



# 8+2

En utvärdering av polisens nya  
modell för schemaläggning



8+2

En utvärdering av polisens nya modell  
för schemaläggning

Rapport 2020:5

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-88599-33-9  
URN:NBN:SE:BRA-908

© Brottsförebyggande rådet 2020  
Produktion: Odelius & Co  
Författare: Linnea Littman och Petra Bergnor  
Omslag: Odelius & Co  
Tryck: E-print AB  
Upplaga: 250 ex

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Norstedts Juridik,  
106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90. E-postadress: [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se)  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

# Förord

För att polisen ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt krävs att arbetstiderna är förlagda utifrån verksamhetens behov. För den ingripande verksamheten innebär det att fler poliser behöver arbeta på kvällar och veckoslut för att bättre kunna möta allmänhetens behov av polisiär hjälp. Tidigare försök att förskjuta arbetstiden till dessa tider har inte fullt ut lyckats. Mot denna bakgrund beslutade polisen att med start hösten 2018 testa en ny modell för schemaläggning i åtta pilotområden runt om i landet. Syftet med modellen är att redan i grundbemanningen bättre möta upp mot verksamhetens behov samt skapa en lägre och jämnare arbetsbelastning för medarbetarna. Brå har utvärderat hur arbetet med piloten har bedrivits, hur fördelningen av veckans arbetstid har förändrats samt om, och i så fall hur, det nya schemat har påverkat verksamhetens resultat och polisernas arbetsmiljö.

Rapporten vänder sig i första hand till Polismyndighetens ledning. Det är Brås förhoppning att den kan vara av värde i deras fortsatta arbete med arbetstidsförläggning. Rapporten är skriven av Linnea Littman, projektledare, och Petra Bergnor, utredare. Ellinor Holm har bistått med transkribering av intervjuer och Adam Karlsson har medverkat under datainsamling samt kodat enkäter. Göran Kecklund, professor i psykologi, och Jerzy Sarnecki, professor i kriminologi, har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Vi vill rikta ett särskilt tack till Brås kontaktpersoner och intervjupersoner inom polisen. Alla ni har bidragit med värdefull information som möjliggjort den här rapporten.

Stockholm i maj 2020

*Kristina Svartz*  
Generaldirektör

*Anna Hansson*  
Enhetschef

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	7
Brås bedömning .....	13
<b>Inledning</b> .....	17
Tidigare studier om polisens arbetstid .....	17
Brås utvärdering .....	21
Metod och material .....	22
Disposition .....	25
<b>Så fungerar 8+2-modellen</b> .....	26
Arbetstiden ska förskjutas till kvällarna .....	26
Pilotens kollektivavtal .....	28
<b>Implementering av 8+2-modellen</b> .....	32
Förutsättningar för implementering .....	32
Lokala arbetsgrupper tog fram förslag .....	33
Utmaningar i samband med implementering .....	38
<b>Förskjutning av arbetstiden</b> .....	43
8+2-modellens potential .....	43
Utfallet av 8+2-modellen .....	46
Förklaringar till utfallet .....	52
<b>Polisens verksamhetsresultat</b> .....	55
Resultatutvecklingen i pilotområdena .....	55
Utryckningar under kvällstid .....	58
Faktorer som kan ha påverkat utfallet .....	62

<b>Polisernas arbetsmiljö.....</b>	<b>64</b>
Arbetsbelastning .....	64
Att arbeta i en fast schemastruktur .....	67
Anpassning för poliser med individuella behov .....	71
<b>Slutsatser och diskussion .....</b>	<b>75</b>
Sammanfattande slutsatser .....	75
Tankar inför framtiden.....	77
<b>Referenser .....</b>	<b>84</b>
<b>Bilageförteckning .....</b>	<b>86</b>
Bilaga 1 – Metod och material .....	87





# Sammanfattning<sup>1</sup>

Flera granskningar och polisens egna analyser har sedan lång tid tillbaka visat att den ingripande verksamheten har sin toppbelastning på kvällar och helger samtidigt som flest ingripandepoliser är i tjänst under dagtid och vardagar. För att nå en mer verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning har polisen tagit fram en ny schemamodell som kallas 8+2. Den nya modellen har sedan hösten 2018 testats i åtta pilotområden<sup>2</sup> runt om i landet och regleras genom ett nytt kollektivavtal som tecknats mellan Polismyndigheten och Polisförbundet.

Brå har följt pilotverksamheten i de åtta områdena och utvärderat hur modellen har implementerats, om och hur mycket arbetstiden har förskjutits till kvällen samt om den nya modellen påverkat verksamhetens resultat och medarbetarnas arbetsmiljö. Syftet med Brås utvärdering är att ge polisen en bild av hur införandet av 8+2-modellen har fungerat och erbjuda vägledning för polisen i deras fortsatta arbete med arbetstidsförläggning.

## Vad innebär 8+2-modellen?

Huvudsyftet med schemamodellen 8+2 är att göra polisen mer tillgänglig för medborgarna genom att få ut fler poliser i tjänst framförallt på kvällar när behovet enligt polisen är som störst. En mer verksamhetsanpassad arbetstid ska därutöver skapa bättre förutsättningar för lägre arbetsbelastning på kvällarna för medarbetarna. Då majoriteten av poliserna i 8+2-modellen delar lika på kvällspassen förväntas modellen även leda till en jämnare fördelning mellan medarbetarna.

Schemamodellen 8+2 utgår från en kombination av två tjänstgöringslistor. Personalstyrkan delas in i två huvudgrupper, den ena består av cirka 80 procent och den andra av cirka 20 procent.

<sup>1</sup> En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, [www.bra.se](http://www.bra.se). Klicka där på filen *Publikationer*, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

<sup>2</sup> LPO Eskilstuna, LPO Gotland, LPO Helsingborg, LPO Karlstad, PO Jämtland, LPO Norrmalm, LPO Storgöteborg Syd och LPO Uppsala/Knivsta.

Den större gruppen schemaläggs enligt ett fast treskiftsschema med dubbla turlag under kvällar måndag till lördag. Resterande personalstyrka ska schemaläggas på så vis att de kompletterar det kvarstående lokala verksamhetsbehovet, inte minst under dagtid. I denna grupp kan även poliser ingå som av olika skäl inte kan arbeta treskift. Arbetstiden för 20-procentsgruppen kan antingen förläggas efter periodplanerad arbetstid eller genom ett fast tvåskiftsschema.

### *Pilotens kollektivavtal*

Utformningen av pilotverksamheten regleras i ett lokalt kollektivavtal. I det framgår framförallt ramarna för hur arbetstiden för 80-procentsgruppen ska förläggas, till exempel avseende start- och sluttider för samtliga arbetspass och fördelning av arbetspass över veckan. Avtalet medger ett visst utrymme för lokala anpassningar. I och med pilotverksamheten förkortas även arbetstiden för medarbetarna till 34 timmar per vecka. Som stöd till pilotområdena vid implementeringen bifogades sex förslag på treskiftsscheman samt två förslag på tvåskiftsscheman till kollektivavtalet.

## **Metod och material**

Brå har använt flera olika datainsamlingsmetoder för att ta fram underlag till utvärderingen. I ett tidigt skede genomfördes en förstudie i syfte att få en övergripande bild av arbetet med piloten i de åtta områdena. Tyngdpunkten i Brås utvärdering har varit analyser av verksamhetsstatistik från Polismyndighetens egna databaser, framförallt avseende arbetstidens förläggning men även för att följa utvecklingen av polisens verksamhetsresultat. Data för pilotåret har sedan jämförts med resultatet föregående år och utvecklingen i övriga lokalpolisområden som inte ingår i pilotverksamheten. För att närmare undersöka hur arbetet med piloten har bedrivits och hur det har påverkat medarbetarnas arbetsmiljö genomfördes intervjuer med olika funktioner inom polisen som på olika sätt arbetat med piloten, främst på lokalpolisnivå. Intervjuerna kompletterades med kortare enkäter till ingripandepoliser och planeringsenheterna. Utöver detta har Brå även gått igenom samtliga lokala treskiftsscheman och för piloten relevanta dokument, exempelvis det kollektivavtal som pilotverksamheten utgår från.

## **Implementering av 8+2 i pilotområdena**

Sex av de åtta områden som ingår i pilotverksamheten har tidigare periodplanerat, övriga två har arbetat efter ett fast schema med en begränsningsperiod om sex veckor. För de som tidigare periodplanerat innebär övergången till modellen en större förändring än för de som redan arbetat efter fast lista.

I alla åtta pilotområde utsågs en arbetsgrupp som hade till uppgift att ta fram lokala scheman. I ett pilotområde schemalades samtliga poliser enligt ett fast treskiftsschema. Övriga sju områden har delat in poliserna i två grupper i enlighet med modellen. Andelen poliser i dessa sju områdena som har schemalagts i det lokalt framtagna fasta treskift är mellan 75 och 89 procent. Tre områden har förlagt arbetstiden för denna grupp mycket likt ett av de schemaförslag som bifogats kollektivavtalet. Övriga fem områden har bland annat anpassat start- och sluttider efter lokala verksamhetsbehov och ordningen på arbetspassen utifrån medarbetarnas önskemål.

Medarbetarnas önskemål har präglats av en vilja att det nya schemat ska efterlikna utformningen i tidigare scheman samt att arbetstiden ska komprimeras för att få ut längre sammanhängande ledigheter. Dessa anpassningar har till viss del haft en negativ inverkan på medarbetarnas möjligheter till vila och återhämtning i schemat. I snitt en tredjedel av arbetspassen i de lokala treskiftsschemana överstiger den rekommenderade längden på arbetspass. Fyra områden följer därutöver inte polisens rekommendationer om minst 11 timmars sammanhängande vila mellan passen. Ett pilotområde sticker ut genom att deras treskiftsschema endast har åtta timmars vila mellan arbetspassen i snitt en gång i veckan samt att närmare 60 procent av arbetspassen överstiger den längd som polisen rekommenderar.

Två av åtta områden valde att schemalägga brottsförebyggande arbete i det fasta treskiftsschemat på framförallt vardagskvällar. Ytterligare tre områden har under piloten förändrat sina rutiner kring det brottsförebyggande arbetet genom att avsätta fler resurser för detta ändamål under vissa pass när antalet i tjänst överstiger den beslutade säkerhetsnivån.

De poliser som inte arbetat efter det fasta treskiftsschemat, det vill säga 20-procentsgruppen, har framförallt periodplanerat sin arbetstid och deras arbetstid är förlagd till hela dygnet. Inget pilotområde har valt att förlägga arbetstiden enligt kollektivavtalets föreslagna tvåskiftsscheman med majoriteten dagpass. Det finns stora skillnader mellan pilotområdena i hur man valt att hantera 20-procentsgruppen och andelen som ingår varierar mellan 0 och 25 procent. Brå konstaterar att kollektivavtalet lämnar ganska öppet hur och när 20-procentsgruppen ska schemaläggas samt vilka som ska ingå. Pilotområdena har till stor del valt att schemalägga gruppchefer och yttre befäl i 20-procentsgruppen då man lokalt har sett ett behov av att undanta dem från treskift på grund av administrativa arbetsuppgifter. Utöver gruppchefer och yttre befäl har även instruktörer och poliser med särskilda skäl till lättnad i schemat ingått.

## Andelen kvällstid har ökat i sju områden

Enligt Brås beräkningar möjliggör 8+2-modellen att 38 procent av arbetstiden är förlagd till kvällstid<sup>3</sup>. Motsvarande andel i pilotområdena året innan piloten var mellan 32 och 37 procent. Det innebär att samtliga områden i och med 8+2-modellen hade möjlighet att öka sin andel arbetstid på kvällen, om än i varierande omfattning. Resultatet visar att en tydlig förskjutning av arbetstiden mot kvällen har skett i pilotområdena under pilotåret samtidigt som andelen kvällstid varit oförändrad i övriga lokalpolisområden i Sverige. Under pilotåret arbetade poliserna i pilotområdena mellan 36 och 38 procent på kvällstid, det vill säga mycket nära eller över modellens potential. Ökningen av arbetstid på kvällarna har framförallt skett på vardagar. Ett pilotområde har inte ökat andelen arbetad tid på kvällen i och med piloten. De arbetade dock redan innan piloten till stor del på kvällarna.

Under pilotåret har övertiden minskat i fem områden, framförallt övertid med kort varsel. Detta indikerar att 8+2-modellen bättre än tidigare schemaläggning kan förutse vilka behov verksamheten kommer att möta.

### *Faktorer som har begränsat förskjutningen i tid*

Modellen har inneburit en förskjutning av arbetstiden mot kvällarna. Alla pilotområden har dock inte fullt ut uppnått modellens potential. Brå har identifierat två huvudsakliga skäl till detta. Det första är att det funnits lokala variationer i hur kvällspassen varit förlagda för 80-procentsgruppen. I pilotens kollektivavtal fanns ett utrymme att schemalägga kvällspass som börjar redan under tidig eftermiddag eller avslutas sent på natten. De som valde att använda detta utrymme, vilket framförallt varit pilotområden i större städer, har därmed en lägre bemanning under de tider som Brå har undersökt och definierat som kvällstid. Det andra skälet är att kvällspassen i realiteten inte alltid bemannats enligt fastställt schema. Är poliser frånvarande under kvällspassen ersätts de inte i samma utsträckning som under andra tider på dygnet. I flera pilotområden har man även tagit resurser från kvällarna för att täcka upp luckor som uppstått med kort varsel så som sjukfrånvaro, framförallt på dagarna. Det här är särskilt aktuellt i de pilotområden som har en lokalt beslutad säkerhetsnivå som är jämn under dygnet. De områdena har haft svårigheter att upprätthålla säkerhetsnivåerna på dagtid om schemalagd personal är frånvarande under de passen. Att poliser som arbetar kvällspass ses som en ”extraresurs” har även förekommit

---

<sup>3</sup> Brås definition av kvällstid är måndag till torsdag 15.00–23.00 och fredag till lördag 18.00–02.00.

i andra områden då det är de passen som i första hand flyttas för att täcka upp behov av utbildningsdagar eller behov hos andra enheter och för särskilda insatser.

### *Hanteringen av 20-procentsgruppen har påverkat andelen kvällstid*

Även om ovan nämnda faktorer har minskat effekterna av modellen har flera pilotområden ändå kommit nära potentialen. Brå ser att en bidragande orsak till det är att pilotområdena schemalagt 20-procentsgruppen mer under kvällstid än vad Brå har utgått från i sin beräkning av modellens potential. Brås beräkning av den potentiella förskjutningen till kvällstid utgår från att 20 procent av personalen ska arbeta betydligt mindre kvällspass i enlighet med de tvåskiftscheman som bifogats kollektivavtalet. I praktiken har detta inte skett. I hälften av pilotområdena har färre än 20 procent av personalen utgått från ett annat schema än det fasta treskiftschemat. Därutöver har de medarbetare som väl ingått i 20-procentsgruppen inte alltid arbetat efter ett tvåskiftsschema. Det förekommer visserligen att en del av personalen haft ett schema med färre kvällspass, exempelvis gruppchefer som behöver arbeta med administration på dagtid, men det har inte varit fallet för all personal som ingår i 20-procentsgruppen. I de flesta pilotområden finns det personal som periodplanerat och förlagt sitt schema under hela dygnet i likhet med 80-procentsgruppen.

## **Ökade förutsättningar för lägre arbetsbelastning**

I och med 8+2-modellen är en större andel av polisernas arbetstid förlagd till kvällen. Även sett till antalet arbetade timmar har resurserna under kvällar förstärkts under pilotåret. Eftersom kvällarna tidigare har inneburit en hög arbetsbelastning för medarbetarna har modellen ökat förutsättningarna för en jämnare arbetsbelastning över veckan. Effekterna på arbetsbelastningen har dock begränsats av att arbetsbördan i flera pilotområden samtidigt har ökat, bland annat på grund av lokala satsningar på brottsförebyggande arbete samt att resurserna under kvällspassen flyttats till andra enheter eller uppdrag. Endast i två pilotområden upplever ingripandepoliserna att modellen inneburit en jämnare arbetsbelastning under veckan.

### *Fasta turlag har lett till förbättrad arbetsmiljö överlag*

Att arbeta i turlag enligt 8+2-modellens fasta struktur har varit mycket uppskattat bland poliserna, särskilt i de pilotområden som tidigare periodplanerat. Det skapar en trygghet och god kännedom om kollegors styrkor och svagheter. Tydligast effekt av detta ser vi i större pilotområden. I de mindre pilotområdena skiljer sig den upplevda effekten något. Där känner de flesta redan varandra och alltför

få poliser per turlag riskerar att bland annat leda till brist på kompetensutbyte och att gruppen kommer längre ifrån sin gruppchef. Risken att komma längre ifrån sin gruppchef uppstår främst i områden där det är färre gruppchefer än vad det finns turlag.

Brå ser även att 8+2-modellens fasta struktur har varit uppskattad bland cheferna som upplever att en fast lista underlättar ledning och styrning av arbetet.

### *Möjligheten till individuell anpassning har inte utnyttjats i alla områden*

Det finns två syften med att modellen gör det möjligt att undanta en del poliser från det ordinarie treskiftsschemat. Det första syftet är att 20-procentsgruppen ska komplettera det lokala resursbehovet som kvarstår efter att 80-procentsgruppens arbetstid beslutats. Det andra syftet är att erbjuda möjlighet till individuell anpassning för de poliser som på grund av till exempel hälso- eller familjeskäl har svårt att arbeta treskift och natt. Möjligheten till individuell anpassning har inte använts i alla pilotområden och flera poliser har inte ens känt till att möjligheten har funnits.

### **Inga tydliga effekter på verksamhetsresultat**

Polisen har själva inte formulerat några specifika mål avseende vilka effekter på verksamhetens resultat som modellen skulle kunna bidra till. Modellen har dock ett tydligt fokus på polisens ingripande-verksamhet och ytterst syftar den till att göra polisen mer tillgänglig för medborgarna framförallt på kvällar. Brå har därför valt att undersöka hur några av polisens resultat inom den ingripande verksamheten har utvecklats under pilotåret jämfört med tidigare år och i relation till utvecklingen i övriga delar av landet.

De resultat som Brå har valt att undersöka är gripande av person, beslag, upprättade anmälningar samt egeninitierade ärenden. En viktig faktor som påverkar vilka resultat som är möjliga att uppnå är antalet poliser i tjänst. Sex av åtta pilotområden har ökat sin personalstyrka under pilotåret till följd av ett resurstillskott. Samtliga mått har därför även beräknats per 10 000 arbetstimmar i respektive område och månad. Efter att ha tagit hänsyn till detta är det endast två områden som visar på ett positivt resultat i förhållande till utvecklingen i övriga delar av landet. I dessa områden är det egeninitierade ärenden samt upprättade anmälningar av trafik och narkotika som har ökat. Brå har även valt att undersöka polisens förmåga att svara på inkommande larm på kvällstid. Dels gäller det förmågan att svara på fler händelser, dels att vara snabbare på plats. Även avseende denna aspekt är det samma två pilotområden som uppvisar ett positivt resultat.

Samtidigt som resultatet förbättrats i två områden har resultatet i övriga sex pilotområden försämrats eller ligger i linje med den nationella utvecklingen. Sammantaget tyder det på att modellen inte per automatik innebär förbättrade verksamhetsresultat utan att det snarare beror på hur resurserna har använts och vad polisen lokalt har satsat på. Förutsättningarna för att de resultat Brå har valt ut ska förbättras kan även ha begränsats i och med att flera pilotområden flyttat resurser på kvällarna för att täcka upp luckor på andra avdelningar. Man bör även ha i åtanke att förskjutningen totalt sett inte varit så stor i alla pilotområden, det handlar i snitt om en extra polisbil per kväll och område. Dessutom är en förutsättning för att resultaten ska påverkas att insatserna som sker på kvällarna när polisen är fler, är mer effektiva jämfört med om de utförs på en annan tid på dygnet.

Den förändrade arbetstidsförläggningen kan dock ha medfört effekter på andra delar av verksamheten som Brå inte har följt upp. Till exempel har Brå kunnat se att 8+2-modellen har medfört ett ökat fokus på det brottsförebyggande arbetet i flera områden samt att personal i flera områden upplever att de har mer tid för förstahandsåtgärder på kvällarna, vilket skulle kunna förbättra kvaliteten i utredningar.

## Brås bedömning

Brås övergripande slutsats är att om Polismyndighetens mål med att få ut mer polistid på kvällarna kvarstår, är 8+2-modellen en bra grundmodell som polisen kan använda i de allra flesta lokalpolisområden för att förskjuta arbetstid till kvällarna. Samtidigt ser vi att det finns stora skillnader mellan pilotområdena och flera faktorer som beskrivits ovan har begränsat effekten av modellen. Brå bedömer därför att det finns ett utrymme att förbättra arbetet med arbetstidens förläggning för att fullt ut ta tillvara på modellens potential. Sådana förbättringar kan vara betydelsefulla både för verksamheten och för medarbetarna om Polismyndigheten tar beslut om att utöka 8+2-modellen till fler lokalpolisområden eller verksamhetsgrenar.

## Se över förhållandet mellan säkerhetsnivå och verksamhetsnivå

De flesta lokalpolisområden i Sverige arbetar efter en fastställd säkerhetsnivå, även kallad miniminivå. Den avser det lägsta antal poliser som vid olika tidpunkter måste arbeta för att upprätthålla lokalt ställda krav på säkerhet. Den beslutade säkerhetsnivån ska säkerställa att polisen alltid kan hantera de mest akuta ärendena och

ge en trygghet för medarbetarna. Inte sällan ses säkerhetsnivån som ett riktmärke för antalet poliser som ska arbeta. Polisen har tidigare konstaterat att detta är problematiskt då det har försvårat arbetet med att anpassa arbetstiderna efter verksamhetens behov.

8+2-modellen är ett försök att skifta fokus från att det är säkerhetsnivån som ska ligga till grund för bemanningen till att det är verksamhetens behov, så kallad verksamhetsnivå, som ska styra arbetstidens förläggning. Brå kan dock konstatera att den beslutade säkerhetsnivån i stor utsträckning fortfarande styrt utfallet av arbetstid i pilotområdena. Det gäller både i mindre och i större områden om än på olika vis. Mindre områden har ofta en jämn säkerhetsnivå under dygnet och veckan. Har de dessutom begränsade resurser innebär det svårigheter att ta höjd för ett ökat antal poliser under kvällspassen utan att samtidigt riskera att ligga under säkerhetsnivån till exempel på dagtid. I större områden varierar ofta säkerhetsnivån under veckan men under de pass den överstiger nivån, vilket framförallt är kvällar, riskerar ”överskottet” av personal att ses som en resurspool och flyttas till andra uppdrag inom myndigheten.

Brå ser därför ett behov av att polisen i det framtida arbetet med arbetstidens förläggning noga beaktar förhållandet mellan beslutad säkerhetsnivå och verksamhetsnivå. Om säkerhetsnivån ska trygga att de mest akuta ärendena ska kunna hanteras utan att arbetsbelastningen blir för hög bör variationer i säkerhetsnivå korrelera med variationer i verksamhetsnivå. Avgörande för att 8+2-modellen ska fungera är att beslutad schemaläggning efterföljs oavsett hur nära eller långt ifrån säkerhetsnivån den är lagd. Schemalagd kvällstid som överstiger säkerhetsnivån får inte betraktas som en allmän resurspool att plocka poliser ifrån.

## **Tydliggör syftet med 8+2-modellen**

Det har funnits ett relativt stort utrymme att lokalt bestämma hur det ökade antalet poliser på kvällstid ska användas. Flera chefer har haft förhoppningar om att såväl uttryckningar som brottsförebyggande arbete och arbetsmiljö kommer att förbättras. Brå menar dock att satsningar på flera saker samtidigt riskerar att urvattna modellens möjliga effekter. För att minimera risken för detta bedömer Brå att polisen behöver bli tydligare med vilka behov som i första hand ska prioriteras. I detta ingår även att diskutera hur uppsatta mål ska uppnås.

Ett förtydligande i vad som ska prioriteras bör komma från nationellt håll, men polisen på lokal nivå behöver också bättre analysera hur schemat ska utformas för att samtidigt kunna svara på de lokala behoven. Verksamhetsbehoven som har identifierats i framtagandet



av 8+2-modellen utgår från ett nationellt snitt av inkommande larm till ledningscentralerna, men kollektivavtalet innehåller ett visst utrymme att göra anpassningar efter lokala behov. Exempel på detta ser vi i hur start- och sluttider förläggs i treskiftsschemat samt när 20-procentsgruppen ska arbeta. Enligt Brås bedömning har detta utrymme inte helt utnyttjats, inte minst avseende 20-procentsgruppen. Genom att ta tillvara på utrymmet i kollektivavtalet för såväl 80- som 20-procentsgruppens schemaläggning kan polisen komma närmare en total bemanning som bättre matchar den lokala verksamhetens behov.

## **Faktorer som kan underlätta implementering**

Piloten har mötts av ett visst motstånd vad gäller den förändring av arbetstid som 8+2-modellen innebär, framförallt avseende ökningen av kvällsarbete. Särskilt starkt har motståndet varit bland poliser som arbetat en längre tid inom den ingripande verksamheten, tidigare periodplanerat och har småbarn. Analysen av arbetstidens förskjutning visar dock att antalet fler kvällspass per månad och medarbetare i snitt endast är strax över ett. Brå menar därför att det troligen även finns andra komponenter i implementeringen av modellen som medarbetarna har reagerat på, till exempel nivån av delaktighet eller att arbetstiden är tydligt styrd av arbetsgivaren.

Brå har identifierat flera faktorer som kan underlätta för polisen vid en eventuell framtida implementering av 8+2-modellen. Faktorer som också är av betydelse för medarbetarnas trivsel och för personalomsättningen över tid. Det handlar bland annat om att skapa en möjlighet till små justeringar i schemat såsom passbyten för att möta medarbetarnas behov av flexibilitet. För de medarbetare som har ett större behov av anpassningar i schemat bör möjligheten till tvåskift erbjudas. Dock ser Brå inte att de nödvändigtvis är så många som 20 procent av personalen som har detta behov, men samtidigt fler än de som fått möjligheten i flera av pilotområdena. För att det ska vara möjligt bör polisen se över hur yttre befäl och gruppchefer ska schemaläggas eftersom de idag upptar de flesta av platserna i 20-procentsgruppen. Slutligen har en viktig framgångsfaktor i flera pilotområden varit att göra medarbetarna delaktiga i förändringsarbetet. Särskilt viktigt har det varit att tydligt förankra syftet med förändringen, det nya schemat och hur det har potential att gynna såväl dem som medborgarna.

**Brå lämnar följande rekommendationer till polisen:**

- Förhållandet mellan beslutad säkerhetsnivå och verksamhetsnivå behöver beaktas. I detta ingår att se över om säkerhetsnivån behöver justeras för att bättre återspegla verksamhetens behov.
- Bemanningen enligt 8+2-modellen måste följas även när antalet poliser överstiger säkerhetsnivån.
- Förtydliga från nationellt håll vilka verksamhetsbehov som i första hand ska prioriteras i och med 8+2-modellen.
- Genomför lokala analyser av vilka tider som behöver bemannas för att möta nationellt prioriterade verksamhetsbehov samt lokala verksamhetsbehov.
- Använd 20-procentsgruppen mer strategiskt genom att schemalägga personalen så att de i kombination med treskiftsschemat i största möjliga mån täcker det lokala verksamhetsbehovet.
- Förtydliga de nationella riktlinjerna för vilka särskilda skäl som ska gälla för att personal ska kunna undantas från treskift. I detta ingår att se över hur behoven som yttre befäl och gruppchefer har ska kunna tillgodoses.
- Möjliggör viss flexibilitet för medarbetarna genom att tillåta små justeringar som till exempel passbyten eller beviljad ledighet för att minska motståndet mot schemaförändringen.
- Involvera medarbetarna genom delaktighet och informera tydligt om syftet med förändringen.

