

Hur – Var – Närpolis

En granskning av närpolisreformen

BRÅ-rapport 2001:5

BRÅ

centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31774-5

Författare: Peter Lindström, Anna Pauloff och Sven Granath

Omslag: Johanna Blomberg

Foto: Pressens Bild

Tryck: Tierps tryckeri, 2001

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
BRÅ:s bedömning	9
Inledning	11
Uppdraget	13
Tillvägagångssätt	13
De politiska och ekonomiska förutsättningarna för närpolisreformen	15
En decentraliserad och brottsförebyggande polis	15
De ekonomiska förutsättningarna för reformen	17
Närpolisreformen genomförs och utvecklas	19
Knappt hälften av landets poliser är närpoliser	19
Allt fler poliser i varje närpolisområde	21
Svårt mäta polisens service och tillgänglighet	24
Problemorienterat polisarbete	27
Handlingsplanerna bör anpassas till lokala förhållanden	27
Problemorienterat polisarbete ska genomsyra all verksamhet	28
Närpolisens brottsutredningar	33
Flera oerfarna utredare i reformens inledningsskede	33
Reformen innebär att fler brott klaras upp	35
Vissa effekter på handläggningstiderna	38
Referenser	40
Bilagor	41
1. Antal närpolisområden med mera vid landets 21 polismyndigheter	41
2. Indelning av landets polismyndigheter efter närpolisens utrednings- ansvar	42
3. Beslutsgrunder vid uppläringsbeslut	44
English summary	45

Förord

Ordet närpolis har använts i snart tio år i Sverige. I mitten av 1990-talet hyljades denna organisatoriska men framför allt verksamhetsinriktade polisreform av massmedierna. De politiska beslutsfattarna var också överens om behovet av att reformera polisen. Under andra hälften av 1990-talet handlade allt fler reportage och beskrivningar om hur misslyckad reformen var – främst beroende på resursbristen inom polisen.

Vad ville regeringen och riksdagen med närpolisreformen? I korthet var det att polisen skulle förändra sitt arbetssätt genom att de i större utsträckning än tidigare skulle fokusera på brottsförebyggande insatser i samverkan med dem som bodde och verkade i lokalsamhället. För att verksamheten skulle kunna förändras i denna riktning ansågs det nödvändigt att betydande delar av polisorganisationen decentraliserades.

Det har från flera håll och i olika sammanhang konstaterats att reformen organisatoriskt är genomförd, men att verksamheten i närpolisområdena måste utvecklas ytterligare.

För Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har det varit en angelägen uppgift att mer ingående analysera vad reformen egentligen har inneburit för såväl polisen som för allmänheten. I och med denna rapport "Hur-var-närpolis" avslutas regeringsuppdraget att granska närpolisreformens genomförande och utveckling som rådet fick i april 1999.

Förhoppningsvis kan rapporten bidra till att närpolisreformen går in i en ny fas. BRÅ:s granskning visar att även om reformen ännu inte kan anses fullt genomförd så finns det klara fördelar med denna organisatoriska och verksamhetsinriktade förändring av svensk polis.

Rapportens huvudförfattare är Peter Lindström, Anna Pauloff och Sven Granath, samtliga verksamma vid BRÅ. Övriga medverkande i rapporten har varit Björn Furuhagen Jenny Johansson och Anders Östlund, samt praktikanterna Karin Lönnheden.

Stockholm i maj 2001

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Peter Lindström
Enhetschef

Sammanfattning

Syftet med närpolisreformen var att förändra polisens traditionella och ofta reaktiva arbetssätt. Kunskap om brott och ordningsproblem, som polisen eller andra har, ska användas för att angripa och förebygga sådana problem i lokalsamhället. För att kunna förändra polisens arbetssätt ansågs det nödvändigt att decentralisera vissa delar av den grundläggande organisationen. Reformen, som i begränsad omfattning påbörjades under år 1993, är ett viktigt led i arbetet för att nå de övergripande kriminalpolitiska målen – minskad brottslighet och ökad trygghet. BRÅ har på regeringens uppdrag granskat närpolisreformen och utvärderat polisens arbete med att bekämpa vardagsbrottsligheten.

Närpolisreformen har genomförts successivt över landet. En viktig fråga, som upptagit mycket av den allmänna debatten, är polisens brist på resurser. Den politiska bedömningen var att reformen i första hand skulle genomföras utan att nya medel tilldelades polisen. Utgångspunkten var att resurser från den reaktiva och händelsestyrda verksamheten kunde överföras till närpolisverksamheten.

En komplicerande faktor när det gäller utvärderingar av närpolisreformen är att det samtidigt har genomförts en rad andra förändringar inom polisen. Polismyndigheter har slagits samman, antalet civilanställda har minskat, omfattande pensionsavgångar har skett bland poliser och Polishögskolan har haft ett längre antagningsstopp. Det gör att det är svårt att urskilja vad som är konsekvenser av närpolisreformen och vad som är konsekvenser av andra förändringar.

En organisatoriskt men framför allt verksamhetsinriktad reform

En grundläggande idé med närpolisreformen var att lokalt förankrade poliser skulle ansvara för det mesta av arbetet inom ett geografiskt område. De lokala poliserna skulle till exempel ingripa vid akuta händelser, utreda anmälda brott och arbeta brottsförebyggande, bland annat genom samverkan med andra lokala aktörer. I stället för att det skulle finnas poliser som uteslutande arbetade med brottsförebyggande frågor och poliser som uteslutande var ordningspoliser respektive kriminalpoliser, eftersträvades generalister eller allpoliser.

Av Rikspolisstyrelsens redovisningar framgår att antalet närpoliser år 2000 var närmare 6 400. Det motsvarar 40 procent av samtliga poliser i landet. Av denna undersökning framgår att hälften av landets närpoliser, vilket motsvarar 20 procent av samtliga poliser, kan betecknas som allpoliser. Var fjärde närpolis arbetar uteslutande inom utryckningsverksamheten medan en femtedel i huvudsak är brottsutredare.

Det är troligen både nödvändigt och önskvärt att ha en viss funktionsuppdelning inom närpolisorganisationen. För att kunna arbeta effektivt mot vissa typer av brott, exempelvis kvinnofridsbrott och brott med rasistiska och främlingsfientliga inslag, bör det finnas spetskompetens även inom närpolisorganisationen. Det avgörande är dock att polisens olika verksamhetsområden i ett närpolisområde inte isoleras från varandra utan ses som samverkande delar. Begreppet allpolis behöver inte enbart avse den enskilde polisen utan kan beteckna arbetet inom närpolisområdet. Detta förutsätter dock att antalet poliser i området är tillräckligt stort.

Över tid har antalet närpoliser per närpolisområde ökat, dels därför att allt fler poliser definieras som närpoliser, dels därför att antalet närpolisområden minskar. För att kunna behålla – och framför allt utveckla – polisens lokala förankring även i större närpolisområden kan enskilda närpoliser få geografiska ansvarsområden. Det är relativt ovanligt med geografiska ansvarsområden i dag. Betydligt vanligare är att närpoliser har ett funktionsansvar. Ett funktionsansvar kan antingen avse särskilda frågor, exempelvis narkotikabrott eller ungdomsbrott, eller innebära arbete med utrycknings- eller utredningsverksamhet.

Statsmakternas intentioner är att närpolisverksamheten ska utgöra basen i polisorganisationen. Om man med detta menar att polisens arbetsuppgifter i första hand bör utföras i enlighet med allpolismodellen, kan närpolisreformen inte sägas vara fullt utbyggd. För en inte obetydlig del av landets poliser har reformen troligen främst inneburit ett namnbyte. Poliser som tidigare benämndes ordningspoliser respektive kriminalpoliser, benämns i dag närpoliser, utan att någon egentlig förändring i deras arbetssätt har skett.

Närpolisstationer tillgängliga under kontorstid

I vilken utsträckning närpolisreformen har haft effekter för den enskilde medborgaren när det gäller tillgänglighet och service, är svårt att ge ett entydigt svar på. Polisens service till medborgarna är mångfacetterad och många gånger saknas jämförbara uppgifter över tid.

Antalet polisstationer i landet ökade med drygt tio procent mellan åren 1992 och 1998. År 2000 var emellertid antalet stationer i stort sett lika många som de var i början av 1990-talet – runt 400. I genomsnitt har närpolisstationerna öppet för allmänheten fem timmar per veckodag och telefontider som motsvarar sex timmar per dag. Få närpolisstationer har öppet under kvällar och helger. En rundringning under kontorstid till ett slumpmässigt urval närpolisstationer visar att drygt 60 procent av samtalen besvaras inom en minut.

Det problemorienterade polisarbetet måste utvecklas

Ett syfte med närpolisreformen är att verksamheten ska bedrivas problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar i området. Statsmakterna har framhållit att den problemorienterade ansatsen ska gälla allt polisarbete, inte bara närpolisverksamheten. Av denna undersökning framgår att det problemorienterade polisarbetet inom närpolisområdena behöver fortsätta att utvecklas.

För att närpolisen ska kunna tillämpa en problemorienterad strategi krävs kunskap om områdets och de boendes problem. När det gäller kartläggningar av lokala problem används i mycket hög utsträckning uppgifter om polisanmälda brott. I närmare en fjärdedel av närpolisområdena användes alternativa informationskällor, som exempelvis trygghetsundersökningar. De är ett nödvändigt komplement till polisstatistik över anmälda brott för att man ska få kunskap om otrygghet och brottslighet i området och bör därför vidareutvecklas. Sådan kunskap kan sedan bilda grunden för utveckling av det problemorienterade arbetssättet.

I större närpolisområden, med en hög andel allpoliser, är det vanligare att man använder andra informationskällor än enbart uppgifter om anmälda brott i kartläggningsarbetet. I dessa områden är förutsättningarna att utveckla det problemorienterade arbetssättet troligen bättre än i andra närpolisområden.

Allt fler brottsutredningar görs av närpoliser

En grundtanke med närpolisreformen är att brott, som drabbar enskilda och skapar otrygghet i lokalsamhället, ska handläggas och utredas av polisen i det område där brottet skett och anmälts. Ungdomsbrott ska också, så långt det är möjligt, utredas av närpoliser där den unge bor.

Sedan mitten av 1990-talet är det allt fler av polisens utredningar av vardagsbrottsligheten som utförs av närpoliser. Av polisens totala kostnad för utredningsverksamhet svarar närpolisorganisationen i genomsnitt för en tredjedel. Vid vissa polismyndigheter svarar närpoliserna för majoriteten av brottsutredningarna. Utredningsarbetet inom närpolisen har under senare år i relativt hög grad koncentrerats till poliser som i princip enbart sysslar med utredningsarbete.

Vid de myndigheter där en högre andel av utredningsverksamheten görs av närpoliser ökade antalet uppklarade brott mellan åren 1995 och 1998 jämfört med vid myndigheter som inte decentraliserat denna verksamhet. Även när det gäller antalet personer lagförda för vardagsbrott, som minskade i hela landet, är nedgången mindre vid polismyndigheter med ett större utredningsansvar inom närpolisorganisationen. Polisens handläggningstider för att ut-

reda brott ökade något under 1990-talet. I inledningsskedet bidrog de förändringar som närpolisreformen innebar sannolikt till detta.

I enlighet med statsmakternas direktiv är polisens verksamhet i högre utsträckning än tidigare fokuserad på ungdomsbrottslighet. Det kan förklara varför antalet ungdomar i åldern 15-17 år, som lagfördes för brott, inte minskade på samma sätt som för övriga åldersgrupper under 1990-talet.

BRÅ:s bedömning

En lokalt förankrad polis är viktig både för polisens legitimitet och för dess möjligheter att arbeta effektivt. Närpolisreformen har främst haft som målsättning att förändra polisens verksamhet. I diskussioner om reformen har mycket kommit att handla om organisatoriska förändringar.

Allpolismodellen har fördelar –
men spetskompetensen bör förbättras

Det står klart att det som kan kallas för allpolismodellen har fördelar. I stället för att ha särskilda poliser som sköter samverkan med lokala aktörer, exempelvis skolor och socialtjänst, samt särskilda poliser som ingriper mot ordningsstörningar och vid akuta händelser och som utreder brott, ska poliser vara generalister. Om samma polis som exempelvis samverkar med bostadsbolag och hyresgästföreningar också kan utreda inbrott i bostäder och delta i utryckningsverksamhet, blir resultatet av arbetet bättre.

