



TIMBRO

Med polisen i centrum

– VARFÖR POLISREFORMEN KOMMER ATT
SLÅ FEL OCH VAD VI BORDE GÖRA I STÄLLET

Krister Thelin

TIMBRO · Februari 2016

KRISTER THELIN ÄR domare, som bland annat tjänstgjort i FN:s Krigsförbrytartribunal i Haag. Mellan 1991 och 1994 var han statssekreterare på Justitiedepartementet.

© Författaren och Timbro 2016

ISBN 978-91-7703-009-6

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

FÖRORD •	4
INLEDNING •	5
Vägen fram till dagens polisorganisation	7
En bättre modell: en reell lokal polis	13
En tillämpad New York-modell	17
Naturligt motstånd mot reformer: fackets roll	19
Kostnaden för en kommunal polis	21
Slutsatser	22
REFERENSER •	24

Förord

POLISEN GENOMGÅR NU sin största omorganisation sedan den förstatligades för 50 år sedan. Som alla större omorganiseringar har den värkts fram under vissa protester från de berörda, om än i politisk enighet. Däremot har reformen inte fått den uppmärksamhet den förtjänar i den offentliga debatten, och givet polisens viktiga samhällsfunktion är det ett problem.

Mycket tyder på att den nya organisationen inte är rustad för alla de utmaningar polisen har att hantera. De brott som mest berör människor i deras vardag, de som brukar kallas mängdbrott eller vardagsbrott, är lokala. Och vi vet att de brotten kräver lokala insatser och kompetenser från polisen. Det gäller inte minst i utanförskapsområden med särskilt hög brottsbelastning. Den stora omorganisationen går trots detta i motsatt riktning, och lyfter upp ledningsansvaret till central och regional nivå. De samarbetsformer ("medborgarlöfte") som utlovats mellan polisen och lokalsamhällena saknar formell rättskraft, och löper stor risk att bli föga mer än slagord.

Den nya polisorganisationen kommer med stor sannolikhet inte att kunna leverera den lokala brottsbekämpning som utlovats, och i takt med att reformen sätter sig, så riskerar den att tvärtom förvärra situationen. I stället krävs ett arbete i motsatt riktning, mot en reell lokal polis. Det handlar inte om en återgång till forna tiders kommunala polis, något som skulle riskera att leda till stora kvalitetskillnader runt om i landet. Men polisen bör vara lika integrerad i kommunen, som exempelvis räddningstjänsten är. Kommuner bör, om de så önskar, kunna anställa egna poliser, i stället för att som i dag enbart vara beroende av vaktbolag och en nyckfull statlig polisenärvaro.

Den avgörande faktorn är att polisens lokalnärvaro är verksamhetsstyrd och grundad i god kännedom om lokalsamhällets bostadsområden, näringsliv och invånare. Den här rapporten visar hur en sådan lokalt förankrad polis skulle kunna komma till stånd.

Rapporten speglar läget per den 1 oktober 2015, vilket innebär att de påfrestningar på polisen som de migrationspolitiska åtgärderna därefter medfört inte kunnat beaktas. Dessa torde dock snarast dränera statliga resurser från det lokala polisarbetet och förstärka behovet av en reell lokal polis.

Inledning

DEN SVENSKA POLISEN har sedan den förstatligades 1965 utvecklats i en riktning mot allt färre och större geografiska indelningar. Av de då 500 polisdistrikten, som i stort sett följde kommunindelningen, har det nu blivit 21 länsvisa polisregioner. I och med senaste årsskiftet nåddes kulmen på denna utveckling då hela organisationen omvandlades till en enda myndighet, Rikspolisstyrelsen (RPS) avskaffades och rikspolischefen (RPC) för första gången gavs en operativ ledningsfunktion.

En väsentlig del av den nya organisationen handlar om att uppfylla så kallade medborgarlöften, vilka är en vidareutveckling av de samverkansformer som sedan tidigare finns mellan kommunerna och polisen. Syftet är att lokala problembilder ska fungera som utgångspunkt för polisens arbete. Medborgarlöftena beskrivs av polisen som ett slags löpande dialog som även ska involvera näringslivet, civilsamhället, idrottsrörelsen med flera aktörer.

Att arbeta på olika sätt i olika områden blir mer angeläget i takt med att samhället skiftas. I oktober 2014 redovisade rikskriminalpolisen en översikt¹ över kriminella nätverk i vissa delar av landet och deras påverkan på lokalsamhället. Rapporten pekar ut 55 områden i 22 kommuner i främst mellersta och södra delarna av landet, där polisen anser att lokala kriminella nätverk har negativ påverkan på lokalsamhället.

Områdena bedöms generellt vara svåra för polisen att arbeta i. Polisen störs ofta och hindras i sin tjänsteutövning vilket kan skapa olust att arbeta i området. Dessutom upplevs det vara svårt att klara upp brott i områdena. Det är svårt att få personer att delta i brottsutredningar, men det är också svårt att agera obemärkt och bedriva spaning i dessa områden där nykomlingar snabbt noteras. I vissa områden placeras vakter ut för att bevaka vilka som rör sig där, för att varna för polis eller kriminella konkurrenter.

Rapportens slutsatser är att den polisiära oförmågan riskerar att skapa parallellsamhällen som domineras av grova offentliga våldsyttningar, olika former av utpressningar och utåtagerande missnöje mot samhället. De faktorer som polisen själv identifierat för att bryta en problematisk och komplex utveckling är kontinuerlig polisiär närvaro, strategiska insatser av såväl brottspreventivt som repressivt slag, samverkan mellan olika myndigheter samt ökad kommunikation inom polisen och mellan myndigheterna.

Den bild som ges i denna rapport bekräftas i en senare rapport från den nya polismyndigheten i maj 2015: Polisens rapport om organiserad brottslighet. Om tillståndet sägs bland annat följande:

En bedömning är att brottsligheten i utsatta geografiska områden i större mån än tidigare inkluderar bidragsbrott och andra former av bedrägeribrott. Brottsligheten utvecklas också till att bli mer avancerad och de lokala kriminella nätverkens påverkan sprids då utanför lokalområdet. I de utsatta

1. En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället.

geografiska områdena upplevs misstron mot samhället vara utbredd och på flera platser uttrycks det tydligt att polisen inte är välkommen i området. I det vardagliga polisarbetet tar det sig uttryck i att oövakade polisbilar angrips, exempelvis genom sönderskurna däck. I flera fall bedöms det finnas en otrygghet hos de (!) som arbetar med annan myndighetsutövning eller på företag lokaliserade i områdena. I vissa utsatta geografiska områden har det förekommit upplopp med bland annat skadegörelse och bilbränder, så kallad social oro. Vid dessa tillfällen angrips polis och andra samhällsaktörer. Ofta drabbas näringslivet hårt av skadegörelsen och i några fall har situationen lett till att företag avvecklat sin verksamhet i vissa områden. Den negativa påverkan är även stor på tryggheten för boende i området. I vissa områden bedöms kriminella individer ha ett inflytande som skapar möjligheter att starta och avsluta upplopp.

I alla länder är resurser till polissektorn en fråga för återkommande politisk diskussion, liksom polisens organisation, där en tendens går att urskilja mot större administrativa enheter för att vinna skalfördelar och göra besparingar. Samtidigt finns en utbredd insikt att lokal förankring och uthållig närvaro i såväl preventivt som repressivt hänseende är avgörande för framgång.