# Inledning

Polisen har som uppdrag att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 § polislagen 1984:387). De ska även finnas tillgängliga för medborgarna under dygnets alla timmar. För att detta ska vara möjligt ligger ett stort ansvar på polisens ingripandeverksamhet eftersom det är den gren inom polisen som dygnet runt med uniformerad personal ska svara på de larm som kommer in från allmänheten. Polismyndigheten har även ansvar för att kontinuerligt vidta åtgärder för en effektivare verksamhet. En förutsättning för en effektiv verksamhet och en ingripandepolis som kan möta medborgarnas behov av hjälp oavsett tidpunkt är att tillgängliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt. En knäckfråga sedan lång tid tillbaka är därför frågan om ingripandepolisens arbetstid, när poliserna ska arbeta och utifrån vilken schemamodell.

## Tidigare studier om polisens arbetstid

Att polisens arbetstidsförläggning för ingripandepoliser inte fullt ut matchar verksamhetens behov har uppmärksammats sedan många år tillbaka. Redan 1998 granskade Riksrevisionen på uppdrag av regeringen ingripandeverksamhetens arbetstidsförläggning i tre län (Riksrevisionen, 1998). Granskningen visade att bemanningen var anpassad till behovet i viss utsträckning men att det fanns utrymme att ytterligare behovsanpassa den. I en utvärdering av polisens arbetstidsförläggning året därpå i ett annat län konstaterade utredaren att en relativt liten del av personalen var i tjänst när det var som mest att göra (Knutsson, 1999).

Rikspolisstyrelsen har också uppmärksammat svårigheterna med verksamhetsanpassad arbetstid vilket resulterade i att nya riktlinjer för arbetstidens förläggning togs fram 2010 i syfte att stärka Polismyndigheternas förmåga att genomföra en förändring (Rikspolisstyrelsen, 2010). Riktlinjerna skulle bidra till kostnadseffektivitet samtidigt som de skulle värna om de anställdas hälsa. Polisen har

därefter gjort ett flertal granskningar och uppföljningar av ingripande-  
depolisernas arbetstid som visar att verksamheten fortfarande har  
sin toppbelastning på kvällar och helger samtidigt som flest poliser  
är i tjänst under dagtid. Bemanningen avtar dessutom mot slutet  
av veckan vilket innebär att det är en relativt sett liten del av per-  
sonalstyrkan som tjänstgör när det är som allra mest att göra  
(Polismyndigheten 2016a).

Problemet med arbetstidsförläggning som inte är verksamhets-  
anpassad har även uppmärksammats i andra verksamheter inom  
polisen. Polismyndighetens tillsynsfunktion har exempelvis granskat  
utredningsverksamhetens kapacitet att bedriva sitt arbete under icke  
kontorstid (Polismyndigheten 2018c). Resultatet i denna granskning  
skiljer sig inte mycket från tidigare resultat avseende den ingripande  
verksamheten. Även inom utredningsverksamheten finns tider när  
bemanningen inte täcker verksamhetens behov. I utredningen lyfter  
man även fram behovet av att genomföra en noggrann analys och  
kartläggning av vilka behov som finns för att överhuvudtaget kunna  
verksamhetsanpassa arbetstiden. I rapporten konstateras att någon  
enhetlig metod för att identifiera detta behov saknas.

## **Att förändra arbetstiderna har varit svårt**

Polismyndigheten har återkommande fått i uppdrag av regeringen  
att bättre anpassa arbetstiderna efter verksamhetens behov och på  
olika sätt resurseffektivera myndigheten<sup>4</sup>. Dessa förändringsförsök  
har ofta varit komplicerade och friktionsfyllda eftersom många med-  
arbetare vill vara lediga på kvällar och helger. Någon större föränd-  
ring av Polismyndighetens förmåga att bättre verksamhetsanpassa  
arbetstiden över tid har därmed inte skett.

Ett sätt att förstå varför det har varit svårt att förändra arbetstiderna  
till att bättre matcha verksamhetens behov är att schemaläggning  
inom polisen historiskt sett varit linjär i sin utformning. Med det  
menas en schemaläggning, vanligtvis periodplanering, där resursen  
är jämnt fördelad över veckans timmar utan att ta höjd för varia-  
tioner i verksamhetens behov (Polismyndigheten 2016a). Period-  
planering är den vanligaste modellen för schemaläggning inom  
polisen och bygger på att medarbetarna lämnar in önskemål om  
hur de vill förlägga sin arbetstid. Det är sedan upp till arbetsgivaren  
att utifrån verksamhetens behov fastställa schemat. Polisen ser två  
huvudsakliga skäl till varför periodplanering inte har fungerat, det  
ena är att det finns brister i kartläggning, formulering och kommu-  
nicering av verksamhetens behov kopplat till kraven på bemanning.  
Bristen består i att behoven, till exempel på kvällar och helger sätts

---

<sup>4</sup> Se bland annat Polismyndighetens regleringsbrev 2011–2014 samt 2017–2018.

till en lägsta nivå, det vill säga de pass som polisen måste arbeta för att inte ge vika på polisernas så kallade säkerhetsnivå<sup>5</sup>. Det andra skälet är den stora frihetsgrad som medarbetarna ges i planeringen av arbetspassen. När behoven utifrån säkerhetsnivån har tillgodosetts återstår ett flertal arbetspass att bemanna. Utan styrning från arbetsgivaren förläggs den återstående arbetstiden ofta till dagtid på vardagar, trots vetskapen om att arbetstiden behöver förläggas till kvällar och helger för att tillgodose verksamhetsbehoven. Det uppstår således en konflikt här, när arbetsgivaren behöver ändra arbetstagarens önskemål i riktning mot, för arbetstagaren mer obekväma arbetstider (Polismyndigheten 2016a).

Ingripandeverksamheten är en händelsestyrd verksamhet med stora variationer i arbetsbörda och antalet poliser på de tider när det händer mest har enligt tidigare sätt att förlägga arbetstiden varit för snåla. Det har också fått konsekvenser för polisernas arbetsmiljö genom en hög arbetsbelastning för de poliser som arbetar de tider då det händer mest. En lösning för att försöka jämna ut arbetsbelastningen och förstärka resursen på kvällstid har inte sällan inneburit att ta in poliser på övertid för att förstärka vissa arbetspass. En lösning som också blivit kostsam för myndigheten. Polismyndighetens internrevision konstaterade 2011 i sin granskningsrapport att övertidsuttaget tyder på att myndigheten inte planerat sina resurser utifrån de förväntade verksamhetsbehoven. Mest övertid tas ut vid slutet av dag- och kvällspass samt under helger (Polismyndigheten 2016a).

Polismyndigheten är just nu mitt inne i arbetet med att stärka och utveckla myndigheten inför en stor tillökning av polisanställda fram till år 2024. Det som efterfrågas är en mer effektiv styrning och ledning av resurser samt ett stöd till chefer i arbetet med arbetstidens förläggning. Utvecklingsarbetet inkluderar inte minst behovet av att säkerställa att arbetstiden förläggs utifrån verksamhetens behov samtidigt som det betonas att en god arbetsmiljö ska beaktas (Polismyndigheten 2018b, Polismyndigheten 2016a).

## En arbetstidspilot

För att bättre anpassa ingripandepolisernas arbetstid till verksamhetens behov har Polismyndigheten och Polisförbundet enats om att testa en ny modell för schemaläggning. I januari 2018 tecknades ett lokalt kollektivavtal mellan parterna (Polismyndigheten 2018a). Kollektivavtalet ligger till grund för en arbetstidspilot, fortsättningsvis benämnd piloten, där en ny modell för schemaläggning med fasta tjänstgöringslistor testas på polisens ingripandeverksamhet

<sup>5</sup> I vissa områden kallas detta istället för miniminivå eller minsta verksamhetsbemanning.

i minst ett lokalpolisområde per region. Syftet med piloten och den nya schemamodellen är att underlätta styrningen av resursen till när den bäst behövs. Schemamodellen kallas för 8+2 och presenteras i rapporten Förbättrad planering och resursdimensionering (Polismyndigheten 2016a).

Huvudsyftet med modellen är att förskjuta arbetstid till kvällarna och därmed bättre kunna svara på allmänhetens behov av en tillgänglig polis oavsett när på dygnet behovet uppstår. En högre bemanning på kvällar och helger bedöms också spela roll för polisernas arbetsmiljö. Genom att få ut fler poliser på dessa tider ser man en möjlighet att skapa bättre förutsättningar för en lägre arbetsbelastning genom att fler delar på jobbet dessa tider. I förarbetet till modellen framgår det att om tillgängliga resurser disponeras på bästa sätt kan polisen säkerställa såväl goda verksamhetsresultat som god arbetsmiljö (Polismyndigheten 2016a). Modellen ligger i linje med Arbetsgivarverkets arbetstidspolicy som betonar att verksamhetens krav och ekonomiska förutsättningar måste vara utgångspunkten för när arbetstiden ska förläggas. Inom ramen för detta ska tiden även förläggas så att den bidrar till en god arbetsmiljö (Arbetsgivarverket 2009).

Sammanfattningsvis är målet med den nya schemamodellen att:

- I högre grad än tidigare anpassa arbetstiden efter verksamhetens behov av mer arbetstid på kvällar.
- I högre grad än tidigare anpassa arbetstiden efter arbetstagarnas behov av god arbetsmiljö även när verksamhetsbelastningen är som störst.

8+2-modellen förväntas ta höjd för ingripandeverksamhetens variationer på ett sätt som tidigare schemaläggning inte klarat av då den har ett särskilt fokus på ökad bemanning på kvällar, måndag till lördag. Modellen är ny för polisen och det är enbart de poliser som arbetar med ingripandeverksamhet som ska schemaläggas enligt 8+2-modellen.

### **Minst ett lokalpolisområde per region ska testa modellen**

Inom ramen för piloten fick varje polisregion i uppdrag att välja ut minst ett lokalpolisområde inom regionen som skulle ta fram nya tjänstgöringslistor och testa 8+2-modellen. Det resulterade i att följande områden ingår i piloten:

Tabell 1. Lokalpolisområden och polisområden som ingår i pilotverksamheten.

Polisregion	Område
Nord	PO Jämtland
Bergslagen	LPO Karlstad
Mitt	LPO Uppsala/Knivsta
Öst	LPO Eskilstuna
Väst	LPO Storgöteborg Syd
Syd	LPO Helsingborg
Stockholm	LPO Norrmalm
	LPO Gotland

I Region Stockholm ingår två områden. Gotland valdes ut och Norrmalm tillkom något senare på eget initiativ. Region Nord bedömde att det lokalpolisområdet som utsågs inte var tillräckligt stort för att testa piloten varför hela polisområde Jämtland<sup>6</sup> ingår.

De lokala tjänstgöringslistorna skulle enligt kollektivavtalet börja gälla senast 1 oktober 2018. Fem av de åtta områden som ingår i piloten valde dock att senarelägga sin starttid<sup>7</sup>.

Pilotområdena utgörs av såväl glesbygd och mindre orter som storstäder och variationen är stor vad gäller bland annat folkmängd och geografisk yta. Hur många poliser som arbetar i varje lokalpolisområde varierar liksom hur de är organiserade. Dessa variationer kan påverka såväl implementeringen som utfallet.

## Brås utvärdering

Som tidigare nämnts har frågan om arbetstidens förläggning varit friktionsfylld varför Polismyndigheten tillsammans med Polisförbundet har bedömt att piloten bör utvärderas av en oberoende part. I november 2018 träffades en överenskommelse mellan Brottsförbyggande rådet (Brå) och Polismyndigheten om att Brå ska utvärdera piloten. Utvärderingen har delfinansierats av Polismyndigheten<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Polisområde Jämtland (PO) består av LPO Jämtland/Härjedalen och LPO Östersund.

<sup>7</sup> Starttiderna för dessa varierar mellan 22 oktober och 3 december 2018. Senareläggningen var ett önskemål från pilotområdena som efter förhandling godkändes av Polisförbundet och Polismyndigheten.

<sup>8</sup> Av Brås regleringsbrev framgår att Brå får ta emot och disponera medel från statliga organ för finansiering av projekt som är av gemensamt intresse. Brå har dock ensamt beslutat om projektets mål och hur det ska genomföras och redovisas. Polismyndigheten och Polisförbundet har fått tillfälle att lämna synpunkter på projektplan. Polismyndigheten har även fått möjlighet att faktagranska delar av rapporten innan publicering, i enlighet med Brås rutiner för kvalitetsgranskning.

## Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med utvärderingen är att undersöka hur piloten implementerats och om den lett till en bättre verksamhetsanpassning av ingripandepolisens arbetstider, samt om den påverkat ingripandepolisernas arbetsmiljö. Utöver det har Brå även valt att undersöka hur pilotområdenas verksamhetsresultat har utvecklats under pilotåret jämfört med utvecklingen i övriga lokalpolisområden i Sverige. Utvärderingen kan utgöra ett underlag för Polismyndigheten vad gäller frågan om modellen för schemaläggning ska utvidgas och permanentas nationellt. Resultatet kan också utgöra underlag i regeringens styrning och uppföljning av Polismyndigheten.

Utvärderingen utgår från den verksamhetsanalys som polisen tagit fram i samband med införandet av piloten och som påvisar ett behov av att bättre verksamhetsanpassa arbetstiderna genom att öka bemanningen under vissa tider på kvällarna. Till grund för den bedömningen ligger bland annat att antalet inkommande händelser från polisens ledningscentral är flest vid dessa tidpunkter. Denna analys ligger också i linje med de rapporter och granskningar som tidigare genomförts på området och som tidigare presenterats. Brå har således inte gjort någon egen analys av polisens verksamhetsbehov.

Rapporten har utgått från följande fyra frågeställningar:

1. Hur har arbetet med piloten bedrivits?
2. Har fördelningen av veckans arbetstid förlagts mer till kvällar?
3. Har den nya schemaläggningen påverkat verksamhetens resultat?
4. Har den nya schemaläggningen påverkat arbetstagarnas arbetsmiljö?

## Metod och material

I det inledande arbetet med utvärderingen genomfördes en förstudie i syfte att få en övergripande bild av hur piloten implementerats och för att identifiera eventuella skillnader mellan pilotområdena vad gäller exempelvis tidigare schemaläggning och bemanning. Förstudien innefattade besök i alla åtta pilotområden. På plats genomförde Brås utredare intervjuer med ingripandepoliser samt deltagare i de lokala arbetsgrupperna<sup>9</sup>. Iakttagelserna från förstudien utgjorde sedan ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med utvärderingen.

---

<sup>9</sup> En arbetsgrupp har upprättats på varje polisområde där t.ex. gruppchefer, yttre befäl, medarbetare, planerare och skyddsombud finns representerade. Mer om detta i kapitel Implementering av 8+2-modellen.



För att besvara utvärderingens syfte och frågeställningar har flera olika datainsamlingsmetoder och källor använts, såväl kvantitativa som kvalitativa. Val av metod och material har diskuterats internt på Brå. Polismyndigheten och Polisförbundet har getts möjlighet att lämna synpunkter. De datainsamlingsmetoder som använts är följande:

- Statistiska analyser av uppgifter från polisens egna databaser.
- Intervjuer med ingripandepoliser, lokalpolisområdeschefer och skyddsombud.
- Enkäter till ingripandepoliser samt planeringsenheter.
- Genomgång av dokument av relevans för piloten.

Utvärderingens resultat bygger till stor del på statistik från fem av polisens olika datasystem COPS, Palasso, STORM, Lisa och Dur-Två<sup>10</sup>. Statistiken har använts i huvudsak som underlag för utvärderingens andra och tredje frågeställning. Frågeställningarna fokuserar på att bedöma hur polisens arbetstidsförläggning samt verksamhetsresultat har utvecklats under piloten i jämförelse med tidigare år och andra lokalpolisområden i landet.

Som ett underlag till utvärderingens första och fjärde frågeställning om hur arbetet med piloten har bedrivits samt polisernas arbetsmiljö genomfördes omkring 130 intervjuer. Det har framförallt varit personer med olika funktioner inom polisen på lokal nivå som har intervjuats: lokalpolisområdeschefer, skyddsombud och ingripandepoliser. Ingripandepoliserna intervjuades i grupp på plats medan övriga intervjuer skedde enskilt och per telefon. Intervjuerna kompletterades med en kortare enkät till cirka 100 ingripandepoliser för att ytterligare fånga upp upplevelser av arbetsmiljön. Samtliga planeringsenheter har även intervjuats och fått besvara en enkät om de lokala förutsättningarna, personalfördelningen och hur schemaläggningen utformats. Samtliga lokala scheman har även begärts in för analys. För närmare beskrivning av metod och material se bilaga 1.

## **Avgränsningar och begränsningar**

Brå planerade att följa pilotområdena under det första år som den nya modellen testades, det vill säga 1 oktober 2018 till 30 september 2019. Hälften av pilotområdena valde dock att senarelägga sin start av olika skäl. Brå beslutade därför att avgränsa utvärderingsperioden till cirka 10 månader för att fånga upp en period där

<sup>10</sup> I dessa ingår bland annat uppgifter om när poliserna arbetat, övertidsuttag, utryckningstider, arbetsskador och upprättade anmälningar. För en närmare beskrivning av datakällor och Brås analyser se bilaga 1 avsnitt statistik.

samtliga områden följde den nya schemamodellen<sup>11</sup>. Avgränsningen i tid medför dock begränsningar. En förändring av arbetstid är en stor omställning för medarbetare som kan ta tid att anpassa sig efter. Det är möjligt att anpassningsperioden är längre än 10 månader, vilket kan innebära att utvärderingens resultat avseende framförallt medarbetarnas upplevelser är påverkad av såväl omställningen som utfallet.

Polisens verksamhetsresultat och arbetsmiljö är båda breda och komplexa områden varför avgränsningar har varit nödvändiga. När det gäller verksamhetens resultat har Brå valt att undersöka de faktorer som enligt Brås bedömning kan komma att påverkas av piloten. Det handlar om polisens kapacitet att svara på inkomna händelserapporter, om en patrull skickas till platsen och hur snabbt de kan ingripa. Därutöver har även utvecklingen av antalet egen-initierade händelser, antal inkomna anmälningar upprättade av polis på plats, antal gripna personer och antal beslag studerats. Eventuella effekter på kvaliteten i och omfattningen av polisens utredningar samt satsningar på det brottsförebyggande arbetet undersöks endast genom intervjuer. Avgränsningen har gjorts på grund av begränsning i tid samt för att enhetliga och kvalitetssäkrade uppföljningsmått för framförallt omfattningen av det brottsförebyggande arbetet saknas<sup>12</sup>. När det gäller arbetsmiljön har Brå valt att fokusera på de områden som piloten tydligast har potential att förbättra så som jämnare arbetsbelastning och bättre gruppdynamik. Utöver det så undersöks även hur möjligheterna har sett ut till individuell anpassning för de medarbetare som haft behov av det.

Rapporten bygger på resultat från de åtta aktuella pilotområdena. Urvalet tillkom inte på ett sätt som säkerställer att områdena statistiskt sett är representativa för hela landets ingripande verksamhet. Brå kan dock konstatera att utfallet avseende pilotområdena har gett en stor spännvidd när det gäller regionsfördelning, geografisk storlek på område, befolkningssammansättning och personalstyrka. Dessutom varierar även utgångsläget bland de åtta pilotområdena avseende hur mycket kvällstid personalen arbetade tidigare samt hur villiga cheferna var att genomföra den förändring som 8+2 inneburit. Ur det perspektivet framstår det som rimligt att utvärderingens resultat kan ge en god bild av hur 8+2-modellen skulle falla ut om den överfördes till resten av landets ingripande verksamhet. Utvärderingen kan därmed utgöra ett underlag för polisen i bedömningen av

<sup>11</sup> När arbetstiden studeras definieras pilotåret som 4 december 2017 till och med 30 september 2018. Året innan definieras som 3 december 2018 till och med 29 september 2019. Urvalet för övriga resultat som studeras är 1 december 2017 till och med 30 september 2018 och samma datum året dessförinnan. Mer om val av studerad tid i bilaga 1.

<sup>12</sup> Även avseende de mått som Brå har valt att studera finns vissa kvalitetsbrister avseende tillgängliga data, mer om detta i bilaga 1. Metod och material.

den nya schemamodellens möjligheter och potential som verktyg för arbetstidsförläggning nationellt.

## Disposition

Efter rapportens inledande kapitel följer ett första kapitel som beskriver 8+2-modellens uppbyggnad samt hur kollektivavtalet är utformat. Rapportens andra kapitel fokuserar på det inledande arbetet med att implementera 8+2-modellen i de åtta olika pilotområdena. I det tredje kapitlet analyseras utvärderingens mest centrala fråga: om schemamodellen har lett till att en större andel av veckans arbetstid har förlagts till kvällar. Dels presenteras 8+2-modellens potential att förskjuta arbetstiden, dels det faktiska utfallet. Det fjärde kapitlet beskriver närmare hur utvalda delar av polisens verksamhetsresultat har utvecklats under det år som piloten pågick jämfört med föregående år och utvecklingen nationellt. Detta avser i första hand mått som rör den händelsestyrda verksamheten. I det femte kapitlet analyseras schemamodellens påverkan på polisernas arbetsmiljö vad gäller framförallt arbetsbelastning, gruppdynamik och möjligheter till anpassningar av schemat för individuella behov. Avslutningsvis presenteras Brås slutsatser och rekommendationer.

## Så fungerar 8+2-modellen

I detta kapitel beskrivs närmare hur schemamodellen 8+2 är uppbyggd. Kapitlet syftar till att sätta den nya schemamodellen i ett teoretiskt sammanhang och beskriva modellens utgångspunkter samt hur modellen skiljer sig från tidigare sätt att schemalägga ingripandepoliser.

### Arbetstiden ska förskjutas till kvällarna

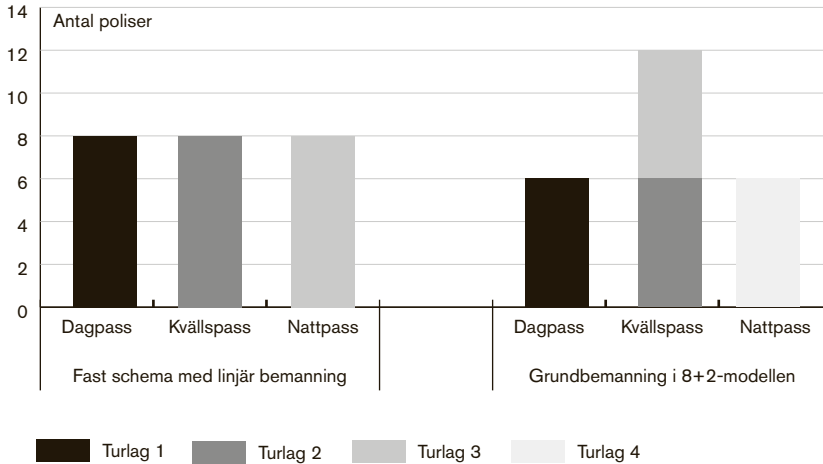
Grundtanken i modellen är att polisernas arbetstid ska förskjutas till mer kvälls- och förstärkningspass<sup>13</sup>. I praktiken innebär det att dubbla turlag ska schemaläggas kvällar måndag till lördag. För att det ska vara genomförbart har antalet turlag ökat, i tidigare fast schemaläggning var antalet sex men i 8+2-modellen är antalet åtta. Det betyder att antalet turlag som arbetar per dag ökar från tre till fyra vilket möjliggör att några av de poliser som tidigare skulle ha ingått i turlagen under dag- och nattpassen nu kan bilda ett nytt extra turlag som arbetar på kvällen, se figur 1<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Förstärkningspass kallas de kvällspass som påbörjas på fredagar och lördagar men sträcker sig längre in på natten än vad motsvarande pass gör på vardagskvällar.

<sup>14</sup> Observera att tabellen enbart exemplifierar hur de i personalen som arbetar treskift schemaläggs.

Figur 1. Exempel på hur grundbemanningen i 8+2-modellen tar höjd för ett större verksamhetsbehov under kvällstid jämfört med en linjär bemanning.



## Kombination av två tjänstgöringslistor (8+2)

8+2-modellen innebär att poliserna delas in i två huvudgrupper med olika tjänstgöringslistor. Den första huvudgruppen ska bestå av cirka 80 procent av den totala personalstyrkan, ”80-procentsgruppen”.

Arbetstiden för denna schemagrupp ska förläggas enligt ett fast treskiftsschema med arbetspass på dagen, kvällen och natten i likhet med figur 1. Genom att majoriteten av poliserna delar lika på samtliga arbetspass fördelas även den obekväma arbetstiden mer jämnt mellan dem. En förhoppning med det är att minska risken för att enskilda, ofta nyexaminerade poliser, arbetar väldigt många kvällspass och bränner ut sig redan efter ett par år.

Schemat har en begränsningsperiod om åtta veckor och planeras på årsbasis. Det innebär att det fasta schemat som gäller för vecka 1–8 återupprepas vecka 9–16 och så vidare under ett års tid<sup>15</sup>. Poliserna som ingår i denna schemagrupp schemaläggs i fasta turlag vilket betyder att de som huvudregel alltid schemaläggs med samma personer. En sådan gruppstillhörighet bedöms ge större trygghet, särskilt för unga medarbetare, och ett gemensamt ansvarstagande för uppdraget (Polismyndigheten 2016a). 80-procentsgruppen täcker in större delen av verksamhetsbehovet med tyngdpunkten på kvällar och veckoslut.

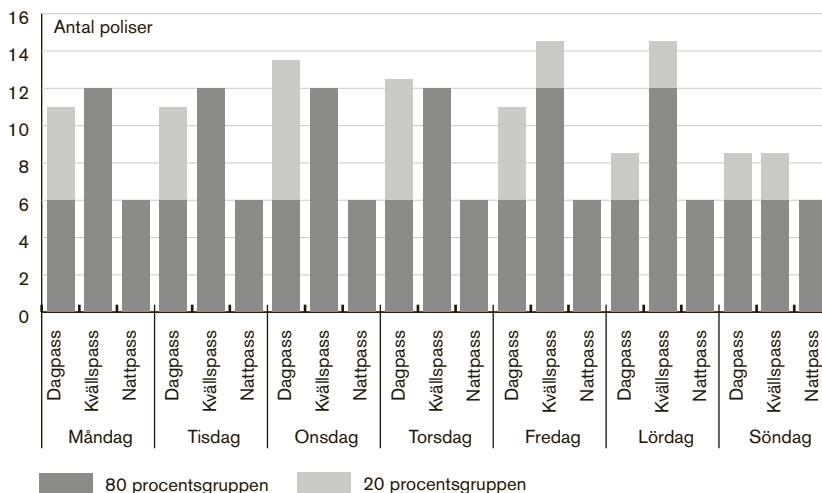
De poliser som inte ingår i 80-procentsgruppen ingår istället i den andra huvudgruppen, ”20-procentsgruppen”. 20-procentsgruppen ska komplettera 80-procentsgruppen för att täcka in hela bemaningsbehovet, inte minst på dagtid. Arbetstiden för denna grupp kan förläggas efter ett tvåskiftsschema som i större utsträckning planeras

<sup>15</sup> Små justeringar sker från första åttaveckorsperioden till nästa, bl.a. antalet utbildningsdagar.

till dagtid vilket också skapar en möjlighet för poliser som av olika skäl, till exempel familjesituation eller hälsoskäl, inte kan arbeta treskift<sup>16</sup>. Det finns således två syften med 20-procentsgruppen. Dels ska den användas för att möta lokala verksamhetsbehov som kan variera mellan såväl veckor som olika lokalpolisområden, dels ska den möta ett behov av särskilda scheman för vissa medarbetare.

I figuren nedan visas ett exempel på hur 20 procent av personalen kan komplettera grundbemanningen genom att fylla på under de pass där lokalpolisområdet annars skulle ha varit sårbart<sup>17</sup>.

**Figur 2. Exempel på hur 80-procentsgruppen (grundbemanningen) kan kombineras med 20-procentsgruppen i 8+2-modellen.**



## Pilotens kollektivavtal

Det lokala kollektivavtal som tecknats mellan Polismyndigheten och Polisförbundet i och med piloten (A497.666/2017) ersätter och kompletterar vissa bestämmelser i det reguljära kollektivavtalet ASA/Polis<sup>18</sup>. Pilotens kollektivavtal gäller i första hand bestämmelser om tjänstgöringslistan för 80-procentsgruppen och reglerar ramarna för hur arbetstiden för denna grupp ska förläggas. När det gäller bestämmelser för 20-procentsgruppen hänvisas fortsatt till ASA/Polis.