För att kunna arbeta effektivt mot vissa typer av brott bör emellertid spetskompetensen inom närpolisorganisationen förbättras. Att en funktionsindelning tillämpas inom närpolisverksamheten är i viss mån förklarligt. Yngre poliser kan ha lättare än äldre poliser att arbeta nätter och helger, varför de oftare återfinns inom utryckningsverksamheten. För att utreda brott krävs som regel kunskap som förvärvas med tiden, varför äldre poliser oftare återfinns här.

Kravet på närhet måste ställas mot
polisens möjligheter att arbeta effektivt

Frågan om polisens resurser diskuteras ofta, inte minst i massmedierna. En minst lika viktig fråga är hur polisen använder sina resurser. Att slå samman närpolisområden och stänga närpolisstationer ger ofta upphov till kraftig kritik. För allmänheten är det framför allt viktigt med närhet till polisen. Kravet på närhet måste dock ställas mot polisens möjligheter att arbeta effektivt.

BRÅ:s bedömning är att alltför små närpolisområden inte kan fungera effektivt och ge den service som medborgarna har rätt att kräva. Hur stort ett närpolisområde bör vara och hur många närpoliser som bör finnas där måste i högre grad än i dag styras av behovet i området av såväl reaktiva som före-

byggande insatser från polisens sida. Framför allt bör resurserna i storstadsregionerna anpassas bättre till närpolisområdenas problemnivåer. Om en mer ändamålsenlig behovsanpassning görs, skulle frågan om en förstärkning av polisens resurser kunna tonas ner.

Förbättra handlingsplanerna

Det problemorienterade arbetssättet bör utvecklas både inom närpolisorganisationen och i polisens övriga verksamhet. Närpolisområdenas handlingsplaner bör i högre utsträckning än för närvarande anpassas till lokala förhållanden så att de fungerar som styrdokument för verksamheten. Det är också viktigt att alternativa informationskällor, som exempelvis trygghetsmätningar, används mer systematiskt. För att det problemorienterade arbetssättet ska få större genomslag, bör poliser på olika nivåer fortbildas och handledas kontinuerligt.

Utredningsverksamheten fungerar bra inom närpolisorganisationen

Det utredningsarbete som görs av närpoliser har i denna undersökning visat sig vara lika bra eller bättre än utredningar som görs vid centrala enheter. En förklaring är sannolikt att många närpoliser, som utreder brott, är erfarna utredare. Fördelarna med att låta närpolisorganisationen även fortsättningsvis svara för utredningar av vardagsbrottsligheten är att det ger värdefull kunskap om brottsligheten och brottsaktiva personer i närpolisområdet.

Inledning

Under 1990-talet genomgick svensk polis de största organisatoriska förändringarna sedan förstatligandet år 1965. För det första minskade antalet polismyndigheter kraftigt. Från och med den 1 juli 1998 utgör varje län en polismyndighet. För det andra minskade antalet anställda inom polisen. Minskningen var störst bland civilanställd personal, men även antalet poliser minskade. Förändringarna kan förklaras av de ekonomiska besparingar som ålades polisen i samband med den ekonomiska saneringen av statsbudgeten.

För det tredje förändrades vissa delar av polisens organisation och verksamhet. I enlighet med statsmaktens reformarbete av polisväsendet, beslutades i den så kallade förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) att polisens arbete i högre utsträckning än tidigare skulle inriktas på brottsförebyggande verksamhet och samverkan. För att kunna genomföra en sådan förändring ansågs det nödvändigt att organisationen decentraliserades. I efterföljande regleringsbrev för polisen beslutade regeringen att det som kom att kallas närpolisreformen skulle genomföras.

Vad menas med närpolisverksamhet?

I likhet med i många andra länder har frågan om polisens lokala förankring diskuterats länge i Sverige. Som en reaktion på uppfattningen att polisväsendet blivit alltför centraliserat och som ett försök att bryta ett reaktivt och händelsestyrt polisarbete, handlade diskussionen under 1970-talet om att återknyta polisens lokala förankring. I USA blev begrepp som "team policing", "neighborhood policing" och "community policing" centrala. I Sverige användes bland annat begrepp som områdes- och kvarterspolis.

I de engelskspråkiga länderna har närpolisverksamhet framför allt inneburit att polisen – tillsammans med de boende och andra som verkar i lokalsamhället – ska prioritera de brott och problem som upplevs som mest angelägna. Polisen ska dessutom särskilt fokusera på förebyggande insatser. En grundtanke är att polisen ska känna till sitt område och också bli igenkänd i det. Tankegångarna har kommit att gälla även svensk närpolisverksamhet.

Statsmaktens förväntningar på närpolisverksamheten är höga. I mitten av 1990-talet framhölls i regleringsbrev för polisväsendet att "närpolisverksamheten är avgörande för att polisen ska klara att uppnå det övergripande målet", det vill säga att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Under senare år har det uttalats att närpolisen ska vara basen i polisens verksamhet.

Det är svårt att hitta några entydiga riktlinjer för hur närpolisverksamheten skulle utformas. Skälet är att det ansågs viktigt att de lokala förutsättningarna skulle få avgöra. Av regleringsbreven framgår emellertid att den politiska målsättningen med närpolisreformen var att decentralisera merparten av de delar av polisens arbete som direkt berörde medborgarna. Synlig-

het och tillgänglighet, bland annat genom fotpatrullering och lokala polisstationer, var nyckelbegrepp. Vidare eftersträvades från statsmakternas sida en allpolisroll. Med det menas att lokalt förankrade poliser ansvarar för det mesta av polisverksamheten i området, exempelvis utrycknings- och utredningsverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. Under senare år har närpolisens bekämpning av vardagsbrottslighet, det vill säga den brottslighet som försämrar människors livskvalitet, särskilt betonats. Den politiska ambitionen är också att reformen ska minska behovet av det reaktiva och händelsestyrda polisarbetet. Detta ska ske genom ett problemorienterat arbetssätt och brottsförebyggande insatser i samverkan med dem som bor och verkar i lokalsamhället.

Med utgångspunkt från de politiska direktiven för närpolisreformen har Rikspolisstyrelsen (RPS) utformat riktlinjer för vad som menas med närpolisverksamhet:

- Verksamheten ska bedrivas problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar i området.
- Verksamheten ska organisatoriskt bedrivas inom ett geografiskt avgränsat område (närpolisområde).
- De poliser som arbetar i närpolisområdet ska arbeta mot brotts- och trygghetsrelaterade mål. Varje polis bör tilldelas ett personligt ansvarsområde; sådant ansvarsområde bör i första hand vara geografiskt, ett funktionellt ansvar kan dock förekomma.
- Arbetet ska inriktas mot vardagsbrottsligheten inom närpolisområdet och mot de där förekommande ordningsproblemen; ungdomsbrottsligheten ska så långt det är möjligt handhas av närpoliserna; de prioriterade områdena vålds- och narkotikabrottslighet ska särskilt beaktas. Detsamma gäller rasistisk brottslighet.
- Ansvaret för utryckningsverksamheten ska vara begränsat; närpolisernas medverkan i utryckningsverksamheten ska organiseras så att planerade aktiviteter kan genomföras på ett effektivt sätt.
- Inom ramen för det problemorienterade arbetssättet, och med en noggrann analys av behoven, ska närpoliserna i stor utsträckning planera sin arbetstid själva.

I denna rapport värderas närpolisreformen utifrån regeringens och Rikspolisstyrelsens mål för verksamheten.

Uppdraget

BRÅ har, enligt regeringsbeslut den 15 april 1999, haft i uppdrag att granska närpolisreformen och utvärdera polisens arbete med att bekämpa vardagsbrottsligheten. Enligt direktivet för uppdraget ska BRÅ granska genomförandet och utvecklingen av närpolisreformen, kartlägga närpolisverksamhetens innehåll och lokala anpassning och belysa konsekvenser av närpolisreformen. BRÅ ska också ”belysa hur förändringar av arbets sättet påverkat polisväsendets möjligheter att uppnå de av regeringen uppställda målen för verksamheten. Vidare skall även effekterna för den enskilda medborgaren, t.ex. när det gäller polisens tillgänglighet, handläggningstider och servicenivå, redovisas” (Regeringsbeslut 1999-04-15, Ju 1999/1159).

Ett tillägg gjordes i samband med budgetpropositionen för år 2001. Där uppges att BRÅ även ska jämföra och utvärdera olika organisationsformer för närpolisverksamhet i förhållande till syftet med närpolisreformen. Uppdraget ska i sin helhet redovisas till regeringen den 1 maj 2001.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna rapport är att belysa i vilken utsträckning närpolisreformen genomförts i landet och vilka konsekvenser den har haft för såväl polisverksamheten som för allmänheten. Övriga förändringar som genomförts av polisväsendet under 1990-talet, framför allt sammanslagningar av myndigheter, ekonomiska besparingar och andra större kriminalpolitiska reformer, försvårar bedömningen av konsekvenserna av närpolisreformen. De centrala frågeställningar som kommer att belysas är:

- I vilken utsträckning har intentionerna med närpolisreformen uppnåtts?
- Har polisens tillgänglighet och servicenivå påverkats av närpolisreformen?
- I vilken utsträckning arbetar närpolisen problemorienterat i olika typer av närpolisområden och hur anpassas verksamheten till lokala förhållanden?
- Har närpolisreformen påverkat utredningsverksamheten när det gäller vardagsbrottslighet?

Tillvägagångssätt

Information om närpolisverksamheten i landet har samlats in vid flera tillfällen. I april 1999 genomfördes en undersökning av 350 närpoliser, inklusive närpolischefer, i Skåne. Syftet var bland annat att få en bild av vilka verk-

samhetsområden, arbetsuppgifter och prioriteringar närpoliserna gör. En jämförelse gjordes också mellan de poliser som själva definierade sig som närpoliserna och poliser som huvudsakligen arbetade med utrycknings- eller utredningsverksamhet.

Under våren 2000 gjordes en studie av närpolisverksamheten vid polismyndigheterna i Blekinge och Gotland. Dessa myndigheter valdes ut för att antalet redovisade närpoliserna på olika sätt förändrades påtagligt mellan åren 1998 och 1999. En uppföljning gjordes av vilka arbetsuppgifter närpoliserna utförde vid en viss tidpunkt. Närpolisverksamheten vid ett polismästardistrikt i Stockholm studerades också.

Under hösten 2000 genomfördes slutligen en omfattande enkätundersökning till landets samtliga närpolischefer. Tre olika postenkäter skickades ut till totalt 330 närpolischefer. I den första enkäten ställdes frågor om närpolisområdets storlek, antalet närpoliserna och deras funktioner i området, öppettider vid närpolisstationen och servicenivå till allmänheten. I den andra enkäten ställdes frågor om hur det problemorienterade arbetet genomfördes och i den tredje enkäten om samverkan med bland andra lokala brottsförebyggande råd. Förutom enkätundersökningarna gjordes telefonintervjuer med personer med god insyn i närpolisverksamheten vid landets samtliga polismyndigheter. Uppgifter ur kriminalstatistiken och polisens verksamhetsstatistik har dessutom bearbetats.

De politiska och ekonomiska förutsättningar för närpolisreformen

Närpolisreformen har föregåtts av flera statliga utredningar, politiska beslut och initiativ från Rikspolisstyrelsen. Även om reformen i huvudsak genomfördes under mitten av 1990-talet kan flera av dess grundläggande idéer spåras decennier tillbaka. Det faktum att förändringsarbetet pågått under lång tid gör att det är svårt att tala om en enda närpolisreform. Reformarbetet av polisen bör snarare ses som en pågående process än som en färdig lösning.

Polisväsendet har länge varit föremål för reformer inte minst när det gäller hur verksamheten ska organiseras. En av de största förändringarna var förstatligandet av polisen år 1965, ett beslut som föregicks av en drygt 50 år lång process av utredningar och ökat statligt engagemang.

I praktiken innebar förstatligandet en period av mer centraliserat polisarbete och svagare anknytning till lokalsamhället. Den tekniska utvecklingen bidrog till denna process och gynnade dessutom ett reaktivt arbetssätt. När bilpatrulleringen slog igenom på bred front under 1960-talet, fjärmades sannolikt polisen från lokalsamhället och en stor del av polisens arbete inriktades på att rycka ut när något hände och passiv bilpatrullering.

Till skillnad från många andra reformer inom rättsväsendet har närpolisreformen genomförts successivt och utan tydlig styrning från vare sig riksdag och regering eller Rikspolisstyrelsen. De lokala förutsättningarna för polisverksamheten har ansetts så viktiga att någon detaljreglering inte har varit önskvärd.