I England utvecklades under 1980-talet en modell som kom att kallas "community policing" eller "problem solving policing", vilken gavs stor spridning.² Tyngdpunkten ligger i att förankra polisen i lokalsamhället och i samverkan med lokala myndigheter och civilsamhället i preventivt syfte angripa olika socioekonomiska orsaker till brottsligheten, inte minst ungdomsbrottslighet och gängrelaterad brottslighet. För att det preventiva anslaget ska fungera krävs ingående kunskap om området och en beredskap att också ingripa repressivt tidigt när det behövs. Det är knappast förvånande att "community policing" som modell utvecklades i England, med sin tradition av den fredliga (och oftast oövakade) bobbyn "on the beat", det vill säga den ensamma patrullerande kvarterspolisen, som med sin återkommande regelbundna närvaro och vaksamma blick spred trygghet i lokalsamhället.

Kriminologisk forskning lyfter också fram betydelsen av omedelbara reaktioner mot vad som kom att kallas "the broken window syndrome", det vill säga att förhindra att bostadskvarter förslummas och blir tillhåll för kriminella, inte minst genom gängbildning och ungdomsbrottslighet. Tidiga tecken på förfall, som krossade rutor, graffiti och annan skadegörelse, ska omgående åtgärdas, alltså nolltolerans. Det gäller också gentemot smärre överträdelse och tecken på ordningsstörning enligt teorin att ur bagatellbrottslighet föds allvarligare brottslighet. Begreppet "nolltolerans" kom senare att exporteras till USA, där den ingick som en bärande idé i den framgångsrika New York-modellen.

Englands en gång väl fungerande kvarterspolis kom att stå modell också för reformförsök i Sverige, men slog aldrig rot. Kvarterspolisen

2. Om det problemorienterade arbetet, se också *Vad gör egentligen polisen?* (2012). Rapport av Stefan Holgersson och Johannes Knutsson, utgiven av Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet, sid 71.

omhuldades av politiker och allmänhet men möttes med svalare intresse inom polisen.

Under senare decennier har den privata säkerhetsbranschen vuxit markant. Här märks främst ökningen av antalet ordningsvakter och bevakningsföretag. För närvarande finns det cirka 850 företag med olika typer av auktorisation (även inkluderat företag som monterar larm, inbrottskydd etc). Antalet väktare och ordningsvakter beräknas vara runt 30 000 (cirka 12 000 heltidstjänster). Bevakningsbranschen växer i genomsnitt med ungefär 5 procent årligen.³

Vägen fram till dagens polisorganisation

Polisverksamheten kan beskrivas på olika sätt. En vanlig indelning är i ordningspolis och kriminalpolis, en annan i yttre och inre tjänst. Polisverksamhet kan också beskrivas som brottsförebyggande arbete, ingripande verksamhet och utredningsverksamhet. Den yttre tjänsten, ”den synliga (uniformerade) polisen”, bedrivs genom patrullering, oftast i radiobilar och mera sällan till fots, och innefattar huvudsakligen ingripanden av olika slag. Utredningsverksamheten tillhör huvudsakligen den inre tjänsten, medan det brottsförebyggande arbetet innefattar såväl yttre som inre tjänst. Ordningsspolisen är verksam i yttre tjänst medan kriminalpolisen bedriver utredningsverksamhet.

Brottsförebyggande rådet, BRÅ, har haft i uppdrag att utvärdera alliansregeringens satsning på 20 000 poliser. I sina rapporter⁴ betonar BRÅ att resursökningen med 2 500 fler poliser i helårsarbetskrafter inte blev så stor som förväntat. Med beaktande av den samtida befolkningsökningen var ökningen 2006–2012 enbart 5 procent, och antalet poliser är i dag, räknat per 100 000 invånare, inte större än i början på 1980-talet.

När det gäller den övergripande brottsutvecklingen visar BRÅ:s rapporter en stigande kurva, såväl baserad på anmäld kriminalstatistik som senaste trygghetsundersökning. Enligt den förra har samtliga anmälda brott kontinuerligt ökat sedan 1975 och uppgår nu till 1 440 000 brott, en ökning med 3 procent sedan föregående år. Stöldbrott och brott mot person (kapitlen 3–8 i brottsbalken) svarar sammanlagt för över hälften av alla anmälda brott.

Kännetecknande för BRÅ:s rapporter är en maning till försiktighet vid tolkningen med hänsyn till bland annat olika rapporteringsrutiner hos polis och åklagare och osäkerhet avseende anmälningsbenägenhet på grund av krav från försäkringsbolag med mera.

Klart är dock att såväl den anmälda brottsligheten som det förmodade mörkertalet ligger på en stadigt hög nivå med variation upp och ner för vissa brottstyper år från år.

3. Se <www.pwc.se>, Säkerhetsrapporten 2013, och <www.sakerhetsbranschen.se>.

4. 2013:12, 2013:20, 2013:21 och 2014:17, <www.bra.se/bra/publikationer.html>.

När det gäller uppklaringsprocenten för brott är bilden dystert. Enligt BRÅ:s rapport är personuppklaringsprocenten, det vill säga andelen brott där en person bundits till gärningen, för samtliga brott 15 procent. ” ”

När det gäller uppklaringsprocenten för brott är bilden dystert. Enligt BRÅ:s rapport är personuppklaringsprocenten, det vill säga andelen brott där en person bundits till gärningen genom att åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats, för samtliga brott 15 procent. För brott mot person (kapitlen 3–7 i brottsbalken) är procenten 10 och för stöldbrott (kapitel 8 i brottsbalken) 7. När det gäller trafikbrott och narkotikabrott är siffrorna däremot 49 respektive 56 procent, vilket förklaras med att dessa brott uppmärksammas i samband med kontroller (inklusive vid smuggling) eller tillslag. Trenden i förhållande till föregående år är överlag nedåtgående.

När alliansregeringen tillträdde 2006 hade det gått tolv år sedan den borgerliga regeringen förlorade valet 1994 och Socialdemokraterna återkom i regeringsställning. Inom Alliansen har Moderaterna alltid haft ledartröjan i fråga om ”lag och ordning”, vilket visat sig i att partiet innehaft justitieministerposten, såväl 1991–1994 som 2006–2014. Inget av de övriga syskonen i Alliansen har utmanat Moderaterna om den ledande ställningen inom rättssfären. Moderaterna kan utan överdrift betecknas som ett polisvänligt parti. Inte sällan har bland moderata riksdagsledamöter också under åren funnits personer med polisbakgrund eller annan anknytning till professionen.

Polisförbundet har sällan behövt klaga på den moderata polispolitiken med sitt tydliga fokus på fler poliser. Tvärtom finns en betydande samsyn, då parollen ”fler poliser” anses spegla politisk handlingskraft och samtidigt förstås fyller de fackliga kadrarna med nya medlemmar.

Under 1991–1994 var den borgerliga regeringen inriktad på att skapa en ersättare till den kvarterspolismodell som aldrig fått fäste, bland annat på grund av att den inte var särskilt uppskattad inom polisen. För poliser i yttre tjänst fanns mera attraktiva uppdrag än den politiska önskebilden av trygga fotpatrullerande poliser i bostadsområdena, som lugnade pensionärer och klappade barn på huvudet. Regeringen Bildt skapade begreppet ”närlpolis”, en omskrivning av ”kvarterspolis”, med fokus på synlighet och lokal närvaro.

Inte heller denna reform kom dock att lyfta, eftersom den ekonomiska krisen kom emellan. I de krisuppgörelser med Socialdemokraterna som den borgerliga regeringen tvingades till, sedan den fasta växelkursen och kronförsvaret uppgivits 1992, satte Socialdemokraterna som villkor att en miljard skulle sparas på polisanslaget. Denna besparing satte i praktiken stopp för närlpolisreformen, även om begreppet levde kvar.

