfarenheter och däribland en gemensam uppfostran inom ramen för en viss kultur. Sättet att tolka och förstå verkligheten är enligt det förståendebaserade och tolkande perspektivet erfarenhetsbaserat och skapat i ett samspel med andra människor.

Sandberg (ibid.) framför att managementområdet har dominerats av ett rationalistiskt perspektiv. I detta perspektiv finns det en sann verklighet där man kan komma närmare sanningen genom systematiska undersökningar och analyser. Liknande iakttagelser har jag gjort i samband med att jag har studerat polisväsendet, där man kan skönja att en stor del av dem som jag definierat tillhöra det Teoretiska perspektivet har en världsuppfattning att det går att definiera mänskligt handlande och bygga upp generella regler som blir funktionella vid den praktiska tillämpningen. Ekman (1999) påtalar att det finns en övertro inom bl.a. polisorganisationen att det går att styra en verksamhet genom att formulera texter:

”Att produktionen av texter styr polisarbete i rakt nedstigande led verkar betraktas som självklart”

3.1.2 Aktörer inom Golvets perspektiv

Exempel på personalkategorier som ofta har Golvets perspektiv är:

- Kriminalpoliser
- Ordningspoliser
- Närpoliser
- Trafikpoliser
- Spaningspersonal
- Personal i insatsstyrkor

Personal som tjänstgör på fältet har nästan undantagslöst Golvets perspektiv. Poliser beskrivs ofta av författare som en distinkt subgrupp i samhället. Subkulturen växer fram ur arbetets särart och de speciella svårigheter som är förknippade med polisarbete (Goldstein, 1990). Det finns en tendens till social isolering och att se världen i ”vi/dom”-mentalitet (Kappeler, 1995).

Jag har uppfattningen att denna ”vi/dom” mentalitet kan överföras till hur poliser ser på ledningen och annat som företräder det Teoretiska perspektivet liksom t.ex. IT-system (som blivit institutionaliserade).

Rolf (1995) menar att det är svårt att skilja mellan kunskap som fungerar tyst och fördomar som fungerar tyst. Mänsklig kunskap utvecklas genom kritisk reflektion över den tysta kunskapen. Tyst kunskap som inte utsätts för kritisk reflektion kan leda till något som Rolf kallar för ”förtroenhetsfällan”. Förtroenhetsfällan innebär att man blir förtrogen med en verksamhet som mer eller mindre baseras på falska föreställningar (ibid.). Det finns en risk att personal med Golvets perspektiv hamnar i förtroenhetsfällan genom att polisens arbetssituation ofta utmärks av att de skall kunna bedöma en situation och handla omedelbart - utan en omfattande tankeprocess - där den tysta kunskapen många gånger kan vara svår att artikulera.

Vid ett utredningsuppdrag beträffande närpolisorganisationen i Söderort (Holgerson, 2000) visade det sig att uppfattningar om verksamheten kunde skilja sig mycket mellan olika aktörer tillhörande Golvets perspektiv, beroende på skilda intressen av hur en framtida organisation lämpligen skulle utformas.

Under studien har jag funnit att man kan dela upp personalen med Golvets perspektiv i två grupper, en reflekterande grupp och en grupp som inte reflekterar över verksamheten/eget beteende i så stor utsträckning. Denna uppdelning utgör en grov generalisering, men är intressant att visa för att förstå den schablonbild över polismän som bl.a. Goldstein och Kappeler redovisar. Jag har funnit att den grupp som har en låg grad av reflektion utvecklar beteenden som överensstämmer med många av de schablonbilder som redovisats av olika forskare. Den del av personalen som har en förmåga att reflektera över verksamheten och sin egen roll, upplever jag i liten grad stämna överens med dessa schablonbilder. Liknande iakttagelser har Josefsson (1991) gjort inom vårdsektorn. Hon beskriver vikten av att personal inom vården ges möjligheter att reflektera över erfarenheter och upplevelser tillsammans med arbetskamrater. Hon menar att det inom vården finns personal som möter patienter med kyla och cynism. I vissa fall handlar det – liksom i andra yrken – om människor som aldrig borde ha valt vårddyrket, men i andra fall menar Josefsson att det kan vara ett sätt att värna sig mot allt det lidande som personal möter i yrkesrollen. Även Schön (1983) tar upp hur praktiker tänker i sin yrkesutövning. Han beskriver den reflekterande praktikern och vikten av att reflektera.

Polisorganisationens användning av t.ex. avlastningssamtal för personalen är i stort sett obefintlig, vilket i kombination med bl.a. en bristfällig internutbildning, påverkar personalens reflektionsförmåga i negativ riktning. Det medför att risken för att personal delar upp världen i exempelvis ”vi/dom” eller ”svart/vitt” ökar med antalet tjänsteår i organisationen¹².

Att vissa poliser har en bristfällig reflektionsförmåga är viktigt att ta hänsyn till i samband med att man samlar in verksamhetskunskap från personal med Golvets perspektiv.

¹² Bland annat Niederhoffer (1967) påvisar att polispersonal utvecklar en viss typ av personlighet p.g.a. att polisrollen kräver vissa egenskaper.

3.1.3 Andra benämningar på det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv

Min uppdelning i två perspektiv rörande sättet att bedöma och tolka information: det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv, har även vissa likheter med två olika kunskapstraditioner som Molander (1996) tar upp i sin bok: "Kunskap i handling". Han drar upp skiljelinjer mellan den teoretiska och den praktiska kunskapstraditionen.

Den teoretiska kunskapstraditionen utmärks av:

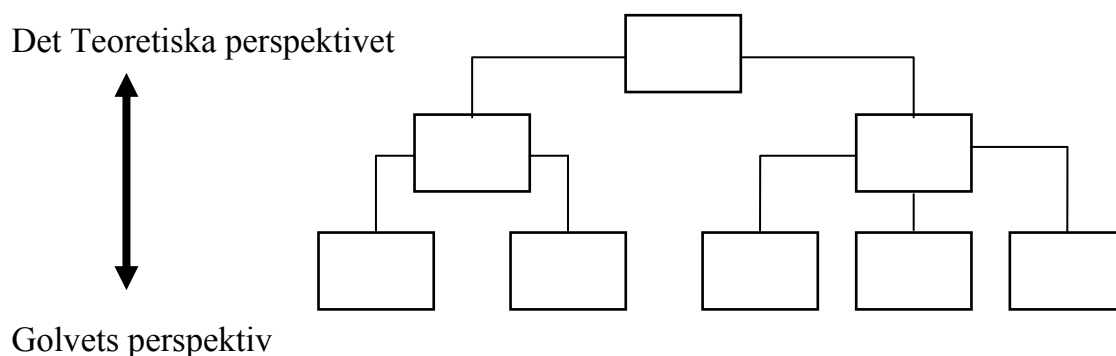
- Att kunskap är från subjektet avskilt
- Att tillämpningen ses som ett separat moment; man kan ha kunskap utan att för den delen kunna tillämpa den
- Övertygelsen att kunskap avspeglar eller avbildar verkligheten (eventuellt med vissa förvrängningar)
- Övertygelsen att kunskap kan formuleras i ord och matematiskt språk

Den praktiska kunskapstraditionen utmärks av:

- Att den den bygger på deltagande och dialog med andra människor och i kunskapen ingår att leva med material, verktyg osv.
- Övertygelsen att kunskap är kunskap-i-handling, levande kunskap i världen; kunskap avbildar inte utan leder från fråga till svar och från uppgift till fullgörande inom olika mänskliga aktiviteter
- Övertygelsen att kunskap i grunden är "tyst", även om ord och matematiskt språk många gånger är nyttiga hjälpmedel
- En förankring i levande traditioner

Det Teoretiska perspektivet har klara likheter med den teoretiska kunskapstraditionen och Golvets perspektiv har å andra sidan många gemensamma drag med den praktiska kunskapstraditionen.

De två perspektiven som jag har identifierat speglar i viss mån polisens hierarkiska organisation, där det finns en tydlig tendens att tillhöra det Teoretiska perspektivet ju högre upp i organisationen personen befinner sig, och tvärtom.



Figur 12. De två perspektivens förekomst i hierarkin

Mellanchefer har ofta en valmöjlighet att tillhöra något av perspektiven, eller att försöka verka inom båda perspektiven - vilket är förenat med komplikationer eftersom synsätten skiljer sig mycket åt. Brunsson (1989) har funnit att det ofta uppstår ett problem för personal på mellannivå i en organisation och det blir lättare för dem att välja att tillhöra antingen det perspektiv som innehas av utförare, d.v.s. de i operativ verksamhet, eller ett politiskt perspektiv, som skiljer sig från ”produktionsperspektivet”.

Herbert (1998) har kommit fram till att det finns olika perspektiv bland poliser. Han menar att det är vanligt att det finns en uppdelning mellan ”management cops” och ”street cops”. Den första gruppen representerar den formella byråkratin, där auktoritet och beslutsfattande följer strikta hierarkiska linjer. Den andra gruppen utgörs av poliser på gatan som ständigt måste improvisera för att lösa sina uppgifter. Herberts uppdelning i ”management cops” och ”street cops” har likheter med min uppdelning i det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv.

Herbert menar att stora organisationer ofta har normativa system som han delar upp i sex olika grupper. Det är få organisationer som så uttryckligen uppvisar de sex systemen som polisen gör (ibid.):

a) Lagarna styr vad polisen skall och får göra. Polisen har dock en stor handlingsfrihet i valet av hur lagarna skall användas ute på fältet i en specifik situation. Lagarna blir en viktig del i det dagliga arbetet och påverkar i hög grad polisens uppträdande.

b) Det byråkratiska regelverket utgör en formaliserad styrning av polisverksamheten. Reglerna ger organisationen struktur och hjälper samtidigt ledningen att utöva kontroll. Polisen på fältet har även i detta fall en stor handlingsfrihet vad gäller hur olika situationer skall lösas.

c) Säkerhetsaspekten är ett annat viktigt inslag i polisens subkultur. Polisens uppträdande i olika situationer styrs av ett säkerhetstänkande där det viktigaste är att klara livhanken: ”It is better to be judged by twelve than carried by six”.

d) Egenskaper som tuffhet och modighet anses vara viktiga. I exempelvis Los Angeles används två begrepp som beskriver två olika typer av poliser och som reflekterar organisationens kultur. ”Hadchargers” kallas de poliser som är aktiva, modiga, starka och maskulina medan motsatsen är ”station queens” som är poliser som sökt inre tjänst.

e) Polisens arbete kännetecknas inte endast av att vara modig eller av att upprätthålla lagen. Det finns även en annan dimension som består i den moraliska kampen mellan ont och gott. Ett internt språk uppstår som glorifierar den egna verksamheten kontra motståndarna, exempel på detta är ord som ”bad guys” och ”clean up”.

f) Kompetensnormen innebär att poliser förväntas att göra ett bra arbete; att klara av att ”hålla rent” i sitt eget område utan extra assistans.

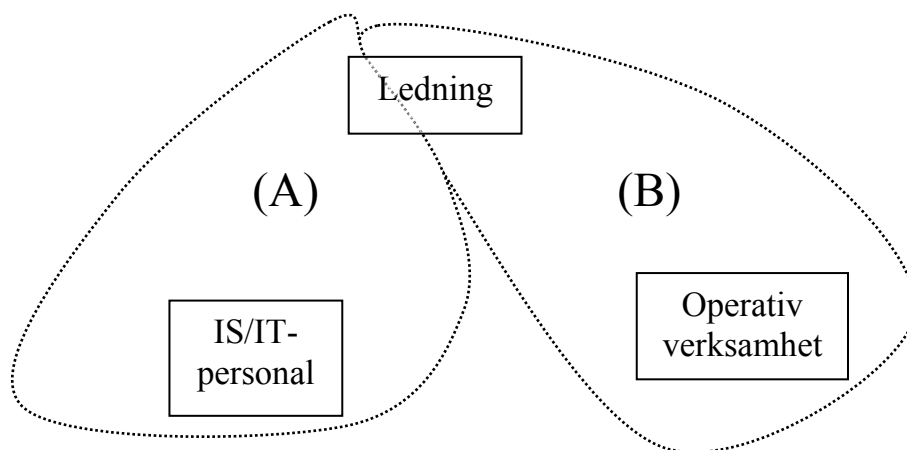
Inom organisationer finns det schabloner rörande hur ”man skall vara”. Schabloner som genom socialiseringsprocessen upprätthålls av organisationens medlemmar. (Kappeler, 1995). Värderingar sprids dels genom den formella strukturen, dels genom den informella processen (Dunham och Alpert, 1993). Schablonerna hjälper till att forma kvaliteten och strukturen för gruppens inbördes agerande (Kappeler, 1995).

Ovanstående schabloner upprätthåller och konserverar uppdelningen mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv. De normativa systemen och socialiseringsprocesserna gör att uppdelningen i två perspektiv låses fast och på ett tydligt sätt bildar två olika världar rörande sättet att uppfatta verksamheten.

3.2 Olika perspektiv – en vanlig företeelser i organisationer

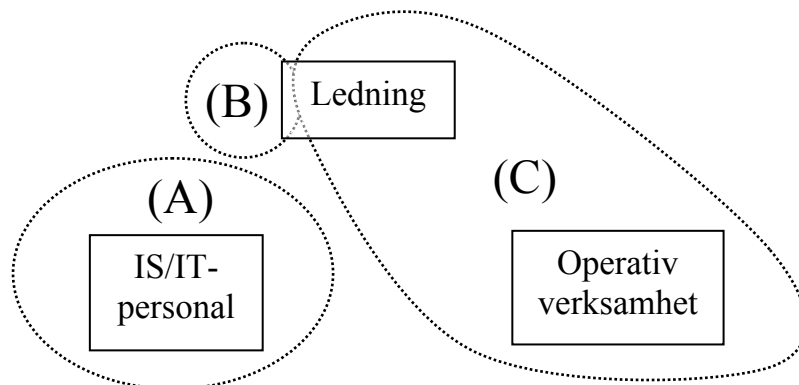
För att åskådliggöra mitt perspektivval vill jag relatera det till, och beskriva andra forskares perspektivval. För att kunna göra en jämförelse kommer jag använda mig av tre olika begrepp: ledning, IS/IT-personal samt operativ verksamhet. Med begreppet ledning avses beslutsfattare, politiker och högre chefer. Begreppet IS/IT-personal innefattar den personalkategori vars arbetsuppgift är att konstruera, administrera och förvalta IT-system. Ett annat ord för operativ verksamhet skulle kunna vara kärnverksamhet eller verkställarrollen. En ytterligare förklaring är: de som bedriver själva verksamheten.

Karin Axelsson (1998) delar upp en verksamhet i två delverksamheter; systemutvecklingsverksamhet (A) och kärnverksamhet (B). Fokus för denna beskrivning är hur personal i kärnverksamheten använder sig av informationssystem.



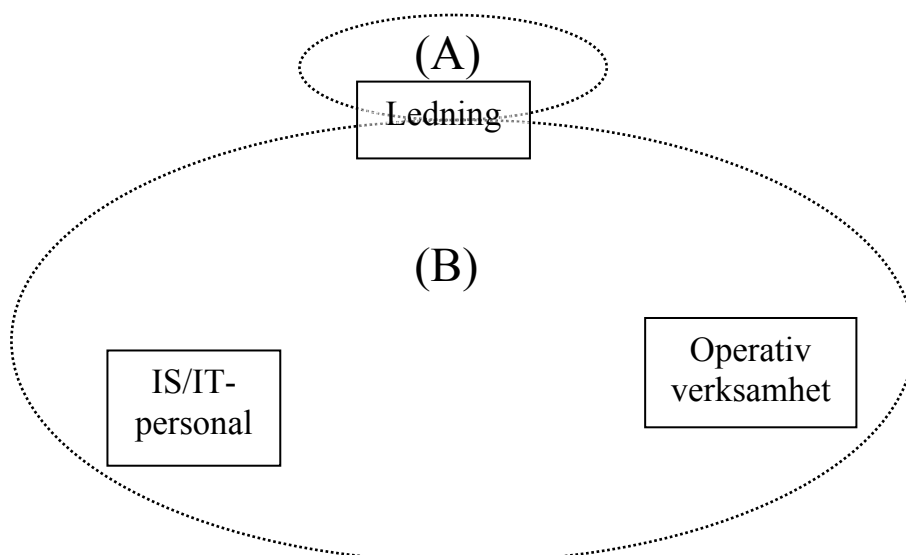
Figur 13. Schematisk skiss över hur Axelsson (1998) definierat olika perspektiv i en verksamhet

RRV (1993) delar upp en verksamhet i tre perspektiv och menar att det finns tre interna aktörsgrupper vid IT-användning: IS/IT-ansvariga (A), högsta ledningen (B) och de som bedriver själva verksamheten (C), d.v.s. verksamhetsansvariga och användare.



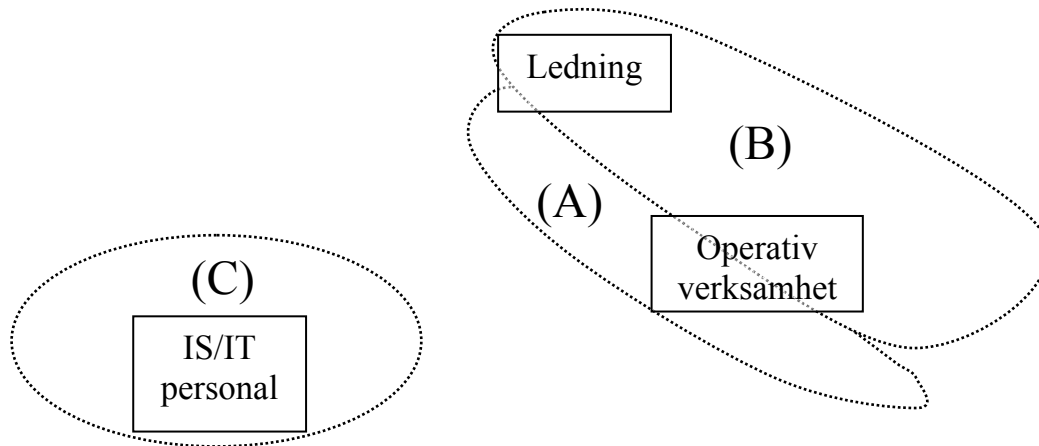
Figur 14. Schematisk skiss på hur RRV (1993) delar upp sättet att betrakta en verksamhet i tre perspektiv

Sannerstedt (1997) gör en uppdelning i två perspektiv - eller som han kallar det två roller. Han beskriver att politiker företräder medborgarna. Politikerna styr och förvaltningen verkställer. Han delar upp aktörernas roller genom att skilja mellan beslutsfatarrollen (A) och verkställarrollen (B). Uttrycket ”verkställa” innebär att tillämpa, att genomföra, d.v.s. att implementera.



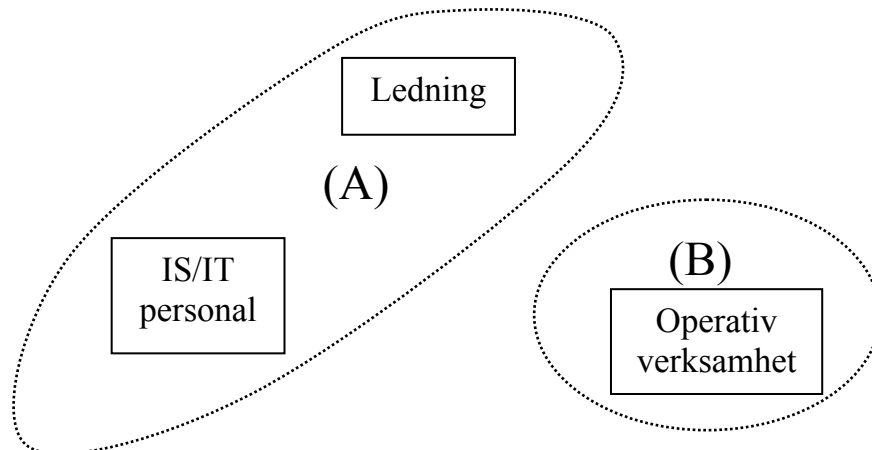
Figur 15. Schematisk skiss på Sannerstedts (1997) uppdelning av synen på en verksamhet i två perspektiv

Goldkuhl (1993a) har satt datasystemet i fokus och definierat in användare **(A)** (sådana personer som lämnar information till systemet), ut användare **(B)** (sådana personer som mottager information från ett datasystem) samt IT-personal **(C)**.



Figur 16. Schematisk skiss på hur Goldkuhl (1993a) delat upp en verksamhet i tre perspektiv

Det fokus som väljs för en studie har en avgörande betydelse för vilka olika perspektiv som identifieras i en verksamhet. Jag har identifierat två perspektiv rörande sättet att tolka och bedöma information som finns i polisens datasystem, det Teoretiska perspektivet **(A)** och Golvets perspektiv **(B)**.



Figur 17. Schematisk skiss över de två perspektiv som identifierats beträffande sättet att tolka och bedöma information som finns i polisens datasystem

Figurer som ovan blir givetvis mycket schematiska. De visar dock på ett övergripande sätt hur min uppdelning av olika perspektiv skiljer sig mot t.ex. RRV:s sätt att dela upp en verksamhet.

3.3 Kommunikationsproblem mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv

Kommunikationen mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv är bristfällig och kommer till uttryck inom olika områden:

- Handling som utförs av personal med Golvets perspektiv, men som bedöms av personal med det Teoretiska perspektivet
- Konflikt mellan regler upprättade av det Teoretiska perspektivet och uppfattningen om dessa hos Golvets perspektiv
- Vi/dom mentalitet hos Golvets perspektiv som försvårar kommunikation, samt beslutfattares ovilja att delta i ”småpratet”
- Konflikt mellan analyser gjorda av det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektivs uppfattning om verkligheten

För de båda perspektivet har det byggts upp två verklighetsbilder med olika begreppsstrukturer. En verklighetsbild innehas av det Teoretiska perspektivet och en innehas av Golvets perspektiv. På grund av detta blir kommunikationen mellan de olika perspektiven lidande. Förmågan, och många gånger viljan, att sätta sig in i det andra perspektivet är bristfällig. Detta underlättar definitivt inte fortsatt kommunikation. Ofta framför polispersonal som tjänstgör på fältet att det är ovanligt att någon högre chef tar kontakt med dem och lyssnar på dem. På samma sätt är det ovanligt att personal med Golvets perspektiv på ett öppet och konstruktivt sätt diskuterar frågor med högre chefer. En vanlig åsikt bland polispersonal är att chefer inte lyssnar och att det inte är någon idé att prata med dem. Denna inställning bidrar givetvis inte till att öka förutsättningar för en effektiv kommunikation. Bristfällig kommunikation gör att verksamhetsbehov och problem som förekommer närmast chefskikten lättare identifieras än de långt ifrån cheferna.

3.3.1 Handling som utförs av personal med Golvets perspektiv men som bedöms av personal med det Teoretiska perspektivet

En beskrivning av en händelse som resulterade i en anmälan mot polis på grund av användandet av skjutvapen:

”Klockan var omkring 04.00 då jag och kollegan Marita fick en rapport via radion om att två personer stal varor ur en ICA affär. De hade slagit sönder en ruta och lastade ut cigaretter. Vi körde tyst fram till brottsplatsen och överraskade gärningsmännen, två grovt kriminella ungdomar. De hoppade in i en bil som var stulen och började backa. De krockade med en vägg men fortsatte agerandet genom att rusa motorn och bland annat flyttade de ett cykelställ av cement ett par meter.

Jag hade dragit vapnet när jag sprang fram mot gärningsmannens bil. När de påbörjade sitt vårdslösa beteende med den stulna blå Saab 9000 tänkte jag: "Era skitar här skall Ni få och sköt ett skott mot bilens däck". "Oj, jag sköt tänkte jag direkt efter agerandet".

Vid den sekundlånga reflektionen – som dock kändes som mycket längre – över mitt agerande, fann jag att jag hade handlat i nödvärn. Detta var en klar nödvärnssituation då min kollega Marita var ytterst nära att bli påkörd. Cykelstället räddade henne och gav henne möjlighet att slänga sig undan."

När det hände fanns inte tid att tänka på vilket juridiskt stöd som existerade – det bara hände. "Era skitar här ska ni få" är inget bra motiv, men vad som var rätt och fel satt i ryggraden. Senare blev det givetvis en utredning om skjutningen som genomfördes av internutredningsenheten.

Om någon drar ett vapen mot en polis är det inte osannolikt att tankar i stil med: "Vå faan", "Helvete...." figurerar i polismannens huvud innan handling.

Ur det Teoretiska perspektivet skulle dock resonemanget föras på följande sätt:

"Oj, han drar vapen mot mig. Det är en fara för mitt liv. I brottsbalkens kapitel 24 § 1 står det bland annat att: Gärning som någon begår i nödvärn skall icke medföra ansvar. I nödvärn handlar den som söker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom....såvida ej handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarlig".

Vidare skulle också tankar såsom:

"Är det verkligen ett vapen han har i handen? Den som hotar kanske bara har en attrapp? Skulle det var uppenbart oförsvarligt att använda mig av mitt vapnet? Enligt flera rättsfall spelar det ingen roll om det vapen som gärningsmannen har fungerar eller ej. För att man skall gå fri måste det bedömas som rimligt att det föremål som gärningsmannen uppvisade kunde uppfattas som ett vapen av den som handlade i nödvärn."

figurera i polismannens bedömning av situationen enligt det Teoretiska perspektivet.

Om polismannen genomför alla dessa tankesteg när en person drar ett vapen mot honom/henne har förmodligen polismannen ett antal kulhål i sig innan tankeprocessen var utförd. Många gånger utförs handlingar utan en föregående tankeprocess. Det är inte ovanligt att situationerna är av sådan art att det inte finns tid till eftertanke utan handlingarna blir mer eller mindre reflexmässiga.

Bendz (1995) behandlar området kunskap i praktik med fokus på sjuksköterskor. Hon menar att sjuksköterskans intuitiva kunskap har fått en allt större uppmärksamhet under de senaste åren. Den erfarna sjuksköterskan "känner" vad som är signifikant information i en viss situation. Hon/han har en förmåga att uppfatta och reagera på signaler från patienterna, men de kan inte peka på eller uttrycka verbalt, vad de uppfattar och reagerar på.

Vid granskningen av handlingar utförda av polismän på fältet sitter jurister i en problemfri miljö utan skrik, skrån och upprörda människor och analyserar en situation

som polismannen ibland haft bråkdelen av en sekund att fatta ett beslut om. Juristerna beaktar vanligen det faktum att polismannen har haft mycket kort tid på sig att fatta ett beslut eller att situationen som sådan varit rörig. Under den studie som jag har genomfört har polispersonal dock påvisat ett flertal fall där de upplever att juristerna vid analyser av vissa situationer saknat en förståelse/inblick i situationen/polisarbetet.

Det är naturligt att det föreligger olika uppfattningar mellan det Teoretiska perspektivet (jurister) och Golvets perspektiv (polispersonal) rörande om en handling/ett beslut varit korrekt eller felaktigt, i och med att granskningen kan resultera i en påföljd för personal med Golvets perspektiv. Polispersonal upplever dock att juristerna vid bedömningar av en handling många gånger anlägger ett alltför rationellt perspektiv där man förutsätter att polismännen gjort olika bedömningar och fattat olika beslut, vilket polismännen upplever att de i realiteten ej har haft någon tid/möjlighet att göra. Juristerna å andra sidan har uppfattningen att polispersonal i högre grad måste fokusera på lagstiftningen för att på så sätt komma fram till vilka handlingar som är tillåtna i en viss situation. Ovanstående leder till att det finns en risk för att ett bristfälligt kommunikationsklimat mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv kommer att bestå.

3.3.2 Konflikt mellan regler upprättade av det Teoretiska perspektivet och uppfattningen om dessa hos Golvets perspektiv

Det händer också relativt ofta att det förekommer andra typer av situationer då polispersonal måste lösa problem i praktiken, då skrivna generella regler måste användas i en specifik situation. Det är inte ovanligt att det uppstår en konflikt mellan verkligheten, och regler samt rekommenderade förfaranden upptagna i skrifter producerade av personal med det Teoretiska perspektivet (se Ekman, 1999).

Jag tänkte redovisa några exempel på ovanstående beskrivna problem som jag har kommit i kontakt med under studien:

De som säljer narkotika på "plattan" har ofta narkotikan i munnen. När polisen skall göra ett ingripande så försöker de ofta svälja narkotikan och därmed saknas bevis och de går fria. Kräkmedel får inte användas. På grund av detta måste polisen ta tag i knarkförsäljaren så att denne inte kan svälja knarket. Rättsenheten i Stockholm (Polismyndigheten i Stockholms län, 1998) redovisar JO-beslut, dnr 3505-1996 där JO konstaterar att: "En förutsättning för att en polisman skall kunna använda våld i samband med en kroppsbesiktning är... att han "möts av motstånd". "Om en kroppsbesiktning... avser den misstänktes munhåla kan... rätt för polisen att tillgripa våld uppkomma om den misstänkte vägrar att på tillsägelse öppna munnen". Det innebär enligt JO att "den misstänkte måste ges en reell möjlighet att efterkomma uppmaningen och att våld således får tillgripas först sedan det framkommit att han inte kommer att medverka". Polisen har således ingen rätt att använda våld i överrumplingsögonblicket (ibid.). Detta innebär att polismannen inte får överraska

knarklangaren, vilket i förlängningen medför att polisens narkotikagrupp ”tvingas” fråga knarklangaren: ”Har du för avsikt att göra motstånd?”

”Näh”, svarar knarklangaren strax efter att han svält narkotikan. Om JO:s uttalande skulle följas blir det praktiskt taget omöjligt att gripa knarklangare i samband med att det sker en försäljning. Samtidigt kommer det direktiv att narkotikaförsäljningen måste bekämpas med kraft. Problemet med försäljning av narkotika på ”plattan” belyses med jämna mellanrum i massmedia och polismännen får ett tryck på sig att agera. Polismännen måste lösa uppgiften utan att de fått effektiva ”verktyg” i form av lagstöd. Andra exempel på liknande svårigheter är direktiven att polismännen skall arbeta problemorienterat och agera innan ett brott har skett genom att arbeta förebyggande. Lagstöden för att möjliggöra och underlätta detta arbete är dock få. Att vidta en åtgärd innan ett brott har skett anses vanligen integritetskränkande¹³, och det saknas ofta lagstöd för detta. Ungdomsgruppen i Stockholms city har fått kritik för att man har filmat ungdomsgäng på kvällarna innan det finns ett konkret brott att utreda. Det Teoretiska perspektivet har den uppfattningen att det inte går att utreda ett brott innan det har skett och därmed är filmningen inte tillåten.

Om en person går fram till en polis och säger att: ”Killen med grön bomberjacka som står bland ungdomarna vid Åhléns har en lång kniv på sig. Han stoppade ner den i vänster innerficka” så finns det enligt vissa jurister inget lagstöd för att göra en kroppsvisitation om det finns två personer i ungdomsgänget som har grön bomberjacka. Enligt dessa jurister kan det bara vara en skäligen misstänkt för det aktuella brottet (Det är bara en person som kan ha kniven på sig). I och med att det kan vara någon av de två personerna med grön bomberjacka räcker inte misstankarna enligt dessa jurister för att polismannen skall kunna leta efter kniven med stöd av rättegångsbalken¹⁴. Polispersonal känner att de får en press på sig att agera, men känner en osäkerhet om de har ett lagstöd för att agera.

Ytterligare ett exempel gäller beträffande användandet av larmanordning¹⁵, d.v.s. ljus och ljudsignal. Vid utbildningar i uttryckningskörning får poliser information om att larmanordningar enbart får användas vid fara för liv eller allvarlig egendomsskada¹⁶. Om ett våldtäktsoffer ringer några dagar efter brottet och säger att hon har sett våldtäktsmannen på en buss, har patrullen inte (om anvisningarna som polispersonal får i samband med utbildning i uttryckningskörning skall följas) rätt¹⁷ att använda larmanordningarna för att försöka få tag i våldtäktsmannen. Larmanordningarna får inte användas i brottsutredande syfte. Det gäller även om brottet är grovt.

¹³ Se t.ex. yttrande från polismyndighet och JO:s yttrande i JO-beslut 4605-1995, 1349-1996 och 150-1997.

¹⁴ Att leta efter kniven med stöd av PL 19 är ej heller tillåtet med ovan nämnda förutsättningar – utan ytterligare faktorer måste vara uppfyllda för att detta lagstöd skall kunna tillämpas. Se fotnot 13.

¹⁵ Se trafikförordningen, 11 kap, 8 §.

¹⁶ Att larmanordningar enbart får användas vid fara för liv eller allvarlig egendomsskada bygger på muntliga och skriftliga yttranden från det Teoretiska perspektivet. Ett exakt belopp för allvarlig egendomsskada har inte preciserats. I vissa fall har information gått ut att allvarlig egendomsskada följer gränsen för grov skadegörelse, men några sådana direktiv från det Teoretiska perspektivet har jag inte kunna hitta.

¹⁷ Polismännen kan givetvis bygga upp en ”scenario” om att det finns en konkret fara för liv och hälsa, men i exemplet ovan så fanns inga sådana indikationer, utan syftet var brottsutredande.

Ett annat exempel: En polispatrull står vid rött ljus mitt i natten i en korsning där det inte finns någon annan trafik. Längre fram på gatan blir de vittne till att en person slår sönder en glasruta till en mobiltelefonaffär och tar ett par telefoner. Personen hoppar upp på en cykel och cyklar därifrån. Patrullen får inte (om anvisningarna som polispersonal får i samband med utbildning i utryckningskörning skall följas) använda larmanordningar i detta fall, utan måste vänta på grönt ljus innan de får åka efter gärningsmannen. Det gäller även när patrullen är helt ensam i korsningen. Larmanordningarna brukar dock användas ”felaktigt” i var och varannan svensk deckare – och i verkligheten.

Att personal med Golvets perspektiv upplever att det Teoretiska perspektivet producerar teoretiska produkter utan verklighetsförankring gör att intresset av att t.ex. sätta sig in i olika lösningsförslag blir lågt. Upplevelsen av att det Teoretiska perspektivet inte har verklighetsförankring, får också till följd att vi/dom -mentaliteten förstärks hos personal med Golvets perspektiv.

3.3.3 Vi/dom mentalitet hos Golvets perspektiv som försvårar kommunikation samt beslutfattares ovilja att delta i ”småpratet”

Ekman (1999) har funnit att det finns ett stort behov av att chefer i högre grad deltar i ”småpratet”. Arbetet styrs i mångt och mycket av informella diskussioner runt fikabordet. Det är därför viktigt att chefer är delaktiga i dessa informella samtal (ibid.). Flera gånger under studien har personal med Golvets perspektiv framfört att man önskar att cheferna (dom) i högre grad borde föra en dialog. Ekman menar att delaktighet i småpratet förutsätter förtroendefyllda relationer mellan människor. Polischeferna har ett dilemma – ett innanförskap krävs för delaktighet i småprat, de sanktionsmöjligheter ett chefskap medför, ger samtidigt ett utanförskap.

Orsaken till beslutfattares ovilja att delta i småpratet går även att härröra till uppträdandet hos personal med Golvets perspektiv. Ortiz och Peterson (1994) anser att kulturen hos polispersonal utmärks av bland annat en misstänksamhet mot ledningen.

I flera fall under studien har jag konstaterat att högre chefer (Teoretiska perspektivet) bemötts på ett tufft sätt i samband med att de besökt utsättningar¹⁸. Personal med Golvets perspektiv har framfört kritik på ett sätt som inte har uppmuntrat till dialog. Vidsyntheten och förmågan att lyssna har i många fall varit bristfällig hos personal med Golvets perspektiv. Aggressionen mot chefskiktet har varit så pass omfattande att:

”Det ha varit som att dra ur proppen när en chef för en gångs skull besökt oss.”

som en polisman uttryckte det.

Jag har ett flertal gånger märkt liknande tendenser till ventilerings av frustration i samband med att jag har intervjuat personer med Golvets perspektiv. Ett utbrett

¹⁸ Möte i början av arbetspass.

missnöje har gjort att man under ett par timmar formligen har ”spytt ut negativa synpunkter” innan det har funnits någon som helst möjlighet att åstadkomma en mer nyanserad diskussion. Det är naturligt att personal från det Teoretiska perspektivet drar sig för att utsätta sig för denna kritik. I och med att chefer inte haft/tagit sig tid, eller återkommit kontinuerligt, har dessutom sällan en givande dialog uppkommit.

Under intervjuer har det framförts att chefer inom svensk polis många gånger fokuserar sig på att inta en förvaltande roll, vilket gör att behovet av en dialog med personalen för att utveckla verksamheten inte varit stor¹⁹.

Atmosfären mellan personal med Golvets perspektiv och personal med det Teoretiska perspektivet gynnar givetvis inte den kommunikativa processen. Idéer och förslag som kommer från det Teoretiska perspektivet betraktas ofta med skepticism av personal med Golvets perspektiv. Att förändra arbetssättet som bygger på framförda förslag från det Teoretiska perspektivet blir problematiskt. Personal med Golvets perspektiv ser främst problem och inte möjligheter i de framförda förslagen, därmed blir intresset av att förändra verksamheten bristfällig. Det kan vara en av förklaringarna den till bristande förändringsbenägenhet bland polispersonal som kunnat konstateras av andra forskare (se t.ex. Goldstein, 1990; Willard, 1998).

3.3.4 Konflikt mellan analyser gjorda av det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektivs uppfattning om verkligheten

I många fall så skrattas det i fikarum och radiobilar åt sättet att använda sig av den information som finns i olika IT-system. Till exempel kom analytiker fram till att de flesta rattfyllon körde bil när det var soligt och uppehåll ute. Variabeln att polispersonal hellre stod och hade rattfyllerikontroller när det var uppehåll än när det regnade, tyckte personal med Golvets perspektiv att man borde ha tagit hänsyn till. Uppfattningen om teoretikernas bristande verklighetsförankring fick ännu mer grogrund. Personal med Golvets perspektiv har åsikter att liknande feltolkningar förekommer titt som tätt i olika analyser och i massmedia. Detta gör att det är en fara att vi/dom -mentaliteten förstärks. Det finns också en risk för att acceptansen för olika förslag blir låg om personal med Golvets perspektiv känner att förslagen bygger på, ur deras synvinkel, konstiga beslutsunderlag/analyser.

Ekman (1999) menar att det är viktigt för chefer att på ett strukturerat sätt delta i småpratet för att skapa en kontinuitet. Att bara ibland delta i småpratet menar han andas mer kontroll än att skapa ett förtroende. Studien som jag gjort har visat att det även är viktigt för andra personalkategorier inom det Teoretiska perspektivet t.ex. IS/IT-personal att delta i småpratet.

¹⁹ Samarbetsavtalet kan ses som en bekräftelse på att så varit fallet och att viss personal från det Teoretiska perspektivet konstaterat att det varit en bristfällig dialog.

Jag har dock funnit att det kan vara problematiskt att få igång en fungerande dialog mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv eftersom de båda perspektivens erfarenhet och syn på verksamheten ofta uppvisar stora skillnader. I kapitel åtta påvisas att mycket av kunskapen hos det Teoretiska perspektivet bygger på uppgifter från IS/IT-system, medan personal med Golvets perspektiv främst bygger sin verklighetsbild på självupplevda händelser. Det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv utgår därmed i många fall från två helt olika "kartor" för att beskriva verksamheten. Det krävs en omfattande dialog innan de båda perspektiven kan få en fungerande dialog. Det är inte bara för chefer att gå ner till fikabordet och delta i småpratet. Det finns ett behov av att de båda perspektiven pratar ungefär "samma språk" innan det kan ske någon påverkan åt någondera hållet. Det gör att det är en stor tröskel att komma över innan organisationen kan få igång en givande dialog mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv. Om uppgifter från IT-system tas som mer eller mindre sanningar (se kapitel 8) blir det mycket svårt att få en fungerande dialog.

Persson (1976) beskrev i en rapport att en stor andel av brotten begås av en relativt liten andel personer. Dessa slutsatser stämde överens med Golvets perspektivs uppfattningar. I de fall kriminologer och andra med det Teoretiska perspektivet genomför kvalitativa analyser, t.ex. som Persson gjorde genom intervjuer med missbrukare, uppnås ofta en överensstämmelse mellan analysens resultat och uppfattningar om verkligheten, ur Golvets perspektiv. Det är dock vanligt att det Teoretiska perspektivet ändå utsätts för kritik:

"Varför gjorde de en sådan utredning, det där visste vi ju redan...."

3.3.5 Konsekvenser på grund av kommunikationsproblemet

För att förklara konsekvenserna av kommunikationsproblemet mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv tar jag hjälp av figur 18.

Synen på verksamheten skiljer sig åt mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv **(1)**. Bland personal med Golvets perspektiv finns det en tendens att dela upp världen i vi/om **(2)** (Kappeler, 1995). Chefsskiktet hamnar i facket "om", där det finns en medveten önskan bland personal med Golvets perspektiv att inte beblanda sig med personal från det Teoretiska perspektivet.

Under ett flertal intervjuer på olika nivåer har det framkommit att det inte är ovanligt att chefer främst har en förvaltande roll **(3)**, genom att dessa mer agerar som förvaltare än att de driver en verksamhet. På grund av ovanstående faktorer deltar ej chefer i småpratet **(4)** (Småpratets betydelse se Ekman, 1999) och undviker att engagera sig i verksamheten vilket gör att det blir en distans mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv, som i sin tur medför en bristfällig kommunikation **(5)**.

En bristfällig kommunikation mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv får till följd att Golvets vi/dom-mentalitet beträffande synen på ledningen, förstärks. Det finns dessutom en risk för att den bristfälliga kommunikationen förstärker skillnaden i uppfattningen om verksamheten mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv.

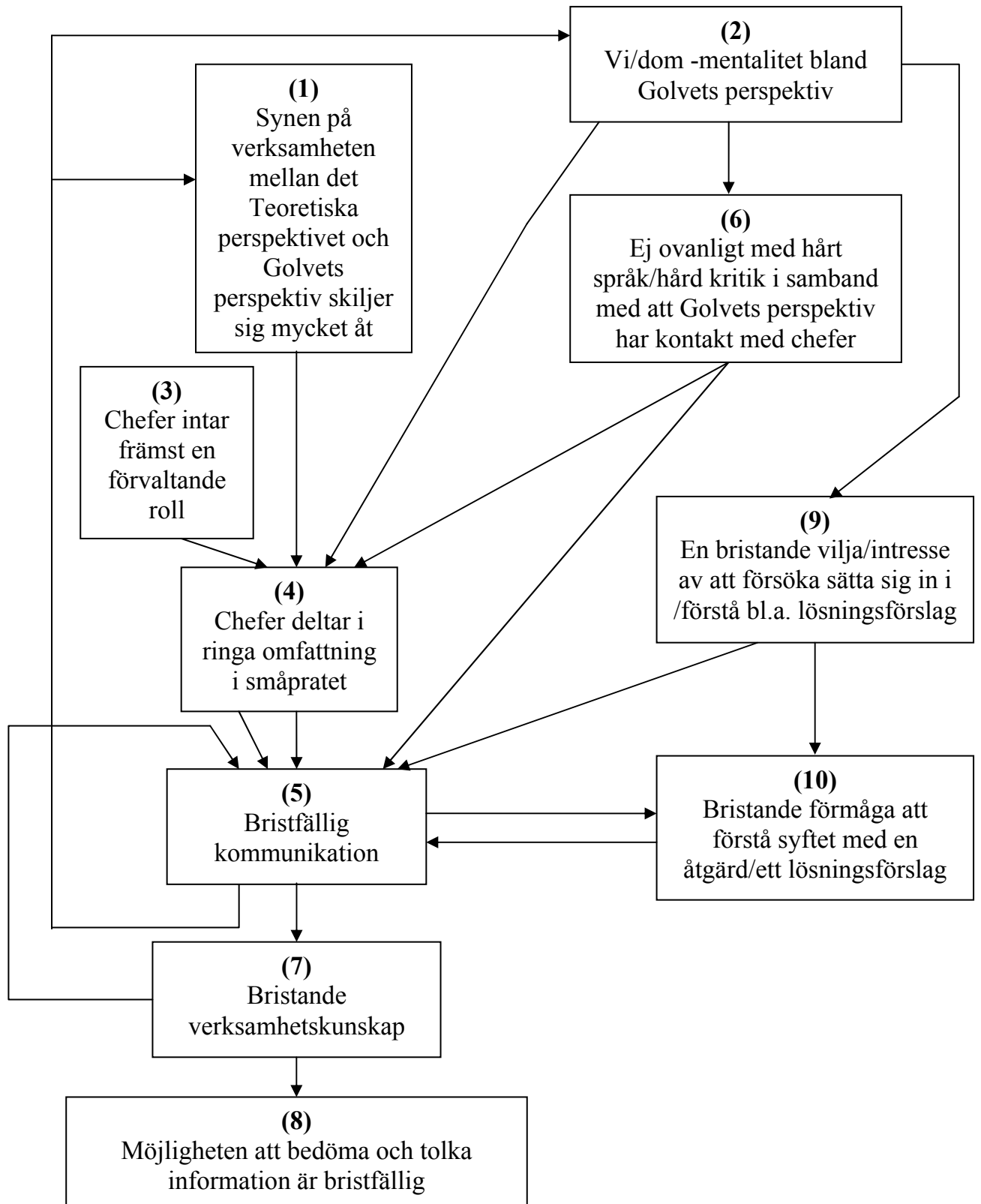
Vi/dom -mentaliteten hos personal med Golvets perspektiv medför bl.a. ett hårt språk och hård kritik i vissa fall då chefer kommer i kontakt personal med Golvets perspektiv **(6)**, vilket i sin tur påverkar chefernas syn på polispersonalen. Chefernas intresse av att delta i ”småpratet” minskar. Dessutom gör denna vi/dom -mentalitet att kommunikationen blir bristfällig. En ond cirkel uppstår.

Bristfällig kommunikation leder till en bristande verksamhetskunskap hos personal med det Teoretiska perspektivet **(7)**. Bristande verksamhetskunskap får till följd att möjligheten att bedöma och tolka information är låg **(8)**.

Vi/dom -mentalitet hos personal med Golvets perspektiv leder till att dessa har en bristande vilja/intresse av att försöka sätta sig in i /förstå bl.a. lösningsförslag **(9)** som presenteras av det Teoretiska perspektivet. Denna bristande vilja i kombination med bristfällig kommunikation leder till att personal med Golvets perspektiv får en dålig förmåga att förstå syftet med en åtgärd/ett lösningsförslag **(10)**.

Bristande vilja och förmåga hos Golvets perspektiv att förstå det Teoretiska perspektivet gör att kommunikationsprocessen påverkas i negativ riktning. På samma sätt leder bristande verksamhetskunskap hos det Teoretiska perspektivet till att möjligheterna att åstadkomma en effektiv kommunikation försvåras. Ännu en ond cirkel uppstår.