En decentraliserad och brottsförebyggande polis

Centraliseringen av polisväsendet stannade av i och med 1975 års polisutredning. I utredningen betonades decentralisering, ökat inflytande för medborgarna och utveckling av det brottsförebyggande arbetet. Bakgrunden var bland annat att urbaniseringen och bilismen, liksom ökningen av den anmälda brottsligheten, förändrat polisens arbete. Decentralisering var också en allmän "trend" i samhällslivet i övrigt. Det lokala självstyret hade ökat inom andra områden genom den nya kommunallagen som kom år 1977. I den så kallade decentraliseringsutredningen (SOU 1978:52) föreslogs att centrala myndigheter inte längre skulle kunna ge anvisningar till lägre instanser utan endast allmänna råd och föreskrifter.

I decentraliseringens spår utvecklades försöken med kvarterspoliser, det vill säga poliser som inom ett geografiskt avgränsat område skulle arbeta förebyggande i samverkan med skolor och sociala myndigheter och inriktat arbetet mot barn och ungdomar. Kvarterspolisverksamheten var emellertid mycket begränsad. I slutet av 1970-talet fanns omkring 350 kvarterspolistjänster i landet. Det motsvarade två procent av samtliga poliser.

År 1984 fattade riksdagen beslut om en reformering av polisen. Medborgarinflytandet stärktes genom att de lokala polisstyrelserna fick ökade befogenheter att fatta beslut. De lokala polismyndigheterna fick ett större inflytande över resursfördelning och verksamhetsinriktning. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades. En ny polislag, som gav det brottsförebyggande arbetet en framskjuten plats, trädde i kraft år 1985.

År 1985 lade polisberedningen fram sitt slutbetänkande (SOU 1985:62) med förslag till en ändrad inriktning av polisverksamheten. Tre principer borde enligt utredningen vara vägledande för förnyelsen av polisarbetet: samspelet med allmänheten, service och synlighet. I det praktiska vardagsarbetet förordade utredningen en satsning på kvarterspoliser enligt principen "en polisman – ett område" och en utvidgning av fotpatrulleringen och andra verksamhetsformer där kontakterna med allmänheten ökade. Bilpatrullering i kontaktskapande och förebyggande syfte borde däremot undvikas, och utryckningsverksamheten borde begränsas för att inte binda resurser. En ökad fokusering på vardagsbrottslighet föreslogs också.

Närpolisreformen tar form

Trots riksdagsbeslut gick det i praktiken långsamt med förändringsarbetet inom polisen under 1980-talet. Riksrevisionsverket (RRV) konstaterade exempelvis år 1987 att bilpatrullering och utryckningsverksamhet i alltför hög utsträckning dominerade ordningspolisens arbete. Kvarterspolisverksamheten utvecklades endast marginellt under denna period. I mitten av 1980-talet var tre procent av ordningspoliserna kvarterspoliser, omkring 400 tjänster, medan uppskattningsvis 10 000 poliser bedrev traditionellt ordningspolisarbete. Riksdagens revisorer konstaterade i en granskning i början av 1990-talet, att statsmakernas beslut om att polisen skulle satsa mer på brottsförebyggande arbete, kvarterspolisverksamhet och fotpatrullering i praktiken inte genomförts.

Ett första steg mot närpolisreformen var den så kallade förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155). I den föreslogs en förändring av de grundläggande prioriteringarna av polisverksamheten. Framför allt ville man förstärka polisens brottsförebyggande insatser genom att resurser fördes över från den reaktiva och händelsestyrda polisverksamheten. Det föreslogs också att de flesta polismän borde vara generalister inom polisområdet, det vill säga att de lokalt förankrade poliserna skulle ha ansvar för all förekommande verksamhet i området, det som senare kommit att kallas allpolis.

I den budgetproposition som följde på förnyelsepropositionen fick den nya inriktningen ett tydligt genomslag. Där slogs fast att polisens övergripande prioritering skulle vara att minska brottsligheten och öka tryggheten genom satsning på brottsförebyggande och brottsförhindrande insatser.

Ett andra steg mot närpolisreformen var uppdraget att utreda polisorganisationen som polisen i Stockholms län fått av länsstyrelsen (Länsstyrelsen,

1993). Utredaren föreslog att det problemorienterade arbetssättet skulle utvecklas inom alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer i Stockholms län. Dessutom skulle en närpolisorganisation införas i hela länet.

Efter utredningen i Stockholm började begreppet närpolis användas i budgetpropositioner och regleringsbrev. I budgetpropositionen för år 1993/94 beslutades att närpolisverksamhet skulle införas i hela landet. Det problemorienterade polisarbetet skulle få större betydelse för polisens arbete. Skillnaden mellan den gamla benämningen kvarterspolis och det nya begreppet närpolis beskrevs som att närpoliserna ”organiseras i större enheter med ansvar för de flesta slag av polisverksamhet inom ett visst geografiskt område, såsom förebyggande polisverksamhet, övervakning, utredning av vardagsbrottslighet samt service till allmänheten. Ett problemorienterat arbetssätt och ett vidsträckt kontaktnät med dem som bor eller arbetar inom området är andra inslag i närpolisverksamheten” (prop. 1993/94:100).

De ekonomiska förutsättningarna för reformen

Utredningen om en ny polisorganisation i Stockholms län bedömde att genomförandet av en närpolisorganisation inledningsvis skulle medföra vissa kostnadsökningar, exempelvis när det gällde hyres- och driftskostnader för nya lokaler. Utgångspunkten för utredningen var dock att förändringarna på sikt skulle innebära besparingar bland annat genom att antalet polisdistrikt skulle minska och därmed kostnaderna för flera lednings- och förvaltningsenheter.

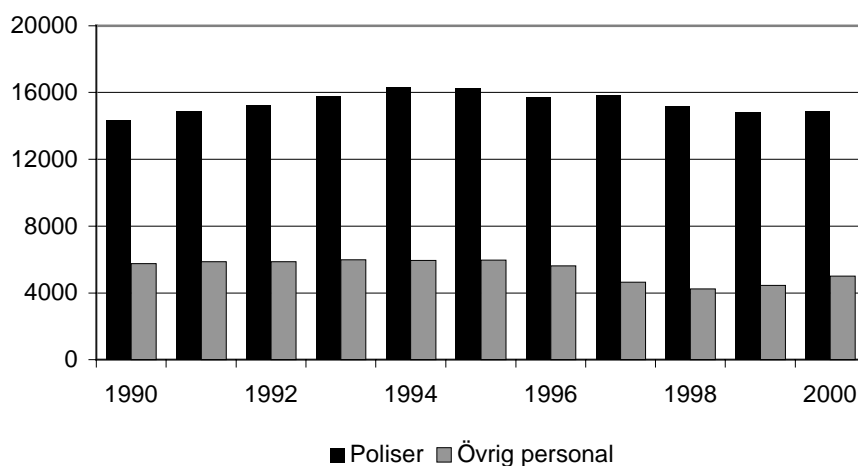
Åren innan närpolisreformen började genomföras på bred front i landet, ålades polisen kännbara besparingskrav. Besparingarna fick, enligt riksdagen, inte påverka den operativa verksamheten, utan skulle i huvudsak göras inom den administrativa verksamheten. Länsstyrelserna fick i uppdrag att planera och genomföra nödvändiga förändringar. Rikspolisstyrelsens roll var att stödja arbetet och granska de rationaliseringsplaner som länsstyrelserna utarbetade. Under det första besparingsåret uppgav RPS att de vanligaste åtgärderna vid polismyndigheterna var minskat övertidsuttag och vakanshållning av tjänster.

En minskad personalresurs

Merparten av polisens budget används för personalkostnader. Av tradition delas de anställda in i polispersonal som genomgått polisutbildning inklusive polischefer, och annan personal, det vill säga civilanställda. En annan indelning är den mellan personal vid den lokala polisorganisationen (polismyndigheterna) och personal vid Rikspolisstyrelsen.

Under 1990-talet minskade antalet anställda inom den lokala polisorganisationen påtagligt. Mellan åren 1993 och 2000 var minskningen drygt 30 procent bland civilanställd personal. Om man i stället jämför antalet arbetade timmar, som används för att beräkna årsarbetskrafter, som de civilanställda

utfört, var minskningen drygt 15 procent mellan dessa år. Skillnaden beror bland annat på att många civilanställda arbetade deltid. När det gäller polispersonal var minskningen inte lika påtaglig eftersom de inte drabbades av uppsägningar. Det skedde dock ingen antagning till polisutbildningen under tre års tid, vilket tillsammans med pensionsavgångar gör att den totala polispersonalen minskade under senare år. Antalet poliser i den lokala polisorganisationen var år 1993 drygt 16 300. År 2000 var de 15 800 vilket motsvarar en nedgång med tre procent. Räknat på årsarbetskrafter för polispersonalen var minskningen omkring sex procent.



Figur 1. Antal årsarbetskrafter för poliser och övrig personal i den lokala polisorganisationen, åren 1990-2000.

Sammanfattningsvis har statsmakternas intentioner med närpolisreformen varit en lokalt förankrad polis som verkar nära medborgarna och som sköter det mesta av polisens uppgifter. Fokus ska ligga på brottsförebyggande insatser. Att genomföra en reform av detta slag förutsätter antingen extra resurser eller omprioriteringar. Den politiska bedömningen var att reformen i första hand skulle genomföras med hjälp av omprioriteringar av verksamheten. I olika sammanhang har det framhållits att resurser från den reaktiva och händelsestyrda verksamheten borde kunna överföras till närpolisverksamheten.

Närpolisreformen genomförs och utvecklas

Närpolisreformen har genomförts i flera steg och vid skilda tidpunkter i landet. Vid ett par polismyndigheter påbörjades reformarbetet redan år 1993 medan det vid andra myndigheter dröjde till åren 1997-1998. Vissa polismyndigheter gjorde också, inom ramen för närpolisreformen, andra organisations- och verksamhetsförändringar.

I polisväsendets årsredovisning för år 1995/96 anges för varje län det mål som satts upp när det gäller omfattningen av närpolisverksamheten. Riktlinjerna för landet som helhet var att 30 procent av samtliga poliser skulle arbeta som närpoliser, men variationen mellan länen var stor.

Som mått på hur närpolisreformen genomförts och utvecklats används bland annat uppgifter om antalet närpoliser och antalet närpolisområden. Att enbart använda dessa uppgifter kan dock ge en missvisande bild. Vilka arbetsuppgifter som närpoliser utför är minst lika viktiga att beskriva. Utgångspunkten i reformen är ju att polisens verksamhet ska bedrivas på annat sätt än tidigare. Grundtanken är att det brottsförebyggande arbetet, utifrån en problemorienterad ansats och i samverkan med dem som bor och verkar i området, ska vara en central del av verksamheten.

Knappt hälften av landets poliser är närpoliser

Det mått som troligen oftast använts för att beskriva hur närpolisreformen genomförts och utvecklats är antalet närpoliser. Ett problem med detta mått, som bland annat RPS påtalat, är att polismyndigheter har använt närpolisbegreppet på olika sätt. Vid vissa myndigheter har all polispersonal, som inte arbetar med länsövergripande frågor, definierats som närpoliser. Vid andra myndigheter har enbart de poliser som arbetar med samverkan och brottsförebyggande frågor, definierats som närpoliser. Det gör att jämförelser mellan olika polismyndigheter eller jämförelser över tid måste tolkas med försiktighet.

Antalet redovisade närpoliser har ökat oavbrutet fram till och med år 1999. År 1996, då närpolisreformen introducerades i landet på bred front, fanns omkring 4 400 närpoliser. Det motsvarade knappt 30 procent av samtliga poliser i landet. Motsvarande siffror år 2000 var knappt 6 400 närpoliser eller 40 procent av samtliga poliser. I närmare varannan av landets polismyndigheter definierades hälften eller fler av poliserna som närpoliser år 2000.

En fråga som ofta diskuteras, inte minst bland poliserna själva, är om närpolisreformen egentligen bara har varit ett namnbyte. Med detta menas att de som tidigare kallades exempelvis ordningspoliser nu kallas närpoliser, utan att arbetsuppgifterna förändrats.

För att få en bättre och mer jämförbar bild av i vilken utsträckning närpolisverksamheten uppfyller de uppställda målen med reformen, analyseras i det följande vilka arbetsuppgifter närpoliser har.

Hälften av alla närpoliser arbetar med brottsförebyggande-, utrycknings- och utredningsverksamhet

I Rikspolisstyrelsens riktlinjer för närpolisverksamhet uppges bland annat att "varje polis bör ha ett personligt ansvarsområde; ett sådant ansvarsområde bör i första hand vara geografiskt, även ett funktionellt ansvar kan dock förekomma". Således är det främst det geografiska ansvaret som bör prägla närpolisområdena. Omkring en femtedel av närpoliserna har enbart geografiskt ansvar. Närmare 40 procent har både funktions- och geografiskt ansvar. Det funktionella ansvaret kan exempelvis avse ungdomsbrottslighet eller narkotikafrågor. Drygt 40 procent har enbart funktionsansvar. Även av enkätundersökningen till enskilda närpoliser i Skåne, Blekinge, Gotland och Stockholm framgår att relativt få närpoliser enbart har ett geografiskt ansvar.