Inom Justitiedepartementet bereds ärenden med anknytning till polisen av en särskild enhet, till vilken oftast är knuten personer med bakgrund i polisväsendet (Rikspolisstyrelsen); arbete i Regeringskansliet har vanligen ett inte obetydligt meritvärde i karriärhänseende. Tjänstemännen på Justitiedepartementet överlägger således i hög utsträckning med sina kolleger inom polisen när budgetproposition och

regleringsbrev utformas. Det, och det faktum att tjänstemannakadern i Regeringskansliet omedelbart under den politiska ledningen (statsråd och statssekreterare) lämnas orörd vid ett regeringsskifte, innebär att huvuddelen av arbetet är tämligen oförändrat över tid. Och för polisväsendets del består arbetet huvudsakligen av en intern dialog inom professionen, vilken det krävs både vilja och förmåga för en politisk ledning att få ett fastare grepp om.

En genomgång av budgetpropositioner och regleringsbrev mellan åren 2005 och 2015 uppvisar således en påfallande likhet oavsett att regeringsskifte skett 2006 respektive 2014. Tjänstemännen använder, klokt nog, av arbetsbesparande skäl den gamla ”mallen” så länge det går.

Socialdemokraternas sista budget före regeringsskiftet 2006 betonar betydelsen av brottsprevention och det lokala polisarbetet samt nämner i positiva ordalag närpolisreformen. Oro uttrycks för brottsutvecklingen samtidigt som hatbrott, narkotikabrott, våldsbrott mot kvinnor, barn och funktionshindrade särskilt nämns som prioriterade områden jämte betydelsen av att stoppa nyrekrytering till ungdomsgång. Till hela polisväsendet avsätts 15,6 miljarder kr och nyanställning av 400 poliser förutskickas.

I alliansregeringens första budget för 2007 efter valsegern hösten 2006 finns vallöftet om flera poliser framlyft som en prioritet: 20 000 (mot då 17 500) poliser ska finnas senast 2010. För de följande åren (2008–2010) konstateras att målet om 20 000 poliser ligger fast liksom maningarna om synlighet och lokal närvaro. Dock nämns inte ”närpolisen” i vare sig budgetpropositioner eller regleringsbrev vidare.

Valbudgetpropositionen 2010 innehåller ett konstaterande, att målet om 20 000 poliser uppnåtts: ”Så många poliser har Sverige aldrig tidigare haft.” Regeringen konstaterar också att de ”rekordstora satsningarna” har lett till att fler brott klaras upp och att polisen är ”mera synlig i människors vardag”.

I valbudgeten 2014 konstateras att ”hela rättskedjan” förstärkts sedan 2006 tack vare Alliansens satsning, vilket lett till att människor känner sig tryggare och har större förtroende för polisen. Dock har utvecklingen vänt 2012, men den ökade brottsligheten kan förklaras med hur ”rättsväsendet” prioriterar sin verksamhet, exempelvis vad avser ”trafikbrott, narkotikabrott och snatterier”. Hela polisanslaget uppgår nu till 21 miljarder kr.

Till den relativt låga resursökningen bidrar att många nyanställda unga poliser var föräldralediga eller deltidsarbetande under perioden. Brottsförebyggande arbete och ingripande verksamhet har också konkurrerat i avsaknad av lokal ledning och prioritering, något BRÅ hoppas ska avhjälpas i den nya polisorganisationen. Det noteras att polisens arbetstidsavtal gör det möjligt för ledningen att styra arbetstiden i den riktning som verksamheten kräver. Unga oerfarna poliser har placerats

i yttre tjänst för att möta kravet på ökad synlighet, samtidigt som en ökning av brottsuppleringen kräver ökade utredningsinsatser av erfarna poliser i yttre tjänst. Polisens karriärrörlighet från glesbygd till storstad och från yttre till inre tjänst bidrar också till ett negativt resultat för upplärning och brottsförebyggande arbete.

Närpolisreformen har också granskats i en forskningsrapport.⁵ De bärande inslagen med ökad synlighet, fotpatrullering och annan yttre tjänst med lokal anknytning och ett problemorienterat arbetssätt var tankar som fanns redan i reformarbete på 1980-talet. Dock kom reformen att gå ut över brottsuppleringen som inom loppet av ett par år föll från 31 till 23 procent. Förklaringen till detta var enligt forskarna att komplexiteten i det förebyggande problemorienterade arbetet underskattats. En återkommande kritik från forskarhåll är att polisen i allmänhet har svårt att tillgodogöra sig och i arbetssätt/metodutveckling tillämpa forskningsresultat.⁶

Sedan svensk polis förstatligades 1965 har den, som nämnts, organisatoriskt gått från 500 polisdistrikt till 21. Kommunerna behölls länge som bas för lokala polisdistrikt efter förstatligandet men utvecklingen mot större enheter har varit konsekvent, och före senaste reformen var de 21 länen utgångspunkt för den operativa polisverksamheten. Rambudgetering med mål- och resultatredovisning infördes i början på 1990-talet. Rikspolisstyrelsen har i huvudsak saknat operativt ansvar men har som centralmyndighet svarat för anslagsframställan och fördelning av resurser till polismyndigheterna. Genom den reform som trädde i kraft den 1 januari 2015 har kulmen alltså nåtts och en sammanslagning skett till en enda polismyndighet som ett så kallat enrådighetsverk (och avskaffande av Rikspolisstyrelsen) med rikspolischefen (RPC) för första gången i en operativ ledningsfunktion.⁷

Ändamålet med reformen beskrivs i propositionen (sid 392) på följande sätt:

Syftet med omorganisationen är att skapa tydligare styrning och bättre förutsättningar för högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet, större flexibilitet och förbättrade resultat i polisens verksamhet. Genom att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en myndighet ges ledningen för myndigheten ett helhetsansvar för all polisverksamhet. Det skapas en tydlig ansvarskedja från myndighetsledningen ner till lokal nivå. Möjligheten att vid behov snabbt flytta resurser inom myndighetens olika geografiska och sakliga verksamhetsområden ökar väsentligt.

Ombildningen skapar också bättre förutsättningar för nödvändig specialisering, förenklar spridningen av nya eller ändrade arbetsmetoder och bidrar till att nationella strategier får ett snabbare genomslag. En sammanhållen polismyndighet ger vidare större möjligheter att utveckla samverkan på nationell nivå med myndigheter i och utanför rättsväsendet. Den innebär också goda förutsättningar att harmonisera IT-system och andra gemensamma stödfunktioner och skapar därigenom även utrymme för en mer kostnadseffektiv organisation. Syftet med omorganisationen är alltså att få en

5. Holgersson & Knutsson i a a (se not 2), sid 69ff.

6. Se förutom Holgersson & Knutsson i a a (se not 2) också polisprofessorn Bo Wennström, Uppsala universitet, med angivna referenser, <www.polisprofessorn.se>.

7. Proposition 2013/2014:110 *En ny polisorganisation*.

modernare, effektivare och mera enhetlig organisation, men inte att förändra arbetsuppgifterna.

Sverige delas nu in i sju regioner, vilka i sin tur ska rymma lokala områden, jämte åtta nationella avdelningar med specialfunktioner.⁸ Till de nya polisregionerna knyts ett regionråd varigenom politiker ges insyn i verksamheten och kan ge regionpolischefen råd.