<sup>16</sup> Oftast är det nattpassen som arbetstagare tillfälligt eller permanent inte kan arbeta.

<sup>17</sup> Fördelningen av 20-procentsgruppens arbetspass i figur 2 utgår från fördelningen i ett av de exempelscheman på tvåskift som bifogats i kollektivavtalet.

<sup>18</sup> Lokalt kollektivavtal om arbetstid, arbetstidsberoende ersättningar och semester m.m. (A494.981/2016).

Som stöd till pilotområdena i utformandet av lokala scheman innehåller kollektivavtalet sex förslag på fasta treskiftsscheman för 80-procentsgruppen och två förslag för 20-procentsgruppen. De sex förslagen på treskiftsschema skiljer sig inte mycket åt. De två förslagen för 20-procentsgruppen skiljer sig däremot åt. Det ena schemat är ett fast nattskiftsschema och det andra är ett fast tvåskiftsschema. Tvåskiftsschemat innehåller inga nattpass och majoriteten av arbetspassen i tvåskiftsschemat innefattar arbetstid på dagtid.

Kollektivavtalet ger även arbetsgivaren en ny möjlighet att flytta ett arbetspass per arbetstagare och kalendermånad genom en så kallad passändring. Detta till en lägre kostnad än tidsförskjutning<sup>19</sup> enligt bestämmelserna i ASA/Polis. Passändring är nytt i och med piloten och ska användas istället för tidsförskjutning eller övertid när så är möjligt.

#### **Kollektivavtalet A497.666/2017 reglerar:**

- Tidigast start och senast sluttid för dagpass (06.00–18.00), kvällspass (13.00–02.00), förstärkningspass (15.00–05.00), nattpass (21.00–07.30) samt utbildningspass (07.00–18.00).
- Arbetstidens längd genom att avtalet innebär en arbetstidsförkortning. För en heltidsarbetande ingripandepolis blir den genomsnittliga veckoarbetstiden i och med piloten 34 timmar, vilket är en förkortning med minst 1 timme per vecka för de flesta arbetstagare.
- Fördelningen av arbetspass över veckan. Tjänstgöringslistan ska för majoriteten av medarbetarna under en period om 16 veckor innehålla 59 arbetspass, varav 18 kvällspass, 14 dagpass, 14 nattpass, 8 förstärkningspass samt 5 utbildningsdagar.
- Arbetsgivarens möjligheter att tidigare- eller senarelägga ett ordinarie arbetspass till en lägre kostnad, genom en så kallad passändring.

### *Pilotområdena har getts möjlighet till justeringar*

Pilotområdena har getts möjlighet att justera aktuella tjänstgöringslistor under pågående pilot. Det avtalades att justeringarna skulle ske i överenskommelse mellan parterna, inom ramen för kollektiv-

<sup>19</sup> Med tidsförskjutning avses att arbetsgivaren beslutar att tidigare- eller senarelägga ett helt arbetspass som ingår i ordinarie arbetstid utan att arbetstagaren har begärt det. Detta får endast i undantagsfall ske mer än en gång per vecka.

avtalets regler samt senast den 26 april 2019. Endast ett område, Gotland, har meddelat Brå att de gjort justeringar<sup>20</sup>.

## Skillnader i kollektivavtalet jämfört med modellen

Vid utformningen av kollektivavtalet har vissa aspekter av modellen fallit ifrån medan andra har tillkommit. Det Brå särskilt noterat är att det i förarbetet till modellen vid flera tillfällen nämns att verksamhetens behov är som störst på kvällar och helger. Kollektivavtalet fokuserar främst på kvällar måndag till och med lördag. Tid förskjuts visserligen under fredagens och lördagens kvällspass till senare inpå natten men totalt sett förskjuts inte mer tid till helgen än under veckan i övrigt. Till söndagskvällar sker ingen förskjutning alls. Vidare innebär kollektivavtalet att varje arbetstagare arbetar en timme mindre i veckan i snitt, jämfört med tidigare schema, något som inte nämns i förarbetet. Slutligen så fokuserar kollektivavtalet framförallt på 80-procentsgruppen. Det finns ingen närmare beskrivning av hur 20-procentsgruppen ska komplettera verksamhetsbehovet eller vilka som ska ingå i gruppen i kollektivavtalet, utöver de två exempelscheman som bifogats avtalet. I modellen är det dock tydligt att 20-procentsgruppen dels ska komplettera de lokala behoven, dels användas för personal med behov av särskilt schema.

## Skillnader jämfört med tidigare schemaläggning

De största skillnaderna för poliser som tidigare haft periodplanering är att 8+2-modellen är fast i sin struktur och möjligheterna att själv påverka sin arbetstid är mer begränsade än tidigare. Den fasta strukturen innebär även att poliserna i större utsträckning än innan arbetar i fasta turlag med samma personer. I och med att de går på samma schema som sina kollegor delar de även lika på den oönskade arbetstiden.

Fasta tjänstgöringslistor har även tidigare använts inom polisen, dock inte i lika stor utsträckning som periodplanering. De fasta tjänstgöringslistorna har då haft en begränsningsperiod om sex veckor till skillnad från 8+2-modellen som har en begränsningsperiod om åtta veckor. En övergång från fasta sexveckorslistor till 8+2-modellen innebär mindre förändringar jämfört med de som tidigare arbetat enligt periodplanering.

Utöver periodplanering och fast lista förekommer det även att ingripandepoliser schemaläggs enligt veckoplanering<sup>21</sup>. Det innebär

<sup>20</sup> De tidigare hade sina förstärkningspass efter personalens önskemål för att helgerna tidigare ansetts för tunga.

<sup>21</sup> Dock inte lika vanligt inom den ingripande verksamheten och bör främst ses som en lösning för enskilda arbetstagare eller tjänster.



att de planerar för sin arbetstid en vecka i taget. Arbetstiden beslutas i samråd med chef men det finns ett större utrymme för medarbetaren att själv välja när passen ska förläggas än i periodplanering och fast lista.

Oavsett tidigare schemaläggning innebär 8+2-modellen mer arbetstid på kvällstid. Hur mycket mer beror på hur arbetstiden förlades tidigare. I såväl fast schema som periodplanering kan olika mycket tid schemaläggas på kvällen. Utöver det kan 8+2-modellen även innebära olika mycket förändring för olika medarbetare i samma lokalpolisområde. Det finns dock större variationer mellan medarbetare i de områden som tidigare periodplanerat eftersom periodplanering innehåller ett mått av självbestämmande. Har en medarbetare till exempel arbetat mycket dag eller natt innan piloten innebär 8+2-modellen en större förändring än för den som redan arbetade mycket kvällar.

# Implementering av 8+2-modellen

I detta kapitel ges en närmare beskrivning av hur 8+2-modellen har implementerats i de åtta pilotområdena. Fokus ligger på likheter och skillnader mellan pilotområdena vad gäller utformningen av tjänstgöringslistor samt hur de olika tjänstgöringslistorna förhåller sig till bestämmelserna i pilotens kollektivavtal. I kapitlets sista avsnitt diskuterar vi även vissa utmaningar som har uppstått i samband med implementeringen.

Underlaget till detta kapitel är intervjuer med ingripandepoliser och lokalpolisområdeschefer, enkätsvar från de lokala planeringsenheterna samt genomgång av lokala scheman och kollektivavtal.

## Förutsättningar för implementering

Som nämns i rapportens inledande kapitel skiljer sig pilotområdena åt på flera olika sätt. Det finns två faktorer som Brå särskilt vill lyfta fram som viktiga att beakta när det gäller pilotområdenas förutsättningar för att implementera 8+2-modellen. Det handlar dels om att flera områden har utökat sin personalstyrka i samband med piloten, dels om tidigare schemaläggning.

## Flera pilotområden fick ett resurstillskott för att bemanna piloten

Värt att notera är att kollektivavtalet innebär en arbetstidsförkortning för poliserna, minst en timme per vecka. Trots det har resurserna inte blivit färre i och med införandet av 8+2-modellen. I sex av åtta pilotområden var antalet anställda mellan 5 och 20 procent fler under pilotåret jämfört med året innan<sup>22</sup>. Även sett till antalet arbetade timmar har bemanningen varit högre i de flesta pilotområden

---

<sup>22</sup> I PO Jämtland och LPO Norrmalm minskade istället antalet anställda under pilotåret jämfört med samma tidsperiod året innan med 9 respektive 13 procent.

under pilotåret. Det beror delvis på att lokalpolisområdescheferna i ett tidigt skede flaggade för att de inte hade tillräckligt med resurser för att bemanna piloten<sup>23</sup>. Som ett svar på detta fick flera pilotområden resurser från andra delar av regionen i form av fler aspiranter eller tillfälliga kommanderingar.

## Majoriteten av pilotområdena gick från periodplanering till 8+2-modellen

Som tidigare nämnts är omställningen olika stor för de poliser som gått från periodplanering till 8+2-modellen och för poliser som gått från fasta sexveckorslistor till 8+2-modellen. I samtliga pilotområden förutom Uppsala/Knivsta och Storgöteborg Syd periodplanerade majoriteten av personalen sin arbetstid före piloten. Det innebär att den största skillnaden för arbetstagarna i dessa områden är övergången till en schemastruktur som är fast med fasta turlag och med färre möjligheter till att själv påverka arbetstiden.

Uppsala/Knivsta och Storgöteborg Syd arbetade redan enligt fasta tjänstgöringslistor, dock med en begränsningsperiod om sex veckor varför förändringen i dessa områden inte är lika stor.

Gemensamt för samtliga områden är att 8+2-modellen i olika stor utsträckning innebär mer arbete på kvällarna. Störst är variationerna mellan poliserna i de sex pilotområden som tidigare periodplanerade.

## Lokala arbetsgrupper tog fram förslag

I varje pilotområde utsåg ansvarig chef en arbetsgrupp som fick i uppgift att implementera kollektivavtalet och ta fram scheman utifrån de lokala behoven. I detta ingick att se över vilka i personalen som ska arbeta efter ett fast treskiftsschema (80-procentsgruppen) eller schemaläggas på annat vis (20-procentsgruppen) samt hur sammansättningen i turlagen ska se ut. Arbetsgrupperna bestod oftast av en blandning av ingripandepoliser, gruppchefer, fackliga företrädare och personal från planeringen.

Vid utformningen av scheman hade arbetsgrupperna bestämmelserna i pilotens kollektivavtal att utgå ifrån samt de totalt åtta olika schemaförslag som bifogats avtalet. I samtliga områden tog arbetsgrupperna fram förslag på ett fast treskiftsschema som skulle gälla för personalen i 80-procentsgruppen. Två områden tog även fram ett separat treskiftsschema för gruppchefer och yttre befäl<sup>24</sup>. Vad gäller 20-procentsgruppen tog arbetsgrupperna i sju av åtta pilotområden

<sup>23</sup> Mer om detta i avsnitt "andra utmaningar" i detta kapitel.

<sup>24</sup> Dessa scheman skiljer sig åt från ingripandepolisernas treskiftsschema på så sätt att vissa arbetspass antingen påbörjas eller slutar tidigare.

fram förslag på hur arbetstiden skulle förläggas för denna grupp, enligt vilken schemamodell samt vilka som skulle ingå i gruppen.

## Treskiftsscheman för 80-procentsgruppen

Mellan 75 och 100 procent av poliserna i pilotområdena har arbetat efter ett lokalt framtaget fast treskiftsschema. Genom de lokala planeringsenheterna har Brå begärt in samtliga treskiftsscheman och jämfört dem. Vid denna genomgång framkom att schemana skiljer sig åt mellan pilotområdena. Det beror på att inom vissa ramar medger kollektivavtalet att på lokal nivå besluta om start- och sluttider samt ordningen på dag-, kväll- och nattpass. Med ett undantag har samtliga pilotområdena följt de regler som anges i kollektivavtalet <sup>25</sup>.

Tre områden, Gotland, Jämtland och Karlstad har förlagt sin arbetstid mycket likt ett av de schemaförslag som bifogats i kollektivavtalet. I övriga fem områden har man arbetat fram ett mer lokalt anpassat schema där start och sluttider på arbetspassen bland annat anpassats till verksamhetens behov, till exempel när krogar stänger. Ordningen på arbetspassen i dessa områden har också i större utsträckning påverkats av medarbetarnas önskemål, för att till exempel efterlikna tidigare schemastruktur eller genom att komprimera arbetstiden för att få ut längre ledigheter.

### *Tid för vila och återhämtning i schemat skiljer sig åt*

Brå har i analysen av de lokala schemana tittat närmare på två faktorer som tidigare forskning visat kan inverka på medarbetarnas möjlighet till vila och återhämtning: vilotid mellan passen och arbetspassens längd.

I ASA/Polis framgår att det ur arbetsmiljö- och vilosynpunkt är bättre ju längre viloperioderna mellan passen är. Normalt ska en viloperiod omfatta minst 11 timmars sammanhängande ledighet (Polismyndigheten 2017). Som framgår av tabellen på sidan 35 är det fyra områden som vid flera tillfällen har mindre tid mellan arbetspassen än den rekommenderade längden. Ett av dessa områden, Storgöteborg Syd, har vid samtliga av dessa tillfällen endast åtta timmar mellan arbetspassen. Forskning visar att sju till åtta timmars sömn är ett minimum för återhämtning, hälsa och säkerhet. Därutöver behöver det finnas tid under viloperioden för att resa mellan arbete och hem, födointag och hygien. Det innebär att minst 11 timmar mellan skiften är att föredra för att minska förekomsten av till exempel störd sömn och trötthet (Kecklund m.fl. 2010).

---

<sup>25</sup> Det enda avsteg från kollektivavtalet som Brå har kunnat se är att ett område har överskridit den tillåtna sluttiden för sina nattpass med en timme, något parterna gett det enskilda lokalpolisområdet möjlighet att göra.

Enligt ASA/Polis bör arbetspassen under vardagar normalt omfatta sju till nio timmar, motsvarande för pass som sammanfaller med veckoslut är istället åtta till tio timmar (Polismyndigheten 2017)<sup>26</sup>. Längre arbetspass bör endast förekomma om det finns godtagbara skäl till det. Korta arbetsdagar anses bidra till att arbetet utförs mer effektivt samt att faktorer så som trötthet och sjukfrånvaro minskar (Polismyndigheten 2010). Brå har gått igenom hur de lokala schemana förhåller sig till denna riktlinje. Även ur denna aspekt sticker resultatet för Storgöteborg Syd ut. Mer än hälften av deras arbetspass överstiger den rekommenderade längden på arbetspass och vart tionde arbetspass är 11 timmar långt.

**Tabell 2. Övergripande redovisning av hur schemat har utformats i de åtta pilotområdena för 80-procentsgruppen avseende arbetspassens längd och vilotider.**

Område	Andel arbetspass på vardagar som överstiger 9 timmar (%)	Andel arbetspass i anslutning till veckoslut som överstiger 10 timmar (%)	Andel vilotider mellan arbetspass som understiger 11 timmar (%)
Storgöteborg Syd	69	40	17
Karlstad	46	30	3
Norrmalm	41	0	0
Jämtland	41	0	0
Eskilstuna	36	30	0
Uppsala/Knivsta	38	20	3
Helsingborg	36	0	10
Gotland	26	30	0
Bifogade exempelscheman	26	30	0

Kollektivavtalet försvårar dock för polisen att schemalägga kortare arbetspass då antalet arbetspass samt antalet arbetstimmar redan är beslutat. Den genomsnittliga längden på ett arbetspass utifrån dessa parametrar är 9 timmar och 13 minuter. Även i de exempelscheman som bifogats kollektivavtalet förekommer därför arbetspass som överstiger 9 timmar på vardagar och 10 timmar i anslutning till veckoslut. Oftast handlar det då om 15–30 minuter längre arbetspass än vad som rekommenderas. Karlstad och Jämtland har som tidigare nämnts förlagt sina lokala scheman mycket likt ett av de bifogade exempelschemana. Trots det överskrider de i betydligt fler

<sup>26</sup> Arbetspass i anslutning till veckoslut avser förstärknings- och nattpass som påbörjas på fredagar och samtliga arbetspass som påbörjas under en lördag eller söndag. Övriga arbetspass under veckan benämns som arbetspass på vardagar.

fall den rekommenderade längden på arbetspass jämfört med exempelshemana. Detta beror på att arbetstiderna har justerats lokalt, dock i liten utsträckning, framförallt genom att arbetspass vid några tillfällen har förlängts med 15 minuter för att till exempel bättre anpassa schemat efter tider för utsättning.

I de pilotområden som har kortare vila mellan passen och längre arbetspass än vad som rekommenderas kan Brå konstatera att piloten mötts med visst motstånd. I intervjuer har poliser i dessa områden uttryckt att de känner sig tröttare sedan införandet av det nya schemat och att de har varit missnöjda med bristen på vila och återhämtning.

### *Planlagt brottsförebyggande arbete i schemastrukturen*

Storgöteborg Syd och Uppsala/Knivsta har på eget initiativ valt att särskilt schemalägga brottsförebyggande arbete på kvällspassen. Tanken bakom det har varit att utnyttja resurserna när det finns dubbla turlag i tjänst genom att ett turlag arbetar brottsförebyggande och det andra med den händelsestyrda ingripandeverksamheten. På förstärkningspassen har de bedömt att det extra turlaget behövs för att besvara larm från Regionledningscentralen (RLC)<sup>27</sup>. Helsingborg och Norrmalm, och till viss del även Eskilstuna, har skapat en ny rutin som innebär att samtliga poliser utöver en bedömd säkerhetsnivå ska arbeta brottsförebyggande. Rutinen har framförallt kunnat användas på vardagskvällar. Resterande tre områden har inte gjort någon förändring avseende det brottsförebyggande arbetet i och med piloten.

## **Poliser i 20-procentsgruppen**

Som tidigare nämnts bygger 8+2-modellen på att cirka 20 procent av personalstyrkan arbetar efter ett annat schema än treskift. Hur man har valt att utnyttja denna möjlighet skiljer sig åt mellan områdena. Brå kan även konstatera att det är otydligt beskrivet i kollektivavtalet hur och när 20-procentsgruppen ska schemaläggas samt vilka som ska ingå. Det har lämnat ett stort utrymme för tolkning på lokal nivå. Inget pilotområde har valt att förlägga arbetstiden enligt kollektivavtalets föreslagna nattskiftslista eller tvåskiftschema för 20-procentsgruppen.

I Storgöteborg Syd är samtliga ingripandepoliser schemalagda enligt treskift. I detta område har man bedömt att den totala resursen inte varit tillräcklig för att ha flera scheman samtidigt. I övriga sju områden har poliserna i 20-procentsgruppen periodplanerat sin arbetstid, i tre av dessa har det även förekommit veckoplanerad

---

<sup>27</sup> Storgöteborg Syd har dock även brottsförebyggande pass på lördagar.

arbetstid<sup>28</sup>. Andelen av personalen som ingår i gruppen varierar mellan cirka 15 och 20 procent. Även vilka personer som ingår skiljer sig åt, se tabell 3.

**Tabell 3. Övergripande redovisning av hur schemat för 20-procentsgruppen har utformats i de åtta pilotområdena.**

Område	Hur stor andel av personalen ingår i 20 procentgruppen? (%)	Vilka ingår?	Hur har de schemalagts?
Helsingborg	25	Gruppchefer/ yttre befäl samt de ingripande poliser som visat intresse*	Periodplanering
Gotland	25	Gruppchefer, yttre befäl och instruktörer	Veckoplanering och periodplanering
Uppsala/Knivsta	22	Gruppchefer samt ingripande poliser med särskilda skäl	Periodplanering
Karlstad	21	Gruppchefer/ yttre befäl och instruktörer samt ingripande poliser med särskilda skäl	Periodplanering och veckoplanering
Norrmalm	17	Personal med särskilda skäl	Periodplanering
Jämtland	14	Gruppchefer samt ingripande poliser med särskilda skäl	Periodplanering
Eskilstuna	11	Gruppchefer och regionala insatsledare**	Veckoplanering och periodplanering
Storgöteborg Syd	0	–	–

\* Då pilotområdet ansåg att för få anmält intresse för att ingå i 20-procentsgruppen har även ett antal poliser som inte önskat det fått gå på periodplanering. Dessa valdes ut efter lägst antal tjänsteår, dvs. nyutbildade.

\*\* Under sommaren 2019 togs beslut om att även de ingripandepoliser som utgår från en mindre ort i lokalpolisområdet ska periodplanera.

Majoriteten av de poliser som ingår i 20-procentsgruppen är gruppchefer eller yttre befäl<sup>29</sup>. Gruppchefer och yttre befäl undantas från 80-procentsgruppen på grund av att man på lokal nivå har gjort

<sup>28</sup> Arbetstid som planeras i samråd mellan arbetsgivare och arbetstagar på veckobasis.

<sup>29</sup> Rollen som yttre befäl och gruppchef är i två pilotområden en och samma tjänst, i resterande är det separata roller även om det kan förekomma att gruppchefer täcker upp pass som yttre befäl.

en bedömning av att de har administrativa uppgifter som kräver en mer flexibel arbetstid och möjlighet att till exempel delta på möten under dagtid. Även instruktörer ingår ibland i 20-procentsgruppen.<sup>30</sup> Utrymmet som kvarstår för övriga ingripandepoliser är mellan 5 och 10 procent.

Det finns ett tydligt mönster av att det är poliser som är cirka 40 år eller äldre och med cirka 10 års erfarenhet eller mer som ingår i 20-procentsgruppen. Det är en betydligt högre snittålder och fler år i tjänst än för genomsnittet inom den ingripande verksamheten totalt. Även andelen kvinnor är något lägre i denna grupp. Dessa skillnader speglar till stor del vilka medarbetare som innehar tjänster som yttre befäl, gruppchefer och instruktörer.

### *Familje- och hälsoskäl vanliga undantag*

Brå har tittat närmare på vilka ingripandepoliser som undantas från 80-procentsgruppen, utöver gruppchefer, yttre befäl och instruktörer. I första hand handlar det om föräldrar med hemmaboende barn varannan vecka samt personal med sömnsvårigheter. I ett område fick de ingripandepoliser som visat intresse ingå i 20-procentsgruppen. Eftersom för få anmälde intresse har även ett antal poliser som inte önskat det fått gå på periodplanering. Dessa valdes ut efter minst antal år i tjänst, det vill säga nyutbildade.

### *Följer turlag och täcker luckor i treskiftsschemat*

De ingripandepoliser som arbetar i 20-procentsgruppen schemaläggs i första hand för att ”följa” sitt turlag. Det innebär att de ska försöka planera sin arbetstid på ett sådant sätt att de arbetar på samma tider som personalen i turlaget som ingår i 80-procentsgruppen. I andra hand används resursen i 20-procentsgruppen för att täcka luckor i treskiftsschemat. Sammantaget innebär detta att ingripandepoliserna i 20-procentsgruppen på de allra flesta håll arbetar under hela dygnet.

## **Utmaningar i samband med implementering**

Nedan diskuteras några av de utmaningar som Brå har identifierat i samband med införandet av piloten.

### **Svårigheter med att ”täcka listan”**

Som tidigare nämnts har bemanningen på flera håll ökat under pilotåret. Trots det är upplevelsen från de flesta pilotområden att personalen inte räcker till för att täcka den kvällsbemanning som

---

<sup>30</sup> Instruktörer är de poliser som utbildar och leder annan personal. I de områden där de går på fast treskiftsschema har de istället fått ett specialschemat under de perioder utbildningarna pågår.



modellen kräver. Detta är särskilt tydligt i de områden som tidigare periodplanerat. Majoriteten av lokalpolisområdescheferna menar att bemanningen i deras område är ansträngd generellt. Med en för liten total resurs prioriterar de att säkerhetsnivån kan hållas. För dessa områden kan det betyda att personal från kvällar får flyttas för att täcka dagar och nätter. Det innebär att den förstärkning av kvällspassen som 8+2-modellen innebär inte uppnås fullt ut.

*Du behöver ha tillräckligt med folk för att kunna bära en fast lista och vi visste det när vi gick in i detta att det är tight, det är på gränsen.*

Samtliga lokapolisområdeschefer gjorde innan piloten implementerades en lokal bedömning av hur många resurser de behövde i grundbemanningen för att klara 8+2-modellen. I Karlstad, Gotland och Eskilstuna menar cheferna att de har legat under den bedömningen. När resurserna inom den ingripande verksamheten inte räcker till ökar risken att andra grupper inom polisen, till exempel områdespoliser, får täcka upp pass i schemat.

Lokapolisområdeschefernas upplevelse av resursläget stöds även av de upplevelser som framkommit i intervjuer med ingripandepoliser. Flera poliser berättar i intervjuer att de nu, precis som innan 8+2-modellen, ofta arbetar utifrån den beslutade säkerhetsnivån och att förstärkningen av personal på kvällarna därmed inte alltid uppnås. Poliserna menar vidare att modellen på så sätt synliggör en resursbrist som alltid funnits men som tidigare inte har varit lika synligt då det inte fanns något tydligt krav på högre bemanning under kvällar.

## **Svårigheter att matcha lokala verksamhetsbehov i modellen**

Majoriteten av de chefer och skyddsombud som Brå har intervjuat anser att det har funnits vissa svårigheter att fullt ut anpassa arbetstiderna i modellen efter lokala behov. Kollektivavtalet beskrivs som stelt och inte tillräckligt flexibelt. Svårigheterna som lyfts handlar bland annat om att de mindre pilotområdena inte ser ett behov av att arbeta lika kvällstungt på vardagar som 8+2-modellen förespråkar. Kopplat till det är, som tidigare nämnts, att en högre bemanning på kvällar förutsätter att resurser flyttas från dag- och nattpass. Dagarna upplevs som särskilt sårbara då poliserna vill utföra samma arbetsuppgifter på dagarna som de hade tid för innan piloten. Utrymmet för detta har begränsats i och med 8+2-modellen då bemanningen nu ligger närmare den beslutade säkerhetsnivån i området. Brå har dock jämfört såväl antalet som andelen poliser som arbetar i pilotområdena under vardagar 7.00–15.00 under pilotåret med året innan. Resultatet visar att det endast är tre om-

råden som har minskat sin bemanning under denna tid: Eskilstuna, Gotland och Jämtland. Övriga pilotområden har ökat något eller har oförändrad bemanning på dessa tider.

I de större pilotområdena har personalen istället uttryckt behov av andra start- och sluttider än vad kollektivavtalet tillåter. Lokalpolisområdescheferna menar att det är viktigt att använda resursen på rätt tid, vilket de alla anser är företrädesvis på kvällstid. Om modellen införs nationellt ser de dock behov av att det lokala perspektivet beaktas i större utsträckning än vad som varit fallet i pilotverksamheten:

*Det skiljer sig från norr till söder, från storstad till småstad. Behoven ser olika ut, den lokala problembilden ser olika ut.*

Brå kan se att en del av missnöjet beror på att pilotområdena inte fullt ut utnyttjat möjligheten att använda 20-procentsgruppen för att täcka upp de tider där det finns ett större behov lokalt, till exempel dagpass.

## **Delaktighet genom medarbetardriv har funnits men inte för alla medarbetare**

Enligt de lokalpolisområdeschefer som Brå har intervjuat arbetade de aktivt, till exempel genom att skapa arbetsgrupperna, för att inkludera medarbetarna och ge dem en möjlighet till delaktighet i det inledande arbetet med piloten och utformningen av lokala scheman. Att vara tydlig med mål och förutsättningar i kombination med ett positivt bemötande kan mycket väl påverka både verksamhetens effektivitet och arbetstagarnas arbetsmiljö (Eklund och Landström, 2018).

I intervjuer med skyddsombud och ingripandepoliser framkommer att delaktighet genom medarbetardriv har varit som tydligast i Norrmalm, Helsingborg, Jämtland, Eskilstuna och Uppsala/Knivsta. I dessa områden har arbetsgivaren haft ett tydligt fokus på att förankra piloten genom att både muntligt och skriftligt informera om syftet med förändringen. Vilken betydelse detta kan få för poliserna är citatet nedan ett tydligt exempel på:

*Vi har fått göra vår röst hörd, det spelar jättestor roll för oss medarbetare i en förändring och arbetsgivaren vinner på det också, att ha positiva medarbetare.*

Att engagera medarbetarna i förändringsarbetet är ett förhållnings-sätt som även ligger i linje med polisens styrmodell, som betonar viken av medarbetarinflytande genom inflytande underifrån och upp (Statskontoret 2018).

