

POLISENS ORGANISATION OCH VERKSAMHET

En fortsatt granskning av
närpolisreformen

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
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning och slutsatser	6
Inledning	9
Uppdraget.....	10
Syfte och frågeställningar	11
Material och metod	11
Bakgrund	13
Organisation före närpolisreformen	13
Syftet med närpolisreformen.....	14
Polisens organisation	15
Polisens organisation i dag.....	15
En pågående förändringsprocess.....	17
Tre exempel: Gotland, Blekinge och Södertörn.....	18
Polisens verksamhet	24
Styrning av arbetet	25
Vad gör närpoliserna?	27
Uppklarade brott	32
Närpolisen och det brottsförebyggande arbetet	34
Referenser	37

Förord

På det kriminalpolitiska området intar polisen en central roll. Av rättsväsendets totala budget på omkring 22,6 miljarder för år 2000 används drygt hälften för polisens verksamhet. Hur väl polisen lyckas i sitt arbete är därför ett angeläget och återkommande ämne i den allmänna och kriminalpolitiska debatten. Under de senaste tio åren har alltfler utredningar och forskningsprojekt om polisen genomförts i Sverige. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) bedriver – efter sammanläggningen med Rikspolisstyrelsens forskningsenhet år 1998 – också flera projekt där polisens verksamhet och roll i det brottsförebyggande arbetet står i fokus. Den 16 april 1999 gav regeringen BRÅ i uppdrag att granska närpolisreformen och utvärdera polisens arbete med att bekämpa vardagsbrottsligheten. Uppdraget ska slutredovisas den 1 maj 2001.

I denna andra delredovisning av uppdraget undersöks närmare hur närpolisreformen organisatoriskt och verksamhetsmässigt har utvecklats i landet. Det har i olika sammanhang påpekats att reformen organisatoriskt är utbyggd. Men som framgår av denna undersökning kan genomförandet av närpolisreformen snarare ses som en pågående förändringsprocess där den slutgiltiga formen ännu inte har bestämts. I en av de undersökta polismyndigheterna har andelen närpoliser ökat från 13 till 73 procent mellan åren 1998 och 1999. Vid en annan har andelen minskat från 45 till 26 procent under samma period.

Syftet med denna undersökning har vidare varit att få en bild av vad poliser arbetar med och i vilken utsträckning eventuella skillnader i arbetsuppgifter och prioriteringar kan förklaras av organisationsformen.

Denna delrapport har skrivits av Sven Granath, Anders Green och Peter Lindström. För avsnittet om närpolisen och det lokala brottsförebyggande arbetet svarar Jan Andersson och Erik Grevholm. Samtliga är verksamma vid BRÅ.

Stockholm i september 2000.

Ann-Marie Begler

Sammanfattning och slutsatser

Utgångspunkten i närpolisreformen är att huvuddelen av alla de uppgifter som åläggs polisen ska skötas lokalt och nära medborgarna. Det innebär att uppgifterna att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller att utreda biltillgrepp och bostadsinbrott bör skötas av närpoliser. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 konstaterat att de 30 procent av polisens resurser som hittills varit vägledande för dimensioneringen av närpolisverksamheten med fördel skulle kunna vara ännu högre.

I den årliga redovisning som Rikspolisstyrelsen gör framkommer att andelen närpoliser av samtliga poliser i landet nu uppgår till 40 procent. Variationerna mellan landets polismyndigheter är emellertid stora. I vissa myndigheter är andelen närpoliser 20-25 procent medan man vid andra myndigheter har över 70 procent närpoliser. Att enbart använda uppgifter om hur stor närpolisorganisationen är ger dock en begränsad bild av hur väl reformen har genomförts. Att benämna poliser som närpoliser behöver i sig inte innebära någon reell förändring i vare sig arbetssätt eller prioriteringar. En granskning av reformen förutsätter således att olika informationskällor om polisens verksamhet analyseras.

I denna delrapport analyseras bland annat vilken betydelse närpolisorganisationen har för polisens prioriteringar och arbetsuppgifter. Det tillvägagångssätt som använts har varit en enkätundersökning som omfattar samtliga poliser som var i tjänst under ett bestämt arbetspass vid myndigheter med varierande storlek på närpolisorganisationen. Vidare har organisationsplaner från samtliga myndigheter i landet inhämtats. Enkätundersökningen är begränsad till två mindre polismyndigheter och ett större polismästardistrikt. Resultaten kan därför inte direkt generaliseras till hela landet men genom att relatera undersökningsresultaten i denna studie till andra utredningar av närpolisverksamheten är det möjligt att få en uppfattning om vad närpolisreformen inneburit för polisens verksamhet.

Polismyndigheterna har genomfört närpolisreformen vid skilda tidpunkter och befinner sig i olika utvecklingsfaser. Vid vissa myndigheter har nyligen genomförts organisationsförändringar som syftar till att integrera utrycknings- och utredningsverksamheten med närpolisverksamheten. I andra har förändringar gjorts som syftar till att dela upp dessa verksamhetsgrenar. En slutsats är att en alltför specialiserad närpolisverksamhet, i betydelsen av att vissa poliser uteslutande arbetar med brottsförebyggande frågor, kan riskera att leda till intrassekonflikter och försvåra möjligheten för reformen att få genomslag i det praktiska polisarbetet. Sammanfattningsvis framkommer att genomförandet av närpolisreformen är en pågående process snarare än en färdig lösning.

En grundläggande förutsättning för att olika typer av polisarbete, exempelvis övervakning, ingripanden, utredningar, service och förebyggande insatser, ska kunna bedrivas i närpolisområdena är att dessa inte är för små. Det finns en

uppenbar målkonflikt i detta eftersom alltför stora närpolisområden riskerar att förlora den lokala förankring som är avsikten med reformen.

Sammantaget visar enkätsvaren och resultat från tidigare undersökningar att närpolis arbetar med olika polisiära uppgifter i sitt närpolisområde och kan därför generellt sett beskrivas som allpoliser. Samtidigt framkommer att närpolisens arbetsuppgifter och prioriteringar endast i begränsad utsträckning varierar beroende på storleken på närpolisorganisationen. Exempelvis förefaller kontakter med allmänheten och förebyggande insatser i stort sett vara lika omfattande oavsett organisationsform. Det faktum att relativt många närpolis uppger att de arbetar med såväl utrycknings- och utredningsverksamhet som förebyggande verksamhet är positivt.

I den fortsatta utvecklingen av närpolisverksamheten är målstyrning och dokumentation av arbetet av central betydelse. De lokala handlingsplanerna är många gånger det viktigaste instrumentet för styrningen av verksamheten. I såväl denna undersökning som i flera tidigare studier av polisen, framkommer emellertid att många poliser inte anser att handlingsplaner fungerar som styrdokument. Detta förhållande kan antingen bero på att handlingsplanerna inte är särskilt väl förankrade i det vardagliga arbetet eller på att den enskilde polisen anser att andra arbetsuppgifter och prioriteringar är viktigare. En vanlig uppfattning bland många poliser är att •verkligheten styr•. Att polisens arbete i en inte obetydlig utsträckning består av akuta händelser som kräver omedelbara åtgärder är självklart. Det är samtidigt av stor vikt att de beslut som polistyrelserna fattar genom de lokala handlingsplanerna får betydligt större genomslag.

Genom en tydligare styrning och uppföljning av verksamheten skulle polisens brottsförebyggande roll kunna stärkas ännu mer. Ett av syftena med närpolisreformen är att polisen i större utsträckning ska samverka med andra aktörer i lokalsamhället. Närpolisen ska utgå från de problem som de boende och andra lokalt verksamma har. I arbetet med att förebygga brott och ordningsstörningar ska de aktörer som har möjlighet att påverka situationen (lokala myndigheter, bostadsbolag, föreningar m.fl.) involveras. I mer än hälften av landets kommuner finns idag s.k. lokala brottsförebyggande råd eller liknande. Sammansättningen varierar men närpolisen är i stort sett alltid representerad i dessa, inte sällan i en drivande roll.

De lokala rådens status, aktivitetsnivå och ambitioner är högst varierande. Gemensamt för de råd där verksamheten kommit igång är att det problemorienterade arbetssättet fått genomslag, såväl inom som utom polisorganisationen. I dag finns på många håll i landet en grundstruktur för samverkan mellan närpolisen och kommunen. Erfarenheterna visar att i de län där polismyndigheterna aktivt stöder kommunerna i deras ambitioner att bidra till en minskad brottslighet och ökad trygghet, är aktivitetsnivån högre än på annat håll.

Inrättandet av lokala brottsförebyggande råd har ofta resulterat i en utvecklad samverkan mellan närpolis och framför allt kommunen. Det kan konstateras att goda organisatoriska förutsättningar för ett utvecklat samarbete har skapats

genom närpolisreformen. På vissa håll i landet har polismyndigheterna tagit initiativ till att entusiasmera och stödja kommunerna i deras ambitioner att aktivt medverka i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det är dock endast en minoritet av länspolismyndigheterna som i sina verksamhetsmål för närpolisen nämner de lokala brottsförebyggande råden. I ljuset av att aktivitetsnivån i de lokala brottsförebyggande råden generellt är högre i de län där polismyndigheten aktivt stödjer arbetet, kan det antas att ett ökat intresse från polismyndigheternas sida för de lokala rådens behov kan få positiva effekter för närpolisen och dess arbete.

Den typ av större organisationsförändring som närpolisreformen utgör skapar med nödvändighet omställningsproblem. Det finns exempelvis uppenbara risker att man gör effektivitetsförluster. Ett vanligt förekommande mått på polisens effektivitet är hur stor andel av brotten som klaras upp, dvs. den s.k. uppklaringsprocenten. Det har emellanåt framhållits att närpolisreformen inneburit en försämring i detta avseende. I denna undersökning har en översiktlig analys av detta genomförts. En preliminär slutsats är att den sjunkande uppklaringsprocenten totalt sett men även för vissa vardagsbrott, exempelvis stöldbrott och skadegörelse, inte uppvisar något tidsmässigt samband med närpolisreformen. När det gäller förändringar i uppklaringsprocenten får således andra förklaringar sökas.