I Rikspolisstyrelsens riktlinjer för närpolisverksamhet påtalas också att utryckningsverksamheten ska vara begränsad. Det har dock ansetts nödvändigt att närpoliser ändå har ett visst utryckningsansvar, inte minst i glesbygdslänen. Under senare år har RPS framhållit att polismyndigheternas strävan att behovsanpassa resurserna har lyckats bäst där utrycknings- och närpolisverksamheten har integrerats. I polisens årsredovisning för år 1999 påpekas dock att "osäkerheten om hur avgränsningen mot närpolisverksamheten bör vara utformad kvarstår". Närmare 60 procent av alla närpolisområden har ansvar för utryckningsverksamhet. Ungefär en tredjedel av polismyndigheterna har integrerad utryckning i alla närpolisområden. Endast vid tre polismyndigheter är utryckningsverksamheten helt skild från närpolisverksamheten.

I 1994/1995 års regleringsbrev för polisen uttrycktes att man inom närpolisorganisationen skulle eftersträva en allpolisroll, det vill säga en integrering av olika arbetsuppgifter, exempelvis brottsförebyggande- utrycknings- och utredningsverksamhet.

Mot bakgrund av intentionerna med närpolisreformen skulle antalet allpoliser kunna vara ett lämpligare mått på hur reformen har genomförts och utvecklats. Dessvärre finns inga möjligheter att få uppgifter om hur många poliser som arbetade med flera olika verksamhetsområden innan reformen genomfördes.

Enligt närpolischeferna arbetar omkring var fjärde närpolis enbart med utryckningsverksamhet och drygt en femtedel enbart med brottsutredningar. Den största gruppen, hälften av alla närpoliser, arbetar med både förebyggande-, utrycknings- och utredningsverksamhet. Eftersom denna grupp utför olika arbetsuppgifter skulle de kunna betraktas som generalister eller allpoliser. Även i undersökningen av enskilda poliser i Skåne, Blekinge, Gotland

och Stockholm uppger omkring hälften att de arbetat inom flera olika verksamhetsområden under det senaste arbetspasset.

Tabell 1. Närpolisens huvudsakliga uppgifter.

	Huvudsaklig uppgift			
	Allpolis	Utryckning	Utredning	Brottsförebyggande/övrigt
Andel (i procent)	50	25	20	5

Om definitionen på närpolis begränsas till att endast avse dem som kan beskrivas som allpoliser, fanns det omkring 3 000 sådana närpoliser år 2000. Det motsvarar knappt 20 procent av samtliga poliser i landet.

Frågan om en generell respektive specialiserad polisroll är omdiskuterad. Riksdagens revisorer (1998/99:9) har exempelvis föreslagit att utredningsarbetet inom närpolisområdena bör specialiseras. I en utvärdering av polisprogrammet vid Polishögskolan, genomförd år 2000, framhölls att en särskild översyn borde göras av möjligheterna att införa en differentierad grundutbildning. Det skulle innebära att eleverna själva kunde välja mellan olika inriktningar som exempelvis närpolis, utredare eller trafikpolis. Som redovisats tidigare är det emellertid en grundtanke i närpolisreformen att lokalt förankrade poliser ska kunna utföra de flesta förekommande arbetsuppgifter i området. Det innebär givetvis inte att allpolismodellen behöver vara det enda lämpliga måttet på närpolisverksamhet.

Sannolikt är det inte praktiskt genomförbart, eller ens önskvärt, att inte ha en viss funktionsuppdelning inom närpolisorganisationen. Det avgörande är dock att polisens olika verksamhetsområden inte isoleras från varandra utan ses som samverkande delar. Möjligen är det så att begreppet allpolis inte nödvändigtvis behöver avse den enskilde polisen utan kan beteckna arbetet inom närpolisområdet. Detta förutsätter dock att antalet poliser i området är tillräckligt stort.

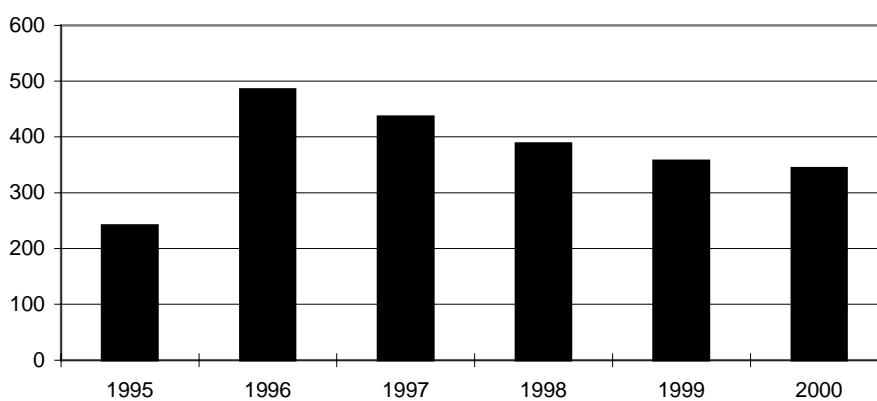
Allt fler poliser i varje närpolisområde

Att vissa delar av polisens organisation decentraliseras har ansetts vara en förutsättning för att polisen ska kunna förändra sitt arbetssätt mot ökad synlighet, tillgänglighet, samverkan och förebyggande verksamhet. En övergripande målsättning, som diskuterades tidigt, var att den enskilde närpolisen skulle lära känna och bli igenkänd i sitt område.

När det gäller frågan om hur många närpolisområden som bör finnas inom en polismyndighet, finns två omständigheter att ta hänsyn till. Dels närheten till medborgarna, dels effektiviteten i verksamheten. Ju större närpolisområde, desto längre avstånd till medborgarna. Samtidigt riskerar alltför

små närpolisområden att bli sårbara för olika typer av störningar, som exempelvis vakanser, sjukskrivningar och ledigheter (RRV 1999:42). I utredningen av närpolisorganisationen i Stockholm framhölls exempelvis att antalet invånare per närpolisområde borde vara omkring 30 000 personer och att det skulle finnas en polis per 1 000 invånare.

Det genomsnittliga antalet invånare per närpolisområde var under år 2000 omkring 26 000 personer. Variationen är emellertid mycket stor. I det minsta närpolisområdet bodde omkring 300 personer, i det största över 130 000 personer. Även den geografiska ytan – och därmed befolkningstätheten – varierade stort. I relation till befolkningen fanns det i genomsnitt en närpolis per 1 400 medborgare år 2000.¹



Figur 2. Antal närpolisområden, åren 1995-2000.
Källa: Rikspolisstyrelsen.

Efter år 1996 har antalet närpolisområden successivt minskat. Minskningen har varit särskilt tydlig i glesbygdslänen. År 2000 fanns det omkring 340 närpolisområden i landet. I närmare sju av tio närpolisområden sammanfaller närpolisområdet med kommunens geografiska gränser. Två av tio närpolisområden består av en stads- eller kommunal del och ett av tio av flera kommuner.²

De tre första åren med reformen, åren 1995-1997, fanns det i genomsnitt tio närpoliser per närpolisområde. De tre senaste åren fanns 18 poliser per område. I bilaga 1 redovisas uppgifter om bland annat antalet närpolisområden och antalet närpoliser vid landets 21 polismyndigheter.

¹ Beräknat för samtliga poliser fanns det en polis per 550 invånare i Sverige år 2000.

² Uppgifterna gäller för andra halvåret 2000. Sedan dess har vissa organisatoriska förändringar skett vid ett par polismyndigheter.

Allpoliser vanliga även i större närpolisområden

En indikation på att benämningen närpolis kan betyda olika saker i praktiken, är att det inte finns något samband mellan hur många poliser myndigheten redovisar som närpoliser och hur många av dem som kan benämnas allpoliser. I vilken utsträckning arbetet i närpolisområdet är inriktat mot problemorienterad och förebyggande verksamhet eller mot mer traditionella uppgifter som utrycknings- och utredningsverksamhet, ger sannolikt en bättre bild av närpolisverksamhet.

Inte oväntat har närpolisrådets storlek sett till befolkning – och hur många poliser som arbetar i området – betydelse för hur stor andel som kan benämnas allpoliser. I små närpolisområden arbetar generellt sett en högre andel av poliserna med flera olika verksamhetsområden än i större områden. Men även inom de medelstora och stora närpolisområdena varierar andelen poliser, som kan benämnas allpoliser, påtagligt. I hälften av de medelstora och stora närpolisområdena uppges majoriteten vara allpoliser.

Tabell 2. Skillnader mellan närpolisområden efter storlek år 2000.

	Små närpolisområden (<15 poliser)	Medelstora närpolisområden (15-24 poliser)	Stora närpolisområden (>24 poliser)
Antal närpolisområden	182	59	64
Genomsnittlig andel allpoliser	84	59	34
Genomsnittligt antal brottsanmälningar	1 000	3 700	4 100

I större närpolisområden med många allpoliser har fler ett geografiskt ansvarsområde jämfört med närpolisområden med få allpoliser.

Närpoliser arbetar främst dagtid

Det är av central betydelse hur polisen fördelar sina resurser, exempelvis hur många som ska arbeta i ett visst område och vid vilka tider. Rikspolisstyrelsen har bland annat påpekat att det många gånger inte finns en tillräckligt problemorienterad/kunskapsbaserad tanke bakom hur och varför det vid varje tillfälle finns en viss personalresurs.

Av denna undersökning framgår att fördelningen av antalet närpoliser inom närpolisområdena har samband med det geografiska läget, befolkningsstorleken och hur omfattande den anmälda brottsligheten är. Områden med många invånare och en relativt sett högre brottslighet, har generellt sett

också fler närpolis. Men om analysen görs separat för storstadslänen, har antalet anmälda brott dock inte något samband med antalet närpolis. Det innebär att det, åtminstone i storstadsområdena, går att behovsanpassa resurserna på ett effektivare sätt än vad som görs för närvarande. Omkring 15 procent av de polis som organisatoriskt tillhör ett närpolisområde är dessutom "utlånade" till annan verksamhet, exempelvis för arbete vid länskriminalavdelningar, utbildning eller fackliga uppdrag.

Tidigare kartläggningar av polisens arbetstider har visat att polis i utryckningsverksamhet vanligen följer fasta tjänstgöringslistor. Det innebär att bemanningen stämmer relativt dåligt överens med efterfrågan på polisen (RRV, 1998:53). Vidare har kartläggningar visat att närpolis främst arbetar under kontorstid. Det har därför ifrågasatts om de verkligen är i tjänst vid de tidpunkter när behoven är som störst. Liksom tidigare redovisningar visar även denna att närpolisen främst arbetar dagtid under vardagarna. Närmare 40 procent av samtliga närpolis arbetar vardagar under kontorstid. Omkring tio procent tjänstgör under helgnätter.

Som ett steg i behovsanpassningen har även så kallad periodplanerad arbetstid påtalats i Rikspolisstyrelsens riktlinjer för närpolisverksamhet. Syftet med periodplanerad arbetstid är att styra över resurserna till de tidpunkter när polis behövs mest, särskilt kvällar och helger. I intervjuer med nyckelpersoner på polismyndigheterna uppges att närmare 60 procent av alla närpolisområden i dag tillämpar periodplanerad arbetstid. Andelen polis som arbetar efter periodplanerad arbetstid är dock betydligt lägre. Enligt polisens årsredovisning för år 2000 hade omkring 20 procent av samtliga polis periodplanerad arbetstid detta år.

Stora delar av närpolisverksamheten är dock inte primärt händelsestyrd, utan kan bedrivas vid varierande tidpunkter på dygnet. Behovet av service, samverkan och brottsförebyggande insatser, liksom utredningsverksamhet, finns framför allt under dagtid.

Närpolisområdenas bemanning och deras arbetsuppgifter skiljer sig väsentligt åt mellan dag och kväll, och kan i denna mening sägas vara behovsanpassad. Av enkätundersökningen till närpolis tjänstgörande ett visst dygn, framgick att de som arbetade efter kontorstid uteslutande var i yttre tjänst, uniformerade och tillgängliga för att ta emot anrop från kommunikationscentralen. Av de närpolis som arbetade dagtid, var det däremot en mindre andel som arbetade i yttre tjänst. Bemanningen dagtid var till mer än hälften fördelad mot andra arbetsuppgifter exempelvis utredningsverksamhet och polismyndighetsärenden, exempelvis passhantering, och samverkan och brottsförebyggande arbete.