Normann (1975) menar att verklighetsuppfattningar skapas av människan i växelspel med verklighetserfarenheter och diskussioner med andra människor. Jag har beskrivit att detta växelspel fungerar dåligt i polisorganisationen och det får till följd att verklighetsuppfattningen i det Teoretiska perspektivet inte alls överensstämmer med uppfattningen i Golvets perspektiv. Detta gör givetvis att både tolkning av information och kommunikation mellan perspektiven blir lidande.



Figur 18. Problemgraf, bristande kommunikation

4. Det Teoretiska perspektivets tolkning och urval av information

Information hämtad från bl.a. IT-system skall tolkas och värderas av personal från det Teoretiska perspektivet. Hur personer med det Teoretiska perspektivet tolkar information och sättet att välja ut information kommer att tas upp i detta kapitel.

4.1 Sättet att tolka information

Det finns indikationer i det empiriska materialet att intresset av att tolka information på ett visst sätt påverkar tolkningen. När det gäller statistik rörande antalet anmälningar mot poliser så framförs det ofta att dessa ökar i antal och att det är anmärkningsvärt att så få anmälningar leder till åtal. Möjligheten att antalet anmälningar har blivit fler beroende på att antalet så kallade okynnesanmälningar har ökat (vilket personal med Golvets perspektiv hävdar) lyfts inte fram som ett tänkbart alternativt. Att ett fåtal anmälningar leder till åtal *kan* vara en indikation på detta²⁰.

När kritik riktades mot försäkringskassan (SVT-text, 2001) rörande att denna myndighet hade flest JO-anmälningar och dessutom störst andel anmälningar som resulterade i kritik från JO skrev SVT-TEXT:

”De cirka 80 fall som kritiserats är en ytterst liten del av kassornas beslut.”

Liknande tolkningar i samband med att kritik framförts mot polisen har varit svårt att hitta.

Polisforskare kategoriserar ofta polispersonals beteende i sin forskning (t.ex. Kappeler, 1995; Ortiz och Peterson, 1994; Coleman och Goreman, 1982). Det finns ett intresse av att hitta gemensamma drag i polismännens beteenden/attityder etc. (t.ex. en tendens till social isolering, ointresse för teoretiska studier, macho-attityd). Detta intresse verkar påverka tolkningen i hög grad. I min forskning har jag funnit att en stor del av polismännen inte stämmer överens med dessa kategoriseringar²¹. Att så skulle kunna vara fallet är något som sällan framkommer i de studier som personer med det Teoretiska perspektivet presenterar.

För att förklara ett annat fenomen då intresset verkar påverka viljan till tolkning/problematisering tänkte jag hänvisa till Brunsson. Han har funnit att presentationen av siffrorna ofta har högre prioritet än verkligheten bakom siffrorna inom svensk statsförvaltning (Brunsson, 1989). Det finns många gånger ett bristande

²⁰ Se Noreé (2000).

²¹ Jag har dock bara studerat det svenska polisväsendet, därför kan jag inte uttala mig huruvida kategoriseringarna stämmer på polismän från andra länder.

intresse av att analysera och tolka information. Olika statistik från IT-system tolkas vanligen inte, utan behandlas som ”sanna” uppgifter.

Jag har kommit fram till att statistik som antalet procent närpolisier, uppklaringsprocent och antalet ärenden i balans²² är exempel på måttenheter inom polisen som är problematiska att använda sig av för att kunna mäta effektivitet eller påvisa om verksamheten förändrats i realiteten (se kapitel 8). Trots osäkerheten om siffrornas tillförlitlighet sker vanligen ingen tolkning av dessa uppgifter när de nyttjas i samband med olika studier/uppföljningar²³.

Det är inte bara intresset/ointresset av att tolka information på ett visst sätt som påverkar problematisering/presentation av uppgifter från IT-system. Graden av verksamhetskunskap hos det Teoretiska perspektivet påverkar också tolkningen.

Verksamhetskunskap kan erhållas på olika sätt. En del av verksamhetskunskapen utgörs av så kallad tyst kunskap (se t.ex. Rolf, 1995; Molander, 1996). Med begreppet tyst kunskap menas i denna avhandling kunskap som är underförstådd och som skapas genom övning och personliga erfarenheter. Tyst kunskap kan vara relativt lätt att beskriva – men den kan även vara av mer reflexmässig och svårbeskriven art.

Gummesson (1985) beskriver att det krävs en viss förförståelse för att kunna tillgodogöra sig kunskap. De som önskar få access till verksamhetskunskap måste vistas i en miljö och ta del av vissa erfarenheter för att det skall finnas förutsättningar för en kunskapsöverföring. Forskare har inte undersökt svensk polis genom systematisk social observation förrän 1986 (Knutsson, 1986). Även efter 1986 är det ovanligt att forskare har studerat polisverksamheten genom social observation. Det vanligaste sättet att studera polisväsendet och brottsutveckling har varit genom ”registerforskning” och med hjälp av intervjuer/enkäter.

För att kunna förstå en verksamhet, t.ex. för att kunna bedöma eventuella felkällor beträffande uppgifterna som hämtas från IT-system, måste det många gånger finnas en kunskap om verksamheten. Min syn överensstämmer med Sandbergs (1998) förståendebaserade perspektiv där ”sanningar” mer har formen av sociala konventioner, som baseras på gemensamma erfarenheter och däribland en gemensam uppfostran inom ramen för en viss kultur. Jag har den ståndpunkten att det **inte** finns en ”sann” verklighet utan att uppfattningen om verkligheten är subjektiv – där bakgrund och erfarenhet är av stor betydelse för hur man uppfattar en verksamhet. Jag menar att det Teoretiska perspektivet många gånger har en bristande verksamhetskunskap, vilket får till följd att risken att misstolka uppgifter från Golvets perspektiv är stor, bl.a. när det gäller information i IT-system.

²² Ärenden som diarieförts, men som inte utreds av personal, d.v.s. ärenden som ligger på hög i väntan på att en utredare motsvarande skall tilldelas utredningen.

²³ Slutsatsen bygger på en genomgång av drygt 50 rapporter/analyser rörande hur uppgifter från IT-system har nyttjas för att analysera brottsutveckling/polisverksamhet.

Med begreppet IT-system menar jag ett informationssystem som utnyttjar informationsteknologi i form av hårdvara och programvara och som därmed utgör en del av informationssystemen (Goldkuhl, 1992).

Ett informationssystem är en mänsklig konstruktion, knutet till en viss arbetsuppgift, förmedlar information från vissa personer till andra personer, tar emot information samt utför informationsbehandling, som både kan vara manuell och maskinell (Andersen, 1994).

Ibland är det svårt att veta om det rör sig om ett bristande intresse av att tolka/problematisera information och/eller en bristande verksamhetskunskap:

Det finns tio poliser på ett närpolisområde. Det finns ett behov av att ha två stycken ordningspatruller på fredagar och lördagar mellan klockan 17.00 – 03.00.. Det går således åt fyra stycken poliser per helg om det är samma poliser som arbetar båda tjänstgöringspassen. Statistiskt sett finns det tio poliser att tillgå för att täcka bemanningsbehovet. Det betyder att om all personal kunde användas på samma sätt så skulle poliserna på närpolisstationen behöva arbeta fyra av tio helger, men det är vanligt att inte alla poliser tjänstgör i yttre tjänst. I det här exemplet arbetar fem poliser i yttre tjänst.

I samband med att polisen blir föremål för granskning så brukar det framföras att det är för lite polispatruller på helgnätter. Statistik tas ut från IT-system som dels påvisar att det finns ett behov av ordningspatruller och dels att personalen arbetar en procentuellt liten del på helgnätter. Om behovet av att ha två stycken ordningspatruller på fredags- och lördagsnätterna i exemplet ovan skall uppfyllas medför det att den personal som tjänstgör i yttre tjänst tvingas att arbeta åtta av tio helger, både fredagsnatt och lördagsnatt. Ett faktum som inte lyfts fram i dessa analyser är att all personal inte tjänstgör i yttre tjänst. Det är särskilt vanligt i glesbygden där medelåldern ofta ligger över 50 år. Att öka andelen personal som arbetar helgnätter i syfte att få ut mer ordningspatruller innebär inte automatiskt att så blir fallet.

I vissa fall kan innebörden av begrepp som används av det Teoretiska perspektivet variera mellan olika aktörer inom det Teoretiska perspektivet, t.ex. beträffande begreppet uppklaringsprocent. Det sätts ofta ett likhetstecken mellan uppklaringsprocent och polisens *förmåga* att klara upp brott, vilket kan vara missvisande. Brottsom exempelvis preskriberas eller som bedöms kräva omfattande utredningsinsatser och därför skrivs av (Rb 23:4a 1 st. 1p), räknas som uppklarade i statistiken (BRÅ, 1993)

Det finns flera exempel på statistiska misstolkningar. Forskare belyser ibland att andra forskare tolkat statistiken felaktigt, t.ex. så beskriver Knutsson (2001) att det skett en misstolkning i samband med att narkotikabrottsutvecklingen analyserats och Demitz-Helin (2000) kom fram till att en slutsats i en forskarrapport som gick ut på att gruppvaldtäkterna gått ner, inte gick att konstatera vid en djupare analys av den statistik som slutsatsen byggde på.

Det är inte bara information från IT-system som kan tolkas på ett felaktigt sätt. Även annan information kan vara svår att tillgodogöra sig för det Teoretiska perspektivet om de har en bristfällig verksamhetskunskap.

I föregående kapitel beskrevs att kommunikationen inom organisationen mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv är bristfällig. Sannolikheten att personal med det Teoretiska perspektivet får en förkunskap som stämmer överens med personal med Golvets perspektiv, blir därmed låg.

Personer med det Teoretiska perspektivet kan erhålla uppfattningar om verksamheten som stämmer överens med Golvets perspektiv, utan att dessa fakta behöver ha kommunicerats av personal som tillhör Golvets perspektiv. Det är inte ovanligt att personer som blir utsatta för brott eller som önskar få viss service, t.ex. de som vill ha ett nytt pass, får samma syn på verksamheten som personal med Golvets perspektiv - för de verksamhetsdelar man kommer i kontakt med. En relativt stor andel beslutsfattare och andra med det Teoretiska perspektivet kommer i kontakt med passprocessen. De uppfattade att det var långa väntetider – där en stark bidragande faktor till detta kan ha varit att de själva tvingades vänta i samband med att de sökte pass. Det var därmed lättare att ta till sig och förstå problembilden rörande passhantering som personal med Golvets perspektiv redovisade.

4.2 Urval av information

I samband med att det problemorienterat polisarbete följdes upp inom polisen nyttjades nästan uteslutande statistiska källor som RAR²⁴ eller andra polisiära register (BRÅ, 2001).

Vanligen har IT-system en central roll²⁵ i samband med att beslutsfattare, massmedia och forskare/analytiker skall samla information för att kunna göra olika typer av analyser/beskrivningar (se figur 19). Muntlig information från Golvets perspektiv nyttjas i liten omfattning av personal med det Teoretiska perspektivet, men inom polisorganisationen sprids trots allt information på andra sätt än med hjälp av IT-system.

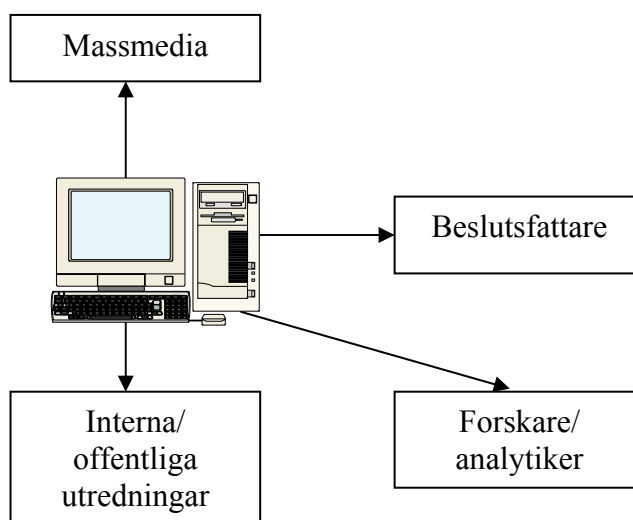
En organisation har dock en tendens att inte föra problem uppåt i organisationen och ju fler ledningsnivåer som informationen skall passera, ju mer tillrättalagd verkar informationen bli. Information som går uppåt i organisationen är ofta mindre omfattande, mjukare och mer anpassad, än information som går nedåt i organisationen (Bradley, 1978; Browning, 1978; Manis, Cornell & Moore, 1974).

²⁴ Ett anmälningssystem (Rationell Anmälnings Rutin) där polispersonal registrerar uppgifter i samband med att allmänhet och organisationer gör brottsanmälningar. Uppgifter kan även föras in när polispersonal själva upptäckt att kriminella handlingar skett.

²⁵ Jag har granskat drygt 50 analyser/forskarrapporter beträffande datainsamlingsmetod/referenser. Massmedias fokusering har dels observerats, dels har det framkommit vid de intervjuer jag genomfört med personal på olika befattningar inom polisorganisationen.

Personer har en benägenhet att ogilla att föra fram negativa budskap (O'Reilly, 1978) och detta medför ofta att problem inte blir belysta på ett tillräckligt bra sätt.

Polisen hierarkiska organisation gör att det finns en fara att information från Golvets perspektiv "filtreras" bort på vägen till beslutsfattarna.



Figur 19. IT-systemen, den vanligaste informationskällan

De flesta remisser och önskemål om yttranden²⁶ kommer aldrig ner till personal med Golvets perspektiv – även om syftet med remisserna var att få "polisens" syn på vissa frågor. Personal med det Teoretiska perspektivet inom polisen är många gånger inblandade och ansvariga för t.ex. yttranden rörande olika former av remisser/rapporter. Det medför att personer med det Teoretiska perspektivet vanligen både blir inblandade i utformning av förslag och yttrande över förslag. Risken att förslag inte blir belysta på ett önskvärt sätt är uppenbar.

Det hör inte till ovanligheterna att åsikter från Golvets perspektiv står i strid med uppfattningar som innehas av personer inom polisorganisationen som representerar det Teoretiska perspektivet.

För att uppnå en samsyn inom svensk statsförvaltning är det vanligt att frågor "hissas" (frågor lyfts uppåt i hierarkin) i de fall det råder meningsskiljaktigheter²⁷. Förståelsen och kunskapen rörande Golvets perspektiv minskar högre upp i hierarkin och därmed

²⁶ Detta bygger bl.a. på studier av vilka personalkategorier som ingått i olika utvecklingsprojekt och i vilken omfattning personer med Golvets perspektiv har involverats i samband med att polisorganisationen har haft som uppgift att komma med olika yttranden på remisser, nya lagförslag och rapporter.

²⁷ Detta bygger på intervjuer med personal som arbetat/arbetar inom offentlig verksamhet.

finns en risk att åsikter och uppfattningar från Golvets perspektiv endast får genomslag när de stämmer överens med det Teoretiska perspektivets åsikter.

4.3 Sammanfattning av risker i samband med att det Teoretiska perspektivet använder och tolkar information

Figur 20 på nästkommande sida är en kombination av en problemgraf och en beskrivning av att information filtreras successivt. Figuren är tänkt att beskriva orsaken till att ledningen får kvalitativt bristfälliga beslutsunderlag och analyser.

Information filtreras i polisorganisationen **(1)**. Det har dels att göra att personer har en benägenhet att inte föra fram negativa budskap (O'Reilly, 1978), dels har organisationer en tendens att undvika att föra problem uppåt i organisationen. Ju fler ledningsnivåer som information skall passera ju mer tillrättalagd verkar informationen bli (Bradley, 1978; Browning, 1978; Manis, Cornell & Moore, 1974).

På grund av en bristfällig kommunikation **(2)** inom polisen (se t.ex. Ekman, 1999 beträffande chefers ringa delaktighet i "småprat"), så är det främst uppgifter från IT-system som ligger till grund för analyser **(3)**. Man drar i liten omfattning nytta av verksamhetskunskap hos personal med Golvets perspektiv **(4)**. Det betyder att kunskap i organisationen inte lyfts upp och blir synlig. Information "försvinner"/blir ej tillgänglig **(5)**.

Information från Golvets perspektiv nedtonas om det råder meningsskiljaktigheter mellan uppfattningar hos personal med det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv **(6)**. Det har bl.a. att göra med att frågor "hissas".

Verksamhetskunskap kan många gånger användas som en förklaring till, och som en variabel för, att bedöma kvaliteten på information från bl.a. IT-system. I och med att förutsättningarna för personer med det Teoretiska perspektivet att bedöma och tolka information är bristfälliga **(7)** i kombination med att man dessutom sällan drar nytta av verksamhetskunskap i organisationen medför det att tillgänglig information används på ett felaktigt/olämpligt sätt **(8)**.

Konsekvensen av ovanstående blir att ledningen får kvalitativt dåliga beslutsunderlag/analyser **(9)**.

5. Det Teoretiska perspektivets påverkan på informationskvaliteten

Detta kapitel har för avsikt att behandla hur vissa befattningshavare med det Teoretiska perspektivet påverkar kvaliteten på information i IT-system.

5.1 Två påverkansformer på informationskvaliteten

Kvaliteten på information i IT-system påverkas av aktörer med det Teoretiska perspektivet på två sätt:

- Styrning av verksamheten i form av krav och målsättningar
- Beslut beträffande bland annat IT och informationssystemens utformning

I titeln på avhandlingen figurerar begreppet kvalitet. Begreppet kvalitet betyder inre värde/beskaffenhet (Svenska akademins ordlista, 1998). I ISO 9000 förklaras begreppet kvalitet som:

”alla sammantagna egenskaper hos ett objekt eller en företeelse som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov”.

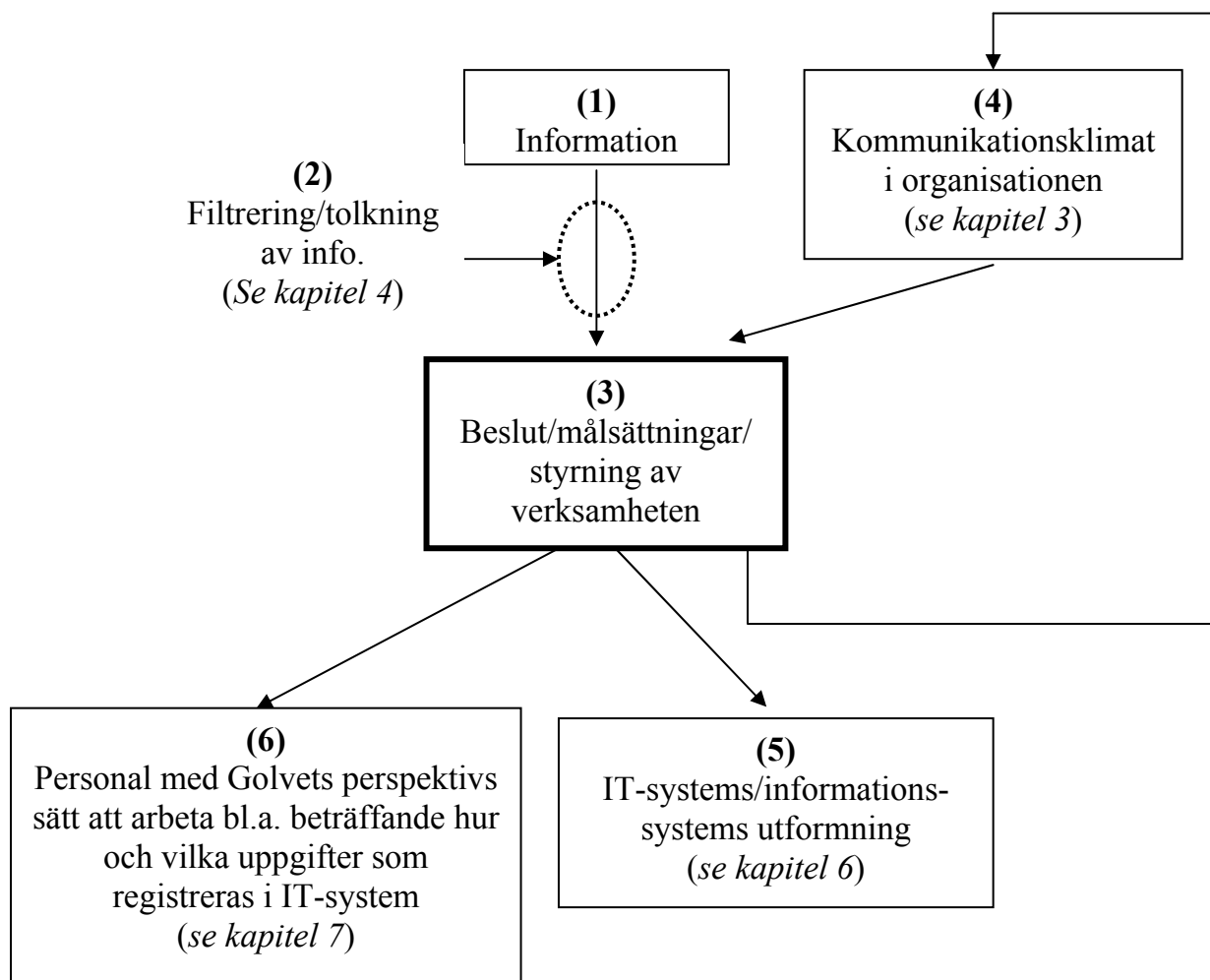
Begreppet kvalitet är dock komplext och kan inte enkelt sammanfattas i en kort sats. Eriksson (2000) behandlar begreppet kvalitet och påvisar att kvalitetsbegreppet inte har en otvetydig definition (Bergman och Klefsjö, 1995). Eriksson menar att kommunikation med hög kvalitet bör ta sin utgångspunkt från det som är utmärkande för meningsfull kommunikation. Meningsfull kommunikation är liktydigt med kommunikation som är förståelig, trovärdig och giltig för de inblandade aktörerna.

Förståelig kommunikation innebär att uttolkaren förstår de symboler och de språkliga satser som kommuniceras. Kommunikationens förståelighet är beroende av en implicit och gemensam förförståelse som aktörerna delar (Eriksson, 2000).

Figur 21 på nästa sida har för avsikt att visa hur aktörer med det Teoretiska perspektivet påverkar IT-systemens utformning samt personalens sätt att arbeta.

I föregående kapitel beskrevs att information/kunskap **(1)** som finns i organisationen ”filtreras” **(2)** innan den når beslutsfattare. Det är främst information från IT-system som nyttjats i samband med analyser. Informationen tolkas sedan av personal med det Teoretiska perspektivet. Dessa tolkningar ligger till grund för olika typer av beslut/styrning av verksamheten **(3)**. En viktig faktor i samband med denna styrning är kommunikationsklimatet i organisationen **(4)**. Hur kommunikationen fungerar mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv togs upp i kapitel tre. Beslut och sätt att styra organisationen påverkar i sin tur kommunikationsprocessen.

Beslut/målsättningar/sätt att styra organisationen har även en stor påverkan på utformningen (Hur IT-system påverkar informationskvaliteten redovisas i nästföljande kapitel sex) av informationssystem och IT-system (5) samt på hur personal med Golvets perspektiv arbetar (6), bl.a. hur dessa redovisar uppgifter i IT-system (se kapitel sju).



Figur 21. Det Teoretiska perspektivet påverkar informationssystemens utformning och personal med Golvets perspektiv

5.2 Målsättningar i en organisation

Människor som använder ett informationssystem gör alltid det med någon intention. Om man inte är observant kan människors intentioner lätt gömmas bakom ett informationssystem. Det kan hända att systemet betraktas som ett självständigt objekt (Axelsson, 1998). I detta avsnitt kommer jag att belysa olika typer av målsättningar och intentioner i polisorganisationen.

Det finns olika typer av mål. Målen går också att finna på olika nivåer i en organisation från organisationens mål till individens mål. Den minsta organisationsenheten är gruppen.

Fortsyth (1990) berör teorier om grupper. Han skriver att orsaken till att de flesta grupper existerar beror på att det finns ett mål med gruppen. Han menar att enskilda individer gör det enklare att uppnå uppsatta mål genom att ingå i grupper. Målsättningen med att ingå i en grupp behöver inte bara vara för att gemensamt uppnå vissa uppställda och uttalade målsättningar - utan gruppen kan ha ett egenvärde i sig självt. Det kan vara ett sätt för individerna att få emotionellt utbyte, råd och anvisningar eller helt enkelt för att få olika typer av feedback genom att ingå i en grupp.

Forsyth beskriver också att personer har olika behov av att få styrning, av social kontroll och av att få styra (Schutz, 1958). Detta påverkar naturligtvis arbetet i gruppen och uppställda målsättningar. Vid utformning av ett IT-system måste givetvis hänsyn tas till hur styrning och uppföljning ser ut i organisationen som helhet. Om det är så att målsättningar och uppföljningar av dessa bygger på ett förtroende mellan ledning och arbetstagare är det inte lyckat om IT-system är utformade för en detaljerad kontroll av utförda handlingar. Det måste råda en samstämmighet mellan planen för informationssystemutvecklingen och verksamheten (Melin, 1998; Axelsson, 1998).

Granström (1998) beskriver arbetet med att bryta ner en övergripande vision/ett mål till underliggande mål/tillvägagångssätt (ProMES-projektet). Den organisation som beskrivs är trafikpolisen i Örebro och hur de brutit ner visionen/det övergripande målet: "Trygg och säker trafikmiljö" till delmål.

För att man skulle uppnå målsättningen "Trygg och säker trafikmiljö" gällde det att få trafikanter att hålla rätt hastighet, att inte använda droger som påverkar bilkörning och att minska trafikbeteenden som utgör en olycksrisk samt dessutom att internt inom polisen uppnå en effektiv administration.

Ovanstående delmål bröts därefter ner i ytterligare en nivå, d.v.s. hur mycket tid som skulle ägnas åt olika typer av trafikövervakning och på vilka vägar. Den beslutade procentuella fördelningen av trafikövervakning skulle sedan följas upp. Detta resulterade i ett antal produktionsmål.

Som grund för produktionsmålen - som beskrev den procentuella fördelningen av trafikövervakning - låg antalet olyckor på den aktuella vägen. Målet blev att trafikövervakningen skulle ske på de vägar där det var störst risk för olyckor under perioder av dygnet när denna risk var som högst²⁸.

²⁸ Jag har genomfört intervjuer och deltagande observation i Örebro och det visade sig att denna nedbrytning **inte** var gjord så att en viss tid på dygnet/veckodag var definierad som särskilt olycksdrabbad för respektive väg. Ett antal vägar var istället definierade som särskilt olycksdrabbade där extra övervakning skulle ske oavsett tid på dygnet/veckodag.

Att bryta ner målsättningen på detta sätt visade sig fungera bra - även²⁹ en ökad motivation för arbetsuppgifterna uppstod (ibid.). Det fanns goda förutsättningar att införa ett IT-system som gav ett stöd för denna uppföljning som byggde på att arbetstagarens målsättning blev att så korrekt som möjligt redovisa genomförd arbetsinsats. Det var lätt för arbetstagarna att förstå hur produktionsmålen tagits fram och godta syftet med redovisningen och uppbyggnaden av IT-systemet.

I denna avhandling beskrivs flera exempel på när uppföljning av produktionsmål med hjälp av IT-system inte fungerar på ett tillfredställande sätt. Det är viktigt att se IT-system ur ett helhetsperspektiv. Om det är fråga om att utveckla ett IT-system för att följa upp olika typer av målsättningar, är det av vikt att studera hur målsättningarna är framtagna och uppbyggda, för att uppföljningssystemet skall kunna fungera på avsett sätt.

Under mina studier har jag konstaterat att det förekommer olika typer av målsättningar inom polisen.

Personal med det Teoretiska perspektivet är de som har mest explicita målsättningar.

Ett antal målsättningar är formulerade av *statsmakten* och *högre polischefer* :

- Tydliga och lätt mätbara mål som kan definieras som produktionsmål
- Svårämbara mål som att öka det problemorienterade polisarbetet

Exempel på tydliga och lätt mätbara mål som kan definieras som produktionsmål är ett visst antal timmar hastighetsövervakning, ett visst antal LA-kontroller³⁰.

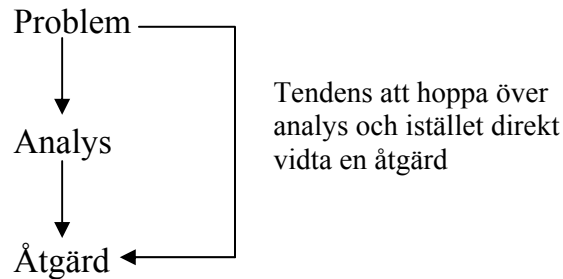
Ett viktigt observandum är att ovanstående produktionsmål oftast inte är välgrundade - till skillnad från exemplet från trafikpolisen i Örebro (ProMES).

Begreppet välgrundat tas upp av Goldkuhl (1993b). Om det föreligger ett problem, gäller det att göra en analys av problemet, som sedan bör resultera i val av åtgärder som bygger på den analys som skett.

I en hierarkisk organisation finns det dock en tendens att man vid ett visst problem gärna vill kunna gå in i "en åtgärdslista" och välja en åtgärd. Det innebär att det i organisationen finns en inbyggd tendens att hoppa över analysdelen (Granström, 1998).

²⁹ Det kanske snarare är tack vare att (egen kommentar).

³⁰ Utandningsprov för att se om en person har alkohol i kroppen när han kört bil.



Figur 22. Problemlösning utan analys, fritt efter Granström (1998)

Ett exempel på detta inom polisen är de produktionsmål som ofta sätts upp, t.ex. att en enhet skall genomföra ett visst antal LA-tester. Var polispersonal utför dessa LA-tester och vid vilka tider är inte av intresse för måluppfyllelsen. Det finns ingen analys av olyckorna inom ett visst område och hur resurserna bör fördelas för att på effektivaste sätt uppnå målsättningen att minska olyckorna. Produktionsmålen är ett medel för att uppnå ett övergripande mål. Det är vanligt att dessa medel kommer i fokus i och med att de är lätt mätbara och att de överskuggar själva målen. Det blir helt plötsligt medlen som blir målen.

Nästa kategori målsättningar som är formulerade av statsmakten och högre polischefer är svårare att mäta, t.ex. att öka tryggheten bland medborgarna, att försvåra för kriminella att begå brott inom ett visst område eller att öka det problemorienterade polisarbetet. Målsättningar som många gånger är otydliga eller finns upptagna utan att någon nämnvärd bearbetning eller analys skett.

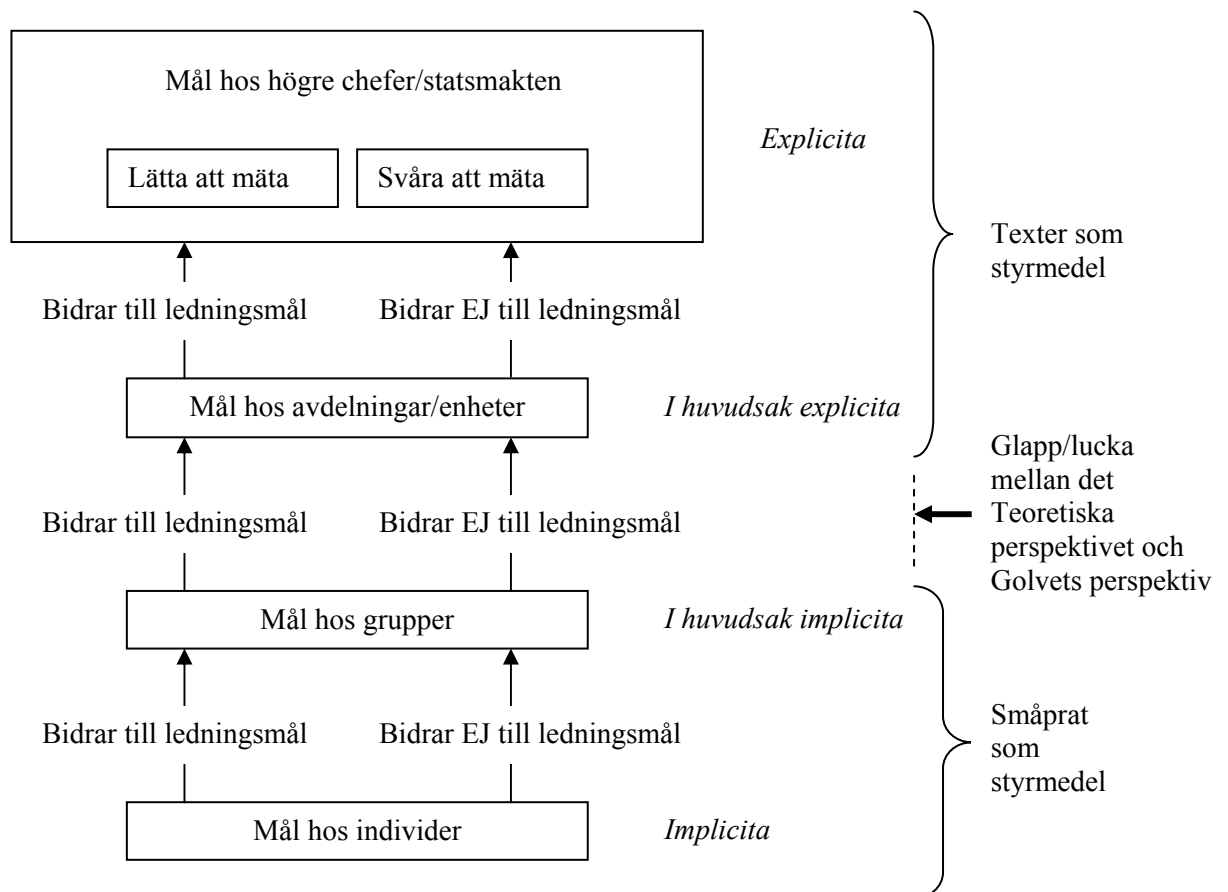
De *enheter/avdelningar* som polismannen tillhör har också målsättningar. Olika former av handlingsplaner upprättas vanligen för dessa enheter/avdelningar och de innehåller bl.a. olika former av målsättningar. Dessa målsättningar kan också – precis som för målsättningarna som statsmakten och högre polischefer formulerar - variera i grad av lätthet att mäta måluppfyllelse. Från enkla målsättningar, såsom att skriva ett visst antal ordningsbot, till svåråttbara målsättningar såsom att "Ungdomsgäng inte skall få driva omkring." och att "Minska ungdomsproblemen".

Det är inte ovanligt att det dessutom finns ett antal målsättningar som är implicita. Detta gäller främst för de *grupper* som ingår i *enheter/avdelningar*. Klimatet i gruppen, exempelvis hur medborgare och kolleger bemöts, vad gruppen anser relevant att jobba med och vad man i gruppen anser som ett bra genomfört jobb varierar mellan olika grupper.

Det är inte säkert att den implicita - eller explicita - målsättningen i en arbetsgrupp överrensstämmer med de "officiella mål" som upptas i handlingsplaner etc. för den enhet/avdelning som gruppen tillhör. Det förekommer också att grupper inom samma enhet har olika målsättningar - där vissa målsättningar stämmer överens med enhetens målsättning - medan andra inte gör det.

Det hela kan vara ännu mer komplext. Det är inte säkert att en enhets målsättningar (t.ex. en närpolisstations målsättningar) stämmer överens med distriktets eller myndighetens målsättningar. Däremot kan mycket väl en grupp som ingår i denna enhet ha målsättningar som stämmer överens med de målsättningar som finns i överliggande organisationsstruktur.

En tredje form av målsättning är den som den **enskilda polismannen** anser att ”polisen har”, d.v.s. den kollektiva grupp som polismannen uppfattar sig tillhöra. När det är befogat att göra ett ingripande eller att skriva en rapport är ett exempel på en målsättning/uppfattning som kan variera kraftigt mellan polismän – även om de ingår i samma arbetsgrupp. Även åsikter rörande hur noga man skall vara vid ifyllandet av statistik i IT-system och motivationen för dessa arbetsuppgifter varierar. Generellt sett är dock motivationen mycket låg för dessa typer av arbetsuppgifter, vilket naturligtvis påverkar kvaliteten på uppgifterna i IT-system. Ofta utgör den arbetsgrupp som polismannen tillhör en stor påverkansfaktor på polismannens uppfattning om polisarbetet, där småprat spelar en viktig roll (Ekman, 1999). Han menar att det utmanar den klassiska bilden av hierarkier, där den finns en föreställning att texter kan styra verksamheten i organisationer, vilket är särskilt vanligt i den offentliga sektorn (ibid.).



Figur 23. Förhållandet texter och småprat som styrmedel

Det är också viktigt att vara medveten om att en polismans uppfattningen om hur en polis skall agera och hur han sedan själv agerar ej heller behöver överensstämma.

Jag har funnit att målsättningar och om individer agerar i enlighet med dessa till mycket stor del är beroende av graden av engagemang och motivation:

Litet engagemang och låg motivation = låg målsättning

OCH

Litet engagemang och låg motivation = Agerande blir sämre än målsättning

Ovanstående två satser är förvisso ganska allmängiltiga. Det speciella med polisorganisationen är dock att det är mycket svårt att kontrollera kvaliteten på enskilda polismäns agerande. I detta kapitel diskuteras hur det Teoretiska perspektivet kan påverka kvaliteten på uppgifterna i IT-system och personalens motivation för arbetsuppgifterna är en viktig faktor i detta sammanhang (se vidare kapitel 7).

5.3 Olika strategier för att styra en organisation

Hackman (1990) menar att en organisation har möjlighet att påverka arbetet genom *belöningsystem, utbildning och information*.

Hur används Hackmans påverkansmöjligheter (belöningsystem, utbildning och information) inom polisen?

Inom polisen saknas i princip ett belöningsystem för att belöna värdefulla insatser. Löneökningar beror nästan undantagslöst på antalet tjänsteår, liknande förhållanden råder i många fall beträffande tjänstetillsättningar. Andra belöningar - i form av uppmärksamhet eller uppskattning vid väl genomförda arbetsinsatser är sällan förekommande. Det är vanligt att polispersonal har åsikten att ovanstående är ett stort problem. Under intervjuer har personal bl.a. framfört att:

"Man tjänar inget på att göra något bra. Ofta innebär ett ingripande bara nackdelar för en själv."

"Han fick jobbet för att han var äldst i tjänst."

"Om vi gör något bra så struntar chefen i det. Det enda som är intressant är om ett ingripande kostat för mycket pengar i form av overtid."

Det finns dessutom inget utbyggt system för att i den dagliga verksamheten få en återkoppling på genomförda arbetsuppgifter - en redovisning som i sig kan uppfattas som en belöning. Uppfattningar såsom:

"Om man gör något bra får man aldrig höra det. Det bästa är faktiskt att inte göra något för då slipper man göra fel."

”Det enda gången man får höra något är om man glömt något på en rapport eller ordningsbot.”

har framkommit vid flera intervjuer.

Beträffande påverkansfaktorn utbildning kan sägas att denna i stort sett enbart används i samband med att polispersonal utbildas på polishögskolan. Därefter finns ingen utarbetad plan för *påverkan* genom utbildning. Det som erbjuds är vanligen vissa utspridda utbildningspass eller korta kurser i t.ex. arbetsmiljö och data - men det finns ingen medveten strategi eller plan för en påverkan av arbetet i en speciell riktning³¹.

På liknande sätt har det inte förekommit någon strategi rörande sättet att föra ut information. Ett exempel på detta är införandet av det problemorienterade polisarbetet i Stockholm där den information som lämnades genom stödpersoner (Utvecklingsenheten, Stockholm) inte stämde överens med den information som presenterades i de interna tidningarna och informationsblad.

”Vi borde ha tagit ett helhetsgrepp över den information som fördes ut om det problemorienterade polisarbetet. Det problemorienterade polisarbetet sammanknippades allt för mycket med deckarklubbar, kanotpaddling och dagisverksamhet.” (Intervju med stödperson, Utvecklingsenheten)

Det fick till följd att många poliser missuppfattade innebörden av det problemorienterade polisarbetet. Praktiska exempel på hur ”normalt polisarbete” kunde bedrivas i en problemorienterad anda kom sällan fram till polispersonalen. Under studien har jag ett flertal gånger träffat på personal som är "allergiska" mot ordet problemorienterat polisarbete - även om de i mångt och mycket arbetar problemorienterat.

Det problemorienterade arbetssättet³² skall vara det som ligger till grund för all tjänstgöring. Detta arbetssätt har dock haft svårt att slå igenom. Polispersonal har många gånger fortsatt att arbeta på det traditionella sättet. Informationssystemet genererar inte någon information om hur det problemorienterade polisarbetet fungerar. Informationssystemet är heller inte upplagda för att stödja det problemorienterade polisarbetet. Det kan antas att nuvarande informationssystem haft en negativ inverkan och försvårat införandet av det problemorienterade arbetssättet. Det har inneburit att personal bibehållit tidigare sätt att arbeta.

Nuvarande informationssystem för att ge feedback och påverka till exempel uttryckningspoliser är uppbyggt så att namnet på de personer som frihetsberövats sedan föregående pass läses upp i anslutning till att tjänstgöringen börjar. Vissa allvarliga brott och antalet ingripanden redovisas också vid de så kallade utsättningarna.

³¹ Eldsjälar med Golvets perspektiv har i en del fall tagit tag i utbildningsfrågorna. Vissa specialenheter stämmer ej på beskrivningen att utbildningen är bristfällig.

³² Se förklaring i bilaga 1.

Sättet att lägga ut information i exempelvis polisens intranet har präglats av att information bara läggs ut - för att det skall finnas information tillgänglig. Vilken information som bör finnas där, uppläggningsen och på vilket sätt denna presenteras för polispersonalen har inte varit genomtänkt och samordnad eller uppbyggd efter verksamhetsbehoven³³. Vid intervjuer framfördes att:

”Vi har bara lagt ut information utan att egentligen fundera på vilken information som olika befattningshavare behöver.”

”Många upplever det som svårt att hitta information på intranätet. Information står lite här och var.”

Ett väl utbyggt och genomtänkt informationssystem kan bidra till att ovanstående tre påverkansfaktorer får ett bra genomslag i organisationen. Vid utformningen av informationssystemet måste hänsyn tas till de styrprocesser som finns inom organisationen

Två författare, Bruzelius och Skärvad (1989) har definierat att det finns styrprocesser av två slag:

- Strategisk - och detta innefattar styrning av själva organisationens inriktning.
- Operativ - gäller styrning av organisationens inriktning inom en given ram.

I begreppet styrning innefattas även kontroll/uppföljning. Författarna skriver att det är individer som får saker och ting gjorda i en organisationen - därför handlar styrning om att påverka dessa individer. Om det var så väl att alla anställda alltid gjorde det som var bäst för organisationen behövdes inget styrsystem annat än för att samordna insatser. Det finns dock olika orsaker till att medarbetare inte alltid gör/kan göra det som är bäst för organisationen:

- Medarbetaren är inte ordentligt förtrogen med organisationens mål och inriktning
- Medarbetaren känner visserligen till mål och inriktning, men väljer ett beteende som inte är till organisationens bästa på grund av att hans eller hennes mål inte överrensstämmer med organisationens mål
- Medarbetaren vet helt enkelt inte vad som är ett bra beteende på grund av bristande kunskap, utbildning, erfarenhet eller information

De menar att styrning handlar om att få organisationens olika avdelningar och medarbetare att på ett målinriktat och samordnat sätt fullgöra sina uppgifter (ibid.). IT-system har en viktig funktion att fylla i och med att information för uppföljning och styrning ofta finns att hämta i IT-system.

³³ Det pågår ett arbete med att anpassa uppläggningsen av intranätet efter verksamhetsbehoven.

5.3.1 Målstyrning, handlingsstyrning och självstyrning (motivationsstyrning)

Bruzelius och Skärvad (1989) beskriver tre olika typer av styrning:

- Styrning med hjälp av resultatmål (Målstyrning)
- Styrning av medarbetarnas handlingar (Handlings- eller metodstyrning)
- Styrning av medarbetaren själv (Självstyrning)

Vid **målstyrning** ges den styrda enheten mål att uppnå. Det är sedan enheten som bestämmer *hur* målen skall uppnås (ibid.). De olika målen hänvisar ofta till information som finns att hämta i olika IT-system. Inom polisen kan det exempelvis röra sig om att målet är att minska en viss typ av brottslighet på en viss plats. Dessa uppgifter hämtas ur RAR³⁴.

Målstyrning kräver enligt Bruzelius och Skärvad att:

- Målstyrningen kan mätas effektivt
- Resultatområdena kontrolleras, åtminstone i rimlig omfattning, av de medarbetare vars handlingar skall påverkas av uppsatta mål
- Kunskap existerar om vilket eller vilka resultat som skall uppnås.

Det mesta går att mäta - men det är inte ovanligt att vissa resultat visserligen kan mätas, men att de inte på ett tillfredsställande sätt avspeglar de mål som uppställts i verksamheten. För att målstyrningen skall framkalla rätt beteenden krävs även enligt Bruzelius och Skärvad att:

- Överrensstämmer med organisationens mål
- Målsättningar är precisa (upprepade mätningar skall ge samma resultat)
- Målsättningar är objektiva
- Saker görs vid rätt tillfällen
- Medarbetarna förstår resultatmätningarna

Med **handlingsstyrning** menas att säkerställa att medarbetare utför handlingar som är till organisationens fördel. Exempel på former för att styra handlingar är:

Avgränsa möjliga handlingar vilket syftar till att göra det omöjligt eller åtminstone svårt för medarbetare att utföra saker som inte är önskvärda.

I förväg granska förslag och handlingar som innebär att man går igenom medarbetares förslag till och planer på en handling innan den är färdig eller skall utföras. Exempel på förhandsgranskning är när en överordnad ber någon av sina medarbetare att

³⁴ Ett anmälningssystem (Rationell Anmälnings Rutin) där polispersonal registrerar uppgifter i samband med att allmänhet och organisationer gör brottsanmälningar. Uppgifter kan även registreras när polispersonal själva upptäckt att kriminella handlingar skett.

redogöra för problem eller ta fram planer för att lösa den ena eller andra uppgiften.

Om man väljer styrformen att *hålla någon strikt ansvarig* krävs att det går att definiera vilka handlingar som är acceptabla, att säkerställa vad som egentligen händer i ett visst skeende och att det finns möjlighet att belöna eller bestraffa för avvikelser mot någon definierad riktlinje och/eller program.

Med styrformen *resursöverskott* menas att man tilldelar organisationen mer resurser än vad som optimalt behövs för att genomföra en viss handling för att därigenom säkerställa att handlingen verkligen genomförs.

Handlingsstyrning är lämplig när det finns kunskap om vilka handlingar som är önskade och det finns möjlighet att säkerställa att önskade handlingar utförs (resp. att icke önskade handlingar inte utförs). Det finns IT-system inom polisen som har syftet att göra det möjligt att bedriva en handlingsstyrning. IT-systemen är uppbyggda så att personalen efter genomförd arbetsinsats redovisar vad de gjort.

Vid ***självstyrning*** har det "styrda objektet" stor handlingsfrihet och ibland också vidsträckt rätt att formulera mål. Det kan i praktiken vara svårt att skilja mellan självstyrning och målstyrning.