Inledning

I den kriminalpolitiska debatten, såväl i massmedierna som i andra sammanhang, uppmärksammas allt oftare polisens verksamhet och roll i samhället. Det förekommer också, både i Sverige och i andra länder, ett antal frågor kring polisen som återkommande diskuteras. Några av de vanligaste frågorna är:

- Hur bör polisen vara organiserad för att på bästa sätt kunna utföra de arbetsuppgifter som den har?
- Hur stora resurser bör polisen ha? Frågan formuleras ofta som: hur många poliser behövs?
- Vilka arbetsuppgifter bör polisen ha och vilka prioriteringar bör göras?
- Vilken roll bör polisen spela i det lokala brottsförebyggande arbetet?

Under det senaste decenniet har flera större förändringar av den svenska polisen genomförts. För det första har antalet polismyndigheter minskat kraftigt. Sedan den 1 juli 1998 utgör varje län en polismyndighet. Tio år tidigare fanns det över 100 polismyndigheter. Vidare har ansvaret för den regionala styrningen av polisen flyttats från länsstyrelsens styrelse till polisstyrelsen.

För det andra blev polisen, i likhet med annan offentlig verksamhet, tvungen att göra ekonomiska besparingar i samband med den ekonomiska krisen i landet i början av 1990-talet. För polisens del innebar detta dels uppsägningar av civilanställd personal, dels att inga nya poliser utbildades under tre år. Under senare år har polisen fått en utökad budget vilket medfört att antalet utbildningsplatser och antalet civilanställda har ökat.

Den tredje förändringen är införandet av närpolisreformen och det problemorienterade polisarbetet. Polisen ska enligt statsmakternas direktiv i större utsträckning än tidigare fokusera arbetet på att förebygga brott och ordningsstörningar i de områden där medborgarna bor och verkar. Genom ett systematiskt tillvägagångssätt ska polisen vidare särskilt bekämpa sådan brottslighet som förekommer i större omfattning, exempelvis tillgreppsbrott och skadegörelse, och som ofta begås av unga lagöverträdare.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att dessa förändringar, som i viss utsträckning hänger samman med varandra, på olika sätt har påverkat polisens organisation och verksamhet. Vilken betydelse genomförandet av närpolisreformen har för kriminalpolitikens överordnade mål, att minska brottsligheten och öka tryggheten, är av särskilt intresse.

Uppdraget

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har av regeringen i uppdrag att granska närpolisreformen och utvärdera polisens insatser mot vardagsbrottsligheten. Det övergripande syftet med BRÅ:s uppdrag är att analysera genomförandet och utvecklingen av närpolisreformen och belysa hur reformen påverkat polisens möjligheter att uppnå de övergripande mål som regeringen ställt upp för polisverksamheten. I uppdraget ingår att undersöka vilka konsekvenser reformen har haft för såväl polisens organisation och verksamhet som för allmänheten, exempelvis vad gäller polisens tillgänglighet och servicenivå. Uppdraget ska slutredovisas den 1 maj 2001.

En första delredovisning gjordes år 1999 (BRÅ 1999). I den konstaterades bland annat att en målsättning med närpolisreformen – att närpoliser ska fungera som allpoliser med såväl brottsförebyggande arbete som utrycknings- och utredningstjänstgöring – tycks vara uppfylld vid den polismyndighet som särskilt studerats (Skåne). Samtidigt konstaterades att dokumentationen och uppföljningen av polisens arbete i allmänhet bättre borde användas vid planeringen av verksamheten.

Även Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV) har under senare år undersökt polisens organisation och verksamhet. År 1999 redovisade RRV en granskning av närpolisens arbetstider och resursutnyttjandet inom polisens yttre verksamhet (RRV 1999:42). I rapporten konstateras bland annat att intentionen med närpolisreformen endast delvis har fått genomslag i polisarbetet. En förklaring till detta kan vara att förhållandevis många poliser inte anser att syftet med reformen är tydligt.

Även Rikspolisstyrelsen har flera uppdrag från regeringen att följa upp och utvärdera närpolisverksamheten. Det uppdrag som har störst relevans för BRÅ:s regeringsuppdrag är att Rikspolisstyrelsen skall bedöma hur polisverksamheten i närpolisområdena har utvecklats. Redovisningen skall särskilt belysa de erfarenheter som vunnits och de slutsatser som kan dras om verksamhetens framtida inriktning. Uppdraget skall redovisas senast 15 oktober. Därutöver finns i Rikspolisstyrelsens regleringsbrev ytterligare uppdrag som har relevans för BRÅ:s uppdrag. Dessa är:

- redovisning av hur arbetstidens förläggning anpassats till variationerna i arbetsbelastningen
- redovisning av de åtgärder som vidtagits för att utveckla det problemlösningsorienterade arbetssättet
- redovisning av arbetet vad gäller ungdomsbrott
- effekterna av resursförstärkning till de mest utsatta storstadsområdena

Brottsförebyggande rådet har i denna utredning försökt att på ett rimligt sätt avgränsa utredningsarbetet gentemot de uppdrag som Rikspolisstyrelsen har.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att ge en närmare beskrivning av hur polisverksamheten är organiserad, särskilt med avseende på närpolisverksamheten. Även om det har konstaterats i tidigare undersökningar att närpolisreformen organisatoriskt är genomförd framkommer, bland annat i Polisens årsredovisning, att genomförandet av reformen snarare bör ses som en pågående process. I denna undersökning studeras två av landets mindre polismyndigheter, Gotland respektive Blekinge. I den ena har andelen närpoliser ökat från 13 till 73 procent mellan åren 1998 och 1999. I den andra myndigheten har andelen minskat från 45 till 26 procent under samma period. Att få en övergripande bild av närpolisreformen är således komplicerat eftersom polismyndigheterna har kommit olika långt i utvecklingsarbetet och omorganiseringar återkommande genomförs. För att komplettera bilden av närpolisverksamheten vid två av landets mindre polismyndigheter har även ett storstadsområde inkluderats, polismästarområdet Södertörn vid polismyndigheten i Stockholms län.

När närpolisreformen introducerades år 1994 var grundtanken att det brottsförebyggande arbetet skulle få en mer framskjuten position i polisens verksamhet. I denna rapport finns därför en beskrivning av närpolisen och det lokala brottsförebyggande arbetet.

En frågeställning som särskilt behandlas i rapporten är i vilken utsträckning polisens centrala verksamhetsgrenar, utrycknings-, utrednings- och närpolisverksamhet, samverkar med varandra. En målsättning med närpolisreformen är att dessa verksamhetsområden på ett mer effektivt sätt ska integreras.

Syftet med rapporten är även att nå kunskap om hur polisens vardagliga verksamhet ser ut. I rapporten presenteras en undersökning av vad poliser uppger att de arbetar med under ett arbetspass. En central frågeställning i kartläggningen har varit vad poliser i olika funktioner arbetar med och i vilken utsträckning det finns eventuella skillnader i deras arbetsuppgifter och prioriteringar. En övergripande frågeställning är i vilken utsträckning dimensioneringen av närpolisorganisationen påverkar verksamheten.

Material och metod

För att få en bild av hur landets 21 polismyndigheter förändrats och utvecklats under senare år har organisationstablåer och resultatredovisningar från samtliga polismyndigheter samlats in. Vidare har intervjuer med olika befattningshavare inom polisen gjorts.

År 1999 genomförde BRÅ, inom ramen för närpolisuppdraget, en studie vid Polismyndigheten i Skåne. Inför den uppföljande undersökningen beslutades att välja två av landets mindre polismyndigheter, samt ett distrikt i en större

myndighet: Gotland med tre närpolisområden, Blekinge med fem närpolisområden, samt Södertörns polismästardistrikt vid polismyndigheten i Stockholms län med åtta närpolisområden. I denna undersökning har samtliga poliser som arbetade ett i förväg bestämt dygn fått besvara en kortfattad enkät. Merparten av frågorna i enkäten handlar om vad poliserna arbetat med under det aktuella passet. Genom att på förhand välja ut ett särskilt datum för ifyllande av enkäten gavs även möjligheter att ställa polisens arbetsuppgifter och prioriteringar i relation till bemanningssituationen. Inför undersökningen genomfördes också besök vid de utvalda myndigheterna.

Bakgrund

Polisens arbetsuppgifter spänner över ett stort område. I allmänhet är det emellertid tre verksamhetsområden som särskilt brukar framhållas. För det första har polisen till uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och ingripa vid olika typer av störningar. För det andra ska polisen utreda anmälda brott så att de skyldiga kan lagföras. För det tredje ska polisen förhindra att brott och ordningsstörningar uppkommer. Detta sker dels genom olika typer av sociala och situationella brottsförebyggande insatser, dels genom att polisen upprätthåller den allmänna ordningen och utreder begångna brott. I ett historiskt perspektiv har polisens arbetsuppgifter – men kanske främst hur dessa utförs – givetvis förändrats men de grundläggande uppgifterna är i stort sett desamma som tidigare.

Organisationen före närpolisreformen

Fram till det att närpolisreformen började genomföras bestod de lokala polismyndigheterna vanligtvis av en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Tyngdpunkten i verksamheten var ordnings- och utryckningsverksamhet och majoriteten av poliserna arbetade inom detta område. I samband med polisväsendets förstatligande år 1965 skedde en modernisering och teknisk upprustning vilket bland annat medförde att polisen i hög grad motoriserades. Målsättningen var att polisen skulle kunna verka över stora ytor med bilpatrullering som centralt inslag. Genom radiokommunikation kunde poliser under den allmänna övervakningen snabbt påkallas för akuta händelser.