Svårt mäta polisens service och tillgänglighet

Den service som polisen ska ge medborgarna är mångfacetterad. Ett grundläggande krav torde dock vara att polisen finns tillgänglig de tider behovet

och efterfrågan är som störst. På ett mer generellt plan kan antalet polisstationer och deras öppettider i viss utsträckning säga något om polisens tillgänglighet och service. Det gäller också hur pass lätt det är att nå polisen genom ett besök på polisstation eller genom ett telefonsamtal.

Lika många polisstationer år 2000 som i början av 1990-talet

År 2000 fanns det drygt 400 polisstationer i Sverige. Merparten av dessa var närpolisstationer. I början av 1990-talet fanns lika många polisstationer i landet. Mellan åren 1992 och 1998 ökade antalet polisstationer med drygt tio procent, delvis som en följd av närpolisreformen.

Tabell 3. Antal polisstationer i Sverige under 1990-talet.³

	1992	1994	1996	1998	2000
Antal polisstationer	399	416	431	447	402

Ser man till de enskilda länspolismyndigheterna hade nio myndigheter fler stationer och sju myndigheter färre polisstationer år 2000 jämfört med år 1992. Stockholm stod för den största ökningen av antalet stationer och hade år 2000 närmare 65 polisstationer – 30 fler än år 1992. Den största minskningen av antalet polisstationer hade Västra Götaland med 23 färre stationer mellan dessa två år. År 2000 fanns det 40 polisstationer i Västra Götaland. Av de myndigheter som till största delen består av landsbygd utmärker sig särskilt Norrbotten där antalet polisstationer halverades, från 30 till 14 mellan dessa två år.

Få närpolisstationer öppna på helger

Som mått på polisens servicenivå är antalet stationer av begränsat värde om det inte samtidigt redovisas vid vilka tider stationerna är öppna för allmänheten. I genomsnitt hade närpolisstationerna öppet fem timmar per dag och telefontid sex timmar per dag. Hälften av närpolisstationerna hade öppet på kvällen (efter klockan 17) någon vardag i veckan. Endast sex procent av närpolischeferna uppgav att stationen var öppen på helgen. Liksom med personalresurserna finns här ett samband med närpolisområdets storlek och brottsstruktur. I stora närpolisområden med många invånare och en relativt sett högre brottslighet, hade också närpolisstationerna generellt sett längre öppettider och en högre andel helgöppna stationer.

³ Beräkningen avser samtliga polisstationer som har en reception.

För att pröva möjligheten att per telefon få kontakt med närpolisen genomfördes en rundringning under kontorstid till 75 slumpmässigt valda närpolisstationer i februari 2001. Omkring en tredjedel av samtalen besvarades direkt av den närpolisstation som söktes. Något mer än hälften av samtalen besvarades först av en länsväxel, varefter samtalet kopplades vidare till närpolisstationen. I 15 procent gick det inte att få kontakt med närpolisstationen på grund av att samtalet antingen kopplades bort eller besvarades av en telefonsvarare. Drygt 60 procent av samtalen besvarades inom en minut. I drygt fem procent av samtalen var väntetiden längre än tre minuter.

Vid en jämförelse av öppettiderna för närpolisstationerna i Stockholm åren 1996 och 2000 framgår att fler stationer hade öppet kontorstid (mellan klockan 9 och 15) år 2000 jämfört med år 1996 och färre hade kvällsöppet.

Sammanfattningsvis är polisens service mot medborgarna svår att mäta då jämförbara uppgifter över tid många gånger saknas. En aspekt av servicen är polisens tillgänglighet, både ute på fältet och på polisstationerna. Den bild som träder fram är att behovsanpassningen, när det gäller antalet poliser i närpolisområdet, förefaller vara relativt väl avvägd. Större områden med fler invånare och högre anmäld brottslighet har också fler närpoliser och mer omfattande öppettider på närpolisstationerna. I storstadsregionerna ser mönstret annorlunda ut. I områden med lika stor befolkning men där antalet anmälda brott kan vara dubbelt så högt i den ena området jämfört med det andra, skiljer sig många gånger inte antalet närpoliser nämnvärt åt. Hur resurserna inom en polismyndighet fördelas har givetvis betydelse för vilket arbete som kan utföras i området. I stället för att fördela resurserna relativt jämnt efter befolkningsstorlek, bör även omfattningen av brott och andra problem vägas in.

När det gäller polisstationernas öppettider är relativt få öppna under helgerna när många människor är lediga. För att stärka medborgarperspektivet och förbättra polisens möjlighet att ge service till allmänheten, bör fler stationer ha öppet under vissa tider även på helger.

Problemorienterat polisarbete

Det finns en självklar förväntan från allmänheten, politiska beslutsfattare och inte minst från poliser själva att i stort sett allt polisarbete ska vara resultatorienterat. Patrullering en fredagskväll förväntas exempelvis minska vissa typer av brott och ordningsproblem och polisens medverkan i skolors drog-förebyggande undervisning förväntas resultera i att eleverna avstår från att använda droger.

Under 1970-talet började polisens effektivitet när det gäller att förebygga brott och ordningsstörningar alltmer ifrågasättas, inte minst i USA. Ett resultat av denna kritik blev utvecklingen mot det som kallas problemorienterat polisarbete.

I Sverige lyftes problemorienterat polisarbete fram som polisiär strategi av statsmakterna under andra hälften av 1990-talet. Det framhölls då att problemorienterat polisarbete framför allt var en arbetsmetod för närpolisen. Under senare år har dock både regeringen och Rikspolisstyrelsen betonat att problemorienterat polisarbete ska ligga till grund för polisarbete på alla nivåer. I Rikspolisstyrelsens riktlinjer för närpolisverksamhet sägs att verksamheten ska bedrivas problemorienterat och i nära samverkan med dem som bor och verkar i området.

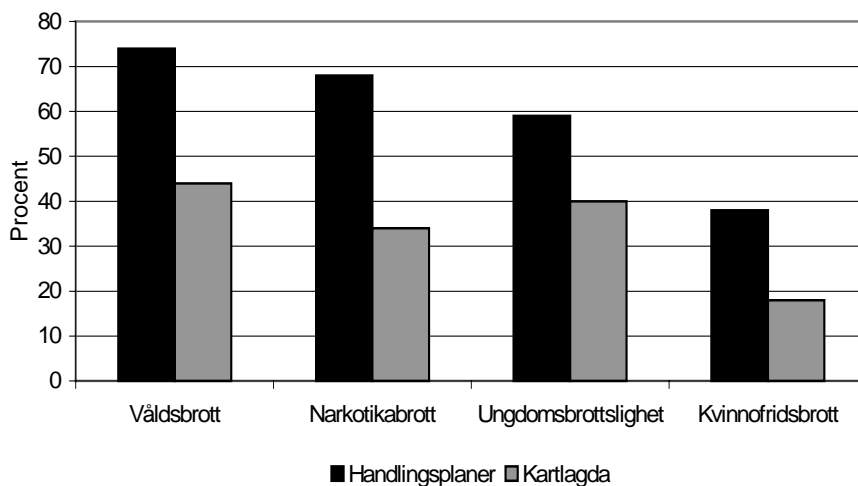
Handlingsplanerna bör anpassas till lokala förhållanden

Det problemorienterade arbetssättet innebär i teorin att polisen efter kartläggningar och analyser av var och när olika brott och ordningsstörningar förekommer utformar åtgärder, ofta i samarbete med andra lokala aktörer. Uppföljningar och utvärderingar av åtgärderna ska ge kunskap om vad som förebygger brott. På en mer konkret nivå innebär arbetssättet att ett antal frågor måste besvaras. Det är exempelvis frågor om vilka brott och ordningsproblem som finns i ett område och vilken strategi som ska tillämpas för att komma tillrätta med dessa. Hur uppföljning och utvärdering av insatserna ska göras är också viktigt att ta ställning till.

Att lägga upp en problemorienterad strategi innebär att hänsyn måste tas till flera faktorer. Som grund för planeringen av arbetet i närpolisområdena finns dels olika styrdokument, som regleringsbrev och verksamhets- respektive handlingsplaner. Dels är det en grundläggande idé med närpolisreformen att verksamheten även ska utgå från de problem med brott och ordningsstörningar som de boende upplever.

I regleringsbreven finns riktlinjer för vilka brottstyper som ska prioriteras. Dessa brottstyper har inte ändrats nämnvärt under 1990-talet. De prioriterade brotten har varit narkotikabrott, våldsbrott, brott mot kvinnor, ekonomisk brottslighet, ungdomsbrott och rasistisk brottslighet. Som framgår av figur 3 har regeringens prioriteringar gett ett visst genomslag i närpolisom-

rådenas handlingsplaner. Däremot överensstämmer de inte särskilt väl med de brott som man uppger att man kartlagt.



Figur 3. Prioriterade respektive kartlagda brottstyper inom närpolisområdet, andel av samtliga närpolisområden.

Orsaken till att prioriterade brottstyper i olika styrdokument inte alltid överensstämmer med kartlagda brott kan vara att styrdokumenterna framför allt speglar brott som prioriteras av regeringen eller polismyndigheten. Av undersökningen framgår att det många gånger är närpolisens egna prioriteringar och uppfattning om lokala problem, som styr och påverkar inriktningen av det dagliga arbetet i närpolisområdet. Att en brottstyp är prioriterad i olika styrdokument behöver således inte innebära att man arbetar problemorienterat mot det. Handlingsplanernas innehåll torde således bättre kunna anpassas till rådande lokala förhållanden.

Problemorienterat polisarbete ska genomsyra all verksamhet

Ambitionsnivån på det problemorienterade polisarbetet har höjts under senare år. I polisens manifest om brottsförebyggande arbete från år 1991 fastslogs att polisen ”så mycket som möjligt” eller ”i huvudsak” skulle arbeta problemorienterat. I dag ska alla poliser tillämpa den problemorienterade strategin.

En förutsättning för att kunna arbeta problemorienterat är att det finns tillräckliga kunskaper om hur man tillämpar en sådan strategi. När det gäller utbildning i problemorienterat polisarbete förefaller målgruppen i första hand ha varit polischefer och då inte minst närpolischefer. Från myndigheterna rapporterar man att utbildning i problemorienterat polisarbete har hål-

lits vid en till två dagar per år under åren 1999 och 2000. Vanligast är att chefer, framför allt närpolischefer, får genomgå sådan utbildning. Endast vid ett fåtal polismyndigheter har alla poliser fått utbildning och i något enstaka fall även civilanställda. Huruvida utbildningssatsningarna motsvarar behovet är svårt att bedöma. Relaterat till riktlinjerna för närpolisverksamheten borde emellertid i princip samtliga poliser inom närpolisområdet arbeta problemorienterat, om satsningarna på utbildning fått fullt genomslag. Enligt närpolischeferna arbetade närmare hälften av närpoliserna problemorienterat. Bilden bekräftas i enkätundersökningen till närpoliser i Blekinge, Gotland och Södertörn.

Det har, inte minst internationellt, konstaterats att polisen inte alltid arbetar problemorienterat enligt den ursprungliga modellen, även om man själv uppger att man gör det (NIJ, 2000). Vid polismyndigheten i Skåne ombads närpoliserna exemplifiera vad det problemorienterade arbetet konkret innebar. De tillfrågades om arbetet föregåtts av någon form av kartläggning och om insatserna följts upp. Svaren visar att man har svårt att skilja mellan problemorienterat arbete och traditionellt reaktivt polisarbete, särskilt om det inte genomförts någon kartläggning och när poliserna beskriver åtgärder som är reaktioner på redan uppkomna problem. Det är således svårt att med säkerhet bedöma hur många som verkligen arbetar problemorienterat.

Problemorienterat polisarbete i olika närpolisområden

En jämförelse mellan olika närpolisområden visar att det i områden med en hög andel allpoliser finns en större andel poliser som arbetar problemorienterat. Det är således inte omöjligt att den så kallade generalistmodellen, med allpoliser som arbetar med både utredning, uttryckning och brottsförebyggande arbete, skulle kunna ha viss betydelse när det gäller att tillämpa problemorienterat polisarbete.