En väsentlig del av den nya organisationen är uppfyllande av så kallade medborgarlöften, vilka av polisen beskrivs på följande sätt⁹:

Medborgarlöften kommer att vara en del av den nya styrningen av polisen. Det innebär att den lokala problembilden ska vara utgångspunkten för de mål polisen arbetar med lokalt.

”Medborgarlöften” är en utveckling av de samverkansöverenskommelser som funnits tidigare mellan kommun och polis. Det nya är att medborgar- och medarbetarperspektivet i högre utsträckning tas tillvara för att göra den lokala problembilden tydligare.

När löftena tas fram ska medborgarna lokalt involveras, och löftena ska innehålla det som medborgarna upplever som problem. Det handlar om konkreta aktiviteter som kommun och polis tillsammans kommit överens om för att öka tryggheten och minska brottsligheten. Men även andra aktörer behövs, till exempel: brottsofferjourer, kvinnojourer, fastighetsägare, näringslivet, idrottsrörelsen och frivilliga organisationer.

Polisförbundet har inte någon större tilltro till ”medborgarlöftena” utan har betecknat dem som ett ”jippo”.¹⁰

Arbetet med att utforma de lokala polisområdena är ännu inte avslutat. Brottbelastning, befolkningsutveckling och geografi är faktorer som påverkar. Ett riktvärde är att ha en lokalområdespolis per 5 000 invånare i särskilt utsatta områden efter rikspolischefens bestämmande. Nuvarande ordning är inte tillfredsställande. Exempelvis omfattar vissa närpolisområden i dag färre än tio polisanställda. Det kan också finnas närpolisområden som är för stora för att uppnå en lokal förankring. De nu tillträdande sju regionpolischeferna ges i uppdrag att ta fram förslag till geografisk underindelning utifrån en beskriven verksamhetsförmåga. Utöver det konkreta förslaget med medborgarlöften betonas genomgående i olika planerings- och genomförandedokument behovet av lokal förankring i den nya polisverksamheten.

Kriminologen Manne Gerell har för Malmös del mot bakgrund av den nya organisationen skissat på en ordning, där 17 identifierade socioekonomiskt utsatta och otrygga bostadsområden i staden med sammanlagt drygt 65 000 invånare får sammanlagt 14 områdespoliser avsedda att arbeta långsiktigt med brottsförebyggande och trygghetskapande åtgärder.¹¹

Totalt fanns i hela landet i juni 2015, räknat i helårsarbetskraft, det vill säga samtliga anställda med avdrag för olika slag av ledigheter, 17 846 poliser och 7 648 civilanställda eller sammanlagt 25 494. Av

8. <<https://polisen.se/Om-polisen/Organisation/>>.

9. <<https://polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/Styrning-av-polisen/Medborgarloften/>>.

10. Intervju med företrädare för Polisförbundet.

11. Se <<http://mgerell.blogspot.se/2014/12/omradespoliser-och-utsatta-omraden.html>>.

dessa återfanns 9 388 på lokalpolisområdesnivå, varav 8 576 poliser och 812 civila.

En uttalad ambition är att minst 50 procent av poliserna ska vara verksamma i yttre tjänst.

Den nya organisationen är en logisk följd av en utveckling mot större enheter (som också finns i andra delar av statsförvaltningen). Skalfördelar, undanröjande av administrativa hinder, specialisering och möjligheten till nationell kraftsamling under en ledning är obestridliga positiva faktorer. Reformen har tagits fram i bred politisk enighet och med stöd av Polisförbundet. Det ser alltså ljust ut i ett fullfunktions-skede, sedan den ofrånkomliga turbulensen med omorganisation och nya tjänstetillsättningar (som alltid genererar missnöje) väl lagt sig. Risken att den nya reformen likväl blir en besvikelse är dock stor.

Den vanligaste brottsligheten, som berör människor mest, är lokal. Det gäller det som brukar kallas för vardagsbrottsligheten, exempelvis lindrigare egendoms- och våldsbrott.

Vi vet att det lokala brottsförebyggande arbetet är ett mycket viktigt brottsbekämpande verktyg. Vi vet också att såväl trygghetsskapande åtgärder som ingripande mot ordningsstörning och annan brottslighet kräver en uthållig och konstant polisiär närvaro. Detta gäller i synnerhet i särskilt brottsbelastade lokalområden, ”utsatta områden” – där det krävs ytterligare förstärkt polisiär närvaro med såväl preventiv som repressiv inriktning.

Trots detta reformeras nu polisverksamheten i motsatt riktning. Styrning och ledning av polisen sker i den nya organisationen inte lokalt utan centralt och regionalt i vad som snarast är en uppifrån och ned-kedja. Lokalt placerade poliser tenderar att söka sig från yttre tjänst till inre tjänst och från mindre orter till större, varvid särskilt brottsbelastade områden torde ha minst attraktionskraft. Erfarna poliser som bäst skulle kunna förena brottsutredande och trygghetsskapande lokalt arbete (”problem solving policing” eller ”community policing”) saknar vanligen incitament att söka sådan tjänst.

Alla så kallade medborgarlöften saknar, liksom allehanda samverkansavtal mellan staten och kommunerna, varje formell rättskraft och kan svikas eller lämnas ouppfyllda utan att kommunerna kan göra något åt saken. På motsvarande vis är lokala politiker avskurna från varje reellt inflytande över polisverksamheten. Samverkansråd, eller ”lokala brottsförebyggande råd”, är på sin höjd formaliserade fora för frustration.

Dessutom blir polisens dokumenterade svårighet att anpassa polisiär närvaro till verksamhetens krav (exempelvis arbetstidens förläggning och karriärens utformning med flykten till inre tjänst eller specialuppdrag) särskilt påtaglig i lokalsamhället.

Sammanfattningsvis är en nationellt och centralt styrd polis, med de strukturella brister som i övrigt kännetecknar svensk polis, illa rustad att leverera den polisiära närvaro lokalsamhället efterfrågar, trots

utställda ”löften” till medborgarna om motsatsen. Frågan är bara hur snart insikten om detta blir allmänt spridd. I det korta perspektivet kan bristerna döljas genom hänvisning till pågående omorganisation, men inte i längden. Redan under nästa mandatperiod torde saken vara en akut riksangelägenhet.

En bättre modell: en reell lokal polis

Förstatligandet av polisen 1965 och övergivandet av en kommunal polis var rätt då. Skillnaderna i kvalitet och utrustning mellan olika kommuner, liksom behovet av att kunna verka över kommungränserna, var starka förändringsfaktorer. Förstatligande innebar också en påtaglig upprustning och kvalitetshöjning av polisväsendet. Ingen förespråkar en allmän återgång till en kommunal polis; kommunaliseringen av skolan kan ses som ett varnande exempel på hur en verksamhet på sina håll kan försämrats med en kommunal huvudman.

Med utgångspunkt i att syftet är att bekämpa och förhindra brottslighet i lokalsamhället borde också polisverksamheten byggas upp utifrån en lokal bas. Verksamheten ska styra behovet och inte som nu, trots försäkringar om motsatsen, i första hand organisationens interna intressen. Kunskap om hur ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete bedrivs saknas inte men väl förmågan att genomföra det. Den lokala polisiära närvaron behöver alltså vara verksamhetsstyrd och grundad i en god kännedom om lokalsamhällets bostadsområden, näringsliv och invånare. Kommunala institutioner som skola och socialtjänst bör ses som naturliga samarbetspartner.