Den förebyggande verksamheten utfördes oftast av särskilt avdelade poliser, exempelvis kvarterspoliser, områdespoliser eller poliser med s.k. bf-tjänst (brottsförebyggande). Denna verksamhet var emellertid mycket begränsad. I mitten av 1980-talet fanns omkring 600 kvarters- eller områdespoliser i landet vilket motsvarade cirka 4 procent av samtliga poliser.

Kritik mot och problem med tidigare organisation

Under 1970-talet framkom viss kritik mot den dominerande ställning som ordningsverksamheten, med bilpatrullering framför fotpatrullering, hade. Bland annat framhölls att polisen distanserats alltför mycket från allmänheten. I en statlig utredning fastslogs att det behövdes en förnyelse, eller snarare en återgång till en polisverksamhet som i större utsträckning byggde på närmare kontakter med allmänheten på lokalnivå. Vidare konstaterades att polisen endast i begränsad utsträckning kunde upptäcka brott från ett bilfönster. Från statsmakternas sida ville man därför se fler områdes- och kvarterspoliser. En uttalad önskan var att de brottsförebyggande insatserna skulle ges ökad betydelse. I såväl Polisutredningen (SOU 1979:6) som i Polisberedningen (SOU 1985:62)

utvecklas dessa tankegångar men det främsta initiativet till en reformerad polisverksamhet kom först genom den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90: 155). Sammanfattningsvis har statsmakternas ambition varit att få en •modern kvarterspolis• som känner det område som han eller hon arbetar i och som är känd av dem som bor och verkar i området. Samtidigt har målsättningen varit att behålla en enhetlig poliskår där varje enskild polis ska kunna arbeta såväl repressivt som förebyggande genom exempelvis samverkan. Eftersom benämningen kvarterspolis, åtminstone i vissa kretsar, hade en negativ klang kom i stället begreppet närpolis att användas.

Syftet med närpolisreformen

När närpolisreformen introducerades år 1994 var grundtanken att det brottsförebyggande arbetet skulle få en mer framskjuten position i polisens verksamhet. Generellt sett handlar närpolisreformen om att samspelet mellan polisen och andra myndigheter, organisationer och enskilda medborgare måste förbättras så att brottslighet och otrygghet på ett mer effektivt sätt kan bekämpas. Vidare ska medborgarnas behov och krav i högre utsträckning styra polisens verksamhet. För att polisen skulle kunna uppfylla denna delvis nya roll ansågs det att vissa delar av organisationen måste decentraliseras.

I mer konkret mening är tanken att närpolisverksamheten ska bedrivas problemorienterat inom geografiskt avgränsade områden. Istället för att i huvudsak bedriva reaktiv och händelsestyrd ordnings- och utryckningsverksamhet ska polisen arbeta proaktivt med mer långsiktiga mål. Detta innebär bland annat att kartlägga och analysera orsakerna till kriminalitet och andra problem, och där efter i samverkan med dem som bor och verkar i området, utforma åtgärder.

Närpoliserna ska också vara •allpoliser• med ansvar för olika typer av polisverksamhet. Funktionsuppdelningen mellan brottsförebyggande verksamhet, ordnings- och utryckningsverksamhet och utredningsarbete ska ersättas med geografiskt ansvar där de olika typerna av polisverksamhet integreras.

Närpolisverksamhet i Sverige, liksom i många andra länder, kan å ena sidan vara en specialfunktion där en viss del av personalen är placerad, å andra sidan kan det vara en övergripande organisationsform för hela verksamheten där i stort sett samtlig personal ingår i närpolisorganisationen. Hur närpolisverksamheten ska vara organiserad beslutas av varje polismyndighet och dess styrelse.

Polisens organisation

Att redogöra för hur polisverksamheten är organiserad är komplicerat. Organisationen förändrar sig hela tiden och ser olika ut på olika håll i landet. Begrepp och termer kan också användas på olika sätt. Det framstår sällan som helt klart hur många poliser av olika slag som finns i de olika verksamhetsområdena.

I detta kapitel presenteras en övergripande redovisning av hur polisen är organiserad med ett särskilt fokus på närpolisverksamheten. Vidare ges exempel på hur närpolisreformen genomförts och utvecklats vid ett par polismyndigheter.

Polisens organisation i dag

Sedan den 1 juli 1998 finns en polismyndighet i varje län. Åtta av landets 21 polismyndigheter är indelade i polisområden, som i sin tur är indelade i närpolisområden. Övriga myndigheter är enbart indelade i närpolisområden. Det är främst vid de större myndigheterna, såväl till befolkning som yta, som indelningen i polisområden finns kvar.

Vid sidan av närpolisenheter finns vanligtvis även länscentrala enheter, exempelvis länskriminalpolis, länsordningspolis och förvaltningsavdelning. Dessa enheter är specialiserade för en viss funktion över hela länet och kan ta över arbetsuppgifter och ansvarsområden från närpolisen. Länskriminalpolisen tar exempelvis hand om länets mer avancerade brottsutredningar, oavsett vilket närpolisområde brottet inträffat i.

Närpolisområden

År 1999 fanns det knappt 360 närpolisområden. Vanligast är att närpolisområdena är indelade efter kommuner vilket gäller för omkring hälften av landets närpolisområden. En annan vanlig indelning av närpolisområden är stads- eller kommundelar. Ofta finns inom de större polismyndigheterna både närpolisområden som utgörs av kommuner och av stads- eller kommundelar. Inom ett närpolisområde tjänstgör som regel mellan 5 och 40 poliser. I genomsnitt är det 18 närpoliser per närpolisområde. På centralorternas närpolisenheter tjänstgör dock ofta fler poliser, eftersom det här som regel finns ett större uttryckningsansvar.

Antalet närpolisområden, och hur stora dessa är, varierar naturligtvis kraftigt mellan olika polismyndigheter. Vid polismyndigheten i Stockholms län finns exempelvis 56 närpolisområden, medan det på Gotland endast finns 3.

Antal närpolis

Av Sveriges 16 000 poliser var år 1999 omkring 6 400 närpolis. Det innebär att närpolisen är den enskilda verksamhetsgren inom polisen som sammantaget upptar störst andel av polispersonalen. I tabell 1 redovisas fördelningen av poliser inom olika verksamhetsgrenar för hela landet.

Tabell 1. Antal och andel (i procent) poliser vid de lokala polismyndigheterna, efter verksamhetsgrenar, år 1999.

Verksamhetsinriktning	Antal	Andel
Närpolis	6 400	40
Utryckning	3 800	24
Utredning	3 400	21
Övrigt	2 400	15
Totalt	16 000	100

Källa: Personalfördelningstabläer från de lokala polismyndigheterna.

Fördelningen mellan antalet poliser i närpolis- respektive utryckningsverksamhet varierar påtagligt mellan landets polismyndigheter. Vid vissa myndigheter – exempelvis Gotland och Gävleborg – finns överhuvudtaget ingen separat utryckningsverksamhet. Andelen närpolis är därför i dessa län stor (över 70 procent av samtliga poliser). I andra myndigheter – exempelvis Blekinge och Stockholm – är andelen poliser i utryckningstjänst tämligen stor, omkring en tredjedel eller mer. På motsvarande sätt är då andelen närpolis mindre.

Att enbart använda uppgifter om andelen närpolis som mått på hur väl närpolisreformen har genomförts kan av flera skäl ge en missvisande bild. Utgångspunkten i reformen är att polisens verksamhet delvis 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. I vilken utsträckning arbetet är inriktat mot en planerad och förebyggande verksamhet kan alltså ge en rättvisare bild av närpolisverksamheten.

Andelen poliser som huvudsakligen arbetar med utredningsverksamhet varierar inte i lika hög grad mellan landets olika polismyndigheter. I de flesta myndigheter ligger andelen utredare på de omkring 20 procent av samtliga poliser som utgör riksgenomsnittet. Detta antyder att det främst är närpolisverksamhet och ordnings- och utryckningsverksamhet som konkurrerar med varandra om de personella resurserna.

Polisens personella resurser

Ett återkommande tema i debatten om polisen är de personella resurserna. År 1991 fanns det vid de lokala polismyndigheterna 16 700 poliser. Tre år senare, och mot bakgrund av att antalet utbildningsplatser utökades, steg antalet poliser med omkring 1 100 (år 1994 fanns det 17 800 poliser). På grund av intagningsstopp till polisutbildning, pensionsavgångar och det faktum att personer med polisutbildning är attraktiva på en bredare arbetsmarknad i högkonjunkturer, har antalet poliser år 1999 sjunkit till knappt 16 000. Mellan åren 1991 och 1999 har sammanfattningsvis antalet poliser minskat med i genomsnitt 4 procent medan minskningen mellan åren 1994 och 1999 är drygt 10 procent. Den största minskningen har varit i Norrbotten och Västerbotten. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att antalet poliser på sikt bör uppgå till 19 000 varav 9 000 som närpoliser.

Sambandet mellan antalet poliser och brottsligheten har under 1990-talet återigen börjat studeras i den internationella polisforskningen (se t.ex. Bayley, 1998; Sherman, 1997). I tidigare, framför allt amerikanska, undersökningar har det som regel framkommit att det inte finns något entydigt samband på så sätt att fler poliser i sig leder till att brottsligheten minskar. Under senare år har det emellertid i vissa studier påvisats att fler poliser, särskilt i områden där behovet är större, kan leda till att brottsligheten minskar (Marvell och Moody, 1996). Samtidigt påpekas i den internationella forskningslitteraturen att det snarare är vad polisen gör än hur många de är som kan påverka brottsligheten i lokalsamhället.

En pågående förändringsprocess

Landets polismyndigheter och dess styrelser beslutar själva hur organisationen ska se ut. Detta gäller också hur stor andel av myndighetens poliser som ska vara närpoliser. Flera myndigheter har också sedan mitten av 1990-talet prövat olika organisationsformer när det gäller närpolisverksamheten. Genomförandet av närpolisreformen kan därför ses som en pågående förändringsprocess.