Samtidigt ansåg över tre fjärdedelar av närpolischeferna att det problemorienterade arbetet ofta fick stå tillbaka för annan verksamhet, som exempelvis uttrycknings- och utredningsverksamhet. Enbart fyra procent uppgav att det sällan eller aldrig fick stå tillbaka. Det varierade något mellan olika närpolisområden när det gäller vad man upplevde hindrade det problemorienterade polisarbetet. I närpolisområden med en högre andel allpoliser (över 50 procent) uppgav närpolischeferna i något större utsträckning att det problemorienterade arbetet ofta fick stå tillbaka för annan verksamhet. Närpolischefer i närpolisområden med många allpoliser anser således att man arbetar mer problemorienterat, men samtidigt att denna arbetsmetod ofta får stå tillbaka. Det skulle kunna betyda att det problemorienterade polisarbetet faktiskt har högre prioritet i närpolisområden med många allpoliser.

Den främsta orsaken till att det problemorienterade polisarbetet får stå tillbaka för annan verksamhet uppgavs vara personalbrist. Vidare menade många närpolischefer att den händelsestyrda verksamheten konkurrerade med möjligheterna att arbeta problemorienterat. Motivationsbrist uppgavs

också av vissa. De fördelar som närpolischeferna framhåller med det problemorienterade arbetssättet är att det är effektivt på lång sikt och innebär att polisen inte är ensam i det brottsförebyggande arbetet. Dessutom ger det en god överblick över den lokala problembilden och dess orsaker. En förutsättning för att kunna få denna överblick är noggranna kartläggningar i närområdet.

Informationskällor vid kartläggning av brott

När ett närpolisområdes brottslighet kartläggs kan flera olika typer av informationskällor användas. Som regel har närpolisen uppgifter om den anmälda brottsligheten, men betydligt mindre kunskap om brott som inte anmäls. Med hjälp av så kallade brottsoffer- och trygghetsundersökningar kan viss information om allmänhetens utsatthet för brott och deras benägenhet att anmäla detta till polisen undersökas. Ett annat sätt att få information om problem i närpolisområdet är genom lokala aktörer, som socialtjänsten, skolan och bostadsbolag.

Nio av tio närpolischefer uppgav att de hade kartlagt ett eller flera brott i närpolisområdet under år 2000. Uppgifter om anmälda brott används i mycket stor utsträckning vid kartläggningar av lokala problem. Däremot hade endast knappt en fjärdedel använt sig av trygghetsmätningar. En tredjedel av närpolischeferna uppgav att de hämtat information från andra lokala aktörer.

En central fråga är om användningen av informationskällor vid kartläggning av brott och ordningsstörningar skiljer sig åt mellan stora och små närpolisområden respektive mellan dem med många och få allpoliser. En analys visar att traditionellt polisiära källor, som exempelvis anmälda brott, används i större utsträckning i närpolisområden med låg andel allpoliser. Andra typer av informationskällor, som exempelvis trygghetsmätningar och uppgifter från lokala brottsförebyggande råd, förekommer oftare i större närpolisområden med hög andel allpoliser.

Det är positivt att polisen har börjat använda trygghetsundersökningar för att få en bild av de problem som finns i närpolisområdet. För att kunna prioritera de boendes problem och för att kunna arbeta för att öka tryggheten i området, måste polisen först undersöka vilka problem som de boende anser finns. Trygghetsundersökningar skulle emellertid kunna användas inom fler närpolisområden än i dag. Det finns också utrymme för att utveckla sättet att genomföra sådana kartläggningar på. För att trygghetsundersökningar ska vara användbara i polisens arbete krävs dels att de är aktuella, dels att frågor om brott och ordningsproblem är tydligt preciserade och innehåller uppgifter om när, var och hur problemen uppkommer.

Närpolisen och samverkan

En grundtanke med närpolisreformen är att polisen i högre utsträckning ska samverka med dem som bor i området, lokala myndigheter och andra lokala aktörer. Denna tanke har betonats i regleringsbrev för polisväsendet under hela 1990-talet. Genom samverkan med andra ska polisen få en bild av de problem med brott, ordningsstörningar och otrygghet som finns i lokalsamhället. Ett sätt att samordna kontakterna och fånga upp de boendes problem, är att bygga upp lokala brottsförebyggande råd – vilket också gjorts inom många kommuner under senare år.

Nedan analyseras om graden av samverkan skiljer sig åt mellan olika typer av närpolisområden. Vidare redovisas i vilken utsträckning de lokala brottsförebyggande råden har betydelse för polisens samverkan med andra lokala aktörer.

I åtta av tio närpolisområden fanns ett lokalt brottsförebyggande råd eller motsvarande samverkansform. År 2001 finns närmare 200 sådana lokala råd i landets kommuner. Det är vanligare att närpolisen i större närpolisområden samverkar med lokala brottsförebyggande råd än i mindre områden. Samtidigt är det så att närpolisen lika ofta samverkar med lokala brottsförebyggande råd i närpolisområden med många allpoliser som i områden med få allpoliser.

Syftet med ett lokalt brottsförebyggande råd är bland annat att uppnå ökad samverkan med andra företrädare för lokalsamhället, inte minst sådana som polisen annars sällan samarbetar med. I genomsnitt samverkade närpolisen med 15 olika lokala aktörer oavsett om det fanns ett råd eller inte. Av enkätundersökningen framgår att det inte finns någon skillnad i antalet samverkanspartners mellan de närpolisområden som hade ett brottsförebyggande råd och de som inte hade något. Däremot finns det vissa skillnader när det gäller i vilken utsträckning man samverkade. Inom närpolisområden där det fanns ett brottsförebyggande råd uppgav en större andel av närpolischeferna att de samverkade även med andra aktörer, som de vanligen inte hade haft samarbete med, jämfört med i de närpolisområden som inte hade något brottsförebyggande råd. Det var exempelvis kommunledning, vaktbolag, kyrkan och kvinno- och mansjourer. De aktörer som polisen samverkade mest med, oavsett om det fanns ett råd eller inte, var mer traditionella samverkanspartners som socialförvaltningen och skolan.

Sammantaget tyder resultaten på att de lokala brottsförebyggande råden kan inverka positivt på polisens möjligheter att samverka med andra aktörer, särskilt sådana som polisen inte tidigare haft något etablerat samarbete med. Huruvida det finns många allpoliser eller inte inom ett visst närpolisområde tycks emellertid inte spela någon roll när det gäller att etablera ett samarbete med ett lokalt råd. I stället är det närpolisområdets storlek som har betydelse för förekomsten av ett brottsförebyggande råd.

Sammanfattningsvis motsvarar det problemorienterade polisarbetet inom närpolisområdena inte fullt ut statsmakternas höga förväntningar. Knappt

hälften av alla närpoliserna uppgav att de arbetade problemorienterat. Det är dessutom osäkert i vilken utsträckning de verkligen arbetar med alla moment som bör ingå i modellen. Kartläggningsarbetet skulle också kunna utvecklas mer. Endast i en fjärdedel av närpolisområdena användes trygghetsundersökningar. För att närpolisen ska kunna tillämpa en problemorienterad strategi krävs bland annat utbildning i olika metoder för kartläggning och uppföljning.

I större närpolisområden med en hög andel allpoliser, var det vanligare att polisen också använde andra informationskällor än enbart uppgifter om anmälda brott, exempelvis trygghetsundersökningar. I områden med många allpoliser tycks det också finnas en större andel poliser som arbetade problemorienterat. Det förefaller således som om en av de grundläggande idéerna bakom närpolisreformen – att poliserna skulle vara allpoliser – medfört att problemorienterat polisarbete prioriteras i högre grad inom vissa områden.

Närpolisens brottsutredningar

En grundtanke med närpolisreformen är att brott som drabbar enskilda och skapar otrygghet i lokalsamhället ska handläggas och utredas av polisen i det område där brottet skett. När det gäller ungdomar som begår brott ska också deras brottslighet, så långt det är möjligt, utredas av närpoliserna där de unga bor.

En stor del av utredningarna av den så kallade vardagsbrottsligheten har sedan mitten av 1990-talet flyttats över till närpolisorganisationen. År 1999 svarade närpolisorganisationen, enligt polisens årsredovisning, för omkring en tredjedel av polisväsendets totala kostnad för utredningsverksamhet.

Decentraliseringen av utredningsverksamheten inom polisen har särskilt uppmärksammats av andra delar inom rättsväsendet. Riksåklagaren (RÅ, 1995:8; RÅ 1996:1) men även Riksdagens revisorer (1998/99:9) och massmedierna, har riktat kritik mot att polisens möjligheter att klara upp anmälda brott – och kvaliteten på de utförda utredningarna – har försämrats i och med närpolisreformen.

I detta avsnitt undersöks närmare om en decentraliserad utredningsverksamhet har ett samband med såväl produktiviteten som kvaliteten i polisens utredningsarbete. Analyserna avser de brottstyper som oftast utreds av närpoliserna, det vill säga misshandel, snatteri, inbrott, bilstöld och skadegörelse. Dessa brottstyper svarade för omkring hälften av samtliga anmälda brott i landet år 2000. När det gäller antalet polisanmälda vardagsbrott var utvecklingen under 1990-talet relativt stabil. Vissa brott ökade, exempelvis misshandel och skadegörelse, medan andra minskade.

Flera oerfarna utredare i reformens inledningsskede

Utlokaliseringen av utredningsverksamhet till närpolisorganisationen skedde successivt under 1990-talet och i olika takt i olika län. De flesta länsmyndigheter uppger att startpunkten var åren 1995-1996. De betydande överflyttningarna av utredningsansvaret skedde dock mellan åren 1997 och 1998. Andelen utredningar, som handlagts av närpoliserna och som redovisats till åklagare av samtliga redovisade ärenden, ökade från 16 till 50 procent mellan åren 1996 och 1998.

Utredningsarbetet inom närpolisorganisationen tycks ofta utföras av poliser som även tidigare varit utredare, eller som efter tillträdet vid närpolisen utvecklats till att huvudsakligen syssla med utredningar. Drygt hälften av de närpoliserna som en vanlig arbetsdag år 2000 huvudsakligen var sysselsatta med utredningsarbete var kriminalpoliser eller utredare innan närpolitjänsten. Ofta finns det i närpolisområdena ett par poliser som huvudsakligen sysslar med brottsutredningar.

I närpolisreformens initialskede handlades utredningar emellertid ofta av poliser utan tidigare utredningsvana, eftersom rekryteringen skedde från ordningspolisen (RÅ 1996:1). Enligt olika källor tycks utredningsverksamheten vid närpolisen under den första tiden varit fördelad på poliser som också hade andra arbetsuppgifter.

Utredningsansvaret inom närpolisorganisationen har minskat något under de senaste åren. Intervjuer med nyckelpersoner vid de olika länsmyndigheterna bekräftar att det på många håll åter sker en viss centralisering av utredningsverksamheten.

Uppklaringsprocenten minskade innan närpolisorganisationen tog en stor del av utredningsansvaret

Antalet uppklarade vardagsbrott sjönk i Sverige under 1990-talet. Därigenom minskade också den så kallade uppklaringsprocenten (antalet uppklarade brott i förhållande till antalet anmälda). Sammantaget för brottstyperna misshandel, snatteri, inbrott, bilstöld och skadegörelse minskade uppklaringsprocenten från 21 till 18 procent mellan åren 1993 och 1998. Minskningen var störst för åren 1994-1996 då uppklaringsprocenten minskade med närmare fem procentenheter. Nedgången i antalet och andelen uppklarade brott avser samtliga fem undersökta vardagsbrott, men är störst för bilstöld, inbrott och skadegörelse och minst för misshandel. Mellan åren 1996 och 1998 skedde en viss förbättring av antalet och andelen uppklarade brott. Förbättringen var större för misshandel och snatteri än för de tre övriga brottstyperna.

En relevant fråga är om närpolisorganisationen har inneburit sämre och färre brottsutredningar och om reformen "bär skulden" för uppklaringsprocentens nedgång, vilket har påpekats i tidigare granskningar (RÅ 1995:8; RÅ 1996:1).

En jämförelse av utvecklingen över andelen utredningar handlagda av närpolisen och utvecklingen för uppklaringsprocenten avseende vardagsbrotten, visar att den omfattande utlokaliseringen av utredningsansvaret på närpolisen inte tidsmässigt sammanfaller med minskningen i uppklaringsnivå. Det ökade utredningsansvaret på närpolisen sammanfaller snarare med återhämtningen vad gäller brottsuppklaringsprocenten.

I närpolisreformens initialskede försämrades utredningsproduktiviteten, troligen som en följd av omorganisationen. Det kan ta tid innan en ny organisation fungerar optimalt, likaså kan en viss osäkerhet, och möjligen motivationsbrist, följa med en stor omorganisation. Enligt intervjuer med utredningsansvariga vid polismyndigheterna, framgår att det i inledningsskedet ofta inte fanns någon klar uppdelning mellan vilka brott som skulle utredas av närpoliser och vilka som skulle utredas vid centrala kriminalavdelningar. Uppdelningen har efter hand blivit tydligare bland annat med hjälp av samordningsmän.