I resterande tre områden har upplevelserna av delaktighet och kännedom om syftet med förändringen inte varit lika framträdande. Där ser vi istället en tydligare styrning ovanifrån och medarbetarna berättar om bristande kommunikation mellan arbetsgivare och arbetstagare, exempelvis genom att det har varit tyst kring arbetet med piloten eller att chefen har kommunicerat att 8+2-modellen är en förändring som framförallt kommer att gynna allmänheten och inte medarbetarna.

### **Det har funnits ett generellt motstånd från medarbetarna**

Brå kan konstatera att det i de flesta pilotområden funnits ett motstånd bland medarbetarna vid implementeringen av 8+2-modellen. Det bottnar till stor del i den tidigare konflikt som funnits inom polisen, att medarbetare vill vara lediga på kvällar och helger – samtidigt som verksamhetsbehovet kräver att det är just dessa tider de ska arbeta mer. Motståndet handlar även om en upplevelse av att schemat är styrt av arbetsgivaren och saknar flexibilitet. Brå bedömer att motståndet har varit som störst i tre områden: Storgöteborg Syd, Karlstad och Gotland men till viss del även i Uppsala. Där har också upplevelsen av delaktighet och att medarbetarna ser syftet med förändringen inte varit lika framträdande. Flera poliser i dessa områden har haft svårt att se nyttan med 8+2-modellen:

*Den nya listan sliter mer än vad det ger verksamheten.*

Generellt har motståndet varit störst i början av piloten och sedan minskat över tid men det förekommer även det omvända.

I övriga fem områden har motståndet inte varit lika stort. I några pilotområden har även majoriteten av medarbetarna, trots mer obekväma arbetstider, också lyft fördelar med 8+2-modellen, inte minst för att polisen ska kunna utföra sitt uppdrag.

*Grundtanken med modellen är ju att vi ska jobba när medborgarna behöver oss. Om man ifrågasätter det ska man inte jobba som polis, då är man på fel ställe.*

Det bör dock nämnas att det är svårt att fullt ut mäta medarbetarnas upplevelser av 8+2-modellen på grund av flera faktorer, bland annat att det är ett begränsat urval av poliser som Brå har intervjuat och som svarat på enkäter. En stor andel av dem har även varit nyanställda och har därför inte ett tidigare schema att jämföra med. Brå har även mätt en begränsad tidsperiod vilket försvårar möjligheterna att se förändringar på lång sikt. Som nämnt tidigare kan det ta olika lång tid för medarbetare att anpassa sig efter schemats nya tider och struktur. Upplevelserna av modellen i sin helhet påverkas även av faktorer så som kön, ålder och livssituation.

## Fyra områden önskade mer nationellt stöd i implementeringen

I hälften av pilotområdena har lokalpolisområdeschefer uttryckt att de i uppstarten saknade nationellt stöd för genomförandet av piloten. Framförallt hade de önskat tydligare direktiv innan pilotverksamheten startade. De hade gärna sett att ett uppstartsmöte anordnats, där de från nationellt håll fått information om vilka möjligheter det finns för beslut på lokal nivå, information om kollektivavtalet samt hur det ska gå till på planeringsenheterna med att lägga in nya scheman och göra passändringar. De hade också önskat en tidig kontakt med de andra cheferna för att stämma av hur de har löst vissa saker rent praktiskt, till exempel kring arbetsplatsmöten, och vid behov komma fram till gemensamma lösningar. I de andra områdena var uppfattningen istället att de fått ett bra stöd, framförallt från regionalt håll eller att cheferna själva har varit drivande redan i ett tidigt skede för att piloten skulle testas i deras område och därmed även haft en nationell förankring.

Missnöjet i vissa områden föranledde att ett möte anordnades av Polismyndighetens HR-avdelning under våren 2019 där alla chefer i pilotområdena gavs möjlighet att träffas och diskutera pilotens utmaningar och fortsatta arbete<sup>31</sup>. Mötet var mycket uppskattat.

---

<sup>31</sup> På liknande sätt anordnades också ett möte för samtliga planeringsenheter under våren 2019.

# Förskjutning av arbetstiden

I detta kapitel redovisas om 8+2-modellen har lett till att en större andel av polisens arbetstid har förlagts till kvällen. Analysen av hur mycket tid som förskjutits från dag och natt till kväll består av tre steg. I ett första steg analyserar vi pilotens ”potential”, det vill säga, givet det schema som gällde före piloten, hur mycket mer tid på kvällen möjliggör 8+2-modellen så som den presenteras i kollektivavtalet. I ett andra steg tittar vi på verkligt utfall, det vill säga hur mycket mer tid polisen arbetar på kvällarna jämfört med året innan. I det tredje och sista steget går vi närmare in på förklaringar till varför utfallet ser ut som det gör.

Underlaget till Brås analys bygger främst på uppgifter från polisens egna databaser där scheman (COPS) respektive lön (Palasso) registreras. Utöver det tillkommer även information som framkommit i intervjuer med ingripandepoliser och lokalpolisområdeschefer.

## 8+2-modellens potential

För att kunna utvärdera om mer arbetstid förlagts till kvällen i och med den nya schemamodellen måste kvällstid definieras. Brå definierar kvällstid som kl. 15.00–23.00 måndag till torsdag samt kl. 18.00–02.00 fredag och lördag. Tiderna utgår från bestämmelserna i kollektivavtalet om när på kvällen dubbla turlag ska schemaläggas – tider då Polismyndigheten bedömt att verksamhetens behov är som störst och behöver förstärkas med bemanning. Tidsintervallet för när dessa pass kan börja respektive sluta enligt kollektivavtalet sträcker sig dock från tidig eftermiddag till morgontimmarna<sup>32</sup>. Ett sådant långt tidsintervall, närmare halva veckans timmar, innebär att tiderna för dag-, kvälls- och nattpass överlappar, vilket även

<sup>32</sup> Modellen ger polisen möjlighet att förstärka sina resurser måndag till torsdag mellan 13.00 och 02.00, samt fredag och lördag mellan 15.00 och 05.00. Brå tolkar det dock som att Polismyndighetens beslut om ett brett spann främst tillkommit för att ge områdena utrymme för lokal anpassning, exempelvis till krogars stängningstider. Det generella behovet av mer personal kvarstår på en mer koncentrerad del av kvällen där turlagen kommer att vara schemalagda oavsett start- och sluttider.

försvårar uträkningen av om arbetstiden förskjutits till kvällspassen eller endast till sena dagpass och tidiga nattpass. Under de timmar som Brå definierar som kvällstid arbetar alltid dubbla turlag, oavsett start-och sluttider för deras kvälls- och förstärkningspass. Vid genomgång av de lokala treskiftsschemana överensstämmer även dessa tider överlag med hur pilotområdena bedömt behovet av dubbla turlag kvällstid.

För att beräkna andelen arbetad tid på kvällen har Brå inhämtat data över antal poliser som tjänstgjort varje enskild timme under en treårsperiod för respektive lokalpolisområde. Antalet poliser som arbetat under de timmar som Brå definierar som kvällstid sätts i relation till det totala antalet timmar som arbetats under pilotåret och året dessförinnan. Huvudfokus i analysen är hur stor *andel* av arbetstiden som är förlagd på kvällstid och inte *antalet* timmar på kvällstid. Detta för att resultatet inte ska påverkas av eventuella förändringar i personalstyrkan.

**Figur 3. Uträkning andel arbetad kvällstid. Underlag COPS.**

$\frac{\text{Antal tjänstgjorda timmar mån-tor 15-02 samt fre-lör 18-02}}{\text{Totala antalet tjänstgjorda timmar}} = \text{Andel arbetad tid på kvällen (\%)}$
--

## Närmare 38 procent av arbetstiden kan förläggas till kvällstid

För att undersöka hur stor andel kvällstid som 8+2-modellen möjliggör har Brå utgått från bestämmelserna i pilotens kollektivavtal och de åtta exempelscheman som har bifogats avtalet. Brås beräkning av samtliga treskiftsscheman som bifogats avtalet visar att 42 procent av arbetstiden är förlagd till kvällstid. Även de lokalt framtagna treskiftsschemana hamnar på denna andel eller ett par procentenheter mindre, oavsett hur passen förläggs.

För att räkna ut potentialen för hela arbetsstyrkan behöver även 20-procentsgruppen ingå i beräkningen. Även här har vi utgått från de två schemaförslag på tvåskiftsscheman som bifogats avtalet. I dessa scheman är i genomsnitt 19 procent av arbetstiden förlagd till kvällstid. När dessa två grupper kombineras får vi fram 8+2-modellens potential för hela arbetsstyrkan. Enligt Brås beräkning möjliggör 8+2-modellen att 38 procent<sup>33</sup> av samtliga polisens arbetade timmar förläggs på kvällstid.

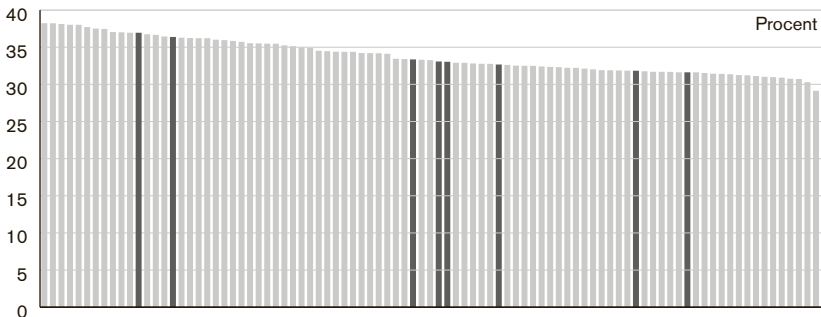
<sup>33</sup> Kollektivavtalets regler kan uppfyllas även om personalen arbetar mer eller mindre kväll än ovan angivna potential, dock bör den totala andelen inte understiga 37 procent eller överstiga 41 procent för att schemalagningen fortfarande ska anses uppnå modellens intention.

## Skillnader från året innan piloten

I figur 4 redovisas andelen av veckans arbetstid som skett under kvällstid i samtliga lokalpolisområden året innan piloten. Resultatet visar att det finns en spridning mellan 28 och 38 procent. Har ett lokalpolisområde en helt jämn bemanning under dygnet och veckan är andelen arbetstid på kvällstid omkring 28 procent. För ett lokalpolisområde med en arbetstid som är mer koncentrerad till kvällar, i likhet med 8+2-modellen, är andelen närmare 40 procent. Bland de lokalpolisområden som har störst andel arbetstid på kvällen är de flesta belägna i landets större städer och bland de med en mer linjär bemanning är de flesta belägna i glesbygdsområden.

De åtta pilotområden som ingår i Brås utvärdering, se mörkare staplar i figur 4, återfinns såväl bland de områden som redan arbetar en stor andel kvällstid som bland de som ligger närmare en mer jämn bemanning. I siffrorna nedan ingår all tid oavsett om den har varit schemalagd eller skett på övertid.<sup>34</sup>

**Figur 4. Andel arbetstid som genomfördes på kvällstid ett år innan piloten. Varje enskilt lokalpolisområde redovisas som en stapel och pilotområdena är markerade med mörkgrå färg. Resultatet för LPO Östersund och LPO Jämtland/Härjedalen har slagits samman till PO Jämtland. Källa: COPS.**



Som framgår av tabell 4 på nästa sida, innebär 8+2-modellen en relativt liten förändring för vissa områden eftersom de redan ligger nära modellens potential med mer arbetad tid på kvällen. De två pilotområdena med högst andel arbetstid på kvällstid året innan piloten påbörjades är Helsingborg och Norrmalm med 36–37 procent. Övriga pilotområden arbetade omkring 32–33 procent på kvällar före piloten.

<sup>34</sup> I beräkningen av andelen kvällstid har resultatet justerats för tre pilotområden. I korthet handlar det om att dessa pilotområden förändrat sina rutiner för hur arbetstiden registreras i och med piloten och Brå har justerat slutresultatet utifrån en skattning av effekten av denna rutinförändring. För närmare beskrivning av beräkningen se bilaga 1.

**Tabell 4. Andel arbetad tid på kvällar (%) ett år innan piloten. Källa: COPS.**

Norrmalm	36,9
Helsingborg	36,3
Storgöteborg Syd	33,3
Karlstad	33,0
Jämtland	32,9
Uppsala/Knivsta	32,6
Eskilstuna	31,7
Gotland	31,5

## Andelen kvällstid kan öka med upp till 20 procent

Som tabell 5 visar innebär modellen olika mycket förändring för de åtta pilotområden som ingår. I Norrmalm och i Helsingborg räcker det med ett par extra timmar under kvällstid per medarbetare och månad för att nå upp till den potentiella nivån i 8+2-modellen, medan Eskilstuna och Gotland behöver schemalägga i snitt ett till två extra kvällspass per medarbetare och månad.

**Tabell 5. Potentiell procentuell ökning av andel arbetade timmar på kvällarna förutsatt att pilotområdet följer modellen 8+2 (%).**

Gotland	20
Eskilstuna	19
Uppsala/Knivsta	16
Jämtland	15
Karlstad	15
Storgöteborg Syd	14
Helsingborg	4
Norrmalm	3

## Utfallet av 8+2-modellen

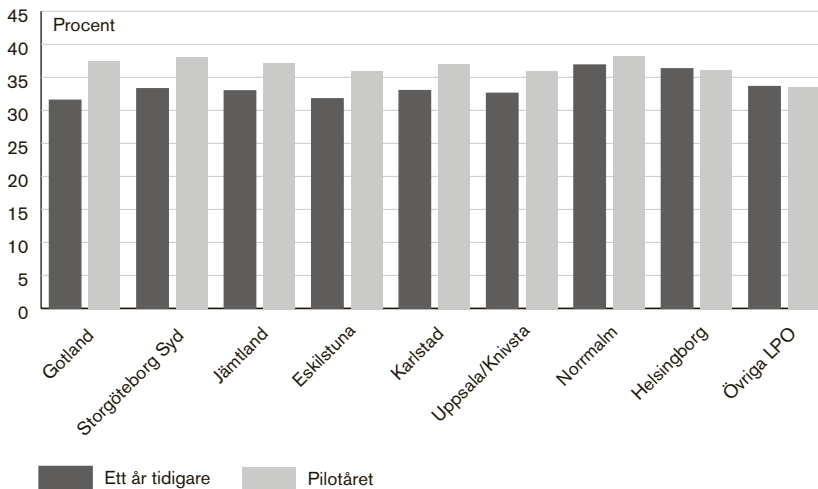
I detta avsnitt presenteras det andra steget i analysen där vi kopplar samman potentialen med utfallet, det vill säga hur det blev i praktiken för de åtta pilotområdena. Centralt i detta är att se hur 8+2-modellen har påverkat arbetstiden i pilotområdena, det vill säga hur andelen kvällstid är fördelad under pilotåret jämfört med året innan piloten.



## Pilotområdena har ökat sin andel kvällstid

Andelen arbetad tid på kvällen under pilotåret var i samtliga pilotområden mellan 36 och 38 procent. När vi jämför andelen arbetad kvällstid med andelen ett år innan piloten ser vi en tydlig ökning i sju av åtta pilotområden. Helsingborg har inte förändrat sin andel kvällstid nämnvärt, om något har det där skett en liten minskning. I och med att övriga lokalpolisområden i landet inte har förändrat sin andel kvällstid tyder resultatet på att det är modellen som förskjutit arbetstiden mot kvällar och inte andra faktorer som skett parallellt inom polisen. Totalt sett har förskjutningen av tid inneburit att pilotområdena i snitt haft en extra polisbil i tjänst under kvällspassen jämfört med föregående år.

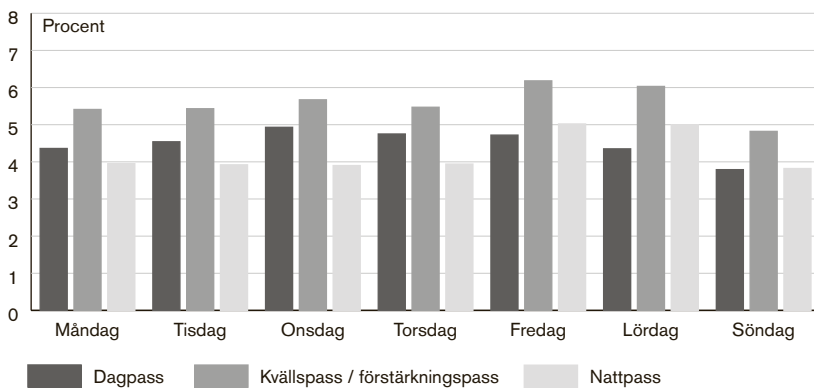
**Figur 5. Andel arbetad tid på kvällen under piloten jämfört med ett år tidigare.**  
Källa: COPS.



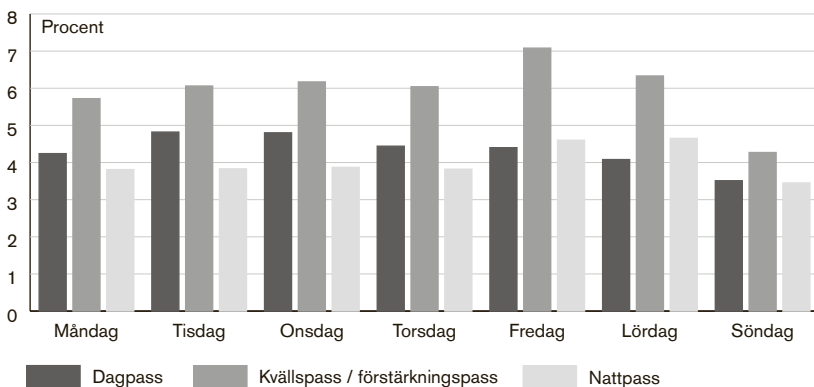
### *Tydligast ökning under vardagskvällar*

Bemanningen under pilotåret har varit som högst under fredags- och lördagskvällarna. Samtidigt har fler områden redan tidigare förlagt en stor del av arbetstiden till dessa tider och förskjutningen blir därför mer märkbar under vardagar. På Gotland och i Eskilstuna har till exempel måndagskvällar ökat mest och i Storgöteborg Syd onsdagar och Karlstad torsdagar. Övriga områden har främst ökat under fredagen. En förskjutning av tid till en högre bemanning på kvällstid under alla veckans dagar, förutom söndag, är dock tydlig i samtliga pilotområden.

Figur 6 A. Andel arbetad tid på kvällen ett år tidigare. Källa: COPS.



Figur 6 B. Andel arbetad tid på kvällen under piloten. Källa: COPS.

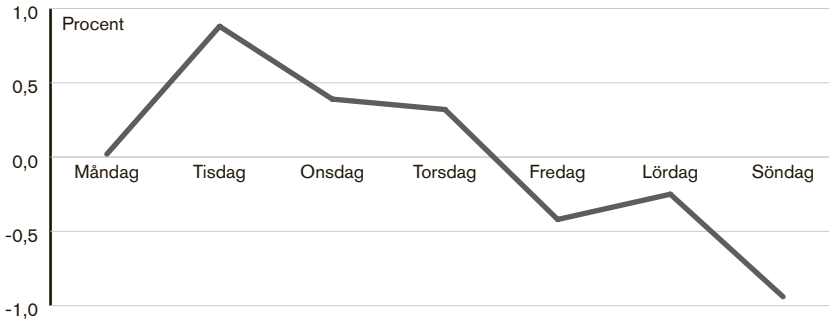


### *Resurser har flyttats från helgen*

Såväl natt- som dagpass har minskat för att förskjuta personalresurser till kvällen. Särskilt dag och nattpass på fredag till söndag har minskat vilket ökat den totala bemanningen per dygn i början av veckan och minskat den totala bemanningen per dygn under helgen. I figuren nedan redovisas hur andelen arbetad tid för respektive dygn under veckan har förändrats i och med piloten<sup>35</sup>.

<sup>35</sup>Förändringen avser samtliga arbetstimmar i pilotområdena sammanslaget, vilket innebär att de större områdena påverkar utfallet något mer än de mindre.

**Figur 7. Förskjutningen av andel arbetad tid som sker under respektive veckodag. Pilotåret jämfört med ett år tidigare. Källa: COPS.**



## Flera pilotområden uppnådde en stor del av potentialen

Brå kan konstatera att det har skett en tydlig ökning av andelen kvällstid i alla pilotområden utom ett. Samtidigt har pilotområdena uppnått olika stor andel av 8+2-modellens potential på närmare 38 procent. Två områden, Norrmalm och Storgöteborg Syd, har nått upp till potentialen och till och med ökat sin arbetade kvällstid mer än vad 8+2-modellen föreskriver enligt Brås beräkning. I Helsingborg har andelen kvällstid däremot minskat med knappt 1 procent. Resterande fem områden ligger strax under potentialen eller har uppnått närmare två tredjedelar av den ökning som hade varit möjlig enligt Brås beräkning.

**Tabell 6. Potentiell och faktisk ökning i de åtta pilotområdena. Källa: COPS**

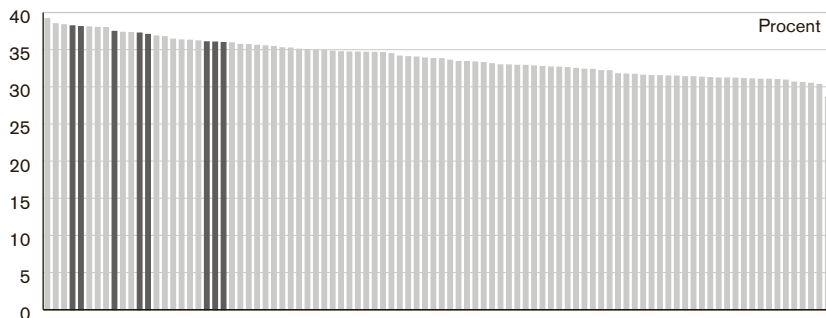
	Potentiell procentuell ökning (%)	Faktisk ökning (%)
Norrmalm	3	4
Storgöteborg Syd	14	15
Gotland	20	19
Jämtland	15	13
Karlstad	15	12
Eskilstuna	19	13
Uppsala/Knivsta	16	10
Helsingborg	4	-1

## *Förskjutning av tid i förhållande till övriga lokalpolisområden i Sverige*

I relation till övriga lokalpolisområden kan vi tydligt se att pilotområdena sedan införandet av 8+2-modellen har förskjutit sin arbetstid till betydligt mer kväll än övriga områden, se figur 8 på nästa sida nedan. Från att pilotområdena återfanns i hela skalan är

de nu tydligt koncentrerade till den fjärdedel av landets lokalpolisområden som arbetar mest kväll. Redovisningen i figur 8 nedan är beräknad på samma vis som figur 4.

**Figur 8. Andel arbetstid som genomfördes på kvällstid under pilotåret. Varje enskilt lokalpolisområde redovisas som en stapel och pilotområdena är markerade med mörkgrå färg. Resultatet för LPO Östersund och LPO Jämtland/Härjedalen har slagits samman till PO Jämtland. Källa: COPS.**



## Övertid

Som nämnts i inledningen har tidigare studier om polisens arbetstid indikerat att det ökade behovet av personal på kvällstid har hantearats genom att personal har arbetat övertid. En förhoppning inom polisen med 8+2-modellen är att det behovet istället ska omhändertas i en tidig planering och schemaläggas i den ordinarie planeringen. Behovet av övertid förväntas därmed minska liksom kostnaden för övertid hos Polismyndigheten.

### *Minskad övertid i flera pilotområden*

Antalet övertidstimmar har minskat i fem av åtta pilotområden. Storgöteborg Syd har minskat mest, med cirka en fjärdedel. Även i Helsingborg, Gotland, Jämtland och Uppsala/Knivsta ser vi en minskning. I övriga tre pilotområden har antalet övertidstimmar istället ökat, särskilt stor ökning ser vi i Karlstad och Norrmalm. I Karlstad ger lokalpolisområdeschefen en möjlig förklaring till detta, nämligen att övertiden på eftermiddagarna har ökat som en konsekvens av att de är för få på dagarna och att dagpatrullerna därför samlat på sig arbete under dagen och blir kvar efter avslutat pass för att avrapportera sina ärenden. I Norrmalm kan Brå notera att de samtidigt har haft en minskning i personalstyrka vilket skulle kunna förklara behovet av att använda sig av övertid för att lösa bemanningen. I övriga lokapolisområden i Sverige har övertiden ökat med 2 procent.

**Tabell 7. Procentuell ökning och minskning av övertidstimmar (%). Ett år innan piloten jämfört med pilotåret. Källa: Palasso.**

Storgöteborg Syd	-24
Helsingborg	-19
Gotland	-14
Jämtland	-11
Uppsala/Knivsta	-6
Eskilstuna	7
Normalm	13
Karlstad	28
<b>Övriga lokalpolisområden</b>	<b>2</b>

### *Framförallt övertid med kort varsel har minskat*

Brå har analyserat hur och när övertid har använts i de åtta pilotområdena under februari månad 2018 och jämfört med samma tid 2019. Resultatet visar att övertiden har minskat över hela dygnet men särskilt på torsdagar och lördagar. Det är bara i ett område, Eskilstuna, som vi kan se att övertiden i och med piloten särskilt minskat under kvällstid.

Brå har även gått igenom utvecklingen av övertid utifrån vilka orsaker som ligger bakom behovet. Resultatet visar att det framförallt är avrapportering och frånvaro med kort varsel som minskat, exempelvis att en kollega blivit sjuk eller insatser som planeras tätt inpå. Övertid för att täcka resursbrist som var känd redan vid planeringstillfället har istället ökat i flera områden. Det ligger i linje med tanken bakom modellen - att möta upp behovet redan vid planeringen och inte med snabba och kostsamma lösningar kort inpå. Att det särskilt är avrapportering som minskat i de flesta områden kan även tyda på att poliserna haft mer luft i schemat under passen och därmed hunnit registrera ärenden direkt istället för att behöva spara till slutet av arbetspasset och behöva jobba över.

### *Den nya möjligheten till passändring har inte använts*

Samtidigt som övertiden har minskat har pilotområdena ökat sin användning av tidsförskjutning. I tre pilotområden har antalet pass som tidsförskjuts mer än fördubblats. Tidsförskjutningar används dock i mindre utsträckning än övertid, cirka en till två gånger per år och polis varför kostnader för att bemanna utöver ordinarie tjänstgöringslista under pilotåret totalt sett ändå borde minskat.

Som angetts i beskrivningen av kollektivavtalet har 8+2-modellen möjliggjort för arbetsgivaren att undvika övertid och tidsförskjutning genom att istället använda passändringar. Passändring får tillämpas en gång per kalendermånad per arbetstagar och innebär en lägre ersättning än vad en tidsförskjutning ger (Polismyndigheten 2017). Uppgifter från de åtta pilotområdena visar att detta inte utnyttjats i någon större utsträckning, och i flera områden inte alls.

## Förklaringar till utfallet

Det sista steget i analysen är att närmare undersöka vilka faktorer som kan förklara varför vissa områden inte fullt ut har nått upp till den beräknade potentialen i modellen.

Brå har identifierat två huvudsakliga förklaringsfaktorer till att förskjutningen begränsats:

- hur pilotområdena har utformat sina lokala scheman för 80-procentsgruppen utifrån utrymmet i kollektivavtalet
- hur pilotområdena har följt schemalaggningsen, framförallt avseende den dubbla resurs som förlagts till kvällar för 80-procentsgruppen.

Därutöver har Brå identifierat en faktor som totalt sett ökat andelen arbetstid på kvällen:

- hur pilotområdena har hanterat arbetstiden för 20-procentsgruppen.

## Utformningen av lokala scheman har begränsat andelen kvällstid

Som tidigare nämnts har det funnits utrymme i kollektivavtalet för pilotområdena att själva besluta om start- och sluttider för sina arbetspass. Beroende på hur schemat har förlagts och hur många turlag som arbetar under de tider som Brå definierar som kvällstid påverkas potentialen för varje område. I tabellen nedan har andelen kvällstid i de lokala schemana för 80-procentsgruppen beräknats och jämförs med andelen kvällstid i de exempelscheman som bifogats kollektivavtalet. Notera att 20-procentsgruppen inte ingår i denna tabell, utan att den enbart avser potentialen för 80-procentsgruppen.