En övergripande trend i denna förändringsprocess är att antalet närpolisområden minskar. Mellan år 1996 och år 1999 har antalet närpolisområden i landet minskat med en fjärdedel, från 480 till 360. Den främsta förklaringen till denna utveckling är att närpolisområdena många gånger har varit för små för att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv polisverksamhet. Det har ofta framhållits att en decentraliserad organisation ökar polisens möjligheter att verka nära medborgarna och därigenom öka tryggheten och minska brottsligheten. Det har emellertid också visat sig att småskalighet många gånger försvårar förutsättningarna för att upprätthålla en bra verksamhet. En bidragande orsak till att närpolisområden slagits samman är också att de personella resurserna inom polisen successivt minskat sedan mitten av 1990-talet.

Det är annars svårt att tala om några enhetliga förändringar eftersom de lokala förutsättningarna för polisens verksamhet skiljer sig åt. Vidare har närpolisreformen påbörjats vid skilda tidpunkter vilket medför att myndigheterna befinner sig i olika utvecklingsfaser. Vid vissa myndigheter har det nyligen genomförts organisationsförändringar som syftar till att integrera utrycknings- och utredningsverksamheten med närpolisverksamheten. I andra har förändringar gjorts som syftar till att dela upp verksamhetsgrenarna.

I polisens årsredovisning för år 1999 framkommer att i fyra polismyndigheter (Gotland, Örebro, Gävleborg och Västernorrland) har andelen närpolisier av samtliga poliser ökat mycket kraftigt jämfört med föregående år, medan det vid övriga myndigheter, med ett undantag (Blekinge), är en konstant andel. Nedan presenteras mer i detalj vissa organisationsförändringar som genomförts vid två av landets mindre polismyndigheter. I den ena har andelen närpolisier ökat från 13 till 73 procent mellan åren 1998 och 1999. I den andra har andelen minskat från 45 till 26 procent. Vidare görs en beskrivning av närpolisorganisationen i ett polismästardistrikt i Stockholm.

Tre exempel: Gotland, Blekinge och Södertörn

Genomförandet av närpolisreformen har, som tidigare påpekats, skett successivt i landet. Det finns många gånger likheter mellan hur olika polismyndigheter har valt att genomföra närpolisreformen men ofta är skillnaderna större. I denna undersökning har två mindre myndigheter, Gotland och Blekinge valts ut. Anledningen till att just dessa myndigheter har studerats är framför allt att de valt olika vägar för genomförandet och utvecklingen av närpolisreformen. För att komplettera bilden av närpolisverksamheten vid två av landets mindre polismyndigheter har även ett storstadsområde inkluderats, polismästardistriktet Södertörn vid polismyndigheten i Stockholms län.

Från en begränsad till en omfattande närpolisorganisation

Polismyndigheten Gotland är landets minsta polismyndighet, med en personalstyrka som endast uppgår till 83 poliser och knappt 30 civilanställda. I länet bor mindre än 60 000 invånare vilket innebär att det är omkring 675 boende per polis. Under sommarmånaderna sker emellertid en femdubbling av antalet boende. Antalet poliser på Gotland har minskat med drygt 10 procent sedan mitten av 1990-talet. En betydligt kraftigare minskning har skett av den civilanställda personal som minskat med närmare 30 procent. Medelåldern bland polispersonalen har under de senaste fem åren varit omkring 45 år.

År 1999 anmäldes på Gotland 7 350 brott. I förhållande till befolkningen ligger den registrerade brottsligheten strax under riksgenomsnittet (beräknat per 10 000 invånare är antalet anmälda brott 1 280 på Gotland mot 1 300 för riket som helhet).

Närpolisreformens genomförande

Närpolisreformen påbörjades vid myndigheten år 1995. Fram till och med år 1998 fanns emellertid endast omkring 10 närpolis. Dessa hade tidigare främst varit s.k. kvarterspoliser eller områdespoliser. Sedan tidigare fanns två mindre polisstationer i Hemse och i Slite, vilka tillsammans med Visby utgör myndighetens tre närpolisområden.

Under våren år 1999 lades större delen av all polisverksamhet över till närpolisorganisationen. Utryckningsansvaret och trafikpolisverksamheten integrerades helt i närpolisorganisationen. Andelen av myndighetens poliser som redovisas som närpolis ökade därmed mycket kraftigt. Förändringarna var störst i Visby. I Hemse och Slite förblev personalstyrkan i stort sett oförändrad men även på dessa enheter lades dock ett visst utryckningsansvar.

Även huvuddelen av utredningsverksamheten flyttades över i närpolisorganisationen. Den centrala kriminalavdelningen minskades väsentligt och utreder efter omorganiseringen i första hand den grövre brottsligheten. Totalt arbetar elva poliser på den centrala kriminalavdelningen.

Anledningen till den stora organisationsförändringen var att man vid myndigheten ville finna en balanserad avvägning mellan ordnings- och utryckningsverksamhet och närpolisverksamhet. Man ville också undvika konkurrens mellan dessa verksamhetsgrenar och i stället skapa förutsättningar för ett fruktbart samarbete mellan de olika verksamhetsgrenarna.

Ett uttalat syfte med organisationsförändringen handlade om effektivitet. En målsättning var att kunna använda de begränsade personalresurserna så effektivt som möjligt. Så gott som alla poliser ska i den nya organisationen arbeta med såväl ordnings- och utryckningsverksamhet som brottsförebyggande arbete och brottsutredning. Även flexibiliteten vad gäller personalens arbetstider förväntas öka.

Från en omfattande till en mer begränsad närpolisorganisation

Polismyndigheten Blekinge består av de tre tidigare polisdistrikten Karlshamn, Karlskrona och Ronneby, som år 1996 slogs samman till en myndighet. Vid myndigheten finns sammanlagt drygt 300 anställda (231 poliser och 78 civilanställda). Den sammanlagda befolkningen i länet uppgår till strax över 150 000 invånare. Antalet boende per polis uppgår till 650. Den anmälda brottsligheten i förhållande till befolkningen i länet är tredje lägst i hela landet. År 1999 anmäldes 14 400 brott i Blekinge.

Antalet anställda poliser i Blekinge har minskat med drygt 10 procent sedan mitten av 1990-talet. Antalet civilanställda har, liksom vid andra polismyndigheter, minskat betydligt mer. Medelåldern bland poliserna är 48 år vilket är något över riksgenomsnittet. Andelen kvinnliga poliser är emellertid betydligt mindre i Blekinge än i landet som helhet. Totalt var omkring 10 procent av poliserna år 1999 kvinnor jämfört med 17 procent för hela landet.

Närpolisreformens genomförande

Polismyndigheten i Blekinge är ett tydligt exempel på att genomförandet av närpolisreformen är ett pågående processarbete snarare än en färdig lösning. Den första förändringen mot en närpolisorganisation genomfördes den 1 juli år 1996, då de tre polisdistrikten (Karlshamn, Karlskrona samt Ronneby) slogs samman. Inledningsvis indelades myndigheten då i 15 närpolisområden. Antalet närpolisområden reducerades dock två år senare till fem områden, vilka motsvarar länets kommuner (Olofström, Sölvesborg, Karlshamn, Ronneby samt Karlskrona).

Fram till i början av år 2000 arbetade i närpolisorganisation utryckningspersonal på dygnstäckande schema i tre av Blekinges närpolisområden. Utryckningsstyrkorna kategoriserades som närpoliser, eftersom de arbetade i ett närpolisområde under en närpolischef och var i vissa fall geografiskt uppdelade inom närpolisområdet. Även delar av utredningsverksamheten tillhörde närpolisorganisationen. Dessa kategoriserades som närpoliser med inre tjänstgöring. Som mest tjänstgjorde under denna organisationsfas 45 procent av myndighetens poliser inom närpolisorganisationen.

Den 1 mars 2000 genomfördes en ny omorganisering. Utryckningsverksamheten bröts då ut från närpolisorganisationen och flyttades över till en länsövergripande ordningsavdelning som leds från Karlskrona, där även länskommunikationscentralen (LKC) är placerad. Utryckningspersonalen kommer emellertid även efter denna omorganisering att arbeta vidare utifrån samma polisstationer som tidigare, men chefskapet och arbetsledningen har centraliserats. Även utredningsresurserna centraliserades i den nya organisationen. Kvar inom närpolisorganisationen är poliser verksamma i yttre tjänst med ett definierat geografiskt områdesansvar.

Syftet med den senaste förändringen av närpolisorganisationen var bland annat att på ett bättre sätt tydliggöra polisens olika verksamheter och arbetsuppgifter. En förhoppning är att de nuvarande närpoliserna ska få ökade möjligheter att arbeta mer i samverkan med lokalsamhället. Den tidigare integreringen av verksamhetsområdena upplevdes ha lett till begreppsförvirring och ansågs främst ha varit ett •etikettsbyte• på personalen. I praktiken bedrevs arbetet som tidigare, både när det gällde arbetstider och arbetsuppgifter.

En stabil närpolisorganisation men med minskade resurser

Södertörns polismästardistrikt är ett av de åtta distrikt som finns inom polismyndigheten i Stockholms län. År 1999 tjänstgjorde 480 poliser i Södertörn, vilket motsvarar drygt tio procent av länets samtliga poliser. I distriktet bor närmare 260 000 invånare vilket innebär att det finns 540 invånare per polis, alltså en större polistäthet än i Blekinge och på Gotland. Av den anmälda brottsligheten i Stockholms län år 1999 svarar Södertörn för 11 procent. I relation till befolkningen har Södertörn fler anmälda brott än både Blekinge och Gotland. I förhållande till Gotland är skillnaden dock marginell (1 300 brott per 10 000 invånare i Södertörn mot 1 280 brott per 10 000 invånare på Gotland).