Polisen bör vara integrerad i kommunen på samma sätt som exempelvis räddningstjänsten. Det innebär dels att antalet poliser anpassas till de demografiska förhållandena i kommunen, dels att tjänstgöringen och närvaron kan garanteras över tid, så att erfarenhet och kännedom om personer och institutioner kan byggas upp och inte går förlorad genom kommenderingar, förflyttningar och upplösta projekt. En kontinuerlig närvaro och god lokalkännedom är mindre resurskrävande än händelsestyrda projektinsatser och ingripandeverksamhet med poliser som hämtas utifrån.

Kommuner har i dag stort behov av privata vaktbolag, liksom av egna anställda trafikvakter, för att svara för lokal ordning och säkerhet inom vissa sektorer. Men nuvarande polislag förbjuder att kommunerna anställer egna poliser. Här har staten monopol. Om nu tesen är riktig att lokal polisverksamhet bäst byggs på en lokal bas och inte med statliga ”medborgarlöften” om lokal närvaro av statlig polis, behöver detta polismonopol brytas upp. Kommuner ska inte vara skyldiga att inrätta en egen poliskår men ska kunna ha en rätt att göra det.

Landskrona kommun kan illustrera hur en reell lokal polis skulle kunna utformas.

I den nya statliga organisationen ingår Landskrona i Region Syd (förutom Skåne ingår Blekinge, Kronoberg och Kalmar län) och i polisområde Nordvästra Skåne (förutom Landskrona omfattas Båstad, Helsingborg, Höganäs och Ängelholm kommun¹²) samt är ett eget lokalpolisområde. Enligt riktlinjerna ska det i varje lokalpolisområde finnas en funktion som samverkar med kommunen och det bör finnas en polis per 5 000 invånare i utsatta områden.

Den nya polisorganisationen har räknat med totalt 85–90 lokalpolisområden i hela landet för vilka, som framgått, totalt drygt 8 000 poliser finns avdelade, det vill säga i genomsnitt 100 poliser per område. Utformningen av lokalpolisområdena, ett arbete som ännu inte är avslutat i hela landet, sker med hänsyn till faktorer som geografi (avstånd), befolkningsutveckling och brottsbelastning.

Landskrona har knappt 45 000 invånare. Den kommunala budgeten omsluter drygt 2,2 miljarder kr. Kommunen rymmer områden som anses som utsatta. Med den statliga fördelningsnyckeln om minst 1 polis per 5 000 i utsatta områden skulle det innebära minst 9 poliser stationerade där.

Om man i stället väljer det nuvarande nationella genomsnittsantalet 2 poliser per 1 000 invånare skulle antalet stationerade poliser i Landskrona behöva vara 90, eller med en europeisk snittnivå på mellan 3 och 4 per 1 000 invånare sammanlagt närmare 150 poliser. Enligt rapporten om de 55 ”laglösa” områdena har Landskrona två av Sveriges hårdast brottsbelastade områden (stadsdelarna Centrum och Öster). Ett rimligt antal poliser med permanent stationering i Landskrona kan mot denna bakgrund sättas till 90, vilket alltså i stort också motsvarar snittet för de poliser som avdelats i den nya organisationen för lokalpolisområdena. För närvarande är cirka 60 poliser, såväl i inre som yttre tjänst, kommenderade för tjänstgöring i Landskrona.

Den brottslighet som lokalpolisen bör förebygga och beivra tillhör den som framgår av kapitlen 3-8 i brottsbalken: våldsbrott och egendomsbrott. Utanför faller framför allt grov och kvalificerad gränsöverskridande brottslighet (inklusive terroristrelaterad sådan), ekonomisk brottslighet som kräver betydande utredningsinsatser eller brottslighet med en regional eller nationell snarare än lokal anknytning. Brottsligheten bör angripas med poliser i yttre tjänst som är utbildade i brottsförebyggande arbete och förmår att utföra brottsutredningar. De framtida poliserna i Landskrona bör alltså karaktäriseras i huvudsak som specialiserade ordningspoliser.

Polisstationer bör finnas i olika stadsdelar med personal också utanför normal arbetstid. Patrullering bör ske till fots och inte bara i radiobil. Enmanspatrullering, såväl till fots som i bil, bör ske när säkerheten inte påkallar annat.

12. Diskussioner pågår om att låta ”Kulla-Bjäre” jämte Laholm men utan Höganäs som ett lokalpolisområde föras till Region Väst. Helsingborg och Landskrona skulle var och en vara ett lokalpolisområde.

Poliskåren bör ha en erfaren och polisutbildad chef, med en ledningsstruktur och olika chefsnivåer, som är underställd ett ansvarigt kommunalråd i kommunstyrelsen.

Polisen bör så långt som möjligt vara lokalt rekryterad och spegla den etniska och demografiska strukturen i kommunen. Det innebär att personer med invandrarbakgrund bör vara väl företrädde, eftersom de svarar för en femtedel av Landskronas invånare.

I dag utbildas svensk polis vid någon av landets tre polishögskolor. Utbildningstiden, inklusive praktik, är tre år. Ambitionen hos Polisförbundet har varit att höja nivån och göra den så akademisk som möjligt, främst i syfte att kunna höja lönenivån. Månadslönen för en polis i början av karriären är för närvarande cirka 25 000 kr¹³ – i stort i nivå med vad väktare/ordningsvakter tjänar.

För en lokal ordningspolis i kommunal regi bör en särskild utbildning utformas och ges i anslutning till befintliga institutioner. För Landskronas del bör den kunna ske vid exempelvis Malmö högskola med praktik hos Malmöpolisen och den egna polisen i Landskrona. Grundutbildningen med varvad teori och praktik bör inte understiga 6 månader men inte heller överstiga ett år. För blivande chefer bör påbyggnadskurser erbjudas. Det innebär att ledtiden vid nyrekrytering/anställning kortas från tre till ett år. Polisen bör själv med stöd av kommunens personalavdelning kunna svara för urval och rekrytering.

Utrustning bör kommunen svara för. När det gäller vapen och kommunikation bör utrustningen stå under statlig kontroll genom RPC. Administrativt IT-stöd bör kunna ske integrerat med kommunens nät med de villkor som verksamhetens krav på bland annat sekretess kan kräva. RPC bör ges i uppgift att säkerställa samordning i kommunikation och informationsförsörjning, så att den kommunala polisen i tillräcklig grad i detta hänseende integreras med den statliga polisens verksamhet.

För statlig verksamhet gäller i princip förbud mot privat sponsring, bland annat av hänsyn till risken för korrupcion. Förbudet bör dock kunna mjukas upp när det gäller kommunal ordningsverksamhet och göra det möjligt för det lokala näringslivet att stödja den kommunala poliskåren på olika sätt (exempelvis med viss utrustning och lokaler).

Till den lokala poliskåren bör knytas en volontärverksamhet, liknande exempelvis Lugna gatan, med lämpliga personer som, utan att

13. Den genomsnittliga månadslönen med hänsyn tagen till alla kategorier är drygt 32 000 kr.

ha polisiära befogenheter, bistår polisen i övervakning och utredning.¹⁴ Inte minst är det angeläget att rekrytera unga personer och bygga upp en kader, ur vilken sedan ett lämpligt antal kan rekryteras för framtida utbildning och polisanställning. En sådan volontärverksamhet, som det nu finns embryo till på sina håll¹⁵, kan i sig bli en viktig lokal anknytnings- och brottsförebyggande faktor. Den misstro mot ordningsmakten som finns i vissa problemområden bör minska genom att poliskåren från början har en lokal förankring och rekrytering och en volontärverksamhet bör verksamt kunna påskynda en sådan utveckling.

Ett viktigt incitament vid rekrytering och uppbyggnad av en lokal poliskår är att anställningsvillkor och karriärmöjligheter uppfattas som gynnsamma. De bör således inte vara sämre än vad som gäller inom jämförbar verksamhet.