**Tabell 8. Andel arbetad kvällstid för 80-procentsgruppen. Källa: Analys av lokala scheman samt bifogade exempelnscheman till kollektivavtalet.**

Område	Schemaexempel i 8+2-modellen (%)	Lokalt framtaget schema (%)
Gotland	42,3	42,4
Karlstad	42,3	42,3
Eskilstuna	42,3	42,3
Jämtland	42,3	42,1
Storgöteborg Syd	42,3	41,1
Helsingborg	42,3	40,5
Uppsala/Knivsta	42,3	39,9
Norrmalm	42,3	37,6

Som framgår av tabellen ovan begränsas möjligheten att nå upp till modellens potential redan i utformningen av schemat för 80-procentsgruppen i fyra områden. I Eskilstuna samt i de tre områden som valde ett av exempelnschemana: Gotland, Jämtland och Karlstad, når det lokala schemat upp till potentialen. Det bör dock poängteras att samtliga områden följer kollektivavtalet även om de inte har samma andel kvällstid i schemat. Allra minst kvällstid är förlagd i Norrmalm. Anledningar till det är främst att de såg lokala verksamhetsbehov av att sprida ut tiden som turlagen arbetar på kvällen. Genom att ett av turlagen påbörjar sitt pass tidigt kan de möta upp behov av resurser på eftermiddagar exempelvis för snatteriärenden och demonstrationer. Samtidigt kan det andra turlaget avsluta sitt kvällspass senare för att möta upp behoven på natten för att exempelvis närvara vid sena krogstängningar.

## Resurser plockas från det extra kvällsturlaget

Flera pilotområden har i realiteten inte bemannat kvällspassen enligt fastställt schema. Det har varit särskilt tydligt i de områden som har begränsade resurser i kombination med en beslutad säkerhetsnivå som är jämn över dygnet och veckan. Som tidigare nämnts innebär säkerhetsnivån en lägsta nivå för hur många poliser som minst ska vara i tjänst för att polisen ska kunna genomföra sitt uppdrag. Är antalet detsamma på kvällen som övriga tider är utrymmet för variationer under dygnet i likhet med 8+2-modellen begränsade. Om en medarbetare är frånvarande under ett dag- eller nattpass måste den ersättas för att säkerhetsnivån ska kunna hållas, och Brå ser att personal då i första hand har plockats från kvällspassen. Är personal däremot frånvarande under kvällen ersätts de inte i samma utsträckning. Samma problem uppstår om antalet yttre befäl är färre

än antalet turlag, eftersom de då måste hjälpas åt att täcka alla pass under hela dygnet.

Att förflyttningar av personal i första hand sker från kvällsgruppen är dock även ett problem i storstadsområdena där kvällsturen i vissa områden setts som en resurspool för att till exempel flytta personal till utbildningar som inte passar in i schemat eller när behov uppstått på andra enheter inom polisen.

## **Hantering av arbetstiden för 20-procentsgruppen**

Trots begränsningarna som redovisats ovan har de flesta pilotområdena uppnått eller kommit nära potentialen för andelen kvällstid i 8+2-modellen. En bidragande orsak till detta är att Brås beräkningar av potentialet har utgått från att cirka 20 procent av personalen ska arbeta utifrån ett schema med betydligt färre kvällspass, i likhet med de två exempelschema som bifogats kollektivavtalet. Som tidigare redovisats består dessa av 19 procent kvällstid.

Utfallet visar att i tre pilotområden har färre än 20 procent av medarbetarna arbetat efter ett annat schema än fast treskift. Därutöver så har majoriteten av de medarbetare som ingått i 20-procentsgruppen arbetat under hela dygnet. Till stor del har gruppen bestått av yttre befäl, gruppchefer och instruktörer. Även om de har ett visst behov av att arbeta dagtid för administration eller utbildningar, så har de under övriga tider i så stor utsträckning som möjligt försökt följa det egna turlagets schema, det vill säga arbetat i likhet med 80-procentsgruppen. Även övrig personal som har ingått i 20-procentsgruppen har arbetat mer kväll än exempelschemana. Poliserna med barn hemmaboende varannan vecka har i flera pilotområden till exempel fått lättnader i schemat under dessa veckor men övrig tid arbetat tillsammans med sitt turlag på treskift. I Helsingborg har även en del av personalen som periodplanerat fått täcka luckor under hela dygnet utan några lättnader i schemat.

Att pilotområdena har schemalagt 20-procentsgruppen enligt ovan vis och att det finns skillnader mellan områdena beror till stor del på att det har funnits utrymme för att lokalt bestämma hur gruppen ska användas.



# Polisens verksamhetsresultat

Polisen har inte tagit fram några specifika resultatmål som ska uppnås med 8+2-modellen. Trots det anser Brå att det är av vikt att följa utvecklingen av verksamhetens resultat under pilotåret, då modellen ytterst syftar till att verksamhetsanpassa arbetstiderna så att polisen bättre kan utföra sitt uppdrag gentemot medborgarna. De resultatmål som ingår i analysen är arbetsuppgifter för den ingripandeverksamhet som enligt Brås bedömning kan komma att påverkas av piloten. I detta kapitel redogör vi för hur verksamhetens resultat har utvecklats i de åtta pilotområdena under pilotåret och jämför med samma tidsperiod året innan, samt med utvecklingen nationellt. Kapitlet är uppdelat i två delar där den första delen redovisar de resultatmål som framförallt lokalpolischeferna såg potential i att förbättra, det vill säga gripande av person, beslag, upprättade anmälningar och polisens egeninitierade ärenden<sup>36</sup>. I den andra delen fokuserar vi mer specifikt på polisens förmåga att besvara larmsamtal från ledningscentralen på kvällstid, eftersom ärendeflödet har varit utgångspunkten i polisens bedömning av verksamhetsbehovet – där behovet på kvällarna varit som störst.

Kapitlet bygger på uppgifter från två av polisens datasystem: Durtvå och STORM, samt intervjuer med både lokalpolisområdeschefer och med ingripandepoliser.

## Resultatutvecklingen i pilotområdena

Under förstudien identifierade Brå att det bland medarbetare och chefer på lokal nivå fanns en förhoppning om att 8+2-modellen bland annat skulle kunna medföra att olika insatser skulle få större effekt genom att de genomförs på kvällarna då fler brottsaktiva är i rörelse. En chef uttrycker det så här:

<sup>36</sup> Egeninitierade ärenden innefattar alltifrån enklare fordonstopp till större planlagda insatser med flera patruller involverade. Ett egeninitierat ärende kan även upprättas som en följd av ett ingripande efter larmsamtal från allmänheten, till exempel om polisen upptäcker narkotikainnehav under ett ingripande vid krogbråk.

*Genom att ha en ökad kvällsbemannning så har vi lyckats med många uppdrag som vi inte hade lyckats med om vi inte hade haft det, det är liksom inget snack om det.*

När verksamhetsresultaten följs upp är det viktigt att ha i åtanke att resultaten endast kan påverkas om insatserna på kvällstid, när polisen nu har fler resurser, är mer effektiva jämfört med om de till exempel hade utförts på dagtid. Det är även viktigt att ha rimliga förväntningar på vilka resultat som är möjliga att uppnå med tanke på hur mycket arbetstid som 8+2-modellen har förskjutit i respektive område. Som vi tidigare har varit inne på har flera pilotområden inte förskjutit så mycket tid på grund av att de redan innan piloten arbetat en relativ hög andel kvällstid. Det innebär att vi inte heller kan förvänta oss någon märkbar förändring i utvecklingen av verksamhetsresultaten i dessa områden.

### **Antalet beslag och gripanden har inte ökat**

Antalet gripanden av person har minskat i samtliga pilotområden, förutom Gotland. En minskning har även skett nationellt, dock inte i samma utsträckning som i pilotområdena. Helsingborg har haft tydligast nedgång, närmare hälften så många gripanden skedde under piloten jämfört med tidigare år.

Brå kan inte heller se att antalet beslag skulle ha ökat till följd av 8+2-modellen. I fem pilotområden har antalet minskat jämfört med året innan, vilket är en utveckling i likhet med övriga lokalpolisområden. I två områden har antalet ökat med några enstaka procent och i ett område, Uppsala/Knivsta, har antalet beslag ökat omkring 9 procent jämfört med föregående år. De har dock framförallt tagit ikapp en minskning som skedde under 2018 och ligger på ungefär samma nivå som två år tillbaka i tiden.

### **Antal anmälningar av ingripandebrott har ökat i hälften av pilotområdena**

Hur många brott som anmäls i ett polisområde kan påverkas av en mängd olika faktorer, alltifrån faktisk brottsaktivitet till anmälningsbenägenhet. Några brottstyper är dock mer beroende av polisiärt initiativ, så kallade ingripandebrott. Antalet anmälda brott inom denna kategori återspeglar till stor del polisens aktivitet på området, exempelvis genomförda kontroller. De påverkas även av hur insatserna har riktats in, exempelvis leder nykterhetskontroller på fredagskvällar troligen till fler upprättade ärenden än om motsvarande insats skulle ske på en vardagsförmiddag.

Brå har gått igenom antalet anmälningar som upprättats av en polis på plats för de två typer av ingripandebrott som är mest förekommande: trafik och narkotika. I fyra pilotområden har denna typ

av anmälningar ökat i högre utsträckning än utvecklingen i övriga lokalpolisområden i Sverige: Eskilstuna, Storgöteborg Syd, Uppsala/Knivsta och Jämtland. Särskilt tydlig är ökningen i Uppsala/Knivsta och Eskilstuna.

## Antalet egeninitierade ärenden har ökat i pilotområdena men även i övriga delar av landet

I fyra områden har antalet egeninitierade ärenden ökat med cirka 5 till 15 procent jämfört med året innan, vilket är jämförbart med utvecklingen i övriga lokalpolisområden i Sverige. I två områden, Uppsala/Knivsta och Eskilstuna, har antalet ökat något mer, cirka 25 procent respektive drygt 50 procent. Lokalpolisområdeschefen i Eskilstuna uppger att ökningen skulle kunna bero på att områdespoliserna i och med piloten fått arbeta mer ostört med det brottsförebyggande arbetet eller att det ger mer effekt att arbeta brottsförebyggande på kvällarna. I övriga två pilotområden har antalet minskat.

## Så förhåller sig resultatet till övriga landet

I tabell 9 har Brå sammanställt en bedömning av hur utvecklingen sett ut i pilotområdena när hänsyn tas till utvecklingen i övriga delar av landet. Totalt sett är det fyra områden som överlag uppvisar ett bättre resultat än utvecklingen i övriga lokalpolisområden. Den resterande hälften följer den nationella utvecklingen eller har haft en sämre utveckling.

**Tabell 9. Utvecklingen i de åtta pilotområdena i jämförelse med nationell utveckling avseende fem utvalda resultatmått.**

Område	Beslag	Gripanden	Egeninitierade ärenden	Narkotikaanmälningar	Trafikanmälningar
Eskilstuna	+	-	+	+	+
Uppsala/Knivsta	+	-	+	+	+
Storgöteborg Syd	0	0	0	+	+
Jämtland	+	-	+	+	-
Karlstad	0	-	0	0	-
Gotland	-	+	-	-	-
Helsingborg	-	-	0	-	0
Norrmalm	0	-	-	-	-

— Negativ utveckling jämfört med övriga lokalpolisområden

0 Liknande utveckling som övriga lokalpolisområden

+ Positiv utveckling jämfört med övriga lokalpolisområden

## Begränsade resultat när hänsyn tas till resurstillskott och utveckling över tid

En faktor som påverkar vilka resultat som är rimliga att uppnå är hur många poliser som delar på arbetsbördan. Modellen har medfört en arbetstidsförkortning och flera pilotområden har minskat sin övertid. Trots detta har sex av åtta pilotområden ökat sin personalstyrka under pilotåret till följd av resurstillskott. Det har alltså blivit fler arbetstimmar i de flesta pilotområden.

För att kunna bedöma om detta påverkat utfallet i de mått som hittills har presenterats i kapitlet har samtliga mått även beräknats per 10 000 arbetstimmar i respektive pilotområde och månad. Utvecklingen har även granskats under en längre period, från 1 oktober 2016 till och med 30 september 2019, för att se om resultaten under den period som pilotverksamheten pågått uppvisar en avvikande utveckling även när jämförelseperioden utökas<sup>37</sup>.

Efter att ha tagit hänsyn till ovanstående faktorer är det endast resultatet i Eskilstuna och Uppsala/Knivsta avseende egeninitierade ärenden och upprättade anmälningar som uppvisar ett positivt resultat i förhållande till utvecklingen i övriga lokalpolisområden<sup>38</sup>.

## Utryckningar under kvällstid

Brå har även valt att undersöka polisens förmåga att svara på inkommande larm på kvällstid. Detta grundar sig på en tanke att en bättre anpassning till de tider då trycket på inkommande larm är som störst borde kunna leda till en bättre förmåga att hantera dessa ärenden under dessa tider. Dels gäller detta förmågan att svara på fler händelser, dels att vara snabbare på plats.

## I hälften av områdena är antalet besvarade larm relativt oförändrat

När ett larmsamtal kommer in till polisens regionsledningscentral (RLC) upprättas en händelserapport av operatörerna. Varje händelse ska därefter bedömas utifrån en prioriteringsordning av hur snabbt

---

<sup>37</sup> Den procentuella förändringen beräknas utifrån skillnaden mellan resultatet under december 2017 till och med september 2018 och med motsvarande period under piloten. När jämförelseperioden utökas ingår samtliga månader från oktober 2016 till och med september 2019 och lokala starttider tas i beaktande.

<sup>38</sup> Viktigt i detta avseende är att vara medveten om att resultatet för dessa två kan återspegla och mäta samma insatser, exempelvis en trafikkontroll som både är ett egeninitierat ärende och som kan leda till att anmälningar upprättas av polis på plats.

en polis behöver beordras för att hantera ärendet<sup>39</sup>. Antalet händelserapporter som upprättas på RLC och som kräver en insats av ingripandepoliser har i majoriteten av pilotområden varit relativt oförändrat eller minskat något under pilotåret jämfört med året innan och utvecklingen i landet i övrigt. Det gäller såväl det totala antalet som utvecklingen för de mer brådskande ärendena som bedömts ha första och andra prioritet. Utvecklingen av antalet upprättade ärenden på RLC ska inte ses som ett verksamhetsmått i sig eftersom det till stor del påverkas av faktorer utanför polisens kontroll och oavsett vilken bemanning som är tillgänglig. En stor del av dessa ärenden är larmsamtal som kommer in från allmänheten via 112/114 14 eller serviceuppdrag från andra myndigheter. Redovisningen kan däremot utgöra ett bra underlag för att förstå polisens förutsättningar under pilotåret. Till exempel kan ett ökat antal ärenden med hög prioritet försvåra polisens möjlighet att samtidigt förkorta uttryckningstider under kvällar, även om det är något fler som delar på arbetsbördan.

**Tabell 10. Utvecklingen av antalet upprättade händelserapporter under pilotåret jämfört med året innan. Procentuell ökning eller minskning (%). Källa: STORM.**

Område	Prioritet 1	Prioritet 2	Prioritet 3	Totalt
Eskilstuna	25	10	17	16
Uppsala/Knivsta	15	3	10	9
Storgöteborg Syd	16	- 7	2	0
Karlstad	15	- 8	- 2	- 3
Helsingborg	- 5	- 6	- 1	- 3
Norrmalm	1	- 8	- 5	- 5
Gotland	- 2	- 10	- 6	- 6
Jämtland	1	- 20	- 29	- 28
<b>Övriga lokalpolisområden</b>	<b>6</b>	<b>- 5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Eskilstuna och Uppsala/Knivsta har haft en tydlig ökning av såväl brådskande ärenden som händelserapporter som rör mer planerad verksamhet, exempelvis transporter eller polisinitierade ärenden. Det sistnämnda är i linje med resultatet som presenterats tidigare i kapitlet, att dessa två områden har ökat sin förmåga att upprätta

<sup>39</sup> Prioritet ett innefattar ärenden som är av sådan karaktär att ett omedelbart ingripande måste ske och prioritet två ärenden där ingripande ska ske skyndsamt. Prioritet tre ska resurssättas i närtid.

egeninitierade ärenden och upprätta fler trafik- och narkotikaanmälningar<sup>40</sup>. I Jämtland kan vi dock se en kraftig minskning i antalet händelser som den ingripande polisen har hanterat under pilotåret jämfört med föregående år. Viktigt i detta avseende är att poängtera att ett minskat antal händelser i sig inte behöver vara en negativ utveckling utan kan ha flera olika orsaker, till exempel en minskad anmälningsbenägenhet, välfungerande brottsförebyggande arbete eller minskat behov av polisens servicearbete.

### *Koden resursbrist används mer sällan*

Operatörerna som tar emot larmsamtalen ska, förutom att bedöma vilken prioritet ett ärende har, ta kontakt med tillgängliga patruller i området för att skicka dem till brottsplatsen. Är samtliga patruller upptagna med pågående larm eller låsta till särskilda insatser kan operatören besluta att ärendet får vänta till senare. Det är ovanligt att operatörer inte skickar en patrull till ärenden med prioritet ett eller två. Risken om det är ont om bilar är istället att uttryckningstiderna för dessa ärenden kan bli längre. Det förekommer däremot att operatörerna anger att polis inte kan skickas till brottsplatsen på grund av resursbrist för ärenden med prioritet tre, det vill säga rutinärenden som inte är lika brådskande. Brå har beräknat hur stor andel av de inkomna ärenden som RLC har bedömt att de inte kommer kunna besvara. Viktigt att ha i beaktande i denna beräkning är att utfallet till stor del påverkas av rutiner avseende kodning, vilka varierar stort mellan de olika regionerna. I två pilotområden, Storgöteborg Syd och Helsingborg, registreras årligen mycket få ärenden med koden resursbrist varför utvecklingen i dessa områden inte ingår i redovisningen. Det betyder dock inte att resursbrist inte förekommer i dessa områden utan återspeglar snarare operatörerna benägenheten att använda koden.

Av resterande sex pilotområden har fem områden markant minskat andelen ärenden som kodats som resursbrist. Andelen har minskat med mellan 25 och 30 procent. Även i övriga delar av landet har andelen ärenden som kodas med resursbrist minskat men inte i samma utsträckning som pilotområdena. Snittet för övriga lokalpolisområden är en minskning på 19 procent. Endast i Jämtland har andelen ärenden som kodats med resursbrist ökat. Det beror dock främst på att antalet ärenden som inkommit under pilotåret minskat drastiskt samtidigt som antalet ärenden med resursbrist varit konstant.

<sup>40</sup> Akuta ärenden är dock inte lika påverkade av varken polisens bemanning eller arbete då det till stor del är larmsamtal som kommer in från allmänheten via 112 eller 114 14.

**Tabell 11. Utvecklingen av andel ärenden som patrull inte skickats till på grund av resursbrist (HR totalt). Andel under pilotåret jämfört med föregående år (%). Källa STORM.**

Försämrat resultat med högre andel ärenden som polisen inte besvarat på grund av resursbrist	Jämtland
Förbättrat resultat med lägre andel ärenden som polisen inte kunnat besvara på grund av resursbrist	Gotland, Karlstad, Uppsala/Knivsta, Norrmalm och Eskilstuna
För få fall per år för att redovisa en utveckling	Helsingborg och Storgöteborg Syd

## Utryckningstider för brådskande ärenden har inte förkortats i och med piloten

Brå har undersökt om 8+2-modellen har bidragit till att polisen är snabbare på plats för att svara på medborgarnas behov av hjälp under kvällstid<sup>41</sup>. Utryckningstiden är beräknad utifrån den tidpunkt som samtal kommit in till polisen tills att polisen har registrerat att de är på plats. Resultatet nedan utgår endast från inkomna ärenden med prioritet ett och två då tidsaspekten för dessa är av särskild vikt. Eventuella förändringar i utryckningstid för övriga ärenden och för andra tidpunkter under veckan har Brå inte undersökt.

Föregående kapitel har visat att nästan samtliga områden har förskjutit sin arbetstid till kvällstid och sex av åtta pilotområden har dessutom fått ett resurstillskott. Det innebär att pilotområdena har haft en högre bemanning på kvällarna under pilotåret, vilket borde ge operatörerna på ledningscentralen större möjligheter att hitta en ledig bil på kvällarna under pilotåret jämfört med året innan samt att de bilar som är ute kan tillåta sig en större geografisk spridning och därmed kan undvika långa körtider.

Trots bättre förutsättningar visar resultatet av det datamaterial som Brå har analyserat att mediantiden från att samtal kommit in till att polis är på plats har ökat i de flesta områden under kvällstid. Utryckningstiderna i övriga lokalpolisområden har dock också ökat med jämförbar nivå under samma tidsperiod. Endast i Eskilstuna och Uppsala/Knivsta ser vi en minskning av utryckningstider på kvällen under piloten med 7 till 10 procent. Det handlar dock endast om ett par minuter kortare utryckningstid. Samma resultat ser vi om vi endast studerar ärenden med prioritet ett. Brå har även specifikt studerat ärenden som inkommit i form av ett 112-samtal. I denna analys är det bara Karlstad som uppnått en minskning i utrycknings-

<sup>41</sup> Beställningen av data avser en annan definition av kväll än den som Brå i övrigt studerar i denna utvärdering. Tiderna som definieras som kväll i detta uttag är: måndag till lördag 18.00–24.00. Mer om orsaker till detta i bilaga 1. Metod.

tider, övriga pilotområden har ökat sina uttryckningstider i likhet med övriga lokalpolisområden.

## Faktorer som kan ha påverkat utfallet

Brås redovisning av hur verksamhetsresultaten har utvecklats under pilotåret visar inte på några tydliga effekter. Brå har valt att närmare undersöka vad detta kan bero på och har identifierat två möjliga förklaringar till utfallet. Det kan dels bero på att effekterna har begränsats på grund av hur pilotområdena i realiteten har bemannat kvällspassen, dels på att Brå endast har studerat en begränsad del av polisens arbete och därför inte täcker hela polisens uppdrag.

## Poliser tas i anspråk till annan verksamhet

Om resurstillskottet på kvällarna ska kunna påverka resultatet för polisens händelsestyrda verksamhet i lokalpolisområdet är det avgörande att poliserna får fortsätta arbeta i sitt närområde. Det har dock framkommit att så inte alltid varit fallet. Pilotområdena existerar inte i ett vakuum och om det finns extra resurser vid vissa tillfällen så ökar risken att de tas i anspråk för ärenden i närliggande lokalpolisområden som inte har en lika kvällstung bemanning. Det här är av geografiska skäl mindre vanligt på Gotland men personal uppger att det förekommit i olika stor utsträckning i de övriga pilotområdena<sup>42</sup>. Resurserna fördelas av regionsledningscentralen som i akuta ärenden kan frånga lokalpolisområdesgränser och istället beordra närmsta tillgänglig patrull.

En annan risk när personalstyrkan är något större än vad som krävs enligt lokalt förbestämd säkerhetsnivå är att personal flyttas för att täcka upp luckor på andra avdelningar eller andra grupper i yttre tjänst. Det är något som personal i de flesta pilotområden, särskilt i större städer, har beskrivit som mer vanligt förekommande under piloten jämfört med året innan. I vilken omfattning förflyttningar till andra lokalpolisområden eller andra avdelningar förekommit kan Brå dock inte bedöma, men däremot ser vi att det således finns en ökad risk för detta under de tider på dygnet som personalstyrkan förstärkts.

## Möjliga effekter på brottsförebyggande arbete

Som vi tidigare har beskrivit i kapitlet om förskjutning av tid har två områden schemalagt hälften av sin personal till att arbeta med planlagt brottsförebyggande arbete under kvällspassen. I intervjuer

<sup>42</sup> Det omvända kan dock ske under dagtid när flera pilotområden uppger att de har något mindre personaltäthet jämfört med närliggande områden.



med cheferna uppger även sex av åtta att de såg piloten som en möjlighet att öka det brottsförebyggande arbete i sitt område och att förutsättningarna för fler insatser är större nu än tidigare. Den bilden delar dock inte de ingripande poliser som Brå har intervjuat. Av intervjuer och enkäter framkom att ingripandepoliserna i endast ett pilotområde ansåg att det nya schemat har ökat deras möjligheter till brottsförebyggande arbete. I ett annat lokalpolisområde ansåg poliserna att förutsättningarna blivit sämre, framförallt dagtid, och i övriga områden såg de inte några större skillnader jämfört med innan piloten.

En möjlig förklaring till att upplevelsen skiljer sig åt är att det också kan finnas skillnader i bilden av vad brottsförebyggande arbete är. När lokalpolischeferna diskuterade brottsförebyggande arbete hänvisade de ofta till större planlagda insatser så som särskilda satsningar på brottsbelastade områden eller större trafikinsatser. När de ingripande poliserna istället beskrev hur de arbetade brottsförebyggande talade de oftare om insatser som skett på deras egna initiativ mellan larm, till exempel kontroll av en misstänkt bil eller person.

Då 8+2-modellen är anpassad efter antalet inkommande larm bör utrymmet mellan uttryckningarna för egeninitierade brottsförebyggande insatser minska. Samtidigt kan fasta listor med schemalagda arbetspass för brottsförebyggande arbete, där poliserna kan arbeta ostört utan att ledningscentralen skickar dem på larm, öka möjligheterna till större planerade insatser.

## Mer tid på brottsplatsen?

Ytterligare en aspekt av det händelsestyrda arbete som Brå inte kunnat mäta är om modellen har påverkat hur mycket tid som polisen har kunnat lägga på tidiga utredningsåtgärder, exempelvis utförliga förhör och insamling av bevis på brottsplatser. I hälften av pilotområdena framkommer i intervjuer att tiden för förstahandsåtgärder och avrapportering under kvällspassen har ökat. Det skulle kunna bero på att de i och med 8+2-modellen är fler i tjänst under dessa tider och därför inte behöver känna samma stress att skynda vidare till nästa ärende. Det är dock inte en upplevelse personalen i alla pilotområden delar och Brå har inte underlag för att göra en bedömning om varje ärende tar längre tid eller om kvaliteten i anmälningarna har förbättrats. Skulle modellen följas upp löpande är det dock en aspekt som kan vara viktig att ta i beaktande.

# Polisernas arbetsmiljö

Ett av målen med den nya schemamodellen är att förbättra arbetsmiljön, inte minst under de tider när verksamhetsbehovet är som störst. I förarbetet till modellen gör polisen bedömningen att fler poliser på kvällstid skapar bättre förutsättningar för lägre arbetsbelastning under dessa tider och därmed en jämnare arbetsbelastning över veckan. Det finns även förväntningar på att modellen i och med sin fasta struktur kommer få en positiv inverkan på andra arbetsmiljöfaktorer som gruppdynamik och ledarskap. Genom att majoriteten av personalstyrkan delar på den obekväma arbetstiden ska modellen även ge möjligheter att anpassa schemat för de poliser som har individuella behov, till exempel att inte arbeta natt. I detta kapitel redovisar vi i vilken utsträckning arbetspiloten har åstadkommit några förändringar på dessa tre områden. Samma områden omnämns även i Polismyndighetens arbetsmiljöstrategi<sup>43</sup> som särskilt viktiga för arbetsmiljön (Polismyndigheten 2016b).

Underlaget till Brås analys bygger främst på intervjuer och enkäter med ingripandepoliser och skyddsombud. Utöver det redogörs även för statistik från COPS och LISA.

## Arbetsbelastning

En god arbetsmiljö inom polisen innefattar att resurserna ska vara anpassade till uppdraget. En för hög arbetsbelastning riskerar att skapa sämre prestationer bland medarbetarna (Polismyndigheten 2016a). Kvällarna har enligt polisen varit ansträngda under en längre tid och det finns ett uttalat behov av att då få ut fler poliser i tjänst för att komma till rätta med en hög arbetsbelastning. Detta kan i sin tur även jämna ut arbetsbelastning över veckan. Genom modellens fasta struktur och lika fördelning av dag-, kvälls- och nattpass förväntas även 8+2-modellen jämna ut arbetsbelastningen mellan poliserna.