Närpolisreformens genomförande

Närpolisreformen genomfördes i Södertörn redan år 1995. Distriktet indelades då i åtta närpolisområden och i varje närpolisområde arbetade från början omkring 15 till 25 poliser. Dessa skulle svara för såväl utrednings-, brottsförebyggande som ordningsarbete i det geografiska ansvarsområdet. Vid sidan av närpolisen finns också en central uttryckningsstyrka och en central kriminalavdelning.

Organisatoriskt har inga större förändringar gjorts sedan närpolisorganisationen först inrättades i Södertörn. Samma åtta närpolisområden finns fortfarande kvar.

Minskande personalresurser

Omkring en tredjedel, eller 160 poliser, av distriktets samtliga poliser arbetar för närvarande inom närpolisorganisationen. Antalet närpoliser i Södertörn har emellertid minskat med 20 procent sedan år 1996. Även antalet poliser i andra verksamhetsgrenar har minskat i ungefär lika stor omfattning.

Närpolispersonalen har också •åldrats• sedan enheterna inrättades. År 1996 låg medelåldern för närpoliserna på 33 år, vilket är en förhållandevis låg ålder sett till riksgenomsnittet för poliser. År 2000 har den genomsnittliga åldern stigit till 39 år. Detta har förvisso skett samtidigt som poliserna i Sverige i allmänhet blivit äldre – medelåldern i hela riket har ökat från 44 år till 46 år.

Den ökade medelåldern bland Södertörns närpolis är en konsekvens av att enheterna personalmässigt minskat. När de personella resurserna minskar inom närpolisen är det främst de äldre poliserna som har fortsatt som närpolis. De yngre poliserna har i stället kommenderats till utryckningstjänstgöring eller valt att arbeta vid andra enheter. Samma utveckling kan konstateras i Blekinge. När närpolisen där minskades kraftigt i början av år 2000, ökade medelåldern från 47 till 50 år.

Andelen kvinnliga poliser i Södertörn är större inom närpolisorganisationen än inom andra enheter. Närmare hälften av alla närpolis är kvinnor. Inom andra enheter sammantaget är andelen kvinnliga poliser 28 procent. Andelen kvinnliga närpolis har också ökat påtagligt under senare år.

Verksamhetsstatistiken för Södertörn år 1999 visar att närpoliserna i de olika områdena sammantaget ägnar närmare 40 procent av resurstimmarna åt utrycknings- och ingripandeverksamhet. Utredningsarbete och övrigt tar omkring en femtedel vardera av resurstimmarna. Statistiken visar även att det skett en viss förskjutning i närpolisernas arbete, från kartläggning av problem och samverkansprojekt, till mer traditionell polisverksamhet som ingripande- och utryckningsverksamhet.

Sammanfattning och slutsatser

Genomförandet av närpolisreformen har, som framkommer från de studerade polismyndigheterna, skett i olika omgångar. De bakomliggande motiven till de organisationsförändringar som har redovisats från myndighetscheferna är, när det gäller en utökad närpolisorganisation, att man bland annat vill undvika konkurrens mellan ordnings- och utryckningsverksamheten och närpolisverksamhet. Genom att kategorisera i stort sett all polispersonal som närpolis förväntas man också kunna tydliggöra att det problemorienterade arbetssättet ska genomsyra all polisverksamhet. Vid myndigheten där man i stället valt att reducera närpolisorganisationen har motivet varit att tydliggöra närpolisernas arbetsuppgifter. En uppfattning var att den tidigare organisationsformen mer var en papperskonstruktion än en reell förändring.

Vilken typ av närpolisorganisation som är den bästa för att klara arbetsuppgifterna är naturligtvis en svår fråga. I en rapport från forsknings- och utvecklingsenheten i Stockholms läns polismyndighet, presenteras en modell av hur närpolis- och utryckningsverksamheten bör vara organiserad utifrån aktuell personaltillgång (Holgersson, 2000). När personaltillgången är hög, bör enligt modellen närpolisverksamheten vara separerad från utryckningsverksamheten. Är personaltillgången däremot medelhög eller lägre, bör enligt modellen närpolisen ha allt utryckningsansvar. Vid mycket låg personaltillgång bör vissa närpolisenheter vara bemannade för riktad yttre verksamhet, medan en liten utryckningsstyrka sköter akuta uppdrag.

Idéerna i modellen stämmer i någon mån överens med hur närpolisorganisationen ser ut i Blekinge respektive på Gotland. I Blekinge ligger utryckningsverksamheten utanför närpolisens ansvarsområde. Där är också personaltillgången totalt sett, mätt i antalet poliser per anmält brott i länet, förhållandevis god. På Gotland ligger däremot utryckningsansvaret helt på närpolisen. På Gotland är å andra sidan personaltillgången, mätt i antalet poliser totalt sett per anmält brott i länet, betydligt lägre än i Blekinge.

Polisens verksamhet

En central frågeställning är vad polisen ägnar sig åt i sin vardagliga verksamhet och hur detta arbete styrs och planeras. En viktig fråga i anslutning till detta är hur valet av polisorganisation påverkar verksamheten. Har det exempelvis någon betydelse för det faktiska polisarbetet om en större eller mindre andel av poliserna benämns närpolis?

I detta avsnitt beskrivs och diskuteras polisens arbetsuppgifter, prioriteringar och bemanning under ett dygn med särskild fokusering på närpolisverksamheten. Undersökningsmaterialet består dels av bemanningslistor över samtliga poliser i tjänst, dels av en enkätundersökning som riktade sig till samtliga närpolis som tjänstgjorde ett vardagsdygn vid de utvalda polismyndigheterna (i den fortsatta framställningen benämns Södertörns polismästardistrikt som en myndighet). Vid polismyndigheten i Blekinge fick även ordningspoliserna svara på enkäten. Detta bland annat för att svaren därifrån ska kunna jämföras med svaren från Gotland, som har utryckningsverksamheten integrerad i närpolisorganisationen, och med svaren från Södertörn som till viss del har utryckningsverksamheten integrerad med närpolisen.

Svarsfrekvensen i enkätundersökningen var genomgående mycket hög. Närmare 85 procent av poliserna i var och en av myndigheterna har besvarat enkäten. Merparten av poliserna har enligt enkätsvaren bedömt det aktuella arbetsdygnet som normalt. Endast i några få undantagsfall framkom att de som svarat inte arbetat sitt ordinarie arbetspass. En allmän bedömning är att svaren från enkäten ger en tämligen god bild av vilka arbetsuppgifter som utförs vid ett närpolisområde under ett vardagsdygn. I tabell 2 redovisas en del bakgrundsuppgifter rörande de poliser som svarat på enkäten.

Tabell 2. Bakgrundsuppgifter avseende de poliser som besvarat enkäten.

	Blekinge	Gotland	Södertörn
Andel kvinnor i %	6	13	40
Genomsnittsålder	46	46	39
Genomsnittligt antal år som polis	24	24	16
Antal enkätsvar	35	31	60

Såväl den könsmässiga som den åldersmässiga sammansättningen av polispersonalen skiljer sig förhållandevis kraftigt mellan olika polismyndigheter. I storstadslänen är andelen kvinnor betydligt större medan genomsnittsåldern och därmed antalet tjänstgöringsår, är lägre.

Styrning av arbetet

Polisarbeta beskrivs ofta som styrt av en mängd olika faktorer: handlingsplaner, direktiv från chefer, önskemål från externa aktörer, krav från allmänheten, egna tankar och erfarenheter kring vad som ska göras, kollegors uppfattningar, m.m. Ekman (1999) beskriver det som att det kring polisarbetet finns en mängd kravställare med olika, ofta motstridiga, krav. Ingen av kravställarna kan ensam styra polisarbetet. I stället växer de faktiska prioriteringarna fram genom det vardagliga samtalet poliser emellan kring de olika kraven.

Bland poliserna i de tre myndigheterna uppger över hälften att de inte fått några speciella direktiv inför det aktuella arbetspasset. Av de närpoliserna som uppgav att de fått direktiv svarar ungefär hälften att dessa gällde generellt för de poliser som tjänstgjorde under det aktuella dygnet och hälften att direktiven gällde just dem personligen.

Både de direktiv som gällde generellt och de som gällde den enskilde polisen tycktes mer ha karaktären av allmänna uppmaningar än direkt styrning. Ofta gällde uppmaningarna poliser som skulle arbeta i yttre tjänst och handlade om var övervakning skulle bedrivas. Inför den typen av arbetspass hålls vanligen en s.k. utsättning där arbetsledaren går igenom arbetsdagen.

Det var ovanligt att direktiv utdelades till de närpoliserna som under passet skulle arbeta med utredningsarbete eller brottsförebyggande arbete. Eftersom denna typ av arbete utgör en relativt stor del av närpolisernas verksamhet, är det alltså naturligt att merparten av poliserna det undersökta dygnet inte uppger sig ha fått några direktiv inför det aktuella arbetspasset.

Styrning under det aktuella arbetspasset

I den tidigare undersökningen av närpolisverksamheten i Skåne framkom att en mycket stor andel av poliserna ansåg att egna och kollegors prioriteringar i stor utsträckning styrde och påverkade det dagliga arbetet. Att egna prioriteringar hade stort utrymme framkom särskilt bland dem som själva definierade sig som närpoliserna.

Även i mätningen vid de tre myndigheterna uppger en stor andel av poliserna att det är egna prioriteringar som har styrt under arbetspasset. Relativt många uppger även att krav från allmänheten och det ansvarsområde eller den funktion man som enskild polis innehar, har påverkat vad som gjorts under passet. Chefer och handlingsplaner tycks i relativt liten utsträckning ha styrt prioriteringarna under dagen. Endast omkring 15 procent av närpoliserna i undersökningen uppger att chefer eller handlingsplaner varit något som till stor del påverkat dagens arbete.