Människor i en organisation agerar många gånger spontant på ett sätt som är bäst för organisationen - utan att för den delen någon explicit målsättning eller styrning behöver formuleras för den aktuella situationen. Självstyrning av medarbetare kan ske till exempel genom att ledningen verkar för att rätt man hamnar på rätt plats i organisationen samt att medarbetarna får utbildning som både behandlar varför och hur vissa uppgifter bör utföras (ibid.).

Stark styrning uppnås när medarbetarna själva är motiverade. De allra flesta människor känner tillfredsställelse av att utföra ett bra arbete och av att den organisation i vilken de ingår lyckas väl (ibid.).

Vid självstyrning blir det främst frågan om att ge feedback och presentera olika typer av information men även att motivera personalen och att sätta upp olika typer av målsättningar för att de själva och andra skall se om de lyckats eller ej.

Jag tycker att det ord som Bruzelius/Skärvad valt: "självstyrning" är ett missvisande ord för att beskriva denna styrform. Det låter som arbetsgivaren lämnar allt "vind för våg". Jag kommer istället i denna avhandling att kalla styrformen för motivationsstyrning.

Bruzelius och Skärvad menar att oavsett vilket styrsystem som väljs kan snedstyrningseffekter förmodligen aldrig undvikas. De definierar fyra slags snedstyrning:

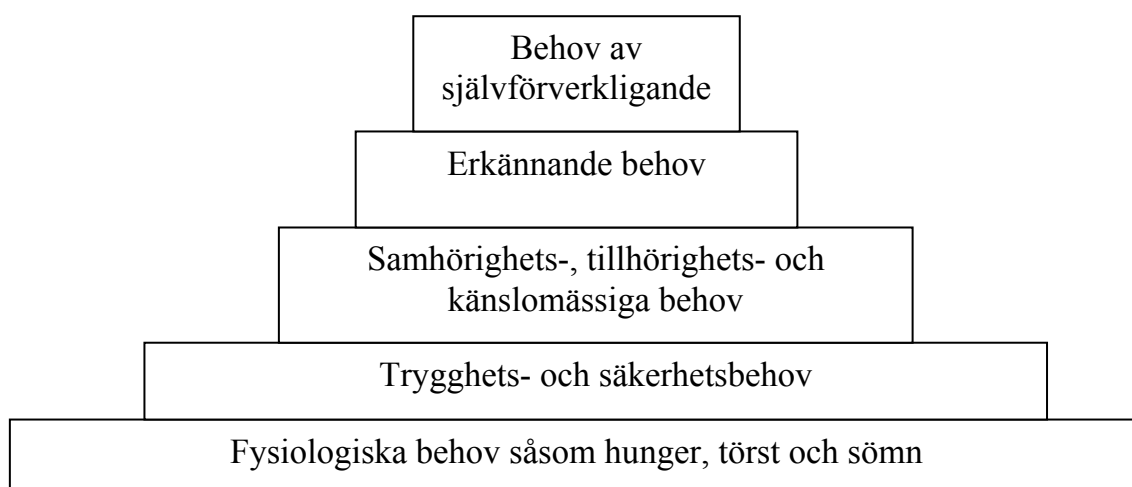
- *Negativa attityder*: Styrssystemet framkallar negativa attityder, vilka i sin tur ökar sannolikheten för felaktiga eller ej optimala handlingar
- *Förseningar*: Beslut och handlingar försenas på grund av styrssystemet
- *Beteendeförskjutning*: Styrssystemet framkallar ett beteende som helt eller delvis inte överensstämmer med organisationens mål
- *Trixande*: Styrssystemet utnyttjas på ett sätt som det inte är avsett för och som ger den styrde vissa fördelar

5.3.2 Mc Gregors ledarskapsteori X och Y

Ett informationssystem kan i vissa fall uppfattas som ett objekt i organisationen (Axelsson, 1998). Ett objekt som både influerar och bidrar till styrningen i organisationen, och vars egenskaper i viss mån kan påverka organisationen på liknande sätt som en ledare.

Jag tänkte därför belysa utformningen av ett informationssystem i ljuset av Mc Gregors (1966) ledarskapsteori; teori X och Y.

Teori Y knyter an till Maslows (1954) behovspyramid - där människan först försöker täcka fysiologiska behov såsom hunger och törst. Därefter eftersträvas trygghet och säkerhet. När detta är uppfyllt försöker människan uppnå samhörighets-, tillhörighets- och känslomässiga behov. Erkännandebehov kommer sedan och följs av ett behov av självförverkligande.



Figur 24. Maslows (1954) behovspyramid

Mc Gregors menar att en ledare kan utgå från att genomsnittsmänniskan är:

Teori X: Lat, har dåligt omdöme, enbart ser till sin egen fördel, inte vill ta ansvar samt har en inneboende motvilja mot alla slags förändringar.

Det blir då naturligt att organisera och leda arbetet genom att den enskilde individen bara i detalj skall utföra föreskrivna uppgifter. Chefen kontrollerar sedan att individen har utfört givna order och direktiv. Stimulering av individens arbetsinsatser sker genom materiella belöningar kopplade till dennes arbetsprestation. Det finns en uppenbar risk att detta förhållningssätt framkallar den uppfattningen hos den anställde att hans synpunkter inte uppskattas och att arbetet är ett nödvändigt ont som man får uthärda för att kunna tillfredställa behov på fritiden. Den anställde blir därigenom oengagerad, han avstår från initiativ och ansvar. Detta kommer att förstärka chefens uppfattning om att genomsnittsmänniskan är lat, har dåligt omdöme etc. Det uppstår en ond spiral.

Teori Y: Utgår från att människan är en aktiv varelse som utöver materiella behov har behov av gemenskap, uppskattning, självrespekt och utveckling.

Det blir fråga om helt andra sätt att styra organisationen på jämfört med teori X. Medarbetaren får möjligheter att i gemenskap med andra och på eget ansvar engagera sig i en produktiv verksamhet. Arbetsledningen ger utrymme för medarbetarnas initiativförmåga, självständighet och medbestämmande.

Informationssystemet skulle kunna karaktäriseras på liknande sätt, d.v.s. att dess uppbyggnad liknar teori X eller teori Y. Uppfattas informationssystemet som om det är utformat för att ge stöd/vägledning i syfte att motivera personal, eller uppfattas informationssystemet som om det bara är till för att ledningen skall kunna styra vad personalen skall göra i detalj.

Flera av ovanstående synsätt på ledarskap och styrformer utgår från att ledaren bestämmer på vilket sätt denne skall leda gruppen. Bion (1998) har dock uppfattningen att ledaren till en större del är utlämnad till gruppen.

När det gäller informationssystem går det även att lägga in aspekten på ledarskap i enlighet med Bions (Parthenope-Bion, 1998) budskap, om det är informationssystemet som styr personalens arbete - eller om det är personalens arbete (bl.a. sättet att lägga in uppgifter i IT-system) som främst styr informationssystemet. Det finns ett risk att ett informationssystem som bygger på teori Y (att medarbetare skall vara motiverade att fylla i uppgifter korrekt) inte kommer att fungera om styrning och uppföljning samt ledarskap i organisationen präglas av teori X. Informationssystemets kvalitet blir därför avhängligt på andra faktorer, till exempel rådande organisationskultur. Styrsystemet kan med andra ord medföra negativa attityder och orsaka konflikter, oro, frustrationer, motstånd etc. även om styrsystemen är väl utformade (Bruzelius och Skärvad, 1989).

Inom polisen råder en stark kultur som inte alltid är öppen för förändringar eller flexibilitet (Goldstein, 1990; Willard, 1998). Jag har tidigare beskrivit att kulturen utmärks av bland annat en misstänksamhet mot ledningen (Ortiz och Peterson, 1994) och de produkter som ledningen förespråkar. En produkt är givetvis IT-systemen. Det är således viktigt att beakta hur det är tänkt att IT skall användas i organisationen för att informationen i systemen skall bli av så hög kvalitet som möjligt och för att kunna erhålla en effektiv uppföljning och styrning.

5.4 Hur fungerar olika styrformer inom polisen?

I detta avsnitt tänker jag beskriva risker och problem som kan uppstå inom polisen i samband med styrning av verksamheten:

- Problem med målstyrning inom polisen
- Problem med handlingsstyrning inom polisen
- Problem med motivationsstyrning inom polisen
- Problem med bristfälliga visioner och strategier inom polisen

5.4.1 Problem med målstyrning inom polisen

Om IT-system skall möjliggöra målstyrning, som ofta är fallet beträffande exempelvis RAR-systemet, är det viktigt att utdata är rättvisande. Effektiviteten och målpåfyllelsen mäts i antalet brott som är registrerade i RAR. På grund av att det många gånger saknas en kvalitativ analys av siffrorna finns det en risk för bl.a. en beteendeförskjutning. Denna uppstår beroende på att resultat inte överensstämmer med övergripande mål eller inte är tillräckligt komplett (Bruzelius och Skärvald, 1989).

Varför finns det risk för denna beteendeförskjutning?

När det inte finns överenskommelse och acceptans för uppställda mål leder målstyrning gärna till negativa attityder. Detta blir situationen när målen anses alltför svåra att uppnå eller då de upplevs föga meningsfulla, okontrollerbara, direkt felaktiga, olagliga eller oetiska. Negativa attityder kan emellertid också uppkomma på grund av det sätt på vilket resultat mäts (ibid.).

Vad gäller målstyrning så utgör ibland bristande kunskap och intresse hos anställda ett problem. Avsaknaden av ett genomtänkt belöningsystem inom polisen förbättrar ej heller möjligheterna att få personal att sträva mot vissa mål. Många gånger är det också svårt att mäta resultat på ett effektivt sätt. Att jobba aktivt och effektivt i yttre

tjänst innebär ofta att fler brott kommer att upptäckas, t.ex. beträffande narkotikabrott, brott mot knivlagen och skadegörelsebrott. Det betyder att de resultat som erhålles från IT-system tyder på att brottsligheten ökat, d.v.s. tas ofta som ett bevis för att organisationens effektivitet har sjunkit, även om det kan vara tvärt om.

Även om forskare vanligen berör den dolda brottsligheten i samband med undersökningar och analyser är det svårt att få precisa uppgifter på den verkliga brottsligheten. Det finns åtskilliga exempel på hur den dolda brottsligheten används som en undanflykt och förklaring utan att det skett någon egentlig analys av omfattning på mörkertalet. Ur Metro³⁵:

”Fler brott anmäls i norra Botkyrka. Polisen tror att mörkertalet har minskat. Antalet anmälda våldsbrott ökar mest på Södertörn. Norra Botkyrka står ensamt för i stort sett hela ökningen.....

- *Antalet våldsbrott i norra Botkyrka har inte blivit fler. Däremot har benägenheten att anmäla ett brott blivit större bland invånarna här..... mörkertalet rörande våldsbrott har minskat, säger Lars Sjögren, förvaltningschef vid polisen på Södertörn.....*
- *polisens ökade närvaro har absolut bidragit till att fler brott anmäls”*

Vid kontroll med förvaltningschefen i Södertörn beträffande vilken analys som låg till grund för denna uppskattning av den dolda brottsligheten svarade denne att det inte skett någon sådan analys.

Intervjuer i norra Botkyrka³⁶ indikerade istället att det snarare var så att den dolda brottsligheten ökat, bland annat beroende på att polisens tillgänglighet minskat (inga öppettider på närpolisstation i norra Botkyrka, inga telefontider på närpolisstation, ett minskat antal kontakter med skolor, fritidsgårdar, väktare och allmänhet som tidigare genererat anmäld brottslighet).

Det formuleras diverse målsättningar inom polisen på ett sätt som visar på att man vet att det existerar en dold brottslighet, exempelvis finns en målsättning att minska den dolda brottsligheten beträffande brott mot kvinnor. Detta skall mätas genom att antalet anmälningar rörande kvinnomisshandel skall öka. Det är dock svårt att säga om det är en ökning av den totala brottsligheten eller om det rör sig om att kvinnor som tidigare inte anmält sina män nu har börjat anmäla dem.

RRV (1996) framför att:

”Mörkertalet för vissa brottstyper är så pass stort att det inte enkelt går att uttala sig om huruvida brottsligheten har ökat eller minskat. Det finns heller ingen kontinuerlig brottsofferstatistik i Sverige som gör det möjligt att på ett bättre sätt än för närvarande följa den reella brottsutvecklingen.”

³⁵ 2000-08-07.

³⁶ Intervjuer med polispersonal, skolpersonal, väktare m.m. samt frågor till allmänhet i samband med deltagande observation i området. Intervjuernas omfattning och antal (totalt ca 20 stycken) gör att resultatet enbart kan ses som en indikation.

Det innebär att det givetvis är svårt att sätta upp mål vars måluppfyllelse mäts i antalet anmälda brott – vilket får till följd att styrformen målstyrning är mindre lämplig att tillämpa inom polisorganisationen.

Det är dessutom mycket sällan som verksamhetskunskapen inom polisorganisationen nyttjas för att kunna uppskatta den dolda brottsligheten.

Långa väntetider för allmänheten när de besöker en reception, i kombination med korta öppettider och en svårighet för allmänheten att komma fram per telefon är exempel på faktorer som man vanligen bortser ifrån vid uppföljningar – även om det ingår i en övergripande målsättning att allmänheten skall få bra service. När uppföljning enbart sker med hjälp av IT-system som redovisar antal anmälningar är det snarare bättre att allmänheten inte gör anmälningar på grund att det då ser ut som att antal brott minskat. Att ha en låg servicenivå kan bidra till att antalet anmälningar minskar. Det förekommer dessutom att personal ”snackar” bort anmälningar (förklarar för allmänhet att det inte är någon idé/inte lämpligt att göra en anmälan) vilket också påverkar statistiken.

Personalen har givetvis en kunskap om förändrade öppettider, förändrad servicenivå och andra faktorer som kan ha påverkat brottsligheten inom ett visst område.

Jag har kommit i kontakt med åtskilliga exempel då det är svårt att tillämpa målstyrning. Ett par exempel i mängden:

En skola i Stockholmsområdet hade omkring 3-5 anmälda brott per år. När en polisman började arbeta aktivt i skolan steg siffran till över 70 brott per år. Efter ett tag kunde på grund av resursbrist inte polismannen engagera sig i problem/brott i skolan och antalet brott sjönk återigen till 3-5 brott per år. Vid intervjuer med skolpersonal kunde dock konstateras att deras uppfattning var att det aldrig hade varit så lugnt i skolan som under de år brottsligheten statistiskt sett var högst.

Kontakten och närvaron av polis verkar göra att allmänheten i högre grad anmäler brott. Om poliser minskar på bevakningen inom ett område där det förekommer en mängd brott mot ordningslagen och andra brott som polismannen ”genererar genom sin närvaro” visar statistiken att brottsligheten minskat. Det finns en risk att polisarbetet inom detta område prioriteras ner ytterligare – vilket i sin tur leder till ännu ”lägre” brottslighet - statistiskt sett.

En kommun i södra Sverige har 10 000 invånare fördelat på fyra småorter. Alla fyra orter har ungefär 2500 invånare. På en av orterna finns det en närpolisstation. I denna ort sker 40 % av alla brott i kommunen – statistiskt sett. De övriga orterna har bara 20 % av brottsligheten var. Polispersonal uppskattar att det är precis samma storlek på problem och brottslighet i alla de fyra orterna – men närheten till polisstationen har betydelse för statistiken.

På det oreflekterade sett som vanligen data från IT-system används av både forskare/analytiker och ledning medför det en uppenbar risk för beteendeförskjutningar.

Arbetsgivaren har försökt att lösa problemet med den dolda brottsligheten genom att poliser skall intervjua exempelvis fastighetskötare för att få deras uppskattning och uppfattning om inbrott i till exempel källarförråd. Problemet är dock att det blir upp till arbetstagarna att göra detta arbete och arbetsgivaren måste lita på att arbetstagarna inhämtar uppgifter på ett bra och rättvisande sätt. Arbetstagarnas motivation för arbetsmomentet blir därmed avgörande för kvaliteten på uppgifterna. Genom detta har arbetsgivaren svårt att använda inhämtade fakta som en påtryckningsfaktor eftersom det är arbetstagaren som styr över dessa siffror.

Det blir problematiskt att använda denna insamlade information i syfte att tillämpa målstyrning.

5.4.2 Problem med handlingsstyrning inom polisen

Förutom att IT-system används för att kunna tillämpa målstyrning används de dessutom ofta för att kunna utöva handlingsstyrning. Personalen får beträffande dessa system ofta uppfattningen att de har kommit till i syfte att kontrollera deras arbete, det vill säga teori X (se Mc Gregors, 1966) blir det rådande synsättet. En risk uppstår att den anställde enbart ser redovisningen till systemet som något nödvändigt ont och att snedstyrningseffekten ”trixande” uppstår. Bristande motivation i kombination med att arbetstagarna själva redovisar hur mycket och vad de arbetat med gör att siffrorna inte blir korrekta.

Arbetstagarna upplever att det är en bristande uppföljning och styrning av verksamheten. Vid intervjuer har arbetstagarna redogjort för att:

”Cheferna struntar i hur verksamheten fungerar, bara det ser bra ut på papperet är allt frid och fröjd.”

”Att ha få ärenden i balans³⁷ är viktigare än att lägga ner energi på att försöka lösa brott.”

Effektiviteten när de gäller att utreda brott mäts i antal balanser. Antal balanser är främst ett kvantitativt mått och inte ett kvalitativt mått. Att mäta effektivitet i antal balanser visar inte hur mycket energi/kvalitet som lagts ner på respektive ärende. En enkel lösning för att visa att det råder en hög effektivitet i organisationen är att minska antal balanser genom att helt enkelt skriva av ett större antal ärenden utan att det läggs ner någon egentliga energi på att lösa respektive brott. Det framförs inte minst från politiker att det är av stor vikt att ta hand om målsägandens intressen på ett bra sätt. Att ta hand om en målsägande tar tid. Om en utredare istället lägger ner motsvarande tid på att få bort balanser så syns detta arbete i statistiken. På samma sätt så kan en utredare genom att lägga ner tid få tag i stulna föremål. Ovan beskrivna kvalitetshöjning blir dock inte synlig i statistiken.

³⁷ Ärenden som diarieförts, men som inte utreds av personal, d.v.s. ärenden som ligger på hög i väntan på att en utredare motsvarande skall tilldelas utredningen.

Under mina intervjuer och deltagande observation har det varit vanligt att arbetstagare framfört att man är mycket frustrerade. Tesser & Rosen (1975) har kommit fram till att personer som inte känner sig tillfreds med sitt arbete inte är intresserade av att hjälpa organisationen att uppnå dess långsiktiga målsättning och därför är mer benägna att förvanska information. Detta gynnar definitivt inte kvaliteten på uppgifterna i IT-systemen (mer om detta i kapitel 7).

Tidsredovisningen som polispersonal utför, den så kallade verksamhetskodningen (mer om detta i kapitel sex) brukar ofta kallas för "ljugarlistan" bland personalen. RRV (2000) har i samband med sin granskning av polisväsendet berört området verksamhetsstatistik och vikten av att personal är intresserad av att fylla i korrekta uppgifter:

"Så länge det inte känns meningsfullt för den enskilde polisen att redovisa hur och till vad tiden har använts kommer ambitionen att vara låg när det gäller att redovisa på ett korrekt sätt." (RRV, 2000)

IT-system som arbetstagarna upplever bygger på teori X blir ett bevis på att ledningen vill detaljstyra personalen, d.v.s. att ledningen inte litar på personalen och dess engagemang. Inom polisen finns ett intresse av att arbetstagarna skall arbeta problemorienterat. Detta arbetssätt bygger på att personalen skall vara motiverad och ta egna initiativ – där det inte går att utöva detaljstyrning, vilket informationssystemet är uppbyggt efter. Information i IT-system i sig blir därmed inte bara av dålig kvalitet på grund av bristfälliga indata utan uppläggningsen av systemen medverkar dessutom till att **försvåra** planerad verksamhetsutveckling. IT-system lägger hinder i vägen för exempelvis en enhetschef som verkligen försöker tillämpa teori Y och få igång det problemorienterade polisarbetet.

Vad gäller handlingsstyrning finns det en risk att medlen kan bli viktigare än målen och att denna styrform främst passar i relativt stabila och kända situationer (Bruzelius och Skärvad, 1989). Polisverksamheten utmärks ofta av att det inte rör sig om stabila och kända situationer. Det är också svårt att kontrollera vilka handlingar som egentligen har utförts, kvaliteten på dem och att kunna fastställa vilka handlingar som är lämpliga i en viss situation. Det finns ett bestraffningssystem för att förhindra vissa typer av handlingar. Något utbyggt och fungerande belöningsystem för att premiera ett bra arbete finns ej – vilket liksom vid målstyrning försvårar möjligheterna att använda sig av handlingsstyrning. Styrformen uppmuntrar istället arbetstagarna att inte agera:

*Genom att **inte** göra ett ingripande slipper polismannen att bli anmäld och risken för att utsättas för våld och/eller kränkningar minskar. Avrapportering efter den normala tjänstgöringstidens slut blir dessutom mer sällan förekommande om polismannen undviker att göra ingripanden. Polismannen behöver heller inte infinna sig vid eventuella rättegångar såsom målsägande eller vittne.*

Med tanke på flera av ovan nämnda faktorer är det mindre lämpligt att använda handlingsstyrning som en generell styrform inom polisen – även om det för vissa individer och situationer både kan vara behövligt och effektivt.

5.4.3 Problem med motivationsstyrning inom polisen

Styrformen motivationsstyrning används i föga utsträckning genom att exempelvis rätt man hamnar på rätt plats eller kontinuerlig utbildning och information i syfte att påverka och motivera personal att t.ex. arbeta på visst sätt.

”Man tappar motivationen efter ett tag eftersom man känner att man inte har möjlighet att utvecklas.”

”Vi förstår inte hur han kunde få jobbet. Tillsättningen har inte gått efter lämplighet, utan³⁸....”

Det har under de senaste åren varit mycket svårt att komma in på Polishögskolan. Jag är av den åsikten att huvuddelen av de som börjar på Polishögskolan är motiverade - vill göra ett bra arbete och ta egna initiativ. Det är inte ovanligt att dessa personer har möjlighet att få eller har haft ett annat mer välbetalt arbete - men att de valt polisyrket för att de är intresserade av arbetsuppgifterna. Det är dock inte ovanligt att personal med något enstaka tjänsteår redan är utbrända eller tappat motivationen. Polisväsendet har raserat en positiv inställning till arbetet på kort tid.

De personer som utbildat sig till poliser har de senaste åren en annan bakgrund jämfört med tidigare. Organisationen har dock inte tagit hänsyn till detta faktum och ändrat styrsystem – ej heller att det problemorienterade förhållningssättet kräver både ett annat styrsystem och en ändrad uppbyggnad av själva organisationsstrukturen (Immelsjö, 1999). Polisväsendet har en bristfällig strategi för hur exempelvis IT-system skall nyttjas för att i högre grad kunna stödja det problemorienterade polisarbetet³⁹.

”Inga system stödjer det problemorienterade polisarbetet, att minska brotten, utan man har hela tiden främst satsat pengar på administrativa system” (intervju med polis i Stockholm)

Problemet med att tillämpa motivationsstyrning inom polisen är att hela styrsystemet måste ses över och ändras. Ekman (1999) pekar på att det inte räcker med att politiker och organisationsledningar formulerar texter och sedan tror att dessa texter sedan skall reglera mänsklig handling i situationer där dessa inte är lätta att kontrollera. Införandet av det problemorienterade polisarbetet bygger, som jag tidigare varit inne på, att personalen skall ha motivation och engagemang, men det har visat sig att det inte räcker med att tro att ett arbetssätt skall ändras om övriga styrsystem inte följer efter.

Det finns en risk med att tillämpa motivationsstyrning om inte personalen är motiverad. Om personalen är vana vid styrformen X kommer det inte vara problemfritt att gå över till styrform Y. Motivationen bland polispersonalen har sjunkit (se kapitel sju). Det tar tid att bygga upp motivationen och engagemanget. Innan detta sker är det svårt att få ett fungerande styrsystem med hjälp av motivationsstyrning, men själva motivationsstyrningen kan i sig vara ett sätt att öka motivationen.

³⁸ Utlämnas av anonymitetsskäl.

³⁹ Arbete pågår på RPS för att förbättra IT-systemens stöd för det problemorienterade polisarbetet.

Det finns en risk att vissa arbetstagare ser motivationsstyrningen som en möjlighet att smita undan. Det måste finnas planer för hur organisationen skall hantera personal som inte klarar av att ta eget ansvar.

Trots ovan nämnda risker med att tillämpa motivationsstyrning finner jag att polisväsendet bör nyttja motivationsstyrning i mycket högre grad jämfört med nuläget. Det krävs en väl genomtänkt strategi för att kunna tillämpa motivationsstyrning inom polisen som involverar strategier för bl.a. utbildning, information och IT-utveckling. Det går därmed inte för närvarande att gå över till motivationsstyrning på grund av bristfälliga strategier inom polisen (se avsnitt 5.4.4). Ett begrepp som det finns skäl att fundera över för polisledningen är: ”Frihet under ansvar”, hur denna frihet verkligen skall åskådliggöras och vad som görs när det finns arbetstagare som inte klarar av friheten. Det kan i dessa fall finnas skäl att tillämpa olika styrformer inom organisationen beroende på olika individers förmåga och behov.

5.4.4 Problem med bristfälliga visioner och strategier inom polisen

Polisorganisationen är stor och omfattar många olika verksamhetsområden. Det är därmed förenat med viss problematik att erhålla en klar helhetsbild. En tillfredställande helhetsbild är en förutsättning för att kunna styra och koordinera arbetet på ett effektivt sätt. Det är viktigt att se hur de olika processerna inom polisen hänger ihop och att analysera hur processerna påverkar varandra för att kunna förstå problembilden i organisationen och för att hitta adekvata lösningar på dessa problem. Detta gäller även för att kunna se möjligheter och formulera genomförbara visioner med tillhörande strategier och planer bland annat beträffande informationssystemarkitekturen.

Bristen på dokument som på ett övergripande sätt beskriver polisverksamhetens olika delar ur ett processinriktat perspektiv är anmärkningsvärd⁴⁰. Detta faktum gynnar inte ledningens förutsättningar att kunna styra och leda organisationen på ett effektivt sätt. Ej heller ledningens möjligheter att kunna producera en genomtänkt plan beträffande bl.a. informationssystemarkitekturen.

Många problem inom polisen bottnar i bristfälliga visioner, strategier och planer.

”Det saknas en helhetssyn på polisens IT-verksamhet. IT-frågorna behandlas avdelningsvis eller ärende för ärende allt efter som problemen uppstår. Det blir ofta händelsestyrt och ”brandsläckning”. IT-verksamheten som helhet behandlas inte i ledningssystemet på ett sätt som är motiverat av verksamhetsmässiga och ekonomiska skäl och den stora påverkan informationsteknologin har på polisens arbete.” (RPS, 1999)

⁴⁰ Det pågår för närvarande ett arbete med att beskriva processer.

Detta grundproblem är inte bara något som existerar inom IS/IT området – utan gäller även exempelvis för strategier, planer och mål som är kopplade till ”kärnverksamheten”⁴¹.

”Huvudrekommendation: Utarbeta strategi för polisen och för RPS som avser både IT- och annan verksamhetsutveckling” (RRV, 2000)

Inom exempelvis utbildningsområdet så saknas en fungerande strategi. Under polisskolan finns det krav och en röd tråd i utbildningen där teoretiska studier av exempelvis lagstöd blandas med praktiska övningar. Efter polisskolan finns, förutom beträffande skjutning, inga krav. Utbildningen utmärks av utspridda utbildningspass och kortkurser. Polispersonalen framför ofta att exempelvis information om nya lagstöd i huvudsak erhålls via dagstidningar och text-TV och menar att det inte finns någon röd tråd inom utbildningsområdet. De upplever detta som ett stort problem.

När det gäller införandet av det problemorienterade polisarbetet kan⁴² konstateras att det saknades en övergripande strategi för hur informationen skulle föras ut, vilken information som skulle föras ut och hur informationsspridningen skulle koordineras mellan olika enheter.

Det finns flera orsaker till att visioner, strategier och planer är bristfälliga.

En av orsakerna till bristen på strategier och visioner är att ledningen varit utsatt för en hög arbetsbelastning. En annan har varit att det är svårt att ta ett helhetsgrepp över en så pass stor organisation som polisen – att representanter för det Teoretiska perspektivet inte haft en tillräcklig kunskap om verksamheten för att kunna styra organisationen på ett effektivt sätt. Detta problem har kunnat iaktas i andra organisationer, (se t.ex. Gummesson (1985)).

Givetvis formuleras det visioner, strategier och planer inom polisväsendet. Det är dock viktigt att dessa strategier och planer är genomtänkta och så pass konkreta och realiserbara att verksamheten kan och är motiverade att följa dem. Intervjuer och studier av hur verksamheten bedrivs visar att så inte är fallet inom polisen för närvarande. Ett exempel på detta är de fåtal fall av situationell brottsprevention som genomförts i bostadsområden i Stockholms län (Holgerson, 2000). Ett annat är antalet LA-tester som ligger klart under den målsättning som finns uppställd.

⁴¹ Konstaterat genom intervjuer och studier av dokument.

⁴² Genom studier av material i interna tidningar och genom intervjuer med personal som tjänstgjorde på utvecklingsenheten i Stockholm aktuell tidsperiod.

5.5 Sammanfattande beskrivning över problem inom polisen som beror på brister i styrformer

Figur 25 beskriver på ett översiktligt sätt de problem beträffande valda styrformer som existerar i polisväsendet.

Inom polisorganisationen utnyttjar man i ringa omfattning motivationsstyrning. Istället försöker man tillämpa mål- och handlingsstyrning på ett sätt som inte passar verksamheten **(1)**. Detta val av styrform i kombination med en bristfällig kommunikation **(2)**, och att det inte är ovanligt att högre chefer främst har en förvaltande roll **(3)** gör att styrningen inom organisationen är dålig/bristfällig **(4)**.

En bristfällig kommunikation i kombination med bristfälliga beslutsunderlag **(5)** gör att det blir svårt för beslutsfattare att fatta välgrundade beslut **(6)**.

Ovanstående problem leder till att det inte ovanligt att det formuleras ytliga/fina visioner i chefsskiktet som inte är så pass konkreta att de får någon reell betydelse för själva verksamheten **(7)** och att chefer gör felaktiga prioriteringar **(8)** och fattar felaktiga beslut.

Dålig/bristfällig styrning, ytliga/"fina" visioner samt felaktiga prioriteringar/beslut leder till att bl.a. IS/IT utvecklingen inte fungerar på önskvärt sätt **(9)** och att personalens motivation till arbetsuppgifterna blir låg **(10)**.

6. IT-/informationssystemens påverkan på informationskvaliteten

I detta kapitel redovisas hur IT-/informationssystemens utformning avseende bl.a. gränssnitt, funktionalitet, syfte och arkitektur påverkar kvaliteten på de inlagda uppgifterna. Olika förhållanden som påverkar informationskvaliteten i negativ riktning påvisas. Avsikten med kapitlet är inte att kritisera utveckling av IT-system inom polisen utan att exemplifiera olika felkällor rörande informationens tillförlitlighet. En förklaring av några orsaker till varför IT-/informationssystemen är utformade som de är redovisas i kapitlet.

6.1 Utveckling av IT-system inom polisen

Sättet att utveckla IT-system inom polisen har kritiserats av bl.a. Guide IT Management AB (RPS, 1999) och RRV (2000). I dessa rapporter har framkommit att polisen har bristfälliga strategier inom exempelvis IT-området.

Jag arbetar aktivt för att de problem som beskrivs i detta kapitel skall åtgärdas genom att bland annat delta i projekt på RPS, t.ex. Akutgruppen, Processgruppen och Pernilla-projektet. Dessutom utgör jag ett "bollplank" åt personal som ingår i andra projekt. Jag har uppfattningen att ansvariga beslutsfattare har ambitionen att komma tillrätta med flera av de problem som kommer att beskrivas i kapitlet. Jag vill i detta sammanhang också nämna att polisen har förbättrat sitt sätt att sköta IT-frågor (se även RRV, 2000).

Jag har åtskilliga gånger upplevt att olika ledningsnivåer inom polisen varit mycket intresserade av att lyssna på problem och lösningsförslag från verksamheten som jag framfört. Vissa av dessa lösningsförslag har resulterat i förändringar, en del i att förändringar är på gång.

Det existerar dock fortfarande stora problem beträffande IT-utvecklingen. Ett av de största problemen är att verksamheten fokuseras i alltför liten grad i samband med IT-utveckling. Själva IT-systemen blir centrala och inte de informationssystem som IT-systemen ingår i. Vid konstruktion av ett informationssystem⁴³ är det viktigt att betrakta verksamheten ur ett helhetsperspektiv och sätta de IT-system som ingår i informationssystemet i en rättvisande kontext för att informationssystemet skall fungera på ett effektivt sätt (Melin, 1998; Goldkuhl, 1993a).

I kapitel tre beskrevs att kommunikationen mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv fungerar dåligt. På grund av bristfällig kommunikation får bland annat IT-personal en verklighetsbild och en uppfattning om verksamhetens behov som många gånger inte stämmer överens med Golvets perspektivs uppfattning om verksamhetsbehoven.

⁴³ Förklaring av begreppen informationssystem och IT-system finns i bilaga 1.

Eftersom ledningen inte tagit ett samlat grepp över verksamheten, exempelvis hur IS/IT skall stödja verksamhetsutveckling blir det i mångt och mycket upp till bland annat IT-personalen att agera efter eget tycke. Prioriteringar och inriktningar sker ofta efter IT-personalens bild av verksamheten och de behov som de uppfattar har högst prioritet.

”Verksamhetsplaner och IT-planer behandlas inte i ett sammanhang. Det innebär att prioriteringarna blir otydliga för organisationen. Risk för teknikstyrd utveckling.” (RPS, 1999)

Det ingår dessutom oftast bara chefsnivåer och andra med det Teoretiska perspektivet i olika projektgrupper och utredningar som har i uppgift att ta fram verksamhetsbehov och sedan prioritera dessa behov. Representation från Golvets perspektiv saknas vanligen. Det finns därmed en risk att problem och behov som har en hög prioritet längre ner i organisationen får en liten genomslagskraft i de prioriteringar som görs. Detta påverkar bland annat utformningen av IT-system och sättet att bygga upp informationssystem.

Det är viktigt att ta hänsyn till verksamheten vid IS/IT utveckling och detta har betonats på flera ställen i denna rapport. Detta är också något som Melin (1998) beskriver. Han redogör bland annat för att:

- Det är viktigt att koordinera olika utvecklingsinitiativ för verksamhets- och IS/IT-utveckling. Att finna en dialog mellan olika utvecklingsgrupper där det sker en dialog både på planerings- och genomförandestadie mellan verksamhets- och IS/IT-utveckling
- Att stimulera en perspektivväxling mellan vad som är tekniskt möjligt och vad verksamheten efterfrågar vid utveckling och förvaltning
- Att beslut kring IS/IT-utveckling (investering, upphandling, förvaltning etc.) bör betraktas ur ett helhetsperspektiv som går utanför en delverksamhet. Att olika system sätts in i ett processperspektiv, tillsammans med en analys av hur dessa system kan samverka med andra system

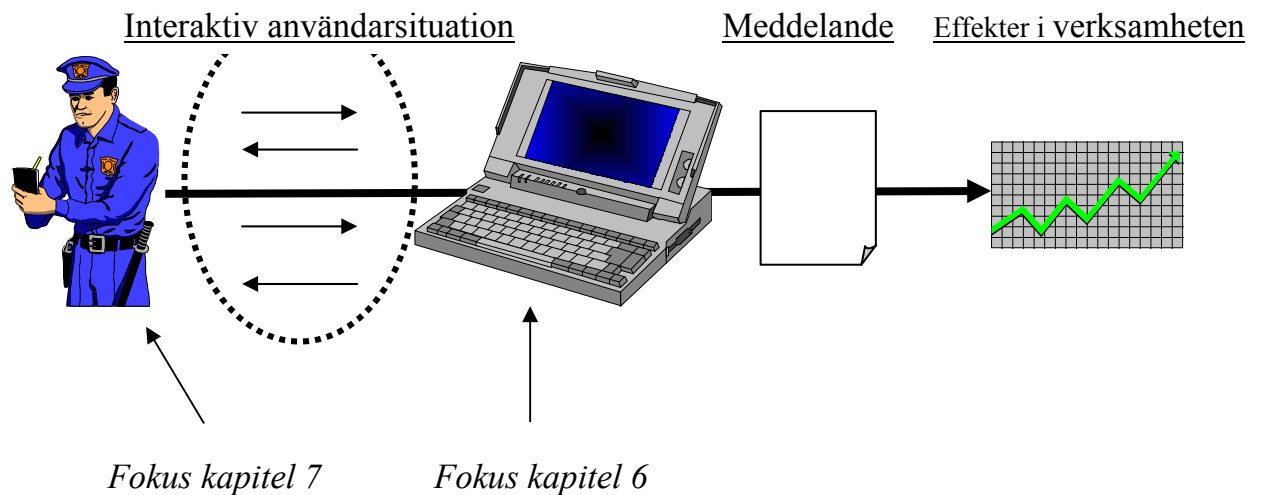
Det pågår för närvarande ett arbete för att åtgärda problemet inom polisen beträffande att verksamheten hamnat för lite i fokus i samband med teknikutveckling.

Organisationen är dock inte van vid att olika enheter/avdelningar måste samverka i syfte att underlätta en viss process. Det har varit svårt att arbeta över gränserna för att åstadkomma förändringar. Det har visat sig att många lösningsförslag har stannat på vägen på grund av att arbetsfördelning och ansvar har varit oklart⁴⁴.

⁴⁴ Organisationen på RPS har varit föremål för en omorganisation. Det är möjligt att detta problem minskar i omfattning.

6.2 IT-systemens utformning påverkar kvaliteten på informationen

Ågerfalk (1999) tar upp begreppet handlingsbarhet som innefattar användbarheten i den verksamhetskontext där systemen används och på vilket sätt systemen kan bidra till att uppfylla verksamhetsmål. Det som avses är därmed inte bara interaktionen mellan informationssystemet och användaren.



Figur 26. Handlingsbarhet i samband med en interaktiv användarsituation, (Fritt efter Ågerfalk, 1999)

Detta kapitel hänger intimt samman med efterföljande kapitel sju. Bägge kapitlen behandlar systemens handlingsbarhet, med ett fokus på IT-system i kapitel sex och på personal med Golvets perspektiv i kapitel sju.

Eriksson (2000) skriver att informationssystem⁴⁵ ska betraktas som en social agent, som utförare gentemot uttolkaren och mottagare i relation till sändaren.

Eriksson (2000) menar att ett informationssystem kan ses som ett verktyg för kommunikation. För att uppnå kommunikationskvalitet är det av vikt att kommunikationen har ett förståeligt och relevant informationsinnehåll. Han anser att det är viktigt att informationssystemet är ett användbart verktyg som på ett effektivt sätt stödjer användaren när denne löser sina arbetsuppgifter.

Om IT-systemen är dåligt anpassade till personal med Golvets perspektiv kommer uppgifterna som förs in i systemen att bli bristfälliga. En orsak till att IT-system kan bidra till att det uppstår ett kommunikationsproblem är att begrepp som används i den operativa verksamheten skiljer sig från de som används i IT-system. Ett annat problem

⁴⁵ Eriksson har i sin avhandling avgränsat begreppet informationssystem till att gälla IT-baserade informationssystem.

föreligger om inte IT-system stödjer personalen från Golvet perspektiv i samband med inmatning av uppgifter. Det medför att vissa uppgifter kommer att missas eller bli felaktiga. Dåligt anpassade IT-system kan dessutom leda till att personalen blir omotiverade att fylla i uppgifter på ett korrekt sätt.

Även om ett visst IT-system fungerar på avsett sätt där inmatning etc. är anpassad till personer med Golvets perspektiv kan informationssystemet som IT-system ingår i ha en dålig förankring hos personal med Golvets perspektiv (se t.ex. avsnitt 6.3.4.1).

I nästa avsnitt kommer olika kvalitetsproblem att beskrivas och förklaras. Det finns förhoppningsvis en möjlighet att de problem som redovisas kommer att åtgärdas. Oavsett om det sker så är det av vikt att beakta redan existerande brister beträffande lagrad information. Denna information används i dagsläget av t.ex. kriminologer och kommer att användas i framtida analyser för att jämföra bl.a. brottsutveckling. Det blir därmed angeläget att förstå på vilket sätt informationen är bristfällig för att dess användbarhet skall kunna värderas.

6.3 Utnyttjande av IT inom polisen som påverkar informationskvaliteten i negativ riktning

Några exempel på hur IT nyttjas/inte utnyttjas inom polisen:

- IT-system utnyttjas dåligt för att minska tiden för avrapportering
- Heterogena och svåransvända användargränssnitt
- IT-system utnyttjas dåligt för att stödja och kvalitetssäkra avrapportering
- IT-system med en godtagbar funktionalitet, men som ingår i ett bristfälligt informationssystem

Ovanstående punkter leder till att informationskvaliteten påverkas i negativ riktning.

6.3.1 IT-system utnyttjas dåligt för att minska tiden för avrapportering⁴⁶

Vid intervjuer och vid deltagande observation framkommer att nuvarande avrapporteringstider är oacceptabelt långa (Holgerson, 2000).

”En konsekvens av bristerna i IT-stödet som vi beskrivit tidigare är att poliserna tillbringar onödigt mycket tid framför datorn.” (RRV, 2000)

⁴⁶ Arbete med att dokumentera ingripanden, händelser och brott etc.

Tyvänn har INTE ekonomiska satsningar inom IT-området minskat tidsåtgången för avrapportering (Holgersson, 1999), även om det har satsats mycket pengar.

"Det är oklart om IT-investeringarna satsas inom rätt områden med hänsyn till nyttan och effekten inom polisverksamheten." (RPS, 1999)

Ett exempel på att organisationen har satsat mycket pengar utan att polispersonalen har haft någon nytta av nedlagda resurser är MoAr⁴⁷ (Mobil arbetsplats) där det funnits och finns ett mål att göra det möjligt att registrera uppgifter ute på fältet. Det var tänkt att MoAr skulle medföra att polispersonal i högre utsträckning kunde tillbringa sin tid i yttre tjänst istället för att sitta inomhus och avrapportera. Hårdvara köptes in och bilar utrustades för att kunna förses med MoAr, men bl.a. beroende på att IT-system, t.ex. RAR inte fick användas av säkerhetsskäl, att MoAr inte fick nyttjas under färd och att personal upplevde användargränssnittet som krångligt fick inte MoAr en allmän spridning.

"Arbetet med nya versioner av MoAr har nu pågått i ett flertal år utan att hittills ha resulterat i ett infört system." (RRV, 2000)

Anledningen att ingripanden skall dokumenteras beror på att det ur rättsäkerhetssynpunkt finns ett behov av att redovisa vissa uppgifter. Det finns ett krav att det efteråt skall gå att kontrollera vem som utförde och beslutade om ett ingripande, tid och plats för ingripandet, vidtagen åtgärd, samt då det rör sig om ett gripande eller annan liknande tvångsåtgärd vem som blev utsatt för ingripandet.

För närvarande nedtecknas dock uppgifterna på flera ställen och de möjligheter som användning av IT öppnar utnyttjas inte.

6.3.1.1 Dokumentationsarbetet i samband med ett ingripande rörande misstanke om ringa narkotikabrott

Problemet med en omfattande dubbelregistrering av information gäller de flesta ingripanden och för att konkretisera detta dubbelarbetet utgör rapporteringen beträffande ringa narkotikabrott ett bra exempel. Det finns fängelse i straffskalan för detta brott, men normalpåföljden är böter. Variationer rörande dokumentationsprocessen förekommer mellan olika polisstationer – nedanstående exempel är hämtat från en polisstation i Stockholmsområdet (januari, 2000)

Två poliser åker i en polisbil och upptäcker en person som uppträder aggressivt. De stannar och börjar prata med personen som visar sig heta Magnus Svensson. Han är 19 år. Polispatrullen får misstanke om att Magnus är påverkad av narkotika. Polispersonalen berättar för Magnus att han måste följa med till polisstationen för att genomgå en kroppsbesiktning, d.v.s. lämna ett urinprov. Innan Magnus sätts in i polisbilen känner polispersonalen igenom hans fickor för att hitta eventuellt farliga

⁴⁷ Projektet med mobila datorer heter numera MoBasa.

föremål. I samband med detta hittar de en haschbit i Magnus byxficka. Magnus ogillar att poliserna hittade haschbiten och börjar uppträda aggressivt och på grund av detta beläggs han med handfängsel. Detta får dock Magnus att lugna ner sig och handfängslen tas av direkt när patrullen kommer till arresten, där platsen för provtagningen är. Magnus får kissa i en plastmugg. Urinet tar polispersonalen hand om och håller upp vätskan i två provrör som försluts med en tejpbit med en signatur. Ett kort förhör hålls med Magnus och han får även vissa frågor och upplysningar som rör utredningen. Ingripandet skall dokumenteras.

Hur skall då ingripandet dokumenteras?⁴⁸

1.

Det hela börjar med att polispersonalen på brottsplatsen tar kontakt med kommunikationscentralen. Personal på kommunikationscentralen för in uppgifterna om ingripandet i ett IT-system. Det noteras vilken patrull som genomförde ingripandet. Det finns uppgifter om namnet på de två poliser som ingick i patrullen. Tid och plats för ingripandet noteras också, liksom vilken typ av åtgärd som kommit ifråga. Redan efter detta förhållande finns det uppgifter för att i efterhand kunna granska ingripandet.

2.

När patrullen kommer till stationen skrivs ett arrestantblad. Uppgifter om Magnus Svensson noteras såsom personnummer, adress och telefonnummer. Dessutom skrivs bland annat datum, plats och tidpunkt för ingripandet. Liksom vem som genomförde ingripandet och vem som intransporterade Magnus. Detta är första gången - om inte uppgifterna om Magnus Svensson noterades redan i punkt 1 - som uppgifter om Magnus Svensson noteras. När väl avrapporteringen är klar så har dessa uppgifter skrivits flera gånger.

3.

När arrestantbladet skrivits klart blir det aktuellt att skriva en rapport om ringa narkotikabrott. Här skrivs uppgifter om Magnus Svensson återigen ner. Bland annat måste också datum, plats och tidpunkt för ingripandet liksom vem som genomförde ingripandet noteras. Det är tredje gången som dessa uppgifter skrivs. En redovisning av de tecken mm som Magnus uppvisade som tydde på narkotikapåverkan beskrivs också.

4.

I samband med hantering av provrör med urin skriver polispersonal Magnus namn och personnummer på klisterlappar där även dagens datum, tidpunkt och namn på provtagaren nedtecknas.

⁴⁸ Exemplet är hämtat från en polisstation i Stockholmsområdet -januari 2000. Förändringar har skett (uppgifter i personblad registreras numera i RAR, uppgifter om beslag registreras vanligen inte på ett beslagsprotokoll), men i december 2000 har dessa förändringar istället ökat tidsåtgången vid avrapportering p.g.a. att ett datasystem har införts, DurTvå. DurTvå är dock föremål för förändringar, vilket skall underlätta arbetet.