En preliminär slutsats är därför att det snarare var organisationsförändringen i sig än den faktiska närpolisreformen som innebar en produktionsminskning i utredningsarbetet. Att utredningsverksamheten inom närpolisorganisationen, när reformen väl var genomförd, skulle vara sämre än annan utredningsverksamhet är mindre troligt. Ofta tycks det vara samma personer som svarar för utredningen av vardagsbrott i den nya organisationen som i den tidigare.

Innan några egentliga slutsatser kan dras om närpolisreformens effekter på produktiviteten och kvaliteten i utredningsarbetet måste uppklaringsnivån analyseras mot bakgrund av hur mycket utredningsverksamhet som funnits inom närpolisorganisationen i olika områden i landet.

Reformen innebär att fler brott klaras upp

Som tidigare konstaterats skiljer sig närpolisverksamheten relativt mycket åt mellan olika polismyndigheter och över tid. Så är också fallet när det gäller utredningsverksamheten. Ett givet år kan närpoliserna svara för närmare 80 procent av en myndighets brottsutredningar medan motsvarande andel i en annan polismyndighet kan vara endast 20 procent. Därför är det viktigt att analysera hur uppkläringen av anmälda brott utvecklats i olika typer av myndigheter, baserat på hur mycket utredningsansvar som lagts på närpolisen. På så vis är det möjligt att på regional nivå se om det inneburit färre eller fler uppklarade vardagsbrott när utredningen av vardagsbrott utlokaliseras till närpolisen.

Eftersom uppgifter om utredningsansvar inte finns tillgängliga för enskilda närpolisområden, bygger analyserna på uppgifter från landets länspolismyndigheter. De 21 polismyndigheterna har delats in i tre grupper.⁴ I den första gruppen ingår de myndigheter som hade en relativt sett stor andel av utredningsverksamheten förlagd till närpolisorganisationen åren 1995-1998. I den andra gruppen ingår de myndigheter som under hela perioden hade en liten andel av utredningarna förlagd till närpolisorganisationen. I den tredje gruppen ingår de myndigheter där andelen utredningar förlagda till närpolisen, varierade påtagligt under perioden. Myndigheterna hade antingen bara i början eller bara i slutet av den studerade perioden, en relativt stor andel av utredningarna förlagda till närpolisen. I tabell 4 redovisas utvecklingen för antalet uppklarade vardagsbrott mellan åren 1995 och 1998, uppdelat på de tre grupperna av myndigheter.

⁴ Hur indelningen är gjord och vilka länsmyndigheter som ingår i de olika grupperna redovisas i bilaga 2.

Tabell 4. Genomsnittlig procentuell förändring i antalet uppklarade vardagsbrott mellan åren 1995 och 1998.

	Hög andel hela perioden (grupp 1)	Låg andel hela perioden (grupp 2)	Varierande andel under perioden (grupp 3)
Samtliga vardagsbrott	18	11	8
Endast inbrott, bilstöld och skadegörelse	2	1	-6

Vid de sex polismyndigheter som under hela perioden hade en förhållandevis stor utredningsverksamhet inom närpolisorganisationen, ökade antalet uppklarade vardagsbrott med i genomsnitt 18 procent. Motsvarande ökning vid dem som hade en genomgående liten utredningsverksamhet och vid dem som bara under någon del av perioden hade en hög utredningsverksamhet, var 11 respektive 8 procent.

Sammanfattningsvis finns inget stöd för att det skulle innebära en sämre produktion att ha utredningsansvaret för vardagsbrotten utlokaliserat på närpolisen. När närpolisreformen väl är genomförd tycks det snarare innebära att fler brott klaras upp. Möjligen innebar däremot förändringsprocessen i sig och det faktum att nya organisatoriska enheter skapades en produktionsminskning. Antalet uppklarade vardagsbrott ökade minst vid de myndigheter som under perioden hade både en hög och låg andel utredningsverksamhet inom närpolisen. En närmare analys visar också att vid de länsmyndigheter som genomförde närpolisorganisationen tidigt, minskade antalet uppklarade brott inledningsvis, för att sedan återhämta sig snabbare.

Antalet lagförda personer minskade inte lika mycket vid de myndigheter som decentraliserat utredningsansvaret

När polisen klarar upp ett brott behöver det inte innebära att någon gärningsman ställs till ansvar och lagförs för brottet. Polisen kan exempelvis redan på anmälan skriva av ett brott med motiveringen "brott ej styrkt". Ett sådant beslut redovisas i kriminalstatistiken som ett uppklat brott.

Att antalet uppklarade vardagsbrott ökat mer vid de polismyndigheter som utlokaliserat en stor del av utredningsansvaret till närpolisen, behöver därför inte innebära att antalet utredningar, som leder fram till lagföring, ökat.

Antalet personer som lagfördes för brott minskade påtagligt under 1990-talet i hela landet. År 1990 lagfördes 167 000 personer medan motsvarande antal år 1999 var 116 000 personer, det vill säga en minskning med drygt 30 procent. När det gäller lagöverträdare i åldern 15-17 år är det först under

senare år som antalet lagförda minskat. Möjligen har närpolisreformen och den fokusering på ungdomsbrottsligheten som den inneburit, bidragit till att ungdomarnas andel av lagförda personer ökat.⁵

En analys av antalet personer lagförda för vardagsbrott visar att den grupp länsmyndigheter där antalet uppklarade vardagsbrott ökade mest åren 1995-1998 (grupp 1), också hade den minst negativa utvecklingen när det gäller antalet personer lagförda för vardagsbrott. Antalet personer lagförda för vardagsbrott minskade visserligen även i denna grupp, men i lägre omfattning än i de andra grupperna.

Tabell 5. Procentuell förändring i antalet personer lagförda för vardagsbrott mellan åren 1995 och 1998.

	Hög andel hela perioden (grupp 1)	Låg andel hela perioden (grupp 2)	Varierande andel under perioden (grupp 3)
Misshandel	-5	-11	-17
Inbrott, bilstöld, skadegörelse	-15	-16	-16
Snatteri	18	1	-3
Samtliga vardagsbrott	-2	-11	-8

Flera faktorer av betydelse för uppklaringsnivån

Inledningsvis hade närpolisreformen sannolikt en viss betydelse för att andelen uppklarade brott minskade. När organisationsförändringen varit i kraft en tid var uppklaringsnivån något högre i de myndigheter som decentraliserat en större del av utredningsverksamheten till närpolisorganisationen jämfört med i de myndigheter som inte gjort så.

Rimligtvis var det också en rad andra faktorer som påverkade uppklaringsnivån till exempel utvecklingen av de personella och ekonomiska resurserna. När besparingskrav lades på polisen i mitten av 1990-talet, blev följden att många äldre – ofta erfarna – utredare fick avtalspension (Polisens årsredovisning 1995/96). Besparingskraven ledde även till att den civilanställda personalen reducerades, av vilka somliga arbetade med utredningar. Exakt hur stora minskningarna var av polis- och civilpersonal som arbetade med utredningar finns inga sammanställda uppgifter på. Även det faktum att annan polispersonal än den utredande minskade kan ha haft betydelse; poli-

⁵ I en undersökning av närmare 6 000 elever i årskurs 9 framkom däremot att något färre begick typiska vardagsbrott år 1999 jämfört med åren 1997 och 1995 (BRÅ-rapport 2000:17).

ser i yttre tjänst bidrar exempelvis till uppkläringen av brott genom att gripa brottslingar på bar gärning.

En annan omständighet som kan ha påverkat utvecklingen av antalet uppklarade brott under 1990-talet, är den sammanslagning av lokala polismyndigheter till länsmyndigheter som genomfördes åren 1994-1996. Denna stora omorganisation torde, åtminstone som organisationsförändring, haft en viss negativ inverkan på produktiviteten i utredningsarbetet.

Vidare slogs vissa länsmyndigheter ihop som Västra Götalands och Skånes länsmyndigheter åren 1997-1998. Dessa län hade också en sämre utveckling av antalet uppklarade brott under denna period än det tredje storstadslandet, Stockholm, som inte genomgått någon motsvarande organisationsförändring under denna period.

Vissa effekter på handläggningstiderna

Givetvis finns andra aspekter på hur väl en utredningsverksamhet fungerar än antalet uppklarade brott och antalet färdiga utredningar överlämnade till åklagare. Handläggningstiden för den färdiga utredningen är en sådan aspekt.

Vad gäller utvecklingen av handläggningstiderna för vardagsbrotten består materialet av samtliga uppklarade brottsdeltaganden avseende vartannat år under 1990-talet. Uppklaringsbesluten är dels sådana som fattas på personblad,⁶ dels sådana som görs på anmälan, det vill säga brottet skrivs av som uppklarat utan att någon lagförs för det. Vanligen tas den förra typen av beslut av åklagare, medan polisen fattar beslut om den senare.⁷ Totalt handlar det om drygt 100 000 beslut per år för vardagsbrotten, av vilka merparten är brott som klaras upp på personblad.

När det gäller uppklaringsbeslut på personblad skedde sammantaget inga större förändringar i handläggningstiderna under 1990-talet. Både år 1991 och år 1999 kom ett sådant beslut i genomsnitt två och en halv månad efter det att brottet anmäls. Variationer finns dock mellan olika brottstyper. Ett misshandelsbrott, där en person lagförts för brottet, fick vanligtvis ett uppklaringsbeslut drygt tre och en halv månad efter det att brottet anmäls. Motsvarande handläggningstid för ett snatteribrott var två månader.

När det gäller uppklaringsbeslut på anmälan ökade dock handläggningstiderna från i genomsnitt tre veckor år 1991 till i genomsnitt sex veckor år 1999, det vill säga en fördubbling under den studerade perioden.

⁶ Beslut där förundersökning har inletts och som i de flesta fall innebär att en gärningsman lagförs.

⁷ I bilaga 3 redovisas vad de olika typerna av beslut kan innebära, och hur vanliga de olika beslutsgrunderna var per 100 uppklarade brott.

Tabell 6. Handläggningstid (medianen) för misshandel, bilstöld, inbrott, snatteri och skadegörelse som klarats upp på anmälan respektive genom personblad.

Uppklarat på	1991	1993	1995	1997	1999
Anmälan	20	25	22	30	41
Personblad	75	70	69	83	78

Att handläggningstiden för de brott som polisen skriver av har ökat, kan tolkas som att närpolisreformen inneburit längre handläggningstider och att närpoliserna behöver längre tid på sig för att arbeta av sina ärenden.

En närmare granskning visar dock att en stor del av förklaringen till ökningen finns i att hanteringen av misshandels- respektive snatteri brotten förändrades under perioden. När det gäller snatterierna minskade användningen av så kallad rapporteftergift⁸ kraftigt från och med år 1992. Det innebär att en stor del administrativt enkla uppklaringsbeslut försvann. När det gäller misshandelsbrott tycks ett stort antal mindre allvarliga ärenden ha blivit liggande när produktionen minskade i mitten av 1990-talet. En stor del av dessa ärenden skrevs sedan av på anmälan under återhämtningsperioden åren 1997-1999.

Sammanfattningsvis ökade handläggningstiderna något under andra hälften av 1990-talet vad gäller utredningar av vardagsbrott där en person var skäligen misstänkt för brottet. För de brott som polisen fattade nedläggningsbeslut om, märktes en kraftig ökning i handläggningstiden. Närpolisreformen har troligen haft en viss påverkan på handläggningstiden, men även andra kriminalpolitiska förändringar har spelat in.