Av de närpoliserna som i huvudsak arbetat med ordnings- och utryckningsverksamhet under passet, uppger dock över hälften att länskommunikationscentra-

len (LKC) till stor del styrt arbetet. Även dessa poliser uppger emellertid också att arbetet väsentligt prioriterats efter allmänhetens krav och egna uppfattningar, och inte efter chefer och handlingsplaner. Få poliser uppger att de inte kunnat göra några egna prioriteringar alls under arbetsdagen.

Överlag framtonar bilden av att poliser i sitt vardagliga arbete i stor utsträckning själva kan påverka vilket arbete som ska utföras. Även om arbetsledningen ger direktiv, förefaller det som om poliser i betydande omfattning väljer uppgifter och upplägg efter egna (och kollegors) prioriteringar. Att poliser många gånger själva påverkar vilka arbetsuppgifter som ska utföras har framkommit i tidigare undersökningar (Ekman, 1999). Detta förhållande ställer särskilda krav på att verksamheten kan följas upp på ett sådant sätt att insatserna kan stämmas av mot resultaten. Att döma av svaren från den tidigare undersökningen i Skåne används dokumentationen av arbetet endast i begränsad utsträckning i planeringen av verksamheten.

Planering inför arbetsdagen

Närpolisarbetet är i hög utsträckning tänkt att bygga på planerade insatser mot problem i det geografiska ansvarsområdet. En utgångspunkt är att polisen inte ska behöva invänta arbetsuppgifter, exempelvis akuta händelser, utan i stället metodiskt arbeta fram vad som kan göras för att minska brottsligheten och öka tryggheten. En stor del av polisens arbete har, i olika sammanhang, kritiserats för att vara alltför oplanerat. Exempelvis har dimensioneringen av ordnings- och utryckningsverksamheten inte ansetts anpassad till de behov som finns.

Av enkätsvaren att döma har merparten av poliserna någon del av dagen arbetat med planerad verksamhet. De planerade verksamheterna utgjordes till stor del av typiska inomhusaktiviteter såsom utredningsarbete, utbildning och möten, både externa och interna. Ordningsverksamheten tycktes däremot mindre ofta ha planerats i förväg, även om övervakningen många gånger uppgavs vara riktad mot på förhand utvalda platser. Denna skillnad mellan utrednings- och brottsförebyggande arbete å ena sidan och ordningsarbete å andra sidan, framkommer särskilt tydligt i svaren från ordningspoliserna i Blekinge. I mycket liten utsträckning uppger dessa att dagens arbete utgjorts av någon planerad verksamhet.

Det är således det mer självständigt styrda närpolisarbetet – utredningsverksamhet och brottsförebyggande insatser – som planeras i förväg, inte det mer ordningsinriktade arbetet där, med Ekmans terminologi, •verkligheten• styr vad som ska göras.

Ger olika organisationsformer olika styrning?

Sammantaget tycks närpolisernas dagliga arbete i relativt begränsad utsträckning styras och planeras uppifrån. Många närpoliser uppger att de arbetar pro-

blemorienterat och planerat mot olika mål, inte sällan i samverkan med andra aktörer. Detta arbete planeras dock ofta självständigt och sker i stor utsträckning utifrån egna initiativ eller krav från allmänheten, enligt enkätsvaren. Också det utredningsarbete närpoliserna ägnar sig åt tycks i hög grad styras av egna prioriteringar och/eller krav från den allmänhet poliserna möter i den dagliga situationen.

Det finns emellertid vissa intressanta skillnader mellan myndigheterna, som antyder att styrningen kan variera utifrån vilken typ av närpolisorganisation som valts. I Blekinge, där ordningsverksamheten separerats från närpolisen och där närpoliserna är få men mer renodlat •närpoliser•, anger både ordningspoliserna och närpoliserna var för sig att de i förhållandevis låg grad styrs av egna prioriteringar. På Gotland däremot, där ingen separat ordningstyrka finns och där merparten är närpoliser, uppger en betydligt större andel av närpoliserna än i de övriga myndigheterna att de styrs av egna prioriteringar.

De skillnader som framkommer skulle kunna förklaras av att en organisation med en liten andel närpoliser och en uppdelning mellan närpolis- och ordningsarbete ger ett mer funktionsuppdelat arbete, där var och en mer direkt svarar mot sin uppgift. En organisation med en stor andel närpoliser och ingen separat ordningspolis däremot, ger ett mer geografiskt uppdelat arbete och ansvar, vilket i sin tur torde innebära att arbetet lättare styrs av egna prioriteringar.

Vad gör närpoliserna?

Vad poliser gör under sina arbetspass är en återkommande fråga inom polisforskningen. Även i denna kartläggning är det givetvis relevant att undersöka detta.

Tidigare utredningar av svensk polis har visat på stora skillnader i typ av verksamhet mellan traditionell ordningspolisverksamhet och förebyggande verksamhet. De poliser som arbetade med ordnings- och utryckningsverksamhet använde drygt hälften av sin arbetstid åt bilpatrullering, medan de som arbetade med förebyggande verksamhet i betydligt större omfattning ägnade sin arbetstid åt fotpatrullering och uppsökande verksamhet av olika slag (Knutsson och Partanen, 1986).

Arbetsuppgifter

För att få en bild av vad polisen gör en •vanlig vardag• har deras arbete under ett bestämt arbetspass dokumenterats. I enkäten har de tjänstgörande närpoliserna redogjort för sina arbetsuppgifter under ett dygn.

Utredningsarbete vanligt

Närpolisernas arbete den undersökta dagen innefattar stora delar utredningsarbete, enligt enkätsvaren. Sammantaget har omkring hälften av närpoliserna i undersökningen under någon del av arbetspasset ägnat sig åt utredningsarbete. Andelen som enbart ägnat sig åt utredningsarbete under arbetspasset är dock betydligt mindre. Några av de svarande har uppgivit att de uteslutande innehar en utredartjänst, även om de är placerade inom närpolisorganisationen.

Utredningsarbetet gäller vanligen vardagsbrottslighet såsom stölder, skadegörelse och enklare fall av misshandel. En inte obetydlig del av utredningsverksamheten gäller ungdomsbrott, visar enkätsvaren. Utredningen av vardags- och ungdomsbrottslighet tycks alltså till stor del utföras i närpolisorganisationen.

Ordningsverksamhet inte obetydlig del av arbetet

Den traditionella ordningsverksamheten, baserad på allmän övervakning och uttryckning, finns även hos närpolisen. Ofta handlar det om riktad övervakning som utförs genom bilpatrullering. Fotpatrullering tycks vara mindre vanlig. Knappt 10 procent av närpoliserna svarar dock att de arbetat en betydande del av dagen på detta sätt. Av de direkta uppdrag närpolisen fått under de här dagarna är det två olika typer av ärenden som märks mest – trafik samt fylleri. Den förra kan innebära en mängd olika saker, medan den senare vanligen resulterar i ett omhändertagande av berusade personer.

Det bör framhållas att andelen som ägnat sig åt ordnings- och övervakningsverksamheten är lägre än andelen som ägnat sig åt utredningsarbete. Omkring en tredjedel av närpoliserna har någon del av passet ägnat sig åt uttrycknings- och övervakningsverksamhet. Bara omkring tio procent har enbart ägnat sig åt denna verksamhet. Andelen poliser som arbetat med ordningsverksamhet är, som väntat, minst i Blekinge, detta kan givetvis kopplas till att ordningsverksamheten där organisatoriskt separerats från närpolien. I stället finns i denna myndighet fler poliser som formellt verkar under en ordningsavdelning.

Brottsförebyggande och problemorienterat arbete

Omkring en fjärdedel av poliserna svarar att de arbetat med någon form av brottsförebyggande arbete under dagen. Vad som är brottsförebyggande arbete är naturligtvis en definitionsfråga. Vad som främst avses är brottsförebyggande arbete i traditionell mening: Informations- och samarbetsverksamhet, samt uppsökande verksamhet. Här uppgavs vissa återkommande samverkanspartners: skolor och fritidsgårdar samt socialtjänsten.

En större andel (omkring 40 procent) svarade att de arbetat problemorienterat. De problemorienterade insatser som gjorts visar en stor variation; allt ifrån skolkontakter med planering inför skolavslutningen till riktad fotpatrullering vid ortens torg. Det är intressant att notera att samtliga svar om problemorienterat

rat arbete berör åtgärder, och inte i något fall identifikations- eller analysarbete. Insatser som berör ungdomar förekommer ofta, liksom olika former av riktad patrullering och spaning

Liksom när det gällde utrednings- och övervakningsarbetet, kombinerade närpoliserna ofta det problemorienterade eller brottsförebyggande arbetet med annan typ av verksamhet under passet. Andelen närpoliserna som enbart arbetat med brottsförebyggande eller problemorienterat arbete under passet uppgick sammantaget till drygt 10 procent.

Allpoliser

Sammanfattningsvis skulle alltså många av närpoliserna kunna beskrivas i termer av allpoliser. Merparten av närpolisen arbetar inte bara med en typ av polisarbete, utan har arbetsuppgifter som berör flera verksamhetsområden. På så vis kan ett av syftena med närpolisreformen sägas vara uppfyllt, det vill säga att verksamhetsgrenarna skulle integreras mer. I tabell 4 redovisas hur stor andel som uppger att de arbetat integrerat i olika verksamhetsgrenar respektive •renodlat• med utrednings, ordnings eller brottsförebyggande verksamhet.

Tabell 4: Andel (i procent) närpoliserna i Blekinge, Södertörn och på Gotland som anger att de enbart arbetat med en viss typ av verksamhet respektive två eller fler olika verksamhetsområden under den aktuella dagen. Avser närpoliserna som påbörjat sitt arbetspass före kl. 13.00

	Blekinge	Södertörn	Gotland
Enbart utredningsarbete	13	31	23
Enbart övervakning/utryckning	0	15	14
Enbart problemorienterat/samverkan	14	12	9
Integrerad verksamhet	73	42	54

Sammantaget för hela materialet framkommer att majoriteten av poliserna har arbetat med olika verksamhetsområden. Graden av specialisering förefaller att vara högst i Södertörn medan poliserna både i Blekinge och på Gotland arbetat med flera verksamhetsområden under det aktuella passet.