5.

Förhöret genomförs och Magnus namn och personnummer tillsammans med en gärningsbeskrivning som innehåller datum, plats och tidpunkt noteras. Magnus berättelse skrivs givetvis också på förhørsblanketten.

6.

En anmälan rörande narkotikabrottet skall skrivas in i ett IT-system. Här noteras ånyo vilken patrull som genomförde ingripandet, datum, tidpunkt och plats för ingripandet liksom uppgifter rörande Magnus såsom namn, personnummer, adress och telefonnummer. Dessutom innehåller anmälan en berättelse om händelsen t.ex. att Magnus uppvisade vissa tecken på narkotikapåverkan, vilket också redovisats tidigare, att polispersonalen hittade en misstänkt haschbit i Magnus ficka som tagits i beslag och att Magnus belades med handfängsel.

7.

Det blir dags att skriva ett beslagprotokoll. På beslagsprotokollet redovisas att polispersonalen tagit en haschbit i beslag - vilket som sagt finns angivet i anmälan. På nytt registreras datum, tidpunkt och plats, liksom vem som beslutade om och genomförde åtgärden samt personuppgifter beträffande Magnus.

8.

Det blir därefter dags att skriva in exakt samma uppgifter (som i punkt 7) i "beslagsdatorn" som är ett IT-system för att hantera beslag.

9.

En anmälan till socialtjänsten skrivs. Personuppgifter rörande Magnus, liksom datum, tid och plats för ingripandet och vem som genomfört detta redovisas. En berättelse om händelsen nedtecknas liksom de tecken på narkotikapåverkan som Magnus uppvisade.

10.

Ett fängselprotokoll skall skrivas. Det skall återigen noteras uppgifter om Magnus, samt datum, tid och plats för användandet av handfängsel, liksom när handfängslen togs av och vem som beslutat att handfängsel skulle användas. En kort redogörelse om ingripandet och anledningen till att personen belades med handfängsel nedtecknas.

11.

Olika typer av sökningar i olika register sker där adressuppgifter tas fram liksom om Magnus har körkort, om han är efterlyst eller om han är misstänkt för/gjort sig skyldig till brott tidigare.

12.

Nu är det dags att skriva ett personblad. (Detta dokument ser nästan exakt ut som arrestantbladet som skrevs i början). Här nedtecknas därmed ånyo uppgifter om Magnus. Givetvis personnummer, adress och telefon – men även var Magnus är anställd och inkomstuppgifter samt återigen datum, tidpunkt och plats för ingripandet, anledningen till ingripandet, vem som genomförde ingripandet liksom tidpunkten då Magnus infördes och lämnade polisstationen. (Numera förs dessa uppgifter in i RAR-systemet).

13.

Om Magnus har körkort kan det bli aktuellt att producera en skrivelse till Länsstyrelsen angående ifrågasättande av körkortsinnehav. Här redovisas ingripandet och vem som blivit utsatt för ingripandet, där på nytt personuppgifter rörande Magnus får skrivas ner tillsammans med anledningen till ifrågasättande av körkortsinnehav.

14.

Information som kriminalunderrättelsetjänsten kan ha nytta av, t.ex. vilka personer Maguns var med i samband med ingripanden kan det slutligen bli aktuellt att skriva på ett underrättelseuppslag som skickas till kriminalunderrättelsetjänsten. I detta dokument nedtecknas ytterliggare en gång Magnus personuppgifter, vem som lämnade uppgifterna och själva underrättelseuppgifterna, vilket bland annat består av tid och plats för ingripandet.

15.

Olika uppgifter förs in i andra register också, men detta görs oftast av annan personal än de som var med vid ingripandet. I till exempel allmänna spaningsregistret förs uppgifter om ingripandet in. En kort berättelse rörande händelsen nedtecknas, där även datum, tidpunkt och plats anges.

Det kan således bli fråga om att registrera information på drygt tio ställen, där samma information bokförs om och om igen. Om det vore så att detta brott är något mycket sällan förekommande eller en typ av brott som i sig kräver en omfattande dokumentation vore det kanske acceptabelt - även om sättet att dubbelregistrera information är ineffektivt. Detta brott är dock vanligt förekommande, med ett lågt straffvärde (normalpåföljden är endast böter). Det finns stora resursvinster att hämta inom detta område som borde varit genomförda⁴⁹ för länge sedan med tanke på de stora summor som satsats på IT-utveckling. Möjligheten att bl.a. kopiera information mellan olika blanketter har inte utnyttjats, en teknik som varit möjlig i över tio år.

6.3.1.2 Beskrivning av några identifierade orsaker till att dokumentationsarbetet är så omfattande

Det har sedan början av 80-talet varit ”system på gång” för att underlätta polispersonalens dokumentationsarbete och fortfarande är så fallet - men i praktiken har avrapporteringstiderna gått i motsatt riktning. Det beror bland annat på att antalet

⁴⁹ Avrapporteringen skiljer sig åt mellan olika polisdistrikt, där enstaka distrikt förenklat rutinerna på egen hand.

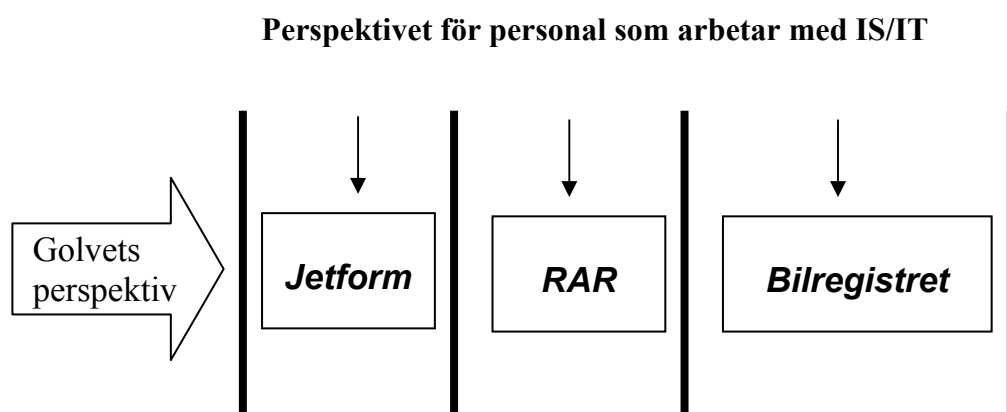
dokument som skall fyllas i inte har minskat, utan att registrering i IT-system ofta bara blivit ytterligare ett moment att genomföra.

Goldkuhl (1993a) har skrivit att systemutveckling är verksamhetsutveckling. Han menar att mycket systemutveckling sker som om den inte vore verksamhetsutveckling:

”Systemspecialister tar ofta ett snabbt hopp in i systemstrukturer utan att tillräckligt anknyta verksamheten och dess mål. Systemutveckling leder tyvärr ibland till datasystem som ej ger önskade effekter i verksamheten för användare och beslutsfattare. System uppfyller inte verksamhetsmålen. Någonstans på vägen har systemspecialister förlorat sig i alla detaljer och tappat verksamhetsmål ur sikte.”

Ett exempel på ovanstående problem inom polisen är om det kommer en person och vill göra en anmälan beträffande en stulen bil. Polispersonalen ser det hela som en process. Bilen skall anmälas stulen och målsäganden lämnar en berättelse som har att göra med stölden av bilen.

Ur IT/IS-personalens perspektiv ses inte det hela som en process utan de ser bara de olika systemen: Jetform=blankettsystem. RAR=anmälningssystem. Bilregistret=system som arbetar mot en extern databas.



Figur 27. Olika perspektiv på IT-systemen.

Brister i koordinering mellan olika IT-projekt har resulterat i ineffektiva rutiner. Polispersonal måste använda sig av tre system - där uppgifterna som registrerats i ett system inte återanvänds. Ofta registreras samma information i de olika systemen. Personal upplever att det är ett oerhört slöseri med sin resurstid och blir frustrerade över att behöva skriva samma sak minst två gånger och det får, vilket tas upp i kapitel sju, konsekvenser för vilka uppgifter som utförs och kvaliteten på information som registreras.

Genom att studera rutinerna och IT-system för exempelvis avrapportering kan det misstänkas att processerna i kärnverksamheten inte varit något som satts i fokus i samband med systemutveckling. Detta bekräftas också av de fakta jag erhållit i samband med att jag studerat systemutvecklingsprocesserna, bl.a. avsaknaden av processbeskrivningar. Vissa användarkategorier som skall använda viktiga delar av system har inte funnits representerade i projektgrupper eller referensgrupper, dessutom har brister hos t.ex. projektledare utkristalliserat sig i samband med intervjuer beträffande kunskap och kännedom om den kontext som system ingår i. Detta har medfört att system och rutiner inte har kunnat konstruerats och vidareutvecklas i syfte att underlätta olika processer. Effektivitetsvinster som IT öppnar utnyttjas därför inte i tillräckligt hög grad.

Uppdelningen av drift och förvaltning har skett efter vilken typ av system det varit (se figur 27), d.v.s. om det varit ett lokalt system, i det här fallet RAR eller ett centralt system, i det här fallet bilregistret. Jetform är varken ett lokalt eller centralt system utan enbart ett blankettsystem. Jetform hamnar i kategorin övriga system. Det har inte funnits någon som haft processansvar och som ansvarat för att respektive process med hjälp av IT-stöd skall bli så effektiv som möjligt. Olika enheter/avdelningar/projekt är ofta involverade i samma processer och koordinering har ofta visat sig bristfällig.

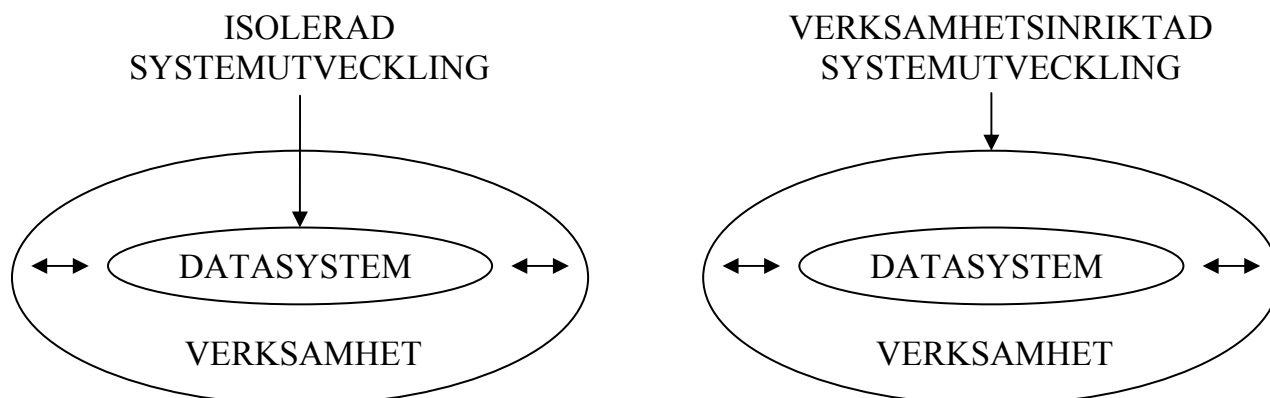
Ett exempel på detta är de föreskrifter som utformades beträffande PL 13⁵⁰ § (avvisande, avlägsnande) där det varit ringa eller ingen samverkan mellan arbetet i Akutgruppen, i projektet Storm och i projektet DurTvå. Detta har resulterat i att möjligheterna till rationaliseringar som IT öppnar inte har utnyttjats.

Även inom respektive system har ibland liten hänsyn tagits till de processer som IT-system ingår i. I exempelvis RAR har IT-personal konstruerat en funktion för att kunna registrera stulet gods. Men sättet och funktionaliteten på denna godsregistrering stämmer inte överens med arbetsmomentet/verksamheten. När någon exempelvis vill anmäla en borttappad plånbok så brukar denna ha haft en mängd olika typer av kort i plånboken. Personnummer och namn mm måste dock fyllas i för varje enskilt kort. Ingen inmatad information återanvänds⁵¹. Vid intervjuer har framkommit att en av orsakerna även i detta fall har varit att användarrepresentanter för de som gör inregistreringen inte medverkat i projektgrupp/referensgrupp. Därigenom har för processen viktiga fakta aldrig kommit fram, alternativt ej prioriterats av de som utvecklat systemet.

Goldkuhl (1993a) skriver att det är viktigt att systemutvecklingens verksamhetspåverkan blir en medveten och planerad utveckling av verksamheten. Man måste fokusera på system och verksamhet tillsammans.

⁵⁰ Polislagens 13 §: Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en polisman avvisa eller avlägsna personen. Detsamma gäller om en straffbelagd handling skall kunna avvärijas. Om det är otillräckligt att avvisa eller avlägsna personen får personen tillfälligt omhändertas.

⁵¹ Detta problem har åtgärdats under 2001.



Figur 28. Verksamhetsinriktad systemutveckling (Goldkuhl, 1993a)

En slutsats som jag dragit under studien är att det i huvudsak varit en isolerad systemutveckling inom polisen och det har medfört att fokuseringen främst koncentrerats till datasystemen och inte till rutinerna och verksamheten där datasystemen ingår. Möjligheterna till effektivisering har inte tillgodosetts. Problemet med en bristande samstämmighet mellan informationssystem och verksamhet medför att IT investeringar inte blir så effektiva som de borde ha blivit. Detta problem verkar inte vara unikt för polisen utan förekommer inom andra organisationer. (se t.ex. Henderson & Venkatraman, 1993). Man kan misstänka att filtrering av verksamhetskunskap även existerar inom andra verksamheter än polisen, vilket jag även funnit indikationer på i samband med intervjuer i andra organisationer. Vid intervjuer som genomförts i fyra större organisationer⁵² har samma tendenser framkommit beträffande att det i alltför liten utsträckning tas hänsyn till Golvet perspektiv. Verksamhetens behov verkar i för liten grad påverka prioriteringar och utformning av IT-system. Det betyder att trots en stor ekonomisk investering för att utveckla IT-system så förekommer det att de inte används eller att förändringar som genomförs inte resulterar i förväntade effekter (Axelsson, 1994).

Sedan knappt ett år tillbaka ingår jag i en grupp på Rikspolisstyrelsen med uppgift att framföra ”verksamhetens perspektiv” (Golvet perspektiv). Detta har fått till följd att visst onödigt dokumentationsarbete har försvunnit och framförallt har jag intrycket att högre chefer inom polisväsendet fått upp ögonen för problemet att datasystem har utvecklats allt för isolerat från verksamheten.

Datasystem och olika projekt har dock fortfarande en tendens att komma i centrum. Projekten verkar ha högre prioritet än den verksamhet som de är tänkta att stödja. Det är vanligt att man funderar på hur systemen skall kunna utformas för att stödja olika funktioner i verksamheten, inte hur verksamheten skall utformas för att fungera så

⁵² Intervjuer har genomförts på ett affärsdrivande verk, ett multinationellt företag och två statliga myndigheter. Antalet intervjuade personer har varit litet och därför går det inte att dra några egentliga slutsatser utan resultatet och de fakta som framkommit får mer ses som indikationer på ett existerande problem.

effektivt som möjligt, där man i andra hand tar hänsyn till de möjligheter som IT öppnar.

Manuella rutiner såsom att skriva uppgifter på ett papper har datoriserats utan reflektion. Det betyder att om det funnits två blanketter (t.ex. rapport om ringa narkotikabrott och arrestantblad) där polispersonal registrerade uppgifter med hjälp av skrivmaskin har bägge blanketterna hamnat i blankettsystemet (fungerar ungefär som en ordbehandlare). Kopieringsmöjligheter utnyttjas vanligen inte⁵³ – utan rutinerna är precis samma som då man använde skrivmaskin. Samma uppgifter skrivs ofta in flera gånger på de olika blanketterna i samband med avrapportering, där möjligheterna att exempelvis kopiera uppgifter inte utnyttjas. Det är till och med så att blanketterna vanligen har överförts direkt till en datalösning utan någon förändring i utseende eller innehåll. Ingen analys har skett beträffande vilka uppgifter som behövs och vilka uppgifter som inte behövs. Det har gjort att exempelvis förkryssningsalternativen på omhändertagandeblad såsom hatt, fickur och manschettknappar har funnits kvar (under intervjuer har jag bara träffat på en polis som fått nytta av dessa tre alternativ vid ett tillfälle och det var 1964 i samband med att en lagrådman omhändertogs för fylleri på Kungsholmen), men t.ex. mobiltelefon som är vanligt förekommande har inte förts in som ett alternativ⁵⁴.

Jag har uppfattningen att en av anledningarna till att utveckling av datasystemen har högre prioritet än utveckling av verksamhet är att IT-personal ofta är närmare ledningen än personal på fältet. Det finns anledning att anta att det är därför som detta synsätt blivit det rådande inom polisen i samband med att man satsar pengar på IT. En högt uppsatt person inom IT organisationen förstod inte kritiken att IT-system var dåligt anpassade till verksamheten utan menade:

”Det finns ju så många utmärkta program i burkarna – ta t.ex. Excel som har massor av funktioner som polispersonalen måste lära sig att utnyttja”.

Intrycket av personens framförda åsikter blev att det var verksamheten som var dåliga på att utnyttja systemen – inte att IT-systemen var dåligt anpassade till verksamheten.

Det är ingen tvekan om att Excel har många funktioner och är ett väl fungerande program. Polispersonal kan givetvis lära sig att använda Excel – men det är inte det som är det egentliga problemet till att Excel utnyttjas i så liten utsträckning. Det finns nämligen i stort sett aldrig något behov för poliser på fältet att använda sig av de funktioner som programmet erbjuder. Från personen från IT-organisationens synvinkel är det ett bra program – vilket han har helt rätt i, men för att täcka behov som finns i den operativa verksamheten är det inget bra program.

⁵³ Först nu har ett förändringsarbete påbörjats på RPS för att se över rutiner och hur IT kan underlätta dessa (bl.a. Pernilla-projektet och UAR-projektet). Vissa skillnader föreligger mellan olika myndigheter, t.ex. beträffande sättet att avrapportera en händelse.

⁵⁴ Vissa förändringar har kommit till stånd (hösten 2000) och arbete pågår med att komma tillrätta med beskrivna problem.

Eftersom han tillhör det Teoretiska perspektivet är det klart förståeligt varför han framförde de åsikter han gjorde.

Pengar som satsas inom IT området bör ha som mål att täcka verksamhetens behov. Sannolikt överensstämmer IT-personalens målsättning med den målsättning som personalen på fältet har, d.v.s. att IT-system skall utgöra ett hjälpmedel i syfte att underlätta verksamheten. Att exempelvis ha en viss kapacitet på servrar och nya versioner av officepaketet blir dock ofta det som prioriteras av IT-personalen. Utifrån deras verklighetsbild är det på detta sätt som utnyttjandet av IT blir som effektivast för organisationen. IT-personal är, vilket jag tidigare beskrivit, ofta organisatoriskt nära chefer, och därmed ökar sannolikheten för att prioriteringar som IT-personal fastställer i hög grad styr de prioriteringar som chefer sedan gör rörande satsningar inom IT området.

Ytterligare en faktor som förstärker problemet med att verksamhetens behov i allt för liten grad belyses i samband med IT satsningar, är som tidigare nämnts, att sammansättningen av olika personalkategorier i olika IT-projekt fungerar dåligt. Ett exempel på detta, som framkom under intervjuer, var organisationen för att förvalta polisens anmälningssystem på en polismyndighet. En chef fick frågan om det ingick användare i förvaltningsorganisationen. Svaret blev:

"Ja det finns inspektörer!"

Vid en efterföljande fråga rörande vad dessa inspektörer arbetar med visade det sig att de bara till en liten del var inblandade i den process systemet användes. Personen som svarade på frågan hade inte inblick i hur processen såg ut. Han hade bara uppfattningen att om det var en inspektör (d.v.s. en utbildad polis) med i förvaltningsorganisationen gjorde det att användarnas synpunkter kom fram. Den största personalkategorin, de som arbetar med att lägga in uppgifter i systemet fanns inte representerade, ej heller de som godkände eller bearbetade anmälningarna.

Ett annat exempel på problemet med en dålig användarrepresentation är att det togs ut trafikpoliser i samband med en översyn av bilregistret. Trafikpoliser jobbar visserligen med trafikfrågor, men det är personal på kommunikationscentraler som mestadels arbetar mot bilregistret och det var faktiskt just funktionerna i själva bilregistret som gruppen skulle behandla - inte trafikfrågor. Det hade därför varit lämpligt att ha med personal från kommunikationscentraler för att kunna belysa verksamhetsbehoven på ett bra sätt.

I samband med utveckling av nya system och vid förändringar av gamla system skapas ofta partsammansatta grupper. Detta i syfte att verksamhetens behov skall påverka utformningen av IT-system. De som bestämmer vilka personalkategorier som skall ingå i dessa grupper tillhör oftast det Teoretiska perspektivet och det betyder vanligen att de inte har en tillräcklig kunskap om verksamheten för att kunna utse "rätt" personer.

Användarrepresentanter är ofta långt från linjeverksamheten. Grupperna får därmed redan från början dåliga förutsättningar att kunna representera verksamheten på ett bra sätt - även om chefen som tillsatte gruppen hade goda avsikter att skapa en bra gruppssammansättning. Detta får givetvis stor betydelse för hur system sedan utformas.

Att få ut relativt nya versioner av standardsystem som Word och PowerPoint är också något som prioriterats framför att göra små förändringar i andra system för att underlätta vissa arbetsmoment. Det finns oftast inga reella verksamhetsbehov bakom versionsbyten av Word och PowerPoint. För de flesta användare inom polisen har dessa versionsbyten ingen betydelse. En av anledningarna till en uppgradering av Word och PowerPoint kan vara att det skulle se illa ut om polisen hade alltför gamla standardsystem i sin miljö. En annan orsak kan vara att det är lättare för IT-personalen att se dessa brister. IT personalen har givetvis svårt att tillgodose behov som inte är artikulerade. Kvaliteten på interna system är svårare att jämföra med andra organisationer och bristande kvalitet blir inte lika synlig som vid en jämförelse av vilken version av standardsystem som organisationen har.

Även beträffande tekniska lösningar har för lite hänsyn tagit till den kontext där datasystemen skall användas. Ett exempel på detta är inloggningstiderna som varit/är långa. För personal som sitter vid samma dator utgör inloggningstiderna vanligen inte något problem, men för yttre tjänstgörande personal har väntetider på 30 minuter uppmätts. Yttre personal arbetar ofta vid olika arbetsstationer (är hänvisade till avrapporteringsrum med flera maskiner) och det är dessutom inte ovanligt att yttre tjänstgörande personal skall logga in från andra polisstationer än de normalt arbetar vid. Den tekniska lösningen är inte anpassad efter behovet. Inloggningstiderna är dock något som är relativt lätt att mäta och RRV (2000) har påpekat problemet – vilket gjort att IT organisationen uppmärksammat problemet. Under studien har jag kunna konstatera att inloggningstiderna blivit kortare och att man även i många avrapporteringsrum har minst en dator som förkortar inloggningstider för personal som är på tillfälligt besök⁵⁵.

För närvarande sker ett arbete inom polisen med att definiera processer och att bygga upp strategiska planer för IT-verksamheten. Ett projekt (Pernilla-projektet) har tillsats för att förkorta avrapporteringsstider genom att minimera dubbelregistrering.

6.3.2 Heterogena och svår använda användargränssnitt

Inom polisen finns en mängd IT-system. Användargränssnitten är dock mycket olika mellan olika system. Polispersonalen upplever det som ett stort problem.

”Poliser använder i sitt dagliga arbete ett stort antal IT-system, varav många är relativt besvärliga att bemästra även för kunniga användare. Systemen ställer höga krav på användarnas förmåga att minnas koder och tangentsekvenser som skiljer sig åt mellan systemen.” (RRV, 2000)

⁵⁵ Ytterligare förändringar har gjorts under 2001 som förkortar inloggningstiderna för personal som är på tillfälligt besök.

”IT-stödet kräver omfattande användning av koder för bl.a. brott, geografiska referenser och specificering av önskade transaktioner (transaktionskoder) i de centrala IT-systemen. En polis som utan större svårigheter ska kunna använda RAR och de centrala registren måste kunna bortåt 200 transaktionskoder.” (RRV, 2000)

”Vi vill beskriva bristen på integration som att det inom polisen inte funnits något konsekvent arbetsplatstänkande i utformning och förvaltning av IT-stödet. Vi avser därmed att PC-arbetsplatsen inte anpassats till vad de olika verksamhetsgrenarna har för arbetsuppgifter. IT-stödet utgör därigenom inte en ändamålsenlig och överblickbar IT-arbetsplats för användarna inom respektive verksamhetsgren.” (RRV, 2000)

6.3.2.1 Exempel på heterogena användargränssnitt

Om en bilägare har sett när någon brutit sig in och stulit hans bil vill denne göra en anmälan. Polisen som tar emot anmälan håller eventuellt ett förhör med bilägaren och skriver ut förhöret med hjälp av ett ordbehandlingsprogram.

Detta ordbehandlingsprogram har Windows-gränssnitt och interaktionen sker med både tangentbord och mus. För att flytta sig mellan fält går det att tabulera (”tabba sig fram”).

I det system som polismannen sedan skall skriva en anmälan (RAR) går det inte att använda sig av en mus. En speciell funktionstangent användes för att gå till föregående fält och om polismannen råkar trycka på "tabbtangenten" så blankas det fält som denne står i.

”Scroll Lock” i detta anmälningsystem användes på ungefär samma sätt som <Enter> i det tredje systemet – bilregistret – som polismannen måste gå in i och efterlysa bilen. Det är dock bara en av <Enter> knapparna som går att använda för att utföra denna operation (den vid nummerpaletten). I bilregistret går det att ”tabba sig fram”, men musen fungerar inte. Polismannen måste dessutom använda sig av kortkommandon och har ett krav på sig att kunna olika förkortningar utantill beträffande vad som skall fyllas i de olika fälten.

Det hela blir sammantaget mycket rörigt och medför en hög mental belastning hos polismannen (se Mental load, Preece m.fl., 1994). Med tanke på att det dessutom finns en mängd andra system där bland annat funktionstangenter fungerar på ännu ett nytt sätt får det till följd att polismannen måste kunna ytterligare en mängd kortkommandon (drygt 200 stycken) och gör att IT-systemen upplevs som dåliga och mycket svåranvända.

6.3.2.2 Identifierade orsaker till varför användargränssnitten är så pass heterogena och svår använda

Organisationens bristfälliga förmåga att fånga upp verksamhetsbehov har fått till följd att det uppstått småsystem gjorda av anvecklare⁵⁶ (Avdic, 1999).

Användargränssnitten och bl.a. funktionalitet på olika tangenter har inte koordinerats. Dessa system har sedan vidareutvecklats efterhand och i vissa fall blivit stora. Ett exempel på ett sådant system är anmälningssystemet (RAR) som nu används i hela riket.

System gjorda av anvecklare (där databas uppbyggnad etc. ofta är onödigt komplicerade) i kombination med att många av de centrala systemen är gamla, har resulterat i en struktur som försvårar drift och förvaltning. Det medför att betydande resurser får läggas ner på att hålla befintliga system igång. Detta gör i sin tur gör att de som ansvarar för stora system framförallt är koncentrerade på att få nuvarande system att fungera. De har därmed en liten möjlighet att lyssna på behov som framförs från verksamheten och detta leder i viss mån till att ytterligare nya småsystem börjar utvecklas och organisationen är inne i en ond cirkel⁵⁷. Att informationssystem växer fram ad-hoc-mässigt med en rörig och svåröverblickbar struktur som försvårar drift och förvaltning är något som inte är ovanligt i organisationer. (Falk & Olve, 1996; Magoulas & Pessi, 1998; Avdic, 1999).

Olika projekt har inte koordinerat exempelvis funktionalitet för tangenter. Problemet att det är svårt för polispersonalen att komma ihåg kommandon har inte prioriterats och åtgärdats⁵⁸. En av orsakerna till att man inte kommit tillräta med varierande funktionalitet på exempelvis funktionstangenter är att personer har kämpat för respektive projekts framtagna lösningar och inte för att åstadkomma bästa möjliga lösning för verksamheten. Denna konflikt har exempelvis varit tydlig mellan DurTvå och RAR. Projekten har hamnat i fokus - inte verksamheten som projekten skall stödja. En annan orsak till att det uppstått en heterogen miljö för användarna är att det har varit/är en bristfällig samverkan mellan olika projekt (som inte har att göra med konflikter). Det som kännetecknat polisens IT-utveckling är bl.a. ett bristfälligt helhetsperspektiv där olika projekts bidrag till verksamhetsutvecklingen i förhållande till andra projekt är dåligt definierade⁵⁹. Många intervjupersoner har framfört att projekt tenderar att bedrivas som "egna race". Man kan säga att SU-strategin inom polisväsendet har varit bristfällig.

⁵⁶ En kort förklaring av detta begrepp skulle kunna vara en användare som utvecklar sina egna system. Det kan exempelvis var olika tillämpningar i Excel.

⁵⁷ Detta problem har man börjat komma tillräta med, men det är viktigt att ha i åtanke att många system som finns inom polisen idag har uppstått på detta ad-hoc-mässiga sätt.

⁵⁸ Det är på gång att skapas ett speciellt användargränssnitt (Web-utseende) som skall ligga "framför" alla centrala system.

⁵⁹ RPS håller på att bygga upp en projektdatabas, men hur och med vilka projekt en samverkan skall ske finns sällan angivet. Ytterligare uppgifter som vanligen är utelämnade är beskrivningen av projektens bidrag till olika processer och projektens inbördes relationer för att effektivisera en process.

6.3.3 IT-system utnyttjas dåligt för att stödja och kvalitetssäkra avrapportering

Polispersonal måste hålla en mängd information i huvudet och känna till olika rutiner samt vilka uppgifter som är viktiga att ta reda på vid olika typer av brott. I anmälningssystemet finns en texteditor där polismannen skall beskriva en händelse. Oavsett vilket brott det rör sig om utgår polismannen från en blank sida där denne har ett krav på sig att försöka komma ihåg att notera de uppgifter som är viktiga att ta med för respektive brott. Sökning och analys av brottslighet utgår från detta fritextsfält.

IT-system är inte uppbyggda för att ge stöd och hjälp utan medför till och med en ytterliggare belastning för polismannen eftersom systemen, som jag tidigare varit inne på, många gånger är krångliga att använda.

Det är intressant att veta hur en gärningsman agerade (modus operandi) i samband med exempelvis ett inbrott. Krossade gärningsmannen ett fönster – eller bröt han upp en dörr? Använde han sprängmedel eller körde han in genom en vägg med hjälp av ett fordon?

Anmälningssystemet stödjer inte en enhetlig ifyllning av uppgifter. *Olika* begrepp användes därför för att beskriva *samma* företeelse (Polismän anger t.ex. ruta, fönster eller skyltfönster för samma typ av objekt) *samma* begrepp användes för att beskriva *olika* företeelser (Polismannen skriver fönster, men är det ett fönster på taket, ett fönster i dörr på baksidan av hus, eller ett fönster i entrén?). Denna brist på stöd⁶⁰ medför att det blir problematiskt att sammanställa och använda uppgifter som finns i IT-system. Begreppsanvändningen orsakar inte bara problem inom polisorganisationen utan längs hela rättskedjan.

”En annan brist i informationsunderlaget i polisens arbetet är att det saknas en gemensam begreppsmodell för kommunikation och databasuppbyggnad. Gemensamma definitioner av begrepp är en förutsättning för en fungerande dialog inom varje myndighet, mellan polismyndigheter och för att de olika myndigheterna längs rättskedjan ska kunna utbyta information med varandra.” (RRV, 2000)

6.3.3.1 Exempel på avsaknad av stöd i samband med avrapportering

Polisen i Stockholm hade ett intresse av att kartlägga en ungdomsliga som specialiserat sig på att göra inbrott i datafirmor.

Ungdomsligans tillvägagångssätt brukar vara att stjäla en jeep och med hjälp av denna dra bort skyddsgaller framför/bakom fönster och gå in och plocka till sig datorer och tillbehör. Det fanns ett behov av att kartlägga ungdomsligans aktiviteter. Med nuvarande IT-system har det dock visat sig omöjligt.

Hur kan detta komma sig?

⁶⁰ För ytterligare beskrivning se Holgersson (1999).

Polispersonalen skriver ner uppgifterna i en texteditor i anmälningssystemet. En del anmälningar är fylliga och det finns med uppgifter om att en jeep figurerat i sammanhanget samt att ett skyddsgaller har slitits bort. I en del anmälningar står det bara att det varit ett inbrott på en datafirma. En del av anmälningarna nämner inte ens att det varit ett inbrott på en datafirma.

Polispersonal får sällan feedback på skrivna anmälningar och detta försämrar givetvis kvaliteten på anmälningarna. En feedback som många gånger skulle kunna vara inbyggd i IT-system.

Även om vi nu har två anmälningar som är fylliga och utförliga infinner sig nästa problem. Nämligen att begrepp användes olika.

För att beskriva att ett skyddsgaller har slitits bort skriver *polisman A* att järnstänger innanför fönster har slitits bort. *Polisman B* skriver att ett stålgaller bakom fönster var bortslitet och *en tredje polisman* skriver att det skett åverkan på ett glasruteskydd. Samma tillvägagångssätt men olika rapportering. Eftersom uppgifterna finns i ett fritextsfält så får personal som arbetar med analyser söka på begreppen jeep, fönster och datafirma och hoppas att dessa ord finns med i fritextfältet, om det varit ett inbrott där gärningsmännen gått tillväga på detta sätt. Det har dock visat sig omöjligt att kunna göra denna typ av uppföljning på grund av ovanstående redovisade problem.

Dessutom har liknande stölder ofta olika brottskoder vilket också givetvis försvårar uppföljningar. Enligt brottsbalken rubriceras händelsen som stöld eller grov stöld. Det är detta begrepp som polismännen använder sig av vid förhör och i andra dokument i utredningen. I anmälningssystemen kan polismannen dock inte använda sig av detta välkända begrepp. Det blir istället frågan om att ge brottet en speciell brottskod, exempelvis att koda brottet som inbrott i butik, eller i kontor eller i föreningslokal mm. För att hitta rätt brottskod, eller rättare sagt den för situationen bästa brottskoden - eftersom det inte är ovanligt att flera kan passa in/ingen passar in - finns ett pappersdokument från brottsförebyggande rådet ibland tillgänglig i anslutning till avrapporteringsrummet. I detta pappersdokument finns de olika koderna med förklaringar upptagna. Även om detta pappersdokument finns i avrapporteringsrummet är det inte ovanligt att poliser inte orkar leta i detta för att finna rätt kod, utan skriver en kod⁶¹ som för situationen inte är helt rätt.

RPS planerar att förändra anmälningssystemet, men de uppgifter som finns i systemet har redan låg kvalitet. Polisen har dessutom för avsikt att satsa betydande resurser på ett verktyg för att hämta ut uppgifter ur anmälningssystemet, men om det är låg kvalitet på de uppgifter som registreras in i systemet spelar det ingen roll hur bra analysverktyget är, uppgifterna som tas ut kommer ändå att vara av låg kvalitet. Uppgifterna i anmälningssystemet används ofta av analytiker och forskare i samband med att de analyserar brottslighet.

⁶¹ Brottskoder finns att tillgå i RAR-systemet, men regler för kodning och en mer utförlig beskrivning av vilka brottskoder som skall väljas finns i pappersdokument.

6.3.3.2 Beskrivning av några orsaker till avsaknad av stöd

Goldkuhl (1993a) skriver att en verksamhetsinriktad systemutveckling innebär en integrerad utveckling av

- målsättningar med verksamheten
- verksamhetsprinciper
- användarnas verksamhetskunskap
- språkbruket (verksamhetsspråket)
- handlingsregler
- handlingsmönster
- olika resurser och hjälpmedel för verksamheten

Jag har tidigare i rapporten berört att det många gånger har skett en isolerad systemutveckling inom polisen – där man i alltför liten omfattning tagit hänsyn till verksamheten.

Ett exempel på ovan beskrivna problem är att det varit svårt att söka på olika uppgifter i brottsanmälningar. På grund av denna brist infördes en funktion där polispersonalen i anslutning till varje anmälan skall skriva ner sökord separat (förutom att beskriva händelsen i fritexten), d.v.s. polispersonalen skall skriva ner de sökord som de finner lämpliga att ha med. Personer inom dataorganisationen hävdar nu att systemet har en funktion som har löst problemet med att det var svårt att söka efter uppgifter. Att polismännen har möjlighet att skriva ner ett antal sökord har dock inte förbättrat möjligheterna att göra analyser.

Personer inom IT-organisationen menar dock att detta inte beror på brister i systemet utan på att personal gör fel, och det är inte något som systemet kan belastas för. Att den nya ändringen i anmälningssystemet inte får avsedd effekt beror på att grundproblemen inte åtgärdats, d.v.s. att begrepp används på olika sätt och att systemet inte ger ett stöd för polismännen så att uppgifterna noteras med mer systematik. Dessutom måste polispersonalen komma ihåg att registrera sökord. Det har blivit ytterligare en belastning som polismännen glömmer bort/struntar i att fylla i. Jag upplever att man inte satt systemet i rätt kontext - utan bara sett strikt på funktionaliteten i systemet och inte på människorna och deras behov.

6.3.4 IT-system med en godtagbar⁶² funktionalitet, men som ingår i ett bristfälligt informationssystem

Det finns exempel på när IT-system fungerar, men där kontexten där IT-systemet ingår i ej är tillfredsställande.

6.3.4.1 Verksamhetskodning

Ett exempel på när ett informationssystem fungerar dåligt trots att själva IT-systemet (Start) som ingår i detta informationssystem har en godtagbar funktionalitet, är rutinerna för att redovisa vad personalen arbetat med. Denna redovisning brukar kallas för verksamhetskodningen eller "ljugarlistan".

Polispersonal bokför⁶³ vilket *resultatområde* (t.ex. narkotikabrottslighet, trafikbrottslighet, våldsbrottslighet eller stöldbrottslighet), vilken *metod* (t.ex. utredningstjänst, spaningstjänst, uttryckningverksamhet eller ingripande verksamhet) samt vilken *målgrupp* (ungdomar, vaneförbrytare eller övriga) olika åtgärder berört.

Personalen upplever dock ofta att denna uppdelning är svår att göra beroende på att verkligheten som statistiken skall beskriva är mer komplex än de begrepp och redovisningssätt som ingår i informationssystemet. Dessutom upplever man att redovisningen inte är till någon nytta. I samband med att RRV (1996 och 2000) har granskat polisväsendet har man kunnat konstatera att:

"Den modell för redovisning av polisens resultat som idag används är huvudsakligen konstruerad för rapportering till regering och riksdag. För att modellen på ett bra sätt ska kunna användas även för styrning och planering av den polisiära verksamheten behöver den förenklas ordentligt.

Även de mått som modellen bygger på bör ses över, så att det får tydligare koppling till verksamheten. Så länge det inte känns meningsfullt för den enskilde polisen att redovisa hur och till vad tiden har använts kommer ambitionen vara låg när det gäller att redovisa på ett korrekt sätt" (RRV, 1996).

Det har skett åtskilliga förändringar av kodsystemet⁶⁴, där vissa av förändringarna blivit till det bättre, men fortfarande består grundproblemet d.v.s. själva uppbyggnaden av verksamhetskodningen.

"Det är personalens sätt att redovisa utförd tjänstgöringstid som är problemet – inte systemets."

Ovanstående argument framförs av personal med det Teoretiska perspektivet. Man bortser därmed från att personalens redovisning är en del av informationssystemet. Om en glassfabrikör tar fram en glass som deras personal på marknadsavdelning tycker är mycket god, kommer ändå inte försäljningen gå bra om kunderna inte tycker om

⁶² Att logik vid ifyllning av uppgifter, användargränssnitt (utseende på skärmbilder etc), möjligheter att få utskrifter och sammanställningar från systemet etc. upplevs som oproblematiskt av användare.

⁶³ I många fall är det inte enskilda poliser som bokför vad de arbetat med utan uppgiften kan ligga på stationsbefäl eller administrativ personal.

⁶⁴ På grund av detta så kommer de exempel som redovisas i avsnittet inte bara omfatta nuvarande koder.

glassen. På samma sätt så är uppfattningar hos personal med Golvets perspektiv rörande verksamhetskodningen av avgörande betydelse för kvaliteten på uppgifterna i IT-system.

För att förklara hur det kan komma sig att personalen upplever det som svårt att ”koda” på ett rättvisande sätt tänkte jag använda mig av nedanstående tidsstudie (närrpolis, yttre tjänst) som genomfördes 1995. Jag hade med mig en bandspelare och läste in allt som gjordes under passet.

Tidsstudie 1995-02-06 (utdrag):

- 11.20 På arbetet
- 11.30 Fysisk träning
- 12.24 Ombytt och klar för tjänstgöring
- 13.05 Utsättning⁶⁵
- 13.15 Utsättning klar, diskussion om ordningslagen (rörande försäljning på allm. plats)

- 13.22 Klar med diskussion om ordningslagen
- 13.54 Ute i bilen (Ordnande av utrustning + problem med en mobiltelefon som skulle medföras, tog ett tag innan vi fick ordning på denna)
- 13.57 Rullar iväg.
- 13.58 Förbindelseprov med kommunikationscentralen.
- 13.59 Översiktlig kontroll av cirka femton fordon (kontrollmärke, säkerhetsbälten, lysen etc.)
- 14.02 Översiktlig kontroll av tre fordon
- 14.03 Kontroll av en känd adress där det brukar stå stulna fordon
- 14.05 Upptäckte två ”risiga” bilar på en parkering. Kontrollerade dessa
- 14.06 Upptäckte en bil som åkte i ganska hög hastighet. Stoppade bilen. När vi ropade upp kommunikationscentralen visade det sig att personen som framförde fordonet skulle avvisas från Sverige. Vi tog kontakt med utlänningsroteln för att kontrollera uppgifterna som stod på datan. Det visade sig att uppgifterna i IT-systemet var felaktiga. Personen hade enbart anmälningsplikt.
- 14.22 Klar med utlänningsärendet
- 14.23 Vi lämnade bostadsområdena och började åka i ett industriområde i Alby. (Har åkt runt i bostadsområden i Alby i drygt en kvart. Detta för att upptäcka eventuella ”bostadssinbrottare”. Samtidigt så utförde vi de uppgifter som redovisas mellan 14.02 och 14.23 i detta dokument)
- 14.25 Klar industriområde
- 14.26 Översiktlig kontroll av några bilar
- 14.27 Parkerade polisbilen i Alby centrum. Påbörjade fotpatrullering.
- 14.30 Klar fotpatrullering Alby centrum. Började kontrollera trappuppgångar där personer brukar röka narkotika.
- 14.43 Klar trapphuskontroll. Ytterligare en gång patrullera Alby centrum.
- 14.46 Kontroll tunnelbanespärr

(minutredovisning till klockan 23.01)

⁶⁵ Utsättning = möte inför arbetspass där bland annat bemanning i radiobilar redovisas.

I vissa fall upplever personal att det inte är några problem att koda nedlagd tjänstgöringstid. Om en utredningsman lägger ner en timmes arbete med en utredning rörande våldsbrott som en vaneförbrytare begått är det inte så svårt att redovisa detta. (*Resultatområde: våldsbrott, Metod: utredningstjänst, Målgrupp: vaneförbrytare*)

Problemet är dock att redovisningen inte är något som prioriteras och vanligen genomförs i slutet av passet/veckan. Det upplevs då som lite svårt att komma ihåg hur timmarna fördelats. Redovisningen blir då bara ”något man kryssar i...”. Det blir särskilt tydligt för personal som arbetar i yttre tjänst och skall redovisa vad de arbetat med i och med att många moment genomförs under korta tidsintervaller (se tidsstudien).

En annan omständlighet som försvårar redovisning är det faktum att det inte är ovanligt att en polis håller i en utredning där en person är misstänkt för flera brott:

En förhørsledare håller ett förhör på 45 minuter – där tre olika brottstyper ingår (våld-, stöld- och narkotikabrott). Förhørsledaren ringer sedan till åklagaren under 20 minuter för att föredra ärendet, där det sker en fokusering på vålds- och stöldbrottet. Den misstänkte blir anhållen för våldsbrottet och förs till häktet av utredaren, vilket tar 10 minuter. Utredaren skall därefter skriva in några beslag som härrör sig från stöldbrotten. Detta arbete tar 15 minuter att genomföra. Hur skall kodningen ske beträffande resultat område (våld, stöld, narkotikabrott)?

Personal upplever det som svårt att redovisa resultat område, ett annat exempel på detta:

”Vi tjänstgör i ett centrum där målet att förhindra bl.a. både narkotikaförsäljning, okopplade hundar, snatterier, ordningsstörningar och våld. Vi håller givetvis på med riktade insatser mot viss brottstyp ibland, men oftast är syftet att förhindra eller beivra olika typer av brott..... Det blir sedan krångligt att redovisa vad vi gjort....”

Att personalen dessutom skall redovisa vilken kategori människor man arbetat emot (Målgrupp: vaneförbrytare, ungdomar eller övriga) - upplevs också som svårt. Om polispersonal inriktar sig på att komma tillrätta med inbrott i bilar under fyra timmar genom att spana mot en parkeringsplats fokuserar man sig mot flera kategorier samtidigt (mot kategorin ungdomar, vaneförbrytare och övriga). Verkligheten är också så pass komplex att det ibland kan vara så att en individ tillhör två grupper, d.v.s. en person är 16 år och vaneförbrytare.

En annan faktor som påverkar personalens motivation att försöka fylla i uppgifterna korrekt är att polispersonal inte själva upplever att de får någon nytta av tidredovisningen. Polispersonalen menar att tidsredovisningen inte påvisar kvaliteten på genomfört arbete, vilket de tycker är frustrerade.

Om en polis patrullerat i ett centrum mellan 09.00 och 11.00 en förmiddag så bokförs två timmars arbete. Dessa två redovisade timmar säger inte när polispersonalen patrullerat av centrumet. Om det föreligger ett behov att patrullera av centrumet mellan 20.00 – 22.00 så går det inte att följa upp om så verkligen skett. Tidredovisningssystemet säger inte heller var patrulleringen skett.

Har polispersonal besökt en skola så redovisas detta, men har polispersonalen besökt en skola som det finns behov av att besöka, t.ex. en skola med hög brottslighet? Tidredovisningssystemet är inte uppbyggt för att visa var personalen arbetat⁶⁶.

Det blir därmed svårt att följa upp effekterna av nedlagd tjänstgöringstid.

Ovanstående faktorer gör att det finns en stor risk att snedstyrningseffekter (se kapitel fem) uppstår. Jag tänkte konkretisera detta genom ett exempel⁶⁷:

Vid en intervju med ett vakthavande befäl på en myndighet framkom att:

”..... säger man uppifrån att vi skall ha mer fotpatrullering får de det och då blir de nöjda. Men tjänstgöringen ändrar sig inte. Vi jobbar precis som vanligt..... Men vi slipper gnäll...”