I ett initialt skede får med nödvändighet rekrytering och anställning ske av de statliga poliser som kan tänkas söka tjänster som kommunal polis i Landskrona. Den lokala polischefen bör ha löne- och övriga anställningsvillkor som ligger i nivå med vad cheferna i den kommunala förvaltningen har, alltså 70 000–90 000 kr/månad. (Lönen för en polisintendent ligger i dag runt 50 000 kr/mån). Denne bör också ges i uppgift att under kommunstyrelsens ledning bygga upp sin egen poliskår. Med den lokala poliskåren i full funktion kan den statliga polisen lämna över ansvaret för den lokala brottsbekämpningen i Landskrona. Likaså bör behovet av de privata säkerhetslösningar Landskrona kommun nu har, som komplement till den statliga polisiära verksamheten, kunna minska eller upphöra helt.

14. Polisen brukar betecknas som innehavare av statens våldsmonopol. Det är en sanning med modifikation. Polisen är inte ensam om att ha rätt att bruka våld. Bortsett från att andra representanter för det allmänna (främst tull, kustbevakning, kriminalvården och förstäs försvaret) i vissa situationer också har rätt att tillgripa våld, tillkommer denna rätt faktiskt alla medborgare. En var av oss har rätt att freda sig och sin egendom, ytterst med våld. Detta kommer till uttryck i brottsbalkens bestämmelse (24 kap 1 §) om nödvärn. Ett handlande som annars skulle ha varit straffbart blir nämligen straffritt, om det gäller att skydda person eller egendom och det inte är "uppenbart oförsvarligt". Våldet får alltså inte vara opropor­tionerligt, något som också gäller när polis och andra företrädare för det allmänna brukar våld.

I rättegångsbalken finns också en bestämmelse (24 kap 7 § andra st.) som ger envar rätt att gripa annan utan att det gäller en nödvärnssituation. Det gäller gripande av den som anträffas på "bar gärning" eller "flyende fot" vid brott på vilket kan följa fängelse, liksom gripande av den som är efterlyst. Den som gripits på denna grund skall skyndsamt överlämnas till närmsta polisman. "Envarsgripande" är den vanliga svenska beteckningen på vad som i den engelskspråkiga "common law"-traditionen kallas "citizen's arrest".

Om flera medborgare sluter sig samman för att kollektivt utöva nödvärnsrätt eller envarsgripande är detta alltså i princip tillåtet. "Medborgargården" som i ett polisiärt tomrum (vanligen på landsbygden) upprättas för att hålla vakt och ingripa, om så behövs, är således inte i sig förbjudna, men verksamheten uppmuntras inte från det allmännas sida, inte sällan med en felaktig hänvisning till just polisens "våldsmonopol". Endast om en verksamhet tar sig former som gör att den kan definieras som olovlig kärverksamhet är den förbjuden enligt 18 kap 4 § brottsbalken: "sammanslutning avsedd att vara ett maktmedel som militär trupp eller polisstyrka som utan tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten." Det finns alltså ett lagligt utrymme mellan "Grannsamverkan mot brott" 14 och olovlig kärverksamhet.¹⁵ Vid sidan av en av polisen initierad volontärverksamhet finns i Landskrona "blåjackor" som kommunala trygghetskapare.

Gränssnittet mot den statliga polisen, liksom mot åklagarväsendet, kommer förstås att vara viktigt för Landskronapolisen. Brottsutredningar som faller utanför vad Landskronapolisen själv klarar av måste redovisas och överlämnas till lämplig statlig nivå; här är det i princip ingen skillnad mot när en statlig lokal polis kopplar in en regional nivå eller en specialfunktion, av vilka det nu blir flera i den nya statliga organisationen. De brottsutredningar vilka den lokala polisen, med eller utan eget ansvar som förundersökningsledare, slutför ska som nu redovisas till åklagare. Ur åklagarmyndighetens synvinkel torde det inte vara någon skillnad att arbeta med en kommunal polis i stället för en statlig under förundersökningen. Verkställighet av straffprocessuella tvångsmedel (exempelvis frihetsberövande) bör kunna ske av lokal polis, vilket ställer krav på arrestlokaler i kommunen, liksom transport till domstol och kriminalvårdens inrättningar utanför kommunen.

Sammanfattningsvis bör en kommunal poliskår i Landskrona kunna utföra ett mer effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete när det gäller den vanligaste brottsligheten som angår medborgarna, genom sin lokala förankring, sammansättning, trovärdighet, ut hållighet över tid och integration med kommunens övriga institutioner och civilsamhället.

En tillämpad New York-modell

New York-polisens (NYPD – New York Police Department) krafttag mot brottsligheten under 1990-talet är ett återkommande framgångsexempel som vunnit internationell uppmärksamhet och stått som föredöme också i Sverige för ett lyckat polisarbete.¹⁶ Satsningen, som huvudsakligen tillskrivs borgmästaren Rudy Giuliani och polischefen William J Bratton, ledde till en varaktig minskning av brottsligheten. Huvudpunkterna i New York-modellen är följande:

1. Nolltolerans mot all brottslighet, inklusive bagatellartad sådan
2. Sektorsindelning av staden med tydligt lokalt polisansvar för varje sektor
3. Daglig uppföljning av brottsligheten inom varje ansvarsområde
4. Daglig redovisning av resultatet inom sektorn
5. Omflyttning av lokala chefer som inte klarar sitt ansvarsområde
6. Nära samverkan med andra av stadens institutioner och det lokala näringslivet.

Utgångspunkten för förändringen var ett attitydskifte. Först och främst slutade New York-polisen att bortförklara den höga kriminaliteten genom att skylla på etniska och sociala problem. I stället erkände man att bristen låg i polisens oförmåga att upprätthålla den lag och ordning som medborgarna var berättigade till. Genom att på detta sätt till viss del ta på sig skulden för kriminaliteten fick polisen också medborgarnas

16. <www.bra.se/bra/nytt-fran-bra/arkiv/apropa/2008-10-01-new-york-modellen-i-fokus.html>.

respekt, och de gav polisen sitt stöd för de nya metoder som skulle förändra New York. Man sjösatte flera program och handlingsplaner som riktade in sig på att minska brottsligheten. Flera av dessa slog mycket väl ut och är i dag standard för hela New York-polisen och även andra städer i USA. Ett av dessa program är användningen av CompStat, en datoriserad metod för att kartlägga brott och fånga upp brottstrender på ett tidigt stadium. Varje vecka samlas samtliga polischefer och går igenom dagsaktuell kriminalstatistik genom ett datoriserat visningsprogram. Varje brott presenteras på en karta genom en färgprick, varje brott med en egen färg. På så sätt kan man snabbt se vilka områden som för närvarande är hårt drabbat av en viss brottstyp. Den ansvariga polischefen får sedan förklara sin syn på saken, och därefter diskuteras frågan och lämplig åtgärd beslutas, ofta genom omfördelning av resurser. Om en polischef upprepade gånger misslyckas med att få ner brottsligheten byts han ut. Kontinuerlig chefsprövning genomsyrar verksamheten.

Satsningen innebar också ett initialt tillskott av nya poliser (samanlagt uppgår NYPD till cirka 35 000 poliser), men forskning visar att det primärt var arbetsmetoden och inte det ökade antalet poliser som gav det goda resultatet.¹⁷

För den som besökte Times Square på Manhattan 1975 respektive 1995 var förbättringen uppenbar: ett nedgången tillhåll för missbrukare, rånare, ficktjuvar och porrbutiker hade blivit ett mönsterområde för turister och barnfamiljer – och är så alljämt.