Skillnader i arbetsuppgifter dag- och kvällstid

Vad närpoliserna arbetar med skiljer sig, inte oväntat, åt mellan dag- och kvällstid. På dagen dominerar utredningsarbete och brottsförebyggande arbete. Efter kontorstid, dvs. på kvällar och nätter, arbetar däremot övervägande delen av närpoliserna med allmän övervakning och utryckningsarbete. Bara några enstaka närpoliserna som arbetade kvällstid uppgav att de arbetat med utredningsarbete eller brottsförebyggande arbete.

De närpoliserna som arbetar kvällstid fungerar alltså i första hand som ordningspoliserna. Detta föranleder en fråga om hur stor betydelse den formella organisationen och närpolisreformen egentligen har för polisarbetet. Samma typ av omställning från •allpolis•-verksamhet på dagen till ordningspolisverksamhet på kvällen tycktes ske i alla tre myndigheterna, med den skillnaden att de poliser som är i tjänst kvällstid i Södertörn och på Gotland kategoriseras som närpoliserna i stället för – som i Blekinge – ordningspoliserna. En närpolischef beskrev också arbetet för närpoliserna under helgkvällarna som att •det geografiska områdesansvaret ersätts med ett övergripande funktionsansvar för våld, fylleri och skadegörelse•, vilket i klartext innebär fokusering på ordningshållande insatser.

Att verksamheten skiftar karaktär från dagen till kvällen, kan också belysas av svaren på frågan om var poliserna tillbringat större delen av arbetspasset. Av de närpoliserna som tjänstgjort dagtid uppger drygt två tredjedelar att dagens arbete till största delen bedrivits inomhus i polislokaler. Detta gäller både sammantaget för materialet och för var och en av myndigheterna. Övriga poliser uppger antingen att de bedrivit arbetet inomhus i andra lokaler eller utomhus i bil, till fots eller på annat sätt. De poliser som uppgav att de arbetade utomhus var också till största delen desamma som uppgav att de främst arbetat med uttryckningsverksamhet och allmän övervakning. Detta överensstämmer väl med det resultat som gavs från Polismyndigheten i Skåne, vilket understryker att det företrädesvis är ordningspoliserna som är de för allmänheten synliga poliserna.

När det gäller närpoliserna som tjänstgjorde kvällstid, uppger de flesta att arbetet till största delen bedrivs utomhus. Samtliga poliser i Södertörn, sju av åtta poliser på Gotland och hälften av poliserna i Blekinge angav det svaret. Främst är det i form av bilpatrullering som kvällsarbetet bedrivits. Närpoliserna byter alltså till stor del miljö från inomhus till utomhus efter kontorstid.

Återigen är kopplingen till de olika organisatoriska uppläggen intressant. Det obefintliga uttryckningsansvaret för närpolisen i Blekinge tycks manifesteras sig i en lägre andel närpoliserna som patrullerar utomhus, både på dagen och på kvällen. Inkluderas Blekinges ordningspoliserna i analysen framkommer dock att fördelningen mellan andelen poliser som arbetar inomhus respektive utomhus över dygnet blir tämligen lik den som gäller för närpolisen i Södertörn respektive på Gotland. Andelen poliser sammantaget som befinner sig utomhus på kvällen inom respektive myndighets upptagningsområde, tycks därför vara ungefär densamma, trots olika organisatoriska upplägg och kategorisering av personalen.

Vilka brottstyper prioriteras?

Enligt statsmakternas direktiv för polisens verksamhet är en av huvuduppgifterna att prioritera insatser mot sådan brottslighet som drabbar enskilda (bilstölder, inbrott, skadegörelser, misshandel etc.) och som orsakar otrygghet i samhället.

Under det aktuella arbetspasset är det framför allt två typer av brott som poliserna arbetat med och/eller prioriterat: lindrigare våldsbrott (ofta •fyllestök•) och traditionella stöldbrott såsom fordonsstölder och butiksnatter. Andra relativt vanliga utrednings- och ordningsärenden är sådana som rör trafikbrott och narkotikabrott. Relativt många poliser har också arbetat med brott där ungdomar varit inblandade.

Inga väsentliga skillnader i vilka brottstyper som prioriterades tycks finnas mellan myndigheterna. Det tycks alltså som om organisationsformen inte spelar någon större roll för vilka brottstyper som prioriteras.

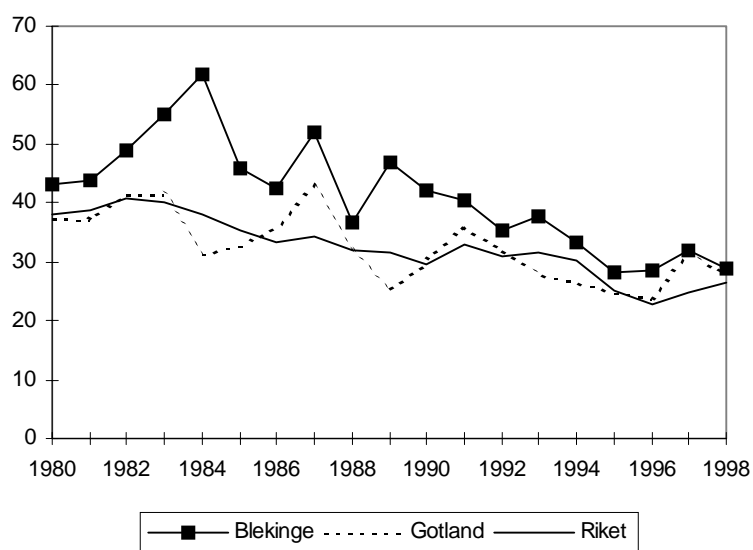
Det kan samtidigt konstateras att de undersökta poliserna avsatt en stor del av sin tid till och prioriterat just de typer av vardagsbrott som statsmakterna nämner i sina direktiv för närpolisen. Detta förhållande är intressant mot bakgrund av att närpoliserna i sitt vardagliga arbete i stor utsträckning själva påverkat vilket arbete som ska utföras. En låg grad av styrning tycks alltså inte behöva innebära att de arbetsuppgifter som poliserna utför stämmer dåligt överens med de mål som satts upp för verksamheten.

Uppklarade brott

En stor del av närpoliserna i samtliga tre undersökta myndigheter uppger att de ägnat hela eller delar av arbetspasset åt utredningsarbete. Att en stor del av närpoliserna arbetar med utredningsverksamhet reser frågor kring hur stor del av de anmälda brotten som klaras upp. Andelen uppklarade brott i förhållande till antalet anmälda, dvs. uppklaringsprocenten, är ett återkommande diskussionsämne i den kriminalpolitiska debatten.

Uppklaringsprocenten i Sverige har sedan början av 1980-talet minskat påtagligt. I början av 1980-talet klarades omkring 40 procent av de anmälda brotten upp. Motsvarande andel år 1998 är 27 procent. Mot bakgrund av att uppklaringsprocenten minskade kraftigt mellan åren 1994 och 1995 kan det finnas anledning att undersöka om genomförandet av närpolisreformen har haft något betydelse i detta avseende.

Uppgifter om uppklaringsprocenten för Gotland och Blekinge finns i den officiella kriminalstatistiken. Motsvarande uppgifter finns emellertid inte för Södertörn. I Figur 1 visas uppklaringsprocenten för Gotland, Blekinge respektive för landet som helhet under perioden 1980 till 1998.



Figur 1. Andelen uppklarade brott av samtliga anmälda vid Polismyndigheten i Blekinge, Gotland samt riket som helhet, åren 1980-1998.

Uppklaringsprocenten för Blekinge och Gotland ligger ungefär på samma nivå som för riket som helhet. Också utvecklingen över tid är relativt likartad, dvs. en sjunkande uppklaringsprocent från mitten av 1980-talet och fram till år 1996 då en viss uppgång sker. Uppklaringsprocentens upp- och nedgångar är svåra att direkt koppla till närpolisreformen. På Gotland där reformen genomfördes i större skala först år 1999 ser utvecklingen likadan ut som i Blekinge där en mer omfattande organisatorisk förändring skedde tidigare. Även om analysen görs för stöldbrott och skadegörelse framkommer att utvecklingen är relativt likartad mellan de två länen.

En analys av sambandet mellan andelen närpoliser och uppklaringsprocenten för samtliga 21 polismyndigheter för åren 1996-1998 visar inte heller på något mönster. En preliminär slutsats är därför att förändringar i uppklaringsprocenten inte förefaller att ha något med närpolisreformen att göra.

Närpolisen och det lokala brottsförebyggande arbetet

Ett av de bärande inslagen i närpolisreformen är att polisen ska arbeta i nära samverkan med andra lokala aktörer, med dem som bor i bostadsområdena, med lokala myndigheter och andra som påverkas av, och som själva kan påverka, brott och ordningsstörningar inom ett geografiskt avgränsat område. Det brottsförebyggande arbetet ska utgå från de problem som de boende och andra lokalt verksamma har (medborgarperspektivet), det ska vara proaktivt och det ska bedrivas enligt den problemorienterade modellen. Redan i Polisberedningen (1985:62) framhölls att: •Ett gott förhållande mellan polisen och allmänheten är en av de grundläggande förutsättningarna för att polisen skall kunna bedriva sitt arbete effektivt.• I den internationella polisforskningen har flera utvärderingar funnit att förekomsten av närpolisverksamhet ofta leder till att medborgare upplever en ökad trygghet. En sådan effekt har uppmätts även när brottsligheten i sig inte har påverkats.