Vid intervjuer med personal från analysenheten (Teoretiska perspektivet) framgick:

”..... om du tittar på statistiken här så ser du att de i samband med insatsen så ökade fotpatrulleringen. Det visar sig att det var en lyckad insats eftersom ...”

Vid denna myndighet följde en person från ekonomiavdelningen med mig i samband med att jag genomförde intervjuer på olika nivåer inom myndigheten. Personen från ekonomavdelningen blev mer eller mindre ”chockad” när hon fick klart för sig skillnaden mellan verkligheten och statistiken. Hon sade spontant till några av intervjupersonerna som uppgav att statistiken verkligen inte stämde med verkligheten:

”Va? då sitter ju NN⁶⁸ på analysenheten – hon som jobbar så hårt och är så duktig – och jobbar i onödan.... ”

Kommentarer från ett av de vakthavande befälen som befann sig i samma rum var:

”Välkommen till verkligheten, det här är bara ett spel för galleriet....”

6.3.4.2 Informationssökning

Personal med Golvets perspektiv upplever att det är svårt att hitta information. För att få reda på lagstöd, regler och rutiner används lagböcker, dokument i olika pärmar och papper uppsatta på anslagstavlor etc. Det finns dessutom IT-system t.ex. Rättsinfo där personalen kan söka efter olika uppgifter.

I IT-systemet Rättsinfo redovisas bl.a. olika lagparagrafer. Syftet med systemet är att tjänstgörande personal skall kunna hitta information om lagar och föreskrifter för att avrapportering och ingripande skall kunna ske på ett korrekt sätt.

⁶⁶ Förslag har lämnats att redovisningen skulle kunna ske via en utbyggd användning av IM/HR (Ingripande Meddeland/Händelse Rapport) i datasystemet KC-polis + en grundkodning för vissa personalkategorier.

⁶⁷ Fotpatrullering är numera borttaget som verksamhetskod, men exemplet illustrerar trots detta på ett bra sätt nuvarande problem med verksamhetskodningen.

⁶⁸ Utlämnas av anonymitetsskäl.

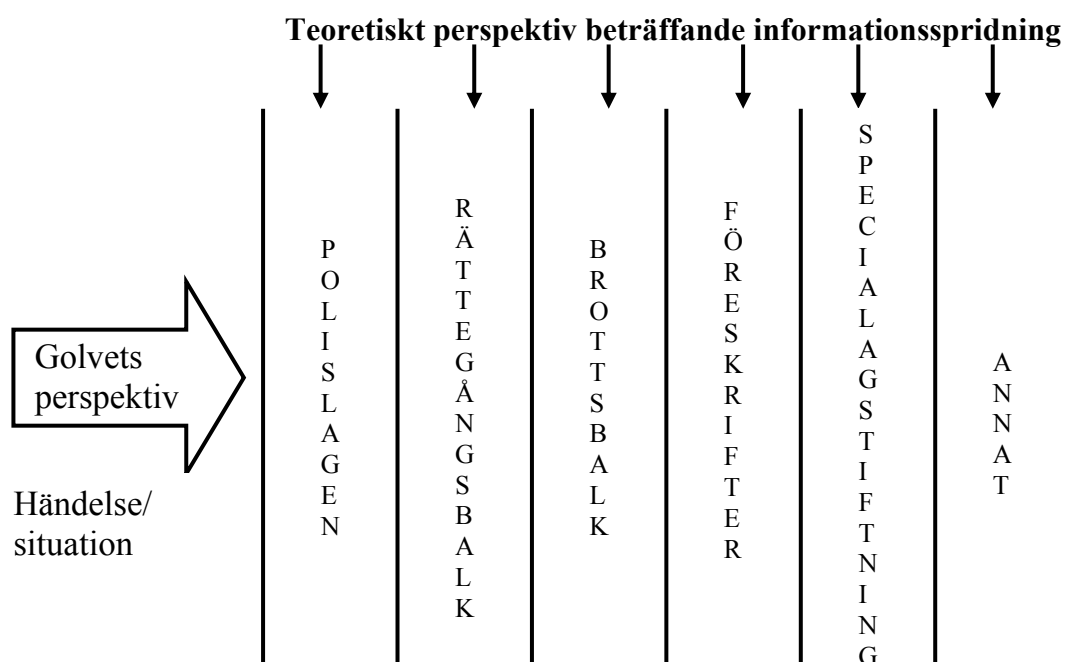
Rättsinfo är uppbyggt med det Teoretiska perspektivets syn på verksamheten. Polispersonal har ett behov av att få lagstödsinformationen kopplad till vanliga frågeställningar rörande inträffade händelser och situationer. För att åskådliggöra det hela kan vi ta ett exempel med att polispersonalen undrar vilka regler som gäller för hundar eftersom polismännen träffat på mycket hundar i olika centra när man patrullerat, bl.a. kamphundar.

Regler beträffande hundar står i flera lagar och paragrafer. Personal upplever att det svåra är att hitta var uppgifterna står och hur olika regler påverkar varandra. Det är dessutom inte ovanligt att det är önskvärt att kunna läsa förarbeten eller kommentarer kring vissa paragrafer. För att få ett godtagbart resultat måste personalen därför söka efter informationen i andra källor än Rättsinfo. Många gånger finns det inte tid för polispersonal att engagera sig i denna kunskapsinhämtning.

Det vore önskvärt att information som berörde regler om hundar fanns upptagna på ett ställe – där kommentarer och rättsfall fanns samlade – gärna med några konkreta exempel på vanliga problem allt från kopplingstvång (regler beträffande att hundar måste ha koppel) till vilka regler som gäller när en hund är trafikskadad.

För polispersonal med Golvets perspektiv är således inte det viktiga vad som står i en viss paragraf utan vilka regler som gäller i en viss situation. Under intervjuer med personal med det Teoretiska perspektivet har det framgått att det inte är ovanligt att det existerar en uppfattning att om det finns information någonstans t.ex. på intranätet, i Rättsinfo eller via pappersutskick om exempelvis kamphundar, så har också polispersonal tagit del av informationen eller har goda möjligheter att hitta informationen. Det finns en skillnad i uppfattningar mellan Golvets perspektiv och det Teoretiska perspektivet beträffande i vilka sammanhang det uppstår frågor hos polispersonal och svårigheten att hålla reda på den information som distribuerats. Personal med Golvets perspektiv upplever att det är svårt att hålla reda på all information. Information om lagstöd drunknar i all annan information, bl.a. information om efterlysta personer, platser där polis bör besöka, registreringsnummer på intressanta fordon, ändrade rutiner vid vissa typer av ingripanden, nya sätt att dokumentera ingripanden etc.

Det går att se klara likheter mellan uppbyggnaden av informationsspridningen inom polisen (se figur 29) och uppbyggnaden av IT-system som redovisades tidigare i detta kapitel (se figur 26).



Figur 29. Olika perspektiv beträffande tillgängligheten på information

6.3.4.3 Händelserapporteringssystem

I samband med att personal gör ett ingripande, t.ex. stoppar en bil är det tänkt att ”det skall upprättas ett⁶⁹ HR” (HändelseRapport). Uppgifter bl.a. vilka poliser som ingår i en patrull, vilka patruller som varit involverade i ett ingripande, åtgärder som vidtagits, plats för händelsen, klockslag när viss åtgärd vidtogs, registreras i ett IT-system som heter KC-POLIS.

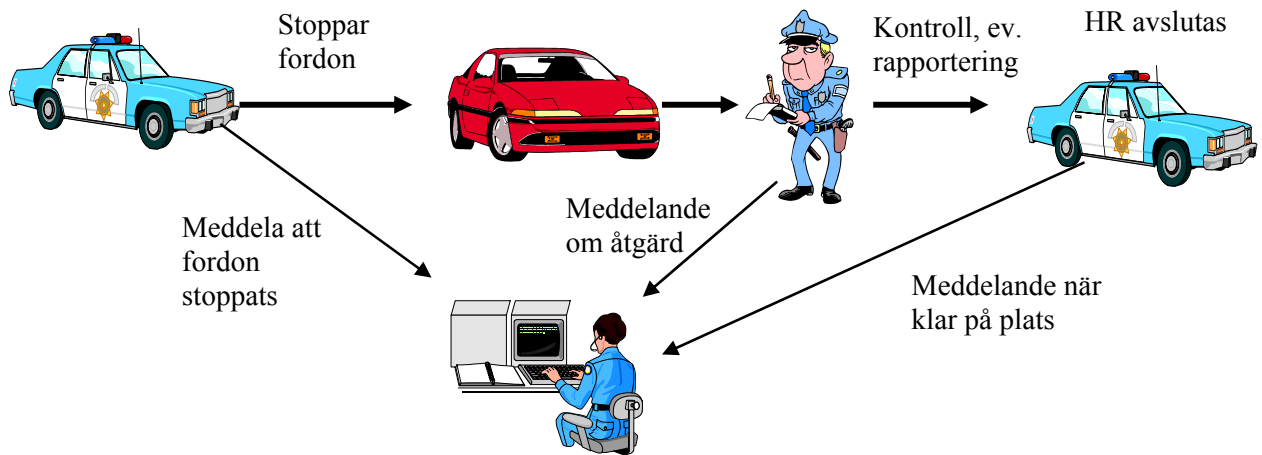
I samband med större händelser, t.ex. Palmemordet har det ofta uppstått en diskussion beträffande ingripandetider. Tidigare kunde ingripandetiden sättas bakåt i tiden, men med KC-POLIS är det i praktiken inte möjligt att göra på detta sätt⁷⁰. Ingripandetiden blir således tiden för när operatören/systemet tog emot att ingripande skedde.

I praktiken uppstår ett problem, p.g.a. långa svarstider i länskommunikationscentralen och att det i vissa situationer ej är praktiskt möjligt att nyttja radion innan ingripandet (t.ex. att gärningsman springer från brottsplats⁷¹).

⁶⁹ Egentligen borde det heta en HR, men polispersonal säger ett HR beroende på att begreppet IM (IngripandeMeddelande) som ersattes av begreppet HR var ett så väl inarbetat namn. Det hette ett IM, dvs ett ingripandemeddelande. Därför säger personalen också ett HR.

⁷⁰ Det är mycket omständligt att bakåtdatera ett ingripande i KC-polis.

⁷¹ Vid samtal med företrädare för det Teoretiska perspektivet har det framförts att det ALLTID är möjligt att använda sig av radion innan ett ingripande, även om brottsling springer från brottsplats – eller/och att normal kanal är upptagen (problem beträffande radiosystem 70).



Figur 30. Processen händelserapportering i ett Teoretiskt perspektiv

Vid egna initierade ingripanden sker ofta en muntlig rapportering till länskommunikationscentralen. Även om åtgärden påbörjats flera minuter innan inrapportering sker till kommunikationscentralen lämnas ofta följande meddelande av patrullen:

"påbörjades nu, klar om fem minuter"

De flesta poliser vet att man numera inte skall säga:

"påbörjades för fem minuter sedan...."

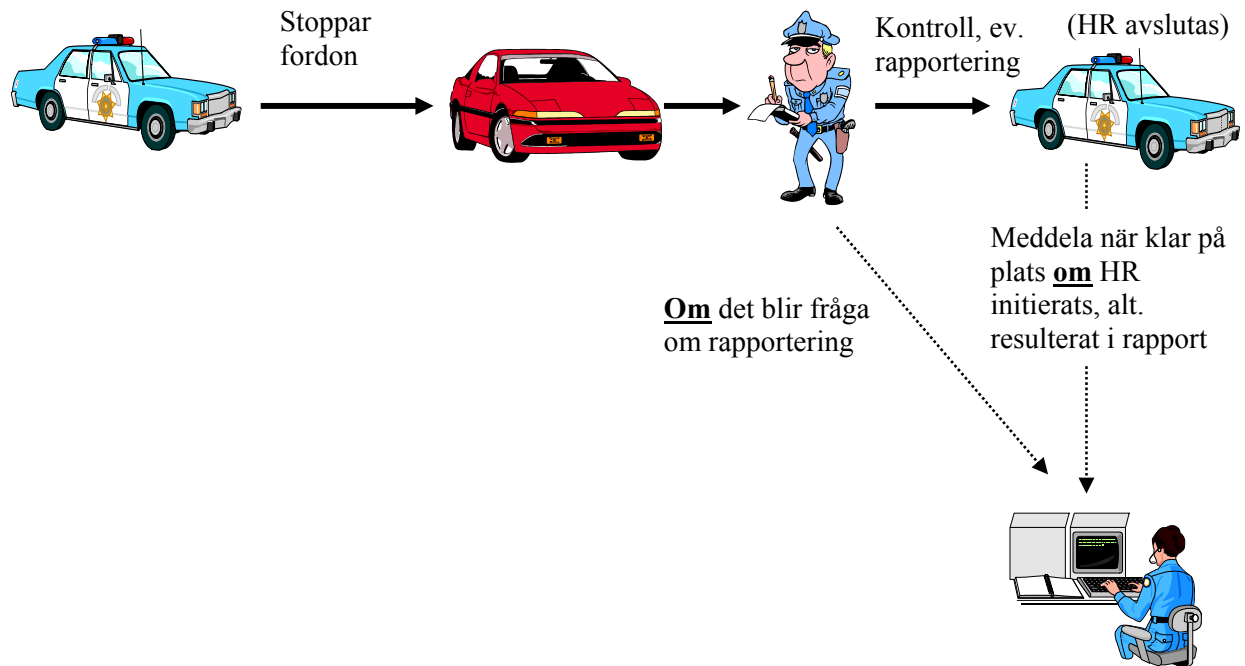
Även om ett ingripanden påbörjats för fem minuter sedan säger polispersonal vanligen att ingripandet påbörjades nu.

Polispersonalen känner till att systemet inte är anpassat för att lägga in HR som påbörjats innan kommunikationscentralen registrerat ärendet. Följden blir att många ingripandetider i händelserapporteringssystemet KC-POLIS inte stämmer överens med verkligheten, de är felaktiga.

Ett annat problem är att ingripande som är tänkta att redovisas (t.ex. stoppande av fordon) ej kommer med i KC-POLIS. Vanligen beror det på att patrullen stoppar fordon innan man har haft kontakt med LKC. Man tycker sedan inte det är något idé att ta kontakt med LKC för att rapportera in något som inte föranledde en åtgärd från patrullens sida. Det blir därmed i huvudsak bara de ärenden⁷² som resulterat i någon form av rapport/anmälan som kommer med i systemet. Det är dock en stor skillnad mellan patruller, turlag och olika orter beträffande vad som rapporteras in i KC-POLIS.

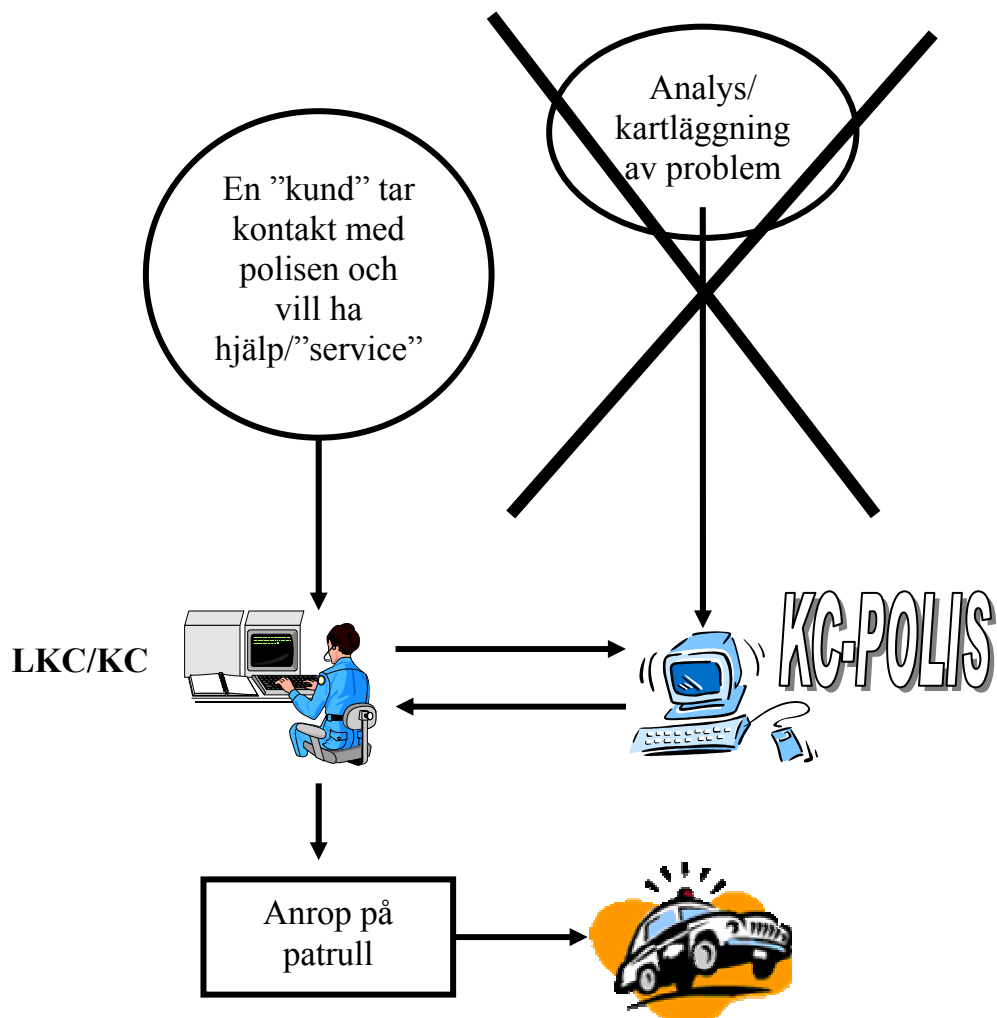
⁷² Vissa ärenden som resulterar i rapport/anmälan förs heller inte in i händelserapporteringssystemet p.g.a. att personalen är missnöjda med långa väntetider.

Antalet HR blir därmed inte något bra mått vid en jämförelse av belastning mellan olika områden. Antalet HR används dock ofta vid olika uppföljningar och jämförelser mellan distrikt.



Figur 31. Processen händelserapportering i ett praktiskt perspektiv

Analyserade problem samt åtgärder för att komma tillrätta med återkommande problem förs mycket sällan in i IT-system i form HR. Det blir redan inträffade händelser som rings in till LKC som prioriteras. Förebyggande arbete som bygger på verksamhetskunskap genomförs därför inte så ofta som skulle kunna vara fallet. Om förebyggande arbete genomförs bokförs det mycket sällan i HR-systemet. Det blir i och med ovanstående redovisade rutiner mycket svårt att följa upp det problemorienterade polisarbetet med hjälp av uppgifter i KC-POLIS.



Figur 32. Analyserade problem och åtgärder för att komma tillrätta med dessa problem registreras mycket sällan i IT-system

6.4.3.3 Beskrivning av några orsaker till att informationssystem stödjer verksamhetsprocesser på ett dåligt sätt

Verksamheten ses ur olika perspektiv. Om inte de som utvecklar system får inblick i verksamhetsprocesserna finns en uppenbar risk att systemen blir dåligt anpassade till den verksamhet som det är tänkt att de skall stödja.

Processbeskrivningar har varit bristfälliga inom polisen, vilket försvårat ett effektivt utnyttjande av IT. Uppfattningar och erfarenhet från Golvets perspektiv har hamnat i skymundan.

Det är viktigt att försöka uppnå en samsyn rörande informationssystemarkitekturen (Axelsson, 1998). Andra forskare som pekat på detta är Van der Poel och van Was (1989) som framför att olika aktörer anlägger olika perspektiv på verksamhetens informationsförsörjning. Ang och Teo (1997) hävdar att ett gott förhållande mellan

användare och IS-personal endast kan uppnås då dessa försöker förstå varandras perspektiv.

Representanter med Golvets perspektiv har, som påpekats på flera ställen i denna avhandling, i liten grad varit involverade vid framtagandet av olika IT-system.

6.4 Sammanställning över problem beträffande polisens IT-/informationssystem

Figur 33 är en problemgraf som beskriver olika problem som är kopplade till polisens användning av IT.

I kapitel tre redovisades att kommunikationen i polisorganisationen är bristfällig **(1)**. Det finns ingen uppbyggd dialog mellan exempelvis IT-personal och personal från Golvets perspektiv.

I kapitel fem redogjordes för att styrning och prioriteringar rörande bl.a. IS/IT-utveckling fungerar dåligt **(2)**.

Den bristande kommunikationen, dåligt fungerande styrning och prioritering av IS/IT frågor i kombination med att det Teoretiska perspektivets syn **(3)** på IS/IT-system är dominerande (systemen ses i ringa omfattning ur Golvets perspektiv) medför att verksamhetsbehov från Golvets perspektiv inte kommer fram i tillräcklig omfattning **(4)**.

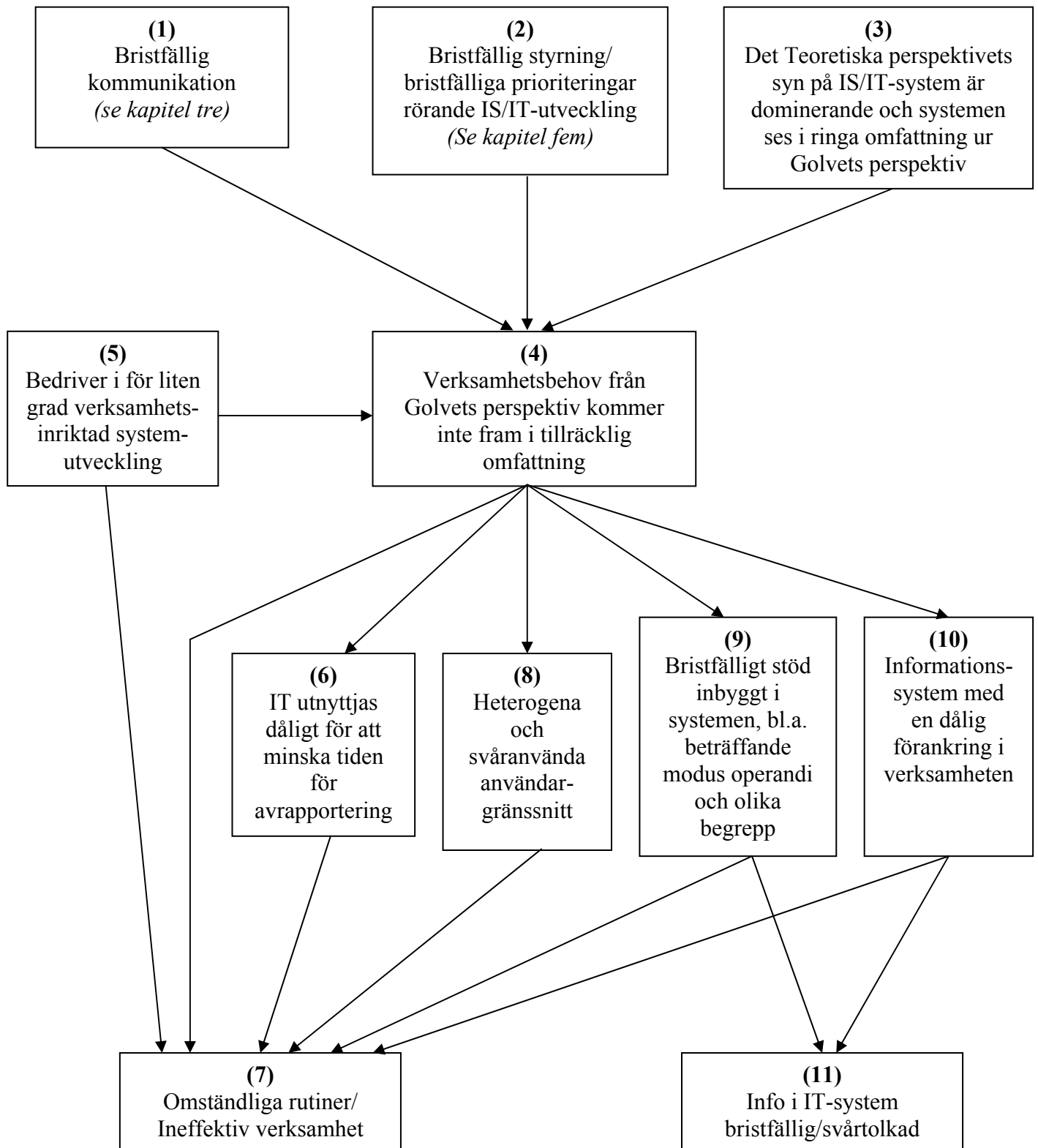
Polisen bedriver i alltför liten grad en verksamhetsinriktad systemutveckling, där avsaknaden av en planerad utveckling av verksamheten i kombination med utnyttjande av ny teknik **(5)** är tydlig. Det får till följd – i kombination med att IT-system utnyttjas dåligt för att minska tiden för avrapportering **(6)** – att rutiner blir ineffektiva och omständliga **(7)**.

I och med att verksamhetsbehov sedda ur Golvets perspektiv ej kommer fram i önskvärd omfattning så medför det dessutom:

- Heterogena och svåransvända användargränssnitt **(8)**
- Bristfälligt stöd inbyggt i systemen, bl.a. beträffande registrering av modus operandi och användandet av olika begrepp **(9)**
- Informationssystem med en dålig förankring i verksamheten **(10)**

Ovanstående får till följd att verksamheten inte fungerar på ett effektivt sätt **(7)**.

Ett bristfälligt stöd i systemen för att bl.a. registrera modus operandi, att begrepp används olika, och att informationssystem stödjer verksamhetsprocesserna på ett dåligt sätt leder till att information som finns i IT-system blir bristfällig/svårtolkad **(11)**.



Figur 33. Information i IT-system blir felaktig/bristfällig/svårtolkad

7. Golvets perspektivs påverkan på informationskvaliteten

Detta kapitel har för avsikt att behandla hur aktörer med Golvets perspektiv påverkar kvaliteten på informationen i IT-system.

7.1 Motivation/engagemang avgör vilka arbetsuppgifter som utförs och hur de utförs

Jag har funnit att organisationen har väldigt små möjligheter att styra personalen att arbeta på ett visst sätt, t.ex. att polispersonal skall redovisa information på ett korrekt sätt, om dessa inte är motiverade att göra detta.

Sannerstedt (1997) har beskrivit att beslutsfattare har svårt att kontrollera s.k. ”närbyråkrater” som kommer i direktkontakt med människor, exempelvis inom sjukvård och socialtjänst. Det blir inte beslutsfattaren som utformar politiken, utan istället tillämparen, d.v.s. de professionella närbyråkraterna.

Lipsky (1980) menar att poliser, socialarbetare, lärare etc. är gräsrotsbyråkrater. Utmärkande för dem är att de arbetar på stort avstånd från sina chefer och att de har stor handlingsfrihet.

RRV (2000) har vid sin studie av polisväsendet kunnat iaktta motivationens betydelse i samband med redovisning av utförda arbetsuppgifter och att kvalitet inte främst kommer genom föreskrifter utan genom insikter.

Slutsatserna från Eskilstunaprojektet⁷³ visar vikten av motivation i samband med införandet av ett nytt arbetssätt och att man bör avsätta ordentligt med tid och resurser för informations- och motivationsarbete.

7.1.1 Några exempel där motivation/engagemang påverkar arbetsinsatsen

a) Det finns ett intresse av att bemöta brottsoffer på ett bra sätt. Hur de i realiteten blir bemötta är helt avhängligt på inställning hos den polis som de kommer i kontakt med även om det finns föreskrifter⁷⁴ som reglerar mötet polis-brottsoffer.

b) Det finns ett önskemål om att misstänkta gärningsmän skall kunna lagföras. Om inte gärningsmannen gripits av andra personer utan t.ex. flyr från brottsplatsen till fots är det upp till polispersonalen om de ”orkar” (har något intresse av att få tag i)

⁷³ Att förebygga oordning och öka tryggheten i stadskärnan

⁷⁴ Till exempel Fuk 13 b.

honom/henne. Det är svårt eller till och med omöjligt att avgöra om en polis haft möjligheten att spring ikapp en gärningsman eller om en polis på annat sätt under rådande omständigheter ansträngt sig i tillräcklig hög grad för att få tag i en gärningsman.

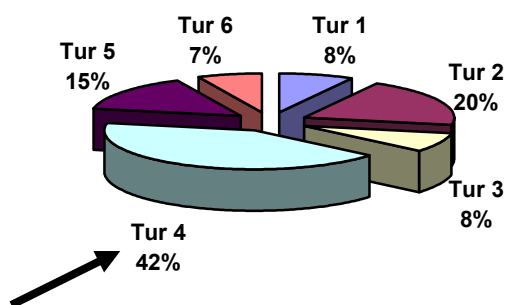
c) Att en polis är nyfiken och vänder radiobilen för att stoppa ett fordon eller kontrollera misstänkta personer eller aktiviteter bygger på att denne skall ha intresse av att vidta åtgärden. Det är svårt (om inte en i polisiär verksamhet insatt kontrollant medföljt i polisbilen) att efteråt avgöra om polispersonalen varit tillräckligt aktiva. Det är ofta bara polispersonalen som i realiteten vet om de utnyttjat de tillfällen som dykt upp på ett bra sätt.

d) Vid en trafikolycka, även om det enbart rör sig om ett par sönderkörda blinkerglas, har polispersonal skyldighet att dokumentera händelsen på en så kallad trafikmålsanteckning. Dessa uppgifter är tänkt att ligga till grund för Vägverkets statistik. Vanligen brukar dock polispersonalen be allmänheten att kryssa i rutan ”polis ej på plats” på skaderapporten för att slippa skriva en trafikmålsanteckning. Genom detta beteende så är risken minimal att underlåtenheten att dokumentera trafikolyckan upptäcks. Fyller de som krockat i att polis varit på plats finns en risk att försäkringsbolagen ringer och efterfrågar dokumentation om olyckan.

7.1.2 Observationer under studien

Under mina studier inom polisväsendet har jag medföljt ett stort antal poliser och dessutom gått igenom rapporter och annat material för att se hur arbetet skiljer sig åt mellan polismän och turer⁷⁵/närpolisstationer. Problematiken ser likartad ut över hela landet.

Frihetsberövanden under fyra månader



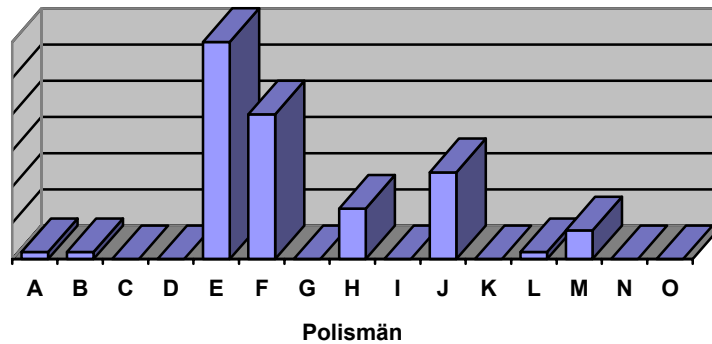
Motivation och engagemang var en stark bidragande faktor till att tur 4 svarade för nästan 50% av frihetsberövandena⁷⁶. Turerna hade i stort sett lika mycket personal.

Figur 34. Frihetsberövanden under fyra månader fördelade på olika arbetslag (turer).

⁷⁵ Arbetsskift, turlag.

⁷⁶ Uppgifterna bygger på studie av arrestantblad och omhändertagandebland under fyra månader inom visst polisområde. Jag har fått inblick i stämningen i respektive tur genom intervjuer och/eller deltagande observation.

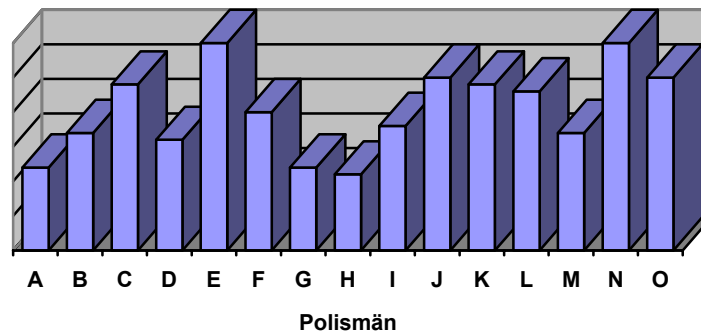
Egna initierade ingripanden⁷⁷



Figur 35. Egna initierade ingripanden under 12 månader fördelade på poliser

Egna initierade ingripande avseende bl.a. ringa narkotikabrott, brott mot knivlagen, brott mot ordningslagen, förargelseväckande beteende, PL 19 §, PL 13 § varierar kraftigt bland polispersonalen. Även i detta fall har personalens motivation och engagemang en stor betydelse.

Det vore mer rimligt/önskvärt att fördelningen av egna initierade ingripanden såg ut ungefär så här:



Figur 36. Fördelningen av egna initierade ingripanden borde ha sett ut så här.....

Motivation och engagemang har en avgörande betydelse för hur arbetsuppgifterna utförs. Ovanstående exempel visar på att statistiken i IT-systemen till stora delar är beroende av hur personal i Golvets perspektiv arbetar. Om narkotikabrott, brott mot knivlagen etc. - som är upptäcktsbrott - ökar/minskar i statistiken är i mångt och

⁷⁷ Diagrammet är ett anonymiserat exempel på hur fördelningen mellan personal ser ut rörande egna initierade ingripanden vid en närpolisstation. Uppgifterna bygger på deltagande observation, intervjuer samt bl.a. studie av RAR, bötesbrott.

mycket avhängligt på hur personalen arbetar och i förlängningen beroende av deras motivation och engagemang för uppgiften.

Förutom att personalen kan välja att göra eller inte göra ingripanden, som självklart har en stor betydelse för om problem/brott blir synliga i statistiken, så påverkar motivation och engagemang även vad som registreras i datasystemen. Det har visat sig att brott och händelser, trots att personal t.ex. gjort ett ingripande, ej registreras i datasystemen. När exempelvis dokumentationskravet för att avvisa/avlägsna personer infördes började många bråkstakar plötsligt ”gå frivilligt från platsen...” och tjänsteåtgärderna blev inte längre synliga i statistiken. En kommentar från en polisman som jag hörde under deltagande observation:

”Om du inte går ifrån platsen frivilligt kommer du att bli avvisad!”

Vid intervjuer och deltagande observation har det framgått att det inte är ovanligt att de åtgärder som polispersonalen vidtagit redovisas som medling trots att polismännen egentligen haft en skyldighet att upprätta en anmälan. Brottslighet blir därmed inte synlig i statistiken.

7.2 Vad påverkar personalens motivation och engagemang?

Eftersom motivationen hos personal med Golvets perspektiv har en så pass stor betydelse för kvaliteten på de uppgifter som registreras i IT-system blir det av intresse att studera de faktorer som påverkar personalens motivation och engagemang.

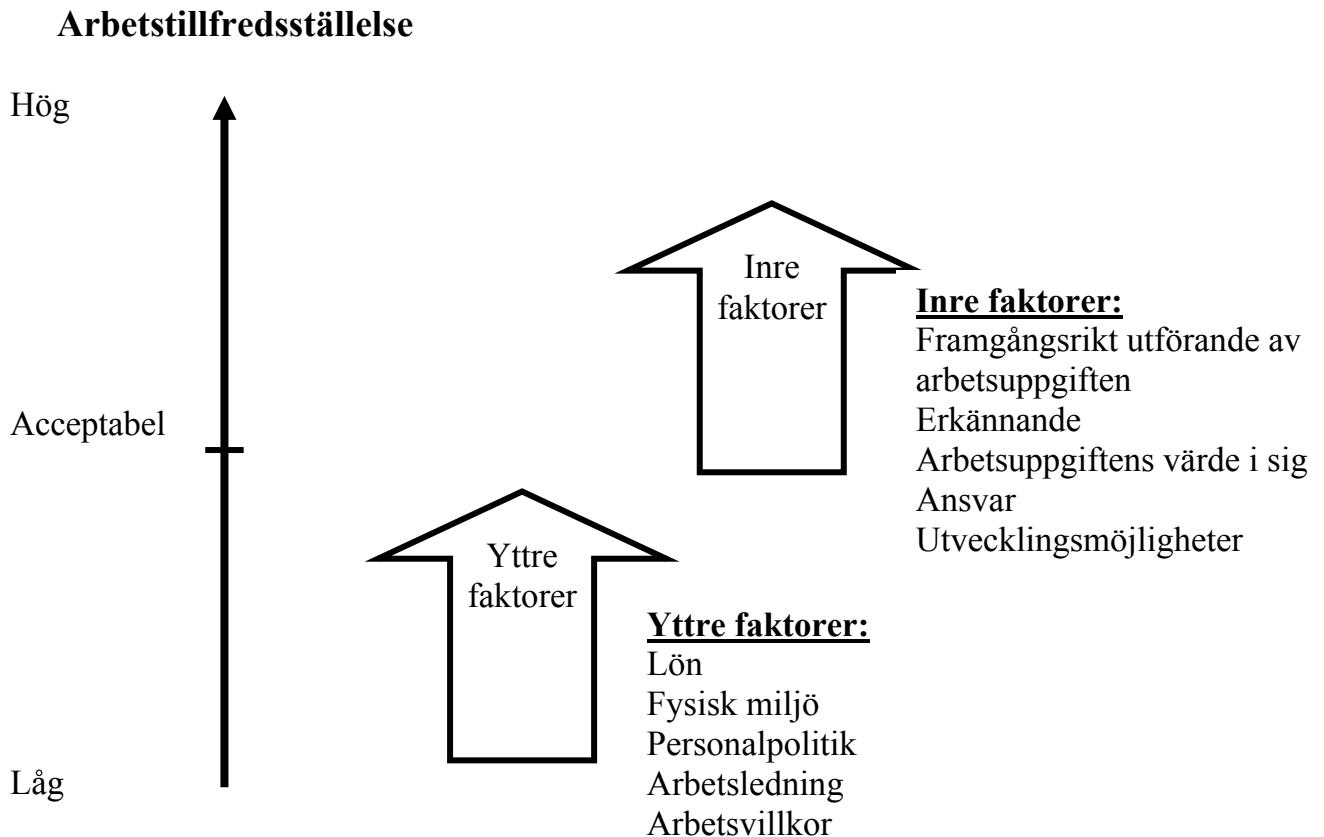
Vad är det som påverkar personalens motivation och engagemang?

Det är inte ovanligt att arbetstagarna i en organisation direkt säger lönen. Flera studier har dock visat att lönen inte är en faktor som har så stor betydelse för engagemang och motivation. Under förutsättning att den når upp till en rimlig nivå. Ett exempel på en sådan studie är Herzbergs (1966) tvåfaktorteori (se figur 37). Till grund ligger studier av vilka faktorer som befrämjar arbetsmotivationen för olika tjänstemannagrupper i ett stort antal länder.

Herzberg menar att de faktorer som var av betydelse för arbetsmotivationen kunde härföras till två grupper. I den ena gruppen ingår sådana faktorer som vanligtvis förknippas med otrivsel på arbetsplatsen. Vid en förbättring av dessa faktorer kan direkt otrivsel undvikas, men en positiv tillfredsställelse med arbetssituationen kan ej skapas. Herzberg benämner dessa faktorer som *yttre faktorer*. Han menar att chefer ofta brukar prioritera dessa högst när förbättringar skall vidtas. Detta är också något som har kommit fram vid mina studier av polisväsendet.

Den andra gruppen kallas *inre faktorer* och det är de som kan höja arbetstillfredsställelsen även på längre sikt. Vid intervjuer har det återkommande

gångar framförts att polisväsendet har en mycket låg förmåga att ta hjälp av dessa framgångsfaktorer.



Figur 37. Herzbergs (1966) tvåfaktorteori

Bilden ovan skall tolkas så att de yttre faktorerna måste vara tillfredsställda i sådan utsträckning att en acceptabel arbetstillfredsställelse nås. När denna nivå nåtts, spelar en ökning av t.ex. lönen inte någon större roll på längre sikt. Det är de inre faktorerna som ligger till grund för om tillfredsställelsen med arbetet skall bli hög och varaktig.

7.3 Motivationen påverkar kvaliteten på uppgifter i IT-system

Den bristfälliga kommunikationen mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv (redovisades i kapitel tre) gör att motivationen till arbetsuppgifterna blir lägre jämfört med om kommunikationen mellan chefer och personal i linjeverksamheten hade fungerat.

I kapitel fem framfördes att nuvarande sätt att styra organisationen får till följd att personalens motivation till arbetsuppgifterna blir låg. Organisationen utnyttjar inte

möjligheten till motivationsstyrning. Istället används främst mål- och handlingsstyrning som inte fungerar speciellt bra inom polisorganisationen.

Allt detta leder till att arbetsuppgifter ej utförs i den utsträckning som de borde göras. Statistiken beträffande bland annat ingripande och anmäld brottslighet blir därmed missvisande.

Det finns även en risk att bland annat bemötande av allmänhet och verksamhetens effektivitet, eller snarare brist på effektivitet gör att allmänheten ej gör anmälningar eller tar kontakt med polisen:

”Det är aldrig öppet” *”Man kommer aldrig fram på telefon”*

”Det händer ändå ingenting om man gör en anmälan” *”Allt läggs på hög”*

är kommentarer och åsikter som framförts till mig från allmänhet. Givetvis finns det även en risk ur detta hänseende att statistiken blir missvisande.

7.3.1 Motivationen/engagemanget sjunker bland personalen och verksamheten upplevs fungera sämre

Under studien kan konstateras att motivationen hos svensk polis har sjunkit⁷⁸. Personal med Golvets perspektiv framför dessutom ofta att effektiviteten i organisationen är låg. Man upplever att organisationen fungerar sämre än tidigare. Det har vid ett flertal tillfällen framkommit att det inte ovanligt att polispersonal till stora delar har tappat motivationen/engagemanget för arbetsuppgifterna redan efter några år inom organisationen – trots att i stort sett all personal varit mycket motiverade i samband med att de började Polishögskolan.

För polisverksamhetens effektivitet samt för kvaliteten på information i IT-system är den sjunkande motivationen bland polispersonalen mycket allvarlig.

Jag har uppfattningen att en av huvudanledningarna till många problem inom svensk polis är att organisationen har en bristfällig förmåga att tillfredställa inre motivationsfaktorer (se figur 37). Vid återkommande tillfällen har följande åsikter framförts av personal med Golvets perspektiv vid intervjuer:

”Högre chefer saknar ofta verksamhetsintresse.”

”Vi får inte tillräcklig utbildning.”

”Det finns i stort sett inga utvecklingsmöjligheter om jag skall vara kvar i denna tjänst.”

”Vi blir angripna i massmedia på ett orättvist sätt utan att polisen går ut och ger sin version av händelsen.”

⁷⁸ Värdena är uppskattade och bygger på intervjuer med över 1500 poliser runt om i landet, där de har fått beskriva hur motivation/engagemang förändrats de senaste åren.

Förändringen av personalens motivation och polisorganisationens effektivitet gör att det blir problematiskt att granska statistiska uppgifter som hämtas från IT-system i syfte att jämföra de med andra tidsperioder. Förändringarna beträffande motivationen hos polispersonal berörs i stort sätt aldrig i samband med att data hämtas ut från IT-system, trots att dessa faktorer i hög grad påverkar kvaliteten på uppgifterna.

7.4 Hur aktörerna med Golvets perspektiv påverkas av IT-/informationssystemens utformning

I kapitel sex beskrevs att konsekvensen av polisens sätt att utnyttja IT har inneburit omständliga rutiner och en ineffektiv verksamhet. Dessa konsekvenser går att specificera såsom:

- Omfattande och krävande dokumentationsarbete
- Heterogena och svår använda användargränssnitt
- Bristfälligt stöd för användare i IT-system
- Informationssystem med en dålig förankring i verksamheten

Ovanstående punkter påverkar personalens sätt att arbeta och därmed kvaliteten på uppgifter i IT-system. Jag tänkte specificera problemen för varje punkt och på vilket sätt informationskvaliteten påverkas.

7.4.1 Omfattande och krävande dokumentationsarbete

Ett omfattande dokumentationsarbete påverkar informationskvaliteten på olika sätt. Det rör sig dels om att intresset och motivationen för att redovisa händelser på ett utförligt sätt minskar, i och med att skivarbetet är omfattande. Uppgifter som finns i exempelvis anmälningssystemet blir därmed ibland bristfälliga. Det är t.ex. inte ovanligt att en beskrivning av gärningsmäns tillvägagångssätt vid olika typer av brott utelämnas eller är ofullständig. Det kan också vara så att vissa papper, till exempel anmälan till socialtjänsten beträffande fortgående missbruk aldrig skrivs.

Det omfattande dokumentationsarbetet får också till följd att polispersonal undviker eller inte hinner med att göra ingripanden, även om förutsättningar för ett ingripande finns. Det är heller inte ovanligt att polispersonal påverkas allmänhet att inte göra anmälningar, eftersom man inte vill bli sittande med tidskrävande avrapportering. Det kan också hända att allmänheten inte gör anmälningar/inte ringer polisen på grund av att det "ändå aldrig händer något från polisens sida", vilket till viss del beror på att polispersonal är inomhus och avrapporterar istället för att vara ute på gatan.

Det händer relativt ofta att ingripanden inte dokumenteras överhuvudtaget. Det gäller framför allt olika typer av kroppsbesiktningar (t.ex. att leta efter farliga föremål), men även bl.a. beträffande avvisanden och avlägsnanden (Att en person tvingas gå ifrån en plats). Problem, brottslighet och vidtagna åtgärder blir därmed inte synliga i statistiken.

7.4.2 Heterogena och svår använda användargränssnitt

Att IT-system upplevs som svår använda ställer till mycket problem och får till följd att de inte används i den omfattning som är önskvärt.

"I våra intervjuer och observationer har vi sett många bevis på att användarna drar sig för att själva gå in i särskilt besvärliga system, kanske främst CBS, men också i delar av ASP samt i GODS-systemet." (RRV, 2000)

Detta medför att uppgifter inte registreras i system i den omfattning som är önskvärt. Det saknas därmed information i IT-system.

Dessutom sker felregistreringar och arbetet upplevs som krångligt:

"Vilken knapp var det nu?" "Vad var det man skulle skriva här...?"

Detta gör att dokumentation av t.ex. ett ingripande eller redovisning av en utredningsåtgärd tar längre tid än det borde. Personalen blir dessutom negativa till system och eftersom det många gånger är av vikt att personal har motivation att föra in korrekta/fullständiga/utförliga uppgifter medför den negativa inställning till system också en risk för att uppgifterna som läggs in blir bristfälliga.

7.4.3 Bristfälligt stöd för användare i IT-system

På grund av att polispersonal får ett bristfälligt stöd i IT-system i kombination med en eftersatt internutbildning, gör att det inte är ovanligt att en hel del uppgifter saknas i en anmälan. Många gånger innebär missade uppgifter ett merarbete för utredningspersonal och får bl.a. till följd att utredningar läggs på hög.