Vad som grundlade framgången var inte bara det metodiska och uthålliga arbetssättet utan framför allt att det var borgmästare Giuliani som stod som politisk garant för förändringen gentemot medborgarna i staden. Och det var till honom polischefen Bratton rapporterade. Den politiska viljan var manifesterad och ordervägarna och ansvarskedjan korta och tydliga.

Landskrona är inte Manhattan, men NY-modellen kan som metod överföras också till en skånsk landsortsstad med en kommunal poliskår:

- Polischefen i Landskrona har medborgarna i kommunen som sin uppdragsgivare och svarar gentemot kommunstyrelsen och behörigt kommunalråd;
- Polisen bör indelas så, att ansvar för det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet fördelas på olika sektorer i staden;
- Olika sektorsanpassade grupper av poliser utför den övervakning och utredning som krävs inom varje sektor med ett tydligt befälsansvar från gruppchef till sektorschef;
- Daglig rapportering ska ske av tillståndet i varje sektor från grupp till sektor och vidare till polisedningen;

17. Slutsatserna bekräftas av en utförlig rapport från NYU Law School: *What caused the crime decline?* (2015). (Brennan Center for Justice at New York University School of Law, 2015.)

– Förändringar i brottsutvecklingen ska fortlöpande analyseras och åtgärdas, inklusive kontakter med kommunens övriga delar som skola och socialtjänst;

– Arbetstiden och dess förläggning ska inom sektorn vara helt verksamhetsstyrd, vilket innebär att ordinarie arbete schemaläggs till vad som annars betecknas som ”obekväm arbetstid” (det vill säga kvällar, nätter och helger);

– Gruppchefer och sektorschefer som inte håller måttet ska omplaceras och ersättas.

Framför allt de två sista punkterna, verksamhetsstyrd schemaläggning och utvärdering och omplacering av chefer som inte uppfyller kraven, har hittills visat sig svåra att förverkliga i den mera trögrörliga statliga polisstrukturen.¹⁸

New York-modellen inspirerade 1996 polisen i Eskilstuna att starta ett projekt med nolltolerans och ökad synlig närvaro, bland annat genom fotpatrullering, i stadsdelar och på tider som var brottsbelastade. Projektet vann inte någon vidare efterföljd i landet, även om det fick viss medial uppmärksamhet. Resultatet var också motstridigt. Allmänheten kände sig tryggare men den förväntade effekten på den grövre brottsligheten uteblev. Projektet varade också relativt kort tid.¹⁹

En kommunal polis skulle däremot ha den uthållighet som statliga polisprojekt som regel saknar i lokalsamhället.

Naturligt motstånd mot reformer: fackets roll

Polisförbundet organiserar så gott som alla svenska poliser och är en omvittnat stark facklig motpart. En polispolitik som enbart är inriktad på att öka antalet poliser möts med fackligt gillande, och här har Alliansens politik inte varit en besvikelse för facket. När det däremot gäller att anpassa verksamheten till verklighetens krav har den fackliga acceptansen varit lägre.

Löne- och andra anställningsförmåner är högst legitima fackliga intressen, liksom skydd och säkerhet i arbetet. Det senare lyfts från fackets sida ofta fram som ett argument mot enmanspatrullering, såväl i bil som till fots: det är för farligt. Hänvisningar till att enmanspatrullering förekommer i betydligt farligare miljöer utomlands, exempelvis i USA, tillbakavisas vanligen med att beväpningen där är annorlunda och tyngre, något som svensk polis för sin del inte vill ha. Det kan inte uteslutas att fackets motvilja mot enmanspatrullering till dels dikteras av en betydande trivselfaktor: det är trist att vara ensam och trevligt med sällskap på passet.

18. Holgersson & Knutsson a a (se not 2).

19. Se en uppsats vid kriminologiska institutionen vid SU: <www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.66181.13411358761/2001c_Annika_Selin.pdf>.

När det gäller schemaläggning medger arbetstidsavtalet numera att ordinarie arbete förläggs utanför normal tid, det vill säga på kvällar, nätter och helger, då verksamheten kräver polisiär närvaro. Avtalet har dock inte fått önskat genomslag, vilket ytterst är resultatet av en alltför svag styrning från arbetsgivarens, polisledningens, sida; beslut att schemalägga har delegerats till chefer relativt långt ner i organisationen, där det kollegiala trycket att få en gynnsam arbetstid är högst påtagligt och högre chefer inte förmått ge önskvärt stöd och genomdriva en förändring.

Polisfacket värnar också polistjänsterna som sådana och ser ogärna att civilanställda anförtros ”polisiära” uppgifter, som exempelvis brottsutredare, trots att detta i många fall onekligen skulle vara effektivitetshöjande.

Svensk polis har i likhet med alla andra offentliganställda rätt att strejka (en rätt som framgår av regeringsformen). Normalt råder fredsplikt enligt lagen om offentlig anställning och huvudavtal, och vid avtalslöst tillstånd kan en strejk från polisen (eller annan vital samhällsfunktion) förklaras som samhällsfarlig, något som hittills inte skett.

Inför valet 1988 hotade polisen med strejk för att få igenom sitt lönekrav. Den då ansvariga ministern föll – föga förvånande – undan. Kravet bifölls och strejket avväjdes.

Även om fredsplikt råder, kan facket mobilisera till aktioner som ger uttryck för missnöje, vilket skedde förra året på sina håll i landet: polisen markerade genom uppställning av sina tjänstefordon på centrala platser sitt missnöje med lönevillkoren.²⁰ Inför pågående löneuppgörelse har Polisförbundet också höjt tonen.²¹

Polisfacket är inte förtjust i tanken på en kommunal polis, främst med hänvisning till att man inte vill ha en indelning i ”A- och B-polis”. En sådan indelning ses som ett hot i löneutvecklingshänseende. Det är samma utgångspunkt som ligger bakom kravet på allt längre – och akademiskt anknuten utbildning. En högst legitim facklig hållning.

Genomförandet av den nya polisreformen, som polisfacket i sig står bakom, har gett upphov till en hel del facklig kritik vad avser tillsättning av nya chefstjänster. Det är, som nämnts, ofrånkomligt när det gäller en så omfattande reform och kommer sannolikt att bestå en tid.

Om polislagen ändras till att medge att en kommun inrättar en egen poliskår, kommer de fackliga reflexerna med stor sannolikhet att utlösa ett betydande motstånd. Omfattningen är dock beroende av hur villkoren utformas för den lokala polisen (som ju har möjlighet att etablera en egen facklig organisation) och vilka resultat som reformen ger när det gäller att vända en negativ brottsutveckling. En lokal framgång i senare

20. <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article19074686.ab>

21. Polisförbundet har nyligen stämt staten i Arbetsdomstolen med yrkande om 10 miljoner kronor i skadestånd. Skälet är uppgivet missnöje med polisens omorganisation och att staten inte fullgjort sin förhandlingsskyldighet om medlemmarnas nya uppgifter i organisationen.

hänseende gör det onekligen svårare också för facket att kritisera en sådan reform.

Kostnaden för en kommunal polis

Den årliga statliga polisbudgeten uppgår till drygt 20 miljarder kr, av vilka årskostnaden för varje polistjänst kan uppskattas till drygt 500 000 kr, vilket för sammanlagt 20 000 poliser ger 10 miljarder. Resterande belopp avser personalkostnader för andra kategorier, främst civilanställda, samt lokaler, fordon och övriga driftskostnader, det vill säga hälften av hela beloppet.