Samverkan med andra är således ett av de centrala inslagen i reformen. Visserligen har polisen sedan länge deltagit i mer eller mindre organiserade samverkansgrupper (skola-socialtjänst-polis och liknande). Det finns, och har naturligtvis sedan länge också funnits, konkret samarbete mellan polis och andra lokala aktörer i specifika frågor. Vidare har polisen i det dagliga arbetet som regel många och varierande kontakter med allmänheten. I och med utvecklingen mot ett mer problemorienterat förhållningssätt i polisarbetet och ett ökat intresse från kommunerna att aktivt delta i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, har det dock vuxit fram ett behov av en mer utvecklad samarbetsorganisation.

Lokala kontaktpunkter

I juni år 1996 presenterades regeringens nationella brottsförebyggande program, *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59). I programmet pekar man på behovet av kontaktpunkter där polisen och andra lokala aktörer kan samordna olika initiativ och förmedla den kunskap som finns i brottsförebyggande frågor. Det understryks att en förutsättning för ett effektivt, målinriktat och långsiktigt samarbete mellan polisen och andra lokala aktörer är att det finns en struktur för denna samverkan. Intresset från såväl polisens som kommunernas sida att bilda sådana kontaktpunkter, visade sig vara stort. I juni år 2000 har cirka 170 av landets kommuner inrättat s.k. lokala brottsförebyggande råd eller andra samverkansgrupper där syftet är att minska brottsligheten och öka tryggheten i lokalsamhället. Vid utgången av innevarande år beräknas att det finns lokala råd i två tredjedelar av landets kommuner.

Initiativet till att inrätta lokala brottsförebyggande råd eller liknande i kommunerna, kom till en början vanligen från polisen. Fortfarande är polisen många gånger en drivande kraft, men till skillnad från tidigare är det nu allt vanligare att kommunerna själva tar initiativet till att bilda lokala råd. Det ska här påpekas att ett kriterium för att BRÅ ska bevilja s.k. ekonomiskt startbidrag till ett lokalt råd är att kommunfullmäktige eller motsvarande (stadsdels- eller kommundelsnämnd) fattat beslut om att inrätta en sådan samarbetsorganisation.

Polisens intresse för uppbyggnaden av ett lokalt engagemang för det brottsförebyggande arbetet i kommunerna och i bostadsområdena, avspeglas i om det ges stöd från länspolismyndigheten för bildandet av, och aktiviteter i, lokala brottsförebyggande råd. I flera län har polismyndigheten avdelat personalresurser för att bland annat stimulera de kommuner som inte har inrättat ett råd att göra så, att bedriva utbildning för lokala aktörer och att samordna olika aktiviteter, som exempelvis kartläggningar av problembilder och liknande. I flertalet fall bedrivs detta stöd i samarbete med andra regionala myndigheter eller organisationer, som kommunförbund, länsstyrelser eller landsting. Sådant samarbete finns, mer eller mindre utvecklat, i nio av landets län. I övriga län är, såvitt kan bedömas utifrån polismyndigheternas upprättade verksamhetsmål och vad som faktiskt görs, aktiviteterna när det gäller att aktivt stödja kommunerna, ganska små.

Det finns stora variationer då det gäller rådets sammansättning, status, arbetsätt och ambitioner. Därmed skiljer sig också aktivitetsnivån och inriktningen väsentligt åt. Med några få undantag är både polis - ofta närpolischefen - och någon eller några representanter för kommunen företrädare i det lokala brottsförebyggande rådet. Kommunen är vanligtvis huvudman. Vilka andra aktörer som finns representerade, beror på hur man valt att organisera sig. I vissa kommuner består rådet av en mindre grupp personer som i olika projekt låter engagera relevanta aktörer, i andra finns en bred representation, t.ex. kommunala bostadsbolag, säkerhetsansvariga inom kommunen, stadsarkitekter, frivården inom kriminalvården och andra. I delar av landet är det vanligt att hälsovården medverkar, exempelvis genom landstingets hälsosamordnare. I många råd finns det också företrädare för lokalt verksamma organisationer, föreningar och sammanslutningar av olika slag, inklusive brottsförebyggande verksamheter som vuxna nattvandrare, grannsamverkan m.m.

Verksamheterna inom de lokala brottsförebyggande råden har kommit olika långt. Somliga har etablerat sig som en permanent grupp och startat en mängd aktiviteter, andra är alldeles i början och har ännu inte hittat en fast form. I vissa fall har engagemanget svalnat och den kontakt som finns kan liknas vid det tidigare samarbetet mellan polis, skola och socialtjänst. Oftast stannar det då vid att man ett antal gånger per år träffas för utbyte av information. Erfarenheterna visar att de lokala råd som kommit igång med verksamheter i de flesta fall är sådana där polisen är aktivt engagerade, att de prioriterar samarbetet och bidrar med information, kunskap och resurser. Samtidigt räcker inte detta. En ytterligare nödvändig förutsättning för ett effektivt, målinriktat och långsiktigt

fungerande arbete i en lokal kontaktpunkt är att motsvarande engagemang finns hos kommunen.

Det gemensamma för många av de lokala brottsförebyggande råd som etablerat sig som kontaktpunkter för samarbete, är att det problemorienterade arbetssättet fått genomslag också utanför polisen. Det råder ingen tvekan om att intresset för och kunskapen om brottsligheten - dess nivå, struktur och orsaker m.m. - och om brottsförebyggande arbete, ökat långt utanför de polisiära leden. Variationerna mellan olika kommuner är dock stora. I och med att andra aktörer än polisen bidrar till såväl kartläggning och analys som förslag av åtgärder, är det rimligt att dra slutsatsen att polisen fått ökade kunskaper om de lokala behoven och om vilka resurser som finns i lokalsamhället för att minska vardagsbrottsligheten och öka tryggheten.

En grundstruktur för samarbete

Det finns således på många håll i landet en grundstruktur inom vilken polisen kan utveckla närpolisarbetet. Inom ramen för ett lokalt brottsförebyggande råd ges polisen möjlighet att informera sig om och därmed kunna utgå från de lokala behoven, att utveckla det problemorienterade arbetssättet och att verka proaktivt mot framför allt vardagsbrottsligheten. I ljuset av den forskning som bedrivits om olika polisiära strategier för att förebygga brott, är detta en positiv utveckling. Sherman (1997) pekar i en analys av den amerikanska forskning som bedrivits inom området, att en av de mer lovande utvecklingslinjerna är just att polisen reagerar på de problem som de boende och andra verksamma i lokalsamhället har.

De lokala brottsförebyggande råden gör det möjligt att på ett strukturerat sätt involvera lokalsamhället i vilka prioriteringar som görs och samtidigt engagera de aktörer som har störst möjlighet att påverka de omständigheter som gör brott möjliga. Det ska dock understrykas att detta mer utvecklade samarbete mellan polisen och andra aktörer i närsamhället fortfarande är i ett uppbyggnadsskede. Hur detta kommer att utvecklas framöver är svårt att förutsäga. En viktig förutsättning för en fortsatt positiv utveckling är kunskap och att den kunskap som finns sprids på ett ändamålsenligt sätt. Här har de regionala instanserna en viktig uppgift. Som nämnts finns i nio av landets län ett samarbete mellan polismyndigheten och en regional instans - oftast kommunförbundet - för att stödja kommunerna i deras ambition att förebygga brott och öka tryggheten. Däremot var det endast fem av landets polismyndigheter som i sitt verksamhetsmål för närpolisen under år 1999 omnämnde de lokala brottsförebyggande råden. Detta något ljumma intresse från många länspolismyndigheters sida vad gäller de lokala brottsförebyggande råden i kommunerna, blir än mer svårt om det betraktas i ljuset av den betydelse som statsmakterna tillmäter lokalsamhället och dess invånare, när det gäller att bidra till en minskad brottslighet och ökad trygghet.

I och med uppdraget från regeringen att varje polismyndighet ska utarbeta och dokumentera en brottsförebyggande strategi som kan ligga till grund för brottsförebyggande polisarbete på lokal nivå, finns det anledning att tro att fler myndigheter kommer att utveckla sådant regionalt stöd. En sådan utveckling vore positiv för det brottsförebyggande engagemanget i kommunerna. Erfarenheterna visar nämligen att i de län där länspolismyndigheten tillsammans med kommunförbund eller annan regional instans stödjer de lokala brottsförebyggande råden, är aktivitetsnivån generellt sett högre än i län utan sådant stöd.

Referenser

- Bayley, D. H.** (1998) *What works in policing?* New York: Oxford University press.
- BRÅ** (1999). *Svensk polis i förändring - en granskning av närpolisreformen*. Nätrapport: Juli 1999. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Ekman, G.** (1999). *Från text till batong. Om poliser, busar och svennar*. Stockholm: EFI.
- Holgersson, J.** (2000). *Förändringsbehov inom polisväsendet*. Sammanställning 2000-08-01, Forsknings- och Utvecklingsenheten. Polismyndigheten i Stockholms län.
- Knutsson, J. och Partanen, P.** (1986). *Vad gör polisen? En jämförelse mellan kvarterspolistjänst och ordningspolistjänst*. BRÅ-rapport 1986:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Allmänna förlaget.
- Marvell, T. B. och Moody, C. E.** (1996). "Specification problems, Police levels, and Crime rates", *Criminology*, 34 (4), s 100-150.
- RRV** (1999). *Närpolisreformen och polisens arbetstider - en granskning av resursutnyttjandet inom polisen*. RRV-rapport 1999:42. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Sherman, L. W.** (1997). *Policing for crime prevention. I: Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Department of Criminology and Criminal Justice. University of Maryland.
- SOU 1979:6**. *Polisen*. Betänkande av 1975 års polisutredning.
- SOU 1985:62** *Inriktningen av polisverksamheten*. Slutbetänkande av 1981 års polisberedning.