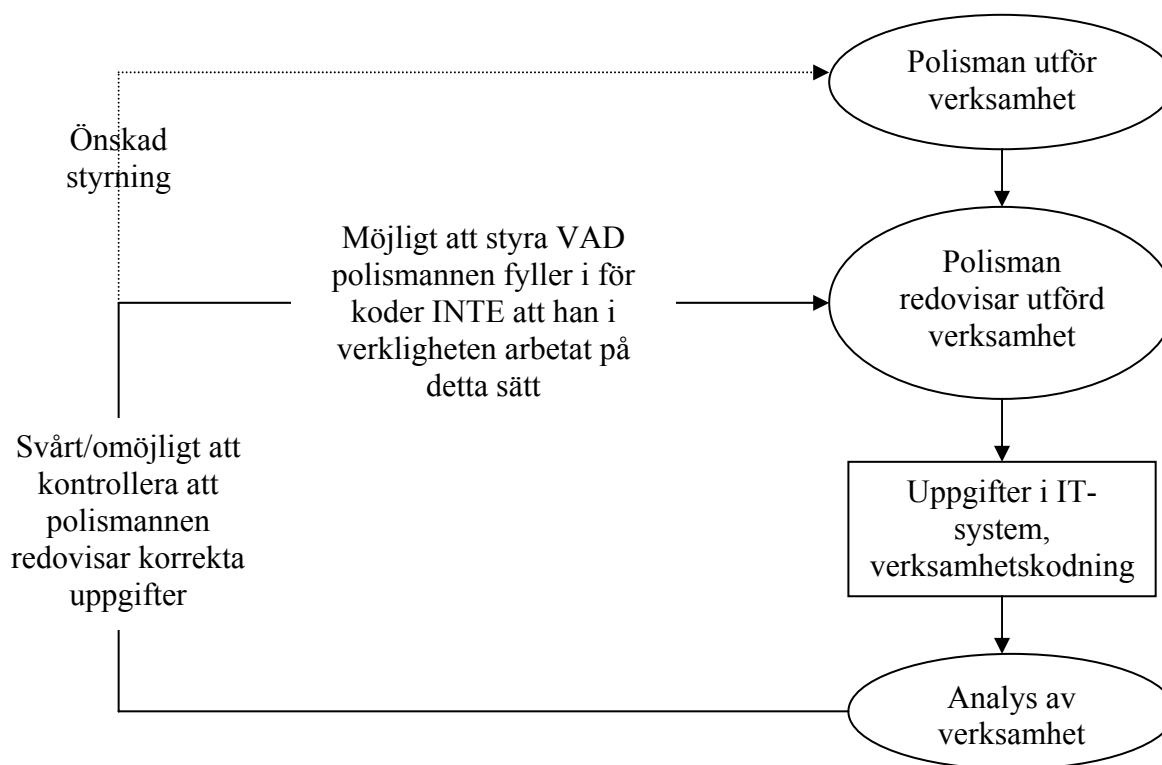
Gärningsmännens signalement, tillvägagångssätt vid brott, och tillgripet gods är exempel på uppgifter som vanligen *inte* redovisas på ett strukturerat och likformigt sätt. Det gör att möjligheten till en effektiv uppföljning och analys omintetgörs. Möjligheterna att klara upp brott minskar därmed, vilket givetvis påverkar anmälningsbenägenheten som i sin tur gör att uppgifterna i IT-system inte stämmer med verklig brottslighet.

Begrepp användes dessutom på olika sätt och det finns olika rutiner beträffande hur saker och ting skall rapporteras. Detta påverkar vad som registreras i IT-system och samma uppgifter/fakta kan ha olika innebörd. Information i IT-system blir svårtolkad.

7.4.4 Informationssystem med en dålig förankring i verksamheten

Vissa informationssystem är dåligt förankrade i verksamheten. Ett exempel på detta, som berördes i kapitel sex, är verksamhetskodningen där polispersonal upplever att det många gånger är svårt alternativt omöjligt att fylla i uppgifterna på ett korrekt sätt. Personal med Golvets perspektiv kan heller inte se nyttan med det hela utan uppfattar att det bara är ett "spel för galleriet". Att uppbyggnaden av verksamhetskodningen i sig är dålig i kombination med en bristande motivation gör att kvaliteten på uppgifterna blir låg. Informationssystemet upplevs som meningslöst och personalen redovisar dessutom medvetet felaktiga/bristfälliga uppgifter.

Uppbyggnaden av verksamhetskodningen (se kapitel 6.3.4.1) är av sådan karaktär att systemet uppmuntrar till att uppgifter skall redovisas på ett felaktigt sätt. Verksamhetskodningens mål är att göra det möjligt att följa upp verksamheten. Siffrorna användes även för styrning i syfte att få polismännen att arbeta med viss verksamhet. Problemet med denna uppbyggnad är dock att cheferna inte kan kontrollera att polispersonalen fyller i korrekta uppgifter. I de fall man vill åstadkomma en styrning genom "kontroll" är det upp till personalen om de vill ändra sitt sätt att arbeta – eftersom kodningen inte säger hur personalen har arbetat – utan enbart vad polispersonalen fyllt i för några aktiviteter. Styrningen av verksamheten kan därför enbart omfatta VAD polispersonalen skall fylla i för uppgifter, inte att personalen skall fylla i korrekta uppgifter, eller att personalen skall arbeta med viss verksamhet. Denna uppbyggnad kan vara ett av skälen till att personalen upplever att hela informationssystemet är meningslöst. Givetvis blir kvaliteten på uppgifterna låg i detta IT-system.



Figur 38. Skillnad mellan önskad och möjlig styrning vid verksamhetskodning.

I andra informationssystem så redovisar inte polismannen korrekta uppgifter av andra skäl. Redovisar en polisman i till exempel händelserapporteringssystemet att det skett ett brott som hör under allmänt åtal blir denne skyldig att ta upp en anmälan. Det är inte ovanligt att det av en eller annan anledning inte tas upp en anmälan (vanligen att målsäganden/vittnen inte vill medverka). Polismannen kan då inte redovisa i händelserapporteringssystemet att det skett en misshandel (visar då att denne begått ett tjänstefel när inte en anmälan tagits upp). Det är t.ex. vanligt att brott bokförs som medling – istället för att en anmälan upprättas. På grund av bl.a. långa svarstider genomförs också ingripanden som inte redovisas i händelserapporteringssystemet. Det gäller särskilt händelser som inte leder till någon anmälan eller rapport. En mängd problem och brott kommer i och med detta förfaringsätt enbart till polismännens kännedom.

Samma förhållande gäller beträffande uppföljning av arbetsinsatser och arbetsmetoder, eftersom de blir mycket ofullständiga. Att uppbyggnaden av informationssystemen har en dålig förankring i verksamheten och att verksamhetsprocesserna stöds på ett dåligt sätt medför att uppgifter som bokförs blir felaktiga och bristfälliga. Det blir därmed svårt/omöjligt att använda uppgifterna i IT-system för en korrekt återgivning av verksamheten eller brottslighet.

7.5 Personal med Golvets perspektiv har en avgörande betydelse för kvaliteten på uppgifterna i IT-systemen

Figur 39 är en problemgraf som beskriver på vilket sätt personal med Golvets perspektiv har en avgörande betydelse för kvaliteten på uppgifterna i datasystemen.

Eftersom arbetsgivaren har så pass svårt att kontrollera de uppgifter som personal med Golvets perspektiv redovisar **(1)** blir chefer mer eller mindre utelämnade till att personal redovisar och utför uppgifter på ett korrekt sätt **(2)**. I kapitel tre beskrevs att personalen har bristande förmåga att förstå syftet med åtgärdsförslag **(3)**. Detta i kombination med omständliga/ineffektiva rutiner **(4)** och att vissa informationssystem har en dålig förankring i verksamheten **(5)** gör att personalens motivation till att utföra vissa arbetsuppgifter blir låg **(6)**. Det finns därmed en risk att personal ifrågasätter arbetsuppgifter **(7)** och på grund av att personal har stor möjlighet att själva styra och bestämma vad de skall göra så utför inte personal arbetsuppgifter på ett sätt som det är tänkt **(8)**.

Omständliga/ineffektiva rutiner får också till följd att personalen inte hinner göra ingripanden/vidta åtgärder/redovisa problem **(9)**. Allmänheten gör i vissa fall inte anmälningar ”det händer ändå inget” alternativt så övertygar polispersonal allmänheten att inte göra en anmälan **(10)**.

Andra konsekvenser av att personal inte utför arbetsuppgifter på ett sätt som det är tänkt består i att personal inte gör ingripanden av olika orsaker **(11)**. Förutom att det bl.a. inte är bra ur ett verksamhetsperspektiv blir dessutom problem och händelser inte synliga i statistiken. Det är heller inte ovanligt att personal undviker att dokumentera vissa ingripanden/brott **(12)**. Det händer också att inkorrekta uppgifter registreras **(13)**, bl.a. beroende på att personalen inte uppfattar vissa informationssystem som meningsfulla, t.ex. beträffande verksamhetskodningen.

IT-system är ej anpassade till verksamhetens behov **(14)**. Det får till följd att viktiga uppgifter missas och att begrepp användes olika **(15)**.

Ovanstående faktorer innebär att uppgifter i IT-system blir felaktiga/bristfälliga/svårtolkade **(16)**.

8 Orsaker till filtrering av verksamhetskunskap och dess konsekvenser

I detta kapitel redovisas på ett sammanfattande sätt avhandlingens kunskapsbidrag. Det ena syftet med kapitlet är att beskriva och förklara på vilket sätt användandet av IT kan leda till att verksamhetskunskap filtreras. Det andra syftet med kapitlet är att redogöra för effekterna beträffande polisverksamheten när analyser och olika typer av uppföljningar/beslutsunderlag främst bygger på uppgifter hämtade från IT-system. Kapitlet påvisar även att uppgifter från IT-system är en viktig faktor i samband med en medveten filtrering av verksamhetskunskap. För att tydliggöra IT-systems filtrering av verksamhetskunskap och dess konsekvenser kommer jag att redovisa ett exempel på hur uppgifter från IT-system används för att bedöma effektiviteten på länskommunikationscentralen i Stockholm. Några andra kortare exempel kommer också att behandlas. I slutet av kapitlet redovisas fortsatta forskningsfrågor som denna avhandling genererat.

8.1 Orsaker till filtrering av verksamhetskunskap

Det finns flera orsaker till att användandet av IT-system kan leda till att verksamhetskunskap filtreras:

- Direkt vs indirekt access till verksamhetskunskap
- Olika förförståelse
- Uppgifter från IT-system har en dominerande roll när det gäller att bedöma/utvärdera en verksamhet (avspeglingsperspektiv)
- Information har en tendens att filtreras när den förs uppåt i en organisation
- Bristfälligt kommunikationsklimat i en organisation
- Utdata från IT-system ger intrycket av att vara precisa och tillförlitliga
- IT-system gör att verkligheten bakom siffror anonymiseras
- Yttrande/rapporter från forskare/analytiker och utdrag från IT-system betraktas vanligen som två separata informationskällor även om informationen kommer från samma källa (IT-system)
- Viss verksamhetskunskap är mycket svår att formalisera på ett sätt som passar ett IT-system
- Bristfälliga IT-system, bl.a. heterogena och svåransvända användargränssnitt
- Bristfällig motivation hos personal att registrera uppgifter i IT-system på ett korrekt/tillräckligt sätt
- Bristande datakvalitet genom att uppgifter i IT-system är felaktiga/ofullständiga/svårtolkade
- Verksamhetsförändringar
- Verksamhetskunskap från Golvets perspektiv används i liten utsträckning för att bedöma kvaliteten på uppgifterna i IT-system

Ovanstående faktorer utgör generella orsaker till att användandet av IT-system *kan* leda till att verksamhetskunskap filtreras inom organisationer och är således inte bara polis-specifika. Jag tänkte börja med att förklara punkten direkt vs indirekt access till verksamhetskunskap och sedan fortsätta med övriga punkter.

Vanligen initieras ärenden av personer utanför polisorganisationen (Lauren, 1994; Knutsson & Partanen, 1986). Det kan exempelvis vara väktare, butikspersonal eller allmänhet.

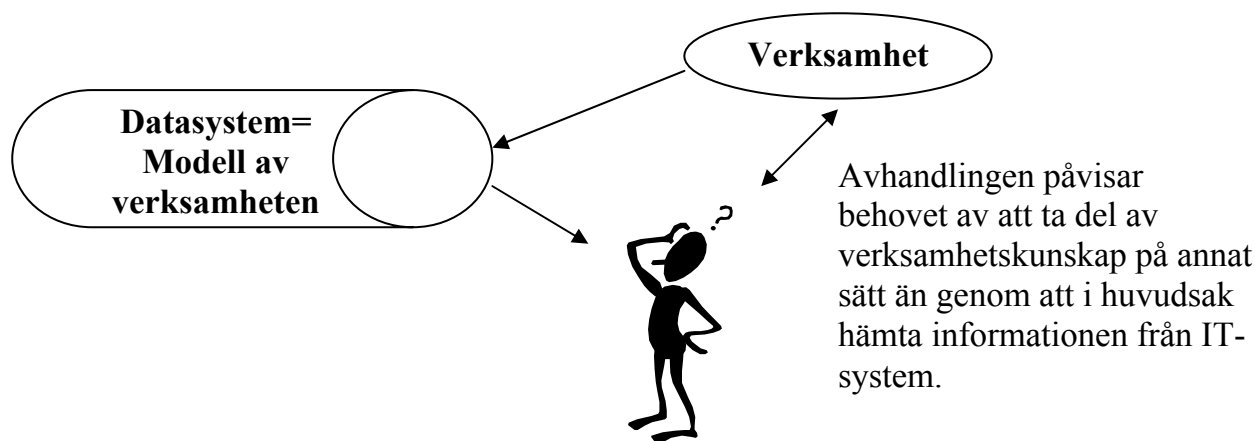
Informationen från dem kan resultera i olika åtgärder från polisens sida, t.ex. att en gärningsman grips, att ett brott avbryts eller att uppkomsten av olyckor förhindras. Ibland gör informationen att redan genomförda och avslutade brott kan klaras upp eller att tips genererar en spaningsinsats. Personal från verksamheten (Golvets perspektiv) registrerar uppgifter i IT-system.

Andersson (1998) påvisar att IT har ökat i betydelse för informationsutbytet mellan olika aktörer inom offentlig verksamhet:

På senare tid har enskilda aktörers uppgiftsinsamling, informationshantering och överföring av data till andra aktörer allt mer byggts på användningen av informationsteknik (IT) (Andersson, 1998).

Idealt skall den som tolkar data från IT-system få samma information som om hon eller han haft möjlighet att direkt observera den beskrivna verkligheten. Sundgren (1992) menar att den samlade kunskapen (kunskapsbasen, referensramen) hos en människa vanligen skiljer sig från den samlade kunskapen hos en annan människa. Det får till följd att informationsinnehållet hos ett och samma meddelande kan tolkas olika hos olika människor. För att komma i närheten av målet att den som tolkar data från IT-system skall få samma information som om hon eller han hade observerat den beskrivna verkligheten räcker det vanligen inte med att man har tillgång till själva datarepresentationen som sådan. Man måste också ha tillgång till förklaringar av vad data betyder. Sundgren menar att detta kan lösas genom att databasen innehåller metadata, d.v.s. ”data om data”. Detta skall enligt Sundgren göra att utdatakonsumenterna tolkar data på ”rätt” sätt, d.v.s. den tolkning av indata som indataleverantörerna avsett (polisens IT-system innehåller få metadata).

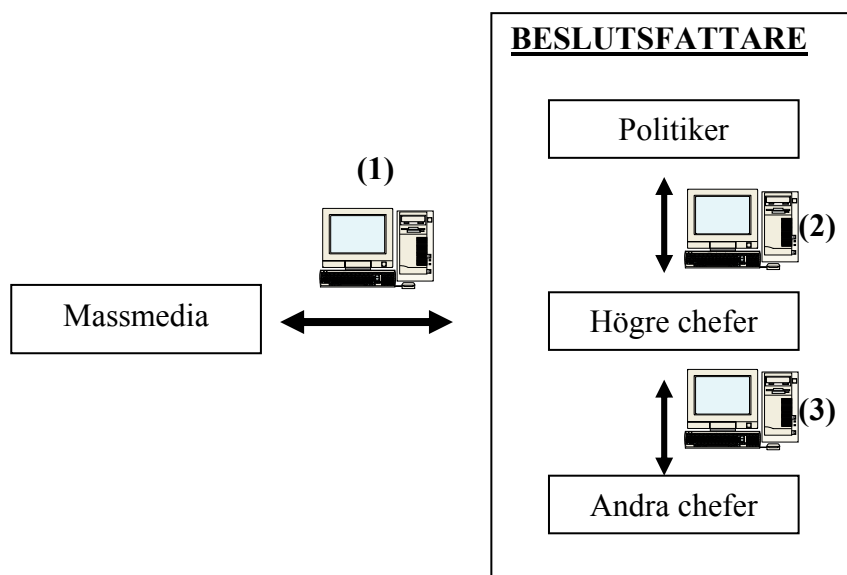
Goldkuhl (1993a) ifrågasätter detta sätt att betrakta IT-system. Han kallar detta för ett avspeglingsperspektiv på datasystem, d.v.s. istället för att gå ut och titta på verkligheten existerar en uppfattning att det räcker med att använda datasystem.



Figur 40. Datasystem = Bristfällig modell av verksamheten

Uppgifter som finns i polisens IT-system är en dominerande datakälla för interna/offentliga utredningar och för forskare/analytiker som studerar polisväsendet/brottsutveckling. Massmedia och beslutsfattare hämtar också information från olika datasystem. Vanligen är det olika typer av statistik som skrivs ut direkt från datasystemen.

Figur 41 visar att när massmedia har kontakt med politiker och olika beslutsfattare inom polisen sker många gånger en diskussion beträffande siffror som hämtats från IT-system (1) samt enskilda händelser – där ofta också informationen tagits ut från IT-system (t.ex. anmälningssystemet). Politiker använder data från IT-system vid dialoger med beslutsfattare inom polisen (2). Beslutsfattare på olika nivåer utgår också ofta från siffror hämtade från olika IT-system (3) när de för diskussioner sinsemellan⁷⁹.



Figur 41. IT-systemen har en central roll vid dialoger mellan olika aktörer

Ovanstående faktorer medför att uppgifter som finns i IT-system hamnar i fokus och tillmäts större betydelse än information direkt från verksamheten. Vad som döljer sig bakom siffrorna verkar få lägre prioritet än själva siffrorna.

Information som förs uppåt i en organisation är ofta mindre omfattande, mjukare och mer anpassad än den information som går nedåt i organisationen. Det finns en tendens att inte föra problem uppåt i organisationen och ju fler ledningsnivåer som informationen skall passera ju mer tillrättalagd verkar informationen bli (Bradley, 1978; Browning, 1978; Manis, Cornell & Moore, 1974).

⁷⁹ Detta bygger på intervjuer med personal på chefspositioner i olika delar av landet samt med personal som har inblick i resultatdialogen inom svensk polis.

Ekman (1999) har kommit fram till att chefer inom polisen i för liten grad deltar i informella samtal. I min studie har jag visat att ett bristfälligt kommunikationsklimat gör att verksamhetsinformation från Golvets perspektiv inte når det Teoretiska perspektivet, vilket bland annat medför att det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv får olika förförståelse.

Uppgifter från IT-system resulterar ofta i snygga grafiska uppställningar i färg och ger intrycket både av att vara precisa och tillförlitliga (Cronholm, 1994). Att utdata från IT-system ger intryck av att vara precisa gör att behovet av att gå bakom siffrorna inte blir så tydligt. Även om personal med det Teoretiska perspektivet inte sätter ett likhetstecken mellan utdata från IT-system och verkligt utfall används uppgifterna ändå på detta sätt. Uppgifterna från IT-system anses vara mer objektiva och rättvisande än information från personal med Golvets perspektiv (exempel på detta redovisas i avsnitt 8.3.)

IT-system gör att verkligheten bakom siffror anonymiseras, bland annat kan nämnas att Palmemordet redovisas som löst i brottsstatistiken i och med att Christer Petersson blev dömd i tingsrätten (det är tingsrättens domar som redovisas i statistiken). Ett liknande exempel på när IT-system filtrerar verksamhetskunskap uppdagades vid ett möte i ett polisdistrikt. Det uppstod en fråga huruvida civilanställd personal underlättade arbetet och bidrog till en ökad effektivitet på närpolisstationerna. En analytiker hade tagit fram och presenterade siffror på antal ärenden som redovisats till åklagare. Antal redovisade ärenden var lika stort jämfört med när det var ett större antal civilanställda som arbetade på närpolisstationerna. Trots att personalstyrkan hade minskat var antal redovisade ärenden på samma nivå. Ledningen menade – med stöd av dessa siffror - att det inte medförde någon större effekt att anställa civil personal.

Dessa fakta presenterades för närpolischefer och personal tills en närpolis som hade förmåga att ifrågasätta siffrorna sade⁸⁰:

”Ja, visst redovisas det kanske lika mycket ärenden nu som förut, men det beror ju på att nu får ju polispersonal lägga ner mer procentuell tid per ärende. Det innebär att de inte hinner vara ute lika mycket. Att poliserna inte är ute lika mycket syns inte i några siffror”.

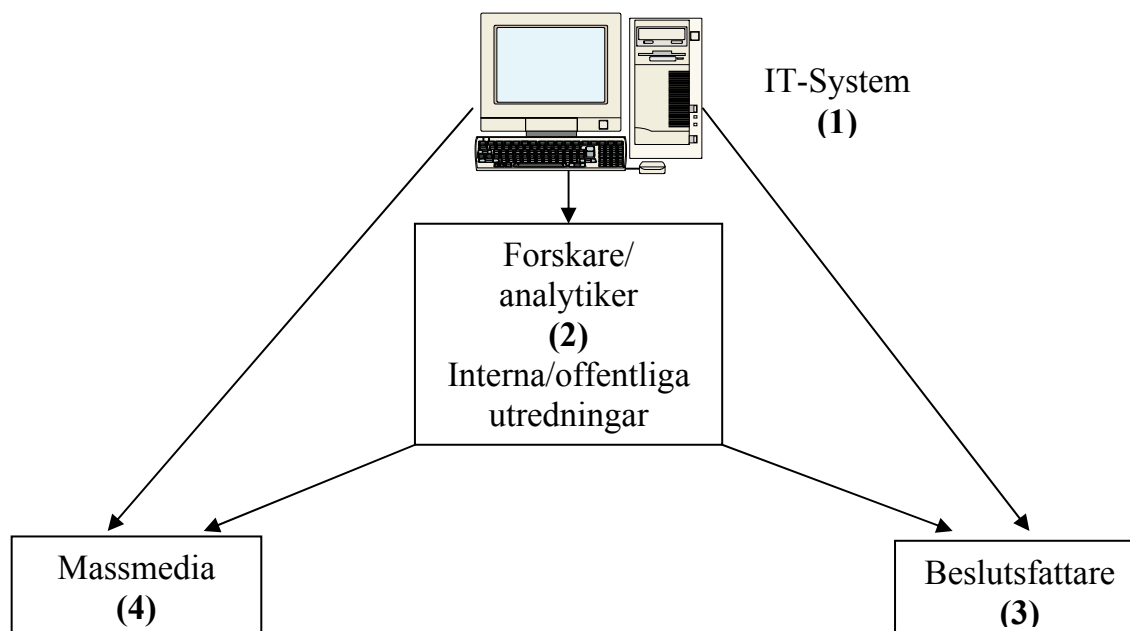
Analytikern sade:

”Så kan det ju vá förstås.”

Närpolisen menade att det inte gick att använda statistiken på det sätt som analytikern gjorde eftersom ett minskat antal poliser på gator och torg inte åskådliggjordes. När poliser tvingades att utreda mer istället för att vara ute i yttre tjänst, blev det ett färre antal timmar i yttre tjänst, vilket inte framkom när variabeln antal redovisade ärenden användes som ett mått på effektiviteten.

⁸⁰ Dialogen är återgiven vid intervju.

Vid utvärderingar hämtar ofta interna/externa utredare (2) huvuddelen av sin information från IT-system (1). Beslutsfattare (3) och massmedia (4) hämtar också information från IT-system (se figur 42). Det är vanligt att yttranden/rapporter från forskare/analytiker och utdrag från IT-system betraktas som två separata informationskällor trots att informationen ofta kommer från samma källa.



Figur 42. Från en och samma källa, IT-systemen

IT-system intar därmed en central roll som informationsbärare av verksamhetskunskap.

Eriksson (2000) skriver att informationssystem⁸¹ skall ses som en social aktör som påverkar informationskvaliteten. Han menar att informationssystem utför kommunikationshandlingar och att det är viktigt att betrakta informationssystem ur ett kommunikativt perspektiv. Josefsson (1991) redogör för att språk kan sägas utgöra bilder för hur verkligheten kan beskrivas. Datorspråken är konstgjorda språk som bygger på den symboliska logiken, den delen av matematiken som brukar kallas för Boolesk algebra. Det framträdande för dessa språk är: IF....THEN eller som det skulle uttryckas i ett medicinskt diagnossystem: OM patienten har det symptomet och det symptomet, SÅ kan det vara den och den sjukdomen. Entydig, logisk precision – det är datorns styrka och gör den till ett utomordentligt hjälpmedel i vissa sammanhang där problemen är entydiga och av logisk precis karaktär. Hon menar dock att det är en stor skillnad mellan datorspråkens och det sociala språkets logik (Josefsson, 1991).

⁸¹ Eriksson använder begreppet informationssystem synonymt med datorbaserade informationssystem.

IT-system blir ett filter mellan verksamheten och beslutsfattare/forskare/analytiker genom att viss verksamhetskunskap är mycket svår att formalisera på ett sätt som passar ett IT-system. Dessutom redovisas en stor del av verksamhetskunskapen inte i dessa system. Anledningen till att uppgifter inte redovisas är dels svagheter avseende IT-systemens utformning, bl.a. heterogena och svår använda användargränssnitt (se kapitel 6) och dels en bristande motivation och engagemang hos personal som gör att arbetsuppgifter inte utförs på ett sätt som är tänkt (se kapitel 7). Ovanstående får till följd att uppgifter i IT-system blir felaktiga, ofullständiga och svårtolkade.

Det finns även andra orsaker till att uppgifterna i IT-system är svårtolkade. Persson (1972) beskriver att en förändring i antalet statistikförda brott antingen kan bero på en reell förändring (d.v.s. en ökning eller minskning av den verkliga brottsligheten) eller en förändring av proportionerna mellan dold och synlig brottslighet. Förändringar av den senare faktorn menar Persson kan bero på förändringar i lagstiftning eller praxis, kvantitativa eller kvalitativa förändringar beträffande polisinsatserna, förändring av olika administrativa rutiner inom polisen eller en förändring av allmänhetens anmälningsbenägenhet. Han redovisar ett exempel på att brottsligheten statistiskt sett ökade kraftigt i samband med att polisen genomförde organisatoriska förändringar 1965. Ökningen menar han får tillskrivas förändringar i registreringssystemet. Under min studie har jag gjort liknande iakttagelser, bl.a. ändrades rutinerna beträffande avrapportering av grova olovliga körningar i ett distrikt. Polispersonalen skulle göra allt efterarbete (bl.a. registrera uppgifter i T-diarier⁸²) vilket tog uppåt en timme per grov olovlig körning. Polispersonal tyckte att det var alltför omständligt att dokumentera ett ingripande och därför blev intresset av att upptäcka och rapportera grova olovliga körningar bristfälligt. Antalet rapporter rörande grova olovliga körningar minskade kraftigt efter att rutinerna ändrats. Antalet brott uppskattades dock av personalen som lika omfattande jämfört med innan avrapporteringsrutinerna ändrades. När avrapporteringsrutinerna gjordes om ytterligare en gång, där polispersonalen åter slapp registrera uppgifter i T-diarier, så blev det ”plötsligt” mer grova olovliga körningar ute på vägarna igen - åtminstone enligt IT-system. Att avrapporteringsrutinerna ändrats är inget som redovisas i IT-systemen och utan denna verksamhetskunskap är det lätt att siffrorna feltolkas.

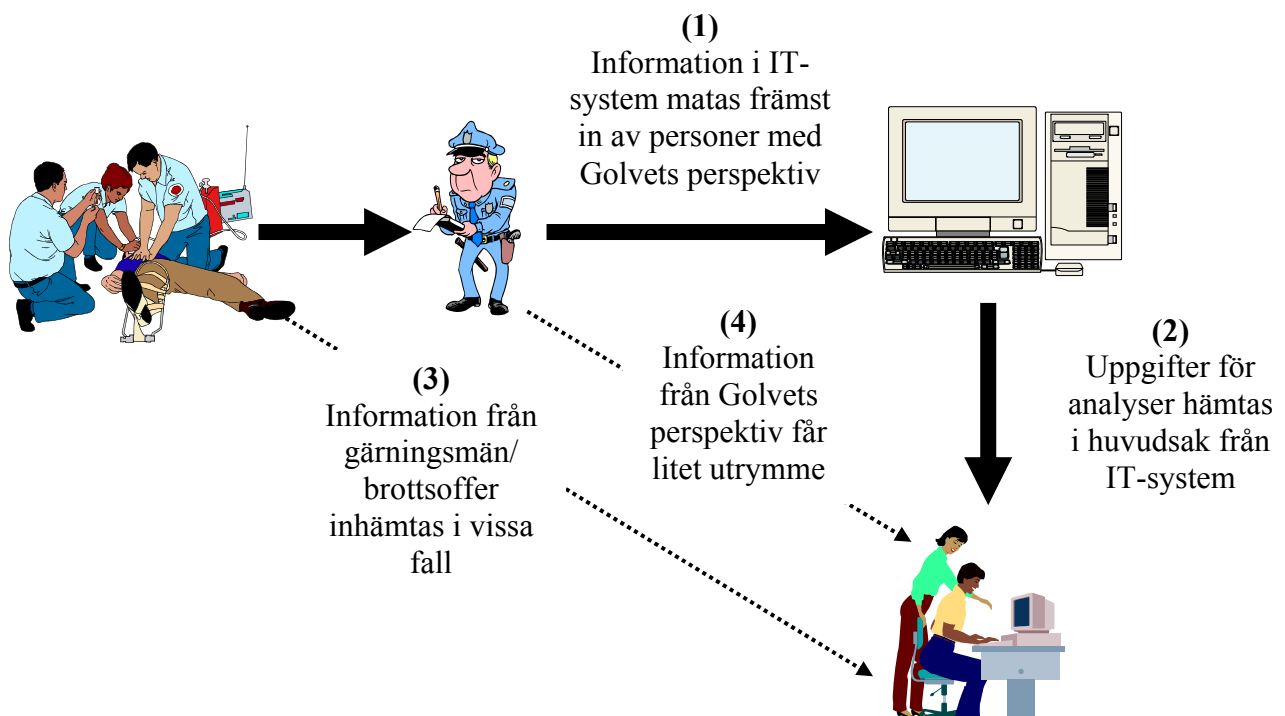
Persson (1972) framför att det är viktigt att beakta felkällor såsom förändringar i administrativa rutiner, kvantitativa eller kvalitativa förändringar i polisinsatser, förändringar av lagstiftning etc. för att statistiken skall kunna bli användbar.

Under min studie har det dock visat sig att chefer, analytiker och forskare ofta inte drar nytta av verksamhetskunskap för att bedöma kvaliteten på siffrorna i syfte att göra mer kvalitativa analyser⁸³. BRÅ (2001) har funnit att när problemorienterat polisarbete följdes upp inom polisen så nyttjades nästan uteslutande statistiska källor som RAR eller andra polisiära register. BRÅ:s undersökning, som bygger på en enkätundersökning med närpolischefer, visade att polisiär erfarenhet endast användes i ett litet antal fall i samband med uppföljningar.

⁸² Diarie för att redovisa trafikärenden.

⁸³ Studerat metodval och referenser beträffande drygt 50 rapporter/analyser.

Information i IT-system matas (1) främst in av personer tillhörande Golvets perspektiv (se figur 43). Beslutsfattare, massmedia och forskare/analytiker fokuserar sig främst på information som finns i IT-system (2). I de fall information inhämtas från gärningsmän/brottsoffer har dessa intervjuer ofta en kvantitativ inriktning (3) där forskaren vanligen har definierat svarsalternativ innan faktainhämtning. Verksamhetskunskap nyttjas sällan i samband med att forskare/analytiker genomför studier (4). Personalen med Golvets perspektiv känner många gånger till viktiga faktorer som bör beaktas vid analyser av brottsutveckling eller polisverksamhet.



Figur 43. Kunskap från Golvets perspektiv beaktas i liten utsträckning

8.2 Konsekvenser av att verksamhetskunskap filtreras

Den filtrering av verksamhetskunskap som redovisas i avsnitt 8.1 får flera konsekvenser för verksamheten:

- Chefer får för mycket irrelevant information
- Bidrar till en bristfällig förförståelse hos det Teoretiska perspektivet
- Uppgifter från Golvets perspektiv försvinner i konkurrensen med uppgifter från IT-system
- Verksamhetsproblem och behov blir inte belysta/kommer inte fram på ett tillräckligt bra sätt
- Bristfälliga/felaktiga/svårtolkade beslutsunderlag
- Felaktiga beslut/prioriteringar
- Bristande förändringsbenägenhet hos personal
- Ond cirkel beträffande kvaliteten på uppgifter i IT-system

Att chefer får för mycket irrelevant information beskriver Ackoff (1967). Han menar att beslutsfattare många gånger har för lite kunskap för att kunna definiera vilka uppgifter som de önskar få ut av ett system. Det finns en risk att beslutsfattarna säger att de vill ha ut så mycket information som möjligt när de får frågan av systemkonstruktörerna. Ackoff skriver att det stora problemet inte är att beslutsfattare får för lite relevant information utan att de får för mycket irrelevant information. Det gäller att begränsa den irrelevanta informationen (ibid.).

Molander (1996) berör begreppet ”den hermeneutiska cirkeln” vilket kortfattat innebär att en förförståelse många gånger är en förutsättning för en djupare förståelse. För att kunna angripa ett problem måste det finnas kunskap om hur man angriper problemet. Den ökade förståelsen medför att den ursprungliga förförståelsen utvecklas. Den ökade förförståelse möjliggör en ytterligare förståelse osv.

Gummesson (1985) skriver att det kanske vore riktigare att kalla den hermeneutiska cirkeln för en hermeneutisk spiral (se även Ödman, 1979):

”Det är en iterativ process där varje åtgärd i vår forskning innebär att vi lär något: det är alltså en förförståelse av annat slag som vi utgår från i nästa steg i ett projekt”

Om personer med det Teoretiska perspektivet saknar en förförståelse för ett visst fenomen blir deras förutsättningar att tolka information från IT-system rörande detta fenomen låg. I avhandlingen har jag konstaterat att information i polisens IT-system många gånger är bristfälliga och missvisande. Det finns därmed en risk att personer med det Teoretiska perspektivet uppfattar och drar felaktiga slutsatser utifrån ”fakta” från IT-system. Det medför att förutsättningarna att tolka och värdera information vid nästa analys/uppföljning blir ännu sämre. En negativ hermeneutisk spiral uppstår.

Ett exempel på detta är att personal med Golvets perspektiv under en längre tid (>10 år) framfört att rutinerna för avrapportering är för omständliga och tidskrävande. Ledningen har dock prioriterat andra områden framför att se över rutinerna vid avrapportering. En av orsakerna till denna prioritering var sannolikt att beslutsfattare inte hade klart för sig hur omfattande avrapporteringen var. De hade en bristande förförståelse. Istället för att se över rutinerna vid avrapportering tog man bl.a. fram ett uppföljningssystem för att kunna analysera verksamheten. De som framförde behovet av att ta fram ett uppföljningssystem hade en närmare kontakt med ledningen än den personal som framförde att avrapporteringsrutinerna var för omständliga. I och med att de som ville ha ett uppföljningssystem satt närmare beslutsfattarna blev sannolikt deras påverkan större på de prioriteringar som gjordes.

Syftet med framtaget uppföljningssystem var bl.a. att ledningen skulle kunna följa upp och styra verksamheten på ett effektivare sätt. Om uppföljningssystem varit uppbyggt på ett sådant sätt att avrapporteringstiderna blev synliga så skulle detta behov av rationalisering bli tydligt. Istället byggdes uppföljningssystem främst upp för att kunna visa olika typer av produktionsmål – som ledningen och de som utformade system kände till att det gick att mäta. Fokuseringen på olika produktionsmål blev därmed ännu större. Avrapporteringstiderna blev således inget som syntes i statistiken och därför togs ännu mindre notis av framförda behov från personal med Golvets perspektiv. (Se kapitel sex, där bland annat RRV framfört att IT-system inte har anpassats till verksamhetens krav).

När det finns skillnader i uppfattningar om verksamheten mellan personer med det Teoretiska perspektivet och personer med Golvets perspektiv är det vanligt att uppfattningar från Golvets perspektiv bedöms som icke trovärdiga eller ett utfall av ”gnäll och på dåliga grunder uppbyggt tyckande”. Personer med det Teoretiska perspektivet har ofta fått information främst från IT-system och det blir dessa fakta som det Teoretiska perspektivet faller tillbaka på. Att IT-system många gånger har filtrerat verksamhetskunskap vägs inte in i slutsatserna. Uppgifter från IT-system tas som en sanning, eller som en befattningshavare med det Teoretiska perspektivet uttryckte:

”De bästa fakta vi har för närvarande....”

IT-system och filtrering av verksamhetskunskap får bland annat till följd att problem inte kommer upp till ytan och på grund av detta är förutsättningarna för att komma tillrätta med dem små. Det finns därmed en risk att beslutsunderlag blir missvisande, felaktiga och svårtolkade vilket gör det problematiskt att fatta goda beslut och att göra effektiva prioriteringar. Risken för missvisande uppgifter och jämförelser blir särskilt stor om det är svårt att ta fram rättvisande nyckeltal och produktionsmål eller då målen inom en organisation är motstridiga vilket ofta blir fallet inom offentlig sektor.

När förändringsförslag som bygger på dessa - ur personalens synvinkel - felaktiga beslutsunderlag och personalen protesterar blir argumentet istället från det Teoretiska perspektivet:

"Personalen har bristande förändringsbenägenhet."

vilket givetvis också kan vara sant (se kapitel tre).

IT-system utgör också ett filter mellan personal med Golvets perspektiv, vilket får till följd att personal med Golvets perspektiv gör felaktiga beslut/prioriteringar (se avsnitt 6.3.4.3 och avsnitt 8.3)

I min studie har jag kommit fram till att det uppstår en ond cirkel beträffande kvaliteten på information i polisen IT-system (se figur 44):

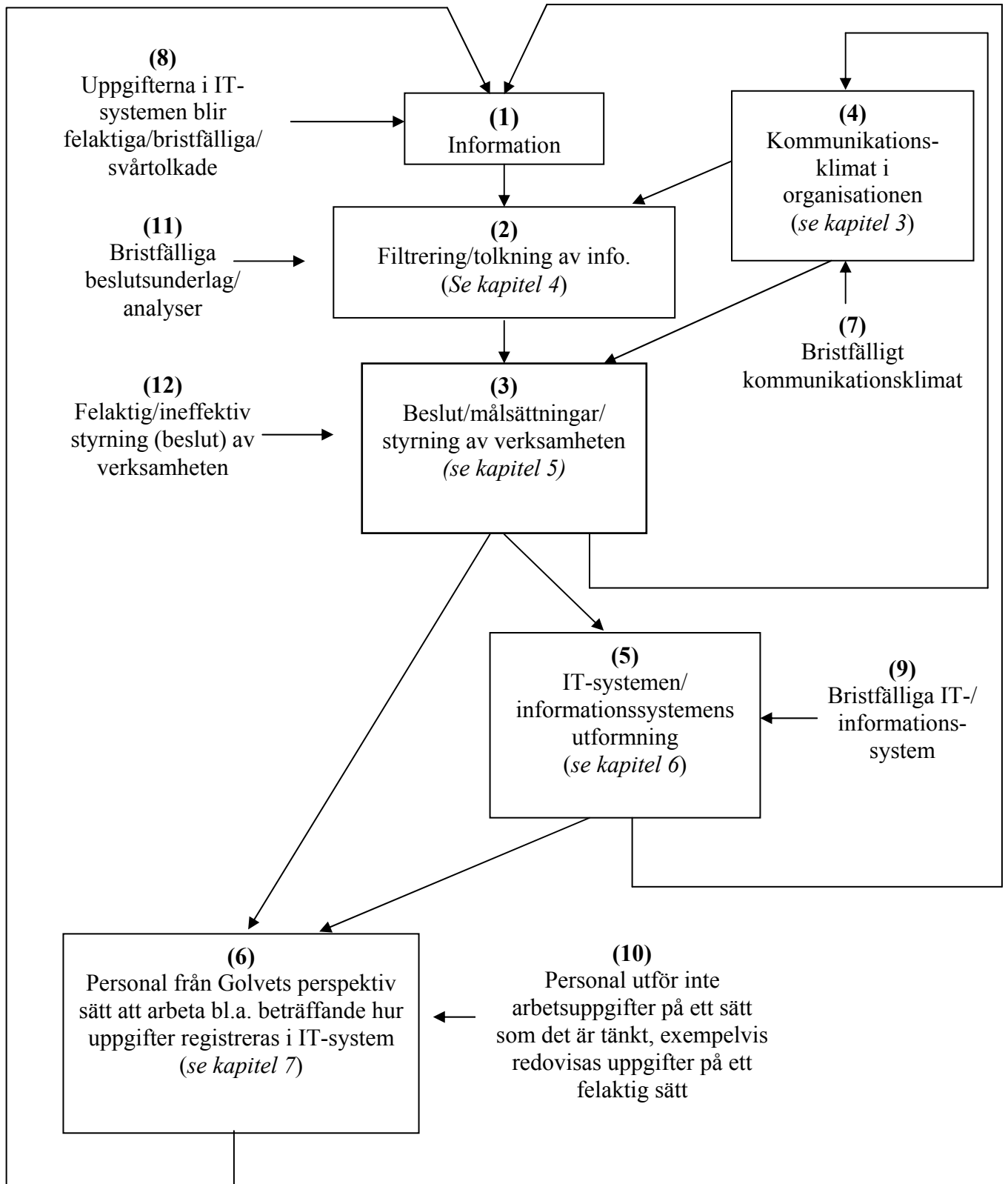
Information **(1)** filtreras och tolkas **(2)** av personal med det Teoretiska perspektivet (se kapitel fyra) och ligger till grund för de beslut **(3)** som fattas i organisationen (se kapitel fem), bl.a. beträffande vilka prioriteringar som görs.

Kommunikationsklimatet **(4)** har en avgörande betydelse för styrningen i organisationen och för kvaliteten på de beslut som tas.

Olika beslut och prioriteringar påverkar IT-systemens utformning **(5)** och personalens sätt att arbeta **(6)**.

I kapitel tre beskrevs att kommunikationsklimatet mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv är bristfälligt **(7)**. Detta påverkar möjligheterna att kunna styra verksamheten på ett effektivt sätt och att viktig information inte når beslutsfattare. Informationen i IT-system är bristfällig, felaktig och svårtolkad **(8)**. Orsaken till detta är dels att IT-/informationssystemen är dåligt anpassade till verksamheten **(9)**, t.ex. heterogena användargränssnitt och ett svagt stöd för användaren (se kapitel sex), dels att personal med Golvets perspektiv inte utför arbetsuppgifter på ett sätt som det är tänkt **(10)**, bl.a. beträffande sättet att registrera uppgifter i IT-system (se kapitel sju).

Den bristfälliga kvaliteten på uppgifterna i IT-system i kombination med att information bedöms/analyseras på ett felaktigt/bristfälligt sätt gör att ledningen får kvalitativt dåliga beslutsunderlag/analyser **(11)**. De bristfälliga analyserna och rådande kommunikationsklimat i organisationen leder till felaktiga beslut och prioriteringar **(12)**. Dessa prioriteringar påverkar både kvaliteten på IT-system och bland annat personalens motivation i negativ riktning vilket leder till att information i IT-system blir av ännu lägre kvalitet. En ond cirkel har uppstått.



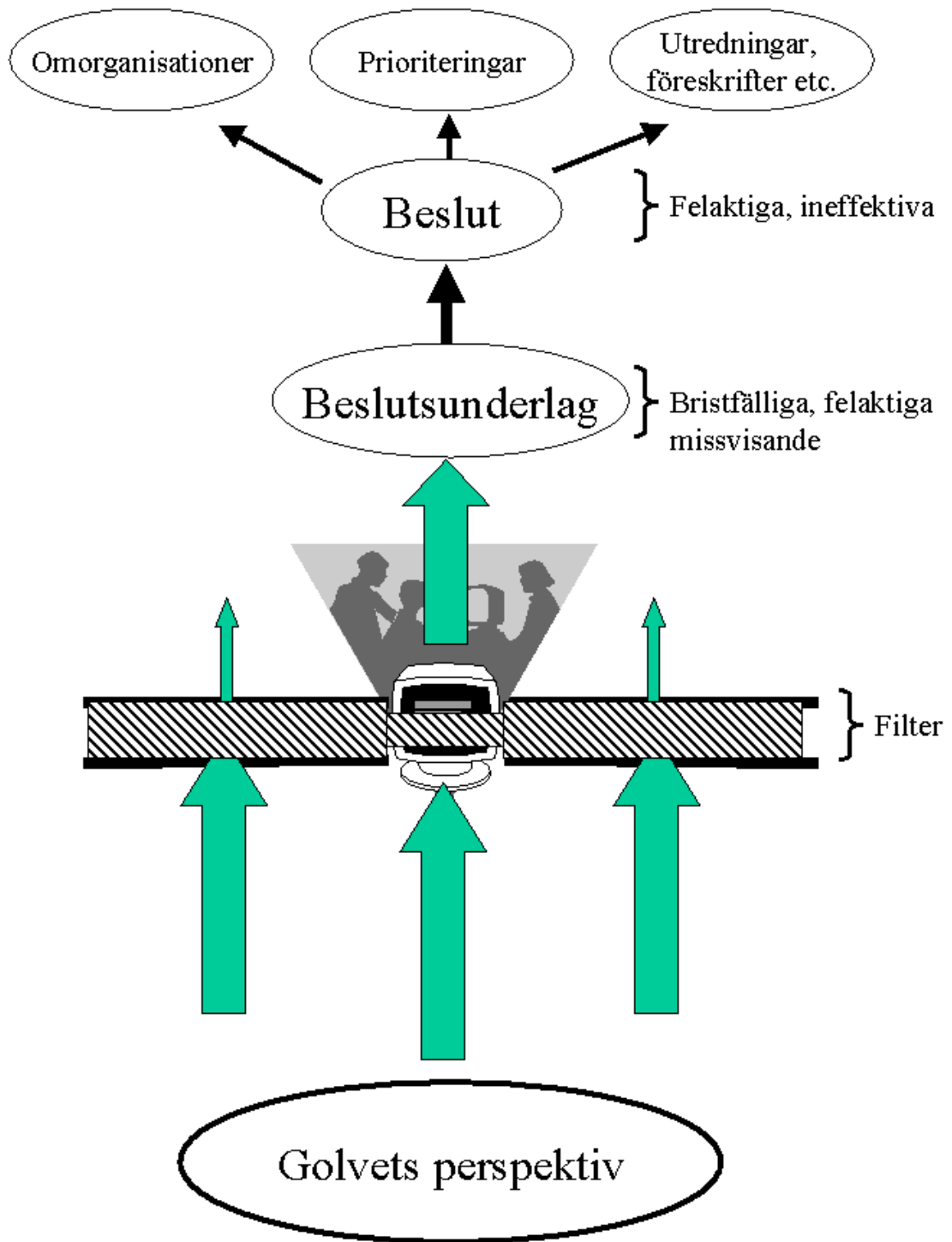
Figur 44. Ond cirkel beträffande kvaliteten på information i IT-system

På grund av den stora fokuseringen på information från IT-system hamnar uppfattningar från Golvets perspektiv i skymundan. Den negativa hermeneutiska spiralen innebär en ökad polarisering av uppfattningar mellan personer med det Teoretiska perspektivet och personal med Golvets perspektiv.