För Landskronas del skulle en poliskår på 90 tjänster, med i stort samma lönevillkor som statliga poliser, ge en årlig kostnad på minst 45 miljoner kronor. Härtill kommer ett betydande belopp för civila stödfunktioner och utrustning, där dock synergier med övrig kommunal förvaltning och resurser kan förväntas ge en lägre procentandel än vad som gäller för den statliga sidan. Övriga kostnader kan då skattas till högst 40 miljoner kronor, vilket ger en total årlig kostnad på 85 miljoner kronor eller drygt 4 procent av kommunens årliga budget på drygt 2 miljarder. Om kommunens nuvarande kostnader för privata säkerhetstjänster kan räknas av blir andelen förstås ännu lägre. Landskronas kostnader för bevakning och ordningsvakter uppgår årligen till cirka 5 miljoner kronor. Härtill kommer kostnader för fältassistenter och parkeringsvakter. Kommunal polis blir således billigare än statlig – och mer effektiv.

Den del av det statliga anslaget som löper på det nya lokalpolisområdet Landskrona bör i ett inledningsskede komma kommunen till del som ett statsbidrag, vilket fasas ur till dess kommunens poliskår har kommit i full funktion, vilket bör kunna ske efter högst tre år.

Sedan statsbidraget upphört bör den lokala polisverksamheten enbart vara en kommunal angelägenhet och finansieras helt över den kommunala budgeten. Brottsutvecklingen får styra prioriteringen i konkurrens med andra kommunala verksamheter.

Om den lokala brottsbekämpningen ger ett gott resultat får det förstås en positiv inverkan på andra kommunala anslag, exempelvis kostnader för reparation och underhåll av kommunala fastigheter som nu utsätts för skadegörelse. Den positiva inverkan som en lägre brottslighet har för kommunens invånare kan dock inte direkt uttryckas i kommunalekonomiska termer, men väl i politiskt mynt. En kommunledning som kan hänvisa till ett bra arbete av den egna poliskåren bör ha goda utsikter att bli omvald.

Slutsatser

Polisväsendet är en av statens kärnfunktioner. I statens budget uppgår kostnaden till drygt 20 miljarder kr eller cirka 2,5 procent av hela budgeten. Detta anslag ger nu 20 000 poliser vilka dock, uttryckta som årsarbetskrafter i relation till antalet invånare, inte innebär en större polistäthet än i början på 1980-talet, det vill säga 2 poliser per 1 000 invånare.

Säkerhetsbranschen blomstrar och växer med cirka 5 procent per år. Antalet väktare och ordningsvakter är större än antalet poliser, cirka 30 000. Privata – och fullt lagliga – lösningar fyller de tomrum som staten lämnar när det gäller brottsprevention och trygghet. Symtomatiskt är att en tidigare rikspolischef har en framskjuten ställning i säkerhetsbranschens centralorganisation. I ett fritt samhälle ska medborgarna tillåtas att försöka freda sig och sin egendom, men statens brister skapar ojämlikheter, vilka värst drabbar dem med sämst socio-ekonomiska förutsättningar i så kallade utsatta områden.

Antalet brott har stadigt ökat de senaste tio åren, med variationer för vissa brottstyper. Hälften av alla anmälda brott är stöldbrott eller brott mot person, vilka har en mycket låg upplärning (7 respektive 10 procent).

Alliansregeringen, med en moderat justitieminister som ansvarig för polisväsendet 2006–2014, har haft en polispolitik som förefaller ha begränsat sig till frågan om antalet poliser. 2006 års vallöften om 20 000 poliser till 2010 uppfylldes. Men några synbarliga bevis ges inte på att regeringen utkrävt ansvar av polisledningen för uteblivna resultat, utan anslaget har bara regelmässigt höjts, trots den negativa brottsutvecklingen. Nu ställs alla förhoppningar till den i bred politisk enighet beslutade polisreformen, där en ytterligare centraliserad nationell polis ska leverera brottsbekämpning i lokalsamhället under besvärjelser om ”medborgarlöften”. Trots att kriminalpolitiken framställs som en konfliktyta mellan alliansregeringen och (S)-regeringar, uppvisar polispolitiken dock en påfallande enighet i sin allmänna kravlöshet.

Kunskap finns om hur ”vardagsbrottslighet” eller ”mängdbrottslighet”, det vill säga stöldbrott och brott mot person, bäst förhindras och bekämpas lokalt. Denna kunskap har tillämpats i bland annat New York med mycket gott resultat. Den svenska forskningen har samtidigt pekat på hur svårt den kunskapen har att få praktiskt genomslag i Sverige. Huvudorsaken är strukturella hinder i det statliga polisväsendet, som har sin orsak i bristande ledning, oförmåga till uthållighet över tid och felaktigt utformade karriärincitament. Den nya polisreformen riskerar att bli ett fiasko på det lokala planet, om inte dessa brister avhjälpas.

Några tecken på detta kan dock inte skönjas. En ny statlig lokal struktur skulle kräva långvariga lokala kommenderingar, starka incitament för att förhindra polisflykt från yttre till inre tjänst och från landsbygd till storstad. Likaså skulle det innebära en fastare ledning

vad avser arbetstidens förläggning jämte regelbunden utvärdering och omplacering av chefer som inte håller måttet, samt ökat utnyttjande av civilanställda i brottsutredande funktioner. Huvuddelen av alla dessa önskvärda strukturförändringar kan förväntas möta betydande fackligt motstånd.

I ett läge då det kan vara mycket svårt att genomföra interna reformer i den statliga polisen vore det orimligt att inte tillåta en konkurrerande faktor att, jämte den statliga polisen och den privata säkerhetsbranschen, försöka förbättra ordning och säkerhet i lokalsamhället, nämligen med en kommunal poliskår. En sådan kan, för den kommun som vill och vågar, skraddarsys för lokala behov, utnyttja beprövade metoder, ledas och styras med korta ordervägar, ha synlighet, uthållighet, ansvarsutkrävande och ges full politisk tyngd. Medborgarna – de som har den direkta nyttan av ett mer effektivt polisarbete – sitter i förarsätet genom sina valda politiker.

Det var detta som gav framgångar i New York och det borde fungera också i Landskrona. Och det blir billigare. Om det nuvarande förbudet mot en kommunal polis togs bort borde det vara möjligt att inom tre år ha en kommunal polis i full funktion i exempelvis Landskrona, det vill säga under samma tid som nuvarande statliga centrala reformer under viss turbulens troligen fortfarande försöker hitta sina lokala former.

Referenser

- BRÅ (2013) Eksten, Anna *Satsningen på fler poliser: Vad har den lett till?*
- BRÅ (2013) Beutgen, Anna-Lena, Eksten, Anna & Littman, Linnea *Polisers syn på utredning av mängdbrott*
- BRÅ (2013) Patel, Emma *Polisers syn på bråttförebyggande arbete*
- BRÅ (2014) Beutgen, Anna-Lena, Eksten, Anna, Holmberg, Stina, Littman, Linnea, & Marklund, Fredrik *Varför gav fler poliser inte ökad upplärning?*
- Holgersson, Stefan & Knutsson, Johannes (2012) *Vad gör egentligen polisen?* Linköpings Universitet
- Regeringens proposition 2013/14:110 (2014) *En ny organisation för polisen*
- Rikskriminalpolisen (2014) *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*
- Roeder, Oliver, Eisen, Lauren-Brook & Bowling, Julia (2015) *What caused the crime decline?* Brennan Center
- Selin, Annika (2001) *Eskilstunapolisens nolltoleransprojekt* Stockholms universitet