⁸ Med rapporteftergift menas att den misstänkte inte lagförs för brottet utan endast får en skriftlig tillsägelse från polismyndigheten.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet** (1999). *Svensk polis i förändring*. Stockholm: BRÅ.
- Brottsförebyggande rådet** (2000). *Polisens organisation och verksamhet*. Stockholm: BRÅ.
- Knutsson, J. och Partanen, P.** (1986). *Vad gör polisen? En jämförelse mellan kvarterspolijämsnt och ordningspolijämsnt*. BRÅ forskning 1986:2. Stockholm: BRÅ.
- Lämsstyrelsen** (1993). *Polisen i Stockholms läns. En idéskiss*. Lämsstyrelsens polisutredning 1993. Stockholm: Lämsstyrelsen.
- National Institute of Justice** (2000). *National Evaluation of the COPS Program*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Proposition 1989/90:155**. *Proposition om förnyelse inom polisen*.
- Proposition 1993/94:100**. *Budgetproposition för år 1993/94*.
- Riksdagens revisorer** (1993). *Polisen i samhällets tjänst*. Rapport 1992/3:1. Stockholm: Riksdagens revisorer.
- Riksdagens revisorer** (1999). *Organisationsförändringar inom rättsväsendet*. Rapport 1998/99:9. Stockholm: Riksdagens revisorer.
- Rikspolisstyrelsen** (1996). *Polisväsendets årsredovisning 1995/96*.
- Rikspolisstyrelsen** (2000). *Polisväsendets årsredovisning 1999*.
- Rikspolisstyrelsen** (2000). *Redovisning av närpolisarbetets utveckling, framtida innehåll och form*.
- Riksrevisionsverket** (1987). *Ordningspolisen. Ledning och kapacitetsutnyttjande*. 1987:14. Stockholm: RRV.
- Riksrevisionsverket** (1998). *Polisens arbetstider*. 1998:53. Stockholm: RRV.
- Riksrevisionsverket** (1999). *Närpolisreformen och polisens arbetstider*. 1999:42. Stockholm: RRV.
- Riksåklagaren** (1995). *Effekterna för åklagarväsendet av polisväsendets omorganisation*. 1995:8 Stockholm: RÅ.
- Riksåklagaren** (1996). *Utredningsverksamheten vid närpolisen*. Metodfrågor 1996:1. Stockholm: RÅ.
- SOU 1978:52**. *Lägg besluten närmare människorna*. Slutbetänkande av decentraliseringsutredningen.
- SOU 1985:62** *Inriktningen av polisverksamheten*. Slutbetänkande av 1981 års polisberedning.

Bilagor

1. Antal närpolisområden med mera vid landets 21 polismyndigheter

Tabell 1. Närpolisverksamhet, år 2000.

Län	Antal närpolisområden	Antal polisstationer	Antal närpolisområden	Antal närpolisområden/närpolisområde	Andel närpolisområden av totalt antal polisområden (i procent)	Andel allpolisområden av samtliga polisområden (i procent)	Närpolisens andel av p-myndighetens redovisade ärenden, år 1999 (i procent)
Stockholm	57	64	1 060	19	24	10	28
Uppsala	10	10	189	19	46	3	62
Södermanland	12	11	110	9	27	14	29
Östergötland	13	12	186	14	30	15	37
Jönköping	10	22	148	15	32	11	61
Kronoberg	10	11	79	8	34	26	34
Kalmar	9	13	86	10	25	8	55
Gotland	3	3	63	21	78	83	48
Blekinge	5	5	40	8	18	12	71
Skåne	42	45	542	13	28	10	51
Halland	6	7	113	19	31	13	24
V:a Götaland	36	41	1 665	46	63	13	60
Värmland	18	20	284	16	67	19	87
Örebro	15	14	257	17	59	27	61
Västmanland	11	18	218	20	52	19	36
Dalarna	19	22	200	11	46	13	37
Gävleborg	10	10	331	33	75	35	60
Västernorrland	10	18	282	28	76	22	89
Jämtland	8	17	69	9	38	25	50
Västerbotten	26	25	118	5	34	27	33
Norrbottnen	14	14	332	24	79	44	35
Totalt (antal)	344	402	6 372				
Genomsnitt:	16	19	303	19	40	20	50

2. Indelning av landets polismyndigheter efter närpolisens utredningsansvar

För att undersöka hur stort utredningsansvar närpolisen i respektive polismyndighet haft olika år, har kostnaden för området utredningsverksamhet inom närpolisen jämförts med den totala kostnaden för utredningsverksamheten inom varje myndighet. Eftersom merparten av utredningskostnaderna utgörs av löner, kan detta mått vara en god indikator på hur många närpoliser som arbetar med utredningar inom närpolisorganisationen. Siffror över dessa kostnader finns sammanställda av Rikspolisstyrelsen från och med år 1997.

För år 1996 används närpolisens andel av inkommande ärenden under budgetåret 1995/96. Att en hög andel av en viss myndighets inkommande ärenden diarieförts av närpolisen tycks som regel innebära att en motsvarande hög andel av myndighetens totala utredningsproduktion skett hos närpolisen. Om man jämför närpolisens andel av inkomna ärenden med närpolisens andel av till åklagare redovisade ärenden i respektive myndighet under budgetåret 1995/96 framträder ett signifikant och mycket starkt samband ($r = 0,86$).

Utifrån uppgifterna om inkommande ärenden år 1996 och utredningskostnaderna åren 1997 och år 1998 har närpolisens andel av utredningsverksamheten i respektive län skattats. Genom att jämföra uppgifterna i varje län med rikets medianvärden har tre grupper bildats. Grupperna redovisas i tabell 1.

Länen i grupp 1 ligger både år 1997 och 1998 högre än riksgenomsnittet när det gäller närpolisens andel myndighetens totala kostnad för utredningsverksamhet. Budgetåret 1995/96 ligger dessa län också högre än riksgenomsnittet i fråga om närpolisens andel av det totala antalet inkomna ärenden.

Länen i grupp 2 ligger däremot under riksgenomsnittet, både när det gäller utredningskostnaden och närpolisens andel av ärendena. Exempelvis svarade dessa polismyndigheter år 1997 för mindre än 23 procent – som var riksgenomsnittet detta år – av länets totala utredningskostnad.

Slutligen har länen i grupp 3 en varierande andel utredningar inom närpolisen. Andelen utredningar är i dessa län högre än riksgenomsnittet endast i början eller i slutet av perioden.

Tabell 1. Indelning av landets polismyndigheter utifrån närpolisens andel av polismyndighetens totala utredningsverksamhet, åren 1995-1998.

Hög andel hela perioden (grupp 1)	Låg andel hela perioden (grupp 4)	Varierande andel under perioden (grupp 3)
Gävleborg	Örebro	Kalmar
Blekinge	Gotland	Uppsala
Jämtland	Kronoberg	Västra Götaland
Halland	Södermanland	Värmland
Västerbotten	Östergötland	Dalarna
Västernorrland	Jönköping	Stockholm
		Norrbotten
		Västmanland
		Skåne

3. Beslutsgrunder vid uppklaringsbeslut

Tabell 1. Beslutsgrunder vid uppklaringsbeslut på personblad respektive på anmälan, samt hur vanliga dessa är per 100 uppklaringsbeslut.

	Antal per 100 uppklaringsbeslut 1998:
Beslut på personblad:	
Åtal	44
Strafföreläggande	12
Åtalsunderlåtelse	6
Övrigt	8
Beslut på anmälan:	
Brott kan ej strykas	11
Gärningen ej brott	3
Misstänkt yngre än 15 år	4
Angivelse saknas eller är återkallad	1
Brott preskriberat	1
Rapporteftergift	1
Övrigt	9
Summa	100

English Summary

The Community Police Reform: An Evaluation Study

Authors:

Peter Lindström, Anna Pauloff and Sven Granath

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O.Box 1386
SE-111 93 Stockholm, Sweden
Internet: www.bra.se

Reference:

BRÅ-report 2001:5
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31774-5

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice
SE-106 47, Stockholm, Sweden

The objective of the community police reform was to change the traditional and often reactive working practices employed by the police. The reform emphasise crime prevention activities and local co-operation. In order to change the working practices it was deemed necessary to decentralise certain parts of the organisational structure. The reform, work on which was started in 1993, is an important part of ongoing efforts to realise the principle crime policy aims of reduced crime and increased security. On the initiative of the Government, the National Council for Crime Prevention has examined the community police reform and evaluated the work conducted by the police to combat everyday crime.

The community police reform as both an organisational and an operational change.

One of the fundamental concepts guiding the community police reform was that locally based police would be responsible for the majority of the work within a specific geographical area. Instead of having police officers who worked exclusively with crime prevention and others who worked exclusi-

vely with the maintenance of order and criminal investigations respectively, the goal was to have generalists, proficient across all these areas.

The accounts presented by the National Police Board show that in the year 2000, the number of community police officers lay at almost 6,400. This corresponds to 40 per cent of the total number of police officers in Sweden. The current study shows that half of the country's community police officers, i.e. 20 per cent of the police force as a whole, might be characterised as generalists. One-quarter of community police officers work exclusively with emergency response operations whilst one-fifth work primarily with the investigation of crime.

It is the intention of the Government that community policing will constitute the foundation of the police organisation. If this is taken to mean that the work of the police should primarily consist of generalist policing, then the community police reform cannot be regarded as fully implemented. For many police officers the reform has probably meant little more than a name change. Police officers who were formerly labelled patrol officers or investigative officers are today referred to as community police officers without any real changes having taken place in their working practices.

Local police stations open during office hours

The number of police stations in the country increased by approximately ten per cent between 1992 and 1998. By the year 2000, however, the number of police stations was more or less the same as it had been at the beginning of the 1990s – around 400. On average, the local police stations are open to the public five hours per weekday and have telephone hours corresponding to six hours per day. Few local police stations are open in the evenings or at weekends.

Problem-oriented policing must be developed

One objective of the community police reform was to employ a problem-oriented approach in close collaboration with those living and working in the area. The Government has emphasised that this strategy should apply to all police work, not just community police operations. In order for the local police to be able to apply a problem-oriented strategy, knowledge is needed on the problems experienced in a given area and by those living there. The charting of local problems has relied to a very great extent on information relating to crimes reported to the police. About 25 per cent of the community police areas used alternative sources of information, such as citizen surveys.

In community police areas, with a large proportion of generalist police officers, it is more common to use other sources of information in addition to data relating to crimes reported to the police in the work of charting local

problems. In these areas, the opportunities for developing problem-oriented strategies are probably better than in other community police areas.

Increasing numbers of crime investigations are conducted by community police officers

One of the fundamental ideas behind the community police reform is that crime, which affects the individual and creates insecurity within the local community, should be dealt with and investigated by police in the area where the crime was committed and reported. Youth offences should also, as far as possible, be investigated by local police officers in the area where the youth in question lives.

Since the mid 1990s, a growing proportion of police investigations of everyday crime, such as simple assault, shoplifting, and vandalism, have been conducted by community police officers. In those police authorities where a higher proportion of crime investigations are carried out by community police officers, the numbers of cleared offences improved between 1995 and 1998 as compared with police authorities where this work had not been decentralised. In the case of the number of persons convicted of everyday crime, which is dropping across all police authorities, trends are less negative in police authorities where responsibility for crime investigations is more focused on the community police organisation.

The assessment of the National Council for Crime Prevention

The generalist police model has its advantages – but specialist competence should be improved

It has been shown that what has been referred to as the generalist police model has its advantages. If the same police officer who works together with housing companies and tenant groups can also investigate offences in residential buildings and participate in emergency response operations, the results of police work are likely to be improved.

In order to work effectively against certain types of offences, however, specialist competence within the community police organisation should be improved. A certain amount of specialisation among community police officers is understandable to some extent. Younger police officers may find it easier than their older counterparts to work nights and weekends, for which reason they are more often to be found working in emergency response operations. As a rule, the investigation of criminal offences requires expertise which is only acquired over time, and thus older police officers are more often found working in this area.

The requirement of local access must be weighed against efficient police work

The question of police resources is often discussed, not least in the media. Another question that is at least as important is the issue of how the police make use of the resources available to them. Combining community police areas and closing local police stations often gives rise to heavy criticism. For the public, the nearness of the police is important. This requirement must however be weighed against the opportunities available to the police to work efficiently.

The National Council's assessment is that community police areas that are too small cannot function efficiently or provide the service that citizens have a right to demand. The question of the optimal size of a local police area and the optimal number of police officers for such an area must to a greater extent than today, especially in metropolitan areas, be determined by the level of need in that area for both reactive and proactive efforts on the part of the police. A more goal-oriented adaptation of available resources to existing needs would allow for the toning down of the issue of the need to increase police resources.

Improve operational planning

The problem-oriented approach to police work should be developed both within the community police organisation and in relation to the rest of police operations. The operational plans drawn up by the local police areas should be adapted to local conditions to a greater extent than they are today so that they function as steering documents for the operation as a whole. It is also important that alternative sources of information, such as citizen surveys for example, are employed more systematically. In order to make the problem-oriented approach more effective, police officers at different levels should continually be provided with additional training and instruction.

Crime investigation work well within the community police organisation

In this study, the investigative work conducted by local community police officers has been shown to be as good as or better than investigations conducted by central investigative units. One explanation for this is probably that many of the local police officers carrying out such investigations are experienced crime investigators. Continuing to let the local police authorities conduct investigations of everyday crime is of considerable benefit since such investigations provide valuable information on crime and offenders in the local community police area.