Under studien har det framkommit att det finns en stor skillnad i kunskaper och uppfattningar om verksamheten mellan Golvets perspektiv och det Teoretiska perspektivet. Detta problem har också Gummesson (1985) iakttagit:

Ett mycket begränsat antal personer i företaget både förstår vad som behöver göras och är villiga att försöka vidta förändringar. Endast en eller ett par personer har reell makt att besluta om och driva på dessa förändringar och det gäller att arbetet är förankrat hos dessa. Ofta faller förändringsarbetet på att de som förstår inte har makt (t.ex. en utvecklingsstab eller vissa linjechefer och medarbetare) medan de som har makt inte förstår (t ex styrelsen som inte direkt deltar i OU-arbetet).

Figur 45 (nästkommande sida) är en översiktlig skiss över vad som presenterats i detta kapitel. Användandet av IT-system kan leda till att verksamhetskunskap filtreras (se avsnitt 8.1). Denna filtrering leder till bristfälliga, felaktiga och missvisande beslutsunderlag som bl.a. får till följd att det finns en risk att felaktiga/ineffektiva beslut fattas (se avsnitt 8.2).



Figur 45. Filtrering av verksamhetskunskap ökar risken för felaktiga/ineffektiva beslut

8.3 Ett exempel på filtrering av verksamhetskunskap

Exemplet behandlar meningsskiljaktigheter mellan Golvets perspektiv och det Teoretiska perspektivet beträffande hur länskommunikationscentralen (LKC) i Stockholms län fungerar. Exemplet är signifikant för studerat problemområde och redovisas för att på ett tydligt sätt verifiera och illustrera vissa av de faktorer som beskrivs och förklaras i avsnitt 8.1 och i avsnitt 8.2. Exemplet är inte utvalt för att det är extremt eller speciellt allvarligt, utan för att det var aktuellt i samband med att jag skrev detta kapitel. Redovisningen skall inte ses som en utvärdering av LKC i Stockholms län.

Personalen på en länskommunikationscentral tar emot telefonsamtal som både kan vara externa (allmänhet, räddningstjänsten, larmbolag etc.) och interna (polispersonal) samt svarar på anrop som polispatruller gör med hjälp av kommunikationsradio. Det finns länskommunikationscentraler på olika platser i Sverige som ansvarar för att leda det minutoperativa polisarbetet i respektive län⁸⁴, vilket bl.a. innebär att man beordrar polispatruller att bege sig till en viss plats för att lösa en viss uppgift. Personal på LKC registrerar uppgifter om de händelser som rapporteras in i ett IT-system (KC-polis) och underlättar arbetet för polispatruller genom att göra olika sökningar i IT-system. Vid införandet av länskommunikationscentraler lades de lokala kommunikationscentraler som tidigare fanns i många kommuner ner.

Sedan länskommunikationscentralen, som är placerad i Stockholms city, tog över samtliga kommunikationscentraler i Stockholms län i slutet av oktober 2000, har yttre tjänstgörande personal framfört sitt missnöje.

Problemen som framförs är olika, bl.a. kritiserar svarstiderna. Poliser i yttre tjänst upplever att svarstiderna är långa både för allmänhet och för poliser som försöker få kontakt med länskommunikationscentralen. Polispersonalens uppfattning bygger dels på egna upplevelser rörande svarstider, dels på att allmänheten i högre grad jämfört med tidigare klagat på att det inte går att komma fram. Yttre tjänstgörande personal framför också att operatörer på länskommunikationscentralen ofta saknar kännedom om lokala förhållanden, vilket man upplever försvårar en effektiv kommunikation och styrning av arbetet.

Ett av det största problemen som påtalas är att kontakten försämrats mellan yttre tjänstgörande personal och kommunikationspersonal. En dominerande åsikt bland yttre tjänstgörande personal är att de kände en större samhörighet med personal på de lokala kommunikationscentralerna. När operatörerna var lokalt placerade menar polispersonal att möjligheter till direkt feedback var betydligt större mellan operatörer och yttre tjänstgörande personal. En utbredd uppfattning bland polispersonal är också att operatörerna på kommunikationscentralerna hade en bättre kontroll på patrullerna och kunde "jaga" och hjälpa patruller på ett helt annat sätt än i dagsläget.

⁸⁴ Det finns dock vissa undantag rörande vilket geografiskt område som en länskommunikationscentral ansvarar för.

Personal i yttre tjänst framför bl.a. att:

”Man får beta av gamla HR⁸⁵, på grund av att LKC inte vill skriva av ärenden med hänvisning till resursbrist, för att det ser illa ut i statistiken.” (se avsnitt 8.4, uppföljningar)

”Det tar alldeles för lång tid innan ärenden larmas ut på radion.”

Det är enligt personal i yttre tjänst heller inte ovanligt att patruller ”glöms bort”- där exempelvis patrull får rapportera in samma ingripande mer än en gång.

Det är inte bara negativa åsikter som framförs av personal i yttre tjänst:

”Svarstiderna på LKC har blivit kortare efterhand.”

Ofta framförs att det numera är en mer jämn kvalitet på operatörerna jämfört med när arbetet bedrevs på de lokala kommunikationscentralerna. En mer jämn kvalitet på operatörerna i kombination med att beslut har fattats om att prioritera ner vissa typer av jobb gör att personal i yttre tjänst ofta upplever att man slipper åka på lika mycket ”skitjobb” jämfört med tidigare. En del menar att patruller från olika distrikt används i högre utsträckning för att lösa lokala belastningstoppar jämfört med tidigare.

Sammantaget pekar dock analysen av mina data på att huvuddelen av personalen i yttre tjänst anser att de lokala kommunikationscentralerna fungerade bättre jämfört med LKC. En variabel för att bedöma hur LKC fungerar är svarstiderna för att komma fram till operatör. Drygt sextio poliser i yttre tjänst från olika delar av Stockholms län fick frågan om de upplever någon skillnad⁸⁶ i svarstider mellan LKC och när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler. 46% ansåg att svarstiderna blivit mycket längre, 33% att svarstiderna blivit längre, 16% lite längre och 4% ansåg att svarstiderna är ungefär som förut. Uppfattningen bland externa intressenter beträffande att svarstiderna är längre i och med införandet av LKC är ännu tydligare⁸⁷: 70% av de externa intressenterna tyckte att svarstiderna blivit mycket längre. Externa intressenter framförde bland annat:

”Nu drar man sig för att ringa om en RF⁸⁸.”

”Vi ringer inte polisen längre, om det nu inte rör sig om ett 112-samtal, ingen idé att ringa andra nummer för att lämna ett tips eller nåt.”

⁸⁵ HändelseRapport. Uppgifter om händelser som registreras i datasystemet KC-polis.

⁸⁶ De fick frågan om svarstiderna för att komma fram till en operatör i och med LKC, är mycket kortare, kortare, lite kortare, ungefär som förut, lite längre, längre eller mycket längre, jämfört med när arbetet bedrevs på de lokala kommunikationscentralerna. (Intervjuerna genomfördes under maj 2001).

⁸⁷ 28 aktörer har intervjuats såsom personal på RC-nord, RC-syd (räddningstjänsten), nattvandrare, väktarbolags ledningscentraler, ronderande väktare, centrum väktare och nattöppna bensinmackar angående eventuell skillnad mellan länskommunikationscentralens svarstider och de lokala kommunikationscentralernas svarstider (intervjuerna genomfördes under maj 2001).

⁸⁸ RattFylleri.

Uppfattningarna om hur arbetet på länskommunikationscentralen i Stockholms län fungerar skiljer sig åt mellan chefer och personal i yttre tjänst. Liknande iakttagelser har RPS (2001) konstaterat i samband med inspektionsarbete i Södermanland och Värmland. Skälen till denna skillnad i uppfattningar har jag bland annat funnit bero på direkt vs indirekt access till uppfattningar hos kunder (allmänhet, väktare, affärsidkare mm), olika förförståelse, ett bristfälligt kommunikationsklimat, att information har en tendens att filtreras när den förs uppåt i organisationen (se avsnitt 8.1) och på en bristande förändringsbenägenhet hos personal (se avsnitt 8.2).

Under deltagande observation i samband med att detta kapitel skrevs kom jag i kontakt med nedanstående händelser:

Händelse 1:

Ärende: Mord/dråp⁸⁹

Plats: Vårbergs centrum

Datum: 2001-04-04

Samtal med anmälare påbörjades: 21:23:39

Samtal registrerades i KC-POLIS⁹⁰: 21:24:36

Larmas ut: 21:28:58

Patrull på plats: 21:32:07

Händelse 2:

Ärende: Väpnat rån

Plats: OBS Stormmarknad, Handen

Datum: 2001-04-11

Samtal med anmälare påbörjades: 19:07:14

Samtal registrerades i KC-POLIS: 19:07:44

Larmas ut: 19:10:56, operatör meddelar att rånet hänt för cirka 10 minuter sedan.

Patrull på plats: 19:15:57

⁸⁹ Ärendebeskrivning kan förändras i samband med att operatör efterhand får mer uppgifter.

⁹⁰ KC-polis är ett IT-system som används av operatörerna på länskommunikationscentralerna för att registrera inkomna ärenden.

Vid den första händelsen tog det drygt fem minuter (5.19) från att operatör svarade på samtal till att polispatrull blev beordrad till jobb. Första polispatrullen var på plats drygt 8 minuter efter att operatör tagit emot samtal (8.28)⁹¹. Två polispatruller, varav jag ingick i en, befann sig på cirka 3 minuters avstånd från Vårbergs centrum.

Utlarmning skedde dock bara på radiosystem 80⁹², vilket medförde att vi inte hörde utlarmningen (Distrikten ute i länet har radiosystem 70 och kan inte höra meddelande på radiosystem 80).

Vid den andra händelsen så meddelade operatör i samband med att rånet larmades ut att det var ”10 minuter gammalt”. Väntetid för att komma fram till länskommunikationscentralen och att det tog nästan fyra minuter från att samtal besvarades (3.42) till att det larmades ut är orsaken till den långa ledtiden⁹³.

Att det tar lång tid från att en händelse inträffar tills att polispatruller får kännedom om vad som hänt/händer innebär för det första att möjligheten att avbryta och hjälpa brottsoffer blir liten, och för det andra att möjligheterna att klara upp brott blir låg.

I avsnitt 8.1 redovisade jag att uppgifter från IT-system har en dominerande roll när det gäller att bedöma/utvärdera en verksamhet (avspeglingsperspektivet). Att det förhållandet råder är tydligt. I samband med att kritik framförs rörande att arbetet inte fungerar som det skall på LKC hänvisar det Teoretiska perspektivet till statistik:

”Medelkötiden för HR prio 1⁹⁴ de tre första månaderna i år minskat med 17,2% jämfört med samma tid förra året.

Medeltiden för reg - på plats har för prio 1 minskat med 15,4% (samma jämförelse perioder).”

Den statistik som det Teoretiska perspektivet hänvisar till är hämtat från KC-polis:

	Mar-00	mar-01	Skillnad i		Jan-Mar -00	Jan-Mar -01	Skillnad i	
	1 månad		Antal	Procent	Ack fr årets början		antal	Procent
Totalt antal	26 429	23 809	-2 620	-9,9%	74 687	69 792	-4 895	-6,6%
varav prio 1	5 670	4 256	-1 414	-24,9%	13 499	12 876	-623	-4,6%
prio 2	5 270	5 125	-145	-2,8%	21 281	15 043	-6 238	-29,3%
prio 3	13 841	11 164	-2 677	-19,3%	35 460	33 314	-2 146	-6,1%
prio 4	1 648	3 264	1 616	98,1%	4 447	8 559	4 112	92,5%

⁹¹ Uppgifterna vid händelse 1 hämtade från KC-polis.


⁹² Det går givetvis att kritisera enskild operatör, men problemet är av generell art även om det givetvis finns variationer mellan enskilda individer och turer.

⁹³ Jag hörde utlarmning och kunde konstatera att registrerad tidpunkt för utlarmning i KC-polis stämde överrens med verklig utlarmningstid.

⁹⁴ Inrapporterade händelser som registreras i KC-polis prioriteras av operatör, där prioritet 1 är den högsta prioriteten.

**MEDELKÖTID – HÄNDELSERAPPORTER PRIO 1
(Reg-Beord)**

	Mar-00	mar-01	Skillnad i		Jan-Mar -00	Jan-Mar -01	Skillnad i	
	1 månad		min,sek	Procent	Ack fr årets början		min,sek	Procent
Minuter,sekunder	7,04	4,51	-2,13	-31,4%	5,54	4,53	-1,01	-17,2%


17.2%
**MEDELTID – HÄNDELSERAPPORTER PRIO
1 (Reg-På Plats)**

	Mar-00	mar-01	Skillnad i		Jan-Mar -00	Jan-Mar -01	Skillnad i	
	1 månad		min,sek	Procent	Ack fr årets början		min,sek	Procent
Minuter,sekunder	16,50	14,22	-2,28	-14,7%	16,33	14,00	-2,33	-15,4%


15.4%

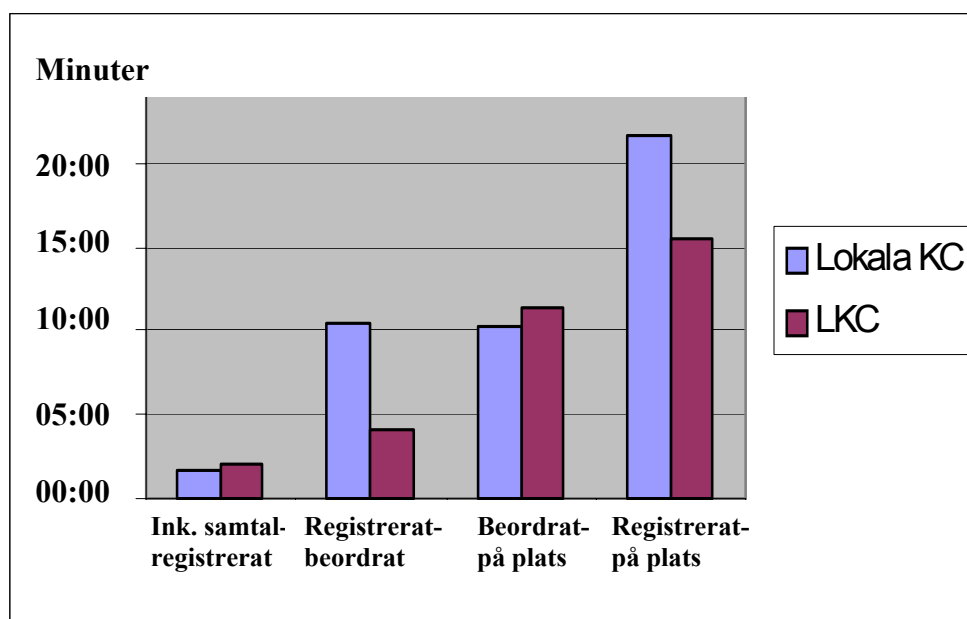
Figur 46. Statistik från IT-system som utgör underlag för värdering av hur LKC fungerar

En av orsakerna till att uppgifter från IT-system får en dominerande roll är att utdata är precisa och därigenom intrycket av att vara riktiga (se avsnitt 8.1). En intressant fråga att analysera är tillförlitligheten på den statistik som det Teoretiska perspektivet i mitt exempel hänvisar till, d.v.s. att det i och med LKC går 17.2% snabbare från att ett ärende registrerats till att en patrull blivit beordrad och att det går 15.4% snabbare från att ett ärende registrerats till att en patrull är på plats, jämfört med när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler.

Stockholms län består av nio polismästardistrikt. Det visar sig att det bara är två distrikt, som tidigare hade egna kommunikationscentraler, där medeltiden är snabbare både för registrerat ärende till beordrat ärende och för registrerat ärende till patrull på plats, i och med införandet av LKC. Den största positiva skillnaden uppvisar Södertörn.

I mars 2001 var den ackumulerade tiden jan-mars beträffande registrerade ärenden till beordrade ärenden⁹⁵ i Södertörn 43 % snabbare och registrerat ärende till patrull på plats 16 % snabbare. Jag valde ut en sjudagars period i Södertörn under 2000 och motsvarande sjudagars period under 2001.

⁹⁵ Tiden från att ett ärende registrerats i IT-system till att operatör registrerat att patrull beordrats att ta sig an ärende.



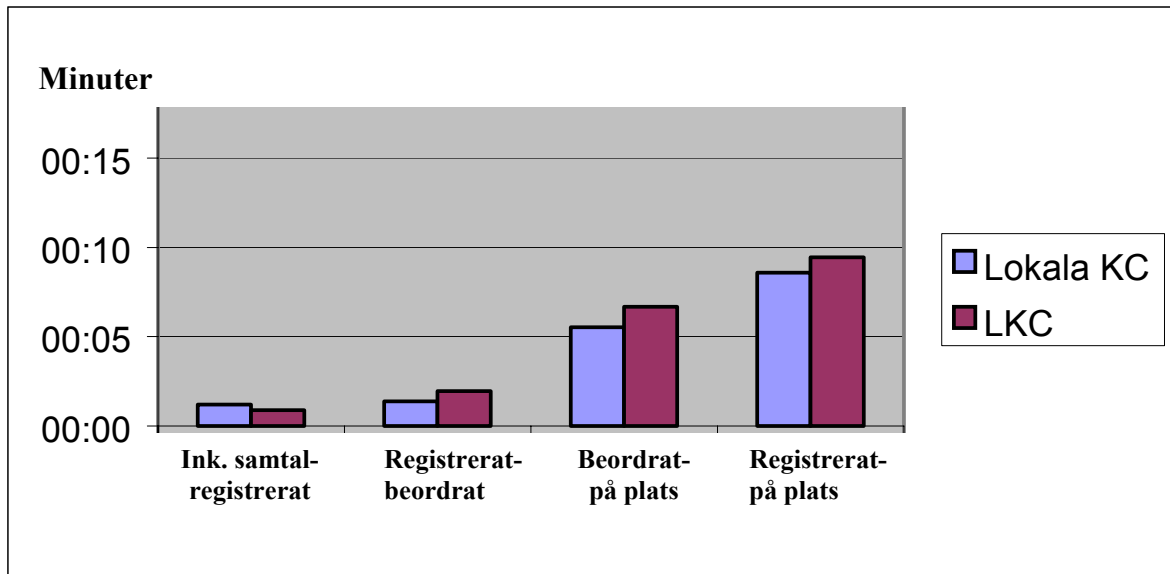
Figur 47. Medelvärden för veckan i mars 2000/2001 (lokala KC/LKC) som blev föremål för en djupare analys

Uppgifter i KC-polis rörande veckan i mars som blev föremål för en djupare analys har ungefär samma värden som genomsnittet för Södertörn i mars, d.v.s. i och med LKC tar det drygt 60% kortare tid mellan registrerat HR och beordrad patrull jämfört när kommunikationscentralen var utplacerad i länet (Flemingsberg). När det gäller registrerat ärende till patrull på plats är tidsåtgången ungefär 30% kortare efter införandet av LKC. Minskningen av antalet HR, prio 1 för den utvalda veckan är också linje med genomsnittet för Södertörn i mars (-25%).

KC-polis möjliggör bara ett uttag av medelvärden. För att kunna analysera statistiken blev jag tvingad att knappa in över 300 HR i Excel. (Gick inte att exportera data från KC-polis).

Vid en analys av data hämtade från KC-polis visade det sig att det var missvisande⁹⁶ att använda sig av medelvärden på grund av förekomsten av extremvärden. Det finns olika tillvägagångssätt för att få en mer rättvisande statistik genom att undvika negativa effekter av extremvärden. Ett sätt är att använda sig av medianvärden istället för medelvärden.

⁹⁶ Standardavvikelsen (statistiskt mått) var hög.



Figur 48. Medianvärden för veckan i mars 2000/2001 (lokala KC/LKC) som blev föremål för en djupare analys

Om man använder sig av medianvärden visar istället statistiken på att registrerat till beordrat numera tar 27% längre tid och att registrerat till på plats tar drygt 10% längre tid med LKC jämfört med när kommunikationscentralen ute i länet skötte arbetet. Alltså helt tvärtom de resultat som IT-systemet genererade.

Tre exempel på extremvärden från de analyserade veckorna:

Klockan 22.20 ringer en person till kommunikationscentralen och berättar att en efterlyst person skall besöka socialen kommande morgon. Ärendet registreras i KC-polis klockan 22.25. Man bedömer att det inte är någon idé att skicka en patrull förrän när socialen öppnar och ärendet får ligga kvar i KC-polis utan åtgärd. En bil beordras klockan 08.01 och är på plats klockan 08.18. Det betyder att det nästan gått 10 timmar mellan registrerat ärende och polispatrull på plats. Medelvärde höjs kraftigt på grund av detta enskilda HR.

Klockan 00.39 inkommer ett samtal från en kvinna som flytt från en lägenhet på grund av att mannen misshandlar henne. Klockan 00.42 anropas patrull 7950 som är på plats 00.55. Mannen grips och patrullen åker till polisstationen med honom. När patrullen är klara på stationen åker de åter till adressen för anmälningsupptagning. Patrullen står kvar på samma HR. De är på plats en andra gång på adressen klockan 02.51 för anmälningsupptagning. Det är tidpunkten 02.51 som blir lagrad som "på plats" tid eftersom den senaste på platstiden skriver över den första (00.55). Enligt KC-polis ser det därmed ut som patrullen blev beordrad 00.42 och var på plats först 02.51.

Samma dag, klockan 18.23 inkommer ett samtal som resulterar i att en patrull skickas till en adress. Patrullen blir dock omprioriterad till en annan adress. På grund av att det fanns få patruller i förhållande till antalet HR så var det ingen annan patrull som kunde skickas till den adress som patrullen från början var på väg till, utan ”på plats” tiden blev relativt lång. Eftersom det 2000 gick mer HR/bil så blir det vanligare med denna typ av fel, och statistiken blir missvisande, särskilt om man räknar med medelvärden och försöker jämföra 2001 med 2000.

Medelvärden hämtade från KC-polis påvisar att arbetet fungerar bättre i och med LKC. Den analys som jag gjort av uppgifter från KC-polis visar dock snarare att införandet av LKC medfört att arbetet tar längre tid jämfört med förut. Betänker man dessutom att antalet HR är $\frac{1}{4}$ lägre 2001 jämfört med 2000 (i mars för Södertörn) blir det än tydligare att data från KC-polis pekar på att LKC är en sämre lösning jämfört med lokala kommunikationscentraler.

Kan man med stöd av den statistik jag hänvisar till säga att LKC fungerar sämre än då arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler?

Nej, jag har bara analyserat data från ett polismästardistrikt, visserligen det distrikt där utdragen från KC-polis pekar på den största positiva förändringen efter införandet av LKC. Tidsserien för min studie har dock varit för kort för att kunna ligga till grund för en slutsats beträffande om LKC fungerar sämre eller bättre jämfört med när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler. Det min analys påvisar är att utdragen från KC-polis är så missvisande att man ej kan göra några meningsfulla effektivitetsjämförelser mellan de olika tidsperioderna. Problemet med bristande datakvalitet på grund av att uppgifter i IT-system är felaktiga, ofullständiga och svårtolkade beskrivs i avsnitt 8.1. I avsnitt 8.2 tar jag upp problemet med att chefer får för mycket irrelevant information. Utdragen från KC-polis i mitt exempel illustrerar de båda beskrivna problemen på ett bra sätt.

En annan faktor som leder till att IT-system filtrerar verksamhetskunskap och som togs upp i avsnitt 8.1 är att olika typer av verksamhetsförändringar kan göra det svårt att använda sig av information i IT-system. Även om data från KC-polis behandlas på ett mer professionellt sätt ur ett statistiskt perspektiv blir det svårt att få fram rättvisande data. Anledningen till detta är att viktiga grundförutsättningar har förändras, såsom rutiner att prioritera ärenden, antalet HR och sättet att registrera uppgifter i KC-polis.

Ytterligare en variabel som gör det svårt att jämföra statistiken är att det numera är möjligt för patrullerna att direkt via radion registrera statuskod t.ex. ”på plats”. Under 2000 var det operatörerna som manuellt fick lägga in samtliga statusförändringar.

I samband med att en patrull ”riktar”⁹⁷ upp LKC sätts en klocka igång. Tiden mäts mellan att en patrull ”riktar” upp LKC tills att LKC anropar patrullen. Det har dock

⁹⁷ Patrullen sänder iväg en tonsignal med hjälp av sin kommunikationsradio för att visa att de önskar komma i kontakt med LKC.

visat sig att tidtagningen åter startas från noll om en patrull gör om ”riktningen”⁹⁸. KC-polis mäter således inte hur lång väntetiden är för patruller, utan hur lång tid det går mellan att patruller ”riktar” upp LKC, tills att LKC svarar, vilket är en skillnad. Det är inte ovanligt att patruller gör om ”riktningen” när de upplever att de fått vänta länge. Denna väntetid försvinner då från statistiken. Personalen har uppfattningen att det är långa väntetider. IT-system visar inte korrekta väntetider (se avsnitt 8.1, bristande datakvalitet). IT-system filtrerar verksamhetskunskap.

GroupWise⁹⁹ från LKC-befäl till yttre tjänstgörande personal:

”.....Efter att ha fått ordning på larm- och il-anrop har vi nu hittat anledningen till att vi ibland haft olika uppfattningar om hur länge någon legat i radiokö.

Så här är det. En radiobil riktar upp och får ligga så där orimligt länge som man får ligga nu för tiden, säg fem minuter. I bilen börjar man undra om man överhuvudtaget kom fram och riktar en gång till. Då nollställs klockan här och operatörerna ser ett helt nytt anrop som har legat i tio sekunder, det gamla försvinner.

*Felet är naturligtvis anmält, men den gamla regeln gäller;
RIKTA BARA EN GÅNG - har du fått svarston ligger du i kön....”.*

Flera av ovanstående framförda argument påvisar att det är mycket vanskligt att använda sig av statistik från KC-polis i syfte att jämföra år 2000 med 2001. Det är svårt att överhuvudtaget uttala sig om effektiviteten på LKC enbart med stöd av statistik från KC-polis. Uppgifterna är alltför osäkra. Det finns anledning att i högre grad lyssna på personal som tjänstgör på LKC, yttre tjänstgörande personal och externa intressenter. Jag har dock kommit fram till att verksamhetskunskap från Golvets perspektiv används i liten utsträckning för att bedöma kvaliteten på uppgifterna i IT-system (se avsnitt 8.1) och att uppgifter från Golvets perspektiv försvinner i konkurrensen med uppgifter i IT-system (se avsnitt 8.2).

Uppgifter från personal anses inte, i konkurrens med uppgifter från IT-system, som tillräckligt objektiva. Jag har funnit att det finns en tendens till att det Teoretiska perspektivet anser att kritik som framförs från polispersonal mera är resultatet av en frustration än en redovisning av ett verkligt förhållande. När arbetet på LKC utsattes för kritik från Golvets perspektiv svarade befattningshavare tillhörande det Teoretiska perspektivet följande:

*”Vad går då gränsen för hur mycket personalen tål? Jag tror att vi är i närheten av en sådan gräns. Då kommer någon form av reaktion.....Personalbrist var gårdagens förklaring. Jag tror att dagens eller kanske snarare morgondagens förklaring är: Ingenting fungerar! LKC, DurTvå, PARIS, uniformen, pistolen o.s.v.
Jag tycker att fakta ibland är avslöjande när den ställs mot etablerade sanningar.”*

”Medelkötiden för HR prio 1 de tre första månaderna i år minskat med 17,2%”

⁹⁸ Test utförd av person på LKC.

⁹⁹ Mail-system.

Är personalens uppfattning rörande exempelvis svarstider resultatet av en frustration som egentligen inte har att göra med hur LKC fungerar? Vid intervjuer får man intrycket av att stora delar av personalen verkar vara nyanserade i sina beskrivningar, t.ex. uppger en stor del av personalen att ”svarstiderna är korta ibland” och att ”svarstiderna är kortare än i början”. Sannolikt uppfattar personal som från början varit negativa till LKC det mesta negativt, t.ex. svarstider. Jag har dock funnit att personal som är/har varit positiva till LKC också har uppfattningen att svarstiderna är längre jämfört med när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler.

En annan faktor som kan tala för att svarstiderna upplevs som längre är att det skett en minskning av antalet HR i länet mellan år 2000 och 2001¹⁰⁰. Det går att ställa sig frågan varför ett mindre antal personer har kontakt med kommunikationscentralen jämfört med förut, och dessutom varför HR av prioritet 1 och 2 har minskat. Nuvarande länskommunikationscentral har tidigare fungerat som kommunikationscentral för bl.a. Norrmalms uttryckningsstyrka och Södermalms uttryckningsstyrka. Det kan antas att skillnader i rutiner och prioriteringar efter sammanslagningen av kommunikationscentralerna har varit minst för dessa områden. I mars gick det totala antalet HR ner med över 13%¹⁰¹ i city polismästar-distrikt¹⁰², beträffande HR prio 1 var siffran 34%.

Det är tilltalande för det Teoretiska perspektivet att hävda att minskningen av prio 1 jobb beror på att prioriteringen har blivit bättre i och med inrättandet av en länskommunikationscentral. Det är svårt att säga om så är fallet, eller om det beror på att de som ringer lägger på luren¹⁰³, att det tar så lång tid att komma fram att ett prio 1-jobb inte längre är ett prio 1-jobb när personal svarar eller att tiden för att skicka bilar till jobb är så omfattande att operatörer gör om jobb som från början noterats som prio 1-jobb till prio 2-jobb¹⁰⁴. Givetvis påverkar beslut som har att göra med förändring i hantering av vissa ärendetyper, t.ex. berusade personer, statistiken. Jag har inte gjort en analys huruvida svarstiderna har gjort att det blivit ett lägre antal prio 1 jobb samt att färre personer ringer till polisen för att få hjälp eller om det har andra orsaker. I sammanhanget bör nämnas att det är 300–500¹⁰⁵ personer varje dygn som ej kommer fram till LKC. De lägger av en eller annan orsak på luren innan en operatör hinner svara.

¹⁰⁰ Jan-mars.

¹⁰¹ Totalt jan-mars, knappt 8 %.

¹⁰² Här ingår Norrmalms och Södermalms uttryckningsstyrka, men även patruller från närpolisstationer i Stockholms city.

¹⁰³ Totala antalet HR har minskat, antalet anmälda brott i city har också minskat, t.ex. anmälda bilbrott, medan anmäld misshandel utomhus/personrån ligger på ungefär samma nivå 2001 som 2000 (jan-mars).

Anmälningens benägenheten är ofta större för grövre brott (Brå, 1993).

¹⁰⁴ Detta förekommer, men skall inte göras.

¹⁰⁵ LKC i Stockholm har i medeltal drygt 2000 inkommande samtal/dygn. Vid hälften av de ”tappade” samtalen avbryter uppringaren försöken att nå LKC inom 20 sekunder.

I samband med deltagande observation kom jag i kontakt med en målsägande som blivit utsatt för inbrott i bostad. Det tog dock så lång tid att komma fram till LKC att han istället för att vänta satte sig i sin bil och letade rätt på en polispatrull. Flera liknande exempel har framförts till mig under intervjuer med externa intressenter.

Internt inom polisen framförs liknande kritik beträffande svarstiderna. Ett yttre befäl skrev:

”Ca Kl. 15.25 ringer en kvinna, Sofia Larsson¹⁰⁶, till mig och berättar i ett upprivet tillstånd att hennes barnbarn kommit hem och berättat att han blivit utsatt för något hemskt. Hon berättar vidare att pojken blivit införd i skogen och att en gärningsman där sexuellt våldfört sig på pojken.

Sofia är uppriven och ledsen dels av händelsen och av att hon försökt nå polisen under en halv timmas tid. Hon har bl.a. ringt 112 och via Telia försökt att få fram andra telefonnummer. Efter en halvtimmas ringande är jag den första som svarar i telefonen.

Jag tar emot grundläggande uppgifter och försöker direkt att ringa LKC på Yb-direkt numret. Jag väntar en stund och inser att det inte går att komma fram varpå jag prövar att slå 112 från telefonen på stationsbefälsbordet..... Jag vill inte på något sätt peka ut befattningshavare eller någon enhet men samtidigt kan jag inte låta bli att konstatera att systemet inte fungerat i detta fall....

Sammanfattningsvis måste jag påpeka att det känns starkt olustigt att veta att personer i ett sådant upprivet tillstånd som Sofia var i inte kan nå sin polis.

För mig verkar det som vi försöker anpassa allmänheten till systemet och inte systemet till allmänheten”.

Det finns statistik rörande svarstider och obesvarade samtal. Det går dock inte att jämföra svarstider och obesvarade samtal mellan arbetet på LKC och när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler. Det finns nämligen ingen statistik på svarstider och obesvarade samtal när arbetet bedrevs på de lokala kommunikationscentralerna.

Flera personer på LKC har uppgivit att korta svarstider får högre prioritet än andra kvalitetsfaktorer, sannolikt beroende på att det är lätt att få ut denna typ av statistik. Detta upplevs som olyckligt eftersom övriga kvalitetsfaktorer ofta är minst lika viktiga att prioritera. I avsnitt 8.1 beskrivs att viss typ av verksamhetskunskap är mycket svår att formalisera på ett sätt som passar ett IT-system. I mitt exempel rörande olika uppfattningar mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv medför filtreringen att verksamhetsproblem och behov inte blir belysta på ett tillräckligt bra sätt. Detta leder i sin tur till bristfälliga, felaktiga och svårtolkade beslutsunderlag, vilket gör att risken för felaktiga/ineffektiva beslut och prioriteringar ökar (se avsnitt 8.2).

Det är inte bara i samband med att det Teoretiska perspektivet försöker få en bild över verksamheten som IT-system bidrar till en filtrering av verksamhetskunskap. Användningen av IT-system filtrerar även verksamhetskunskap på annat sätt. Nyttjandet av IT-system kan göra att verksamhetskunskap filtreras mellan

¹⁰⁶ Fingerat namn.

befattningshavare med Golvets perspektiv (se avsnitt 8.2). Vid en av händelserna som jag beskrev i början av detta avsnitt, när en pojke blev mördad i Vårberg, fanns det information i organisationen som pekade på att det var spänningar mellan ungdomar i området. Eftersom arbetsuppgifter i stort sett inte läggs in på annat sätt än genom att allmänheten ringer till LKC får annan verksamhetskunskap litet genomslag i de arbetsuppgifter som utförs av ordningspatruller. Verksamhetskunskap konkurreras ut av den information som registreras av operatörerna (se avsnitt 6.3.4.3). Detta förhållande rådde även innan inrättandet av LKC. Problemet blir dock större med en centraliserad lösning (LKC) i och med att personal i yttre tjänst och operatörer är långt ifrån varandra. Tidigare hade personal i yttre tjänst och operatörer en mer personlig kontakt. Det blev mer naturligt att föra en dialog om olika problem inom respektive distrikt. Operatörerna blev mer uppdaterade om lokala förhållanden och hade bl.a. bättre möjligheter att värdera inkomna samtal. Om man väljer en lösning med en central kommunikationscentral blir det viktigt att ta tag i dessa frågor. I dagens läge blir dessa frågor sällan belysta, eftersom det är svårt att få ut någon statistik som påvisar att det föreligger ett problem. I och med att det sker en fokusering av problem som kan påvisas statistiskt finns därmed en risk att detta problem inte blir något man prioriterar (se avsnitt 8.2).

I samband med att kommunikationscentralernas arbete har centraliserats har IT fått en mer central roll¹⁰⁷. Personal i Stockholm¹⁰⁸ uppger att det var vanligare att ärenden larmades ut direkt i samband med att samtal kom in när arbetet bedrevs på lokala kommunikationscentraler. Operatör behöll oftare kontakt med anmälare per telefon för att underlätta framkörning.

”Det var vanligare att man höll kvar anmälare på tråden för att dirigera patrull till rätt plats.”

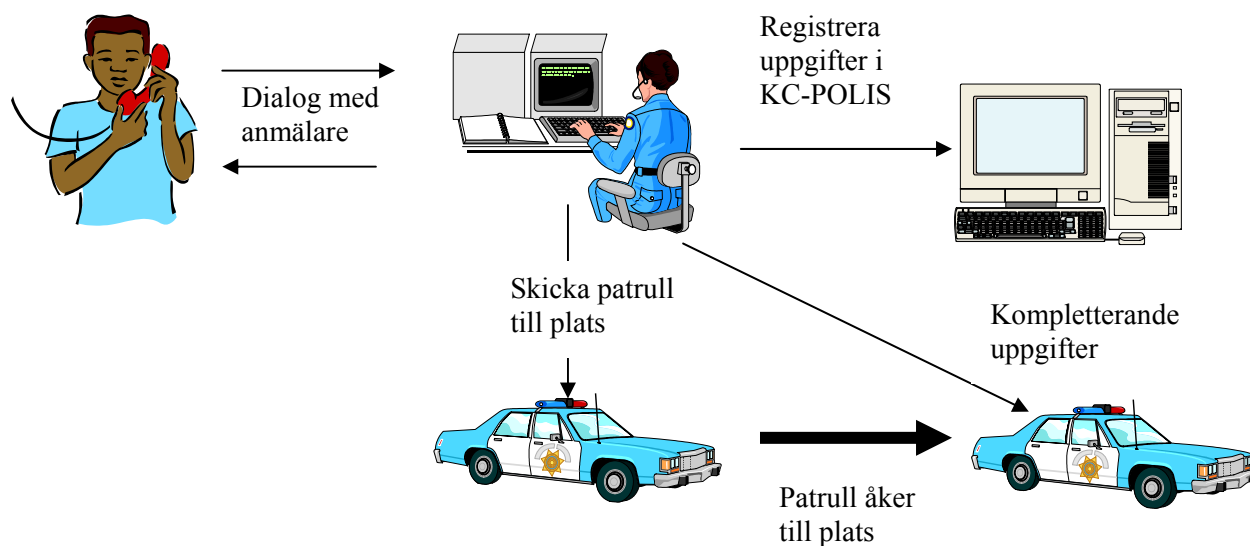
När arbetet bedrevs på de lokala kommunikationscentralerna hade operatörerna ett fåtal bilar att hålla reda på.

”Det gick att hålla allt i huvudet förut, för det var inte så många bilar att hålla reda på.”

När det fanns kommunikationscentraler lokalt (se figur 49) började ofta operatören med att direkt skicka en bil till berörd adress när det rörde sig om högt prioriterade arbeten, för att sedan komma med kompletterande uppgifter efterhand. De var inte ovanligt att uppgifterna antecknades på ett löst papper för att sedan föras in i datasystem.

¹⁰⁷ Gäller i större delen av landet, men exemplet som återges är från Stockholms län.

¹⁰⁸ Intervjuer med både KC-/LKC-personal samt yttre tjänstgörande personal.



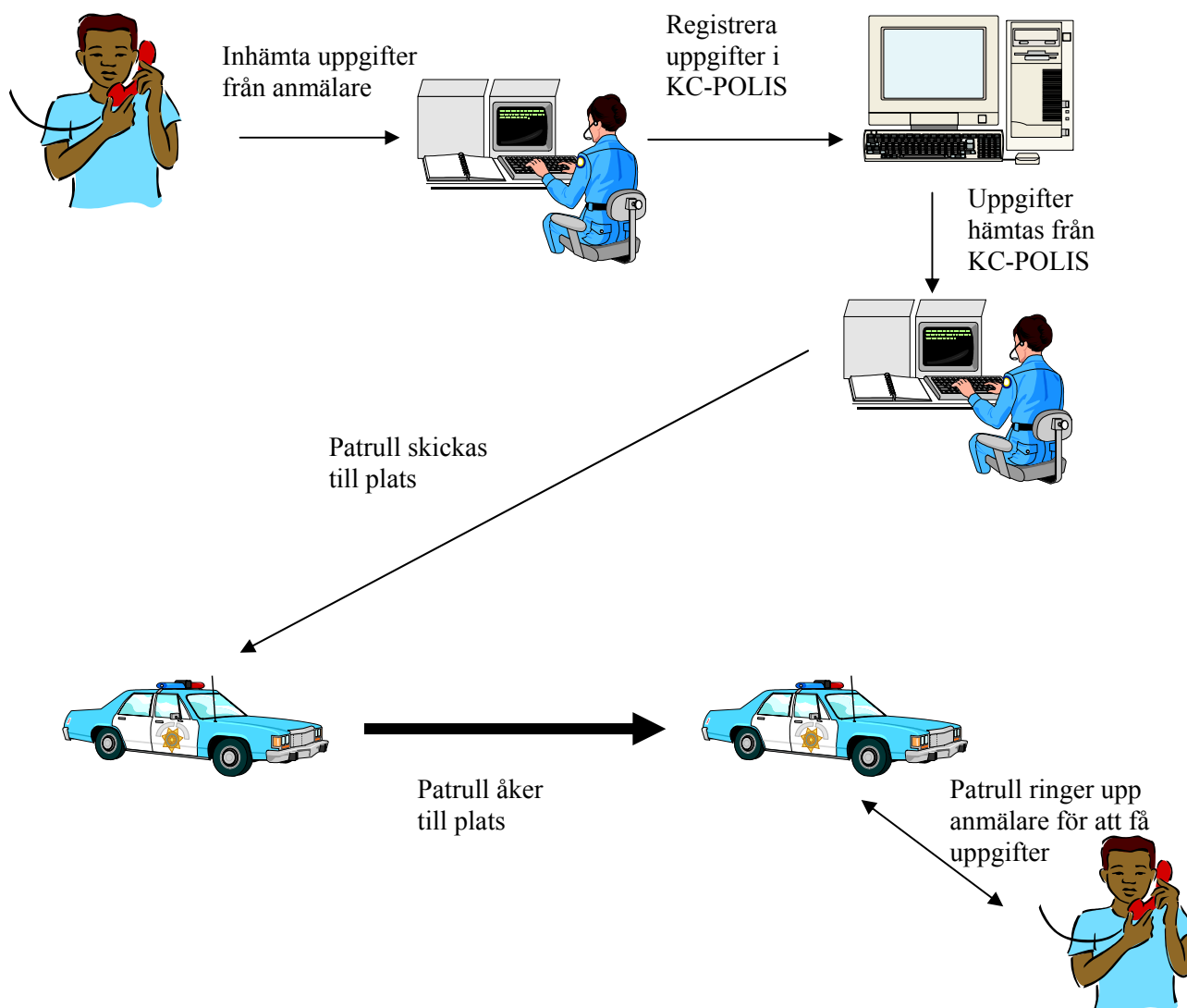
Figur 49. Vanligt arbetssätt vid händelser som krävde omedelbar åtgärd vid de lokala kommunikationscentralerna

I samband med att arbetet bedrivs på länskommunikationscentralen har IT-systemet KC-polis kommit mer i fokus (se figur 50). Uppgifter registreras ofta i KC-POLIS av en operatör och en annan operatör hämtar uppgifterna från KC-POLIS för att beordra patrull. Operatörerna kommunicerar med fler polispatruller jämfört med förut.

”Det är svårt att hålla allt i huvudet därför registrerar vi i datan först.”

Det medför att uppgifterna måste registreras direkt i KC-POLIS för att inte försvinna i hanteringen¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Vissa förändringar har skett/är på väg att ske beträffande uppläggningsen av arbetet på länskommunikationscentralen vilket påverkar processen beskriven i bild 50.



Figur 50. Vanligt arbetssätt vid länskommunikationscentralen vid händelser som kräver omedelbar åtgärd

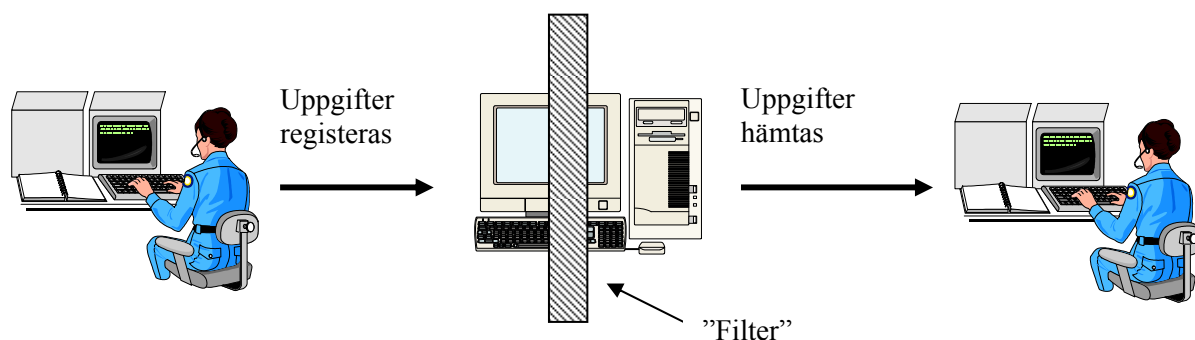
Att arbetet med KC-POLIS har blivit mer centralt i samband med att samtal tas emot går att skönja i statistiken. Tiden har minskat från att samtal tas emot till att det registreras i KC-POLIS. En av orsakerna är att operatörerna är snabbare jämfört med förut, en annan kan vara att man tidigare i högre grad larmade ut en inrapporterad händelse innan registrering skedde i KC-POLIS.

En ytterligare faktor som talar för att KC-POLIS blivit centralt för arbetet går att finna i det svar en befattningshavare på LKC framförde med anledning av klagomål:

”Jag har hört att både ni och allmänheten hade stora problem att få tag i oss den 26:e april vid 15-15.30 tiden.....

.... När vi loggar ur och på i BASA, har vi en mängd olika program och applikationer som måste öppnas och stängas på ett riktigt sätt och i rätt följd. Detta har gjort att vi är mycket sårbara vid skiftbyten. En korrekt ur- och inloggning tar ca 10-15 minuter. Vi har skiftbyten vid 06.30, 15.00 och 22.00.”

Svarstiderna är givetvis ett allvarligt problem, men att IT har blivit styrande för arbetet för också med sig andra problem. Från att IT-system bara var något som operatörerna registrerade uppgifter i för att olika ingripanden skulle dokumenteras¹¹⁰ har det blivit hjärtat i verksamheten.