---

<sup>43</sup> Strategin består av sex prioriterade områden, ledarskap och organisatorisk arbetsmiljö, medarbetarskap, fysisk arbetsmiljö, social arbetsmiljö, arbetsbelastning samt hot och våld.

## Förutsättningarna för en lägre arbetsbelastning har ökat

Det har skett en ökning av *antalet* poliser på kvällstid. Ökningen beror dels på förskjutningen till kvällstid till följd av 8+2-modellen, dels på ett generellt resurstillskott i pilotområdena. Ökningen är som störst på kvällstid, måndag till torsdag. Totalt sett har bemanningen på vardagskvällar ökat med 10–30 procent i fyra områden: Eskilstuna, Jämtland, Karlstad och Uppsala/Knivsta, och med över 30 procent i två områden: Gotland och Storgöteborg Syd. Vi kan också se en ökning under fredags- och lördagskvällar, men där var bemanningen i vissa områden redan relativt hög och de har därför inte ökat i samma utsträckning<sup>44</sup>.

Den totala förskjutningen av tid till kvällarna gör att förutsättningarna för en lägre arbetsbelastning på kvällarna ökar, framförallt på vardagar. Brå bedömer även att detta i sin tur skapar bättre förutsättningar för en jämnare arbetsbelastning över veckan. Vi ser inte samma ökning när det gäller förutsättningar för en lägre arbetsbelastning på fredag och lördag då bemanningen på dessa tider överlag inte har förändrats. Utöver det uppger de flesta ingripandepoliser som Brå har intervjuat att arbetsbelastningen mot slutet av veckan fortfarande upplevs som hög.

## Fast lista medför att den obekväma arbetstiden delas mer lika

De flesta poliser som Brå har intervjuat menar att arbetstiden i och med 8+2 har blivit mer rättvist fördelad. I och med att schemat är fast blir arbetsbelastningen jämnare mellan olika medarbetare. I 8+2-modellen delas poliser som ingår i 80-procentsgruppen lika på arbetstiden genom att alla ingripandepoliser arbetar lika många dag-, kvälls-, och nattpass. Det innebär en skillnad gentemot tidigare, framförallt i de sex pilotområden som tidigare har haft periodplanerad arbetstid. Med periodplanering fanns en möjlighet för medarbetaren att själv lämna in önskemål och i viss mån påverka sin arbetstid. Det innebär att det tidigare fanns variationer mellan medarbetarna kring fördelningen av pass, till exempel att vissa poliser har arbetat mer kvällspass än andra. Inte sällan har det varit nyexaminerade poliser som i början av sin tjänstgöring vill arbeta när det händer som mest. Av intervjuer med skyddsombud framkommer att detta också lett till ett arbetsmiljöproblem för den personal som fick ta de ”jobbiga” passen. Ett annat problem har varit att det saknas mer erfarna poliser ute på kvällarna när det företrädesvis varit de unga som tagit dessa pass.

<sup>44</sup> I detta kapitel hänvisas till antal poliser och inte andel som i föregående redovisning av förskjutningen av tid. Det då antalet är central för upplevelsen av lättnader.

## Antal inkommande larm är oförändrat för de flesta pilotområden – men andra arbetsuppgifter har tillkommit

Brå kan konstatera att förutsättningarna för en lägre arbetsbelastning på kvällarna har ökat. Huruvida den faktiska arbetsbelastningen minskar bestäms sedan av innehållet i och omfattningen av polisernas arbetsuppgifter. Som framgick av kapitlet om verksamhetens resultat har antalet inkommande larm minskat eller varit konstant i sex av pilotområdena jämfört med året innan piloten.

Däremot kan vi se att arbetsuppgifterna har förändrats på andra sätt. Som tidigare nämnts har flera pilotområden sett 8+2-modellen som en möjlighet att genomföra olika satsningar på det brottsförebyggande arbetet. I nästan alla pilotområden har det dessutom framkommit att resurserna på kvällstid, i högre utsträckning än övrig tid i veckan, tas i anspråk även av närliggande lokalpolisområden eller andra enheter i pilotområdet. Att arbetsuppgifter har tillkommit samt att resurser tas i anspråk menar Brå mycket väl kan innebära att arbetsbelastningen i vissa pilotområden inte har minskat jämfört med året före piloten. En bild som delvis också stöds i intervjuer med ingripandepoliser.

## Upplevelserna är splittrade

När Brå har frågat ingripandepoliserna i pilotområdena om 8+2-modellens påverkan på arbetsbelastningen är bilden splittrad. Å ena sidan finns det medarbetare som menar att arbetsbelastningen har minskat på kvällarna då de är fler poliser som delar på arbetsuppgifterna, vilket också medfört att arbetsbelastningen har blivit jämnare över veckan. Framförallt ser vi detta i Helsingborg och Jämtland. Jämtland är också ett område där antalet inkommande larm har minskat jämfört med året före piloten, vilket skulle kunna bidra till upplevelsen av lättnad. Ett exempel på hur arbetsbelastningen kan upplevas i dessa områden följer av citatet nedan:

*Stundtals är det mer belastning än tidigare men i det långa loppet tycker jag att det är jämnare. Jag mån i alla fall bättre rent arbetsbelastningsmässigt, det är mer jämnt utspritt och vi har längre ledigheter för återhämtning.*

Å andra sidan finns det minst lika många medarbetare som inte upplever någon lättnad i arbetsbelastningen. De förklaringar som ges är till exempel att bemanningen på dagarna nu är för snål eller att den totala resursen för ingripandeuppdraget inte är tillräcklig då poliser som skulle arbeta kvällspass flyttas till andra uppdrag. Upplevelser av detta slag har vi mött i de flesta områdena.

Mot bakgrund av de splittrade upplevelserna kan Brå konstatera att det inte finns någon tydlig effekt av en upplevd lättnad i arbets-

belastning. Några pilotområden tycker att arbetsbelastningen har minskat och blivit jämnare, några tycker att den har blivit sämre och några menar att det inte är någon större skillnad jämfört med tidigare. Värt att notera är dock att båda upplevelserna kunde förekomma i ett och samma turlag. En förklaring till det är att arbetsbelastningen såg väldigt olika ut mellan medarbetare tidigare, särskilt i de områden som periodplanerat. Upplevelsen av en mer rättvis fördelning av arbetspass är därmed relativ. Flera av de poliser som Brå intervjuat var även så pass nya inom den ingripande verksamheten att de inte hade något att jämföra med.

## Inga tydliga effekter på arbetsskador

Med en jämnare arbetsbelastning fanns en förhoppning om att risken för arbetsskador skulle minska. Brå har därför undersökt om 8+2-modellen har lett till att antalet självrapporterade tillbud och arbetsskador<sup>45</sup> minskat. Resultatet visar att antalet anmälningar har både ökat och minskat i de åtta pilotområdena. Tydligast förändringar ser vi i fyra områden. I Eskilstuna och Norrmalm har antalet anmälningar minskat medan de har ökat i Storgöteborg Syd och Jämtland. Antalet anmälningar per månad är dock relativt få i flera områden, vilket gör att resultatet måste tolkas med försiktighet då enstaka händelser kan påverka den totala utvecklingen. Anmälningar sker även ofta på initiativ av poliserna själva vilket också kan påverka utfallet. Av intervjuer med skyddsombud har det inte framkommit något som tyder på att utvecklingen av antalet LISA-anmälningar i dessa fyra områden har något samband med piloten<sup>46</sup>.

## Att arbeta i en fast schemastruktur

8+2-modellen innebär att poliserna i huvudsak schemaläggs med samma personer i fasta turlag, vilket är en skillnad mot tidigare för de flesta av pilotområdena. Turlagens storlek varierar mellan pilotområdena men i de flesta områden är de mellan fem och tio personer i varje samt en gruppchef eller yttre befäl. Att schemalägga personalen i fasta turlag förväntas leda till bättre gemenskap och ökad trygghet för poliserna. En fast schemaläggning förväntas även leda till att chefer får bättre förutsättningar att leda och styra resursen.

<sup>45</sup> Arbetsskador inom polisen rapporteras till polisens rapporteringssystem för tillbud och arbetsskador (LISA). Arbetsskador är olyckor och sjukdomar som händer i arbetet och kan uppstå på grund av till exempel stress och hög arbetsbelastning. Tillbud är en händelse som skulle kunna leda till en olycka, till exempel att en medarbetare riskerar att skadas under ett arbetspass.

<sup>46</sup> Däremot uppger skyddsombud på Gotland att minst två anmälningar under pilotåret avser bristande sömn och återhämtning som en konsekvens av de nya arbetstiderna. Det totala antalet anmälningar i lokalpolisområdet har dock minskat.

## Schemalagda turlag har förbättrat arbetsmiljön

De allra flesta ingripandepoliser som Brå har intervjuat berättar om hur modellen medfört en bättre gemenskap i turlagen. Störst skillnad har det blivit för de områden som tidigare har haft periodplanering, och därmed inte har haft fasta turlag innan piloten. I dessa områden framkommer att en sådan nära sammanhållning som de har nu inte ens går att komma i närheten av i en rörlig grupp. De områden som har haft fasta turlag innan piloten upplever däremot ingen större skillnad. Däremot är de måna om att fortsätta arbeta i fasta turlag då upplevelsen även i dessa områden är att fasta turlag har en positiv effekt på arbetsmiljön. Ingripandepoliserna beskriver i intervjuer att den positiva effekten på turlagsgemenskapen framförallt har lett till en ökad trygghet och en känsla av att de på ett bättre sätt än tidigare lär känna varandra, framförallt varandras styrkor och svagheter. På flera hålls beskrivs detta som att det ibland bara räcker med att möta en kollegas blick så vet man vad man ska göra och var man har varandra i olika situationer. Det är något som poliserna fäster stor vikt vid eftersom arbetets karaktär innebär en viss risk att själv utsättas för hot eller våld. Det finns även en arbetsglädje inbyggd i känslan av gemenskap. Det blir således inte bara tryggare, det blir även roligare. Den positiva inställningen till turlagsgemenskapen illustreras av det här citatet:

*Jag tycker det här som jag sa tidigare att man har blivit en tight grupp. Det väger upp väldigt mycket för mig. Så jag kan stå ut med de andra jobbiga grejerna för jag tycker det är otroligt mycket bättre stämning nu och roligare att gå till jobbet.*

### **Effekten av bättre gemenskap förstärks av ett nära ledarskap**

Effekten av bättre gemenskap förstärks när gruppchef eller yttre befäl kan arbeta med sitt turlag<sup>47</sup>. Detta ser vi en effekt av i Norrmalm, Helsingborg och Jämtland. För dessa områden har det blivit en skillnad från tidigare då periodplaneringen innebar en större personalomsättning och variation i turlagen. En fördel som beskrivs i intervjuer är till exempel att en gruppchef, genom att ha bättre kännedom om gruppens kompetens, kan planera säkrare insatser.

I Uppsala/Knivsta och Storgöteborg Syd är, som nämnts ovan, den fasta strukturen inget nytt. Dock finns det poliser i Storgöteborg Syd som berättar att rollen som gruppchef i viss utsträckning har påverkats såtillvida att de nu har mindre tid med turlaget på grund av ett utökat administrativt ansvar till exempel för planering av det brottsförebyggande arbetet.

<sup>47</sup> Rollen av gruppchef och yttre befäl varierar mellan pilotområdena. Gruppchef och yttre befäl kan ligga i samma eller i två olika tjänstebeskrivningar.

## Mindre pilotområden ser även nackdelar med fast lista

Det är inte enbart positivt att arbeta i fasta turlag och med samma kollegor. På flera håll, framförallt i de mindre pilotområdena, har Brå uppmärksammat en så kallad isoleringseffekt. Med det menas att turlagen blir avskilda från andra när de enbart arbetar med samma personer och sällan träffar andra kollegor. Effekten av detta är tydligare i de mindre pilotområdena då de är färre i varje turlag, varför variationen därmed också minskar. Det kan till exempel få till följd att ett turlag alltid arbetar med samma typer av insatser eller arbetssätt vilken kan påverka såväl informations- samt kompetensutbytet kollegor emellan. En polis i ett mindre pilotområde uttrycker det så här:

*Turlagskänslan har absolut blivit bättre, [...], men variationen i arbetet har blivit sämre känner jag. Nu är vi ganska inriktade i vårt turlag på det vi tycker är kul så då kanske de delarna som jag skulle behöva jobba mer med faller bort för att ingen av oss är speciellt inriktad på det.*

Den nya schemamodellen medför att antalet turlag ökar från sex till åtta, vilket fått till följd att poliserna har blivit färre i varje turlag. När medarbetare i turlaget är frånvarande och inte ersätts, till exempel på grund av föräldraledighet eller kommenderingar, har det i ett par pilotområden skapats turlag som i praktiken enbart består av två till tre poliser. Små turlag är sårbara på flera sätt, framförallt vid förekomsten av konflikter inom turlaget samt vid sjukfrånvaro. Dessutom minskar möjligheterna avsevärt för dessa poliser att beviljas ledighet eller byta pass.

Övergången från sex till åtta turlag har påverkat möjligheterna till ett nära ledarskap, vilket vi tidigare nämnt kan förstärka effekten av gemenskap. Precis som i Norrmalm, Helsingborg och Jämtland har Karlstad, Eskilstuna och Gotland tidigare haft periodplanering. Dock är upplevelsen i dessa områden att de har kommit längre ifrån sin gruppchef eller yttre befäl sedan införandet av 8+2-modellen. Detta kan till stor del förklaras med att det inte finns en uttalad ledare per turlag då antalet gruppchefer eller yttre befäl är färre än antalet turlag. En upplevelse som även delas av vissa lokalpolisområdeschefer:

*Det har varit en ganska svår påfrestning att hålla geisten uppe. Jag som sitter på min nivå och tittar på mina gruppchefer ser ju att de tar mycket stryk av den här otydligheten att man har personal i olika turlag och olika grupper, man ser dem knappt. Det har kostat mycket ur det perspektivet.*

### *Arbetsplatsmöten får mindre utrymme*

Pilotområdena har haft svårt att genomföra arbetsplatsmöten (APM) sedan piloten startade. Arbetsplatsmötet är ett tillfälle för medarbetare att få inflytande över den egna arbetsmiljön<sup>48</sup>. Genom att dessa uteblir riskerar medarbetarnas möjligheter till inflytande att kraftigt försämrats. I två pilotområden har APM helt fallit bort, Eskilstuna och Gotland, i tre andra områden har möjligheterna varit begränsade. Detta förklaras på lokal nivå framförallt med att APM inte ingår i schemastrukturen på samma sätt som till exempel utbildningspass gör. Pilotområdena måste därför själva ta ett beslut om när under schemaperioden som dessa möten ska hållas. Det finns även ytterligare faktorer som har försvårat möjligheten att schemalägga APM. I ett av de mindre områdena har de till exempel inte kunnat genomföras som planerat på grund av att grupperna är så små. I mindre områden är det dessutom färre antal gruppchefer än vad det finns turlag, vilket i praktiken inneburit att en gruppchef har personal i olika turlag, varför det sedan 8+2-modellen infördes har blivit svårare att hitta tid för APM där alla i gruppen kan samlas.

### **Risker med schemalagda turlag och god gemenskap**

Polisen har sett flera fördelar med en arbetsplats som präglas av gemenskap, samhörighet och god gruppdynamik genom fasta turlag då det kan verka hälsofrämjande (Polismyndigheten 2016a). Även poliserna har som redogjorts för ovan överlag sett fördelar med fasta turlag. Det finns dock forskning som visar på att det också finns en viss risk med en stark intern gemenskap då den kan ge uttryck för en stark yrkeskultur som under vissa förutsättningar kan få negativa konsekvenser.

En yrkeskultur kan förstås som kollektivt förankrade värderingar kring hur man ser på den egna gruppen och hur man ser på omvärlden. Värderingarna formar i sin tur olika normer och värderingar som mycket väl kan påverka hur medlemmar i gruppen väljer att förhålla sig till situationer som uppstår, omvärlden och hur arbetet bedrivs.

Brå vill därför uppmärksamma att en stark sammanhållning och icke roterande turlag över tid kan innebära viss risk för en negativ yrkeskultur. Med det menas ett sätt att förhålla sig till sin yrkesutövning som innebär vissa avsteg från det legalistiska perspektivet, det vill säga att all polisiär maktutövning ska grunda sig på lagstiftning (Granér 2004). Istället är det medlemmarna i gruppen som ska

---

<sup>48</sup> Arbetsplatsträffarna ska ske regelbundet och de ska vara i förväg planerade. Minst en träff var sjätte vecka rekommenderas. Om en arbetsplatsträff måste ställas in ska en ny tidpunkt planeras in (Avtal AA 800–73049–2009).



skyddas genom att till exempel välja att vara lojal mot en kollega som har gjort fel genom att inte rapportera felet, trots myndighetens krav på anmälan. Forskning har påvisat att polisstudenter har ett mer legalistiskt tänk under utbildningen men att det på arbetsplatsen, särskilt för unga män, tenderar att förändras på så sätt att acceptansen för icke legalistiska handlingar ökar (Petersson 2015).

### **Fast lista underlättar chefernas styrning av verksamheten**

Majoriteten av lokalpolisområdescheferna anser att periodplanering inte har fungerat. Med periodplanering har stor vikt lagts på personalens önskemål och mindre på verksamhetens behov. Fast lista ses av lokalpolisområdeschefer som en lösning på detta problem. En fast lista skapar en struktur och större möjligheter att leda och styra verksamheten utifrån verksamhetsbehoven. Vidare menar samtliga chefer att fast lista gör det lättare vara chef:

*Det är ordning och reda på allting med fast lista tycker jag.*

*Det är lättare att vara chef också.*

Cheferna anser också att en fast lista gör att det är lättare att kunna tillgodose medarbetarnas behov av en god arbetsmiljö, till exempel genom en mer rättvis fördelning av arbetspassen och fasta turlag. Majoriteten av arbetstagarna är därutöver positiva till en fast lista för att den ger en god framförhållning. Fördelar som lyfts med det är framförallt att man vet hur och med vilka man arbetar under en lång tid framöver. De kan därmed även enklare planera sitt privatliv då de är tryggare med vilka dagar de kommer att kunna vara lediga.

### **Anpassning för poliser med individuella behov**

Enligt 8+2-modellen ska 20-procentsgruppen möta upp pilotområdets verksamhetsbehov av bemanning, inte minst på dagtid. Samtidigt ska denna grupp även medföra en möjlighet att möta upp behovet av individuella anpassningar för de poliser som av till exempel familje- och hälsoskäl inte kan arbeta alla nattpass. Polisen ser även 20-procentsgruppen som ett sätt att göra ingripandeverksamheten mer attraktiv för fler oavsett individuella behov, samt att kunna behålla personal längre i yttre tjänst (Polismyndigheten 2016a). Vidare framgår det av polisens arbetsmiljöstrategi att ta tillvara på alla medarbetares kompetenser är en framgångsfaktor. I detta ligger att polisen aktivt ska arbeta för att skapa goda förutsättningar för balans mellan arbete och fritid (Polismyndigheten 2016a).

## Begränsade möjligheter till individuell anpassning

Majoriteten av de ingripandepoliser som Brå har intervjuat berättar att möjligheterna till individuell anpassning har varit begränsade. Flera har inte ens känt till att möjligheten funnits i modellen. Brå har tidigare redogjort för att hälften av pilotrådena har ett annat schema för färre än 20 procent av personal. Storgöteborg Syd och Eskilstuna har inte använt 20-procentsgruppen så som förarbetet har föreslagit, eftersom få eller inga med individuella behov har ingått där. I Helsingborg ser vi även att det har funnits svårigheter kring 20-procentsgruppen, trots att andelen poliser varit större än i många andra pilotområden. Arbetstiderna har i stort sett varit samma som för 80-procentsgruppen vilket resulterat i att få medarbetare velat ingå i 20-procentsgruppen. För att lösa det valde pilotområdet att ”tvinga” in nya polisassistenter i gruppen för att i huvudsak täcka pass under hela dygnet, det vill säga inte med särskilt fokus på lättad dagtid.

*20 procent har blivit som en slask och de är inte lika nöjda. Det skulle vara bättre om de var fler. Det ska vara en gubblista och lite lättad på obekväma arbetstider men det har inte blivit så. De flesta vill därför arbeta på den fasta listan.*

Även i andra områden har 20-procentsgruppen använts till att täcka luckor och följa sitt turlag. Utformningen av 20-procentsgruppen innebär därför inte nödvändigtvis lättnader på kvällar och nätter, utan de kan arbeta minst lika varierat över dygnet som 80-procentsgruppen. Det finns även en risk att medarbetare genom behovet av att täcka luckor i treskiftschemat kommer längre ifrån sitt turlag eftersom de kan behöva arbeta på andra tider i andra turlag. Effekten av en ökad turlagsgemenskap är därför inte lika stark bland poliserna i 20-procentsgruppen som bland övriga.

Ytterligare en aspekt som tidigare har nämnts är att flera av ”platserna” i 20-procentsgruppen tas upp av gruppchefer eller yttre befäl som ingår främst på grund av behov kopplade till tjänsten<sup>49</sup>. Detta innebär att utrymmet för ingripandepoliser som av hälso- eller familjeskäl har behov av anpassning minskar.

---

<sup>49</sup> I polisens beskrivning av vilka som bör undantas från treskift framgår inte att det är personal med behov av planering, administration och deltagande i möten dagtid.

**För att illustrera hur olika pilotområdena har hanterat medarbetares individuella behov presenteras nedan två olika exempel från pilotverksamheten<sup>50</sup>.**

*Storgöteborg Syd:* Samtliga medarbetare arbetar efter ett lokalt framtaget tre-skiftschema. Möjligheten att arbeta tvåskift eller periodplanera sin arbetstid har inte funnits alls. De medarbetare som har individuella behov av ett annat schema, till exempel för att de inte kan arbeta natt, har i undantagsfall fått ett specialschema för att möta upp behoven under korta perioder. I övrigt har alternativet för dessa medarbetare varit att gå ner i tid eller söka sig vidare till andra tjänster.

*Normalm:* Samtliga medarbetare har fått information om vad det innebär att arbeta i 20-procentsgruppen och fått anmäla sitt intresse. Utifrån arbetsgivarens fastställda kriterier har de medarbetare som anses ha särskilda skäl till att behöva lättnader fått möjlighet att periodplanera sin arbetstid. Detta oavsett vilken funktion de har och hur längre de har arbetat. De medarbetare som ingår i 20-procentsgruppen har haft färre arbetspass på framförallt nätter och helger.

### *Mer anpassning till individuella behov önskas*

Som presenterats ovan har hanteringen av 20-procentsgruppen sett olika ut, men Brå vill uppmärksamma att det motstånd som funnits mot schemats utformning i de flesta områden inte enbart handlar om de individuella behov som 20-procentsgruppen avser att möta utan även behov som de flesta medarbetare har. Det kan till exempel handla om att vid enstaka tillfälle kunna flytta ett pass. Poliserna i drygt hälften av pilotområdena upplever att det är svårt att göra ändringar i schemat, passbyten samt att få ledigt.

### **Poliser med fler tjänsteår har inte slutat i större utsträckning jämfört med föregående år**

I förstudien fick Brå indikationer på att 8+2-modellen skulle kunna leda till ett erfarenhetstapp bland personalen. Anledningen är att poliser med fler tjänsteår uttryckte sig mer kritiskt till modellens utformning jämfört med yngre kollegor, samt att de med tanke på deras erfarenhet har större möjligheter att byta tjänst. I intervjuer med Brå uttryckte framförallt yngre poliser en oro för att mer erfarna och äldre poliser inte skulle vilja arbeta efter det nya schemat och därför lämna yttre tjänst

*Vi som är nya vill jobba kväll. Annars tror jag man kommer tappa väldigt många som har erfarenhet. Det är så skönt att åka med dem som har erfarenhet, försvinner de blir det som att två blinda leder varandra. Man lär sig jäkligt mycket av dem.*

<sup>50</sup> Valda pilotområden är relativt lika avseende förutsättningar och bemanning.

Brå har därför tittat närmare på utvecklingen av antalet avhopp under piloten samt vilka poliser som lämnat den ingripande verksamheten under pilotåret jämfört med föregående år. Resultatet visar att genomsnittlig ålder, antal år i tjänst och könsfördelning inte nämnvärt förändrats. Av de som lämnar den ingripande verksamheten är det också lika stor andel som helt lämnar myndigheten jämfört med föregående år.

I övriga lokalpolisområden i landet har antalet avhopp minskat under pilottiden jämfört med samma period året innan. Samma utveckling ser vi i två pilotområden, Eskilstuna och Karlstad.

I Helsingborg och Norrmalm, är avhoppet ännu färre.

**Tabell 12. Översikt av antal avhopp under pilotåret jämfört med föregående år. Källa: Palasso.**

>30 procent fler avhopp jämfört med föregående år	Gotland, Storgöteborg Syd, Jämtland, Uppsala/Knivsta
Minskning motsvarande utvecklingen i övriga lokalpolisområden i Sverige*	Eskilstuna, Karlstad
>30 procent färre avhopp jämfört med föregående år	Helsingborg, Norrmalm

\* I övriga lokalpolisområden i Sverige har antalet avhopp minskat med 18 procent.

I resterande pilotområden, Gotland, Storgöteborg Syd, Jämtland, och Uppsala/Knivsta, har det däremot skett en ökning av antal poliser som valt att lämna under pilotåret jämfört med året innan. Brå har valt att titta närmare på orsaker till denna utveckling. Av intervjuer med skyddsombud och ingripandepoliser framkommer att flera poliser har sökt sig vidare internt för kompetensutveckling, men det förekommer också att poliser har slutat på grund av piloten. Orsakerna till detta utgörs till stor del av att 8+2-modellens arbetstider enligt medarbetarna innebär mer arbete på det som poliserna kallar för mörk tid, det vill säga kvällar och nätter. Mer arbete på dessa tider anses försvåra möjligheterna till att kombinera arbetslivet med privatlivet och leda till mer trötthet och sömnsvårigheter än vad de tidigare har upplevt. Värt att notera är att bland de områden där avhoppet ökat finns flera av de pilotområden som har haft begränsade möjligheter till individuella anpassningar eller varit de som förskjutit störst del av arbetstiden till kvällarna.

Brå vill dock understryka att det finns begränsningar med den analys av avhopp som presenteras ovan i och med att uppföljningsperioden är relativt kort. Som tidigare nämnt kan anpassningstiden till ett nytt schema kräva mer än 10 månader. För att tydligt se om modellen får konsekvenser för personalomsättningen behöver utvecklingen av avhopp följas upp under en längre tid.

# Slutsatser och diskussion

Polismyndighetens egna analyser av verksamhetens behov har visat att det behövs fler ingripandepoliser i tjänst på kvällar och helger när trycket på verksamheten är som störst. Genom att få ut fler poliser på dessa tider har de sett möjligheter till att bättre kunna möta behovet av en tillgänglig polis dygnet runt samtidigt som arbetsbelastningen för medarbetarna kan minska. Brå har utvärderat modellen och i detta kapitel presenteras våra reflektioner och slutsatser samt rekommendationer kring hur Polismyndigheten kan gå vidare i sitt arbete med arbetstidsförläggning för den ingripande verksamheten.

## Sammanfattande slutsatser

Brå har tydligt kunnat se att utfallet av såväl förskjutningen av arbetstid som effekterna på verksamhetens resultat och arbetsmiljön skiljer sig åt mellan de pilotområden som ingår i utvärderingen. En viktig faktor som påverkat resultatet är hur områdena valt att implementera schemat, särskilt avseende 20-procentsgruppen. Pilotområdena skiljer sig dock även åt redan från början avseende resurser, tidigare schemastruktur och förutsättningar för en mer varierad bemanning. Det finns även skillnader mellan medarbetare som påverkat upplevelserna av modellen, till exempel skillnader i hur mycket kvällstid de arbetade innan piloten.

## En bra grundmodell för att förskjuta arbetstiden

Utvärderingen visar att arbetstiderna i pilotområdena sedan införandet av 8+2-modellen tydligt förskjutits mot kvällarna. Samtliga åtta områden ligger nära den andel kvällstid som modellen avser att uppnå. Modellen har dock inneburit olika mycket förändring i de åtta områdena. Sex områden hade en mer linjär bemanning tidigare och för dem har fler kvällspass tillkommit jämfört med de två områden där bemanningen var högre under kvällarna redan från början. Överlag är det storstadsområdena som har arbetat mer kvällstid innan piloten eftersom de har haft ett större behov av det.