Figur 51. IT-system är ”hjärtat” i verksamheten, vilket gör att information filtreras (detaljering av figur 50)

Nuvarande IT-system och LKC gör att kunskaper hos operatör om det individuella, d.v.s. kunskapen om exempelvis en viss polisman, inte utnyttjas. IT-system behandlar en polispatrull som ett objekt, utan individuella skillnader.

En operatör tar emot ett samtal och registrerar uppgifter i IT-system, en annan operatör hämtar uppgifterna och ropar ut jobbet till patrull. Avhandlingen påvisar att IT-system har en egenskap att filtrera information och det gäller även när det rör sig om direkt

¹¹⁰ Från början skrevs HR – eller IM som det då kallades – på papper, sedan tillkom datasystem för att underlätta arbetet.

operativ verksamhet. Denna filtrering medför återkommande problem. Det är inte ovanligt att yttre tjänstgörande personal får följande svar från operatör:

”Jag vet faktiskt inte, för det var inte jag som tog emot samtalet.”

Det förekommer även att en patrull skickas på samma jobb två gånger av olika operatörer alternativt att två patruller skickas till samma jobb trots att det bara var tänkt att skicka en patrull.

Externa intressenter och allmänhet har också liknande klagomål (i detta fall socialtjänsten):

”Vi behövde en polispatrull omgående. Jag bad en kollega ringa till polisen. Efter att hon väntat en stund för att komma fram till polisen så svarade operatören att det inte fanns någon polisbil att skicka. I samma stund som hon fick detta meddelande så passerade en polisbil på gatan. Hon sade. ”Det gör det för jag ser en”. Operatören sade då att det nog var polisbilen i Hallstavik som hade varit i Rimbo. Operatören riktade upp polisbilen som var ledig för uppdrag.

Jag upplever att man numera inte har så bra koll på geografin. Även om man ringer på lokalt nummer så hamnar man i en central växel.”

I och med att uppgifter först registreras i IT-system och inte ”hamnar på bordet direkt för åtgärd” medför det en risk att ärenden glöms bort eller att de inte observeras av operatör. Yttre tjänstgörande personal framförde i skrivelse:

”Vi har den senaste tiden uppmärksammat flera tillfällen när HR blir liggandes utan åtgärd från LKC. För att klargöra vad som menas med detta vill jag reflektera över två aktuella händelser inom Södertörns PMD.

Det första gäller HR AB-xxx¹¹¹ gällande knivbeväpnad man i Flemingsbergs centrum. Ärendet inkom till LKC kl.22.17, patrull beordrades till platsen kl.22.56 dvs. 39 minuter efter att första samtalet inkom.....

I detta fall lyckades väktarbolaget med sin organisation förhindra att det inte blev större egendomsskador eller större fysiska skador på människor.

Den andra händelsen jag vill referera till gäller HR AB-xxxx¹¹² inkom som personrån kl. 23.03, patrull beordrades kl. 00.17 dvs. 74 minuter senare. Grundinformationen enligt HR:et var att en rullstolsbunden medborgare blir rånad utanför sin bostad. Vad det gäller hanteringen av detta ärende gör inte LKC något mer än vad man gjorde i ovanstående ärende.

Som tjänstgörande i yttre tjänst har det börjat att bli beklämmande att möta allmänheten när de utsatts för grova brott.....”

Arbetet förflöt givetvis inte felfritt innan inrättandet av LKC i Stockholm. Det går att hitta liknande exempel när de lokala kommunikationscentralerna fungerade dåligt. Yttre tjänstgörande personal har dock uppfattningen att problem liknande ovan

¹¹¹ Ärendenumret är avidentifierat i avhandlingen.

¹¹² Ärendenumret är avidentifierat i avhandlingen.

beskrivna har ökat i antal och blivit mer allvarliga. Liknande uppfattningar hos yttre tjänstgörande personal har kunnat iaktas i andra län beträffande respektive LKC.

Länskommunikationscentralen i Stockholms län skall utvärderas. Den grupp som skall utvärdera länskommunikationscentralen är i huvudsak personal som har koppling till LKC och inte t.ex. yttre befäl eller yttre tjänstgörande poliser. Denna sammansättning på projektgrupper är inget onormalt. Ofta blir personal som tillhör viktiga verksamhetsfält ej representerade i olika projekt. Utvärderingen av LKC i Stockholms län utgör inget undantag¹¹³. Det medför att det finns en risk att problem och möjligheter i verksamheten inte blir belysta på ett önskvärt sätt (se avsnitt 8.2).

Konsekvensen av att vissa intressentgrupper inte blir representerade blir särskilt allvarlig när utdrag från IT-system får en dominerade roll vid utvärderingar/analyser (se avsnitt 8.1).

Jag vill återigen betona att de uppgifter som redovisas i detta exempel inte skall ses som en utvärdering av LKC i Stockholm. Det som tas upp är, vilket tidigare nämnts, tänkt att verifiera och illustrera vissa av de faktorer som behandlas i avsnitt 8.1 och i avsnitt 8.2 beträffande hur IT-system medverkar till att verksamhetskunskap filtreras och konsekvenser av denna filtrering

8.4 Filtrering av verksamhetskunskap som en medveten strategi

I avsnitt 8.1 redovisar jag på vilket sätt användandet av IT-system kan leda till att verksamhetskunskap filtreras. Den filtrering som beskrivs i avsnitt 8.1 är en icke avsedd filtrering. Jag har dock funnit att det ibland finns ett medvetet intresse av att filtrera verksamhetskunskap inom polisen (se t.ex. avsnitt 5.4.2, balanser, och avsnitt 6.3.4.1, verksamhetskodning). IT-system får en central roll i denna medvetna strategi att filtrera verksamhetskunskap.

Brunsson (1993) skriver att det inte är ovanligt att presentationen av en viss verksamhet i en organisation är särkopplad från den faktiska verksamheten. Brunsson beskriver särkopplingen som ett sätt för organisationer att ”skydda” verksamheten genom att anpassa sig på ytan.

I detta avsnitt kommer jag beskriva den medvetna filtrering av verksamhetskunskap som jag kommit i kontakt med under studien. Brunsson (1989) menar att personal med det politiska perspektivet (”politicals”) gärna vidtar handlingar för att tillgodose krav på organisationen som inte direkt har att göra med själva produktionen utan mer med hur saker och ting presenteras och uppfattas utanför organisationen.

¹¹³ Det är möjligt att sammansättningen kommer att förändras, men den information som erhöles i samband med att detta kapitel skrevs pekade inte på detta.

För att skapa en överblickbarhet och förståelse för IT-systemens roll i detta sammanhang kommer jag beskriva olika handlingar, t.ex. framtagande av visioner och planer, d.v.s. handlingar som många gånger inte påverkar verksamheten i någon nämnvärd omfattning, utan som istället ger intrycket att främst ha ett syfte att tillgodose omgivningens krav och förväntningar. Det finns ett behov av fortsatt forskning inom detta område, och därför kommer redovisningen innehålla vissa frågeställningar.

8.4.1 Visioner/planer

Polisorganisationen tar fram visioner och planer. Representanter för statsmakten som tillhör det Teoretiska perspektivet har svårt att bedöma vilka effekter dessa planer får i realiteten för verksamheten. Ett exempel är att det skrivs "snygga dokument" om det problemorienterade polisarbetet, där läsaren får intrycket av att verksamheten fungerar på det sätt som finns beskrivet i dokumenten¹¹⁴ även om det mer är frågan om en vision. Att det i realitet inte alls fungerar på det i dokumenten beskrivna sättet är något som framförallt märks **inom** respektive myndighet/avdelning/enhet.

Att visioner och planer främst har som syfte att presentera att verksamheten inom polisen leds på effektivt sätt har framkommit under flera intervjuer:

"NN¹¹⁵ sade åt mig att: " - Du måste ta fram nå't med strategier".

Men jag tycker det känns rätt meningslöst eftersom det inte finns ett intresse av att ta fram strategier inom myndigheten, utan det är bara för att RPS trycker på och vill ha det. Strategierna är sedan inget som man följer, utan bara ett tomt dokument.

RPS undrar sedan om strategierna fått genomslag i linjen, men man vet inte ens om dem i linjen."

Norman (1975) har funnit att visioner och planer som fattas av ledningsgrupper ofta får litet genomslag i själva verksamheten:

"Vad vi reagerat mot är framför allt den naiva tron att det går att formulera en ny "business" för ett företag som något slags intellektuell övning i en ledningsgrupp. De "definitioner" som vi då och då träffar på har visserligen varit vidlyftiga och oftast ytliga, men det är i frapperande liten utsträckning som de har fått slå igenom i det omedelbara konkreta handlandet och i strukturuppbyggnaden i företaget. Definierandet har i de flesta fall bara utgjort en avslappad och skön rituell lek."

En förklaring på Normans iakttagelser kan vara att ledningsgrupper normalt har en bristfällig verksamhetskunskap, vilket gör att de har svårt att utforma konkreta planer och visioner som får genomslag i verksamheten. Brunsson (1989) menar att det "politiska" perspektivet i en organisation har ett intresse av att visa handlingskraft, att kunna hänvisa till att man vidtagit åtgärder som på sikt kommer att rätta till visst problem. En annan förklaring på Normans iakttagelser kan därför vara att framtagandet av ytliga planer och visioner är funktionella, det visar på handlingskraft

¹¹⁴ Se t.ex. beskrivning av "Värmlandsmodellen".

¹¹⁵ En hög chef inom en polismyndighet i Sverige.

samtidigt som det Teoretiska perspektivet inte behöver ta tag i reella problem. Olika typer av visioner och planer utformas lätt, sedan lämnas ansvaret över till Golvets perspektiv att tillämpa dem. Det Teoretiska perspektivet kan därefter hänvisa till utfärdade visioner och planer och kan därigenom till stora delar undgå kritik.

När t.ex. ett IT-system inte fungerar så märks det vanligen på ett tydligt sätt, åtminstone när det rör sig om system som externa aktörer kommer i kontakt med, t.ex. passregistret. Problem blir ofta i dessa fall fokuserade relativt snabbt utanför organisationen. Organisationen får därmed en press på sig att vidta åtgärder för att få IT-system att fungera. Det räcker vanligen inte i dessa fall att formulera en vision – problemet måste åtgärdas och det syns tydligt om man inte lyckas med detta. Interna system och rutiner som fungerar dåligt är inte lika viktigt att snabbt åtgärda. Ett vanligt argument inom organisationen är att säga att det gamla systemet skall ersättas av ett nytt - som är på gång. Det framförs att det nya systemet kommer att täcka verksamhetsbehov eller lösa beskrivna problem på ett bra sätt. Dessa kommande system har ofta varit på gång under en längre tid (5-10 år) utan att verksamheten har kunnat konstatera några reella förändringar. Ett exempel på detta, som även tagits upp på andra ställen i avhandlingen, är att avrapporteringsrutinerna¹¹⁶ inte förenklats trots många förslag från polispersonal.

Beträffande egenutvecklade system som andra myndigheter skall använda sig av, t.ex. MR/BR (misstanke- och brottsregistret) uppstår helt andra krav på polisorganisationen - som det visat sig att organisationen har haft svårt att leva upp till. Det beror enligt mig inte på att exempelvis MR/BR-projektet fungerat speciellt dåligt vid en jämförelse med andra projekt som har bedrivits inom polisen, utan för att effekterna blir mycket tydligare för externa aktörer. Problemen blir därmed mer synliga utanför organisationen och genast ökar risken att få extern kritik, vilket många intervjupersoner menar vara en stark bidragande faktor till de prioriteringar som görs.

Ett stort antal befattningshavare har framfört att det finns tendenser till en Ad-hoc-mässig styrning av organisationen beroende på vilka händelser som massmedia belyser för tillfället. En positiv tolkning kan vara att organisationen har förmåga att lyssna på den allmänna opinionen, men Brunsson (1989) har funnit att det inte är lyckat för en organisation om det sker ”politisk styrning” av verksamheten. Verksamheten i en organisation bör så mycket som möjligt vara skilt från ”politisk styrning” (ibid.).

En forskningsfråga som avhandlingen genererat är om det går att konstatera en Ad-hoc-mässig styrning av organisationen beroende på massmedias fokusering? Tar ledningsgrupper främst upp frågor som belyses i massmedia eller frågor som framförs av personal med Golvets perspektiv?

¹¹⁶ För närvarande pågår dock ett arbete med att förenkla avrapporteringsrutinerna (Pernilla-projektet).

8.4.2 Omorganisationer

En återkommande handling inom polisen har varit omorganisationer. Verksamheten har lidit av dessa omorganisationer (se t.ex. BRÅ 2001).

När det framförs kritik är det inte ovanligt att det Teoretiska perspektivet hänvisar till en kommande eller pågående omorganisation, exempelvis kritiserade BRÅ (2001) att polisens fördelning av resurser inte gjorts efter brottslighet och behov i Stockholms län. BRÅ påvisade att t.ex. norra Botkyrka hade ett fåtal närpolis och gjorde en jämförelse med bl.a. Lidingö. Lösningen på kritiken blev att hänvisa till en kommande omorganisation:

”Han poängterar också att närpolisorganisationen i Södertörn är under omorganisation och inte får sin verkliga form förrän i höst.” (Aftonbladet, 6:e maj, 2001)

”Kritiken har redan tagit skruv – till hösten blir det 40 närpolis i Botkyrka. Enligt vad Svenska Dagbladet erfar kommer polisenämnden i maj att besluta om ett 40-tal polis till Botkyrka och att kommunens polisstation åter bemannas” (Aftonbladet, 6:e maj, 2001)

Det som inte framgick i intervjun med beslutsfattaren var att polisstationen i norra Botkyrka lades ner och att det istället blir en närpolisstation för hela kommunen som skall ligga i södra Botkyrka. Eftersom de 40 ”närpoliserna” bl.a. skall bemanna utryckningsbilarna kommer det inte bli mycket tid över till närpolisverksamhet - om det överhuvudtaget blir någon närpolisverksamhet. Det finns en uppenbar risk att den enda effekten av utryckningspolisernas flytt till närpolisstationen i södra Botkyrka blir att polisbilarna står i ett annat garage jämfört med förut, d.v.s. att en del av utryckningsstyrkan utgår från södra Botkyrka istället för som i nuläget, en samlad utryckningsstyrka i Flemingsberg.

Politiker har satt upp en målsättning att 30 % av polispersonalen (1999) skall vara närpolis. Närpolisen har ett geografiskt ansvar och personalen skall till stora delar inrikta sig på att försöka angripa orsaker till olika problem. En metod för dem är bland annat att ta hjälp av externa aktörer och detta arbete skiljer sig till stora delar från så kallat traditionellt polisarbete. Närpolisarbetet bygger på att polismännen har god kännedom om sitt geografiska område, t.ex. beträffande olika lokaliteter, brott, problem och kriminella individer, men även att de har ett brett kontaktnät att samverka med. Meningen är att närpolisen ska bygga upp ett förtroende hos både medborgare och olika organisationer.

Det förekommer relativt ofta runt om i Sverige att beslutsfattare har flyttat över personal från utryckningsenheter till närpolisorganisationen – men att personalen bibehåller samma arbetsuppgifter. Det är siffror i IT-system som användes vid redovisningar för högre chefer i organisationen. Givetvis får också massmedia, forskare och politiker dessa fakta presenterade för sig. Det hela upplevs av polispersonalen som ett ”luftslott” där chefer/politiker kan föra ut att man nu lyckats bemanna närpolisstationerna och uppgifterna från IT-system användes som ett bevis för detta. Kvaliteten på siffrorna ifrågasätts dock i allt för liten grad och vid mina

fältstudier visade det sig till exempel att piketen i Malmö redovisades som närpolis i statistiken.

Lösningen för att uppnå ett bra resultat i detta sammanhang är att definiera poliser som närpolis. Detta kan givetvis ske utan att man använder ett IT-system. IT möjliggör dock att det snabbt och enkelt går att få ut snygga utdrag som ger ett trovärdigt och precist intryck. Uppgifter från IT-system leder till en anonymisering av verkligheten bakom siffrorna (se även avsnitt 8.1).

Rimligtvis borde det istället vara intressant att mäta hur stor andel av personalen som **tjänstgör** som närpolis¹¹⁷. Inte bara de som redovisningsmässigt kallas för närpolis. Om en polis redovisas som närpolis i IT-systemet för personalredovisning räknas han i nuläget som närpolis!

Det har under min fallstudie konstaterats att vissa myndigheter har procentuellt sett ett relativt liten andel närpolis – medan vissa myndigheter har en stor andel närpolis. De med en liten andel närpolis får ofta kritik vid olika uppföljningar och granskningar – medan de myndigheter med en stor andel närpolis lyfts fram som goda exempel.

Jag har dock ett flertal gånger fått möjlighet att studera verksamheten bakom siffrorna och kunnat följa upp om polispersonal, som statistiskt sett redovisas som närpolis, i realiteten jobbar som närpolis. Jag har funnit att det är vanligt att siffrorna är missvisande.

Det har faktiskt under mina studier visat sig att det ofta att det i praktiken var en större andel personer som faktiskt kunde arbeta som närpolis i områden där det redovisningsmässigt fanns en liten andel närpolis, jämfört med områden som på papperet hade en hög andel närpolis. Detta berodde bl.a. på att närpolisen i de områden med en redovisningsmässigt låg andel närpolis inte hela tiden blev beordrade till olika typer av utryckningsuppdrag. De hade en möjlighet att ägna sig åt aktiviteter som kräver mer kontinuitet än traditionellt polisarbete, vilket är en nödvändighet för att kunna bedriva närpolisarbete.

I detta sammanhang bör nämnas att man i vissa fall i det Teoretiska perspektivet har noterat att det föreligger ett problem med den statistik som hämtas från verksamheten beträffande t.ex. andelen närpolis:

"Det finns indikationer på att presentationen av närpolisverksamheten är särkopplad från den faktiska verksamheten (RPS, 1998)

"En bidragande orsak till såväl ökning över tid som den stora variationen mellan olika polismyndigheter av antalet närpolis kan vara att definitionen av närpolisverksamhet varierar (BRÅ, 1999).

¹¹⁷ Se definition i bilaga 1.

Trots denna medvetenhet sker en fokusering på antalet procent närpolisier. Konsekvensen av detta blir en låg grad av närpolisarbete.

”Det verkar vara viktigare att ha en hög procent närpolisier än att vi ges någon möjlighet att lösa uppgifterna på ett sätt som var tanken med närpolisidén.”

som en polis uttryckte det.

När väl en ny organisationen satts i sjön hänvisar ofta det Teoretiska perspektivet till ”uppstartsproblem” eller ”inkörningsproblem” när verksamheten utsätts för kritik. Dessa inkörningsproblem verkar kunna pågå tills det är dags att hänvisa till nästa omorganisation.

Beror återkommande omorganisationer på att beslutsfattare har en bristfällig kunskap att lösa konkreta problem i verksamheten? Är omorganisationer vanligen ett handlingsalternativ som beslutsfattarna tror kommer lösa ett visst problem eller är syftet att visa att man tagit tag i ett problem, trots att man är fullt medveten om att det inte är någon effektiv lösning? Har det Teoretiska perspektivet en insikt om att omorganisationer i vissa fall inte är effektiva, men att de bedömer det bättre att försöka göra något än ingenting alls? Hur vanligt är det att det Teoretiska perspektivet bedömer att en omorganisation är den effektivaste åtgärden *som är möjlig att genomföra* för att komma tillrätta med ett visst problem?

Ytterligare forskningsfrågor som denna avhandling genererat är hur ofta det handlar om en medveten vilselning rörande presentationen av andelen närpolisier respektive hur ofta det handlar om att beslutsfattare inte har en tillräckligt insikt om närpolisarbete för att förstå innebörden av olika beslut? Kan det vara så att beslutsfattare har den uppfattning att närpolisverksamhet kan bedrivas under förhållanden där det i praktiken visat sig vara omöjligt att få en fungerande närpolisverksamhet (se Holgersson, 2000).

8.4.3 Olika typer av föreskrifter, korta utbildningar och utredningar

I kapitel tre redovisades att det Teoretiska perspektivet har en övertro att verksamheten kan styras genom texter:

”Att produktionen av texter styr polisarbete i rakt nedstigande led verkar betraktas som självklart”(Ekman, 1999).

I kapitel fem redovisades att det finns en inbyggd tendens i organisationer att hoppa över analysdelen (Granström, 1998).

En övertro på att organisationen kan styras genom texter i kombination med att det finns en inbyggd tendens att hoppa över analysfasen i samband med att ett visst

problem uppmärksammas leder bl.a. till att det Teoretiska perspektivet formulerar olika typer av föreskrifter.

Ett exempel på en föreskrift är att polismän skall klara av ett skjutprov på en skjutbana minst varje 18 månaders period, annars skall de fråntas tjänstevapnet. En orsak till denna föreskrift är att polisens användande av tjänstevapen har kritiserats ett flertal gånger i massmedia. Vid många av de situationer som beskrivits i massmedia har kritiken dock inte handlat om att polispersonal missat det de siktar på utan att de skjutit i en viss situation där de inte borde brukat tjänstevapnet. Det som reglerar användandet av tjänstevapen är bland annat brottsbalken.

Det är troligt att det uppstår ett problem för personal om de bara genom att läsa lagparagrafer skall kunna agera på ett korrekt sätt i en pressad och kaotisk situation. För att belysa detta problem tänkte jag ta hjälp av Gummesson (1985) som i sin tur citerar Lars Gustafson, Gummesson skriver:

”Det som direkt utlöste mitt intresse för att forska vidare kring förförståelse var en essä av författaren och filosofen Lars Gustafson betitlad ”Om kunskap bakom orden”. Han citerar inledningsvis Encyclopedia Britannicas beskrivning av en tennisserve:

.... stå bakom baslinjen med fötterna i ungefär 45 graders vinkel mot linjen. Flytta kroppsvikten tillbaka till höger fot. Kasta upp bollen ordentligt över huvudet och lätt till höger framför det. Sväng racketen uppåt och framåt i en rytmisk rörelse, samtidigt som kroppsvikten flyttas framåt mot vänster fot. Möt bollen så högt ovanför huvudet som det bekvämt låter sig göras. Rackethuvudet är på utsidan, eller på högra sidan om bollen, och något ovanför den. Den rör sig från höger och vänster. Driv slaget rakt igenom på så sätt att bollen sätts i en rotation från vänster till höger. Denna tenderar till att hålla bollen kvar inom banan.”

Gustafsson fortsätter:

”Läs texten en gång till! Den är säkert skriven av en framstående expert. Det finns absolut ingenting direkt felaktigt eller missvisande i den. Jag tänker mig en fet liten gosse med tjocka glasögonlinser som lär in den här definitionen utantill och sedan vandrar ut mot en baslinje.

Han kommer att upptäcka att den fulländade kombinationen av kroppsrörelser, det sällsamma dubbla årtag i ett osynligt vatten som på 0.61 sekunder skickar Connors eller Björn Borgs eller Kenny Rosewalls bollar i det bortre hörnet av motspelarens serveområde, är något annat än denna serie av exercisrörelser. Att kunna slå en perfekt tennisserve är något helt annat än att ”kunna” uppslagsbokens definition. Det är en kunskap som finns i ryggen, i armarna, i fötterna, ett budskap som man skickar in i medvetandets mörka ordlösa sida. Det är något man låter ske. Livet är fullt av denna slags kunskap.”

Genom en föreskrift om skjutprov har polisorganisationen visat att man vidtagit åtgärder beträffande den kritik som framförts i massmedia. I massmedia har det sedan skett en fokusering på statistik rörande genomförandet av dessa skjutprov och på skjutningarnas rättsliga efterspel. Fokusering sker dock inte på orsakerna till att poliser

använt tjänstevapnet på ett felaktigt sätt, och därigenom är möjligheterna att komma tillrätta med problemen små.

I flera uppmärksammade fall där polismäns handlingar kritiserats i massmedia har jag fått information om att det varit känt att individ haft personliga problem/varit olämplig, men att man undvikit att ta tag i problemet. Åtgärder i förebyggande syfte såsom omplacering¹¹⁸, utvecklingsmöjligheter¹¹⁹ och olika former av personalvårdande åtgärder kommer vanligen ej ifråga. Istället blir det aktuellt att vidta åtgärder i efterhand såsom olika typer av föreskrifter¹²⁰, brottanmälningar och interna/externa granskningar av olika händelser. Problemet är dock att när det blir aktuellt att vidta dessa åtgärder är skadad redan skedd.

En annan typ av åtgärd som ibland kommer ifråga för att åtgärda ett problem är olika typer av kortkurser, t.ex. arbetsmiljöutbildning, etikkurs och utbildning rörande sexuella trakasserier. Kritik som framförts vid intervjuer beträffande kursernas effektivitet är:

”Man har en övertro att en kurs skall göra att man kommer tillrätta med ett visst problem när problemet genomsyrar en hel organisation”

”Man tar inte tag i konkreta problem, utan ordnar en kurs för att visa att man gjort något.”

Norée (2000) skriver att polisledningen har ett stort ansvar att ge adekvat utbildning, förebyggande insatser och klara anvisningar för att minska risken för oberättigat våld.

Några ytterliggare forskningsfrågor som avhandlingen genererat är hur vanligt det är att beslutsfattare tror att åtgärder som olika typer av föreskrifter och korta utbildningar är en effektiv lösning för att komma tillrätta med liknande problem som beskrivits ovan, respektive hur vanligt det är att det bara är ett sätt för beslutsfattare att visa att man tagit tag i ett fokuserat problem? Vidtas vissa åtgärder för att chefer inte har en tillräcklig kunskap eller kurage att ta tag i problemen eller är den åtgärd som genomförs ett resultat av att befattningshavare tillhörande det Teoretiska perspektivet finner att det inte finns några andra möjliga alternativ? Har det Teoretiska perspektivet en insikt om att vissa åtgärder inte är effektiva, men att de bedömer att det är bättre att försöka göra något än ingenting alls?

8.4.4 Uppföljningar, resultatredovisningar och analyser

Vid utvärderingar av olika resultatenheter är det ofta respektive chef som redovisar resultatet. Dessa tillhör vanligen det Teoretiska perspektivet och har ofta ett intresse av

¹¹⁸ Norée (2000) menar att för att öka den interna anmälningsbenägenheten och minska skyddandet av kolleger kunde ett sätt vara att utvidga möjligheterna till omplacering eller förflyttning.

¹¹⁹ Se t.ex. Holgersson, 2000.

¹²⁰ I detta begrepp inkluderar jag även tjänsteföreskrifter och distriktsorder som utfärdats på myndighetsnivå och distriktsnivå.

att visa att verksamheten fungerar bra och vill presentera uppgifter så att högre chefer blir nöjda. I kapitel fyra beskrevs att det finns en tendens inom organisationer att information blir tillrättalagd i samband med att uppgifter skall föras uppåt i organisationen (se t.ex. O'Reilly, 1978). Verksamhetskunskap från Golvets perspektiv filtreras därigenom på vägen fram till beslutsfattare.

Det finns flera exempel på när statistik användes som ett bevis för att en verksamhet fungerar på det ena eller andra sättet. För de som inte är insatta i verksamheten är det svårt att ifrågasätta statistiken. Det gör det tacksamt att använda sig av statistik för att påvisa ett förhållande utan att det förhållandet behöver råda i organisationen. Mycket av statistiken hämtas från IT-system.

Under studien har det ett flertal gånger framförts att det är vanligt att resultatredovisningar och analyser genomförs för att påvisa vissa förhållanden som inte behöver råda i organisationen. Uppföljningar och presentationer beträffande utfallet av en verksamhet blir ett sätt till anpassning på ytan. En dialog¹²¹ som återgavs för mig:

"- Vi har ju ett mycket dåligt underlag för kunna göra en uppföljning."

"- Bråka inte så mycket, skriv bara någonting så att det låter bra."

och en instruktion¹²² som en annan chef meddelade:

"Man skriver till RPS vad som fungerar bra, det som inte fungerar löser vi själva inom myndigheten."

Hur vanligt är det att resultatredovisningar och analyser rörande brottslighet och polisverksamhet har som syfte att påvisa vissa förhållanden, snarare än att redovisa en korrekt bild av verkligheten? Hur vanligt är det att uppdragsgivare mer eller mindre kommer med en beställning av ett visst resultat, respektive hur vanligt är det att en medveten filtrering beror på att de som redovisar utfallet av en verksamhet inte vågar att redovisa ett korrekt resultat?

8.4.5 Sammanfattning av medveten filtrering av verksamhetskunskap

För att förklara den medvetna filtrering som jag kommit kontakt med under studien tänkte jag ta hjälp av figur 52.

Organisationen utsätts för yttre krav och förväntningar **(1)**. Det kan t.ex. röra sig om en massmedial fokusering på ett visst problem eller en viss företeelse så att organisationen får ett tryck på sig att agera.

¹²¹ Samtalet fördes på en hög chefsnivå på en polismyndighet i Sverige.

¹²² Instruktionen gavs av en hög chef till en handläggare på en polismyndighet i Sverige.

Organisationen informerar om vidtagna åtgärder **(2)** genom olika former av rapporter eller yttranden i massmedia.

De åtgärder **(3)** som det Teoretiska perspektivet vidtar för att tillgodose yttre krav och förväntningar är bl.a. utfärdande av visioner/planer, omorganisationer, beslut om föreskrifter, utbildningsinsatser och olika former av uppföljningar.

Det finns en övertro att texter kan styra verksamhet (Ekman, 1999). Detta i kombination med ett bristfälligt kommunikationsklimat **(4)** gör att många av de åtgärder som vidtas av det Teoretiska perspektivet enbart är en ”anpassning på ytan”. Åtgärderna får inte något större genomslag för själva verksamheten **(5)**.

Information från Golvets perspektiv filtreras **(6)**. Att IT-system får en dominerande roll för att beskriva utfallet av en verksamhet är en orsak till denna filtrering (se avsnitt 8.1). Ibland finns det en medvetet intresse av att inte belysa ett förhållande, och uppgifter som hämtats från IT-system fyller en viktig funktion för denna medvetna filtrering. Det finns ofta ett intresse av att visa att åtgärder som vidtas **(3)** får en reell effekt för verksamheten, även om så ej är fallet. Det verkar inte vara ovanligt att presentationen av en viss verksamhet är särkopplad från den faktiska verksamheten (Brunsson, 1993). Hur saker och ting presenteras och uppfattas utanför en organisation verkar vara viktigare än själva produktionen (Brunsson, 1989).

8.5 Fortsatt forskning

Intervjuer med personer utanför polisväsendet indikerar att filtrering av verksamhetskunskap även förekommer i andra organisationer¹²³. Filtreringsproblemet verkar inte vara polisspecifikt, utan av en mer generell natur. I och med att jag har en god access och förförståelse kunde det vara givande att försöka behandla några av de fortsatta forskningsfrågor som avhandlingen genererat och som presenteras i avsnitt 8.4, filtrering av verksamhetskunskap som en medveten strategi:

- Visioner och planer
 - Går det att konstatera en Ad-hoc-mässig styrning av polisorganisationen beroende på massmedias fokusering?
 - Tar ledningsgrupper främst upp frågor som belyses i massmedia eller frågor som framförs av personal med Golvets perspektiv?

- Omorganisationer
 - Beror återkommande omorganisationer på att beslutsfattare har en bristfällig kunskap att lösa konkreta problem i verksamheten?
 - Är omorganisationer vanligen ett handlingsalternativ som beslutsfattarna tror kommer lösa ett visst problem, eller är syftet att visa att man tagit tag i ett problem, trots att man är fullt medveten om att det inte är någon effektiv lösning?
 - Har det Teoretiska perspektivet en insikt om att omorganisationer i vissa fall inte är effektiva, men att de bedömer det bättre att försöka göra något än ingenting alls?
 - Hur vanligt är det att det Teoretiska perspektivet bedömer att en omorganisation är den effektivaste åtgärden *som är möjlig att genomföra* för att komma tillrätta med ett visst problem?
 - Hur ofta handlar det om en medveten vilseledning rörande presentationen av andelen närpolis, respektive hur ofta handlar det om att beslutsfattare inte har en tillräckligt insikt om närpolisarbete för att förstå innebörden av olika beslut?
 - Kan det vara så att beslutsfattare har den uppfattning att närpolisverksamhet kan bedrivas under förhållanden där det i

¹²³ Jag har genomfört intervjuer med personer verksamma inom ett affärsdrivande verk, ett multinationellt företag och två statliga myndigheter. Antalet intervjuade personer har varit litet och därför går det inte att dra några egentliga slutsatser utan resultatet och de fakta som framkommit får mer ses som indikationer på ett existerande problem.

praktiken visat sig vara omöjligt att få en fungerande närpolisverksamhet (se Holgersson, 2000)?

- Föreskrifter, korta utbildningar och utredningar
 - Hur vanligt är det att beslutsfattare tror att åtgärder som olika typer av föreskrifter och korta utbildningar är en effektiv lösning för att komma tillrätta med problem i verksamheten, respektive hur vanligt är det att det bara är ett sätt för beslutsfattare att visa att man tagit tag i ett fokuserat problem?
 - Vidtas vissa åtgärder för att chefer inte har en tillräcklig kunskap eller kurage att ta tag i problem, eller är åtgärder som genomförs ett resultat av att befattningshavare finner att det inte finns några andra möjliga alternativ?
 - Har beslutsfattare en insikt om att vissa åtgärder inte är effektiva, men att de bedömer att det är bättre att försöka göra något än ingenting alls?

- Uppföljningar, resultatredovisningar och analyser
 - Hur vanligt är det att resultatredovisningar och analyser rörande brottslighet och polisverksamhet har som syfte att påvisa vissa förhållanden, snarare än att redovisa en korrekt bild av verkligheten?
 - Hur vanligt är det att uppdragsgivare mer eller mindre kommer med en beställning av ett visst resultat, respektive hur vanligt är det att en medveten filtrering beror på att de som redovisar utfallet av en verksamhet inte vågar att redovisa ett korrekt resultat?

Andra exempel på generella frågeställningar som jag funnit kan vara intressant att behandla är hur det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv skall kunna få en liknande förförståelse, och vilka problem uppstår i en stor organisation när man bedriver verksamhetsutveckling? Hur skall man kunna få en stor organisation att utvecklas åt ett visst håll? Hur skall man kunna få en mer verksamhetsorienterad systemutveckling?

I samband med att kriminologer/analytiker studerar brottsutveckling/polisverksamhet har jag funnit att det är vanligt med kvantitativa forskningsansatser, där uppgifter från IT-system ofta får en dominerande roll. Det skulle vara intressant att fördjupa mig inom detta område genom att exemplifiera och analysera kriminologisk forskning. Det kunde vara givande att belysa kriminologisk forskning med ett perspektiv som innefattar en god access och förförståelse till verksamhetskunskap inom polisen.

Studien har också genererat ett behov att finna svar på mer polisspecifika problem, exempelvis hur polisen skall kunna behålla och utveckla ett engagemang och hög motivation hos polispersonal och om länskommunikationscentraler är ett bra alternativ för att leda den operativa verksamheten?

Referenser

Ackoff, R (1967), Management misinformation system, Management Science, vol 14, dec, USA

Ang, J, Teo T (1997), CSFs and Sources of Assistance and Expertise in Strategic IS Planning: A Singapore Perspective, European Journal of Information Systems

Alvesson, M, Sköldböck, K (1994), Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod, Studentlitteratur, Lund

Andersen, E (1994), Systemutveckling – principer, metoder och tekniker, Studentlitteratur, Lund

Andersson, B E W (1999), Samverkande informationssystem mellan aktörer i offentliga åtaganden – en teori om aktörsarenor i samverkan om utbyte av information, IDA, Linköpings Universitet

Avdic, A (1999), Användare och utvecklare – om anveckling med kalkylprogram, IDA, Linköpings Universitet

Axelsson, K (1998), Metodisk systemstrukturering – att skapa samstämmighet mellan informationssystemarkitektur och verksamhet, IDA, Linköpings universitet

Bendz, M (1995), Kunskap i praktik, Lunds Universitet

Bergman, B och Klefsjö, B (1995), Kvalitet – från behov till användning, Studentlitteratur, Lund

Berger P L & Luckman T (1979), Kunskapsociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet, Wahlström och Widstrand, Stockholm

Bradley, A (1978), How energy affects the economy, Lexington

BRÅ (1993), Att läsa kriminalstatistik, Brottsförebyggande rådet

BRÅ (1999), Kartläggning, problemanalys och prioriteringar Idéskrift 2, Brottsförebyggande rådet

BRÅ (2001), Utvärdering av närpolisorganisationen, Brottsförebyggande rådet

Browning, L (1978), A grounded organizational communication theory derived from qualitative data

Brunsson, N (1989), The organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations, John Wiley & sons

Brunsson, N (1993), Ideas and Actions. Justification and Hypocrisy as an Alternative to Control. Accounting, Organizations and Society, vol 18.

Bruzelius & Skärvad (1989), Integrerad organisationslära, Studentlitteratur, Lund

Chekland, P (1991), From Framework through Experience to Learning: the essential nature of Action Research, i Nissen H-E, Klein H K, Hirschheim R (red 1991), Information Systems Research: Contemporary Approaches and Emergent Traditions, IFIP, Holland

Cronholm, S (1994), Varför CASE-verktyg i systemutveckling? – En motiv – och konsekvensstudie avssende arbetssätt och arbetsformer, Linköpings Universitet

Cronholm, S (1998), Metodverktyg och användbarhet – En studie av datorstödd metodbaserad systemutveckling, Linköpings Universitet

Colman, A, Gorman, L (1982), Conservatism, dogmatism and authoritarianism in the British police officers. Sociology, vol.16 No 1. .

Demitz-Helin, T (2000), Våldtäkter i Stockholms län 1999, LKP-KUT-rapport 14/00

Denzin, N K (1978), The Research Act, McGraw-Hill Book Company, New York

Denzin, N K, Lincoln (1994), Entering the Field of Qualitative Research i Denzin N K & Lincoln Y S (red): Handbook of Qualitative Research, Sage Publications Inc.

Dunham R & Alpert G (1993), Critical Issues in policing – Contemporary Readings, Waveland press

Ekman, G (1999), Från text till batong – Om poliser, busar och svennar. Doktorsavhandling vid Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan, Stockholm

Eriksson O (2000), Kommunikationskvalitet hos informationssystem och affärsprocesser, Linköpings Universitet

Falk, T, Olve, N-G (1996), IT som strategisk resurs – Företagsekonomiska perspektiv och ledningens ansvar, Liber

Fortsyth R.D (1990), Group Dynamics, New York

Goldkuhl, G (1990), Aktörer i samarbete – aktörsteori som grund för förståelse av förändringsarbete, VITS Memo 93-03, Institutionen för datavetenskap, Linköpings Universitet

Goldkuhl, G (1992), Verksamhetsinriktad forskning om informationssystem – några reflektion om samspelet IS-forskning – IS-praktik, Institutionen för datavetenskap, Linköpings Universitet

Goldkuhl G (1993a), Verksamhetsutveckla datasystem, Intention AB, Linköping

Goldkuhl G (1993b), Välgrundad metodutveckling, IDA, Linköpings Universitet

Goldkuhl G (1998a), Praktikteori som forskningsgrund, rapport IHH/CMTO, Linköpings Universitet

Goldkuhl, G (1998b), Kunskapande, rapport IHH/CMTO, Linköpings Universitet

Goldkuhl G, Röstlinger A (1988), Förändringsanalys – Arbetsmetodik och förhållningssätt för goda förändringsbeslut, Studentlitteratur, Lund

Goldstein H (1990), Problem Oriented Policing, McGraw-Hill Inc

Granér, R & Knutsson, M (2000), Etik i polisarbete, Studentlitteratur, Lund

Granström K (1998), Small group studies, Proceedings from a conference on group and social psychology, Linköpings Universitet

Gummesson E (1995), Forskare och konsult om aktionsforskning och fallstudier i företagsekonomi, Studentlitteratur, Lund

Göranzon B (1990) Det praktiska intellektet – Datoranvändning och yrkeskunnande, Carlsson Bokförlag, Stockholm

Göranzon B (1998) ”En mötesplats för reflektion”, i Hoberg C (red.) (1998) Precision och improvisation – Om systemutvecklarens yrkeskunnande, Stockholm

Hackman J (1990), Groups that work (and those that don't): creating conditions for effective teamwork, San Francisco

Henderson, J C, Venkatraman N (1993), Strategic Alignment: Leveraging Information Technology for Transforming Organizations, IBM Systems Journal, volyme 32, nummer 1

Herbert, S (1998), "Police Subculture Reconsidered, Crimonogy, Volym 36, nummer 2

Herzberg, F (1966), Work and the Nature of Man. The world Publishing Company, Ohio, USA

Holgersson S (1999), Idéer och förslag från verksamheten analyserade och sammanställda av Stefan Holgersson, Polismyndigheten Stockholms län

Holgersson S (2000), Utvärdering av Söderorts polismästardistrikt, Polismyndigheten Stockholms län

Immelsjö T (1999), Kan polisen reformeras? Implementering av närpolisverksamhet och problemorienterat polisarbete, Lunds Universitet

Jenner H, Hoppe Jakobsson U (1995), Lära av Erfarenhet: Inskolning i ett behandlaryrka via mentorskap, Omsorg och engagemang (Stensmo, C, Isberg, L, red), Uppsala universitet

Josefson I (1991), Kunskapens former, Det reflekterande yrkeskunnandet, Carlssons

Kappeler V (1995), The police and Society – Touchstone Readings, Waveland Press, Inc

Knutsson J & Partanen P (1986), Vad gör polisen?, Brottsförebyggande rådet

Knutsson J (2001), Analys januari, BRÅ gör ny knarktabbe?, polistidningen, nr 1, 2001

Laurén, P-Å (1994), Förändring av svensk polisverksamhet – grundidé och arbetssätt, PHS Rapport, 1994:3

Lindström, J (1973), Dialog och förståelse, Pedagogiska institutionen vid Göteborgs Universitet

Lipsky M (1980), Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York

Lundahl, U & Skärvad, P-H (1992), Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, Studentlitteratur, Lund

Lyytinen, K (1983), Reality mapping or language development- a tentative analysis of alternative paradigms for information modelling SYS LAP wp nr 27, Stockholms Universitet

Magoulas, T, Pessi (1998), Strategisk IT-management, Göteborgs Universitet

- Manis M, Cornell S.D. & Moore J.C. (1974), Transmission of attitude-relevant information through a communication chain. *Journal of Personality and Social Psychology*, 30.
- Maslow, A H (1954), *Motivation and Personality*, Harper & Brothers, New York
- Mc Gregor D (1969), *Företaget och människan*, Stockholm
- Melin U (1998), *Informationssystem vid ökad affärs- och processorienteringsegenskaper, strategier och utveckling*, Linköping Universitet
- Molander B (1996), *Kunskap i handling*, Diadalos AB, Göteborg
- Niederhoffer A (1967), *Behind the Shield* Garden City NY
- Norée A (2000), *Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld*, Stockholms Universitet
- Normann R (1975), *Skapande företagsledning*, Aldus
- Ortiz R, Peterson M (1994), *Police Culture: A Roadblock to Change in Law Enforcement?*, The Police Chief, Augusti
- O'Reilly C.A (1978), The intentional distortion of information in organizational communication: A laboratory and field investigation. *Human Relations*, 31
- Parthenope-Bion T, Borgona F & Mercial S.A (1998), *Bions Legacy to Groups*
- Patton, M Q (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage Publications, Newbury Park
- Persson, L G.W. (1972), *Den dolda brottsligheten*, Kriminalvetenskapliga institutet vid Stockholms Universitet
- Persson L G.W. (1976), *Inbrottstjuvar i Stockholm*, Svensk juristtidning
- Polismyndigheten i Stockholms län (1998), *Förvaltningsavdelningen, Våra interna aktualiteter, ”§ Rättsenheten informerar §”*, fredagen den 20 februari 1998
- Preece J, Rogers Y, Sharp H, Benyon D & Carey T (1994), *Human-Computer Interaction*. Addison & Wesley
- Repstad P (1988), *Närhet och distans*, Studentlitteratur, Lund
- RRV (1996), *RRV granskar polisen. Hinder för effektivt resursutnyttjande*. RRV 1996:64 del 1 och 2, Riksrevisionsverket

- RRV (2000), Fortsatt utveckling av polisen – en uppföljande granskning, Riksrevisionsverket
- Rolf B (1995), Profession, tradition och tyst kunskap – En studie i Michael Polanyis teori om den professionella kunskapens tysta dimension, Nya Doxa, Nora
- RPS (1998), Problemororienterat polisarbete och närpolisverksamhet – Utveckling inom polisväsendet, Rikspolisstyrelsen
- RPS (1999), Översyn av polisens IT-verksamhet, Guide IT Management AB, Rikspolisstyrelsen
- RPS (2001), Inspektion av KC-Polis, Rikspolisstyrelsen
- Sandberg J (1998), Ledning och förståelse: ett kompetensperspektiv på organisationer, Studentlitteratur, Lund
- Sannerstedt A (1997), ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, Politik som organisation, Stockholm
- Schutz, W (1958), Firo: a three-dimensional theory of interpersonal behavior
- Schön D (1983), The Reflective Practitioner, How professionals think in action, Basic books inc, England
- Schön D (1987), Educating the reflective practitioner, San Fransisco
- Strauss A & Corbin J (1990), Basics of Qualitative Research – Grounded Theory Procedures and Technigues, Sage Puboications, 1990
- Strauss A (1987), Qualitative Analysis For Social Scientiests, Cambridge University Press
- Starrin, B, Dahlgren, L, Larsson, G, Styrborn, S (1991), Från upptäckt till presentation, Studentlitteratur, Lund
- Sundgren B (1992), Databasorienterad systemutveckling, Studentlitteratur, Lund
- Svenska akademins ordlista (1998), Nordstedts
- Sveriges television, TEXT-TV, 2001-04-08
- Sveriges Rikes lag, 2001, Nordstedts
- Symonds M (1972), Policemen and policework, A psychodynamic understanding, American Journal of Psykoanalysis 32

Tesser A & Rosén S (1975), The reluctance to transmit bad news. In Berkowitz (red.), Advances in experimental social psychology, vol 8, New York

Trafikförfattningar (2000), NTFs Förlags & Service AB, Solna

Van der Poel och van Waes (1989), Framework for Achitectures in Information Planning i Falkenberg E, Lindgren P, (red 1989). IFIP TC 8/WG 8.1 Working conference on Information System concepts, Belgien

Torstensson M och Wikström P-O (1995), Brottsprevention och problemorienterat polisarbete, Rikspolisstyrelsen

Walsham G (1995), Interpretive Case Studies in IS Research: Nature and Method, European Journal of Information Systems, number 4

Willard M O, Community-Oriented Policing (1998); A Systemic Approach to Policing, New Jersey

Ågerfalk, P (1999), Pragmatization of Information Systems – A Theoretical and Methodological Outline, Department of Computer and information Science, Linköpings universitet

Ödman P-J (1979), Tolkning, förståelse, vetande, AVE/Gebers Halmstad