Skulle modellen införas nationellt kan polisen därmed förvänta sig större förskjutningar i mindre lokalpolisområden än i storstäderna.

Trots goda resultat har inte alla pilotområden fullt ut nått modellens potential avseende andel arbetad kvällstid. Det beror framförallt på att flera pilotområden har flyttat poliser från schemalagda kvällspass i treskiftsschemat. Samtidigt har andelen kvällstid ökat och en bidragande faktor till det är att pilotområdena har schemalagt 20-procentsgruppen mer under kvällstid än andelen kvällstid i kollektivavtalets bifogade tvåskiftsscheman.

## **Delar av arbetsmiljön har också förbättrats**

När det gäller att anpassa arbetstiderna efter arbetstagarnas behov av en god arbetsmiljö varierar resultatet beroende på vilken aspekt av arbetsmiljö som avses. I analysen av arbetsmiljö har Brå valt att fokusera på tre områden som särskilt lyfts fram i förarbetena till modellen: att arbeta i fasta turlag, att jämna ut arbetsbelastning och att möjliggöra för individuell anpassning för medarbetare med särskilda skäl. Avseende det första området har Brå sett att arbete i en fast schemastruktur, vilket är nytt i flera pilotområden, överlag har medfört goda effekter för medarbetarnas arbetsmiljö. Effekterna är dock inte lika tydliga i de mindre pilotområdena där behovet av exempelvis gemensamma turlag inte är lika stort eftersom poliserna redan känner varandra väl. Förutom turlagskänsla har samtliga chefer upplevt att den fasta schemastrukturen underlättar deras ledning och styrning av arbetet. De ser att den fasta listan ger dem en bättre överblick av verksamheten och att de med större säkerhet än med till exempel periodplanering kan beräkna om de har resurser för att täcka verksamhetsbehovet. Däremot menar Brå att det fortfarande är av vikt att cheferna kontinuerligt ser över behoven i verksamheten och planerar efter det. Modellen är således ett stöd, men tar inte bort chefernas övergripande ansvar.

Därutöver har 8+2-modellen skapat bättre förutsättningar för en lägre arbetsbelastning på tider med högt tryck eftersom det har blivit fler poliser som då delar på arbetsbördan. Trots bättre förutsättningar upplever dock inte alla medarbetare att arbetsbelastningen har minskat, vilket beror på flera faktorer, till exempel vilka tider medarbetaren arbetade innan piloten. En annan viktig faktor är att andra arbetsuppgifter har tillkommit. Brå har sett att några pilotområden har infört satsningar på brottsförebyggande arbete under pilotåret samt att poliser från kvällspassen i flera områden har plockats till andra uppgifter och områden. Det kan i sig vara positivt, men om fler arbetsuppgifter tillkommer för den enskilde medarbetaren begränsas också effekten av en lägre arbetsbelastning på kvällarna och en jämnare arbetsbelastning över veckan.

När det gäller det tredje området, möjligheten till individuell anpassning, så har resultatet inte fallit lika väl ut. Möjligheterna till individuell anpassning har varit begränsade eller inte funnits alls i flera pilotområden.

### **Verksamhetsresultaten har däremot inte påverkats**

Polismyndigheten har inte uttalat några specifika mål avseende vilka effekter på verksamhetens resultat som modellen ska ge. Brå har dock ändå sett det som viktigt att följa upp detta, bland annat mot bakgrund av polisens strävan efter ökad effektivitet. Vi har utgått från vår egen bedömning av vilka resultat som skulle kunna påverkas av modellen i kombination med pilotområdeschefernas syn på möjliga effekter. Brå ser inte att 8+2-modellen har haft någon större påverkan på de verksamhetsresultat som har följts upp. Det är endast i två områden som vi ser en positiv utveckling, framför allt avseende egeninitierade ärenden, upprättade anmälningar av trafik och narkotika samt förmågan att svara på inkommande larm. Sammantaget tyder detta på att 8+2-modellen inte per automatik inneburit förbättrade verksamhetsresultat. Snarare menar Brå att det handlar om vad polisen har valt att satsa på lokalt. Därtill ser vi att polisen i flera pilotområden inte har förskjutit så mycket tid på grund av att de redan tidigare arbetat mer kväll, varför vi inte heller i dessa områden kan förvänta oss att resultaten ska ha påverkats i stor utsträckning. Det finns även begränsningar med Brås mätning och modellen kan ha medfört effekter på andra delar av verksamheten som Brå inte har följt upp, så som omfattning av brottsförebyggande arbete och förbättrad kvalitet i anmälningsupptagning.

### **Tankar inför framtiden**

Brås övergripande slutsats är att om Polismyndighetens mål med att få ut mer polistid på kvällarna kvarstår, är 8+2-modellen en bra grundmodell som polisen kan använda i de allra flesta lokalpolisområden för att förskjuta arbetstid till kvällarna. Brå ser också att modellen kan användas för att skapa goda förutsättningarna för lägre arbetsbelastning på kvällarna och turlagsgemenskap. Brås utvärdering visar dock att det finns ett flertal utmaningar som behöver hanteras för att 8+2-modellen ska fungera optimalt.

### **Schemalagda timmar enligt 8+2 modellen måste följas**

De flesta lokalpolisområden i Sverige arbetar efter en lokalt beslutad säkerhetsnivå som alltid ska vara uppnådd för att säkerställa att poliserna tryggt och säkert kan hantera de mest akuta ärendena. I vissa områden varierar den under dygnet och veckan och i andra, främst i mindre områden, är den samma oavsett tid på dygnet eller

veckan. Polisen har tidigare konstaterat att säkerhetsnivån har varit ett problem i arbetet med att bättre verksamhetsanpassa arbetstiderna på grund av att den tenderar att betraktas som en grundbemanning, det vill säga en vägledning för hur många poliser som ska vara i tjänst (Polismyndigheten 2016a). Ett syfte med 8+2-modellen är att flytta fokus från säkerhetsnivån till verksamhetsnivån. Utgångspunkten vid schemaläggning ska således inte enbart vara hur många poliser som behövs för att täcka ”måste-passen” utan också hur många poliser som behövs för att täcka verksamhetsbehovet.

Brå konstaterar dock att säkerhetsnivån på många sätt fortfarande styr resurserna i merparten av pilotområdena. Det är framförallt i två avseenden som säkerhetsnivån har påverkat utfallet av modellen. För det första ser vi att vissa pilotområden, där säkerhetsnivån har varit jämn, har de haft svårt att ta höjd för en ökad bemanning på kvällstid. Det beror på att det helt enkelt inte har funnits ett utrymme för mer arbetstid på kvällarna utan att samtidigt riskera att ha färre poliser i tjänst än vad säkerhetsnivån kräver under övriga tider på dygnet. Det här har cheferna i intervjuer med Brå beskrivit som att det saknas resurser för att ”täcka listan”. Innan piloten löstes detta genom att antingen ta in poliser på övertid eller att poliserna hade en högre arbetsbelastning under kvällar. Modellen ökar därmed inte resursbehovet i dessa områden utan synliggör det resursbehov som alltid funnits. Flera av pilotområdena har dock fått ett resurstillskott i och med piloten och Brå bedömer att svårigheterna att täcka kvällsbemanningen troligen hade varit ännu större utan tillskottet.

För det andra ser vi att säkerhetsnivån varit en viktig faktor i att förklara utfallet även i andra pilotområden som haft mer resurser eller en säkerhetsnivå som varierar mer. I dessa områden har säkerhetsnivån istället fått avgöra hur många poliser de bedömer måste vara tillgängliga för ledningscentralerna att skicka på larm. Poliser som överstiger det antalet har i stor utsträckning planlagts för brottsförebyggande arbete eller plockats till övriga behov i verksamheten såsom särskilda insatser. Vi ser också att den ökade resursen på kvällen tenderar att användas för att täcka behov på andra enheter eller närliggande lokalpolisområden. Brå vill påstå att problemet med att resurser plockas till annat kan minska om fler verksamhetsgrenar, inte bara den ingripande verksamheten, ser över sina verksamhetsbehov och anpassar bemanningen därefter.

Sammantaget anser Brå att ovanstående är viktiga förklaringsfaktorer till såväl att flera pilotområden inte fullt ut uppnått den potentiella förskjutningen av arbetstid som att effekter på verksamhetsresultat och minskad arbetsbelastning delvis uteblivit. Det pågår löpande ett arbete med att se över säkerhetsnivåerna på flera håll i



landet, vilket Brå ser positivt på. Avgörande för att 8+2-modellen ska fungera fullt ut är att schemalagningen i modellen följs, även om den skiljer sig från säkerhetsnivån. Verksamhetsbehovet måste dock självfallet innefatta att även den beslutade säkerhetsnivån är uppfylld. Hur polisen ska beakta förhållandet mellan beslutade säkerhetsnivåer och modellens utformning blir därför viktigt i polisens fortsatta arbete med arbetstidsförläggning.

### **Förtydliga vilka behov som 8+2-modellen ska tillgodose**

Effekterna av den nya modellen på verksamhetsresultat och arbetsmiljö har varierat mellan pilotområdena. Delvis kan det varierande resultatet förklaras av att implementeringen sett olika ut. Det har funnits ett relativt stort utrymme för att lokalt bestämma vilka verksamhetsbehov som ska tillgodoses och hur arbetstagarnas behov av en god arbetsmiljö ska tillgodoses. Intervjuer med chefer bekräftar att de haft olika tankar kring vad den extra tiden på kvällarna ska användas till. Flera chefer har sett en möjlighet att arbeta mer brottsförebyggande, både plan- och schemalagt eller med friare utrymme för medarbetarna att själva ta initiativ till det. Vissa chefer har hänvisat till att förskjutningen av tid kommer att underlätta för medarbetarnas möjlighet att vara synliga för allmänheten, att de kommer få mer tid för förstahandsåtgärder eller att medarbetarna kommer att få lugnare arbetspass. I flera fall har samtliga syften nämnts av en och samma chef.

Mot denna bakgrund anser Brå att det är viktigt för Polismyndigheten att vara tydligare med vilka verksamhetsbehov som i första hand ska prioriteras i och med den nya arbetstidsförläggningen. En sådan prioritering är viktig inte minst för att kunna tillgodose medarbetarnas behov av en god arbetsmiljö. Satsningar på allt samtidigt riskerar att urvattna modellens potentiella effekter och det riskerar att skapa ett större motstånd bland medarbetarna om de varken märker av tydliga effekter för medborgarna eller sin egen arbetssituation. Är det till exempel en prioritet att minska arbetsbelastningen på kvällstid bör polisen undvika att samtidigt lägga på ytterligare arbetsuppgifter. Särskilt viktigt blir det i de områden som har begränsade resurser och tidigare haft problem med hög arbetsbelastning för medarbetarna under vissa tider. Även om polisen nu planerar för ett resurstillskott och särskilt riktar satsningen mot den ingripande verksamheten så är det inte en garanti för att personalstyrkan kommer öka så pass mycket att hela verksamhetsbehovet kan tillgodoses. Polisens uppdrag är på många sätt oändligt. Brå har även sett att de pilotområden som tydligt ökat sin personalstyrka under pilotåret haft liknande problem som de pilotområden som inte ökat i lika stor utsträckning. Fler poliser kan således under-

lätta men inte lösa alla problem. En mer realistisk utgångspunkt är därför att utgå från vad som är möjligt att uppnå med de resurser som finns idag. Piloten kan ses som ett första steg där polisen nu vet att 8+2-modellen kan generera fler poliser på kvällstid. I ett nästa steg blir det centralt att identifiera *vad* myndigheten vill uppnå med förändringen och *hur* polisen ska arbeta för att nå dessa mål.

## **Schemat för 20-procentsgruppen måste tydligare kopplas till lokala behov**

Kollektivavtalet som ligger till grund för piloten har haft ett tydligt fokus på att reglera hur majoriteten av poliserna ska arbeta efter det fasta treskiftsschemat. Riktlinjer kring vad som ska gälla för resterande cirka 20 procent av arbetsstyrkan har inte varit lika tydliga, och Brå kan konstatera att schemat för denna grupp inte har utformats på det sätt som var avsett.

Av kollektivavtalet framgår att 20-procentsgruppen ska komplettera 80-procentsgruppen genom att bemanna det kvarstående verksamhetsbehovet främst under dagtid. Det är också tydligt i Brås beräkning utifrån exempelscheman i kollektivavtalet. I de tvåskiftsscheman som bifogats är endast 19 procent av tiden förlagd till kvällstid jämfört med drygt 42 procent i treskiftsschemat. I förarbetet till modellen framgår även att 20-procentsgruppen kan vara en möjlighet för polisen att behålla poliser i yttre tjänst genom att ta höjd för att vissa medarbetare på grund av särskilda skäl har svårt att arbeta efter ett fast treskiftsschema. Dessa ska istället ges möjligheten att arbeta mer dagtid. Det är dock få områden som tagit fasta på dessa riktlinjer i sin schemaläggning. Istället har det genererat lokala tolkningar både vad gäller vilka som ska ingå och hur deras schema ska utformas. Till detta hör att flera chefer önskade mer nationella direktiv i uppstartsfasen kring hur scheman för de olika grupperna skulle utformas.

Majoriteten av medarbetarna i 20-procentsgruppen har varit yttre befäl och gruppchefer. Flera pilotområden har på lokal nivå bedömt att de har haft ett behov av detta på grund av deras administrativa uppgifter. Brå anser att planeringen och schemaläggningen av 20-procentsgruppen därmed på flera håll styrts av specifika tjänsters behov snarare än verksamhetsbehovet eller medarbetarnas individuella behov. I några pilotområden har däremot gruppchefer och yttre befäl arbetat treskift tillsammans med sitt turlag och där ser vi positiva effekter så som närmare ledarskap. I det fortsatta arbetet bör Polismyndigheten analysera varför schemaläggningen av yttre befäl och chefer fallit olika ut och vilken schemaläggning som är optimal ur ett verksamhetsperspektiv.

Möjligheterna till lättnader i schemat för medarbetare med särskilda skäl genom undantag från treskift har i några pilotområden varit mycket begränsade eller helt saknats. Brå anser att detta på sikt kan leda till att de poliser som har behov av anpassning i schemat på grund av särskilda skäl istället går ner i tid eller byter tjänst. Samtidigt kan Brå inte se att så många som var femte medarbetare har behov av annan schemaläggning men möjligheten bör finnas i någon utsträckning.

Brå menar vidare att det finns stor potential att använda 20-procentsgruppen mer strategiskt och i enlighet med 8+2-modellen. Det handlar om ett utrymme i modellen som funnits men som inte har utnyttjats. I ett fortsatt arbete med arbetstidens förläggning behöver polisen från nationellt håll förtydliga hur lokalpolisområdena ska optimera förläggningen av samtliga medarbetare. Men även på lokal nivå behöver polisen inventera hur de lokala behoven ser ut och anpassa schemat därefter.

### *Vilka är de lokala behoven?*

De chefer som Brå intervjuat menar att 8+2-modellen i stort sett matchar deras verksamhetsbehov men att vissa justeringar behövs för att fullt ut täcka de lokala behoven. Brå har till exempel kunnat se att mindre pilotområden inte har ett lika stort behov under vardagskvällar jämfört med större områden, utan istället har ett större behov under helgkvällar. Behovet kan också variera från vecka till vecka beroende på särskilda händelser eller lokala arrangemang. Brå menar att information om alla dessa behov redan finns på plats lokalt i form av data över när uttryckningstiderna är som längst, när personal tas in på övertid och vad medborgarlöften och lokala problembilder har identifierat som prioriterat att arbeta med, och under vilka tider detta arbete är som mest effektivt. Brå vill uppmuntra lokalpolisområdena att ta tillvara på denna kunskap när scheman utformas lokalt.

Centralt i detta är att först se över vilka start- och sluttider som treskiftsschemat ska ha för att bäst motsvara verksamhetens behov. Därefter kan man kartlägga vilka verksamhetsbehov och tider som kvarstår att bemanna. Samtidigt kan det vara värt att fundera kring vilka som ska ingå i 20-procentsgruppen och vilka särskilda skäl för undantag från treskift som ska beaktas. Sammantaget kan polisen lokalt genom att se över dessa bitar komma närmare en total bemaning som fullt ut matchar verksamhetens behov.

### **Så kan personalen gynnas av den nya modellen**

Medarbetarnas upplevelser av 8+2-modellen ser olika ut, både mellan och inom pilotområdena. Något som vi menar bör förstås

mot bakgrund av att en förändring av arbetstider kan innebära olika stor omställning för olika medarbetare. Generellt sett har vi ändå mötts av att medarbetare haft ett visst motstånd mot den förändring av arbetstider mot mer kvällstid som den nya modellen innebär. Motståndet har framförallt kommit från poliser som arbetat en längre tid med periodplanering och som har småbarn. De har tidigare ofta haft ett mindre kvällstungt schema än övriga poliser. Detta har medfört att dessa poliser nu upplever att det ökade antalet kvällspass och den fasta schemastrukturen påverkar deras privatliv i högre utsträckning jämfört med innan piloten. Motståndet har dock inte varit lika uttalat i alla pilotområden. I analysen av arbetstidens förskjutning har det dock visat sig att antalet fler kvällspass per månad och medarbetare i snitt endast har ökat med strax över ett pass. Brå menar därför att detta indikerar att det också finns andra komponenter i modellen eller i implementeringen av modellen som medarbetarna har reagerat mot, till exempel nivån av delaktighet eller att arbetstiderna är styrda av arbetsgivaren. Tiden som det tar för medarbetare att anpassa sig till en ny schemamodell kan även vara längre än den period som Brå har utvärderat. Brå vill ändå avslutningsvis lyfta några av de framgångsfaktorer som vi har identifierat som viktiga för att underlätta implementeringen av modellen. Faktorer som också är viktiga att ha i beaktande när det gäller bland annat trivsel och personalomsättning.

- **God arbetsmiljö i fokus och inte medarbetarnas önskemål.**

Forskningen är tydlig i att det finns flera viktiga val i schemautformning som gynnar en god arbetsmiljö: att inte ha för långa arbetspass och för kort vila mellan passen är två av de mest centrala. Trots det har chefer i olika utsträckning valt att gå medarbetarna till mötes i deras önskemål om komprimerad arbetstid vilket har lett till att vila och återhämtning inte varit optimal för dessa medarbetare. Samtidigt finns det chefer som har varit mer noga med att följa pilotens schemaexempel. Det är således av vikt att arbetsgivaren tar ett ansvar för att följa polisens egna rekommendationer för en god arbetsmiljö. Det bör dock nämnas att även i de exempelscheman som bifogats kollektivavtalet har längden på vissa arbetspass legat strax över den rekommenderade längden. Brå ser därför att Polismyndigheten i framtiden bör presentera ett kollektivavtal där regleringen av arbetstid ligger inom ramen för myndighetens egna rekommendationer om hur ett skiftschema bör organiseras.

- **Viss flexibilitet kan minska motståndet.**

Brå kan överlag inte se att efterfrågan bland poliserna för att periodplanera sin arbetstid eller endast arbeta dagtid på grund av individuella behov varit särskilt stort. Däremot har de allra flesta medarbetare uttryckt ett behov av att kunna göra små justeringar

i schemat. Exempel på det kan vara möjligheten till att byta ett pass mot ett likvärdigt pass en gång per månad, i likhet med arbetsgivarens rätt att få göra detsamma i och med passändring. Utrymmet för liknande små justeringar i schemalagningen för att möta dessa individuella behov har sett väldigt olika ut. I de områden där utrymmet för mindre justeringar har funnits kan Brå se att motståndet har varit mindre än i de områden där möjligheten saknas. Detta kan dock till viss del kopplas till resurser – med mer luft i schemat och större turlag ökar möjligheterna för att enstaka medarbetare kan byta ett pass eller vara frånvarande utan att säkerhetsnivån understigs.

- **Överväg andra incitament än arbetstidsförkortning.**

Piloten har inneburit minst en extra timmes arbetstidsförkortning per vecka och polis. Att korta ner arbetstiden är kostsamt för myndigheten och minskar den totala resursen som enligt polisen inte räcker till i nuläget. Den arbetstidsförkortning som pilotverksamheten inneburit kräver närmare två nya heltidsanställda per pilotområde för att kompensera för den förlorade arbetstiden. I intervjuer med Brå är det få medarbetare som lyft arbetstidsförkortningen som en märkbar förbättring. Det innebär inte att den inte är uppskattad eller indirekt bidragit till mer vila och återhämtning men Polismyndigheten bör överväga om det finns andra incitament som kan gynna arbetstagarna men som inte minskar den totala resursen inom ingripandeverksamheten.

- **Delaktiga medarbetare ökar acceptansen för modellen.**

Brå kan konstatera att i de pilotområden där arbetsgivaren lagt extra mycket vikt vid att involvera medarbetarna så att de känner sig delaktiga i förändringen är de områden med flest medarbetare som är positiva till modellen. De ser vinster med förändringen och har därmed en högre acceptans till att arbeta under obekvämt arbetstid. De förstår varför det behövs och flyttar fokus till medborgarna – poliserna har valt yrket för att kunna möta deras behov av hjälp och vill i grunden vara tillgängliga när de behövs. Delaktighet genom medarbetardriv ingår i polisens styrmodell och är något som Polismyndigheten arbetar för att uppnå. Det blir också särskilt viktigt att medarbetarna får vara delaktiga i ett förändringsarbete som kan innebära vissa ”uppoffringar” från deras sida. Särskilt viktigt blir det i områden som har medarbetare med flera års erfarenhet och som är vana vid en annan schemalagning än 8+2-modellen, till exempel periodplanering. Nya poliser ”köper” upplägget i betydligt större utsträckning då de generellt inte har något att jämföra med sedan tidigare och är överlag positivt inställda till att arbeta kvällstid när verksamhetsbehovet är som störst.

# Referenser

Arbetsgivarverket (2009). *Arbetstidspolicy för den statliga sektorn*. Stockholm: Arbetsgivarverket.

Eklund, N. och Landström, L. (red.) (2018). *Polisen – verksamhet och arbete*. Stockholm: Liber AB.

Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Kecklund, G., Ingre, M. och Åkerstedt, T. (2010). *Arbetstider, hälsa och säkerhet – en uppdatering av aktuell forskning*. Stressforskningsrapport nr. 322. Stockholm: Stressforskningsinstitutet, Stockholms universitet.

Knutsson, J. (1999). *När behövs polisen och när finns den?* Rapport 1999:1. Stockholm: Polishögskolan.

Petersson, O. (2015). *Att bli polis: Från utbildningens förväntan till gatans norm*. (Doktorsavhandling). Växjö: Linnéuniversitetet.

Polismyndigheten (2016a). *Förbättrad planering och resursdimensionering*. A499.902/2015. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2016b). *Polismyndighetens arbetsmiljöstrategi*. PM 2016:31. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2017). *Lokalt kollektivavtal om arbetstid, arbetstidsberoende ersättningar och semester m.m. (ASA/Polis)*. A494.981/2016. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018a). *Lokalt kollektivavtal om framtagande av tjänstgöringslista för ingripandeverksamheten vid minst ett av polisregionen utpekade lokalpolisområde*. A497.666/2017. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018b). *Redovisning av regeringsuppdraget. Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas*. A510.044/2017. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2018c). Utredning under icke kontorstid. Tillsynsrapport 2018:6. Stockholm: Polismyndigheten.

Riksrevisionsverket (1998). *Polisens arbetstider*. Rapport: 1998:53. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Rikspolisstyrelsen (2010). *Riktlinjer för arbetstider vid Polisen*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen Polismyndighet*. Slutrapport 2018:18. Stockholm: Statskontoret.

# Bilageförteckning

Bilaga 1 – Metod och material.....	87
------------------------------------	----



# Bilaga 1 – Metod och material

Utvärderingen som presenteras i denna rapport bygger på bearbetning av såväl kvantitativa som kvalitativa data. I denna bilaga presenteras de huvudsakliga källorna i följande ordning:

- Förstudie
- Statistikinhämtning
- Intervjuer
- Enkäter
- Litteratur- och dokumentstudie.

Varje område presenteras närmare avseende metod för datainsamlingen, bearbetning och analys samt på vilket sätt materialet använts för att besvara studiens frågeställningar.

## Förstudie

Innan projektplanen fastställdes genomfördes en förstudie där Brås utredare besökte samtliga pilotområden under december 2018 till januari 2019. Förstudiens huvudfokus var att få en övergripande bild av det inledande arbetet med piloten samt synliggöra eventuella skillnader i utformningen i de olika pilotområdena. Centralt var också att fånga upp farhågor och förhoppningar med pilotverksamheten bland personalen. Under besöken genomfördes fokusgruppsintervjuer med ett till två turlag per område. Totalt medverkade cirka 80 ingripandepoliser. Därutöver intervjuade Brås utredare totalt 17 lokala representanter med god insyn i pilotverksamheten. Dessa arbetade antingen på planeringsfunktionen eller hade ingått i pilotens lokala arbetsgrupper<sup>51</sup>. Samtliga personer som intervjuades informerades om Brås syfte med datainsamlingen och att medverka i intervjun var frivillig. Intervjuerna spelades in på ljudfil som sedan användes som underlag för renskrivning av intervjuanteckninga-

<sup>51</sup> En arbetsgrupp har upprättats i varje pilotområde där t.ex. gruppchefer, yttre befäl, medarbetare, planerare och skyddsombud varit representerade, mer om detta i kapitel Implementering av 8+2-modellen.

Samtliga namn eller uppgifter som går att härleda till specifika individer har tagits bort i det slutgiltiga underlaget.

## Statistik

Tyngdpunkten i Brås utvärdering har varit statistiska analyser av uppgifter från Polismyndighetens egna databaser. Statistiken har använts för att kunna göra en objektiv bedömning av det faktiska, snarare än det förväntade arbetet. Främst har data inhämtats för att besvara frågeställning två, om mer tid förlagts till kvällstid i och med piloten. Detta har analyserats genom att kartlägga arbetstidsförläggningen i de åtta pilotområdena under den tid pilotverksamheten pågått och jämföra med föregående år. Den inhämtade statistiken utgör även ett viktigt underlag för att besvara frågeställning tre, som belyser hur pilotområdenas verksamhetsresultat utvecklats i jämförelse med övriga lokalpolisområden i Sverige. Därutöver förekommer även redovisning av statistik för att besvara frågeställning fyra, om arbetsmiljön har påverkats i och med piloten. För det sistnämnda rör det sig dels om beräkningar av polisernas arbetsbelastning, dels om redovisning av antal avhopp och antal anmälningar om arbetsskador.

## Kontrollområden och kontrollperioder

Samtliga resultat har jämförts med nivån året före piloten i samma område och med utvecklingen i övriga delar av landet. Genom att använda såväl jämförelser över tid som med kontrollområden<sup>52</sup> har Brå försökt att i största möjliga mån säkerställa att det är piloten som har påverkat en eventuell effekt och inte andra faktorer. För att ytterligare stärka analysen undersöker Brå därutöver utvecklingen av samtliga beräkningar, såväl förskjutning av tid som resultatmätt, månad för månad under en tre års period: 1 oktober 2016 till och med 30 september 2019. Vissa resultat redovisas även uppdelat på antal anställda poliser respektive antal arbetstimmar för att undersöka om en del av utvecklingen kan förklaras av förändringar i bemanningen.

Brå har även beräknat samtliga resultat uppdelat på vart och ett av de åtta pilotområdena separat. Tanken är att det är mer sannolikt att iakttagna förändringar kan kopplas till 8+2-modellen om de kan konstateras i samtliga åtta områden samt om de går att se från och med det datum som pilotverksamheten infördes. Separata analyser

---

<sup>52</sup> Med kontrollområden avses övriga lokalpolisområden i Sverige. Ett alternativ som övervägdes var att istället matcha varje pilotområde med ett annat lokalpolisområde med liknande förutsättningar. Brå bedömde dock att antalet parametrar som kan påverka utfallet var alltför många för att ett sådant "tvilling-område" skulle kunna fastställas.

gör det också möjligt att undersöka vad som kan förklara eventuella skillnader mellan områdena.

## Bearbetning av data

Valet av vilka uppgifter som skulle ingå i Brås beställning har beslutats i dialog med personer inom Polismyndigheten som har mycket god kännedom om deras datasystem eller lokal praxis gällande registrering.

Statistiken har levererats i form av rådatafiler i Excelfiler. I uttagen har inga känsliga uppgifter där enskilda medarbetare kunnat identifieras ingått. Flera uppgifter är dock känsliga utifrån en säkerhetsaspekt och för att undvika onödig hantering av dessa uppgifter mellan myndigheter har de till stor del bearbetats på plats hos polisen av Brås utredare.

## Data från fem olika databaser

Brå har beställt uppgifter från fem olika databaser hos Polismyndigheten: COPS, Palasso, Lisa, STORM och DurTvå. Samtliga uttag har efterfrågats uppdelade per pilotområde samt för övriga lokalpolisområden. I övrigt finns vissa skillnader i uppgifternas detaljnivå. Nedan redovisas en närmare beskrivning för varje databas.

### COPS

I COPS registreras de timmar personalen är planerade att arbeta, såväl grundbemanningen som övertid eller hastigt uppkomna byten av pass. Varje arbetspass som är registrerat i COPS är kopplat till den grupp och det lokalpolisområde som medarbetaren tillhör, när passet påbörjas och avslutats samt vilken tjänst eller arbetsuppgift som medarbetaren var planerad att utföra under arbetspasset.

Underlag från COPS har varit centralt i Brås utvärdering då uppgifter därifrån har används för att jämföra andelen arbetstimmar som skett på kvällstid året innan pilotverksamheten med samma tidsperiod under det år piloten pågick<sup>53</sup>. Fokus har legat på att se till förändringar i andelen kvällstid och inte antal timmar eftersom antalet kan komma att påverkas av faktorer som till exempel tillskott eller avhopp av personal.

I datauttaget från COPS ingår följande uppgifter:

- Antalet medarbetare som arbetat varje enskild timme under perioden 1 oktober 2017 till och med 30 september 2019.

<sup>53</sup> För definition av kvällstid och studerade tidsperioder se avsnittet om definitioner i slutet av bilagan.

I urvalet har endast personal från IGV/BF som kodats som ingripande poliser eller yttre befäl<sup>54</sup> ingått och resultatet har varit uppdelat per lokalpolisområde<sup>55</sup>.

### *Palasso*

Palasso är polisens databas för personalrelaterade uppgifter och underlag för löneutbetalningar.

Uppgifter från Palasso har främst inhämtats för redovisning av hur övertiden utvecklats samt antalet medarbetare som avslutat sin tjänst inom den ingripande verksamheten. Uppgifterna har även använts för att jämföra resurser i respektive område och hur de utvecklats under pilotverksamheten i och med att en sådan förutsättning kan ha en inverkan på resultaten.

I datauttaget från Palasso ingår följande uppgifter:

- Antal övertidstimmar
- Antal passändringar
- Antal tidsförskjutningar
- Antal anställda
- Antal medarbetare som lämnat den ingripande verksamheten samt information om deras kön, ålder och om de lämnat myndigheten helt eller bytt till annan verksamhetsgren inom polisen.

Samtliga uppgifter förutom passändring har redovisats per månad för perioden 1 oktober 2016 till och med 30 september 2019.

I urvalet har endast personal från IGV/BF ingått och resultatet har redovisats uppdelat per pilotområde samt totalt nationellt. Passändring är nytt i och med piloten, och data för det ingår därför enbart per månad under pilotåret samt för pilotområdena.

Utöver uttaget ovan har Brå inhämtat ett mer omfattande uttag av övertid för februari månad 2018 och 2019. Där är övertiden redovisad utifrån omfattning, orsak, tid och veckodag.

### *Lisa*

När en polis skadar sig eller riskerar att skada sig på grund av arbetet ska det anmälas. En sådan anmälan görs till Lisa, polisens rapporteringssystem för tillbud och arbetsskador. Anmälningarna registreras manuellt av den polis som har drabbats av skada, tillbud eller

---

<sup>54</sup> De funktionskoder som ingår i uttaget är INGMP5, INGRIPOL, INGIPU, YBFL, YBFL, YBFLMP5, LYBFL.

<sup>55</sup> I uttaget från COPS har uppgifterna för samtliga lokalpolisområden i landet ingått uppdelade – och inte i en sammanslagning som för de flesta övriga uttag. Det mer omfattande materialet har möjliggjort att Brå kunnat redovisa kontrollområdena var för sig, se exempelvis tabell 4 och 8.

sjukdom, och påverkas därmed av lokala rutiner och anmälningsbenägenhet hos enskilda polisanställda. Något som är viktigt att ha i åtanke när utvecklingen över tid och mellan områden jämförs. Brå har inhämtat data från Lisa som ett komplement i vår bedömning av hur arbetsmiljön i pilotområdena har påverkats. I datauttaget från Lisa ingår följande uppgifter:

- Antal tillbud
- Antal arbetsskador totalt
- Antal arbetsskador som lett till sjukskrivning.

Samtliga uppgifter har redovisats per månad för perioden 1 oktober 2016 till och med 30 september 2019. I urvalet har endast personal från IGV/BF ingått och resultatet har redovisats uppdelat per pilotområde samt totalt nationellt.

### **STORM**

STORM används huvudsakligen av personal på Regionledningscentralen (RLC). När ett larmsamtal kommer in till ledningscentralen upprättas en händelserapport (HR) i STORM av operatörerna. I varje HR finns en kort beskrivning av vad ärendet gäller. Operatörerna registrerar sedan ett antal uppgifter kring ärendet, så som typ av brott, prioriteringskod för hur akut ärendet behöver hanteras samt tidsstämplar för när patrull beordrats till platsen samt avslutat ärendet. Det registreras även HR för ärenden som inte är initierade av ett larmsamtal från allmänheten. Det kan vara incidenter eller brott som polis upptäckt på plats eller tidigare planerade insatser som utförs av yttre personal.

Underlag från STORM har använts för att redovisa hur antalet inkomna HR med olika prioritet har utvecklats, andelen som polisen besvarar med att skicka en patrull till platsen samt för att beräkna eventuella effekter på uttryckningstider. Därutöver inhämtas även uppgifter om polisens egeninitierade ärenden från STORM, något som följs upp som verksamhetsresultat.

I datauttaget från STORM ingår följande uppgifter:

- Antal uttryckningar med prioritet ett och två under kvällstid *(för varje uttryckning framgår prioritet, tids- och datumstämpel för när samtal kommit in och när polis är på plats)*
- Antal HR kodade som resursbrist för samtliga HR
- Antal inkomna HR med prioritet ett, två och tre
- Antal egeninitierade HR.

Med undantag för uttryckningstider har samtliga uppgifter redovisats per månad för perioden 1 oktober 2017 till och med 30 september 2019. Resultatet har även redovisats uppdelat per pilotområde samt totalt nationellt.

Endast de uttryckningar som skett måndag till och med lördag 18.00–24.00 ingår. Kvällstid definieras därmed i detta uttag utifrån en annan avgränsning än i övriga rapporten när arbetstiden analyseras. Det beror på att beslutet om tidsintervallet för uttryckningar togs i ett tidigt skede och inte var möjlig att justera i efterhand på grund av omfattningen av datauttaget och den begränsade tid som utvärderingen skulle ha pågått. Brå kan därmed inte utesluta att effekter på uttryckningstider kan ha skett under andra tider på kvällen som modellen avser att förskjuta.

Brås utredare har även besökt ett av polisens Regionsledningscentraler (RLC) för att få en bättre förståelse för hur arbetet där bedrivs, exempelvis gällande hur operatörerna prioriterar HR och kodar polispatrullerna. Information från besöket har varit värdefullt vid bearbetning och analys av data från STORM.

### *DurTvå*

DurTvå är ett IT-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering hos polisen. Därifrån har Brå inhämtat en rad uppgifter för att redovisa hur verksamhetsresultateten utvecklats i pilotområdena sedan piloten påbörjades.

I datauttaget från DurTvå ingår följande uppgifter:

- Antal upprättade anmälningar av polis på plats,  
*uppdelat på brottstyp till exempel trafik och narkotika*
- Antal gripna personer
- Antal beslag.

Samtliga uppgifter har redovisats per månad för perioden 1 oktober 2016 till och med 30 september 2019 samt uppdelar per pilotområde och totalt nationellt.

## Definition av begrepp

I redovisningen av det statistiska resultatet förekommer vissa centrala begrepp som kan behöva beskrivas närmare för att underlätta förståelsen hos läsaren av vår rapport. Definitionen av dessa skiljer sig dessutom åt beroende på vilket datamaterial som redovisas.

**Tabell 13. Definition av centrala begrepp för de olika uttagen.**

	<b>Kvällstid</b>	<b>Pilotåret</b>	<b>Ett år tidigare</b>
COPS	Måndag till torsdag 15.00 och 23.00 samt fredag till lördag 18.00 till 02.00	3 december 2018 t.o.m. 29 september 2019	4 december 2017 t.o.m. 30 september 2018
Palasso	—	1 december 2018 t.o.m. 30 september 2019	1 december 2017 t.o.m. 30 september 2018
Lisa	—	1 december 2018 t.o.m. 30 september 2019	1 december 2017 t.o.m. 30 september 2018
STORM	Måndag till och med lördag 18.00–24.00	1 december 2018 t.o.m. 30 september 2019	1 december 2017 t.o.m. 30 september 2018
DurTvå	—	1 december 2018 t.o.m. 30 september 2019	1 december 2017 t.o.m. 30 september 2018

### *Kvällstid*

Med kvällstid avses i utvärderingen framförallt tiden mellan 15.00 och 23.00 måndag till torsdag samt 18.00 till 02.00 fredag till lördag. I samtliga beräkningar av polisens arbetstid är det denna tid som avses. Mer om grunden till Brås val av avgränsning i tid går att läsa i kapitlet om förskjutning av arbetstid.

### *Pilotåret och ett år tidigare*

Redovisningar av såväl förskjutning av arbetstid som verksamhetsresultat och arbetsmiljö utgår från en jämförelse av pilotåret och ett år tidigare. På grund av att pilotområdena började arbeta efter det nya schemat vid olika tidpunkter har tidsperioden för pilotåret fått avgränsas för att fånga in den tid som samtliga åtta pilotområden arbetade efter modellen. I grova drag handlar det om december 2018 till och med september 2019. Uttaget för arbetstid har dock inhäm-

tats på mer detaljerad nivå och för att beräkningen ska innehålla lika många av veckans sju dagar har ytterligare justering för avsedd tidsperiod gjorts för detta uttag. Året innan avser samma tidsperiod ett år tidigare, det vill säga december 2017 till och med september 2018.

## Begränsningar i Brås underlag

En viktig aspekt när resultatet analyseras är att ha en förståelse för att flera av de uppgifterna Brå inhämtat i första hand inte är registrerade i dessa databaser för att de ska användas som underlag för statistiska analyser. Det innebär till exempel att praxis för hur och vilka händelser som registreras skiljer sig mellan olika områden. Det har även inneburit att vissa uppgifter inte har ansetts tillräckligt tillförlitliga för att kunna redovisa i utvärderingen. För att förekomma detta valde Brå att hämta ut preliminära data redan under våren 2019. Utifrån dessa preliminära data har vissa beställningar justerats något när slutbeställningen skickades under november 2019<sup>56</sup>. Vissa begränsningar kvarstår dock även i Brås slutgiltiga uttag. Nedan redogörs för dessa för respektive underlag.

### COPS

Data över arbetade timmar har en central roll i Brås utvärdering och mycket tid har lagts, av såväl Brå som Polismyndigheten, på att finjustera beställning och bearbeta dessa data för att ge en så rättvisande bild som möjligt.

Den främsta utmaningen har varit att definiera vilka medarbetares arbetstimmar som ska ingå i redovisningen. På lokal nivå finns stora skillnader i hur medarbetare kodas, utifrån tjänstebeskrivning eller utifrån arbetsuppgifter. Urvalet skulle dessutom i största möjliga mån fånga in motsvarande arbetstagare i kontrollområdena. Brå har haft en löpande dialog med sakkunniga inom såväl polisens IT-stöd som lokala planeringsenheter för att identifiera vilka funktionskoder som framförallt förekommer i de turlag som arbetar, eller i hur kontrollområdena skulle kunna arbeta, utifrån modellen. Gruppchefer är den funktion som har varit svårast att fånga in, då deras kod också används för personal som är gruppchef för andra enheter inom polisen. Eftersom Brå bedömde att det fanns en större risk att inkludera felaktig tid än att utesluta rätt tid så togs beslut att helt utesluta dessa. De förkommer dock under de pass som de arbetar som befäl. Eftersom gruppchefer är den personalgrupp som enligt planeringsfunktionerna i minst utsträckning påverkats av modellen

---

<sup>56</sup> Ytterligare kompletteringar av data skedde senare. Exempelvis begärdes uppgifter från DurTvå in en ytterligare gång i januari 2020 för att förekomma att antalet de sista månaderna skulle vara lägre på grund av att vissa områden halkat efter med registrering av lokalpolisområdets resultat.



samt att de endast utgör ett par procent av den totala arbetsstyrkan bör modellens övergripande effekter dock fångas av de funktionskoder som ingår. Andelen kvällstid kan dock vara något högre i Brås redovisning än i verkligheten då gruppcheferna i högre utsträckning arbetar dagtid.

I Brås beställning ingår därmed samtliga timmar som planeringsfunktionerna registrerat att personalen arbetat med ingripande verksamhet, inklusive som befäl. Dock har inte arbetstid med brottsförebyggande eller särskilda insatser inkluderats då dessa är koder som även används för att registrera personal som inte ingår i piloten. Efter att uttaget bearbetats framkom dock i intervjuer med planeringsfunktionerna att tre områden, Norrmalm, Eskilstuna och Helsingborg, har ändrat sin rutin kring två funktionskoder för brottsförebyggande arbete som inte ingick i Brås beställning: GRP-MEDL och LOKPOL. I dessa områden har planeringen som rutin att i första hand bemanna schemat med ingripande personal utifrån den säkerhetsbemanning som gäller för aktuellt pass. Kvarstår personalresurser så registreras dessa som aktiva i särskild insats eller brottsförebyggande arbete. Har schemat medfört en ökad ”extraresurs” på kvällar ökar därmed även denna post under dessa tider. Anledningen till denna rutin är att det kan öka möjligheterna för poliserna att arbeta mer fredat med brottsförebyggande arbete eftersom regionledningscentralerna drar sig mer för att skicka en patrull på larm som arbetar med planerad verksamhet jämfört med en ”vanlig ingripande patrull”.

Brå bedömde att denna förändring skulle kunna påverka resultatet och valde därför att komplettera uttaget genom en manuell genomgång av samtliga tidpunkter som dessa funktionskoder använts under april månad 2018 respektive april 2019 för de turlag som ingår i piloten. Brå fick hjälp av lokala avdelningar på Polismyndigheten med detta arbete. Utifrån resultatet skattades effekten för hela perioden i de tre aktuella pilotområden. I reella tal avseende andel arbetad tid på kvällen har skattningen påverkat områdena på följande vis:

Eskilstuna +0,2 (2018) +0,6 (2019)

Helsingborg -0,1 (2018) -0,3 (2019)

Norrmalm +1,7 (2018) +5,2 (2019).

Viktigt att uppmärksamma läsaren på är att det är en skattning av utfallet baserat på data från endast en månad, och det finns därför en risk att Brå över- eller underskattat den nya rutinens påverkan. Mer omfattande manuell granskning var dock inte möjlig på grund av utvärderingens begränsade tid. Samtliga tabeller och redovisningar i rapporten är justerade utifrån ovan angiven skattning.

### *Palasso*

Eftersom uppgifter från Palasso används för såväl löneutbetalningar som verksamhetsuppföljning har underlaget bedömts som relativt tillförlitligt att använda även för statistiska analyser i denna utvärdering. Uppgifterna har därför till största del inhämtats som färdiga tabeller och Brå har inte bedömt att de behöver gås igenom manuellt på samma sätt som data från COPS och STORM. En begränsning kvarstår dock, och det är att urvalet av personal kan innefatta något fler än de som ingår i pilotverksamheten. Det är därför möjligt att effekter på exempelvis övertid är något över- eller underskattad. Brå bedömde dock att uttaget till allra största del överensstämmer med den grupp som studeras och att de övergripande tendenserna därmed bör kvarstå även i verkligheten.

### *Lisa*

Eftersom anmälningar till Lisa ofta sker på initiativ av poliserna själva kan antalet variera beroende på anmälningsbenägenheten hos de medarbetare som arbetar i lokalpolisområdet under den period uttaget avser. Antalet anmälningar per månad är dessutom relativt få vilket gör att resultatet måste tolkas med försiktighet då enstaka händelser kan påverka den totala utvecklingen.

### *STORM*

Som ovan nämnt avser utryckningstider kvällstid en annan tidsavgränsning än i uttaget från COPS, mer om detta i avsnittet ”definition av begrepp”. Utöver det vill Brå även uppmärksamma att data avseende exakta tider för när polis är på plats inte är helt tillförlitliga. I genomgång av beställda data samt under intervjuer med sakkunniga inom polisen har det framkommit att det till stor del beror på omständigheter kring varje enskild händelserapport. Faktorer som påverkar är exempelvis hur mycket tid patrullen har för att meddela ledningscentralen att de är på plats eller om det sker först efter ett akut ingripande. Om trycket på operatörerna är stort kan de även missa att registrera en tidsstämpel och istället registrera det i efterhand. Brå avser dock inte att redovisa exakta tider för utryckningar i denna utvärdering och inget tyder på att faktorerna som nämnts ovan skulle förändrats under de år som Brå studerar. Felaktigheter bör därför påverka pilotåret som kontrollperioden i samma utsträckning.

Avseende övriga uppgifter som inhämtats från STORM är det framförallt koden resursbrist som har flera begränsningar. Som tidigare nämnt beror omfattningen av koden till stor del på olika praxis

bland olika medarbetare och på olika regionsledningscentraler. Koden förekom i så pass liten utsträckning i två regioner att Brå bedömt att resultatet för dessa inte kunde redovisas.

### *DurTvå*

Uppgifter om antal gripanden, beslag och anmälningar används till stor del för statistikuppföljning även inom polisen. Brå bedömde därför att dessa data var mer tillförlitliga än övriga, och har därmed inte gått igenom uppgifterna manuellt, utan beställt färdiga tabeller. Det framkom däremot att en viss eftersläpning av registrering förekommer och de sista månaderna justerades därför utifrån en ny beställning av data i februari 2020.

## **Intervjuer**

Intervjuer har genomförts framförallt för att besvara utvärderingens frågeställning ett och fyra, hur modellen implementerats och eventuella effekter på arbetsmiljön. I rapporten lyfts även erfarenheter från intervjuerna fram i övriga delar för att komplettera de statistiska uppgifter som hämtats in och fördjupa förståelsen av faktorer som inte enbart går att mäta kvantitativt.

## **Information om deltagande och studiens syfte**

I såväl den initiala kontakten som vid själva intervjutillfället har intervjupersonerna informerats om syftet med Brås utvärdering och att deltagandet i studien är frivilligt och kommer att hanteras konfidentiellt. Informationen har getts både muntligt och skriftligt. Samtliga intervjupersoner gav sitt medgivande till att intervjuerna spelades in med diktafon. Vid gruppintervjuerna tog en person från Brå anteckningar under samtalet och använde senare ljudfilerna som stöd för renskrivning av sina anteckningar. De intervjuer som skedde över telefon transkriberades efteråt i sin helhet och eventuella namn eller uppgifter som går att härleda till specifika personer har tagits bort. Intervjucitaten som redovisas i rapporten har i vissa fall redigerats något för att öka läsbarheten och för att det inte ska gå att identifiera någon utifrån materialet.

## **Intervjuguider och analysarbete**

Intervjuerna var semistrukturerade och följde på förhand utformade intervjuguider men anpassades efter intervjupersonernas funktion, när i tiden intervjuerna genomfördes samt i vilket område. Intervjuernas struktur innebar att det fanns möjlighet att ställa frågorna i olika ordning och vid behov komplettera med ytterligare följdfrågor för att fånga upp så mycket som möjligt om intervjupersonernas

olika erfarenheter. Trots visst utrymme för individuell anpassning följde intervjuerna i stort samma teman och struktur.

## **Intervjuer med olika funktioner inom polisen**

Totalt har Brå intervjuat omkring 130 medarbetare i de åtta pilotområdena: chefer, skyddsombud och ingripande poliser. Nedan följer en närmare beskrivning av syfte samt genomförande av intervjuer med respektive funktion.

### *Intervjuer med chefer*

Samtliga lokalpolisområdeschefer och polisområdeschefer i de åtta pilotområdena intervjuades via telefon. I ett område har dessutom en gruppchef med ansvar för planeringen intervjuats. Denna person har varit aktiv i implementeringsprocessen genom delegation av lokalpolisområdeschef och bedömdes därför viktig att nå. Huvudsyftet med dessa intervjuer var att få en bättre förståelse kring utformningen av piloten, hur arbetet har bedrivits samt deras bedömning av eventuella effekter på verksamheten.

### *Intervjuer med skyddsombud*

Skyddsombud samt huvudskyddsombud har intervjuats utifrån sin roll som representant för arbetstagarna i respektive pilotområde. Totalt har ett skyddsombud eller huvudskyddsombud från varje pilotområde intervjuats. Det initiala urvalet av vilka som skulle kontaktas skedde i samråd med Polisförbundet. Brå har därefter upprättat kontakter lokalt för att nå ett huvudskyddsombud eller skyddsombud med inblick i och kunskap om piloten. Syftet var att fånga upp om piloten påverkat antalet rapporterade arbetsskador samt ge ökade kunskaper om lokala förutsättningar som kan ha betydelse för arbetsmiljön under pilotåret. Även dessa intervjuer genomfördes på telefon. Efter att statistiken bearbetats har även sex kompletterande intervjuer med skyddsombud genomförts.

### *Intervjuer med ingripande poliser*

Brå har besökt alla pilotområden vid två tillfällen, dels under förstudien, dels under september 2019. Vid det senare besöket genomfördes fokusgruppsintervjuer med ingripandepoliser på samma sätt som under förstudien. Intervjuerna fokuserade på polisernas upplevelse av pilotens effekter vad gäller till exempel turlagskänsla och arbetsbelastning samt hur de farhågor och förhoppningar som de lyfte i början fallit ut. Fokusgrupper genomfördes med två turlag per område, totalt cirka hundra personer i samtliga områden. Vid båda tillfällena valdes turlagen ut i samråd med Brås kontaktpersoner i respektive pilotområde. Urvalet har styrts av vilka som varit i tjänst

den aktuella dagen som Brå har kunnat besöka pilotområdet och pilotområdet har haft möjlighet att ta emot besök. På vissa håll har turlagen haft särskild tid avsatt för Brås besök, på andra håll har verksamheten varit pågående även under intervjutillfället vilket i något enstaka fall inneburit avbrott på grund av inkommande larm.

## Enkäter

Enkäter har delats ut till ingripandepoliser samt planeringsenheterna i samtliga pilotområden. Enkäterna har bidragit till att skapa en bättre förståelse för 8+2-modellens påverkan på polisernas arbetsmiljö samt utformningen av pilotområdenas lokala scheman.

### Enkät till ingripande poliser

I samband med fokusgruppsintervjuerna under hösten 2019 har ingripandepoliserna även tilldelats en kortare enkät kring deras arbetsmiljö, fråga fyra. Enkäten användes som ett komplement till intervjuerna då det visade sig vara svårt att på vissa håll få särskild avsatt tid med poliserna för en intervju, samt för att nå de individer som av olika skäl har svårt att prata öppet i grupp. I gruppintervjuer finns annars en risk att de med avvikande åsikter inte har samma möjlighet att lyfta sina tankar.

Enkäterna delades ut direkt till poliserna innan intervjun och tog max fem minuter att besvara<sup>57</sup>. Enkäten var uppdelad i två delar. I den första delen fick poliserna besvara ett antal bakgrundsfrågor och skatta arbetsbelastningen vid olika tidpunkter i veckan. I den andra delen fick de svara på vilka effekter de ansåg att den nya modellen medfört avseende bland annat gruppsammanhållning, vila och återhämtning samt planlagt brottsförebyggande arbete. I den efterföljande intervjun gavs poliserna möjlighet att vidare diskutera och utveckla sina svar.

Enkäten delades ut till 100 poliser med en svarsfrekvens på 99 procent. Del två har inte besvarats av nyanställda på uppmaning av Brå eftersom de inte haft ett tidigare schema att jämföra med. Det gör att endast 73 procent besvarade denna del. Av respondenterna arbetade 85 procent som ingripande poliser och övriga hade även ett annat uppdrag, exempelvis som yttre befäl eller gruppchefer. De flesta, 88 procent, arbetade efter ordinarie fasta treskiftsschemat och övriga efter annan schemamodell.

<sup>57</sup> Majoriteten av enkäterna samlades in i slutet av gruppintervjun. Två poliser fick dock besvara enkäten vid ett senare tillfälle och mejla in sina svar då de deltog via videolänk. Ytterligare två poliser hade inte möjlighet att stanna kvar tills Brå var klara med gruppintervjun och även de fick mejla in sina svar i efterhand.

Resultatet från enkäten har utgjort ett viktigt underlag som komplement till intervjuerna. Bland annat för att säkerställa om vissa intervjudeltagares beskrivningar var representativa för fler i turlaget. Antalet respondenter är dock för få i vissa områden för att resultatet per pilotområde och frågeställning ska kunna redovisas i rapporten.

## **Enkät till planeringsenheterna**

En kortare enkät har även skickats ut till alla pilotområdets planeringsenheter för att bättre förstå och tolka schemalaggningen inom respektive område, vilket framförallt berör fråga ett och två. Enkäten skickades ut och returnerades via mejl eller post. I enkäten ombads planeringen att besvara vilka i personalen som arbetade i 20-respektive 80-procentsgruppen uppdelat på antal, kön, erfarenhet, tjänst och ålder. De fick även beskriva på vilka grunder och hur urvalet till 20-procentsgruppen gått till. Alla åtta planeringsenheter har svarat på enkäten. Samtliga kontaktades även vid senare tillfälle för kompletterande frågor, bland annat avseende rutiner för registrering av personal, se avsnitt om statistikuttag från COPS.

## **Genomgång av litteratur, dokument och schan**

En litteratur- och dokumentstudie har genomförts för att få en bredare förståelse kring förutsättningarna och polisens tidigare svårigheter med att förändra arbetstidsförlaggningen som presenterats i rapportens första kapitel. Resultaten från tidigare rapporter och forskning på området ingår också vilket har sammanställts översiktligt. Utöver detta har Brå gått igenom relevanta styrdokument, regleringsbrev, kollektivavtal, policys samt polisens arbetsmiljöstrategi.

För att ta del av varje pilotområdes ordinarie treskiftsschema har Brå ombett planeringen att skicka en kopia till Brå. Schemat har skickats till Brå via rekommenderad post.



Ingripandepolisernas arbetstidsförläggning är av betydelse för att möta allmänhetens behov av skydd och hjälp oavsett tid på dygnet. Polisen har sedan många år tillbaka uppmärksammat att fler poliser behövs ute i tjänst på kvällar och helger. Trots det har Polismyndigheten haft stora svårigheter med att få till stånd en schemaläggning som är anpassad efter verksamhetens behov. En sådan verksamhetsanpassning skulle även i förlängningen kunna bidra till en bättre arbetsmiljö för medarbetarna, bland annat genom en jämnare arbetsbelastning under veckan.

Mot denna bakgrund har Brå utvärderat polisens nya modell för schemaläggning av den ingripande verksamheten som sedan hösten 2018 testats i åtta pilotområden. I Brås rapport går att läsa om hur arbetet med piloten bedrivits, om den lett till att fler poliser arbetar på kvällarna och hur verksamhetens resultat och arbetstagarnas arbetsmiljö påverkats av den nya modellen. Utvärderingen kan utgöra ett underlag för Polismyndigheten vad gäller frågan om modellen för schemaläggning ska utvidgas och permanentas nationellt.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN  
TELEFON +46 (0)8 527 58 400 ■ E-POST [info@bra.se](mailto:info@bra.se) ■ [www.bra.se](http://www.bra.se)